

DIRITTO
E
GIURISPRUDENZA
AGRARIA,
ALIMENTARE
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **9**

SETTEMBRE 2012 - ANNO XXI

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

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

ISSN 1828-4698

EDIZIONI

TELLUS

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

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

ALBERTO GERMANÒ: Ancora sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari: il decreto ministeriale applicativo dell'art. 62 del d.l. 1/2012	523
FERDINANDO ALBISINNI: Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il <i>Made in Lazio</i>	526
AMEDEO POSTIGLIONE: Risultati della Conferenza ONU RIO + 20	535
MARIO CARDILLO: Le attività qualificate fiscalmente redditi agrari	541
NOTE A SENTENZA	
ALESSANDRO M. BASSO: Impianti energetici da fonti rinnovabili e Conferenza unificata: illegittimità delle linee guida vincolanti per Regioni e Province a statuto speciale dissenzienti	547
ALFIO GRASSO: Sulla interversione della detenzione in possesso ai fini dell'usucapione dei beni	552
ALESSANDRA COVIELLO: Gestione non autorizzata di rifiuti ed obbligo di ripristino dello stato dei luoghi: sanzione accessoria o risarcimento in forma specifica? ...	554
COSTANTINO FRANCESCO BAFFA: L'enfiteusi non fa venir meno la natura demaniale di un terreno <i>ex</i> feudale in virtù dell'antica massima <i>ubi feuda ubi demania</i> ..	560
STEFANO MASINI: Origine doganale e trasformazione sostanziale: quando «annacquare» il (concentrato di pomodoro) <i>Made in Italy</i> è un reato	564
ROBERTO AMOROSO e ARCANGELO GIUSEPPE ANNUNZIATA: Tutela ambientale ed efficacia temporale del provvedimento amministrativo dichiarato illegittimo	567
INNOCENZO GORLANI: A proposito della esclusione dei fondi dal piano faunistico-venatorio. Commento a T.A.R. Toscana n. 935/2012	572
VINCENZO PERILLO: Sulla distanza delle serre dalle autostrade	576

PAOLO COSTANTINO: Quando la lungimiranza della giurisprudenza anticipa le scelte del legislatore: il caso degli imballaggi	578
CRISTINA ROMANELLI: Le zone umide artificiali sono escluse dalle zone di protezione speciale	581
VINCENZO PERILLO: Ancora in tema di immissioni fumarie ..	583

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Tutela delle acque dall'inquinamento - Rifiuti liquidi - Reflui stoccati. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 aprile 2012, n. 12476 (M)</i>	585
--	-----

AGRICOLTURA E FORESTE

Boschi - Regione Campania - Elementi - Rilevanza della densità. <i>T.A.R. Campania, Sez. IV 20 marzo 2012, n. 1348 (M)</i>	586
Boschi - Taglio degli alberi - Preventiva autorizzazione paesaggistica - Necessità - Autorizzazione in sanatoria - Esclusione. <i>T.A.R. Campania, Sez. IV 20 marzo 2012, n. 1348 (M)</i>	586

AMBIENTE

Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», volte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Presenza di disposizioni espressamente rivolte alle Province autonome - Lamentata inidoneità del decreto ministeriale, quale atto sostanzialmente regolamentare, a incidere in ambiti di competenza primaria della Provincia, ovvero mancata acquisizione della delibera del Consiglio dei ministri e dello specifico parere della Provincia ove il decreto medesimo sia inteso come atto di indirizzo e coordinamento, nonché lamentata natura di dettaglio delle disposizioni censurate inidonee a condizionare la potestà primaria della Provincia. <i>Corte cost. 21 ottobre 2011, n. 275</i> , con nota di A.M. Basso	546
--	-----

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

pag.	pag.		
VIA e VAS - Procedure di VAS avviate anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008 - Art. 35, comma 2 <i>ter</i> , d.lgs. n. 152/2006 - Entrata in vigore della parte II del d.lgs. n. 152/2006 - Individuazione - Disciplina applicabile - Fattispecie: piano faunistico-venatorio. <i>Cons. Stato, Sez. VI 10 maggio 2011, n. 2755</i> , con nota di R. AMORUSO e A.G. ANNUNZIATA	566	mità - Ragioni - Legittimità. <i>T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III 5 aprile 2012, n. 682</i> , con nota di V. PERILLO	576
VIA e VAS - Procedure di VAS avviate antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008 - Equipollenza tra la VAS e la valutazione di incidenza - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 10 maggio 2011, n. 2755</i> , con nota di R. AMORUSO e A.G. ANNUNZIATA	566	Costruzioni e serre - Distanza dall'autostrada - Calcolo - A partire dall'occupazione dell'autostrada. <i>T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III 5 aprile 2012, n. 682</i> , con nota di V. PERILLO	576
VIA e VAS - Disciplina in materia di VAS - Competenza esclusiva dello Stato - Art. 117 Cost. - Regioni - Rispetto degli <i>standard</i> minimi di tutela ambientale. <i>Cons. Stato, Sez. VI 10 maggio 2011, n. 2755</i> , con nota di R. AMORUSO e A.G. ANNUNZIATA	566	Boschi - Aree incendiate - Disciplina urbanistica applicabile - Quella vigente precedentemente all'incendio - Legittimità. <i>T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III 14 febbraio 2012, n. 276 (M)</i>	586
Energia - Produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Realizzazione impianti - Individuazione siti idonei - Criteri indicati in pianificazione urbanistica - Illegittimità - Ragioni. <i>T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I 8 novembre 2011, n. 383</i> , con nota di V. PERILLO	582	IMPOSTE E TASSE	
Aria - Emissioni in atmosfera - Installazione impianto di verniciatura industriale - Preventiva autorizzazione - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 23 aprile 2012, n. 15500 (M)</i>	585	Tributi erariali indiretti - Oli vegetali minerali - Tributi anteriori alla riforma del 1972 - Imposte di fabbricazione - Oli vegetali e minerali - Accise - Carburante composto da miscela di gasolio e biodiesel - Aliquota agevolata prevista per il gasolio destinato ad auto-trazione - Applicazione - Limiti - Fondamento. <i>Cass. Sez. V Civ. 13 aprile 2012, n. 5860 (M)</i>	584
Tutela - Legittimazione ad agire - Associazioni e comitati ambientalisti - Sono legittimati - Contenuto dell'interesse ambientale - Nozione allargata - Legittimità. <i>T.A.R. Sardegna, Sez. II 6 febbraio 2012, n. 91 (M)</i>	586	Tributi locali (comunali, provinciali, regionali) - Tassa raccolta di rifiuti solidi urbani interni - Tariffa di igiene ambientale - Applicabilità dell'IVA - Esclusione - Per il periodo fino alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 - Fondamento - Natura tributaria della tariffa fino alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 - Disciplina di cui all'art. 14, comma 33, del d.l. n. 78 del 2010 convertito in legge n. 122 del 2010 - Efficacia - Dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006. <i>Cass. Sez. V Civ. 13 aprile 2012, n. 5831 (M)</i>	584
Procedura VIA - Informativa ambientale e partecipazione del pubblico - Osservanza - Adempimenti imposti da Convenzione di Aarhus - Si aggiungono alla normativa nazionale. <i>T.A.R. Sardegna, Sez. II 6 febbraio 2012, n. 91 (M)</i>	586	POSSESSO	
BELLEZZE NATURALI		Effetti - Usucapione - Interversione del possesso - Opposizione al proprietario - Mutamento da detenzione in possesso - Accertamento - Indagine devoluta al giudice di merito - Esame diretto della questione da parte della Corte di cassazione - Limiti. <i>Cass. Sez. II Civ. 19 dicembre 2011, n. 27521</i> , con nota di A. GRASSO	551
Zone di protezione speciale - Zone umide - Divieto di prosciugamento e di bonifica - Area umida artificiale - Inclusione tra le zone umide - Illegittimità - Ragioni - Mancanza caratteristiche naturali. <i>T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 16 settembre 2011, n. 1363</i> , con nota di C. ROMANELLI	581	PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO	
Autorizzazione paesaggistica - Procedimento - Annullamento da parte della Soprintendenza del parere emesso dal Comune - Esclusione - Intervento della Soprintendenza in sede endoprocedimentale - Parere della Soprintendenza - Carattere vincolante per il Comune - Sussiste. <i>T.A.R. Campania, Sez. IV 20 marzo 2012, n. 1348 (M)</i>	586	Prodotti alimentari - Legge sul <i>Made in Lazio</i> - Illegittimità costituzionale per contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario. <i>Corte cost. 19 luglio 2012, n. 191</i> , con commento di F. ALBISINNI	550
CACCIA E PESCA		Prodotti alimentari - Etichettatura - Concentrato di pomodoro di produzione cinese - Prodotti commercializzati con etichetta <i>«Made in Italy»</i> . <i>Trib. Nocera Inferiore 3 settembre 2012, n. 404</i> , con nota di S. MASINI	561
Caccia - Istituzione di fondo chiuso alla caccia. <i>T.A.R. Toscana, Sez. III 16 maggio 2012, n. 935</i> , con nota di I. GORLANI	571	Prodotti alimentari - Reati - Reato punito dall'art. 5, lett. b), della legge n. 283 del 1962 - Alimenti in cattivo stato di conservazione - Detenzione in condizioni igieniche precarie - Reato - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 novembre 2011, n. 41074 (M)</i>	585
EDILIZIA E URBANISTICA		SANITÀ PUBBLICA	
Costruzioni e serre - Distanza dall'autostrada - Serre - Distanza prevista per piantagione di alberi - Legitti-		Rifiuti - Obbligo di ripristino - Natura - Risarcimento in forma specifica. <i>Cass. Sez. III Pen. 12 maggio 2011, n. 18815</i> , con nota di A. COVIELLO	553

	pag.		pag.
Rifiuti - Rifiuti di imballaggio - Sistema autonomo di gestione - Possibilità - Necessità di apposito decreto attuativo - Non sussiste. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 2 febbraio 2012, n. 1135</i> , con nota di P. COSTANTINO	577	ne comparativa delle esigenze dei fondi interessati - Necessità - Conseguenze - Fattispecie. <i>Cass. Sez. II Civ. 23 maggio 2012, n. 8153 (M)</i>	584
Rifiuti non pericolosi - Attività di raccolta, trasporto e abbandono - Assenza delle prescritte autorizzazioni - Risarcimento danni. <i>Cass. Sez. III Pen. 23 aprile 2012, n. 15495 (M)</i>	585	USI CIVICI	
Gestione dei rifiuti - Trasporto abusivo di rifiuti contenenti amianto - Elemento soggettivo - Colpa - Imprudenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 dicembre 2011, n. 45342 (M)</i>	585	Enfiteusi perpetua - Non incide sulla natura demaniale del terreno - Natura feudale - Prova dell'esistenza di usi civici secondo l'antico brocardo <i>ubi feuda ibi demania</i> - Sufficienza - Inefficacia della trascrizione sulle terre civiche. <i>Corte d'app. Roma 13 dicembre 2011, n. 43</i> , con nota di C.F. BAFFA	559
Gestione dei rifiuti - Trasporto abusivo eseguito dal produttore/detentore degli stessi - Mezzi adibiti al trasporto non autorizzati - Reato - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 dicembre 2011, n. 45332 (M)</i>	585	MASSIMARI	
Rifiuti - Abbandono - Obbligo di rimozione - Responsabilità del proprietario dell'area - Accertamento - Assistenza condotta dolosa o colposa - Necessità. <i>T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 28 febbraio 2012, n. 522 (M)</i>	586	- <i>Giurisprudenza civile</i>	584
		- <i>Giurisprudenza penale</i>	585
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	586
SERVITÙ		Parte III - PANORAMI	
Prediali - Servitù coattive - Passaggio coattivo - Determinazione del passo - Ampliamento - Condizioni necessarie - Presupposti previsti dall'art. 1051, comma 2, c.c. - Accesso più breve alla pubblica via per il fondo dominante e minor danno per il fondo servente - Valutazio-		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>dell'Unione europea</i>	587
		- <i>nazionale</i>	587
		- <i>regionale</i>	588
		LIBRI	
		A. PIEROBON (a cura di): Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente. Analisi giuridica, economica e tecnica (<i>Alessandro Savini</i>)	588

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2011					
<i>MAGGIO</i>					
10	Cons. Stato, Sez. VI n. 2755	566	6	T.A.R. Sardegna, Sez. II n. 91 (M)	586
12	Cass. Sez. III Pen. n. 18815	553	14	T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III n. 276 (M)	586
<i>SETTEMBRE</i>					
16	T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II n. 1363	581	28	T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II n. 522 (M)	586
<i>OTTOBRE</i>					
21	Corte cost. n. 275	546	<i>MARZO</i>		
<i>NOVEMBRE</i>					
8	T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I n. 383	582	20	T.A.R. Campania, Sez. IV n. 1348 (M)	586
11	Cass. Sez. III Pen. n. 41074 (M)	585	<i>APRILE</i>		
<i>DICEMBRE</i>					
6	Cass. Sez. III Pen. n. 45332 (M)	585	3	Cass. Sez. III Pen. n. 12476 (M)	585
6	Cass. Sez. III Pen. n. 45342 (M)	585	5	T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III n. 682	576
13	Corte d'app. Roma n. 43	559	13	Cass. Sez. V Civ. n. 5831 (M)	584
19	Cass. Sez. II Civ. n. 27521	551	13	Cass. Sez. V Civ. n. 5860 (M)	584
2012			23	Cass. Sez. III Pen. n. 15500 (M)	585
<i>FEBBRAIO</i>			23	Cass. Sez. III Pen. n. 15495 (M)	585
2	T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis n. 1135	577	<i>MAGGIO</i>		
			16	T.A.R. Toscana, Sez. III n. 935	571
			23	Cass. Sez. II Civ. n. 8153 (M)	584
			<i>LUGLIO</i>		
			19	Corte cost. n. 191	550
			<i>SETTEMBRE</i>		
			3	Trib. Nocera Inferiore n. 404	561

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

PARTE I - DOTTRINA

Ancora sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari: il decreto ministeriale applicativo dell'art. 62 del d.l. 1/2012

di ALBERTO GERMANÒ

1. - Nel commentare l'art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella l. 24 marzo 2012, n. 27 (1) concludevo così: «Avrà il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, a cui spetta, *ex comma 11 bis* dell'art. 62 in commento, di definire, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, "le modalità applicative delle disposizioni del presente articolo", la voglia, la capacità e la competenza redazionale di eliminare, per quanto è possibile con un decreto attuativo di norme primarie, le criticità, le contraddizioni, le ripetizioni che sono sicuramente presenti nell'art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1? Me lo auguro sinceramente, ma senza troppa speranza».

La mia speranza – che già non era «troppa» – non si è realizzata, ancorché debba riconoscere che il compito di «radrizzare» tutte le criticità presenti nel detto art. 62 non era facile (2), posto che impervie sono le vie per potersi servire di decreti al fine di (almeno) «attenuare» disposizioni di rango legislativo. Tuttavia non posso non fare a meno di rilevare che sulla «questione» della forma scritta di *ogni* contratto di cessione di prodotti agricoli il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di concerto con il Ministro dello sviluppo economico (3) è riuscito a trovare un *escamotage* che possa reggere all'accusa di svuotamento delegificatorio di una norma non solo primaria, ma propria del codice civile.

Ma voglio procedere con ordine sul punto della forma scritta e degli elementi essenziali da redigere per scritto.

2. - Certamente rendendosi conto dei problemi che l'obbligo della forma scritta (a pena di nullità) di *tutti* i con-

tratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari (4) avrebbe provocato (5), gli estensori del «decreto applicativo», non potendo modificare la norma primaria dell'obbligo della redazione scritta del contratto, hanno «ampliato» la nozione di «forma scritta» del contratto di cessione e delle clausole essenziali dell'oggetto e del prezzo.

Il primo intervento espresso dal comma 2 dell'art. 3 del decreto applicativo concerne il «documento» in cui è riportato l'accordo: esso può consistere anche in una *e-mail* o in un fax che, come è noto, di regola non solo non sono contestuali ma anche non contengono la sottoscrizione. Si tratta di una «equiparazione» di materiali cartacei, diversi – ma in aggiunta – ai documenti scritti contestualmente o separatamente, della proposta e dell'accettazione di cui all'art. 1326 c.c. Probabilmente siffatta equiparazione non sarebbe troppo illegittima; sarà poi, in caso di controversia, questione di prova se l'*e-mail* o il fax provenga da colui che risulti averli inviati.

3. - L'intervento più incisivo pare essere quello dei commi 3-5 dell'art. 3 del decreto applicativo. Per esso gli «elementi essenziali» della durata, della quantità, delle caratteristiche del prodotto, del prezzo e delle modalità di consegna e di pagamento – ovvero gli elementi fondamentali della regolamentazione del rapporto contrattuale – possono risultare, non solo, e ovviamente, nel contratto redatto contestualmente per iscritto (6) o anche in una *e-mail* o in un fax, ma anche nei documenti di trasporto o di consegna, nelle fatture e negli ordini di acquisto (comma 3), come

(1) Il mio commento è pubblicato in questa Riv., 2012, 379.

(2) V. anche le critiche di F. ALBISINNI, *La nuova disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?)*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 2.

(3) Sul sito del MiPAAF risulta, il 17 luglio 2012, una dichiarazione del Ministro dott. Mario Catania secondo cui il decreto applicativo, formulato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, era stato già trasmesso al Consiglio di Stato. Si tenga presente il rispetto del termine di mesi tre dalla data di pubblicazione della legge di conversione (24 marzo 2012) imposto dal comma 11 *bis* dell'art. 62 all'emanazione del decreto applicativo.

(4) Il decreto applicativo si preoccupa di definire i «prodotti agricoli», come quelli elencati nell'Allegato I di cui all'art. 38 del TFUE, e i prodotti alimentari, come quelli di cui all'art. 2 del reg. 178/2002 sulla sicurezza alimentare. Su tale precisazione si potrebbero esporre, criticamente, varie osservazioni, ma lo scopo del presente commento è quello che attiene alle

questioni che derivano dall'obbligo (a pena di nullità) del contratto di cessione e delle sue clausole elevate ad elementi essenziali.

(5) Sono esclusi i contratti «conclusi con il consumatore finale», che il decreto applicativo definisce - utilizzando formule del diritto comunitario - «la persona fisica che acquista i prodotti agricoli e/o alimentari per scopi estranei alla propria attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta» [art. 2, comma 1, lett. *d*]. In tal modo si conferma che anche l'operazione economica della cessione di una cassetta di frutta o di verdura tra il contadino e il bottegaio deve essere redatta per iscritto.

(6) E - il decreto applicativo aggiunge - nei contratti o accordi di cui all'art. 2, comma 1, lettere *d* ed *m*», cioè nei contratti quadro, negli accordi quadro o nei contratti di base, e negli accordi interprofessionali, senza rendersi conto che tal genere di accordi non vengono stipulati dai singoli contraenti, sicché la loro (necessitata) forma scritta nulla ha che vedere con la forma scritta dello specifico contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari.

altresì negli scambi di comunicazioni e di ordini antecedenti alla consegna dei prodotti (comma 4), purché i documenti di trasporto o di consegna o le fatture siano integrati dalla formula «assolve gli obblighi di cui all'art. 62, comma 1 del d.l. 1/2012 convertito in legge 27/2012» (comma 5).

In questo modo, il contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari rimane, per legge, «scritto» a pena di nullità (comma 1 dell'art. 62 del d.l. 1/2012), ma la funzione di manifestare, *per scritto*, la volontà delle parti di «costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale» (7) è svolta anche da «elementi» dell'accordo che, pur rappresentando le clausole sugli elementi essenziali dell'oggetto e del prezzo del contratto (8), possono essere contenuti nei documenti di trasporto o di consegna o nelle fatture, o anche negli ordini di acquisto e negli scambi di comunicazioni e di ordini antecedenti alla consegna dei prodotti. In sostanza è come se gli ordini di acquisto e le comunicazioni antecedenti alla consegna dei prodotti fossero equiparati alla «proposta» contrattuale, mentre i documenti di trasporto o di consegna o le fatture fossero equiparati alla «accettazione» contrattuale. Così sarebbe un altro passo verso l'attenuazione della rigida disposizione per la quale *tutte* le cessioni dei prodotti agricoli e alimentari vanno redatte per scritto.

4. - Per l'art. 1, comma 3, del decreto applicativo «non rientrano nel campo di applicazione» dell'art. 62 del d.l. 1/2012 «le cessioni di prodotti agricoli e alimentari *istantanee*, con contestuale consegna e pagamento del prezzo pattuito, con un rilevantissimo intervento modificativo della disposizione del comma 1 del detto art. 62 che esclude, dall'obbligo della scrittura, *soltanto* le cessioni dei prodotti agricoli e alimentari con il consumatore finale».

A differenza dell'art. 3 del decreto applicativo che «gioca» sul «supporto» cartaceo in cui sono esplicitati gli elementi essenziali del contratto, qui il decreto ministeriale va «oltre» la norma di legge. Se con la formula incentrata sulla contestualità dello scambio oggetto/prezzo si volessero escludere le consegne delle (ormai famose o famigerate) cassette di frutta o di verdura dal contadino al bottegaio, non mi pare che si sia nella realtà delle cose. Comunque, indipendentemente dalla statistica delle operazioni commerciali «istantanee» oggetto/prezzo, non mi pare consentito il superamento della precisa e «secca» disposizione di legge: «non rientrano nel campo di applicazione» dell'art. 62 del d.l. 1/2012 solo e soltanto le cessioni al *consumatore finale*, ovvero – nel nostro caso – solo e soltanto le cessioni a coloro che acquistano i prodotti agricoli e/o alimentari per farne proprio cibo.

Ma la questione merita un'ulteriore considerazione. Invero e poiché si può ritenere che scarsissime saranno le controversie relative a contratti realizzati con il contestuale e istantaneo scambio dell'oggetto con il prezzo, giustamente si potrebbe concludere che per tali contratti non ci sia la necessità di una forma scritta: la «forma orale» – la stretta di mano – con il passaggio contestuale e istantaneo del prodotto agricolo e del prezzo potrebbe essere più che sufficiente. Ma non so se la precisazione del decreto potrà servire a evitare controversie da parte di colui a cui convenga contestare il contratto stipulato con la «stretta di mano» e

con il passaggio contestuale prodotto/terzo.

5. - L'art. 1, comma 2, lett. c) del decreto applicativo afferma che non costituiscono le cessioni, per le quali – si ripete – l'art. 62 richiede, a pena di nullità, il contratto scritto, «i conferimenti di prodotti ittici operati tra imprenditori ittici di cui all'art. 4 del d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4».

L'art. 4 del d.lgs. 4/2012 si limita a definire l'imprenditore ittico come colui che, titolare di licenza di pesca, esercita professionalmente l'attività di pesca in ambienti marini o salmastri o di acqua dolce. La norma non prevede alcuna esplicita regolamentazione di fattispecie di cessioni di pesci da un imprenditore ittico ad altro imprenditore ittico, cessioni che certamente occorre immaginare dato che continua ad essere imprenditore ittico colui che opera commercialmente anche su pesci da altri pescatori, purché questi non prevalgano sui pesci da lui stesso pescati [art. 4, comma 4, con richiamo del comma 2, lett. a), dell'art. 3 del d.lgs. 4/2012].

A tale «nuova» esclusione possono essere opposte le stesse obiezioni appena svolte nel paragrafo precedente, salvo che non si voglia «salvare» il disposto della lett. c) del comma 2 dell'art. 1 del decreto applicativo inserendo, nella formula del rinvio all'art. 4 del d.lgs. 4/2012, anche la precisazione del richiamo al *comma 2* dell'art. 4 del detto decreto legislativo che si riferisce «alle cooperative di imprenditori ittici ed i loro consorzi quando utilizzano prevalentemente prodotti dei soci»: in tal caso, potranno valere le osservazioni che sto per svolgere nel paragrafo successivo.

6. - Per l'art. 1, comma 2, lettere a) e b), del decreto applicativo «non costituiscono cessioni» ai sensi dell'art. 62 del d.l. 1/2012 e, quindi, non sono assoggettati alla regola della forma scritta, i conferimenti operati alle cooperative agricole e alle organizzazioni di produttori da parte degli imprenditori soci.

A parte l'equiparazione tra cooperative agricole e organizzazioni di produttori agricoli, va ricordato che l'aspetto rilevante della cooperativa è dato dalla logica che presiede la «spartizione» dei vantaggi cooperativi rispetto a quella che sorregge le altre società. Se in queste si ha remunerazione del capitale conferito, nella cooperativa si ha valorizzazione del lavoro apportato dal socio: nel senso che i soci cooperatori ricavano vantaggi proporzionalmente alla loro partecipazione all'*attività* sociale, e non già proporzionalmente al capitale versato.

Questo aspetto fondamentale della cooperativa (9) consente di comprendere come nella sua essenza essa sia un *modo speciale* di organizzazione e di funzionamento della società (10). Il principio fondamentale per il quale ogni socio, quale che sia il suo capitale conferito, ha un voto; la regola che la cooperativa si costituisce tra soggetti appartenenti alla stessa professione o mestiere; la circostanza che la gestione dei servizi della cooperativa è fatta dai soci e per gli stessi soci con una sorta di aiuto scambievole e con eliminazione di ogni intermediazione, sono elementi che servono a spiegare tanto la mancanza (o la riduzione) della divisione degli utili o profitti o dividendi, quanto il fatto che la *fruizione*, da parte dei soci, dei vantaggi mutualistici avviene attraverso l'*effettiva utilizzazione* dei servizi dalla

(7) È la definizione di «contratto» data dall'art. 1321 c.c.

(8) Oltre su quelli della durata e delle modalità della consegna e del pagamento, elevati a requisiti «essenziali» dal comma 1 dello stesso art. 62.

(9) Si ha così la giustificazione della formula dell'art. 45 Cost. («La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di

mutualità e senza fini di speculazione privata»), nel senso che la cooperativa è espressione e manifestazione di un'impresa economica che di per sé realizza una funzione sociale.

(10) Perciò, forse, più che un vero tipo societario (e infatti si applicano alla cooperativa le norme, in quanto compatibili, della società per azioni: art. 2519 c.c.).

cooperativa offerti (11). Caratteristica della cooperativa è, perciò, la sua trasparenza, ovverosia che la personalità giuridica di essa non è capace di nascondere le persone dei soci che si sono uniti, appunto, per esercitare assieme la stessa attività. La dottrina e la giurisprudenza, perciò, concordano che la personalità giuridica della cooperativa, che non è capace di velare le persone dei soci che si uniscono per esercitare assieme, nella cooperativa di trasformazione dei prodotti, l'ultima fase della loro attività imprenditoriale, non esclude il rapporto di connessione e, quindi, la natura agricola della cooperativa stessa, perché, non solo sotto il profilo economico ma anche sotto quello giuridico per il modo mutualistico con cui l'attività è esercitata dai soci cooperatori, la cooperativa viene a costituire e a funzionare come *organo comune* ai singoli imprenditori (12).

Se si tengono presenti tali considerazioni si potrebbe bene accettare l'affermazione che i «conferimenti» di prodotti agricoli operati dai soci agricoltori alle rispettive cooperative di trasformazione e vendita non siano veri e propri contratti di «cessione» e quindi, per l'effetto, non rientrino tra le operazioni commerciali per le quali l'art. 62 del d.l. 1/2012 pretende la forma scritta.

7. - Nel decreto applicativo si stabilisce, all'art. 4, che «rientrano nella definizione di "condotta commerciale sleale" anche il mancato rispetto dei principi di buone prassi e le pratiche sleali identificate dalla Commissione europea e dai rappresentanti della filiera agro-alimentare a livello comunitario nell'ambito del Forum di Alto Livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare, approvate in data 29 novembre 2011» e costituenti l'Allegato A al decreto applicativo. Infatti, la Commissione europea, su sollecitazione anche di alcuni Stati membri dell'Unione, aveva organizzato un Forum di Alto Livello nell'ambito della c.d. Piattaforma B2B per un migliore funzionamento della filiera alimentare (High level Forum for a better functioning of the food supply chain), soprattutto al fine di individuare soluzioni all'asimmetria informativa e al possibile abuso contrattuale da parte di alcuni attori della filiera. Il risultato è stato la formulazione di una lista di prassi sleali nei rapporti verticali, resa pubblica in versione finale il 29 novembre 2011, in cui si avvertono i contenuti della giurisprudenza comunitaria di interpretazione dell'art. 102 del TFUE sull'abuso di posizione dominante.

Il richiamo, da parte dell'art. 4 del decreto applicativo, a prassi considerate «sleali» dalla Comunità è da ritenersi del tutto legittimo. Tuttavia l'art. 4 del decreto applicativo allarga il contenuto dell'elenco delle pratiche sleali di cui al comma 2 dell'art. 62, prevedendo, in modo specifico, le ipotesi di inclusione di servizi accessori senza connessione diretta e logica con la cessione dei prodotti oggetto del contratto, l'esclusione degli interessi di mora del creditore e la

determinazione di prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione dei prodotti [comma 2, lett. a), b) e c)], nonché l'imposizione di un termine minimo prima dell'emissione della fattura (comma 3).

Pur mettendo in evidenza che queste ipotesi non sono contenute nell'elenco del Forum del 29 novembre 2011, non si può concludere che la loro specifica individuazione sia *ultra vires*. Si tratta, invero, di una sorta di «prontuario» che legittimamente i Ministeri interessati hanno formulato per agevolare il compito di coloro che sono, in qualche modo, chiamati a valutare la correttezza delle «condotte commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento» [art. 62, comma 2, lett. e)]. D'altronde anche l'elenco delle clausole abusive dell'art. 1469 *bis* c.c. (ora art. 33 del Codice del consumo) si ritiene, e correttamente, che non sia esaustivo.

Si potrebbe contestare il comma 4 dell'art. 4 del decreto applicativo che dichiara che «l'illiceità di una pratica commerciale non può essere esclusa per il solo fatto che un contraente non possa provare che l'altra parte contraente abusi del proprio potere di mercato o negoziale al fine di ottenere un vantaggio economico non giustificato e ingiustificatamente gravoso» allorché ricorra «una riscontrata diffusione della pratica» la quale assurge, così, a «uno degli elementi di prova della sussistenza della fattispecie». Il collegamento che i Ministeri interessati propongono tra la diffusione, nella pratica, di una fattispecie di una specifica condotta da parte dell'imprenditore più «forte» e la sicura natura sleale di essa continuerà, infatti, ad essere valutato liberamente dal giudice: sicché al comma 4 non può essere dato che il valore di un mero *flautus vocis*.

8. - A nessuna osservazione mi pare che obblighino gli artt. 5 (sui termini di decorrenza del pagamento delle somme riportate in fattura e sulle modalità delle fatturazioni separate per i prodotti deteriorabili e per quelli non deteriorabili) e 6 (sul decorso degli interessi di mora). Probabilmente qualcosa di più potrebbe dirsi con riferimento all'art. 7 del decreto applicativo che ha per oggetto la procedura istruttoria che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato deve tenere quando, incaricata a vigilare sull'applicazione delle disposizioni dell'art. 62 del d.l. 1/2012, provvede a irrogare sanzioni (comma 8). La garanzia del contraddittorio che l'art. 7 del decreto applicativo vuole assicurare è costante nei procedimenti davanti all'AGCOM: dunque, nulla di nuovo.

9. - Altre osservazioni potrebbero essere svolte con riferimento a ciò che di «critico» l'art. 62 del d.l. 1/2012 contiene e a cui il decreto applicativo non riesce a dare soluzione. Ma in questa sede e per lo scopo preciso di questo commento, sarebbero ultronee. □

(11) A tal proposito è utile ricordare che le cooperative si distinguono fondamentalmente in cooperative di lavoro, in cooperative di consumo e in cooperative di servizi le quali, gestendo l'impresa con destinazione prevalente ai soci, acquisiscono a loro favore o un risparmio di spesa (nelle cooperative di consumo e di servizi) o un aumento di retribuzione (in quelle di lavoro). Invero, l'eliminazione dell'intermediario fa sì che gli acquisti di beni (nella coop. di consumo), l'utilizzazione di macchine e di impianti (nella coop. di servizi) o la realizzazione dell'opera e il compimento dei lavori (nella coop. di lavoro) producano, rispettivamente, un costo inferiore o una retribuzione più alta che, a seconda dei vari sistemi adoperati, si estrinsecano o nell'immediato pagamento di un prezzo minore o di una retribuzione maggiore, o attra-

verso il pagamento immediato di un prezzo e di una retribuzione uguali a quelli di mercato ma con il successivo diritto al c.d. ristorno, ovverosia a somme di danaro che, al termine di un esercizio finanziario positivo, vengono distribuite ai soci *in ragione dei rapporti intercorsi* con la cooperativa, cioè in proporzione agli acquisti fatti (nella coop. di consumo), ai servizi goduti (nella coop. di servizi) o al lavoro prestato (nella coop. di lavoro).

(12) Cfr. Cass. 14 ottobre 1970, n. 2004, in *Giur. it.*, 1971, I, 1, 1586; 23 febbraio 1977, n. 819, in *Giust. civ.*, 1977, I, 1, 557; 11 aprile 1979, n. 2115, in *Giur. agr. it.*, 1980, 38. V. anche E. ROOK BASILE, *La coltivazione dei terreni in società nell'esperienza giuridica italiana e francese*, Milano, 1981, 133.

Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il *Made in Lazio* (*)

di FERDINANDO ALBISINNI

1. - Il 19 luglio 2012 è stata depositata la sentenza della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità ex art. 117 Cost., primo comma, per violazione di vincolo derivante dall'ordinamento comunitario, della legge n. 9 del 2011 della Regione Lazio, che aveva previsto l'istituzione dell'elenco regionale *Made in Lazio* - Prodotto in Lazio (1).

Prima ancora che per il merito della decisione e per gli esiti disciplinari ed ordinamentali che ne derivano, la sentenza si segnala per la singolare classificazione e indicizzazione con cui è stata pubblicata sul sito *web* ufficiale della Corte costituzionale (2), ove testualmente si legge: «*Oggetto: Alimenti e bevande - Agricoltura - Norme della Regione Lazio - Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio - Prodotto in Lazio...*».

La singolarità della classificazione appare palese nel rinvio ad *Alimenti e bevande* e ad *Agricoltura*, non giustificato sul piano testuale e formale, atteso che la legge regionale dichiarata illegittima non limita in ipotesi il proprio oggetto ai soli prodotti agricoli o alimentari, ma fa generale riferimento a tutti i prodotti che in ragione del processo produttivo adottato e/o delle materie prime impiegate possono rientrare in una delle tre sezioni «*Tutto Lazio*», «*Realizzato nel Lazio*», «*Materie prime del Lazio*» (3).

Anche sul piano funzionale ed amministrativo la legge regionale attribuisce la competenza per la ricezione delle domande di iscrizione e per la tenuta del registro alla Direzione regionale del turismo, competente per il generale marketing territoriale del Lazio, e non in ipotesi alla Direzione regionale agricoltura, competente per lo specifico marketing territoriale delle produzioni agricole (4), così confermando che il suo oggetto ha riferimento alla generalità delle produzioni regionali e non ai soli prodotti agricoli o alimentari.

Nella stessa sentenza, del resto, non si rinviene alcuno specifico richiamo ai prodotti agricoli o alimentari, ma si fa generale rinvio ai principi dell'ordinamento comunitario che regolano la libera circolazione delle merci (di qualunque

merce) vietando le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative di tale circolazione.

La classificazione soprarichiamata esprime dunque evidente disattenzione (non irrilevante, in ragione della fonte ufficiale da cui proviene) quanto all'ambito applicativo della legge sottoposta a sindacato di costituzionalità, e quanto all'oggetto ed agli esiti della decisione.

Nel contempo la classificazione così operata conferma l'attenzione centrale, che il *Made in Italy* dei prodotti alimentari ha acquistato nel dibattito politico-giuridico degli ultimi anni, quasi che il tema dell'*origine territoriale* fosse esclusivo dei prodotti agricoli e alimentari e non fosse invece proprio della generalità dei prodotti, con maggiore o minore enfasi in ragione dei settori merceologici e produttivi.

In realtà il confronto sul *Made in Italy* dei prodotti alimentari si inserisce all'interno del più ampio confronto fra sistemi produttivi locali, che nella dichiarazione di origine e di identità territoriale individuano un essenziale strumento competitivo nel mercato globalizzato. Il generale rilievo della questione è confermato dalla vicenda legislativa, ormai più che decennale, che ha visto un lungo e tuttora irrisolto confronto, fra il Parlamento italiano che ha in più occasioni introdotto norme variamente riferite all'origine dei prodotti anche industriali, al rapporto fra origine e marchi di impresa, all'uso del *Made in Italy* e di altri simboli ed evocazioni territoriali (5), e la Commissione europea che ha sistematicamente censurato tali innovazioni legislative segnalando la ritenuta violazione delle norme europee in tema di libera circolazione delle merci.

2. - Va detto che l'enfasi sui prodotti agricoli ed alimentari, ingiustificata in questo caso sul piano formale, costituisce sul piano fattuale conferma della peculiare natura della disciplina di questi prodotti, quale laboratorio ove si esprimono in modo paradigmatico e di specifica evidenza problemi, esigenze, e nuovi modelli, che spesso anticipano altre aree

(*) Il presente articolo commenta la sentenza Corte cost. 19 luglio 2012, n. 191, pubblicata in questa Riv., 2012, 550.

(1) L.r. Lazio 5 agosto 2011, n. 9, «Istituzione dell'elenco regionale *Made in Lazio* - Prodotto in Lazio».

(2) V. l'Indice annuale delle pronunce, sul sito www.cortecostituzionale.it, «deposito del 19 luglio 2012».

(3) Recita l'art. 2 della citata l.r. Lazio n. 9/2011: «Art. 2. Elenco regionale dei prodotti *Made in Lazio* - Prodotto nel Lazio».

1. L'elenco è tenuto dalla struttura regionale competente in materia di marketing del *Made in Lazio*, di seguito denominata struttura regionale competente, ed è reso disponibile ai consumatori sul sito istituzionale della Regione.

2. L'elenco è suddiviso in tre sezioni:

a) «*Made in Lazio* - tutto Lazio», per i prodotti le cui fasi di lavorazione hanno luogo nel territorio della Regione e per i quali si utilizzano materie prime della Regione stessa;

b) «*Realizzato nel Lazio*», per i prodotti le cui fasi di lavorazione hanno luogo nel territorio della Regione e per i quali si utilizzano materie prime di importazione o provenienti da altre Regioni;

c) «*Materie prime del Lazio*», per le materie prime originarie del Lazio che sono commercializzate per la realizzazione di altri prodotti (...).

(4) Per la struttura e le competenze dei dipartimenti e delle direzioni della Regione Lazio v. il sito ufficiale www.regione.lazio.it.

(5) V. ad esempio, ancora di recente, la l. 8 aprile 2010, n. 55, «Disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri» ed in particolare il suo art. 1 relativo appunto alla «Etichettatura dei prodotti e *Made in Italy*», rimasta disapplicata in ragione dei rilievi della Commissione europea. Più in generale, per una ricognizione delle ormai plurenni iniziative legislative sul *Made in Italy*, e per ulteriori riferimenti anche quanto alle posizioni assunte dalla giurisprudenza, sia consentito rinviare al mio *Il Made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, in *Agriregionieuropa*, 2011, vol. 25, 43.

dell'esperienza giuridica.

Dalla tracciabilità alla precauzione, dall'origine di area vasta al nuovo sistema dei controlli con affidamento di compiti pubblicistici ad organismi di matrice privatistica, dall'introduzione di nuovi modelli di responsabilità all'attribuzione di nuovi poteri di intervento transnazionale, dall'adozione di originali forme di organizzazione dell'amministrazione al riconoscimento di fonti di produzione giuridica che si pongono ben al di fuori delle gerarchie tradizionali, l'elemento che connota il diritto alimentare degli ultimi due decenni è quello della continua innovazione, della *Rechtsreform in Permanenz* – come hanno scritto, in altro ambito disciplinare, alcuni studiosi tedeschi (6).

All'interno di questo laboratorio di sperimentazione di modelli giuridici, il tema della dichiarazione di origine assume peculiare rilievo per i prodotti agricoli e alimentari, per l'intima relazione che questi intrattengono con la fase primaria della produzione e dunque con la localizzazione territoriale di questa (7) – come confermato ancora da ultimo dal decreto legge del giugno 2012 «per la crescita del Paese», che ha previsto sistemi di etichettatura volontaria di origine per il pesce (8), e dalla relativa legge di conversione, che ha introdotto ulteriori requisiti per l'indicazione di origine «Italia» o «italiano» per gli oli di oliva extravergini (9), e soprattutto ha dettato una specifica disciplina quanto alla «effettiva origine» dei prodotti alimentari (10) – ma si declina con importanza significativa anche per i prodotti industriali, che in più occasioni rivendicano una loro specifica identità territoriale, siccome attributiva di possibili pregi competitivi.

Sicché, le scelte disciplinari sulla dichiarazione dell'origine dei prodotti nel mercato interno europeo risultano centrali non solo e non tanto sotto il profilo della tutela del consumatore (più volte invocata dai protagonisti di analoghe vicende, ed evocata, senza successo, anche dalla Regione Lazio nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale), quanto piuttosto sotto quello delle regole di corretta concorrenza fra le imprese e di corretta comunicazione nel mercato.

Esemplare in tal senso la scelta di una notissima azienda automobilistica tedesca, che firma la sua pubblicità radiotelevisiva con l'espressione «Das Auto» letta con forte accento tedesco, a rappresentare simbolicamente l'origine delle proprie autovetture, e con ciò la ritenuta affidabilità.

Altrettanto significativo (pur se non altrettanto noto) l'infoturno pubblicitario recentemente occorso ad un altro costruttore automobilistico tedesco, abituato a siglare la propria comunicazione pubblicitaria con la formula, anch'essa enfaticamente pronunciata in lingua tedesca, «Wir leben Autos», il quale per alcune settimane ha pubblicizzato sulla stampa un'autovettura multiuso, sottolineandone la dichiarata

qualità tedesca, ed ha poi interrotto improvvisamente tale pubblicità, quando un giornalista specializzato ha fatto notare che si tratta in realtà di una vettura costruita in Turchia su progetto e secondo le specifiche della maggiore azienda automobilistica italiana.

Il tema dell'*origine territoriale, geografica* e non solo *aziendale*, è dunque di generale interesse, anche per prodotti tipicamente industriali, quali le autovetture, e pone anzitutto un'essenziale esigenza di rispetto del canone di verità e di identificazione dei contenuti che consentono di attribuire l'*origine* ad un prodotto.

Non siamo qui sul terreno delle indicazioni obbligatorie dell'origine del prodotto alimentare, quali quelle attualmente previste – per restare nell'ambito dei prodotti alimentari – per la carne bovina, il pesce, i prodotti ortofrutticoli, l'olio di oliva vergine ed extravergine (11), bensì nell'ambito della *dichiarazione facoltativa* di origine, liberamente adottata dal singolo produttore, ma incidente sia nella concorrenza fra imprese sia nella comunicazione al consumatore.

Dichiarazione facoltativa sempre più spesso utilizzata dalle imprese, peraltro non sempre in modo trasparente. Così, per restare nell'ambito dei prodotti alimentari, si può ricordare la campagna lanciata alcuni mesi fa da un produttore di salumi, il cui *claim* recita: «È l'origine che fa la differenza», enfatizzando il radicamento territoriale di prodotti di massa ottenuti attraverso processi produttivi squisitamente industriali, peraltro senza precisare quale sia la concreta *origine* cui si fa riferimento, né in cosa questa si sostanzia (vale a dire: se sia riferita in ipotesi alla materia prima, alle tecniche adottate, al luogo di lavorazione, od all'insieme di tali criteri). E si può ricordare la recente iniziativa, sostenuta da fondi pubblici, per l'attivazione di un punto vendita di prodotti italiani a New York, ove sono stati proposti in vendita, fra l'altro, salumi etichettati con il logo *Italia* ma realizzati in USA (12).

La rilevanza, anche economica, della partita che si gioca attorno al tema dell'origine dei prodotti spiega dunque l'attenzione dei soggetti politici ed istituzionali ed il sovrapporsi, talvolta generoso, ma spesso non meditato, di legislatori che a vario titolo intervengono in un'arena di regolazione multilivello.

La legge n. 9/2011 della Regione Lazio si iscrive in questo processo.

3. - Il diritto comunitario, sino a tempi recenti, non forniva una generale definizione di *origine* o *provenienza*, se non a limitati fini doganali, secondo quanto previsto dal «Codice doganale comunitario» (CDC) del 1992 (13), e ciò sia per la generalità dei prodotti che specificamente per i prodotti alimentari.

(6) Cfr., in riferimento al diritto societario, U. NOACK - D.A. ZETZSCHE, *Corporate Governance Reform in Germany: The Second Decade*, Center for Business & Corporate Law Research Paper Series No. 0010, Düsseldorf, giugno 2005. Per il diritto agrario v. L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, III ed. con L. RUSSO, Milano, 2008; e per il diritto alimentare L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, V ed. con P. BORGHI e S. RIZZIOLI, Padova, 2011. Specificamente sul diritto alimentare come motore di innovazione anche istituzionale, sia consentito rinviare al mio *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in *Riv. dir. alim.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2009, 6.

(7) Sulla rilevanza della disciplina dell'origine per i prodotti agroalimentari, e per ulteriori indicazioni e riferimenti, v. S. MASINI, *Dal «mistero» dell'origine al diritto all'informazione nella presentazione dei prodotti agro-alimentari*, in questa Riv., 2003, 72; Id., *L'origine (geografica) della frutta non è quella (doganale) della macedonia*, *ivi.*, 2007, 552 e F. ALBISINNI, *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza*, in questa Riv., 2004, 201.

(8) Cfr. il d.l. 22 giugno 2012, n. 83, «Misure urgenti per la crescita del Paese», che all'art. 59, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, ha introdotto disposizioni per l'utilizzazione volontaria nelle etichette del pesce della «dicitura

«prodotto italiano» o altra indicazione relativa all'origine italiana o alla zona di cattura più precisa di quella obbligatoriamente prevista dalle disposizioni vigenti in materia».

(9) V. il comma 1 *bis*, aggiunto all'art. 43 del citato d.l. 22 giugno 2012, n. 83, dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134.

(10) V. il comma 1 *quater*, aggiunto all'art. 43 del citato d.l. 22 giugno 2012, n. 83, dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134.

(11) Per indicazioni e riferimenti sull'etichettatura d'origine, in generale ed in riferimento ai singoli prodotti citati nel testo, sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Diritto alimentare. Mercato e sicurezza*, BD *on line*, dir. da F. ALBISINNI, Wolters Kluwer It., www.leggiditaliaprofessionale.it, 2011.

(12) I responsabili dell'iniziativa, criticati da un'organizzazione professionale agricola, hanno dedotto a giustificazione della propria scelta l'impossibilità di superare altrimenti le rigide barriere sanitarie statunitensi, senza avvedersi che questo approccio finisce con il negare il radicamento territoriale delle produzioni agroalimentari, riducendo il *Made in Italy* ad una semplice ricetta, come tale replicabile e banalizzata.

(13) Regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913/92, che istituisce un codice doganale comunitario.

Soltanto nel 2008 il «Codice doganale comunitario aggiornato» (CDCA) (14), che avrà applicazione dal 24 giugno 2013 (15), ha previsto che la normativa in tema di origine introdotta da tale regolamento si applichi anche alle «altre misure comunitarie relative all'origine delle merci» (16), e non più soltanto a «la compilazione e il rilascio dei certificati d'origine» come prevedeva l'art. 22 del vecchio Codice doganale. Il CDCA ha pertanto natura e contenuto di generale regola d'origine anche all'interno della Comunità, non soltanto nei rapporti con l'esterno ed a fini doganali, e costituisce una sorta di *Codice europeo dell'origine* di portata generale.

La scelta anticipata nel 2008 dal CDCA per l'adozione di un canone unificato di origine, è stata da ultimo specificamente estesa ai prodotti alimentari. Sul finire del 2011, il regolamento n. 1169/2011 (17) ha introdotto per tali prodotti definizioni orizzontali di *origine* e *provenienza*, prevedendo che con «paese di origine» di un alimento si fa riferimento «all'origine di tale prodotto, come definita conformemente agli artt. da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92» (18) (vale a dire come definita dal CDC, destinato ad essere sostituito a breve dal CDCA), mentre con l'espressione «luogo di provenienza», si intende «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il "paese d'origine" come individuato ai sensi degli artt. da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92» (19). Tali disposizioni si applicheranno dal 13 dicembre 2014 (20).

Nell'oggi, tuttavia, in attesa dell'applicazione del nuovo regolamento sull'informazione al consumatore di prodotti alimentari (a far tempo dal 24 giugno 2013), e del CDCA (a far tempo dal 13 dicembre 2014), non è ancora vigente una generale disciplina comunitaria, che stabilisca il contenuto da attribuire ad *origine* e *provenienza* di un prodotto, e che fissi i canoni che un produttore è tenuto a rispettare ove intenda, volontariamente, dichiarare una certa *origine* di un prodotto.

Parimenti, a livello nazionale sono tuttora irrisolte incertezze ed aporie, più volte sottolineate dalla giurisprudenza, sul significato da attribuire ad *origine* e *provenienza*, pur dopo i ripetuti interventi legislativi tesi ad espandere le fattispecie di rilevanza penale disciplinate dall'art. 517 c.p. (21).

L'intervento legislativo della Regione Lazio si è così inserito in una lacuna dell'ordinamento, non prevedendo in ipotesi una disciplina cogente (a differenza di quanto avvenuto, ad esempio, con la legge italiana del 1998 sull'etichettatura di ori-

gine dell'olio di oliva) (22), né un marchio o segno distintivo nel senso di cui alla disciplina nazionale (23) e comunitaria (24), ma stabilendo i parametri che il privato è tenuto a rispettare per garantire la veridicità di quanto da lui volontariamente dichiarato sull'origine del prodotto.

4. - Individuata l'esistenza di uno spazio disciplinare, ancora non coperto da specifiche norme comunitarie (non essendo queste nell'oggi applicabili – come si è ricordato) o nazionali (in ragione delle richiamate incertezze e controversie sugli interventi del legislatore nazionale), il primo quesito che la legge della Regione Lazio oggetto di sindacato di costituzionalità sembra porre all'interprete è quello della competenza o meno della Regione ad intervenire in materia.

Ma, sia il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, sia la decisione della Corte, hanno lasciato in ombra il profilo della competenza (solo incidentalmente accennato nella sentenza, lì ove si osserva che la difesa della Regione, che aveva invocato i principi del *Codice del consumo* sul diritto del consumatore ad una adeguata informazione, non giovava alla resistente, essendo riferita ad un'area, quella dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato), ed hanno affrontato la questione esclusivamente sotto il profilo della coerenza o meno delle scelte regionali rispetto al vincolo che deriverebbe dall'ordinamento comunitario.

Così operando, lo scrutinio del Giudice delle leggi porta l'attenzione, non tanto sul compiuto merito della questione (che avrebbe consentito anche esiti diversi – come si chiarirà in prosieguo), ma sull'innovazione introdotta nel testo costituzionale dalla riforma del Titolo V.

In Italia, come è noto, in esito alla riforma del 2001 (25), il testo vigente dell'art. 117 Cost., al comma 1 prevede che l'esercizio della funzione legislativa si esercita «nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», ed ai commi 2, 3, 4 opera la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni.

L'attenzione dei commentatori, e le stesse pronunce della Corte, si sono concentrate prevalentemente sulla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni operata dai commi 2, 3, 4, dell'art. 117 Cost. nuovo testo. In questa prospettiva, ad esempio, numerose decisioni sono intervenute per perimetrare le competenze incidenti sulla materia «agricoltura» (26), scomparsa dalla lettera ma non dai contenuti dell'art. 117 Cost.,

(14) Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2008, n. 450/2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato).

(15) V. art. 188.2 del reg. n. 450/2008.

(16) Art. 35, lett. c) del reg. n. 450/2008.

(17) Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 25 ottobre 2011, n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva (CEE) 87/250 della Commissione, la direttiva n. 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva n. 1999/10/CE della Commissione, la direttiva n. 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive n. 2002/67/CE e n. 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione. Per alcuni primi commenti su questo regolamento v. *Riv. dir. alim., www.riv.stadirittoalimentare.it*, n. 2-2011, e *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012.

(18) Art. 2.3. del reg. n. 1169/2011.

(19) Art. 2.2., lett. g) del reg. n. 1169/2011.

(20) Art. 55 del reg. n. 1169/2011.

(21) Per ulteriori indicazioni su questa ormai risalente vicenda di confronto fra legislatore e giudici v. *supra* nota 5.

(22) Si tratta della l. 3 agosto 1988, n. 313, cui ha fatto seguito il regolamento (CE) della Commissione n. 2815/98 del 22 dicembre 1998 (in prosieguo sostituito dal vigente regolamento (CE) della Commissione n. 29/2012 del 13 gennaio 2012), con il quale si è espressamente ammessa l'indicazione di una provenienza geografica da un'area vasta, corrispondente a quella di un intero Stato membro della Comunità, senza richiedere alcuna altra qualità identificativa del prodotto, così innovando profondamente rispetto ai precedenti orientamenti della Commissione. Sulle vicende che hanno seguito l'approvazione di questa legge, e sul contenzioso instauratosi con la Commissione europea innanzi alla

Corte di giustizia v. L. COSTATO, *L'olio vergine di oliva tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 553; Id., *Norme tecniche relative ai prodotti agricoli e residua competenza nazionale in materia*, *ivi*, 2000, II, 131; Id., *La Corte di giustizia e le etichette dell'olio di oliva*, *ivi*, 2001, II, 34; Id., *Ancora sulle etichette dell'olio di oliva*, *ivi*, 2002, I, 807; S. MASINI, *Etichettatura dell'olio di oliva (osservazioni alla l. 3 agosto 1998, n. 313)*, in *Dir. dell'agr.*, 1998, 491; F. ALBISINNI, *Ma l'Europa è dalla parte dei consumatori? Il caso della legge sull'etichettatura dell'olio di oliva*, in questa *Riv.*, 1999, 73; Id., *La Commissione europea e l'etichettatura dell'olio di oliva*, in *Dir. dell'agr.*, 1999, 465; Id., *L'olio di oliva, la Commissione europea e il passo del cavallo*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili del 1999*, 2000, 211; Id., *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio di oliva vergine o extravergine*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 79; M. MINELLI, *L'olio del Chianti è solo quello del Chianti*, in questa *Riv.*, 2005, 258.

(23) Di cui al *Codice della proprietà industriale*, d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30.

(24) Di cui al regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio, del 26 febbraio 2009, sul marchio comunitario (versione codificata).

(25) Introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, frettolosamente approvata sul finire della legislatura. Per un'analisi in prospettiva agraristica delle incertezze e contraddizioni conseguenti a tale riforma v. *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, «Atti del convegno organizzato dall'IDAIC a Firenze il 13 aprile 2002», a cura di A. GERMANÒ, Milano, 2003; A. GERMANÒ, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2002.

(26) Dal gennaio 2002 al luglio 2012 sono quasi 200 le pronunce della Corte costituzionale, che hanno investito questioni che in vario modo riguardano l'agricoltura, con un'impressionante dimensione del contenzioso costituzionale in argomento, che ancora nei primi sette mesi del 2012 ha visto ben 23 decisioni della Corte in argomento.

commi 2 e 3 (27).

Minore attenzione ha invece sin qui ricevuto l'introduzione, operata con il comma 1 dell'art. 117 Cost., di una norma sulla gerarchia delle fonti, che in via generale (e generica) attribuisce rango costituzionale ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», con approccio ben diverso da quello seguito dal Tribunale costituzionale tedesco, che con il *Lissabon Urteil* (28), nel dichiarare la conformità alla Costituzione tedesca del Trattato di Lisbona, ha comunque espressamente confermato che ogni eventuale limite o vincolo alla competenza legislativa nazionale deve passare attraverso una previa formale ed esplicita deliberazione in tal senso del Parlamento tedesco, siccome unico soggetto munito di legittimazione democratica.

La Corte di cassazione ha avuto occasione di occuparsi più volte degli effetti dell'art. 117 Cost., comma 1, quanto a profili di responsabilità penale (29), riparazione per ingiusta detenzione (30), sussistenza di obbligazioni tributarie (31), ma nella maggioranza dei casi ha risolto il potenziale conflitto fra i diversi livelli di regolazione adottando un'interpretazione definita «adeguatrice» (32), oppure utilizzando il meccanismo della disapplicazione diretta della norma interna ad opera del giudice (33) senza necessità di spostare il conflitto sul piano costituzionale.

La Corte regolatrice ha tuttavia ritenuto di non poter risolvere in via interpretativa il conflitto ex art. 117 Cost., comma 1, fra norme di diritto interno e norme contenute nella CEDU (34), ed ha investito della questione la Corte costituzionale, la quale, con due sentenze del 2007 (35), ha ricostruito il quadro disciplinare risultante dalla riforma del 2001, in riferimento alla CEDU, disegnando un modello di fonti, articolato su più livelli, che non opera «soltanto nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni», ma «incide globalmente e univocamente sul contenuto della legge statale» (36), precisando che «Le norme necessarie a tale scopo sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria» (37), e concludendo: «Quanto detto sinora non significa che le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo acquistano la forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte. Proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione. La particolare natura delle stesse norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla

possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali (...) o dei principi supremi (...), ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasti tra le "norme interposte" e quelle costituzionali» (38).

Questo impianto disciplinare è stato più volte confermato nelle successive decisioni del Giudice delle leggi in tema di conflitti fra norme di diritto interno (soprattutto in materia penale) e norme della CEDU quali interpretate dalla Corte di Strasburgo (39).

Solo di recente, però, la Corte costituzionale ha esaminato il diverso profilo degli effetti della riforma del 2001 quanto al rapporto fra norme di diritto interno e norme di fonte comunitaria.

L'occasione è stata offerta da un'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, sul prospettato conflitto fra norme comunitarie sul mandato di arresto europeo e disciplina attuativa italiana (40).

Con la sentenza n. 227 del 2010 (41), i giudici del Palazzo della Consulta hanno individuato una linea di continuità fra la lettura dell'art. 11 Cost. elaborata nel corso degli anni e la riforma del 2001, pervenendo alla conclusione: «Quanto all'art. 117, primo comma, Cost., nella formulazione novellata dalla riforma del Titolo V, seconda parte della Costituzione, questa Corte ne ha precisato la portata, affermando che tale disposizione ha colmato la lacuna della mancata copertura costituzionale per le norme internazionali convenzionali, ivi compresa la Convenzione di Roma dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), escluse dalla previsione dell'art. 10, primo comma, Cost. (sentenze n. 348 e 349 del 2007). L'art. 117, primo comma, Cost. ha dunque confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», e precisando: «Il limite all'esercizio della funzione legislativa imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., è tuttavia solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, rapporto che, complessivamente considerato e come disegnato da questa Corte nel corso degli ultimi decenni, trova ancora «sicuro fondamento» nell'art. 11 Cost. Restano, infatti, ben fermi, anche successivamente alla riforma, oltre al vincolo in capo al legislatore e alla relativa responsabilità internazionale dello Stato, tutte le conseguenze che derivano dalle limitazioni di sovranità che solo l'art. 11 Cost. consente, sul piano sostanziale e sul piano processuale, per l'amministrazione e i giudici. In particolare, quanto ad eventuali contrasti con la Costituzione, resta ferma la garan-

(27) In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 206.

(28) È la nota sentenza del 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08, su cui v. F. PALERMO - J. WOELK, «Maastricht reloaded: il Tribunale costituzionale tedesco e la ratifica condizionata del Trattato di Lisbona», in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, III, 1027.

(29) V. Cass. Sez. III Pen. 13 luglio 2009, n. 39078, Apponi ed a., rv. 245.348; Cass. Sez. III Pen. 3 marzo 2010, n. 15378, Valentino, rv. 246.608; Cass. Sez. Un. Pen. 25 giugno 2009, n. 38691, Caruso, rv. 244.189, in *Cass. pen.*, 2010, 90.

(30) V. Cass. Sez. IV Pen. 9 luglio 2009, n. 35689, Farris, rv. 245.311.

(31) V. Cass. Sez. V Civ. 10 dicembre 2002, n. 17564, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 2162.

(32) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 13 luglio 2009, n. 39078, cit.

(33) Cfr. Cass. Sez. V Civ. 10 dicembre 2002, n. 17564, cit.

(34) Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e Protocollo addizionale della Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, a cui è stata data esecuzione con l. 4 agosto 1955, n. 848.

(35) Sentenza n. 348 del 24 ottobre 2007, rel. Silvestri, in *Giur. cost.*, 2007, 5, 3475, riguardante norme in tema di determinazione dell'indennità di esproprio; sentenza n. 349 del 24 ottobre 2007, rel. Tesauro, *ivi*, 2007, 5, 3535, riguardante norme in tema di determinazione del risarcimento del danno da occupazione acquisitiva.

(36) Così il punto 4.4. della sentenza n. 348/2007, cit.; corsivo aggiunto.

(37) Così il punto 4.5. della sentenza n. 348/2007, cit.; corsivo aggiunto.

(38) Così il punto 4.7. della sentenza n. 348/2007, cit.; corsivo aggiunto.

(39) V. Corte cost. sentenza 311/2009 del 26 novembre 2009, rel. Tesauro, in *Riv. dir. internaz.*, 2010, 1, 163; sentenza n. 317/2009 del 4 dicembre 2009, rel. Silvestri, *ivi*, 2010, 1, 180; sentenza n. 138/2010 del 15 aprile 2010, rel. Criscuolo, in *Giust. civ.*, 2010, 6, I, 1294; sentenza n. 187/2010 del 28 maggio 2010, rel. Grossi, in *Giur. cost.*, 2010, 3, 2212; sentenza n. 196/2010 del 4 giugno 2010, rel. Quaranta, in *Foro it.*, 2010, 9, I, 2306; sentenza n. 1/2011 del 5 gennaio 2011, rel. Maddalena, in *Giur. cost.*, 2011, 1, 1; sentenza n. 80/2011 dell'11 marzo 2011, rel. Frigo, in *Riv. dir. internaz.*, 2011, 2, 578; sentenza n. 113/2011 del 7 aprile 2011, rel. Frigo, *ivi*, 2011, 3, 960; sentenza n. 236/2011 del 22 luglio 2011, rel. Lattanzi, in *Cass. pen.*, 2011, 12, 4142; ed ancora di recente ordinanza 7 giugno 2012, n. 150, rel. Tesauro, in *Foro it.*, 2012, fasc. 6.

(40) V. Cass. Sez. VI Pen. 15 luglio 2009, n. 33511 (ord.), Papierz, rv. 244.756, che ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità, ritenendo: «In tema di mandato di arresto europeo, non è manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 27, comma 3, e 117, comma 1, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lett. r), l. 22 aprile 2005 n. 69, nella parte in cui non prevede il rifiuto della consegna del residente non cittadino».

(41) Sentenza 21 giugno 2010, n. 227, rel. Tesauro, in *Giur. cost.*, 2012, 3, 2598.

zia che, diversamente dalle norme internazionali convenzionali (compresa la CEDU: sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), l'esercizio dei poteri normativi delegati all'Unione europea trova un limite esclusivamente nei principi fondamentali dell'assetto costituzionale e nella maggior tutela dei diritti inalienabili della persona (sentenze n. 102 del 2008, n. 284 del 2007, n. 169 del 2006)» (42).

Sulla base di tali considerazioni, la Corte costituzionale ha ribadito la distinzione fra:

- norme comunitarie provviste di effetto diretto all'interno dell'ordinamento, il cui contenuto deve intendersi comprensivo di quanto risultante dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, le quali non danno luogo ad una questione di legittimità costituzionale, atteso che le norme interne in contrasto con le norme comunitarie aventi effetto diretto devono essere disapplicate dal giudice interno, il quale deve applicare la norma comunitaria in luogo di quella interna, disapplicando la norma interna (43); e

- norme comunitarie prive di effetto diretto, in riferimento alle quali le norme interne conservano la loro rilevanza e sono soggette a scrutinio di costituzionalità.

La ricostruzione così elaborata, ed ancora di recente autorevolmente confermata ad opera del giudice relatore della citata sentenza n. 227/2010 (44), risulta peraltro applicabile al caso delle questioni di legittimità costituzionale rimesse alla Corte in via incidentale da un'autorità giurisdizionale, ma non copre il ben diverso caso (quale quello qui in discussione), in cui la questione di legittimità costituzionale sia proposta in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei ministri avverso una legge regionale o viceversa sia promossa da una Regione avverso una legge statale.

In questo caso, anche in presenza di un'ipotesi di violazione di norme comunitarie aventi effetto diretto, manca il giudice interno chiamato a disapplicare la norma interna in ipotesi confliggente con quella comunitaria, e l'art. 117, primo comma, Cost. si risolve in meccanismo di rinvio alla norma comunitaria, quale norma interposta che integra «il contenuto del parametro costituzionale» (45) anche nel caso di norme comunitarie di diretta applicazione. D'altro canto la stessa Corte costituzionale, con la sentenza 15 aprile 2008, n. 102 e con la coeva ordinanza n. 103 (46), ha rivendicato la propria legittimazione a sollevare innanzi alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali sulle norme comunitarie, nei giudizi promossi in via di azione, per l'assenza di altro giudice che possa sollevare tale questione; con ciò riconoscendo il diverso atteggiarsi della propria relazione con la Corte di giustizia in riferimento alle questioni di legittimità costituzionale proposte in via diretta ed a quelle proposte in via incidentale (47).

5. - Senza necessità di investire il primo comma dell'art. 117, la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio poteva essere proposta e definita attraverso il richiamo alla competenza esclusiva della legislazione statale

in materia di «opere dell'ingegno» (categoria nella quale rientrano i segni distintivi dei prodotti e fra questi il «Made in ...») e di «tutela della concorrenza» (per il rilievo che tali segni hanno nella competizione fra imprese), oltre che in materia di «ordinamento civile» (come si osserva incidentalmente nella motivazione della sentenza in commento).

Ma tali criteri non risultano invocati nel ricorso introduttivo. Del resto, anche in passato, in casi simili, lo Stato non ha obiettato a leggi regionali che hanno introdotto nuovi marchi e segni distintivi per prodotti agricoli ed alimentari (48), ed ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Bolzano sul marchio «Qualità Alto Adige» (49) solo per asserita violazione dei principi del bilinguismo; questione definita nel corso del giudizio con l'adozione da parte della Provincia di una nuova formulazione con più varianti linguistiche; sicché la Corte costituzionale con ordinanza 25 febbraio 2008, n. 42 (50) ha dichiarato estinto il giudizio per l'intervenuta rinuncia ai ricorsi.

Nel caso qui in commento, il ricorso, anziché censurare la legge regionale per incompetenza, ha preferito invocare i vincoli esterni all'esercizio delle competenze legislative regionali ex art. 117, comma 1, ed interni, ex art. 120, comma 1, Cost.

Così operando, però, il Governo ha implicitamente chiesto alla Corte costituzionale una pronuncia destinata a fare stato anche in riferimento ai vincoli esterni posti alla legislazione statale, atteso che il comma 1 dell'art. 117 Cost. pone vincoli esterni identici all'esercizio della potestà legislativa, ad opera dello Stato come delle Regioni – come già chiarito dalla richiamata giurisprudenza costituzionale in punto (51).

Considerata l'estrema delicatezza del tema, e le ripetute contestazioni della Commissione avverso le tante leggi sul «Made in Italy» approvate in questi anni dal Parlamento italiano e rimaste di fatto prive di effettiva applicazione in ragione delle contestazioni della Commissione, e considerato nel medesimo tempo il dibattito in corso nelle sedi istituzionali europee circa possibili nuove ed originali scritture e letture della disciplina in tema di origine, una consapevole prudenza avrebbe dovuto suggerire alla Presidenza del Consiglio dei ministri di evitare di porre una questione di legittimità costituzionale in termini che rischiavano di irrigidire in espliciti vincoli di rango costituzionale anche a carico del legislatore nazionale ciò che il legislatore nazionale, con l'esplicita approvazione a larga maggioranza ancora in tempi assai recenti di leggi in materia di «Made in Italy» (52), ha sin qui rifiutato come vincolo esterno alla propria competenza.

In altre parole: proporre ricorso – come nel caso qui in commento – avverso una legge regionale, censurando la dedotta violazione del vincolo in ipotesi derivante dell'ordinamento comunitario ex art. 117, comma 1, senza tener conto che il ricorso così proposto si traduce anche in un'implicita negazione delle competenze legislative del Parlamento, che pure in materia ha rivendicato e continua a rivendicare una propria competenza contestando il dedotto vincolo comunitario.

(42) Così il punto 7 della sentenza n. 227/2010, cit.; corsivo aggiunto.

(43) Sulla distinzione fra *disapplicazione* e *non-applicazione* in riferimento ai peculiari profili che l'applicazione del diritto europeo pone nell'area del diritto penale, v. le suggestive analisi di C. SOTIS, *La «Mossa del cavallo». La gestione dell'incoerenza nel sistema penale europeo*, relazione presentata al seminario «Garantías constitucionales y derecho penal europeo», in corso di pubbl., che ho potuto leggere per la cortesia dell'A.

(44) Cfr. G. TESAURO, *Relazioni tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, Bruxelles, 25 maggio 2012, in www.cortecostituzionale.it.

(45) Cfr. G. TESAURO, *op. ult. cit.*

(46) Entrambe in *Giur. cost.*, 2008, rispettivamente 1194 e 1192.

(47) Per un'analisi critica, che sottolinea la natura solo formale dell'opzione adottata dalla Corte costituzionale, e per ulteriori indicazioni e ampi riferimenti v. L. PRINCIPATO, *Il processo di integrazione europea nel contrasto fra tutela dell'ambiente e libertà di circolazione delle merci*, in

Diritto e Società, 2011, 507, a p. 517 ss.

(48) È il caso, ad esempio, della legge Regione Toscana 15 aprile 1999, n. 25, «Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche di produzione integrata e tutela contro la pubblicità ingannevole», su cui v. S. MASINI, *Funzioni e limiti del marchio regionale a connotazione geografica - Prime osservazioni alla l.r. Toscana n. 12/1999*, in questa Riv., 1999, 657; e della legge Regione Emilia-Romagna 28 ottobre 1999, n. 28, «Valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche rispettose dell'ambiente e della salute dei consumatori».

(49) Legge prov. Bolzano 22 dicembre 2005, n. 12, «Misure per garantire la qualità nel settore dei prodotti alimentari ed adozione del «marchio di qualità con indicazione di origine»».

(50) In *Giur. cost.*, 2008, 1, 449.

(51) V. *supra* note 35, 36.

(52) V. *supra* note 5, 8, 9, 10.

rio, significa paradossalmente agire in pregiudizio di quello stesso legislatore nazionale, le cui competenze l'azione del Governo *ex art.* 127 Cost. sarebbe deputata a tutelare.

Si potrebbe parlare in un caso siffatto di eterogenesi dei fini, ma torna piuttosto alla mente la celebre battuta del protagonista di un film di Nanni Moretti: «*Continuiamo così, facciamoci del male*».

6. - Che la scelta espressa nei motivi di ricorso finisca per investire non la sola competenza regionale, ma in generale la legittimità anche di interventi del legislatore nazionale, è confermato espressamente dalla pronuncia della Corte costituzionale, che con succinta motivazione ricorda il divieto imposto agli Stati membri di introdurre misure di effetto equivalente a restrizioni alla libera circolazione delle merci, e conclude per l'esistenza di un divieto imposto *anche* al legislatore regionale (siccome imposto in via generale al legislatore nazionale) di adottare norme in tema di garanzia dell'origine dei prodotti; divieto che in conseguenza della decisione della Corte assume oggi rango e valore di norma costituzionale, di portata tanto più generale quanto più la sentenza è succintamente motivata e priva di declinazioni e specificazioni qualsivoglia.

Il risultato paradossale è che, dopo la sentenza n. 191/2012 della Corte costituzionale, lo Stato italiano, quando si troverà a discutere in sede europea, innanzi alla Commissione od innanzi alla Corte di giustizia, una propria legge nazionale sul «*Made in Italy*» [a cominciare dall'ultimo recente decreto legge del giugno 2012 contenente «Misure urgenti per la crescita del Paese», e dalla relativa legge di conversione (53)], dovrà non solo misurarsi con le posizioni della Commissione e con la giurisprudenza della Corte di giustizia, ma dovrà prima ancora misurarsi con la giurisprudenza della propria Corte costituzionale, che verrà certamente invocata, sia nelle procedure di contestazione ed infrazione promosse dalla Commissione, sia in sede di rinvio pregiudiziale in eventuali giudizi promossi avanti all'autorità giudiziaria da uno dei tanti soggetti interessati a far cadere le normative in tema di dichiarazione di origine dei prodotti.

7. - L'aspetto paradossale del vincolo costituzionale che il ricorso del Governo, e la pronuncia della Corte, hanno allo stato imposto all'intero Paese quanto alla possibilità di dichiarare e valorizzare identità ed origine dei prodotti, risulta ancor più palese, ove si consideri che – nel merito – la vicenda poteva avere un epilogo diverso, se condotta con maggiore consapevolezza dell'evoluzione del diritto comunitario sulla questione controversa.

Quanto agli orientamenti della giurisprudenza comunitaria, occorre sottolineare che delle tre decisioni richiamate dalla Corte costituzionale come precedenti idonei ad esprimere il *diritto vivente europeo*, la notissima decisione *Dassonville* del 2004 (54) non ha toccato affatto il tema specifico delle indicazioni di origine dei prodotti, riguardando il ben diverso tema

del regime amministrativo di importazione, e si è limitata ad enunciare principi generali in tema di misure di effetto equivalente, che vanno però concretamente declinati con riferimento alle singole fattispecie; la decisione del 2003 sui *marchi regionali francesi* (55) non si è espressa sul merito della questione, avendo la Francia spontaneamente soppresso in corso di giudizio i marchi regionali in contestazione, sicché la decisione riguarda esclusivamente il ritardo nell'ottemperanza entro il termine prefissato al parere motivato della Commissione accettato dal governo francese (56); e soltanto la sentenza del 2002 sulla menzione «*Markenqualität aus deutschen Landen*» (57) è entrata nel merito della valutazione di illegittimità del marchio di qualità, peraltro sottolineando nella motivazione che in quel caso si trattava di marchio esteso a coprire l'intero territorio tedesco nonché di marchio esplicitamente inteso a garantire la conformità a specifici standard qualitativi di prodotto.

A fronte di questo singolo precedente giudiziale, negli stessi anni di inizio secolo la Corte di giustizia in altre decisioni ha invece segnato passi importanti nella via giudiziaria alla valorizzazione delle identità territoriali e dell'origine.

Così nel caso *Warsteiner*, con una decisione del novembre 2000 (58), la Corte ha dichiarato la compatibilità con il diritto comunitario di norme nazionali, che assicurino la protezione delle indicazioni geografiche al di fuori delle ipotesi disciplinate dal regolamento n. 2081/92, e così in assenza di qualunque legame fra le caratteristiche materiali del prodotto e la sua provenienza geografica, ed anche in assenza di qualunque apprezzabile differenza obiettiva fra prodotti ottenuti in località diverse. Questa pronuncia della Corte, in realtà, si connota per quello che non dice non meno che per quello che dice. L'elemento di maggior rilievo della motivazione, infatti, accanto ad una lettura del regolamento n. 2081/92 (59) che ne circoscrive l'area applicativa, è nel totale silenzio serbato sugli artt. 30 e 36 del TCE (oggi artt. 34 e 36 TFUE) in tema di divieto delle misure di effetto equivalente alle restrizioni alle importazioni. È sufficiente considerare l'ampio e decisivo rilievo tradizionalmente attribuito a queste disposizioni nella giurisprudenza comunitaria, al fine di decidere sulla legittimità o meno delle normative nazionali in tema di denominazione ed etichettatura dei prodotti agricoli e alimentari, per concludere che nella decisione sulla *Warsteiner Bier* l'omissione di ogni richiamo a queste norme segna in realtà, dietro la dichiarata apparenza di una rassicurante continuità nei principi, una tappa importante nel processo di riscrittura delle regole di comunicazione nel commercio alimentare. Attraverso l'uso di strumenti tradizionalmente cari ai giudici legislatori di *common law*, la Corte di giustizia, con un sapiente dosaggio fra *distinguishing* ed *overruling*, opera nel senso di una legislazione giudiziale, che dal dichiarato rispetto dei propri precedenti muove in realtà verso momenti valutativi franchi da ogni elemento di statica conservazione.

In prosieguo, la stessa Commissione europea ha parzialmente rivisto le proprie posizioni in argomento. Nel caso

(53) D.l. 22 giugno 2012, n. 83, cit. *supra* alla nota 8, e l. 7 agosto 2012, n. 134, cit. *supra* alle note 9 e 10.

(54) Corte di giustizia 11 luglio 1974, in causa C-8/1974, *Dassonville* c. Belgio, in *Racc.*, pag. 837.

(55) Corte di giustizia 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica Francese, in *Racc.*, pag. I-02389.

(56) Tant'è che la motivazione della sentenza nulla dice sul merito della questione, limitandosi ad osservare, in riferimento alle difese della Francia, che eccettuata di avere eliminato in corso di giudizio le disposizioni nazionali controverse: «16. A questo proposito occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presenta alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato; ed il dispositivo recita esclusivamente: «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 "Savoie",

"Franche-Comté", "Corse", "Midi-Pyrénées", "Normandie", "Nord-Pas-de-Calais", "Ardennes de France", "Limousin", "Languedoc-Roussillon" e "Lorraine", la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenenti in forza dell'art. 28 CE».

(57) Corte di giustizia 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania, in *Racc.*, pag. I-09977.

(58) Sentenza *Warsteiner Brauerei* del 7 novembre 2000, in causa C-312/98, Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft eV c. Warsteiner Brauerei Haus Cramer GmbH & Co. KG., in *Racc.*, pag. I-09187; per un commento sia consentito rinviare al mio *L'Aceto balsamico di Modena, il Torrione di Alicante e la Birra di Warstein (Denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 101.

(59) Regolamento del Consiglio (CEE) 14 luglio 1992, n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari.

Budweiser (60), deciso nel novembre 2003 dalla Corte di giustizia in senso favorevole alla tutela delle indicazioni di origine geografica semplice dei prodotti alimentari, la Commissione ha significativamente concluso: «La Commissione fa valere che dalla giurisprudenza risulta che il regolamento n. 2081/92 non osta a che una convenzione bilaterale conferisca, eventualmente in associazione con altri testi legislativi nazionali, una protezione assoluta, vale a dire indipendente da qualsiasi utilizzazione che comporti un rischio di inganno, ad un'indicazione geografica, come quella di cui trattasi nella causa principale, per cui non esista alcun nesso tra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica» (61).

In questi stessi anni, l'apertura della Commissione europea verso nuove posizioni in tema di origine degli alimenti è stata fortemente sollecitata dalla diffusa e crescente domanda di identità territoriale dei prodotti agricoli ed alimentari, che in diverse regioni europee ha denunciato l'inadeguatezza e la limitatezza degli strumenti introdotti dal regolamento n. 2081/92 sulle DOP e IGP, in riferimento ai due possibili versanti della rivendicazione di una qualità nazionale, legata al Sistema-Paese (per l'alimentazione, come già per la moda), e di una qualità strettamente locale legata a micro-aree. Da ciò una molteplicità di iniziative nazionali, regionali, e perfino comunali, legislative e amministrative.

Sicché il tema delle qualità, materiali ed immateriali, e fra queste il tema dell'origine geografica, dei prodotti agricoli ed alimentari ha acquistato nell'ultimo decennio crescente rilievo nel dibattito europeo.

La Commissione europea nel 2008, con il «Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità» (62), ha promosso un ampio confronto sul tema, invitando tutti gli interessati, singoli e soggetti collettivi, ad inviare entro il 31 dicembre 2008 osservazioni, commenti e risposte (63). I numerosi commenti raccolti sono stati pubblicati sul sito della Commissione, e sulla base di tale indagine nel 2009 è stata pubblicata una *Comunicazione* della Commissione, contenente proposte per l'integrazione e modifica dei regimi vigenti (64).

Ne è emersa, fra l'altro, l'esistenza di un crescente numero di regimi facoltativi di certificazione, di matrice sia privata che pubblica. La Commissione nel dicembre 2010 ha quindi presentato un'ulteriore *Comunicazione*, sintetizzando analisi e proposte quanto ai regimi di certificazione (65).

Un inventario condotto nel 2010 (66) ha censito oltre 440 diversi regimi, la maggior parte dei quali istituiti nell'ultimo decennio e molti dei quali contengono, nei segni, nei simboli e nei loghi, espliciti riferimenti all'origine geografica dei prodotti, sia su base nazionale sia su base regionale. È sufficiente

qui citare, fra i tanti, «*Geprüfte Qualität Thüringen*», «*Produit en Bretagne*», «*Terroirs de Picardie*», «*Certificación de Productos agroalimentarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura*», «*Lorraine notre signature*», rinviando per il dettaglio al richiamato inventario.

Rispetto a questa molteplicità di regimi di certificazione e dichiarazione dell'origine di prodotti agroalimentari, spesso di matrice pubblicitaria ed introdotti in via amministrativa o legislativa, non risulta che la Commissione abbia in ipotesi promosso procedure di infrazione, pur conoscendo l'esistenza ed il contenuto di tali regimi, in ragione appunto dell'accurato inventario condotto in questi anni.

Già questo appare elemento di notevole rilievo, che avrebbe dovuto indurre ad ampliare l'indagine in sede di scrutinio di costituzionalità della legge della Regione Lazio, al fine di accertare lo stato del *diritto europeo vivente* nell'oggi, indagando su eventuali differenze o similarità fra la disciplina introdotta dalla legge regionale in esame ed i regimi di dichiarazione e certificazione dell'origine dei prodotti agroalimentari, abitualmente praticati in altri Paesi dell'Unione europea senza opposizione o censura della Commissione europea.

Ma l'aspetto più interessante che emerge da questo inventario, ove lo si confronti con le determinazioni della Commissione in tema di erogazione di aiuti comunitari alle imprese, è constatare che molti di questi regimi nazionali o regionali di certificazione e dichiarazione di qualità dei prodotti agroalimentari legate alla loro origine geografica, non solo non sono stati oggetto di censure da parte della Commissione, ma anzi sono stati espressamente approvati in positivo, al punto di essere ammessi a beneficiare di aiuti europei.

Così, per citare solo alcuni esempi:

- il marchio «*Gesicherte Qualität Baden-Württemberg*» (67), il cui uso è stato approvato dalla Commissione europea con nota 17 settembre 2003 (68);

- il marchio «*Geprüfte Qualität - Bayern*» (69), il cui uso è stato approvato dalla Commissione europea con nota 3 giugno 2005 (70);

- il marchio «*Alementos Artesano de Navarra*» (71), il cui uso è stato approvato dalla Commissione europea con nota 18 agosto 2008 (72);

- il marchio «*Calidad Agroalimentaria Control Region de Murcia*», il cui uso è stato approvato dalla Commissione europea con nota 14 dicembre 2006 (73);

- il marchio «*CV Calidad Agroalimentaria Comunidad Valenciana*» (74), il cui uso è stato approvato dalla Commissione europea nel 2007 e nel 2008 (75);

- e, per restare all'Italia, il marchio «*Qualität Südtirol - Qualität Alto Adige*», di cui alla legge Prov. aut. Bolzano 22

(60) Sentenza *Budweiser* del 18 novembre 2003, in causa C-216/01, *Budejovick? Budvar c. Rudolf Ammersin GmbH*, in *Racc.*, pag. I-13617.

(61) Punto 72 della motivazione della sentenza *Budweiser*, cit.

(62) Bruxelles, 15 ottobre 2008, COM(2008) 641 def.

(63) Per un'ampia analisi a più voci del Libro Verde v. *Riv. dir. alim.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2009.

(64) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla politica di qualità dei prodotti agricoli, Bruxelles, 28 maggio 2009, COM(2009) 234 def. Sull'intera vicenda v. A. GERMANÒ, *Le politiche europee della qualità alimentare*, in *Agricoltura e alimentazione - Principi e regole della qualità - Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del Convegno AIDA-IDAIC di Macerata del 9-10 ottobre 2009, a cura di F. ADORNATO - F. ALBINI - A. GERMANÒ, Milano, 2010, 189.

(65) Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari, in *G.U.U.E.* 16 dicembre 2010, C 341/04.

(66) Inventario redatto da Areté per la Commissione europea, DG AGRI, in http://ec.europa.eu/agriculture/quality/certification/docs/inventory_list_en.pdf.

(67) Registrato al Deutsches Patent - und Markenamt il 7 gennaio 2004.

(68) Bruxelles, 17 settembre 2003, C(2003) 3222 fin., Staatliche Beihilfe Nr. 541/2002 - Deutschland (Baden-Württemberg) - Qualitätsprogramm und Qualitätszeichen «Gesicherte Qualität mit Herkunftsangabe».

(69) Registrato al Deutsches Patent - und Markenamt il 13 settembre 2001.

(70) Bruxelles, 3 giugno 2005, C(2005) 1739, Staatliche Beihilfe/Deutschland (Bayern) Beihilfe Nr. 275/2004 Qualitätsprogramm «Geprüfte Qualität» Erweiterung des Anwendungsbereichs.

(71) Registrato alla Oficina Española de Patente y Marcas.

(72) Bruxelles, 18 agosto 2008, C(2008) 4572, Ayuda estatal/España (Navarra) Ayuda nº N 176/2008 Publicidad de productos agrícolas incluidos en el Anexo I del Tratado CE, amparados por denominaciones de calidad.

(73) Bruxelles, 14 dicembre 2006, C(2006) 6865 Ayuda estatal/España (Murcia) - Ayuda nº N 90/2006 Inspección de productos agroalimentarios de calidad. Bruxelles, 8 giugno 2007, C(2007) 2546: Ayudas estatales/España (Valencia) - N 788/2006 Ayuda para la mejora de la calidad agroalimentaria.

(74) Registrato alla Oficina Española de Patente y Marcas.

(75) Bruxelles, 8 giugno 2007, C(2007) 2546: Ayudas estatales/España (Valencia) - N 788/2006 Ayuda para la mejora de la calidad agroalimentaria, e XA Number XA 426/2008.

dicembre 2005, n. 12 (76), il cui uso è stato approvato dalla Commissione europea con nota 20 ottobre 2005 (77).

In tutti questi casi l'elemento, che ha indotto la Commissione a ritenere legittimi tali sistemi pubblici di certificazione e dichiarazione dell'origine, è stata la previsione della possibile utilizzazione di questi sistemi da parte di tutti i produttori operanti nel territorio dell'Unione europea, a parità di condizioni e di possibilità di accesso, così da soddisfare sul piano formale i requisiti di parità di regime per i prodotti nazionali e per quelli di altri Stati membri fissati dalla direttiva 70/50/CEE (78) e confermati dalla sentenza *Eggers* della Corte di giustizia (79), con la precisazione peraltro che in caso di utilizzazione dei predetti marchi di qualità «da un produttore di un'altra Regione o di un altro Stato membro, la dicitura "xxxxxx" ed il campo multicolore nella parte inferiore del marchio saranno sostituiti con il nome e con il simbolo della Regione o del Paese corrispondenti» (80).

La soluzione così accettata dalla Commissione si colloca – con evidenza – in una prospettiva antitetica a quella affermata dalla Corte costituzionale, lì ove questa ha dichiarato illegittima, per contrasto con il dedotto vincolo che deriverebbe dall'ordinamento comunitario, la normativa regionale mirante «a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine» (81), senza bilanciare tale astratta e generale affermazione con alcuna precisazione ed alcun *distinguishing*.

Esistevano ed esistono, nell'*acquis communautaire* dell'oggi, elementi disciplinari che potevano indurre a conclusioni diverse, ma tali elementi non hanno ricevuto alcuna considerazione all'interno del giudizio di legittimità costituzionale.

Riconoscere – come ha fatto la Commissione europea nei casi soprarichiamati – la legittimità di normative regionali che istituiscano marchi regionali di qualità con indicazione di origine e che riservino il nome della propria regione ai prodotti da questa provenienti, ammettendo anche produttori di altre regioni ad utilizzare il sistema di qualità così introdotto ma utilizzando il nome di queste altre regioni e non quello della regione che ha istituito il sistema, significa con evidenza ammettere una differenziazione dei prodotti nel mercato, rendendo trasparente al consumatore le diverse origini geografiche dei singoli prodotti; con ciò introducendo un principio, che nei fatti risulta antitetico rispetto ad un generalizzato divieto di differenziazioni nel mercato in ragione dell'origine territoriale, quale enunciato dalla Corte costituzionale senza tenere conto dell'evoluzione del *diritto vivente comunitario* rispetto alla pronuncia di dieci anni fa della Corte di giustizia

nel caso «*Markenqualität aus deutschen Landen*» (82).

Va detto che un'esplicita previsione circa la possibile apertura del sistema regionale a prodotti e produttori di altre regioni, con contestuale indicazione della diversa origine da altra regione, è assente nel testo della legge n. 9/2011 della Regione Lazio. Si tratta, del resto, di legge manifestamente incompleta – a conferma dell'insostenibile inconsapevolezza con cui è stata redatta ed emanata (83) – lì ove all'art. 1 individua quale propria finalità quella di assicurare ai consumatori un'adeguata e trasparente informazione, ma ai successivi articoli non indica in alcun modo le forme, i simboli e le modalità con le quali in ipotesi comunicare tali informazioni, limitandosi a prevedere l'istituzione di un elenco regionale, senza precisare il rapporto fra elenco regionale ed etichettatura e comunicazione dei prodotti.

La stessa legge prevede peraltro successive delibere della Giunta (84) e la possibile istituzione di «un'apposita struttura amministrativa» (85). Sicché la Giunta, ove avvertita della complessità e delicatezza del tema investito, innanzi al ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, ben avrebbe potuto intervenire per aggiustare il tiro, esplicitando con una delibera applicativa ed interpretativa elementi di possibile coerenza con i più recenti orientamenti comunitari soprarichiamati.

Ciò non è avvenuto, ed oggi il legislatore nazionale ed il sistema agroalimentare italiano si trovano a fare i conti non solo e non tanto con vincoli imposti dall'ordinamento comunitario (vincoli il cui contenuto – come si è ricordato in queste brevi note – lascia significativi spazi di flessibilità), quanto piuttosto con il vincolo, ben più gravoso, di una decisione della nostra Corte costituzionale.

8. - La possibilità di praticare un diverso approccio, che consenta di coniugare coerenza con le norme europee sul mercato unico ed attenzione verso le identità regionali, è stata confermata in questi ultimi mesi da una vicenda, simile a quella oggetto della pronuncia della Corte costituzionale, ma che si è conclusa con esiti opposti.

La Regione Puglia nel 2009 ha registrato il marchio «*Prodotti di Puglia*» come marchio comunitario collettivo presso l'UAMI (Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno), di Alicante, preposto alla registrazione dei marchi comunitari (86).

La Commissione europea nel 2011 ha contestato allo Stato italiano l'asserita incompatibilità di tale marchio regionale con le disposizioni di cui all'art. 34 TFUE e con i principi giurisprudenziali, che risulterebbero dalle decisioni della Corte di giustizia del 5 novembre 2002 contro la Germania

(76) Legge Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2005, n. 12, «Misure per garantire la qualità nel settore dei prodotti alimentari e adozione del "marchio di qualità con indicazione di origine"».

(77) Bruxelles, 20 ottobre 2005, C(2005) 3849 def., Aiuti di Stato N. 45/2005 - Italia Misure per garantire la qualità nel settore dei prodotti alimentari e adozione del «marchio di qualità con indicazione di origine» (Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige).

(78) Direttiva 70/50/CEE della Commissione del 22 dicembre 1969, che trova la sua fonte normativa nel disposto dell'art. 33, par. 7, del Trattato; relativa alla soppressione delle misure di effetti equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE; v. in particolare l'art. 2, par. 3, lett. s) di tale direttiva.

(79) Sentenza *Eggers* del 12 ottobre 1978, in causa C-13/78, Joh. Eggers Sohn et Co. c. Città di Brema, in *Racc.*, pag. 1935.

(80) V. l'art. 3, comma 3, ult. periodo, della legge Prov. Bolzano 22 dicembre 2005, n. 12, cit., per il marchio «*Qualität Südtirol - Qualität Alto Adige*»; disposizioni analoghe sono dettate per il marchio «*Gesicherte Qualität Baden-Württemberg*», e per il marchio «*Geprüfte Qualität - Bayern*».

(81) Così la sentenza n. 191/2012 della Corte costituzionale, nella parte finale della motivazione.

(82) V. *supra* nota 57.

(83) Insostenibile inconsapevolezza del quadro normativo in materia,

confermata dalla Regione Lazio ancora assai di recente, dopo l'instaurazione del giudizio di costituzionalità sulla legge regionale n. 9/2011, con l'approvazione di un'ulteriore legge regionale: la legge Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari». Quest'ultima legge sul piano formale vincola (peraltro in modo generico) l'erogazione dei contributi in essa previsti al rispetto delle norme europee in tema di Aiuti di Stato, e prevede la notifica alla Commissione europea ai sensi della direttiva 98/34/CE sulla procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, ma istituisce un marchio regionale di qualità senza nulla prevedere quanto alla possibile apertura del marchio all'utilizzazione da parte di produttori appartenenti ad altre regioni dell'Unione europea, così ponendosi palesemente al di fuori dell'*acquis communautaire* dell'oggi, pur con le specificazioni soprarichiamate.

(84) V. l'art. 4 della legge Regione Lazio n. 9/2011, cit.

(85) V. l'art. 5 della legge Regione Lazio n. 9/2011, cit. Incidentalmente, non si può non rilevare che, in epoca di *spending review*, la decisione della Corte costituzionale, non condivisa da chi scrive per le ragioni espresse in queste note, ha tuttavia evitato il proliferare di ulteriori strutture amministrative.

(86) V. *supra* nota 24.

(87) e del 6 marzo 2003 contro la Francia (88) (vale a dire: le medesime decisioni citate nella sentenza della Corte costituzionale qui in commento).

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha reso nota la contestazione della Commissione alla Regione Puglia ed ai Ministeri delle attività produttive e delle politiche agricole, ed entrambi i Ministeri hanno puramente e semplicemente fatto proprie le tesi della Commissione ed hanno pertanto chiesto alla Regione di ritirare il proprio marchio.

La Regione Puglia, al contrario, si è opposta alla contestazione della Commissione e, richiamando gli esiti dell'indagine sopra richiamata promossa dalla Commissione sui sistemi di certificazione e di dichiarazione delle qualità e identità territoriali adottati nei diversi Paesi dell'Unione europea (89), ha insistito per la legittimità del proprio marchio, dichiarandosi pronta a consentirne l'utilizzazione a qualunque produttore europeo, a parità di condizioni, ovviamente fermo il criterio della sostituzione del nome e del simbolo regionale in funzione dell'effettiva provenienza del prodotto.

La Commissione, innanzi alla posizione della Regione Puglia, che invocava a sostegno della legittimità della propria iniziativa le precedenti determinazioni della stessa Commissione, ha semplicemente chiesto di rendere esplicita nel regolamento d'uso del marchio l'apertura a tutti i produttori europei e di chiarire nel logo il meccanismo di sostituzione del richiamo geografico in ragione delle regioni di effettiva origine, ed ottenute tali esplicite integrazioni ha chiuso la procedura di contestazione (90).

Nell'oggi dunque la Regione Puglia legittimamente, e con l'esplicito consenso della Commissione europea, può utilizzare il marchio «*Prodotti di Qualità - Puglia*» a designare i prodotti della propria regione, fermo il suo impegno (che non pregiudica il progetto di valorizzazione del proprio territorio) a consentire l'utilizzo di detto marchio con la dizione, ad esempio «*Prodotti di Qualità - Baviera*» ove un produttore bavarese abbia per avventura interesse a richiedere alla Regione Puglia l'uso di un marchio siffatto.

9. - La complessa vicenda disciplinare che investe il merito delle questioni oggetto della decisione della Corte costituzionale, e che contrasta con l'apparente semplicità nell'applicazione del *diritto vivente comunitario* quale richiamato nella sintetica motivazione, induce a concludere che il comma 1 dell'art. 117 Cost. richiede al legislatore nazionale e regionale, al Governo, ed all'interprete, una specifica consapevolezza sulla necessità di fare i conti con la *complessità*, ricercando all'interno degli ordinamenti europeo ed internazionale del commercio e della concorrenza indicazioni e materiali per una diversa gerarchia di interessi, e dunque per *regole diverse* negli oggetti, nei soggetti e nei fini.

Occorre indagare, oltre che sulle regole del passato, sulle linee che guidano il percorso evolutivo della disciplina degli scambi. Sicché la ricerca di possibili risposte sconta, anzitutto, la necessità di una modifica di approccio.

Rispetto al diritto comunitario è stato a lungo prevalente in Italia, ed è ancora oggi largamente diffuso, un atteggiamento oscillante fra due opposti:

- la sottovalutazione;
- la soggezione.

Per un verso, si è ignorata l'esigenza di esercitare i poteri

nazionali e regionali di regolazione e di governo in armonia con l'*acquis communautaire*, così esponendo il nostro Paese a ripetute procedure di infrazione, con conseguenti costosi riaggiustamenti *ex post*.

Per altro verso, però, si è finito per accettare la vulgata comunitaria proposta dagli uffici dell'Unione come la sola incontestabile interpretazione autentica del sistema di diritto europeo, rinunciando *a priori* a proporre modelli ricostruttivi diversi, pur sempre coerenti con i principi del Trattato e del diritto comunitario derivato, ma diversamente orientati ed articolati.

Entrambi questi atteggiamenti hanno finito per condizionare vistosamente le iniziative per una diversa disciplina di questioni cruciali per l'agroalimentare italiano, relegandole ad un ruolo di testimonianza, talvolta originale, ma comunque isolata e quasi preventivamente rassegnata all'inefficacia.

Occorre, al contrario, la consapevolezza che il diritto europeo è anzitutto *ordinamento composto*, ove opera a pieno titolo ed a più livelli una molteplicità di regolatori, in un meccanismo dinamico, nel quale la norma giuridica non è necessariamente un *dato*, ma assai spesso un *processo*, significativo in ragione della sua posizione relativa, prima ancora per i precetti immediati (91).

Sembra dunque di dover condividere le conclusioni di chi ha osservato, in riferimento al diritto ambientale - ma analoghe considerazioni possono proporsi per la disciplina dei prodotti agroalimentari:

«Il richiamo al diritto UE è stato per decenni una motivazione di per sé sufficiente a troncarsi ogni alternativa. L'Europa rappresentava l'innovazione istituzionale e l'area delle libertà economiche, pur temperate dai principi dell'economia sociale di mercato di origine tedesca. Da qualche tempo non è più così: l'attrazione dell'Europa ha lasciato il campo a una valutazione disincantata delle varie politiche e misure UE; *le iniziative delle istituzioni europee hanno perso il marchio dell'infallibilità, proprio come i poteri pubblici nazionali. Non è un cammino a ritroso, ma il paradosso del successo del processo d'integrazione, per cui all'affermarsi dell'Unione europea corrisponde una sua piena e concreta accountability nei confronti della società europea. Da qui un giusto approccio "laico" all'Europa*» (92).

Il diritto di fonte comunitaria, anche quello espresso dalla Corte di giustizia, non può insomma prescindere da una lettura del processo in cui esso si iscrive, tanto più ove ad esso si riconosca dignità e rango di canone di legittimità costituzionale, per norma interposta.

La stessa natura, riconosciuta nella sentenza in commento, della giurisprudenza della Corte di giustizia come espressione del *diritto vivente europeo*, induce a non cristallizzare questo diritto, ma a storicizzarlo, tanto più all'interno di discipline multilivello, nelle quali la decisione giurisdizionale si trova frequentemente ad occupare «il ruolo della politica, ossia della decisione normativa» (93).

Sicché l'adozione di un approccio laico si propone come cifra necessaria e caratterizzante per una lettura consapevole del diritto europeo, nel senso di un'*arena aperta*, i cui esiti non sono necessariamente definiti, ma piuttosto riportano a quella «*discordia organizzata e feconda*» che è la vita stessa del diritto (...)» (94). □

(87) V. *supra* nota 57.

(88) V. *supra* nota 55.

(89) V. *supra* nota 66.

(90) Con nota del 7 agosto 2012, la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche europee, ha comunicato alla Regione Puglia che il Servizio competente della Commissione europea ha archiviato il caso.

(91) Cfr. S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003; E.

CHITI - B.G. MATTARELLA (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Springer Verlag, Berlin, 2011.

(92) M. CHITI, *Codice dell'ambiente ed equivoci europei*, in *Il Sole-24 Ore*, 26 settembre 2006, n. 264, corsivo agg.

(93) Come sottolinea L. PRINCIPATO, *Il processo di integrazione europea*, cit., a p. 523.

(94) N. IRTI, *Diritto insonne come il grifone*, in *Il Corriere della Sera*, 8 settembre 2005.

Risultati della Conferenza ONU RIO + 20

di AMEDEO POSTIGLIONE

1. - I rappresentanti dei Governi, riuniti a Rio de Janeiro (Brasile) dal 20 al 22 giugno 2012, a seguito della Conferenza ONU, denominata Rio + 20 sullo «sviluppo durevole», hanno sottoscritto un documento di ben 283 punti, che ne riassume i risultati, intitolato «L'avvenire che noi vogliamo». Sembra utile fornire una sintesi di esso.

Si tratta dell'orientamento degli Stati su una serie di principi e possibili azioni operative, che esprime una visione comune di valenza politica generale, ma senza carattere vincolante.

Due sono gli aspetti da sottolineare:

a) uno negativo, costituito dalla mancata decisione sull'auspicata riforma istituzionale di tipo amministrativo e giudiziario in sede globale (vedi Allegato);

b) uno positivo, costituito dal tema della «economia verde» (*green economy*), inserito in un documento ufficiale internazionale.

Noi riteniamo che i due aspetti siano intimamente integrati a vari livelli (compreso quello internazionale) e perciò consideriamo i Governi responsabili del sostanziale fallimento del Vertice Rio + 20 in tema di *governance* globale ambientale. Questo non toglie, naturalmente, che vadano attentamente valutati alcuni aspetti positivi presenti nel documento finale, a cominciare dall'enfasi data al nuovo ruolo dell'«economia verde».

2. - Gli Stati (partendo da una concezione tridimensionale dello sviluppo sostenibile o durevole, cioè la dimensione economica, sociale ed ambientale) considerano che «la realizzazione di un'economia verde nel contesto dello sviluppo sostenibile (o durevole) e dell'eliminazione della povertà, è uno dei modi precisi di cui disponiamo per realizzare lo sviluppo sostenibile, che può offrire soluzioni per l'elaborazione di politiche non caratterizzate da regolamentazione rigida».

Si è d'accordo che una «regolamentazione rigida» dell'economia verde non appare realistica oggi, ancor più a livello internazionale.

Sono però necessarie alcune regole nuove di fondo (regole economico-ambientali) da osservare fin da subito. Queste regole non sono presenti nel documento finale dei Governi.

Sulle finalità generali vi è accordo: eliminare la povertà; assicurare una crescita economica stabile, dopo il periodo di crisi che viviamo; migliorare l'integrazione sociale ed il benessere dell'umanità; creare possibilità di lavoro decente per tutti; preservare il buon funzionamento dell'ecosistema terrestre.

Anche sui principi già elaborati a livello internazionale, richiamati dal Documento, vi è consenso: si tratta di applicarli effettivamente. Ci si domanda, invece, quale sia il «contenuto» di una politica «verde» come prefigurato nel Documento del Vertice Rio + 20.

3. - Bisogna dare atto che il Documento degli Stati è consapevole delle difficoltà che incontra l'economia verde in un momento di transizione verso nuovi modi di produzione e di consumo.

Esso perciò non impone un modello univoco, ma lascia ai Governi la scelta delle possibili misure (regolamentari o volontarie) ritenute opportune per realizzare un'economia verde a livello locale e nazionale.

Non vi è dunque un «contenuto» esemplificativo di una politica verde a livello internazionale, ma si enunciano solo una serie di utili raccomandazioni (coinvolgere la società civile e le

imprese private; favorire le innovazioni e le nuove tecnologie; utilizzare in modo razionale le risorse; ridurre la produzione di rifiuti; assicurare finanziamenti pubblici per le innovazioni tecnologiche rispettose dell'ambiente; ecc.).

La filosofia ispiratrice del Documento diventa un poco più chiara e condivisibile, se si leggono i punti (da 125 a 129) in tema di «energia».

L'energia ha un ruolo capitale nello sviluppo sostenibile ed è un «elemento chiave» della produzione ispirata all'economia verde. L'orientamento deve perciò essere quello di favorire le energie rinnovabili e le tecnologie più avanzate, meno inquinanti ed efficaci, nonché quello di utilizzare in modo razionale l'energia in ogni settore (assetto del territorio, costruzioni, trasporti, produzione di beni e servizi, concezione dei prodotti, ecc.).

Allo stesso modo la filosofia ispiratrice del Documento, diventa più chiara se si esaminano i capitoli dedicati all'*acqua* (n. 119-124), alle *foreste* (n. 197-204) e alla *biodiversità* (n. 197-204).

Per l'*acqua potabile* un'economia verde dovrebbe assicurare l'accesso per tutti, a costi ragionevoli; ridurre ulteriormente l'inquinamento; trattare le acque usate e riutilizzarle; ridurre le perdite; realizzare il risparmio idrico.

Per far ciò è necessario mobilitare le risorse finanziarie e gli investimenti necessari nelle infrastrutture e i servizi, senza alcun pregiudizio ideologico verso il ruolo delle imprese private.

Per le *foreste* si ripetono concetti noti e condivisibili: la loro importanza sociale, economica e ambientale; la diversità dei prodotti e servizi che possono fornire, anche per contrastare il mutamento climatico; la necessità di arrestare la deforestazione, creando nuove foreste e recuperando quelle degradate.

Il Documento però insiste sul carattere non obbligatorio degli indirizzi suggeriti, ma (a fronte delle resistenze ingiustificate di Paesi come il Brasile gelosi della loro sovranità) solleva solo per il futuro il problema di disciplinare le foreste in maniera globale e integrata a livello internazionale, con nuove norme a carattere obbligatorio per tutti.

Sulla *biodiversità* si prende atto che nonostante la Conferenza di Rio del 1992, il tasso di perdita di biodiversità è sensibilmente aumentato, sicché occorre attuare il Piano strategico per la Biodiversità 2011-2020 e rendere più severe le norme internazionali in tema di commercio di specie vegetali e animali minacciate.

Il Documento prende posizione a favore dell'accesso alle risorse genetiche comuni e sulla loro giusta distribuzione (Protocollo di Nagoya).

In tema di desertificazione e di corretta gestione dei suoli viene richiamata la Convenzione sulla desertificazione e la necessità di una attuazione coerente del Piano cardine strategico decennale (2008-2018) delle N.U. già adottato.

Sul piano operativo si insiste sulla necessità di applicare metodi ed indicatori validi a livello scientifico per valutare il grave fenomeno della desertificazione, accrescendo la cooperazione internazionale e lo scambio di esperienze (es. sistemi di previsione ed allerta rapida).

Un accenno a parte è dedicato alle *montagne* ed ai loro sistemi naturali, compresi i ghiacciai: è un aspetto positivo del Documento.

Si tratta di un incoraggiamento anche a forme di collaborazioni già avviate da parte di alcuni Stati, ad esempio Italia, Fran-

cia, Svizzera, Austria per il Trattato sulle Alpi.

4. - Uno spazio *particolare* è dedicato dai Governi alla sicurezza alimentare, all'alimentazione e all'agricoltura (punti 108-118).

Si possono sottolineare alcuni punti:

a) la sicurezza alimentare e la nutrizione sono considerati problemi mondiali (come risulta dai 5 Principi sottoscritti presso la FAO a Roma nel 2009);

b) la gran parte dei poveri nel mondo vive in zone rurali, sicché si pongono problemi di accesso al credito, di utilizzo delle nuove tecnologie di irrigazione e riutilizzo dell'acqua, di pratiche agricole compatibili;

c) un'agricoltura sostenibile ha bisogno di sostegni economici pubblici e privati per assicurare la conservazione delle terre, dell'acqua, della biodiversità;

d) la pesca e l'acquacoltura possono continuare ad assicurare sicurezza alimentare e nutrizione per milioni di persone, se anche gli ecosistemi marini vengono conservati;

e) la stabilità dei prezzi agricoli è importante ma occorre favorire l'inserimento dei prodotti agricoli nel mercato più vasto a favore dei piccoli agricoltori;

f) non vi è alcun riferimento agli OGM.

5. - Molto dettagliato appare il Documento dei Governi sul tema globale degli *Oceani e mari* (punti 158-177).

Si insiste giustamente sul ruolo essenziale di oceani e mari per la vita dell'ecosistema terrestre, per la protezione delle biodiversità, per la sicurezza alimentare.

Nel vasto settore, che interessa più dei due terzi del Pianeta, esiste già una normativa internazionale consolidata (Convenzione di Montego Bay del 1982 e varie Convenzioni su base regionale): gli Stati sono invitati a rispettare le obbligazioni assunte.

Per le aree fuori della giurisdizione degli Stati nazionali, il Documento sollecita ad adottare un nuovo strumento internazionale di protezione, rafforzativo della Convenzione-quadro sul diritto del mare.

Questo è un punto positivo importante.

Restano le preoccupazioni per la *salute degli oceani e la biodiversità marina* per la persistenza di varie forme d'inquinamento (soprattutto da navi e di origine terrestre); per l'*erosione dei litorali* e soprattutto per l'*aumento del livello dei mari* a seguito del mutamento climatico.

La *sicurezza alimentare* di molte popolazioni è messa in pericolo dalla pesca illegale o eccessiva, sicché gli Stati sono invitati a osservare le regolamentazioni FAO in merito già adottate.

Un accenno particolare è dedicato alle *barriere coralline* ed alla necessità di creare *aree marine* protette non solo per ragioni ecologiche, ma anche economiche e sociali.

Già oggi esiste un allarme per i numerosi *piccoli Stati insulari* a causa dell'aumento del livello del mare (Strategia di Mauritius e Programma di azione delle Barbados).

6. - La breve nota sul mutamento climatico appare eloquente (punti 190-192).

Si dà atto che gli Stati non hanno ottemperato agli obblighi assunti con la Convenzione sul clima del 1992 e che la tendenza del mutamento climatico non è favorevole e desta «viva preoccupazione» e «profonda inquietudine»; tuttavia non si va oltre l'esortazione a rispettare gli impegni, compresi quelli di Kyoto e Durban 9 dicembre 2011.

Se l'*adattamento al cambiamento climatico è una priorità mondiale urgente e di prim'ordine* e se gli effetti che già si registrano sono gravi (innalzamento del livello dei mari, erosione delle coste, fenomeni meteorologici estremi, acidificazione degli oceani, minacce alla sicurezza alimentare, ecc.) non si comprende l'atteggiamento di sostanziale rinvio delle necessarie riforme istituzionali in sede mondiale.

Si dice che il cambiamento climatico «*costituisce la più grande sfida della nostra epoca*», ma nulla si decide su un nuovo modello di *governance* globale della Comunità internazionale.

Questo è forse il punto di maggiore incoerenza della Conferenza Rio + 20, da molti qualificata Rio - 20.

7. - Senza entrare nel merito di alcuni altri punti (sviluppo sostenibile e turismo; trasporti e mobilità; città e pianificazione urbana; industrie estrattive; sanità e popolazioni; promozione del pieno impegno produttivo e protezione sociale; emigrazioni) merita di essere segnalata l'attenzione alla *riduzione dei rischi catastrofici* (punto 186) ed alla necessità di configurare un sistema rapido d'informazione, collaborazione e assistenza di protezione civile anche in sede internazionale e l'attenzione ai *prodotti chimici ed ai rifiuti* (punto 213).

Quest'ultimo punto comprende il richiamo agli obblighi giuridici assunti dagli Stati per la riduzione e la gestione Nazionale di prodotti chimici e rifiuti (Convenzione di Basilea, Convenzione di Rotterdam, Convenzione di Stoccolma).

Sui rifiuti si fa accenno alla nuova filosofia della riduzione, riciclo e riutilizzo nonché alla valorizzazione energetica ed alla riutilizzazione come risorsa. Si tratta di aspetti condivisibili.

Sui prodotti chimici (ed in particolare per il mercurio) si chiede un nuovo strumento internazionale a carattere obbligatorio e l'urgenza di una valutazione scientifica aggiornata dei rischi per gli esseri umani e l'ambiente.

Sui consumi e sulla produzione sostenibile, il punto 224 si limita a richiamare i principi della Dichiarazione di Rio del 1992, l'Agenda 21 ed il Piano di azione di Johannesburg.

Da una parte si sottolinea l'importanza del ruolo delle imprese private, dall'altro si invitano gli Stati ad eliminare le sovvenzioni dei combustibili fossili.

Il documento (A/CONF. 216/5) contenente un quadro decennale di programmazione sui nuovi ruoli di produzione e consumo sostenibili è considerato a carattere «facoltativo» a dimostrazione del fatto che mancano regole economiche ambientali globali, per l'assenza di un consenso politico degli Stati.

8. - Ritornando agli aspetti più politici, vi è da osservare che una serie d'impegni dei Governi sono distribuiti senza coerenza nel vasto Documento adottato.

Volendo semplificare si può osservare che *ci si muove in un'ottica orizzontale di stimolo ed incoraggiamento per i Governi nazionali*, ai quali in prima istanza è attribuita la responsabilità di preparare un avvenire più favorevole allo sviluppo complessivo sostenibile del Pianeta (*green economy*).

Manca un ruolo autonomo ed autorevole della Comunità internazionale come tale.

A livello di base è significativa (e coerente con una logica esclusivamente interstatale) la *manca di qualsiasi accenno all'uomo quale titolare di un diritto-dovere umano fondamentale per l'ambiente*. vi è un generico richiamo alla Dichiarazione di Stoccolma del 16 giugno 1972 sull'ambiente (e non sull'ambiente umano come era corretto dire).

Per il resto si preferisce parlare di popoli, ONG, società civile, sia pure con l'auspicio di un ruolo maggiore di informazione, partecipazione e accesso.

Appare addirittura improprio, generico e regressivo il richiamo indiretto ad un «diritto della natura» quasi che il diritto umano all'ambiente non sia garanzia sufficiente di responsabilità.

I diritti della natura sono parte dei doveri umani.

9. - Con uno sguardo rivolto al passato si riaffermano i principi (a cominciare da quelli di Rio '92), compreso quello della «responsabilità comune ma differenziata», senza alcun approfondimento e soprattutto *verifica* della concreta attuazione.

In particolare la formula «responsabilità comune ma diffe-

renziata» (di per sé ambigua), senza un riscontro, lascia alcuni Paesi, come Cina, India, Brasile, ormai a grande sviluppo in una situazione non equilibrata in tema di responsabilità internazionale verso l'ambiente.

Si fa strada il *principio di integrazione* di effettività e coerenza, nonché l'esigenza di «rinforzare la cooperazione internazionale, soprattutto in campo finanziario, del debito, del commercio e trasferimento di tecnologia» (punti 16 A e B).

Allo stesso modo si riconosce che le «molteplici crisi finanziarie» intervenute dopo il 1992, non hanno certo contribuito allo sviluppo sostenibile nelle dimensioni sociali ed ambientali.

Soprattutto l'Africa (richiamata al punto 35) soffre per la povertà ed il sottosviluppo, ma il Documento non va oltre l'auspicio di un aiuto economico maggiore.

Merita considerazione il richiamo alla necessità di inserire l'ambiente nel *calcolo del prodotto interno lordo* degli Stati (punto 38).

Sono divenuti più diretti e concreti i richiami alle *imprese private*, alla *scienza*, alle *università* per lo sviluppo sostenibile.

In mancanza di scelte più radicali, il Documento dei Governi auspica una maggiore collaborazione con le Istituzioni finanziarie internazionali e le Banche multilaterali dello sviluppo (punto 54).

Si sostiene che è necessario un approccio più pragmatico, coordinato e meno frammentato a livello di Nazioni Unite, con un ruolo maggiore della società civile e del mondo scientifico.

In conclusione si può dire che il ruolo delle N.U., com'è attualmente, resta senza riforme significative negli organi esistenti (Assemblea generale e Consiglio economico e sociale).

Il PNUE resta un programma, senza alcuna trasformazione in un Ente (ONUE), anche se il Documento invita i Governi a «rinforzare» il suo ruolo (punto C, 87-90).

10. - Qualcosa di più interessante (a livello di consapevolezza politica) si trova nel punto D, 91-96, nel senso di un invito a meglio integrare lo sviluppo sostenibile, *rivolto alle istituzioni finanziarie internazionali*.

Il *rapporto economia-ambiente* rimane sbilanciato perché gli enti economici internazionali continuano ad occuparsi in primo luogo di economia, sia pure con una maggiore attenzione alla componente ambientale.

Qualche progresso nella *governance*, in seno alle istituzioni di Bretton Woods, è stato realizzato nei meccanismi di partecipazione e voto dei Paesi in via di sviluppo.

Manca uno spazio adeguato per la finanza internazionale e l'assenza di regole adeguate a livello globale (es. la Tobin Tax).

Nel punto 266 si parla di «lotta contro la corruzione ed i flussi finanziari illeciti», senza andare alla causa di questi fenomeni.

È comunque importante il richiamo a ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione.

Sul commercio internazionale, il Documento auspica (punto 281) «un sistema commerciale multilaterale universale, regolamentato, aperto, non discriminatorio ed equilibrato», caratterizzato da una vera liberalizzazione compatibile con le esigenze dello sviluppo sostenibile.

L'importanza delle nuove tecnologie rispettose dell'ambiente è sottolineato nei punti 269-276. Si auspica un accesso più facile ad esse anche da parte dei Paesi in via di sviluppo.

Vengono menzionate opportunamente le tecnologie più avanzate delle comunicazioni, molto utili per seguire l'evoluzione dell'ambiente a livello globale (dati dallo spazio, sorveglianza *in situ*, informazioni geospaziali), arrivando a chiedere una «cartografia mondiale», cioè una Rete mondiale di sistemi di osservazione della Terra.

Le nuove tecnologie disponibili sul mercato non costituiscono un «obbligo giuridico» (ma il tema merita di essere affrontato). Gli Stati a Rio si muovano nella logica degli auspici e suggerimenti (rivolti curiosamente a se stessi).

Sui finanziamenti (punti 253 e 268) in un periodo di crisi

economica per l'Occidente, non vi sono idee concrete.

Sembra riduttiva la proposta di creare un Comitato intergovernativo di 30 esperti per valutare i bisogni di finanziamento ed una strategia (efficacia, coerenza, sinergia, ecc.).

L'aiuto pubblico allo sviluppo domanda risorse (lo 0,7 per cento a favore dei Paesi sottosviluppati).

Si dice giustamente che «tutti i Paesi sono responsabili del proprio sviluppo economico e sociale», e che i Paesi sottosviluppati hanno anche bisogno di risorse supplementari.

Ma sono proprio queste che mancano se non muta l'aspetto economico-ambientale complessivo.

11. - *In conclusione la Conferenza Rio + 20 ha deluso.*

La crisi dell'ambiente globale ha bisogno di *governance* e questa manca per un eccesso ideologico del principio di sovranità, che continua ad occuparsi dei problemi globali in maniera autoreferenziale e disarticolata. Gli stati in questa logica non verificano i problemi reali e le risposte concrete date o non date, ma moltiplicano suggerimenti come se altri (e non essi) siano tenuti alla responsabilità diretta giuridica e politica, di assicurare la sostenibilità della vita della Terra.

Gli Stati sono 195, sicché vi è una disarticolazione eccessiva quando si tratta di decidere sulle sorti del Pianeta. Se la sovranità è anche intesa come una sorta di proprietà esclusiva sulle risorse naturali comuni e non invece come responsabilità di collaborazione per il bene comune, non vi sono sbocchi alla crisi ecologica ed al suo aggravarsi.

La «*governance* globale ambientale» non è un modello burocratico aggiuntivo, ma una opportunità di positivo esercizio della sovranità nazionale, rispettando il principio di sussidiarietà.

La Conferenza ONU del 1992 pose le basi per tre grandi Convenzioni (clima, biodiversità, desertificazione); quella appena conclusa non solo non ha verificato in modo integrato i progressi o meno nell'attuazione, ma ha ignorato le istanze diffuse per rafforzare il diritto internazionale con nuove Convenzioni in settori carenti (suolo, paesaggio, meccanismi di informazione, partecipazione e accesso anche in sede internazionale, crimini ecologici internazionali e, più in generale, prevenzione e riparazione del danno ambientale di rilevanza internazionale, ecc.).

Il tema della giustizia internazionale per l'ambiente è stato volutamente trascurato, perché non si vuole un controllo integrato sulla reale applicazione dei principi e delle norme internazionali che metterebbe in evidenza le responsabilità degli Stati nel tener fede agli impegni assunti.

Allegato

Proposte di riforme in tema di ambiente in sede internazionale

NOTA ESPLICATIVA ICEF

Dal 1992, epoca della Conferenza ONU di Rio de Janeiro su «Ambiente e sviluppo», sono state avanzate proposte di riforma in tema di ambiente, da parte del Parlamento europeo e di una specifica Fondazione, nata in Italia con il patrocinio della Corte Suprema di cassazione per gli aspetti scientifici (ICEF - *International Court of the Environment Foundation*).

Le proposte sono due.

- *la creazione di un organismo esecutivo per la tutela dell'ambiente a livello internazionale.*

Questo progetto ha acquisito già una valenza politica in vista di «Rio + 20» perché i Governi europei sono orientati, effettivamente, a trasformare l'UNEP in ONUE (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'ambiente) come indicato in un documento del Parlamento europeo e della Commissione europea.

- la creazione di un organo giudiziario ossia di una Corte internazionale dell'ambiente.

Il Parlamento europeo nella risoluzione del 29 settembre 2011, ha recepito le due proposte di un'Agenzia internazionale per l'ambiente e di una Corte internazionale per l'ambiente. (Vedi: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0430+0+DOC+XML+VO//IT?language=IT>).

La Commissione europea ha recepito soltanto il progetto di un'Agenzia internazionale per l'ambiente (e questo è un fatto positivo) ma non parla di una Corte internazionale per l'ambiente, come suggerito dal Parlamento. (Vedi: <http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/240contribution%20of%20the%20EU%20and%20its%20OMS%20to%20the%20UNCSD.pdf>).

Su entrambe queste proposte la Fondazione ICEF ha avuto un ruolo di anticipazione ed ha svolto con continuità e convinzione un'opera di promozione scientifica da oltre 30 anni a livello mondiale (www.icefcourtpress.org, www.icef-court.org).

Una recente iniziativa si è tenuta in Roma, presso il Ministero degli affari esteri, il 20-21 maggio 2010, proprio sul tema della *Global Environmental Governance* (Atti pubblicati da ISPRA nel 2011).

La Risoluzione finale di questa Conferenza è pubblicata nei siti dell'ICEF: www.icefcourtpress.org, www.icef-court.org e recepisce formalmente anche la Proposta del Santo Padre Benedetto XVI formulata nel paragrafo 67 dell'Enciclica «*C Caritas in Veritate*», pubblicata in Roma il 29 giugno 2009, a favore di un'Autorità pubblica a competenza universale (per l'economia, l'ambiente ed altri problemi globali).

Una nuova iniziativa è stata promossa dall'ICEF con successo in Campidoglio, Roma, il 9 maggio 2012, in vista di Rio + 20, dove la Fondazione è stata ufficialmente presente.

1. - *Perché promuovere la creazione di un organismo esecutivo per la tutela dell'ambiente a livello internazionale* (1).

A) Occorre premettere che:

- nel 1972 fu creato l'UNEP (non un Ente ma un Programma delle N.U. per l'ambiente) a seguito della Conferenza ONU di Stoccolma sull'ambiente umano;

- nel 1987 fu istituita la Commissione Brundtland che affrontò il tema dello «sviluppo sostenibile» e propose un Alto commissario delle N.U. per l'ambiente;

- nel 1989 il Presidente Mitterrand proponeva una Alta autorità per l'ambiente in occasione di un incontro di Governi, «*Declaration de la Haye*, 11 marzo 1989);

- nel 1989 ICEF in Roma proponeva una Agenzia per l'ambiente presso le N.U., quale ente specifico di tipo esecutivo (Conferenza presso l'Accademia nazionale dei Lincei, 21-24 aprile 1989);

- nel 1992 alla Conferenza di Rio de Janeiro delle N.U. fu creata una semplice «Commissione per lo sviluppo sostenibile» senza adeguati poteri;

- nel 2003 iniziava, finalmente, un percorso politico concreto di alcuni Governi (Francia, Germania e Inghilterra) per la creazione di un organismo esecutivo con poteri più adeguati (ONUE Project).

Questo percorso si è allargato poi a livello internazionale, fino ai giorni nostri, ed è pervenuto ad alcuni punti comuni in vista di «Rio + 20».

B) I punti comuni del Progetto ONUE:

Partendo dalla constatazione della eccessiva disarticolazione dell'attuale modello, si punta sulla trasformazione di un Programma, in un vero Ente, che possa – sempre nel quadro delle N.U. – favorire la programmazione, la gestione ed il controllo

della politica ambientale globale in relazione all'aggravarsi della crisi ecologica.

Si tratta di una prima tappa di semplificazione e razionalizzazione (che l'ICEF saluta positivamente, anche se rischia di lasciare ancora senza soluzione il legame economia-ambiente).

Gli enti economici, finanziari e monetari che oggi operano a livello internazionale, nonostante qualche tentativo positivo, rimangono esterni alla proposta modifica UNEP-ONUE.

Tuttavia un progresso sarà realizzato se nel progetto finale a Rio + 20 verranno accolti almeno alcuni punti:

- *funzione* generale di coordinamento con enti ed organizzazioni interni ed esterni alle N.U. che si occupano di problematiche comunque connesse al tema ambiente: es. *salute* con la WHO; *cibo e agricoltura* con la FAO; *clima* con IPCC e WMO; *cultura* con UNESCO; *foreste* con IPF; *mare* con IMO; *sviluppo sostenibile socio-economico* con ECOSOC, CSD, UNDP, WTO, OECD, IMF, GEF, The World Bank Group; ecc.

- *funzione* di rafforzamento ed integrazione del diritto internazionale dell'ambiente: oggi le Convenzioni hanno propri organi interni per la loro applicazione e di conseguenza vi è un non-coordinamento che contrasta con la unitarietà dei problemi globali dell'ambiente;

- *funzione* di sviluppo della procedura di «non compliance» nel senso di una estensione del principio di responsabilità degli Stati, onde assicurare l'effettività delle obbligazioni da loro assunte;

- *funzione* di promozione di nuove Convenzioni internazionali (es. in materia di protezione del suolo, di valutazione generalizzata della procedura di impatto ambientale, di protezione dall'inquinamento dei mari di origine terrestre, di paesaggio, di accesso alla giustizia, di tutela delle popolazioni indigene, di creazione di aree marine protette fuori della giurisdizione degli Stati, di *green economy* legata alla conversione energetica, ecc.). Una convenzione più adeguata si impone anche per la biodiversità terrestre e marina: sono molteplici i grandi ecosistemi forestali minacciati, tra cui ad es. Amazzonia, Patagonia, Foreste indonesiane, Bacino del Congo, Foreste boreali canadesi, Foreste della Lapponia, vastissime Foreste della Russia, ecc.;

- *funzione* di controllo della effettività del diritto internazionale dell'ambiente, attraverso la responsabilizzazione del nuovo ente internazionale, della verifica continua e sistematica dell'osservanza degli obblighi assunti dagli Stati nei confronti della Comunità internazionale;

- *funzione* di ispezione e monitoraggio per la prevenzione di incidenti e disastri anche con l'ausilio di una *special task-force* e dei moderni strumenti di controllo dallo spazio;

- *funzione* di programmazione, soprattutto per favorire la reale attuazione dell'Agenda 21 a livello locale;

- *funzione* di assistenza ai Paesi in via di sviluppo soprattutto in materia di utilizzo delle migliori tecnologie;

- *funzione* di collaborazione più intensa con la società civile, onde evitare la marginalizzazione delle ONG ed allontanare la tentazione del fondamentalismo e della violenza;

- *funzione* di collaborazione con il mondo scientifico a livello internazionale per assicurare la indipendenza e la ricerca effettiva della verità ecologica;

- *funzione* di promozione di un'amichevole risoluzione dei conflitti tra Stati, specialmente nella prima fase;

- *funzione* di accesso alla Corte internazionale de L'Aja, al Tribunale internazionale del diritto del mare, in attesa della istituzione di una Corte internazionale dell'ambiente;

- *funzione* di razionalizzazione delle risorse finanziarie, direzione di un fondo internazionale per l'ambiente;

(1) http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article_imprim.php3?id_article=44375; http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Etudes_iddri_juridique_EN.pdf, www.icef-court.org (vedi anche elenco pubblicazioni).

- *funzione* di controllo dello stato dell'ambiente del pianeta sulla base di precisi indicatori (che considerino anche la sostenibilità ambientale). Occorre verificare i risultati conseguiti dagli Stati in relazione alle loro obbligazioni *erga omnes*: solo in tal modo si può seguire l'evoluzione delle gravi emergenze ambientali, es. per il grave mutamento climatico in atto, per la biodiversità, per la crisi dell'acqua, per la deforestazione ecc.

2. - *Perché promuovere la creazione di un parallelo Tribunale internazionale per l'ambiente.*

A) Occorre premettere che:

- per un esame della evoluzione storica dell'idea di una Corte internazionale dell'ambiente, può essere utile consultare i siti *internet* www.icef-court.org e www.icefcourtpress.org ed in particolare la sezione ICEF *publications* (2);

- sul piano istituzionale, si segnala che la Corte Suprema di cassazione, attraverso un gruppo di lavoro *ad hoc*, «Ecologia e Territorio», creato nel 1978, legava a livello nazionale il settore informativo alla promozione più generale del diritto ambientale, e realizzava, questa volta a livello internazionale, sotto la spinta emotiva del grave disastro ambientale di Chernobyl, in data 9-10 maggio 1986, presso l'Accademia nazionale dei Lincei a Roma, un Forum internazionale su giustizia e ambiente, con la partecipazione di molti Paesi e la presenza di autorevoli personalità (del Presidente della Corte Suprema di cassazione, del Ministro dell'ambiente appena creato on. Valerio Zanone, del Presidente dell'Accademia dei Lincei e Premio Nobel Edoardo Amaldi, del prof. Romano Prodi, allora Presidente dell'IRI, Ente che aveva sponsorizzato l'iniziativa);

- sul piano istituzionale, la stessa Corte Suprema di cassazione realizzava nel 1989, ancora presso l'Accademia nazionale dei Lincei, la prima Conferenza internazionale sul tema della effettività del diritto internazionale dell'ambiente, ipotizzando un organo *ad hoc* di giurisdizione sovranazionale nella relazione introduttiva a cura del giudice Amedeo Postiglione. Successivamente realizzava, nel 1991, una seconda Conferenza internazionale, tenutasi in Palazzo Vecchio in Firenze, per approfondire specificamente le caratteristiche e le funzioni di una Corte internazionale dell'ambiente, in collaborazione con Comune, Provincia, Regione, e con la partecipazione del Commissario ambiente Unione europea Ripa di Meana, nonché di personalità eminenti italiane e straniere;

- nel 1991, il 24 settembre, la Suprema Corte di cassazione disponeva, con decreto del Presidente Antonio Brancaccio, la istituzione di una Segreteria scientifica per la promozione di un Tribunale internazionale dell'ambiente presso l'ONU, affidata al giudice Amedeo Postiglione e questo consentiva al Progetto di progredire con un attestato di credibilità e serietà.

Il Parlamento europeo, proprio con riferimento agli eventi realizzati dalla Corte di cassazione in Roma e Firenze, deliberava una Risoluzione a favore della creazione di un Tribunale Internazionale dell'Ambiente presso l'ONU, da presentare a Rio de Janeiro nel giugno 1992, su iniziativa di Alex Langer e di molti suoi colleghi europei.

Questo progetto di Giustizia internazionale per l'ambiente è stato reiterato dal Parlamento europeo nel recente documento politico in vista di «Rio + 20», citato in precedenza.

B) *I punti principali del Progetto di Corte internazionale dell'ambiente si possono così riassumere.*

- *Una vera giurisdizione sovranazionale.*

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, il nuovo organo sarà chiamato ad applicare il diritto internazionale dell'ambiente per assicurare la effettività, attraverso la continuità di indirizzo giurisprudenziale nei singoli casi.

- *Unitarietà.*

L'ambiente dovrà essere considerato dalla nuova istituzione per quello che è, cioè un ecosistema terrestre unitario e integrato, sicché la giurisdizione non può avere un carattere settoriale (es. Tribunale del mare; Tribunale del clima; Tribunale della biodiversità, Tribunale dell'acqua, ecc.). Questo aspetto unitario è decisivo ove si consideri ad esempio che il clima è la interazione profonda tra biosfera, idrosfera e geosfera.

- *Principio di responsabilità per danno ambientale.*

Trattasi di un principio primario già esistente a livello consuetudinario e convenzionale, che richiede di essere applicato da una vera giurisdizione sovranazionale, cosa che ora non avviene per le resistenze eccessive degli Stati: il danno ambientale nelle immense aree fuori giurisdizione, ed anche in sede nazionale, rimane sostanzialmente non coperto, come dimostrano innumerevoli casi di disastri nel mare e sulla terraferma.

- *Accesso sociale alla giustizia.*

La nuova giurisdizione sovranazionale dovrebbe valorizzare l'ambiente come diritto umano (con il suo contenuto dinamico di informazione, partecipazione e accesso per le persone e ONG anche nella dimensione internazionale, sia pure con opportuna gradualità e filtri).

- *Carattere specializzato e non speciale del nuovo organo.*

Occorre garantire la unitarietà del sistema giuridico internazionale e non contrastare con il ruolo riconosciuto della Corte di giustizia de L'Aja: una Corte specializzata, come dimostrano esperienze nazionali in vari Continenti, non contrasta affatto con le competenze generali in materia di giurisdizione, ma ha una funzione integrativa e rafforzativa e di valorizzazione di competenze tecniche interdisciplinari.

- *Equilibrio e gradualità.*

La filosofia ispiratrice del Progetto prevede un duplice equilibrio: uno bilanciato con l'organo amministrativo sovranazionale (ONUE); l'altro, riferito ai tempi di realizzazione, che richiedono l'avvio reale di un percorso politico dei Governi interessati e il tempo necessario per realizzare un consenso comune su un testo condiviso. Nel frattempo, rimangono le istituzioni esistenti (Corte permanente di arbitrato de L'Aja; Corte internazionale di giustizia de L'Aja; Tribunale internazionale del diritto del mare). Occorre chiarire che la Corte internazionale dell'ambiente non sarà un organo solo interstatale, ma un organo obbligatorio (sia pure *soft* in una prima fase) che opererà a nome della comunità internazionale. Va sottolineato che gli stessi Stati si sono orientati a creare nel 1997 un Tribunale specializzato, cioè il Tribunale internazionale del diritto del mare, che opera ad Amburgo, ma solo per un grande settore ambientale e non per gli altri settori, come il clima, ugualmente fondamentali, e questo pur esistendo già una Corte internazionale di giustizia a L'Aja, con competenza generale.

- *Utilizzo anche della funzione consultiva e arbitrale.*

Queste funzioni sono molto utili, integrative e rafforzative del ruolo di una vera giurisdizione.

- *Principio di integrazione e collaborazione con le Corti nazionali.*

Analogamente a quanto già avviene in sede di Unione

(2) Per un approfondimento possono essere esaminati:

a) Il Rapporto ICEF 1996, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato, Roma, 1996;

b) The Global Environmental Crisis: The Need for an International Court of the Environment, International Report 1996, Firenze, 1996, ISBN 88-09-20932-X, in lingua inglese;

c) The Global Demand for an International Court of the Environment, International Report 2000, Napoli, 1999, ISBN 88-8114-807-2, che riporta anche le risposte di sostegno alla Fondazione ICEF di molteplici governi

nazionali dei vari continenti e di organizzazioni internazionali. Alcune sono già presenti sul sito istituzionale della Fondazione, altre lo saranno a breve;

d) Global Environmental Governance, Bruylant 2010, 1000 Bruxelles, Rue de la Régence, 67, Belgique, ISBN 978-2-8027-2911-2;

e) Global Environmental Governance, ISPRA, Roma, 2011, contenente gli atti di una Conferenza internazionale presso il Ministero degli affari esteri, tenutasi in data 20-21 maggio 2010 e che contiene contributi di giudici nazionali di molti Paesi, e contributi delle Corti internazionali esistenti.

europea in relazione alla Corte di giustizia di Lussemburgo, sarebbe utile prevedere un meccanismo di richiesta di pronuncia pregiudiziale da parte dei giudici nazionali in relazione alla corretta e uniforme interpretazione di principi e concetti nuovi del diritto internazionale dell'ambiente.

- Rappresentatività.

La Comunità internazionale come tale deve porsi il problema di creare *ex novo* un organismo veramente rappresentativo, e che sia garanzia forte di giustizia, onde assicurare la sostenibilità stessa della vita sulla Terra.

- Ispirazione etica.

Si è dell'opinione che una forte ispirazione etica possa dare oggi un contributo decisivo a favore della effettiva creazione di questa Istituzione. Molti principi a connotazione etica sono già presenti nel sistema internazionale (*global commons*, patrimonio comune dell'umanità; interesse generale della comunità internazionale; obbligazioni *erga omnes*; principio di precauzione; rispetto della vita delle generazioni future; protezione prioritaria della sostenibilità della vita, ecc.). Ora si chiede che questi principi, che sono riassunti nel termine «sviluppo sostenibile» e nell'esigenza di una riconversione energetica globale verso una *green economy*, con un legame ecologia e ambiente, possano trovare attuazione anche per via giudiziaria, con la necessaria gradualità. Ciò è possibile solo con una nuova riforma del sistema economico, finanziario e monetario internazionale, con nuove regole che recepiscano al loro interno strutturalmente il valore ambiente.

- Attualità politica e grande interesse.

Il Progetto sopraindicato nelle linee essenziali si ispira al principio di mondialità (caro anche alla dottrina sociale della Chiesa cattolica); valorizza il ruolo anche giuridico della persona umana e della comunità umana; rende credibili e visibili i valori sublimi della pace e della giustizia.

Si tratta di un Progetto attuale ed urgente, che costituisce per i Governi non solo una necessità, ma una opportunità politica per un mondo più equo e giusto, nell'interesse delle generazioni future.

Come già sottolineato in precedenza una giustizia internazionale per l'ambiente è una garanzia anche per uno sviluppo economico libero ma compatibile con l'ambiente.

La *green economy* non può decollare senza un organo di garanzia internazionale, come la Corte internazionale per l'ambiente, naturalmente nel rispetto della sovranità degli Stati, che non costituisce ostacolo di principio.

Va notato infatti che alcuni poteri forti economici e politici, ormai si nascondono dietro lo schermo della sovranità degli Stati per negare spazio a nuove regole e ad organi adeguati per la loro reale applicazione.

Conclusioni.

a) Va salutata con favore la prevista trasformazione dell'UNEP in ONU, cioè in un'Agenzia specializzata per l'ambiente presso le Nazioni Unite.

L'ICEF si rallegra di questa evoluzione positiva già auspicata da oltre venti anni e confida che il nuovo organo sia rappre-

sentativo e forte.

b) Va, invece, denunciato il ritardo nel recepire il Progetto di una Corte internazionale per l'ambiente.

Appare grave che la Commissione europea, che pur dovrebbe tenere a cuore i diritti umani, tra cui l'ambiente, si presenti a Rio in contrasto con le indicazioni reiterate dal Parlamento europeo in tema di giustizia per l'ambiente anche nella dimensione internazionale.

Davvero pensa la Commissione che il modello integrato (normazione, amministrazione, giustizia) già sperimentato positivamente in Europa, non possa trovare spazio (con gli opportuni adattamenti) anche a livello internazionale?

Il primato della finanza e dell'economia, in un periodo di profonda crisi economica e anche di valori, non insegna che senza giustizia non vi è garanzia di sviluppo durevole?

Ci permettiamo di ricordare un documento di studio della stessa CEE, che nel lontano 14 giugno 1992, mostrava un diverso interesse, sia pure a livello scientifico e non politico:

«L'istituzione di una tutela ambientale davvero efficace a livello internazionale è un'esigenza sempre più impellente, soprattutto in considerazione delle ripercussioni globali di diverse catastrofi ecologiche recenti. Non si tratta solo di creare una rete normativa più fitta ed efficiente in materia di salvaguardia dell'ambiente. Si tratta soprattutto di fare in modo che un Tribunale dotato dei poteri più ampi possibile punisca i crimini ecologici, adotti provvedimenti provvisori a scopo preventivo nelle situazioni di emergenza e, in caso di necessità, possa fungere da fonte legislativa per colmare vuoti normativi specifici. È inoltre necessario aprire ai singoli individui ed alle associazioni la possibilità di adire tale Tribunale. Possiede queste caratteristiche la Corte internazionale per l'ambiente a livello di Nazioni Unite, proposta dal Comitato di promozione. (...) Guardando alle possibilità di tutela giuridica disponibili si constata, dunque, che il progetto caldeggiato dal Comitato di promozione, ovvero la creazione di una Corte internazionale dell'ambiente, indipendente e istituita a livello di Nazioni Unite, accessibile anche ai singoli individui, offre una tutela giuridica più efficace e merita di essere appoggiata anche dalla Comunità europea» (3).

c) Proprio perché esistono obiettive difficoltà politiche, l'ICEF propone, in modo prudente e realistico, che si costituisca, per il dopo Rio, un Gruppo di lavoro a livello intergovernativo di alcuni Governi (tra cui si auspica l'Italia) per approfondire la problematica in tutti i suoi aspetti, preparando uno strumento politico *ad hoc*, della nuova Istituzione ed uno Statuto da approvare in una apposita Conferenza internazionale.

d) La Fondazione ICEF è consapevole della necessità di sostenere i Governi in questo sforzo e perciò chiede alle ONG ed alle istituzioni scientifiche di concorrere a creare una Rete o Coalizione per un lavoro comune a favore della istituzione di una vera Corte internazionale di giustizia per l'ambiente. □

(3) Direzione generale degli studi. Direzione A - Dip. questioni sociali

e protezione dell'ambiente, HHK/MD/hk, IV/WIP/93/03/152.

Le attività qualificate fiscalmente redditi agrari

di MARIO CARDILLO

1. Premessa. - 2. Le attività agricole. Nozioni di imprenditore agricolo. - 2.1. Le attività dirette alla coltivazione e alla silvicoltura. - 2.2. L'allevamento di animali. - 2.3. Le attività connesse. - 3. Un caso particolare: l'agriturismo. - 4. Ipotesi di esclusione del reddito agrario. - 5. Conclusioni.

1. - Il reddito agrario ha da sempre suscitato un interesse particolare e ciò anche per fattori storici perché da sempre la «terra», il suolo (e la sua proprietà) ha favorito e consentito all'uomo di dedicarsi alla sua coltivazione inizialmente quale forma di sostentamento e successivamente anche come primordiale acquisizione di ricchezza perché suscettibile di utilizzazione agricola.

Il reddito agrario è quello dell'agricoltore, cioè quello di colui che coltiva il fondo, direttamente o mediante l'opera di terzi al fine di ricavarne il maggior profitto possibile. È in sintesi il reddito che deriva dallo sfruttamento del fondo, a differenza di quello dominicale che è costituito dalla rendita attribuibile al fondo (1).

Secondo la definizione fornita dall'art. 32, comma 1, del T.U. delle imposte sui redditi (T.U.I.R.) il reddito agrario è costituito dalla parte del reddito medio ordinario dei terreni imputabile al capitale d'esercizio ed al lavoro di organizzazione impiegati nei limiti della potenzialità del terreno, nell'ambito dell'esercizio su di esso delle attività agricole analiticamente indicate nell'art. 32, comma 2, del medesimo T.U. (2).

Ai fini fiscali, la qualificazione del reddito agrario dipende esclusivamente dall'attività svolta.

Il fine del presente lavoro è proprio quello di individuare le singole attività che concorrono a formare il reddito agrario, per poi escludere quelle che in base alle previsioni codicistiche e a quelle del T.U. delle imposte sui redditi, pur producendo redditi provenienti dal settore agricolo, rientrano in una categoria reddituale diversa da quella qui in analisi.

2. - Secondo quanto disposto dall'art. 32, comma 2 del T.U.I.R. e dell'art. 2135, comma 3, c.c., per «attività agricole» si intendono:

- le attività dirette alla coltivazione del terreno e alla silvicoltura;

- l'allevamento di animali con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno e le attività dirette alla produzione di vegetali tramite l'utilizzo di strutture fisse o mobili, anche provvisorie, se la superficie adibita alla produzione non eccede

il doppio di quella del terreno su cui la produzione insiste;

- le attività agricole «connesse», cioè quelle esercitate dall'imprenditore agricolo dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali. Tali prodotti sono individuati ogni due anni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali.

La classificazione deriva da un'evoluzione normativa che dal codice civile si è trascinata anche in campo tributario.

In particolare, con il d.lgs. 15 maggio 2001, n. 228 (3), art. 1, il legislatore civile ha riformulato la definizione di imprenditore agricolo prevista dall'art. 2135 c.c. ed ha stabilito che tale è colui che esercita l'attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali e attività connesse.

In particolare con il comma 2 del citato art. 2135 c.c. è stato disposto che per coltivazione del fondo, per silvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un «ciclo biologico» o di una fase necessaria del ciclo stesso attraverso la fissazione di parametri qualitativi (relativi al tipo di attività svolta sul terreno) e quantitativi (relativi al rapporto esistente tra l'attività svolta e i prodotti ottenibili dal fondo) (4).

L'attività di pura coltivazione del fondo (5) viene considerata sempre produttiva di reddito agrario, a prescindere dalle modalità concrete attraverso le quali essa viene esercitata e ciò perché la coltivazione, anche se effettuata con macchinari e tecniche all'avanguardia, presenta sempre uno stretto ed inscindibile collegamento con il fondo coltivato.

La norma civilista, poi, aggiunge che «si intendono comunque connesse le attività esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni e servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda

(1) L'art. 31 del T.U.I.R., al comma 3, per ciò che attiene al reddito agrario, stabilisce che le revisioni del classamento disposte ai sensi degli artt. 26 e 27 valgono anche per i redditi agrari. Sul punto cfr. S. SERVIDO, *Variazione della rendita catastale di terreni agricoli e ripetizione dell'indebito*, in *Azienditalia - fin. e trib.*, 2010, 24, VIII.

(2) L'art. 9 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale», prevede in tema di imposta municipale propria che: «Il reddito agrario di cui all'art. 32 del citato Testo Unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, i redditi (...) continua-

no ad essere assoggettati alle ordinarie imposte erariali sui redditi. Sono comunque assoggettati alle imposte sui redditi ed alle relative addizionali, ove dovute, gli immobili esenti dall'imposta municipale propria».

(3) Norme sull'orientamento e modernizzazione del settore agricolo a norma dell'art. 7, l. 5 marzo 2001, n. 57.

(4) Si veda sull'argomento, A. FANTOZZI, *Imprenditore agricolo (diritto tributario)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989, XVI.

(5) Cfr. S. PANSIERI, *I redditi fondiari*, in FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Padova, 2002, 111.

normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale ovvero di ricezione e ospitalità come definite dalla legge».

A seguito del rilevante intervento normativo che ha interessato la definizione di imprenditore agricolo ai fini civilistici, anche il legislatore fiscale ha provveduto ad adeguare il testo delle norme vigenti in materia di imposte sui redditi.

La normativa civilistica dell'imprenditore agricolo è stata infatti trasposta in sede tributaria dall'art. 32 T.U.I.R. il quale assoggetta a tassazione, tra i redditi fondiari, le attività di cui all'art. 2135 c.c., ma con alcune differenze dal momento che il legislatore fiscale ha escluso espressamente dall'assoggettamento alle norme sul reddito agrario le attività dirette allo sfruttamento di miniere, cave, torbiere, saline, laghi, stagni e acque interne che, invece, costituiscono reddito di impresa.

Il legislatore fiscale, inoltre, precisa che si ottiene reddito agrario solo qualora i fattori della produzione siano utilizzati nei limiti della potenzialità del terreno, limiti che costituiscono una delimitazione della categoria reddituale in oggetto, rispetto alle altre categorie reddituali. Se, infatti, si travalicano i limiti di cui all'art. 32, commi 2, lett. b) e c), e 3, l'eccedenza (di reddito) non viene tassata sulla base delle tariffe d'estimo catastale ma viene sottoposta a tassazione secondo le norme stabilite per il reddito di impresa (6).

2.1. - Il primo gruppo di attività ritenute agricole, sulla scorta di quanto previsto dal punto a) dell'art. 32, comma 2, T.U.I.R. è quello delle attività dirette alla coltivazione del terreno ed alla silvicoltura (7).

Per *coltivazione del fondo* deve intendersi ogni attività volta a rendere produttivo il terreno. Non deve ritenersi corretta la valutazione della entità dei capitali impiegati nella coltivazione del fondo né ci si deve soffermare sul fatto che la tecnologia offre mezzi sempre più sofisticati per una maggiore resa del terreno.

Questo perché l'attività di coltivazione è sempre considerata produttiva di reddito agrario per espressa previsione legislativa a prescindere dalle modalità concrete in cui essa è esercitata e, quindi, anche se effettuata con macchinari evoluti e sofisticati dal momento che la coltivazione presenta sempre uno stretto ed inscindibile legame con il fondo. Ed in ragione di ciò, appare fisiologico per le attività indicate dall'art. 32, il rispetto della c.d. «potenzialità del terreno» con la conseguenza di attribuire ad esse in modo indistinto natura agricola.

È altresì vero, però, che esistono attività come la floricoltura, la coltivazione in serre, la coltura idroponica, che ben possono essere svolte al di fuori dei terreni agricoli e che proprio per questo fatto dovrebbero essere considerate non agricole ma così non è.

Qualche dubbio interpretativo, infatti, potrebbe sorgere in relazione al carattere agricolo dell'attività vivaistica e della floricoltura (8) in relazione alle quali non potrebbe negarsi il carat-

tere agricolo per lo meno nel caso in cui il fondo rientri tra gli elementi essenziali dei fattori della produzione.

Per quanto riguarda le attività vivaistiche è stato ritenuto (9) che la floricoltura, cioè la messa a dimora e la vendita di piante e fiori prodotti in terreni coltivati a vivai da una impresa agricola, non dà luogo a reddito di natura *extra* agraria perché le attività rientrano nel normale ciclo agrario.

Per converso, le attività di manutenzione periodica delle piante vendute e di manutenzione di parchi pubblici e privati sono ritenute di natura commerciale e quindi produttive di reddito di impresa, essendo tali attività totalmente estranee all'attività vivaistica, il cui ciclo deve ritenersi concluso con la vendita (10) del prodotto.

L'acquacoltura, intesa come l'insieme delle pratiche volte alla produzione di proteine animali e sviluppo degli organismi, in ambiente acquatico, tra cui rientra anche la mitilicoltura, non è produttiva di reddito d'impresa se i redditi che ne derivano sono prevalenti rispetto a quelli delle altre attività economiche non agricole esercitate dal soggetto (art. 2, comma 1, l. 5 febbraio 1992, n. 102).

Giova osservare che il riconoscimento di queste coltivazioni, nonché dell'allevamento di animali, come attività agricole non è subordinato alla condizione che le attività si svolgano nell'ambito dell'esercizio normale dell'agricoltura, essendo tale condizione richiesta solo in relazione all'esercizio delle attività connesse di cui alla lett. c) del comma 2 dell'art. 32 del T.U.I.R. Condizione, questa, venuta meno con l'entrata in vigore dell'art. 2, comma 6, della legge n. 350/2003 che ha sostituito, a partire dal 1° gennaio 2004, il criterio della normalità con quello della prevalenza.

Ad ogni modo è da tenere presente che il legislatore tributario ha mostrato una certa flessibilità nel qualificare agricole le attività il cui collegamento con il fondo è labile, come per la funghicoltura. Ciò potrebbe indurre ad una interpretazione meno rigorosa della «potenzialità del fondo» anche per le altre attività di coltivazione (11) ed in particolare per quelle che presentano forti analogie con la funghicoltura (12).

La *silvicoltura* consiste nella riproduzione del bosco e nella conservazione della sua consistenza e va tenuta distinta dall'attività di disboscamento o di mera estrazione del legname.

L'attività di abbattimento degli alberi ed il taglio del legname senza alcuna cura della conservazione della produttività del bosco ha un evidente carattere industriale e non può essere ritenuta derivante dall'esercizio di impresa agricola perché ha, solo per presupposta, l'attività del silvicoltore che conduce alla maturità le piante da taglio, ma soprattutto, perché non vi è alla base alcuna cura della conservazione della produttività del bosco.

È da ricondursi certamente al concetto di silvicoltura la prima lavorazione del legname volta ad ottenere assortimenti grezzi di bosco destinati direttamente al consumo come legna da ardere, pali, traverse ferroviarie, mentre successive ed ulteriori lavorazioni, come quelle effettuate da una segheria,

(6) Sulla possibilità di sottoporre anche i percipienti reddito agrario, determinato forfetariamente su base catastale, all'accertamento sintetico da redditometro, vedasi le recenti pronunce della Cassazione, 14 gennaio 2009, n. 694 e 6 maggio 2009, n. 10385, in *Fisco*, 2009, 23, 3735, con nota di G. ANTICO.

(7) Al riguardo va evidenziato che l'art. 3, comma 4, lett. a), n. 1 della l. 23 dicembre 1996, n. 662 ha soppresso la parola «funghicoltura» contenuta nella lett. a), comma 2 dell'articolo in esame. Ciò evidentemente in seguito all'evidente contrasto ed antinomia che ne sarebbe derivata dall'introduzione, nella successiva lett. b), dello stesso articolo della previsione di attività agricole svolte mediante strutture fisse o mobili, anche provvisorie avvenute ad opera dell'art. 31, comma 3, della l. 23 dicembre 1994, n. 724.

(8) A tale proposito, nonostante i contrasti di opinioni concernenti la floricoltura e le attività vivaistiche, la maggior parte della dottrina ha finito per non negare il carattere agricolo delle attività, per lo meno quando il fondo si ponga quale essenziale fattore produttivo e non già quale stru-

mento di mero ricovero e conservazione delle piante. Cfr. M. LEO, *Le imposte sui redditi nel testo unico*, I, Milano, 2006, 590 ss.

(9) Tale è la considerazione espressa nella risoluzione del Ministero delle finanze 7 febbraio 1981, n. 9/2810.

(10) Secondo la Cass. Sez. Un. Civ. 13 luglio 1976, n. 2684, in *Riv. legisl. fisc.*, 1976, 3, 1956 e in *Mass. Foro it.*, 1977, rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura non solo la produzione di piante da vivaio e la loro vendita, ma anche una serie di prestazioni accessorie quali l'imballo, il trasporto e la messa a dimora e la garanzia di attecchimento. Danno luogo ad attività di natura commerciale, invece, la vendita dei prodotti utilizzati in floricoltura e l'acquisto e la rivendita di piante senza la messa a dimora sul terreno per la normale immissione nel processo produttivo.

(11) Cfr. Cass. Sez. V Civ. 20 aprile 2002, n. 5781, in *Giur. imposte*, 2002, 4, I, 798.

(12) Cfr. P. BORIA, *La disciplina tributaria dell'agricoltura*, in *Riv. dir. trib.*, 2004, 317 ss.

potranno essere considerate agricole solo se riconducibili alla categoria delle attività connesse.

2.2. - Il secondo gruppo di attività indicato dalla lett. *b*) dell'art. 32 è rappresentato dall'allevamento di animali che, in linea di massima, consiste nel mantenimento, nello sviluppo ed eventualmente nella riproduzione di animali allo scopo di usufruire dei frutti naturali che ne derivano e dell'accrescimento del loro valore.

L'esercizio di tale attività è considerato attività agricola qualora sia effettuato con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno. Il limite rappresenta una specificazione della «potenzialità del terreno» e risponde dunque ad una esigenza di concretezza. Sennonché l'adozione del termine «ottenibili», che sta ad indicare evidentemente una misura astratta, ha creato alcuni problemi di individuazione del limite proprio sul piano concreto.

A tale scopo è stabilito, in base al comma 3 dell'articolo in questione, che il Ministero delle finanze di concerto con il Ministro dell'agricoltura e foreste, stabilisca per ciascuna specie animale, il numero dei capi allevabili per ettaro con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno, tenuto conto della potenzialità produttiva del terreno stesso e delle unità foraggere occorrenti a seconda della specie allevata.

Perciò per l'allevamento di animali non assume rilievo il fatto che esso sia svolto con una particolare organizzazione ovvero che siano impiegati macchinari ed attrezzature o personale specializzato, purché sussista il suddetto rapporto relativamente ai mangimi.

L'allevamento costituisce, dunque, sempre ed in ogni caso attività agricola quando è svolta da imprese agricole individuali, da società semplici, da enti non commerciali.

È da segnalare, a proposito dell'allevamento, una tendenza della giurisprudenza (13) a qualificare agricole alcune attività che fuoriescono dalla nozione tradizionale di agricoltura come nel caso dell'attività di ingrasso degli animali che consiste nell'acquisto di lattonzoli e magroni e successiva rivendita non appena venga raggiunta l'età adulta.

L'attività diretta alla piscicoltura non è stata riconosciuta come attività agricola *tout court* sotto il profilo dell'allevamento del bestiame tipico né tanto meno come attività connessa all'agricoltura, ma solo se viene esercitata in invasi posti su terreni censiti in catasto, mentre se viene svolta mediante sfruttamento di laghi, stagni ecc. dà luogo a redditi d'impresa, ai sensi dell'art. 55, comma 2, lett. *b*), del T.U.I.R. (14).

Gli equini da riproduzione e i puledri sono ricompresi nel decreto interministeriale 20 aprile 2006 e, pertanto, il loro allevamento produce reddito agrario. I cavalli da corsa che partecipano a gare costituiscono, invece, beni che concorrono alla produzione del reddito d'impresa perché il reddito che ne deriva è unanimemente ritenuto di natura commerciale.

Una nota particolare deve essere riservata all'allevamento di cani che costituisce una novità nell'ambito dei redditi provenienti da allevamento e che è stata introdotta dal d.m. 20 aprile

2006.

La novità consiste nel fatto che l'allevamento di cani è stato incluso fra le attività rientranti nel reddito agrario, quando esso sia esercitato in connessione con la coltivazione del terreno (15).

Per effetto del comma 3 dell'art. 32 si deve, infine, ritenere che la macellazione di bestiame di grosso taglio è attività agricola quando è in diretto collegamento strumentale con il terreno destinato all'allevamento del bestiame da macellazione (16).

La seconda parte dell'art. 32, comma 2, lett. *b*) contiene un'ulteriore previsione secondo la quale sono considerate agricole le attività dirette alla produzione di vegetali tramite l'utilizzo di strutture fisse o mobili, anche provvisorie, se la superficie adibita alla produzione è coltivata per almeno la metà del terreno su cui la produzione insiste.

In relazione a tale previsione occorre verificare se sia possibile classificare ai fini fiscali le attività dirette alla produzione del micelio di fungo (17) nell'ambito delle attività agricole.

Il riconoscimento quale attività agricola della fungicoltura trova attualmente la propria disciplina nelle lett. *b*), comma 2 dell'art. 32 del T.U.I.R., ovvero nella lett. *c*), se connessa, del citato articolo, il quale prevede che, per quanto riguarda le attività dirette alla produzione di vegetali tramite l'utilizzo di strutture fisse o mobili di cui alla citata lett. *b*), se la superficie adibita alla produzione dei vegetali eccede il doppio di quella del terreno su cui la produzione stessa insiste, il reddito relativo alla superficie eccedente ha natura di reddito d'impresa.

Pertanto, in conclusione, si potrebbe ritenere che il legislatore abbia definito la disciplina dei vegetali secondo il principio per cui la produzione in maniera industriale di vegetali costituisce attività d'impresa, mentre la produzione di vegetali, anche attraverso strutture fisse o mobili, costituisce attività agricola solo se la superficie adibita alla produzione, mediante dette strutture, non eccede il doppio di quella del terreno su cui insiste la produzione.

2.3. - Il terzo gruppo di attività agricole è previsto dall'art. 32, comma 2, lett. *c*), T.U.I.R., così come riformulato per effetto delle disposizioni contenute nell'art. 2, comma 6, lett. *a*) della legge n. 350 del 2003 (Finanziaria per il 2004), che considera ed individua le c.d. attività connesse, tassate su base catastale, come quelle derivanti dalla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di determinati prodotti agricoli tassativamente indicati ed ottenuti dall'imprenditore agricolo prevalentemente dalla coltivazione del fondo, del bosco o dell'allevamento di animali.

Nel nuovo Testo Unico è stata eliminata la previsione che stabiliva che le attività connesse avessero per oggetto prodotti ottenuti per almeno la metà dal terreno e dagli animali allevati su di esso ed è stato, altresì, superato il riferimento alle attività agricole connesse rientranti nell'esercizio normale dell'agricoltura secondo la tecnica che lo governa. Viene inoltre confermato che la nuova disposizione è applicabile anche a quelle attività (o fasi di esse), che non vengono svolte sul terreno.

(13) Cass. Sez. V Civ. 26 febbraio 2001, n. 2772, in questa Riv., 2002, 445.

(14) Cass. Sez. I 24 marzo 1980, n. 1975, in *Giur. agr. it.*, 1982, 99. In senso contrario Trib. Rovigo 30 maggio 1980, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, 124.

(15) L'attività, per la verità è considerata agricola secondo il codice civile e già inquadrata, in generale, come tale dalla l. 23 agosto 1993, n. 349; il successivo d.m. 28 gennaio 1994 di attuazione della precedente legge aveva stabilito che l'attività di allevamento di cani assume natura di impresa quando l'allevamento abbia per oggetto almeno cinque femmine le quali, annualmente, producano almeno trenta cuccioli.

(16) La giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass. Sez. III Civ. 2 dicembre 2002, n. 17042, in *Foro it.*, 2002, I, 3530; Cass. Sez. I 22 febbraio 1982, n. 1108, in *Mass. Giur. it.*, 1982) in merito all'allevamento di polli, ha ritenuto che tale attività rientra fra le attività agricole quando abbia caratte-

re accessorio rispetto alle altre attività agricole principali menzionate nell'art. 2135 c.c., ovvero quando, pur avendo carattere preminente nell'economia della azienda agricola, sia esercitato in collegamento con la coltivazione della terra. Diversamente, si configura come attività industriale quando per dimensioni, ubicazione e modalità di esercizio non sia ravvisabile un collegamento funzionale con il fondo agricolo. L'apicoltura, in virtù della previsione della l. 24 dicembre 2004, n. 313, viene considerata a tutti gli effetti attività agricola a differenza invece, dell'attività di impollinazione che è considerata attività agricola connessa i cui proventi, una volta conseguiti da soggetti diversi dalle società, sono imponibili applicando ai ricavi il coefficiente di redditività del 25 per cento salvo opzione per la determinazione su costi e ricavi effettivi.

(17) Sotto il profilo prettamente biologico, si fa presente che con il termine *micelio* si identifica uno dei tre stadi che caratterizzano le fasi biologiche dell'organismo fungino.

Tale norma, pensata in origine come regola tendenzialmente coincidente con l'ambito previsto dall'art. 2135 c.c., attribuisce la qualifica di attività agricola alle molteplici attività di lavorazione di prodotti agricoli o zootecnici purché collegate, dipendenti o conseguenti alla attività agricola principale. Sono escluse, pertanto, solo le attività che pongono in essere un'autonoma operazione speculativa commerciale o industriale con il sussidio di opere e mezzi estranei al normale ciclo produttivo agrario.

Per quanto riguarda, invece, tutte le altre attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli diversi da quelli contenuti nel d.m. 19 marzo 2004 (18), si applicano le disposizioni contenute nell'art. 56 bis, comma 2, del T.U.I.R., rubricato «altre attività agricole».

Secondo quanto osservato dalla Cassazione (19) il ciclo produttivo agrario può essere inteso nel senso che esso comprende tutte le trasformazioni dei prodotti del suolo ed abbraccia tutto il processo di produzione che va dall'inizio della produzione stessa al momento in cui il prodotto è reso consumabile e vendibile.

Nel ciclo produttivo rientra, quindi, l'organizzazione per il collocamento dei prodotti a condizione che la medesima non dia vita ad un'autonoma attività commerciale o industriale con l'ausilio di opere e mezzi estranei alla coltivazione dei fondi. Va evidenziato, comunque, che in via generale le attività connesse sono attività oggettivamente commerciali e non agricole, queste ultime sono qualificate come tali dalla legge allorché si verificano due condizioni: una di carattere soggettivo e relativo al fatto che le attività in questione devono essere esercitate dallo stesso soggetto che esercita quelle agricole; l'altra di carattere oggettivo e relativo al fatto che l'attività connessa deve avere una coerenza rispetto alla attività principale.

Per quanto riguarda le società cooperative ed i consorzi che svolgono attività di manipolazione, trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli conferiti dai soci che possiedono i terreni, è ormai consolidato l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale sono da considerarsi attività agricole (20).

A partire dal primo gennaio 2006, inoltre, costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135 c.c., quelle riguardanti la produzione di energia attraverso fonti rinnovabili agro-forestali ottenute prevalentemente dall'azienda agricola (21).

Di conseguenza, assumono natura agricola e produttiva di reddito agrario tutte le attività di valorizzazione dei rifiuti prodotti dalle aziende agricole e zootecniche, compreso l'utilizzo delle biomasse per la produzione di biogas, esercitate da imprenditore agricolo individuale, società semplici ed enti non commerciali.

(18) L'individuazione dei beni che possono essere oggetto delle attività agricole connesse è attualmente contenuto nel d.m. (economia e finanze) 17 giugno 2011, pubblicato in *G.U.* 27 giugno 2011, n. 147, che ha modificato la tabella allegata al d.m. 5 agosto 2010.

(19) Cfr. Cass. Sez. Un. 13 luglio 1976, n. 2684, cit.

(20) Cfr. Cass. Sez. II Civ. 14 ottobre 1970, n. 2004, in *Giur. agr. it.*, 1972, 2, 90; Cass. Sez. II Civ. 26 ottobre 1972, n. 3283, in *Foro it.*, 1973, I, 1161; Cass. Sez. I 26 ottobre 1974, n. 3242, in *Giust. civ.*, 1975, I, 247. Tale impostazione viene confermata anche dall'art. 10 del d.p.r. n. 601/1973, nella nuova versione modificata dalla l. 24 dicembre 2003, n. 350 il quale stabilisce l'esenzione da IRES dei redditi conseguiti da società cooperative agricole e loro consorzi mediante l'allevamento di animali con mangimi ottenuti per almeno un quarto dai terreni dei soci, nonché mediante manipolazione, trasformazione e alienazione di prodotti agricoli e zootecnici e di animali conferiti prevalentemente dai soci.

(21) Con legge n. 296/2006, sono stati qualificati tra i redditi agrari quelli derivanti dalla produzione e cessione dei carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti dal fondo, effettuate dagli imprenditori agricoli. Cfr. F. NOFERI, *Efficienza energetica, fonti rinnovabili, certificati verdi: conferme e novità nella Finanziaria 2008*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2008, 2, 153.

(22) L'intervento di prassi riguarda un caso di cessione di energia fotovoltaica: al riguardo, come detto, l'art. 1, comma 423, della l. 23 dicembre

Rispetto alla produzione di energia elettrica da fonti fotovoltaiche, l'inserimento fra le attività agricole ex art. 2135, comma 3, c.c. trova la sua logica nella natura strumentale di tale attività rispetto all'esercizio dell'attività imprenditoriale del soggetto indicato nel primo comma dello stesso articolo.

Con la circolare n. 32/E del 6 luglio 2009, l'Agenzia delle entrate ha precisato che la connessione agricola dell'attività di produzione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali sussiste solo quando le fonti di produzione dell'energia provengono prevalentemente dal fondo (22).

3. - Nel linguaggio comune il termine «agriturismo» ha un significato molto ampio che comprende qualsiasi attività turistica svolta in un'azienda agricola e finalizzata ad ottenere, dietro compenso, servizi di alloggio somministrazione di pasti e bevande e possibilità di partecipare alle stesse attività agricole.

Dal punto di vista squisitamente giuridico e, per quanto riguarda più da vicino il nostro studio, per agriturismo si intende il complesso di attività di ricezione ed ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., siano essi singoli o associati, attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo di silvicoltura e di allevamento di animali.

L'art. 2, legge n. 96/2006 stabilisce le seguenti condizioni affinché l'attività possa essere considerata «connessa» all'agricoltura (23):

- l'agriturismo consiste nell'attività di ricezione ed ospitalità svolta dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., svolta sia in forma individuale che societaria;

- l'attività di agriturismo deve essere esercitata attraverso l'utilizzazione della propria azienda agricola;

- l'attività agrituristica rimane in rapporto di connessione e complementarità rispetto alle attività previste dall'art. 2135 c.c., le quali di conseguenza devono avere carattere principale.

Lo stesso art. 2 ha inoltre fornito un'elencazione delle attività (24) che rientrano nel concetto di agriturismo, ovvero:

- dare stagionalmente ospitalità anche in spazi aperti destinati alla sosta dei campeggiatori;

- somministrare per la consumazione sul posto pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri (25), ivi compresi quelli a carattere alcolico e superalcolico; sono considerati di propria produzione le bevande ed i cibi prodotti e lavorati nell'azienda agricola anche attraverso lavorazioni esterne, sono ammessi anche i prodotti acquistati presso altre aziende agricole della zona e la norma attribuisce una preferenza ai prodotti tipici caratterizzati da marchi DOP, IGP, AGT, DOC e DOCG;

- organizzare degustazioni di prodotti aziendali;

2005, n. 266 e successive modificazioni, ha previsto che la produzione e cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche effettuate dagli imprenditori agricoli costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135 c.c. e si considerano produttive di reddito agrario. L'Amministrazione chiarisce che, ai fini fiscali, affinché tali attività «connesse» siano soggette alla tassazione del reddito su base catastale è necessario il verificarsi dei requisiti della prevalenza o della connessione, a seconda che la produzione di energia derivi rispettivamente da fonti rinnovabili agroforestali o da fonte fotovoltaica. Sul punto la risoluzione rinvia alla circolare del 6 luglio 2009, n. 32/E.

(23) Secondo T.A.R. Toscana, Sez. I 27 maggio 1997, n. 152, in *Foro amm.*, 1998, 496, l'esercizio dell'attività agrituristica viene consentito a condizione che sussista il requisito della principalità del reddito agrario su quello dell'attività agrituristica e che l'azienda agricola sia idonea allo svolgimento anche dell'attività medesima.

(24) Quanto alla finalità dell'agriturismo si deve evidenziare che T.A.R. Lazio, Sez. II 21 maggio 1998, n. 970, in questa Riv., 1998, 498, con nota di S. MASINI, ha stabilito che è un'attività attraverso la quale si promuove l'avvicinamento della campagna ai cittadini normalmente estranei al mondo rurale che soddisfa esigenze di tipo turistico ricreativo.

(25) Secondo la pronuncia della Cass. Sez. II Civ. 26 luglio 2001, n. 10187, in questa Riv., 2002, 164, è vietato ad un agriturismo la vendita di pane di produzione propria a soggetti che non usufruiscono dei servizi di ristorazione né di quelli alberghieri dell'esercizio agrituristico.

- organizzare attività ricreative o culturali anche all'esterno del fondo, comprese le attività didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo.

Deve evidenziarsi, inoltre, che un'importante precisazione è contenuta nel terzo comma dell'art. 2, secondo la quale lo svolgimento di un'attività agrituristica non costituisce distrazione della destinazione agricola dei fondi e degli edifici interessati (26).

L'attività agrituristica a norma del citato art. 2, comma 1, può essere esercitata: dagli imprenditori agricoli singoli ed associati ai sensi dell'art. 2135 c.c. (al riguardo si segnala la novellata definizione di produttore agricolo introdotta dall'art. 1 del d.lgs. n. 226/2001 di orientamento in agricoltura); dai loro familiari ai sensi dell'art. 230 *bis* c.c.; dai lavoratori a tempo indeterminato, determinato e parziale (art. 3, comma 2, d.lgs. n. 228/2001).

La norma prevede espressamente che ai fini del riconoscimento delle diverse qualifiche di imprenditore agricolo, il reddito proveniente dalla attività agrituristica è considerato reddito agricolo ma ai fini fiscali tale attività rientra nel reddito d'impresa.

4. - Il legislatore tributario ha provveduto a classificare alcuni redditi provenienti dal settore agricolo nel reddito di impresa, ritenendo che le attività da cui essi provengono abbiano una natura commerciale.

A tal proposito possono distinguersi due tipi di «commercialità»:

- una conseguente l'applicazione di un criterio quantitativo, rappresentato dal superamento dei limiti previsti dall'art. 32 T.U.I.R.;

- l'altra di carattere qualitativo, determinata dalla natura stessa dell'attività.

Alla prima categoria, riepilogando, appartengono l'allevamento di animali con mangimi che non sono ottenibili dal terreno neanche per la quarta parte oppure che hanno per oggetto prodotti agricoli o zootecnici non provenienti per almeno la metà dal terreno o dagli animali allevati su di esso. Alla seconda categoria appartengono alcune attività che, pur presentando una connessione con il mondo agricolo, hanno caratteristiche tali da farle qualificare come attività commerciali (27). Tra di esse viene in risalto innanzitutto l'agriturismo, del quale si è parlato in precedenza.

Per quanto riguarda l'allevamento di animali, il reddito che ne deriva dalla sola parte eccedente i limiti di cui all'art. 32, comma 2, lett. *b*) T.U.I.R. è considerato reddito di impresa e disciplinato dall'art. 56, comma 5, che prevede una determinazione in via forfetaria.

Per quanto riguarda la produzione di vegetali di cui all'art. 32, comma 2, lett. *b*) seconda parte, nel caso in cui la produzione ecceda i limiti indicati (agrarietà), l'art. 56 *bis* T.U.I.R. prevede uno specifico regime di determinazione del reddito di impresa statuendo che il reddito relativo alla parte eccedente concorre a formare il reddito d'impresa nella misura corrispondente al reddito agrario relativo alla superficie sulla quale la produzione insiste in proporzione alla superficie eccedente.

Tra le altre attività che, pur essendo connesse con l'agricoltura, sono da considerare oggettivamente commerciali possono includersi l'affitto abituale di macchine agricole, lo sfruttamento di un bosco come riserva di caccia, la raccolta e la ven-

dita del concime naturale animale.

Il comma 2 dell'art. 56 *bis* stabilisce che per le attività agricole connesse dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, valorizzazione, e commercializzazione dei prodotti diversi (28) da quelli indicati nell'art. 32, comma 2, lett. *c*), T.U.I.R., ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, il reddito (di impresa) è determinato in modo forfetario mediante l'applicazione, all'ammontare dei corrispettivi delle operazioni registrate o soggette a registrazione ai fini IVA, del coefficiente di redditività del 15 per cento.

Il successivo comma 3 dell'art. 56 T.U.I.R. individua un regime forfetario per le attività connesse alla attività agricola principale e relative alla fornitura di servizi di cui al comma 3 del novellato art. 2135 c.c.; secondo tale norma il reddito viene determinato mediante l'applicazione, all'ammontare dei corrispettivi delle operazioni registrate o soggette a registrazione agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, del coefficiente di redditività del 25 per cento.

In base alla disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 32 del T.U.I.R., poi, non si considerano produttivi di reddito agrario i terreni che costituiscono pertinenze di fabbricati urbani e quelli dati in affitto per usi non agricoli, i cui proventi sono assoggettati ad imposizione come redditi diversi di cui all'art. 67, lett. *e*) del T.U.I.R.

5. - Il terreno costituisce un elemento fondamentale nella determinazione del reddito. Tuttavia, nell'individuazione delle attività che concorrono a costituire il reddito agrario, tale elemento non è di per sé sufficiente, perché rilevano anche altri fattori individuati dal legislatore.

In particolare occorre considerare, che tali attività per considerarsi produttive di reddito agrario, sotto il profilo soggettivo, devono essere esercitate da un imprenditore agricolo, ovvero da colui che esercita una delle attività di cui all'art. 2135 c.c.; sotto il profilo oggettivo, invece, l'art. 32, comma 2, del T.U.I.R., impone il rispetto di determinati limiti individuati dalla stessa norma sia sotto l'aspetto qualitativo (come si è visto si tratta di attività dirette alla coltivazione del terreno e alla silvicoltura, all'allevamento di animali, alla produzione di vegetali o alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione del terreno), che sotto l'aspetto quantitativo (ad esempio l'allevamento di animali avvenire con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno, le attività dirette alla produzione di vegetali devono avvenire su una superficie che non eccede il doppio di quella del terreno su cui la produzione insiste).

Questo apparente connubio tra normativa civilistica e normativa tributaria, tuttavia, deve essere ben interpretato.

Le attività che definiscono l'imprenditore agricolo a norma dell'art. 2135 c.c. e quelle considerate agricole in base all'art. 32, comma 2, del T.U.I.R., e come tali se svolte fino a concorrenza dei limiti ivi previsti produttive di solo reddito agrario, si trovano in un rapporto di parallelismo imperfetto che non deve condurre ad equivoci.

Pertanto, quando si tratta di verificare se una determinata attività agricola genera reddito agrario, rileva la previsione dell'art. 32, comma 2, del T.U.I.R. e non la norma civilistica. □

(26) Sul punto, la giurisprudenza della Corte di cassazione (sentenza Sez. III 27 novembre 1991, n. 12684, in questa Riv., 1992, 149) ha avuto modo di precisare che l'affittuario di un fondo rustico mantiene il diritto di prelazione e riscatto anche se esercita attività agrituristica perché l'utilizzo agrituristico del fondo non ne muta la destinazione trattandosi di una forma di turismo nelle campagne volta a favorire lo sviluppo ed il riequilibrio del territorio agricolo nelle zone rurali. Gli addetti alla attività agrituristica sono considerati lavoratori agricoli ai fini della vigente disciplina previdenziale, assicurativa e fiscale siano

essi lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, determinato e parziale.

(27) In tema di cessione di beni e prodotti diversi da quelli agricoli e prestazioni di servizi in campo agricolo, con riguardo all'imposizione diretta e all'IVA, cfr. S. DIGREGORIO NATOLI, *Agricoltura: cessioni di terreni e altri beni, prestazioni di servizi*, in *Fisco*, 2012, 2, 193.

(28) Sull'argomento si veda circolare dell'Agenzia delle entrate 15 novembre 2004, n. 44/E ed in dottrina M. LEO, *Le imposte sui redditi nel testo unico*, cit., 606 ss.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte cost. - 21-10-2011, n. 275 - Quaranta, pres.; Silvestri, est. - Provincia autonoma di Trento c. Presidente del Consiglio dei ministri.

Ambiente - Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», volte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Presenza di disposizioni espressamente rivolte alle Province autonome - Lamentata inidoneità del decreto ministeriale, quale atto sostanzialmente regolamentare, a incidere in ambiti di competenza primaria della Provincia, ovvero mancata acquisizione della delibera del Consiglio dei ministri e dello specifico parere della Provincia ove il decreto medesimo sia inteso come atto di indirizzo e coordinamento, nonché lamentata natura di dettaglio delle disposizioni censurate inidonee a condizionare la potestà primaria della Provincia. [Cost., art. 117, commi 3, 5 e 6, e 118; d.m. (sviluppo economico) 10 settembre 2010; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.p.r. 19 novembre 1987, n. 526; d.p.r. 26 marzo 1977, n. 235; d.p.r. 22 marzo 1974, n. 381; d.p.r. 1° novembre 1973, n. 690; d.p.r. 20 gennaio 1973, n. 115; d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670]

Non spetta allo Stato imporre alle Province autonome di Trento e di Bolzano, dissenzienti in sede di Conferenza unificata, di conformarsi alle disposizioni di cui ai punti 1.2. e 17.1. del d.m. 10 settembre 2010 (che contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione); ne consegue che i suddetti punti 1.2. e 17.1. devono essere annullati limitatamente alle parole «e le Province autonome» (1).

(Omissis)

2. - Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità del ricorso.

2.1. - Si assume dalla difesa statale, innanzitutto, che la partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla Conferenza unificata che ha approvato il d.m. 10 settembre 2010 vincolerebbe la ricorrente all'esito maturato in quella sede.

L'eccezione è infondata, essendo ampiamente documentato, e non contestato, il dissenso della ricorrente all'approvazione del testo nella formulazione poi diventata definitiva, accompagnato dalla richiesta di introdurre emendamenti.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, il dissenso manifestato anteriormente all'approvazione di normativa oggetto di concertazione implica la perdurante ammissibilità del ricorso per conflitto ad opera della parte dissenziente (*ex plurimis*, sentenze n. 507 del 2002 e n. 206 del 2001).

Più in generale, va poi ribadito che nei giudizi per conflitto di attribuzione non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (*ex plurimis*, sentenze n. 95 del 2003, n. 511 del 2002, n. 389 e n. 163 del 1995, n. 191 del 1994; ordinanza n. 195 del 2004).

2.2. - Ulteriore ragione di inammissibilità del ricorso risiederebbe nella natura meramente attuativa del d.m. 10 settembre 2010 rispetto alla previsione contenuta nell'art. 12, comma 10, del

d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva CE n. 2001/77 relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), alla quale sarebbe riconducibile l'asserita lesione delle prerogative della ricorrente, e che dunque avrebbe dovuto essere oggetto del ricorso in via principale da parte della ricorrente.

Anche questa eccezione è infondata, giacché il decreto ministeriale impugnato non costituisce pedissequa attuazione della norma primaria ma, al contrario, si pone con essa in contrasto, come sarà chiarito in prosieguo.

3. - Il ricorso è parzialmente fondato, nei termini di seguito specificati.

3.1. - L'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dispone che le linee guida per lo svolgimento del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica, di cui al comma 3 del medesimo articolo, siano approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali.

L'obiettivo delle suddette linee guida è espressamente individuato dalla disposizione citata nella finalità di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio».

A sua volta, l'art. 19 del medesimo atto con forza di legge stabilisce: «sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono alle finalità del presente decreto legislativo ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

3.2. - Nel dettare la normativa di base per l'emanazione delle linee guida, oggetto del presente conflitto, il legislatore ha inteso trovare modalità di equilibrio tra la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, la competenza legislativa primaria delle Province autonome in materia di paesaggio e la competenza legislativa concorrente, in materia di energia.

Questa Corte ha precisato che il citato art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, comma 3, Cost.) ed ha statuito che «il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione» (sentenza n. 192 del 2011). Di qui l'attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida in materia di fonti energetiche rinnovabili.

Il legislatore nazionale ha avuto cura altresì di inserire nella norma-base la cosiddetta «clausola di salvezza» delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Tali competenze, per quanto riguarda la ricorrente, si concretizzano nell'art. 8, n. 6, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alla potestà legislativa primaria delle Province la «tutela del paesaggio».

3.3. - Sul piano concettuale, questa Corte ha precisato che il paesaggio deve essere considerato «l'ambiente nel suo aspetto visivo» (sentenza n. 226 del 2009, in relazione alle sentenze n. 180 del 2008, n. 367 del 2007, n. 183 e n. 182 del 2006). L'art. 9, comma 2, Cost. ha sancito un principio fondamentale, che vale sia per lo Stato che per le Regioni, ordinarie e speciali. Il riferimento testuale della norma costituzionale è alla «Repubblica», con ciò affermandosi la natura di valore costituzionale in sé e per sé (citata sentenza n. 367 del 2007), la cui disciplina unitaria deve tuttavia «tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n. 378 del 2007).

Alla luce di tale quadro normativo di rango costituzionale, si deve osservare che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003

fa esclusivo riferimento al «corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio». Si deve notare, in proposito, che l'intento del legislatore è quello di rendere compatibili le ragioni di tutela dell'ambiente e del paesaggio, che, nella fattispecie, potrebbero entrare in collisione, giacché una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili è, di per sé, funzionale alla tutela ambientale, nel suo aspetto di garanzia dall'inquinamento, ma potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico.

Poiché la materia «paesaggio», a differenza della tutela dell'ambiente, è compresa tra quelle di competenza esclusiva delle Province autonome, nessun riferimento alle stesse si rinviene nel d.lgs. n. 387 del 2003, che si rivolge alle Regioni ordinarie ed esplicitamente fa salve le competenze, per quel che qui interessa, delle Province autonome di Trento e Bolzano. La competenza legislativa delle suddette Province deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia. Resta inteso, peraltro, che le competenze primarie delle Province in materia devono essere esercitate sia nell'ambito degli obiettivi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, sia nell'ambito fissato dall'art. 2, comma 167, della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), che stabilisce la «ripartizione fra Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili».

Ponendo in rapporto la norma statale che si trova alla base delle linee guida, e quella, appena indicata, che precisa in dettaglio le finalità dell'intero processo di attuazione della dir. CE 27 settembre 2001, n. 2001/77 (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), si giunge alla conclusione che l'armonizzazione, profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili.

4. - Esaminato il quadro normativo in cui si inserisce il decreto impugnato, occorre preliminarmente chiarire la natura di tale atto.

Ricorrono, nella specie, gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti (da ultimo, sentenze n. 278 e n. 274 del 2010). Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione.

4.1. - Accertata la natura regolamentare dell'atto impugnato, si deve rilevare come le disposizioni censurate nel presente conflitto presentino aspetti di difformità rispetto alla modalità di equilibrio, ricavabile dalla normativa statale, e di conseguenza ledano parzialmente le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente.

4.2. - Il punto 1.2. vincola le Regioni e le Province autonome a porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili «esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17».

Sulla scorta della precedente ricostruzione del riparto costituzionale delle competenze in materia, il vincolo contenuto nella suddetta norma non trova giustificazione né nell'esigenza di mantenere integra la tutela ambientale, né nella necessità che la normativa legislativa e regolamentare provinciale si inserisca nell'ambito delle finalità stabilite nella disciplina europea e statale. D'altra parte, la stessa legge statale - come s'è visto sopra - eccettua espressamente le Province autonome dai destinatari delle linee guida. Si deve pertanto concludere nel senso che la norma di cui al punto 1.2. viola la competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio.

4.3. - Il punto 17.1. stabilisce che «le Regioni e le Province autonome possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui

all'allegato 3».

Anche questa disposizione - nella parte in cui si riferisce alle Province autonome - non trova giustificazione né in norme di rango costituzionale, né nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e lede pertanto, per questo aspetto, le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente, a prescindere da ogni considerazione sulla legittimità del decreto ministeriale impugnato rispetto alle leggi statali vigenti, di competenza dei giudici comuni.

4.4. - Il punto 17.2., pur riferendosi anch'esso alle Province autonome, contiene una serie di obiettivi e finalità a carattere generale: conciliare «le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (*burden sharing*), in applicazione dell'art. 2, comma 167, della legge n. 244 del 2007, come modificato dall'art. 8 *bis* della l. 27 febbraio 2009, n. 13, di conversione del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, assicurando uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti. Le aree non idonee sono, dunque, individuate dalle Regioni nell'ambito dell'atto di programmazione con cui sono definite le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing* fissati in attuazione delle suddette norme. Con tale atto, la Regione individua le aree non idonee tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e in congruenza con lo specifico obiettivo assegnatole».

La disposizione prima riportata, da una parte non pone vincoli puntuali e concreti alla ricorrente, dall'altra ribadisce l'obbligo di tutti gli enti - comprese le Province autonome - di rispettare le quote minime di produzione di energia da fonti rinnovabili, stabilite dal piano nazionale di riparto, in attuazione della direttiva europea. Essa è priva pertanto di lesività delle competenze costituzionalmente garantite della Provincia autonoma di Trento.

4.5. - L'allegato 3 delle linee guida, anch'esso impugnato, non contiene alcun riferimento espresso alle Province autonome e sarebbe applicabile alle stesse solo per effetto del richiamo, di cui ai punti 1.2. e 17.1., la cui illegittimità costituzionale è stata motivata nel paragrafo precedente.

Il venir meno, per effetto della presente sentenza, del richiamo di cui sopra, rende automaticamente inapplicabile il predetto allegato 3 alla ricorrente. Il ricorso, per questo aspetto, diviene, di conseguenza, privo di fondamento.

5. - In considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alle attribuzioni di cui trattasi, l'efficacia della presente sentenza deve essere estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

6. - In conclusione, il conflitto va accolto limitatamente alle disposizioni di cui ai punti 1.2. e 17.1. delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, nella parte in cui vincolano anche le Province autonome.

(Omissis)

(1) IMPIANTI ENERGETICI DA FONTI RINNOVABILI E CONFERENZA UNIFICATA: ILLEGITTIMITÀ DELLE LINEE GUIDA VINCOLANTI PER REGIONI E PROVINCE A STATUTO SPECIALE DISSENZIENTI.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza della Corte costituzionale in epigrafe (Corte cost. 21 ottobre 2011, n. 275), chiamata a pronunciarsi sul ricorso della Provincia autonoma di Trento avverso i punti 1.2., 17.1., 17.2., l'allegato 3, d.m. 10 settembre 2010 intitolato «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», in riferimento a varie leggi per il Trentino-Alto Adige (d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670; d.p.r. 20 gennaio 1973, n. 115; d.p.r. 1° novembre 1973, n. 690; d.p.r. 22 marzo 1974, n. 381; d.p.r. 26 marzo 1977, n. 235; d.p.r. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; leggi provinciali 4 marzo 2008, n. 1 e 27 maggio 2008, n. 5) ed agli artt. 117, commi 3, 5 e 6, e 118 Cost., è la valutazione della legittimità delle linee guida nazionali approvate, con riserva degli enti

locali, in sede di Conferenza.

In sede unificata (congiunta, d.lgs. 281/1997), la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome aveva espresso parere favorevole, con riserva, all'approvazione delle linee guida statali subordinatamente all'accoglimento degli emendamenti presentati dalla Provincia di Trento con cui quest'ultima chiedeva la soppressione dei riferimenti, nelle medesime linee guida, alle Province autonome e l'inserimento di una relativa clausola di salvaguardia in base alla quale esse avrebbero provveduto, ai sensi dei relativi statuti e norme di attuazione, alla realizzazione delle finalità indicate nelle linee guida. Così, le linee guida venivano approvate col parere favorevole della Conferenza unificata ma le richieste degli enti locali non venivano accolte.

Precisamente, si prevedeva: «le Regioni e le Province autonome sono autorizzate a «porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili» e (...) tale facoltà è esercitabile «esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17» delle (...) linee guida» (punto 1.2. delle linee guida); «al fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3». «L'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione (...). Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2., dovranno contenere, in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate» (punto 17.1. delle linee guida).

Nella fattispecie, bisogna accertare se sia configurabile un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (art. 134 Cost.).

Trattasi, in particolare, di valutare se le norme impugnate siano dotate di lesività delle competenze costituzionali della Provincia autonoma di Trento e, segnatamente:

a) se la Provincia di Trento sia titolare, anche in via concorrenziale, di potestà e/o poteri e, quindi, competenze in materia o di prerogative costituzionali speciali;

b) l'esatta qualificazione giuridica del d.m. 10 settembre 2010 ovvero se esso abbia natura meramente attuativa, di regolamento, di legge o di indirizzo e coordinamento;

c) se la Provincia sia tenuta all'adempimento di atti collegialmente adottati ovvero se la partecipazione della

medesima Provincia alla Conferenza unificata che ha approvato le linee guida vincoli la stessa all'esito maturato in quella sede e, quindi, le sia impedita una posizione endoreattiva successiva.

In *primis*, va ricordato l'art. 10, l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 recante modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione e, segnatamente, l'art. 117, comma 3.

In materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia convergono varie competenze, esclusive, concorrenti e residuali, dello Stato e delle Regioni (1), in più materie ontologicamente autonome ma concettualmente omogenee (ambiente, paesaggio, territorio, valorizzazione dei beni, salute) (2): ciò implica il necessario bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali ed impone una preventiva ponderazione concertata, in ossequio al principio di leale cooperazione (3), mediante una programmazione congruente e politiche coordinate in modo da assicurare uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti.

Sotto il profilo formale, l'individuazione delle aree non idonee alla installazione degli impianti rientra nella materia della tutela dell'ambiente, a sua volta da intendersi quale contenitore in cui è inserita la tutela del paesaggio (4): il paesaggio deve, infatti, essere considerato come l'ambiente nel suo aspetto visivo (5).

La tutela del paesaggio ha natura di valore costituzionale in sé e per sé ed è principio fondamentale (art. 9, comma 2, Cost.), valido sia per lo Stato che per le Regioni, ordinarie e speciali (6), anche se la relativa disciplina unitaria deve tener conto degli statuti speciali di autonomia (7).

In materia, è previsto un apposito procedimento (di medietà e burocrazia improntata a criteri di razionalità, imparzialità, impersonalità) per il rilascio dell'autorizzazione unica: esso deve svolgersi secondo linee guida (art. 12, comma 10, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387; direttiva CE n. 2001/77; direttiva CE n. 2003/30; d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28; direttiva CE n. 2009/28) approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi, per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e del Ministro per i beni e le attività culturali.

Trattasi, precisamente, di un'apposita istruttoria finalizzata alla ricognizione di tutti i valori coinvolti non compatibili con l'insediamento degli impianti nella quale sussiste l'obbligo di descrizione delle incompatibilità e la valutazione delle stesse in relazione agli obiettivi di difesa dell'ambiente.

Vi è, peraltro, un'apposita disposizione di raccordo per cui sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione: in riferimento al punto in esame, il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 si rivolgerebbe, cioè, alle Regioni ordinarie.

In linea generale, la *ratio* e la finalità delle linee guida è assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio (8): una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili è, di per sé, funzionale alla tutela ambientale, nel suo aspetto di garanzia dall'inquinamento, ma potrebbe

(1) Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383, in *Giur. it.*, 2006, 8-9, 1583.

(2) Per approfondimenti, A.M. BASSO, *Diritto, economia e ambiente*, Foggia, 2008.

(3) Corte cost. 15 giugno 2011, n. 192, in questa Riv., 2011, 466.

(4) Corte cost. 26 novembre 2010, n. 344, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 4, 1115; Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119, in *Foro it.*, 2010, 10, 1, 2619; Corte cost. 29 maggio 2009, n. 166, in *Giur. cost.*, 2009, 3, 1858.

(5) Corte cost. 22 luglio 2009, n. 226, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 938; Corte cost. 30 maggio 2008, n. 180, *ivi*, 2008, 5, 800; Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367, in *Foro amm. C.D.S.*, 2007, 11, 1, 3005; Corte cost. 5 mag-

gio 2006 nn. 182 e 183, *ivi*, 2006, 5, rispettivamente 1350 e 1351.

(6) Per approfondimenti, A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio*, Foggia, 2007.

(7) Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378, in *Foro amm. C.D.S.*, 2007, 11, 3017.

(8) Per approfondimenti, A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Roma, 1986; M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1, 15 e ss.; G. TORREGROSSA, *Profili della tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 1384 e ss.; S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, 1, 1, 859.

incidere negativamente sulle risorse (anche estetiche) del territorio.

Nella fattispecie, va sottolineato che trattasi di Regione a statuto speciale, non competente in materia di tutela dell'ambiente ma titolare, secondo statuto, di competenza primaria (e funzioni amministrative) in materia di tutela del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), oltre che competente in via concorrente in materia di incremento della produzione industriale e di utilizzazione delle acque pubbliche: le Province autonome, infatti, non sono più comprese, come prevedeva l'art. 131, comma 3, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, tra gli enti soggetti alla potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio.

Peraltro, già prima della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, erano state trasferite alle Province autonome le funzioni esercitate dallo Stato, concernenti le attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia (d.p.r. 26 marzo 1977, n. 235; d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463).

Segnatamente, la tutela delle aree di interesse naturalistico o culturale o delle aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità atterrebbe alle materie tutela del paesaggio, tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, parchi per la protezione della flora e della fauna, agricoltura e foreste e, quindi, rientrerebbe nella competenza primaria della Provincia autonoma (9) la quale, altresì, avrebbe titolo ad adottare un'apposita disciplina locale delle procedure amministrative applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili (art. 29, l.p. 29 dicembre 2005, n. 20; art. 1 bis 3, l.p. 6 marzo 1998, n. 4).

Inoltre, nelle materie di competenza esclusiva, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome possono dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo l'adeguamento, entro i limiti previsti dallo statuto speciale, alle leggi statali di attuazione degli atti comunitari.

Tali attribuzioni statutarie, quale prodotto giuridico, non possono, tuttavia, non incontrare il limite dei principi e delle norme fondamentali statali, quale fonte di diritto (10): ciò pur ricordando che la potestà legislativa speciale provinciale non può essere limitata da atti statali non legislativi e che sono previsti vincoli sostanziali e procedurali per gli atti di indirizzo e coordinamento rivolti alle Province autonome.

L'art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387/2003 costituisce, infatti, enunciazione di principi fondamentali della materia, di potestà concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia (11): spetta, così, allo Stato la fissazione dei principi generali della materia.

Nella fattispecie, bisogna, quindi, considerare il contenuto dell'atto (12) ovvero la fonte (regolamentare) e l'ambito materiale su cui essa incide: in sostanza, essa introduce una disciplina generale, astratta ed innovativa, con vincoli proce-

durali e norme di dettaglio in ambito di procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, destinata a trovare diretta applicazione in caso di mancato adeguamento da parte degli enti territoriali.

All'uopo, va precisato che la legislazione statale secondaria incontra un limite *sui generis*: non può vincolare le autonomie speciali (13).

In tal senso, la norma dello Stato risulterebbe lesiva delle attribuzioni provinciali anche in materie di competenza concorrente e, persino, se essa fosse contenuta in una legge, qualora la norma medesima non potesse essere qualificata come principio fondamentale di riforma economico-sociale o della legislazione statale (14).

La norma non può, altresì, essere qualificata come atto non condizionante l'attività legislativa delle Province autonome sull'assunto che si limiti a dettare criteri generali su settori di competenza esclusiva statale e concorrente, che non potrebbero non essere rispettati anche se non fossero espressamente richiamati, e sia stato emanato allo scopo di uniformarne la disciplina sul territorio nazionale e di ratificare le disposizioni delle linee guida: non è, cioè, un atto meramente consequenziale alla disposizione di rango primario di cui all'art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387/2003.

Ergo, non si pone, altresì, alcun problema anche sotto il profilo procedurale: la Provincia (e, più in generale, il ricorrente), infatti, avrebbe dovuto (amministrativamente) impugnare la norma nel termine di legge, esclusivamente in caso di qualificazione di atto meramente consequenziale (15).

Inoltre, una Regione o una Provincia autonoma può considerare violate le proprie prerogative costituzionali e statutarie, in relazione ad atti sottoposti all'esame della Conferenza unificata o della Conferenza Stato-Regioni, soltanto se abbia, come nel caso in esame, fatto rilevare il proprio dissenso in quella sede o in altre forme (anteriormente alla seduta della Conferenza) (16).

Così, la partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla Conferenza unificata che ha approvato le linee guida non determina, a carico del medesimo ente, alcun vincolo all'esito maturato in quella sede, essendo documentato (e non contestato) il dissenso della Provincia all'approvazione del testo e la richiesta della medesima di introdurre emendamenti: l'attendibilità in senso vincolistico della Conferenza è vanificata dalla prova della manifestazione di volontà (e di non condivisione) sotto tutti gli aspetti (dichiarazione, inoltro/consegna, ricezione/lettura).

Si configura, quindi, il conflitto tra poteri dello Stato, e quindi, la perdurante ammissibilità del relativo ricorso da parte del soggetto dissenziente, quando il dissenso è stato manifestato anteriormente all'approvazione della normativa oggetto di concertazione: peraltro, nei giudizi per conflitto di attribuzione non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (17).

(9) Corte cost. 5 novembre 2004, n. 329, in *Giur. cost.*, 2004, 6; Corte cost. 1° aprile 2004, n. 104, in *Riv. giur. ed.*, 2004, I, 807.

(10) Per approfondimenti, M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, 1999; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1219.

(11) Corte cost. 1° aprile 2011, n. 107, in *www.cortecostituzionale.it*; Corte cost. 11 febbraio 2011, n. 44, in questa Riv., 2011, 403; Corte cost. 22 dicembre 2010, n. 366, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 12, 2621; Corte cost. 24 novembre 2010, n. 332, in *Giur. cost.*, 2010, 6, 4766; Corte cost. 11 novembre 2010, n. 313, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 12, 2615; Corte cost. 4 giugno 2010, n. 194, in questa Riv., 2010, 458, con nota di A.M. BASSO; Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 2, 333.

(12) Corte cost. 22 luglio 2010, nn. 274 e 278, rispettivamente in *Giur. cost.*, 2010, 4, 3371 e 3397.

(13) Corte cost. 9 luglio 2009, n. 209, in *Giur. cost.*, 2009, 4, 2419; Corte

cost. 12 aprile 2005, n. 145, in *Foro it.*, 2005, I, 2620; Corte cost. 22 luglio 2003, n. 267, in *Giur. it.*, 2004, 1572; Corte cost. 22 novembre 2001, n. 371, *ivi*, 2002, 670; Corte cost. 30 marzo 2001, n. 84, in *Foro it.*, 2001, I, 2426; Corte cost. 18 novembre 2000, n. 507, in *Giur. it.*, 2001, 1781; Corte cost. 16 luglio 1996, n. 250, in *Le Regioni*, 1996, 1168; Corte cost. 7 novembre 1995, n. 482, in *Cons. Stato*, 1995, II, 1927.

(14) Corte cost. 28 aprile 2011, n. 156, in *www.cortecostituzionale.it*.

(15) Corte cost. 22 dicembre 2010, n. 369, in *Giur. cost.*, 2010, 6, 5165; Corte cost. 15 luglio 1975, n. 206, in *Giur. cost.*, 1975, 1588.

(16) Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 507, in *Riv. giur. ed.*, 2003, I, 13; Corte cost. 26 giugno 2001, n. 206, in *Le Regioni*, 2002, 81.

(17) Corte cost. 28 marzo 2003, n. 95, in *Giur. cost.*, 2003, 2; Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 511, in *Foro it.*, 2003, I, 6; Corte cost. 26 luglio 1995, n. 389, *ivi*, 1995, I, 3080; Corte cost. 16 maggio 1995, n. 163, in *Giur. cost.*, 1995, 1388; Corte cost. 19 maggio 1994, n. 191, in *Foro it.*, 1995, I, 1132; Corte cost. 24 giugno 2004, n. 195, in *Foro amm. C.D.S.*, 2004, 1577.

In conclusione, è illegittima (l'illegittimità supera la legittimità) la norma che pone vincoli alle Province autonome (punti 1.2. e 17.1., d.m. 10 settembre 2010) mentre è costituzionale la disposizione che non pone vincoli puntuali e concreti alle medesime e si limita a ribadire obiettivi e finalità a carattere generale e l'obbligo di tutti gli enti (comprese le Province autonome) di rispettare le quote minime di produzione di energia da fonti rinnovabili, come stabilite dal piano nazionale di riparto ed in attuazione della direttiva europea (art. 2, comma 167, legge n. 244/2007; art. 8 bis, l. 27 febbraio 2009, n. 13; d.l. 30 dicembre 2008, n. 208): non è, così, sufficiente che si tratti di atto ricollegabile, anche se direttamente, ad altra legge fondamentale e se, invece, fosse sufficiente, potrebbe, peraltro, essere intesa persino come obbligatoria, anche *ultra potestatem* regionale autonoma.

L'autonomia non implica, infatti, assenza di norme, autarchia e non significa ignoranza della necessità (ciò si tradurrebbe in patologia normativa): essa, invece, è ossequio alle norme necessarie e predeterminate ed è, quindi, binomio inscindibile libertà-responsabilità, libertà positiva (Kant) non nel senso di aderire a ciò che ognuno ritiene come valido bensì quale desiderio razionale (Husserl, Scheler), legittima volontà di realizzare una condizione più adeguata, una continua interrelazione, sostanza individuale (e generale) di natura razionale (Boezio).

Stato e enti locali sono, infatti, fondamento, ciascuno per sé e in rapporto reciproco e verso terzi, della Costituzione, logicamente pre-esistente ai medesimi enti.

Unica e vera fonte è la Costituzione (art. 5) e, quindi, la legge ordinaria «applicativa». Così, anche il mero dato dell'approvazione, in concerto, di una norma non vale a giustificare la sovrapposizione (o lo sconfinamento) con l'autonomia costituzionale regionale speciale (18): in tal caso, più che parlare di incostituzionalità indiretta (nei riguardi della legge ordinaria), si ravviserebbe un'incostituzionalità diretta riflessa (rispetto alla costituzione).

In altri termini, il Governo (rappresentato dai Ministeri) altererebbe gli equilibri infra-nazionali, giungendo a mettere lo Stato contro la Carta costituzionale: gli enti locali non svolgono, infatti, un mero servizio ma una situazione giuridica fondamentale che implica un apposito trattamento giuridico della Costituzione (19), pena evanescenza della legalità.

A riguardo, l'incostituzionalità di una norma è sempre rilevante poiché indica il punto di vista dell'ente verso sé e l'altro ed è sempre grave in quanto indica una doppia potestà, una consentita ed un'altra vietata, e svuoterebbe le funzioni costituzionali.

La norma fisserebbe, per entrambi i soggetti pubblici, il limite superiore, non quello inferiore, di intervento normativo, in una sorta di potestà fondamentale graduata e progressivamente discendente, finalizzata a realizzare, per gli enti locali, una gestione locale con mandato pieno ma non indipendente e senza abuso e, per lo Stato, una funzione generale ma non esclusiva, onde evitare una disarticolazione dell'apparato, specie in una tendenza «federalistica» espansionistica (20).

Alessandro M. Basso

(18) Per approfondimenti, S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992.

(19) Per approfondimenti, CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 775 ss.

(20) Per approfondimenti, F. ANILE, *Danno ambientale: le nuove norme*, Milano, 2007; B. POZZO - M. RENNA, *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004; M. BENOZZO - F. BRUNO, *Legislazione ambientale*, Milano, 2003; S. PALAZZOLO, *Sul concetto di ambiente*, in *Giur. it.*, 1989, IV, 315; V. CALANELLO, *Aspetti giuridici della tutela dell'ambiente*, in *Arch. giur.*, 1982, 3-6, 363 e ss.; B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990; M. CICALA, *La tutela dell'ambiente*, Torino, 1976.

Corte cost. - 19-7-2012, n. 191 - Quaranta, pres.; Morelli, est. - Pres. Cons. ministri c. Regione Lazio.

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Legge sul *Made in Lazio* - Illegittimità costituzionale per contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario.

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio - Prodotto in Lazio), poiché tale legge, mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario (1).

(Omissis)

FATTO. - 1. Con ricorso notificato il 19 ottobre 2011 e depositato il 26 ottobre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell'elenco regionale *Made in Lazio* - Prodotto in Lazio), prevedente la realizzazione di un apposito elenco, disponibile sul sito istituzionale della Regione, articolato in tre sezioni destinate a distinguere - sotto le voci «*Made in Lazio* - tutto Lazio», «Realizzato nel Lazio» e «Materie prime del Lazio» - rispettivamente i prodotti lavorati nel territorio regionale con materie prime regionali, quelli lavorati nel Lazio con materie prime derivanti da altri territori, e le materie prime appartenenti al Lazio commercializzate per la realizzazione di altri prodotti.

Ad avviso del ricorrente, detta legge, pur non istituendo formalmente un marchio di qualità regionale, sarebbe, comunque, volta a tutelare e promuovere la produzione regionale laziale, pubblicizzando elementi puramente geografici relativi ad alcune o a tutte le fasi di produzione, in modo da indurre il convincimento della esistenza di un protocollo di produzione e di lavorazione di alcuni prodotti tipici della Regione Lazio, che presentino caratteristiche e qualità superiori, così determinando una interferenza nella circolazione dei prodotti fra le Regioni, con l'agevolare la commercializzazione di quelli locali.

Dal che l'ipotizzata violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, per il profilo dell'inosservanza dei vincoli comunitari di cui agli artt. da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e dell'art. 120, primo comma, della Costituzione, per invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di libera circolazione delle merci.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, concludendo per l'infondatezza del ricorso. All'uopo ha sostenuto che la legge impugnata avrebbe «carattere del tutto neutro», non recando traccia di alcuna previsione istitutiva di marchio, ed ha sottolineato, ribadendolo anche in memoria, come essa sia finalizzata «esclusivamente alla tutela del consumatore, al quale viene offerto, attraverso l'istituzione dell'elenco di cui trattasi, uno strumento di adeguata e trasparente informazione».

DIRITTO. - 1. Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, come in narrativa detto, della legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell'elenco regionale *Made in Lazio* - Prodotto in Lazio), per contrasto con i precetti di cui agli artt. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ed all'art. 120, primo comma, della Costituzione.

2. La legge impugnata, allo scopo (dichiarato *sub art. 1*) di «assicurare ai consumatori una adeguata e trasparente informazione sui prodotti del territorio regionale», detta norme per la realizzazione di un «elenco», tenuto dalla struttura competente

(1) La sentenza è commentata da F. ALBISINNI, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, in questa Riv., 2012, 526.

in materia di marketing del *Made in Lazio*, suddiviso (*sub art.* 2) in tre sezioni, rispettivamente, denominate:

a) «*Made in Lazio* - tutto Lazio», per i prodotti le cui fasi di lavorazione hanno luogo nel territorio della Regione e per i quali si utilizzano materie prime della Regione stessa;

b) «*Realizzato nel Lazio*», per i prodotti le cui fasi di lavorazione hanno luogo nel territorio della Regione e per i quali si utilizzano materie prime di importazione o provenienti da altre Regioni;

c) «*Materie prime del Lazio*», per le materie prime originarie del Lazio che sono commercializzate per la realizzazione di altri prodotti.

E reca (nei successivi artt. da 3 a 8) connesse disposizioni per l'inserimento dei prodotti in elenco, organizzazione degli uffici a ciò preposti e copertura finanziaria.

3. Ad avviso del ricorrente, la previsione analitica delle riferite sezioni «prefigura tre diverse forme di marchiatura basate, sostanzialmente, su una implicita - ma non provata - valutazione di miglior qualità del prodotto, insita nella (sola) circostanza dell'origine territoriale»; la cui menzione «potrebbe, dunque, indurre i consumatori ad acquistare i prodotti laziali, piuttosto che prodotti simili provenienti da altri territori», così creando ostacolo alla libera circolazione delle merci garantita dalle disposizioni del TFUE (artt. da 34 a 36).

Dal che, appunto, la prospettata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla richiamata normativa europea, e dell'art. 120, primo comma, Cost., che preclude alle Regioni l'adozione di provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la circolazione delle cose tra i rispettivi territori.

4. La Regione ha sostenuto, in contrario, che il proprio intervento normativo - attraverso la prevista istituzione di uno strumento con finalità esclusivamente informative, e non attributive di alcun connotato di superiore qualità, in relazione ai prodotti del territorio laziale - si collochi su un piano meramente attuativo dei principi di cui all'art. 2, comma 2, lett. c), del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo), che annovera fra i diritti fondamentali del consumatore quello, appunto, ad una adeguata informazione sul prodotto.

Ma deve escludersi, in premessa, che questo argomento giovi alla resistente, la quale - ove fosse, in tesi, esatta una tale prospettazione - avrebbe, comunque, ecceduto dalle proprie competenze, legiferando in materia - quella dell'ordinamento civile, cui è riconducibile la disciplina del codice del consumo - riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

5. In riferimento al precetto dell'art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli, all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall'ordinamento comunitario) la questione è, comunque, fondata, assorbito rimanendo il profilo ulteriore di violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

Le disposizioni degli artt. da 34 a 36 del TFUE - che, nel caso in esame, rendono concretamente operativo il parametro dell'art. 117 Cost. - vietano, infatti, agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all'importazione ed alla esportazione, «e qualsiasi misura di effetto equivalente».

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia (che conforma quelle disposizioni in termini di diritto vivente, ed alla quale occorre far riferimento ai fini della loro incidenza come norme interposte nello scrutinio di costituzionalità), la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville c. Belgio).

Orbene la legge della Regione Lazio in questa sede censurata, mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario.

E ciò, di per sé, ne comporta la declaratoria di illegittimità costituzionale.

(*Omissis*)

Cass. Sez. II Civ. - 19-12-2011, n. 27521 - Oddo, pres.; Bertuzzi, est.; SgROI, P.M. (conf.) - Fondazione ecclesiastica Ist. Marchesi (avv. Restivo) c. Gianfelice ed a. (avv. Stefano). (*Conferma App. Roma 23 febbraio 2005*)

Possesso - Effetti - Usucapione - Interversione del possesso - Opposizione al proprietario - Mutamento da detenzione in possesso - Accertamento - Indagine devoluta al giudice di merito - Esame diretto della questione da parte della Corte di cassazione - Limiti. (C.c., artt. 1140, 1141, 1164; c.p.c., art. 360)

In tema di interversione idonea a trasformare la detenzione in possesso, l'accertamento, in concreto, dei suoi estremi integra un'indagine di fatto, rimessa al giudice di merito, sicché nel giudizio di legittimità non può chiedersi alla Corte di cassazione di prendere direttamente in esame la condotta della parte, al fine di trarne elementi di convincimento, ma si può solo censurare, per omissione o difetto di motivazione, la decisione di merito che abbia del tutto trascurato o insufficientemente esaminato la questione di fatto della interversione (1).

(*Omissis*)

Il terzo motivo di ricorso denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1140, 1141, 1158 e 2697 c.c. e artt. 112, 345, 115 e 116 c.p.c., ed omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, censurando la sentenza impugnata per avere affermato che la dante causa del convenuto, Settini Rosa, in forza dell'edificazione dell'immobile sul terreno da lei affittato, avesse mutato lo stato di detenzione in quello di possesso. La valutazione così operata dal giudice territoriale è errata in quanto l'interversione del possesso è atto che, rivelando la volontà del detentore di comportarsi d'ora in poi come proprietario, deve essere rivolto espressamente nei confronti del titolare del bene, laddove l'edificazione rappresentava null'altro che un inadempimento posto in essere dal detentore. In ogni caso, la decisione è sbagliata e la motivazione viziata per avere la Corte svalutato indebitamente la circostanza che nel 1956, cioè dopo che la costruzione della casa era già iniziata, la Settini aveva prorogato il contratto di affitto agrario, così riconoscendo espressamente l'altrui proprietà del concedente. La Corte romana avrebbe inoltre dato rilievo, ai fini della dimostrazione del possesso, a circostanze di per sé non univoche o irrilevanti, quale il fatto che il terreno fosse recintato e chiuso con un cancello, che l'immobile fosse stato per lungo tempo locato a terzi e che per la costruzione fosse stata presentata istanza di sanatoria.

Anche questo motivo è infondato.

Va premesso al riguardo che l'accertamento della sussistenza in concreto di atti capaci di provocare l'interversione del possesso, vale a dire il mutamento dello stato di fatto della detenzione in possesso, costituisce un'indagine di fatto, rimessa alla esclusiva competenza del giudice di merito, sicché, nel giudizio di legittimità, questa Corte non può prendere direttamente in esame la condotta della parte, al fine di stabilire se il comportamento dedotto abbia o meno integrato la fattispecie della interversione, ma può solo valutare se l'accertamento sul punto compiuto dal giudice di merito sia sufficientemente e logicamente motivato e sia rispondente ai criteri legali che qualificano, dal punto di vista giuridico, il fenomeno della interversione (Cass. n. 4404 del 2006; Cass. n. 12007 del 2004).

Tanto precisato, si osserva che la Corte di appello ha ravvisato nel caso di specie l'interversione del possesso nel fatto che sul terreno in oggetto, della superficie di circa 450 mq, detenuto a titolo di affitto, fosse stata edificata una costruzione con destinazione abitativa di circa 50 mq, affermando che il fatto di edificare costituisce esercizio di una facoltà inerente al diritto di proprietà, con l'effetto che essa manifesta, anche verso l'esterno, mediante una condotta riconoscibile da parte di tutti e quindi anche dal proprietario, l'intenzione di comportarsi come proprietario del bene. Tale valutazione appare sottrarsi alle critiche sollevate dalla ricorrente.

Sotto il profilo della motivazione, in quanto le ragioni poste a base dell'accertamento appaiono sufficientemente esplicitate e congrue e logicamente adeguate in ordine alla conclusione raggiunta. Sotto il profilo della violazione di diritto, avendo questa Corte già più volte chiarito che l'interversione della detenzione in possesso può avvenire anche attraverso il compimento di sole attività materiali, se esse manifestano in modo inequivocabile e riconoscibile dall'avente diritto l'intenzione del detentore di esercitare il potere sulla cosa esclu-

sivamente *nomine proprio*, vantando per sé il diritto corrispondente al possesso in contrapposizione con quello del titolare della cosa (Cass. n. 5419 del 2011; Cass. n. 1296 del 2010). Né sembra sul punto che possa negarsi, in via generale ed astratta e salva ogni valutazione in concreto, che spetta, come rilevato, al solo giudice di merito, che l'edificazione di una casa su un terreno ricevuto in detenzione possa manifestare la volontà di comportarsi come proprietario, rappresentando essa l'estrinsecazione di una facoltà tipica del diritto dominicale. In questo senso, del resto, questa Corte risulta essersi già espressa, affermando che la costruzione di un organismo edilizio nuovo, realizzato dal detentore di un terreno su propria iniziativa, senza il consenso, quanto meno tacito, dei proprietari, i soli legittimati al compimento di attività edificatorie sul fondo, costituisce un comportamento suscettibile di manifestare pretese dominicali sul bene, trascendenti i limiti della detenzione, sia pur qualificata, incompatibili con il possesso del titolare del diritto reale, come tali idonee ad integrare gli estremi di un atto d'interversione ai sensi dell'art. 1141, comma 2, c.c. (Cass. n. 1296 del 2010; si vedano, inoltre, Cass. n. 12968 del 2006 e Cass. n. 1802 del 1995, quest'ultima con riferimento alla realizzazione da parte del detentore di una strada sul fondo). Infondata appare infine la censura di vizio di motivazione con riferimento alla circostanza che la dante causa dei convenuti, cui viene fatto risalire il fatto della interversione del possesso, avesse stipulato la proroga del contratto di affitto del fondo per l'anno 1956, che è atto palesemente incompatibile con la volontà di possedere. Dalla lettura della sentenza emerge infatti che la costruzione è stata realizzata nella seconda metà degli anni '50, sicché è da ritenere successiva alla proroga, mentre risulta sformata di qualsiasi riferimento agli atti probatori la deduzione della ricorrente secondo cui l'inizio della costruzione sarebbe precedente all'atto di proroga in questione.

Il quarto motivo di ricorso denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1140, 1146, 1158 e 2697 c.c. e art. 115 c.p.c. ed omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, lamentando che la Corte di merito abbia ritenuto verificato il presupposto del possesso ventennale del bene da parte del convenuto ammettendolo ai fini dell'elemento temporale ad unire il proprio possesso con quello di Settimi Rosa, pur in mancanza di prova di essere erede o avente causa della stessa. Sotto altro profilo la Fondazione lamenta che il giudice di secondo grado abbia ritenuto provato il possesso del Gianfelice, pur non avendo lo stesso mai provato di avere esercitato sull'immobile un possesso in via esclusiva.

Il motivo è infondato.

La prima censura non ha pregio in quanto, come risulta dalla lettura della sentenza impugnata, la circostanza che Settimi Rosa, originaria detentrici del bene, fosse la madre del convenuto Gianfelice, che alla sua morte aveva ereditato il terreno in questione, non aveva mai formato oggetto di contestazione ed era quindi da considerarsi pacifica.

La doglianza che lamenta la mancanza di prova in ordine al possesso da parte del Gianfelice trova diretta confutazione nell'accertamento compiuto dal giudice di merito, laddove ha precisato che il convenuto aveva il possesso esclusivo delle chiavi del cancello di ingresso ed aveva, alla morte della madre, continuato ad usare del bene con le medesime modalità.

Il ricorso va pertanto respinto.

(Omissis)

(1) SULLA INTERVERSIONE DELLA DETENZIONE IN POSSESSO AI FINI DELL'USUCAPIONE DEI BENI.

1. Una Fondazione, proprietaria di un fondo a suo tempo concesso in affitto, convenne in giudizio il colono, ritenuto occupante senza titolo e colpevole di avere costruito su di esso una casa in assenza di consenso del proprietario, chiedendo al Tribunale la condanna del convenuto al rilascio del fondo e la coeva demolizione del manufatto ivi costruito. Il convenuto si

(1) Per S. ROMANO (*Buona fede*, voce in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 694-695), trattandosi di un interesse di ordine del tutto indipendente da quello dei singoli, verrebbe ad essere soddisfatta una «esigenza dello Stato di disporre una normativa di recupero delle situazioni illegali, pena il dissolvimento dello Stato intero».

(2) Sull'ultima legge citata nel testo il cui intento primario è stato

oppose alla pretesa proprietaria proponendo domanda riconvenzionale di acquisto della proprietà dell'immobile per intervenuta usucapione. Espletata la relativa istruttoria il Tribunale accolse l'istanza proprietaria con condanna del colono al rilascio del fondo e alla demolizione del fabbricato. Avverso la decisione del Tribunale, il soccombente propose ricorso alla Corte d'appello, la quale ribaltò la decisione di primo grado, ritenendo fondata la domanda riconvenzionale di usucapione sul presupposto che le prove raccolte avevano dimostrato il possesso ventennale del bene da parte del colono. Infatti, il colono iniziò la detenzione del fondo sin dal 1950 in forza di un contratto d'affitto agrario, mentre nella seconda metà degli anni '50 vi edificò una casa, così manifestando in modo non equivoco la volontà di comportarsi, in via esclusiva, come proprietario. Contro la decisione della Corte d'appello la Fondazione ha proposto ricorso, il cui esito è quello ora contenuto nella decisione che si commenta.

2. Si segnala al lettore la sentenza in epigrafe – in tema di intervensione della detenzione in possesso di un fondo – perché consolida un orientamento giurisprudenziale teso a far acquisire, a titolo originario, ossia per usucapione, al conduttore la proprietà – od altro diritto reale – che il suo titolare si è dimostrato inerte a difendere o diversamente ha dimenticato di aver titolo di possedere. Lo spirito che animò, da un lato, il legislatore nel regolamentare – innovando rispetto al codice abrogato – l'istituto dell'usucapione e, dall'altro, la giurisprudenza nell'assecondare la sua applicazione sta essenzialmente nel valorizzare una politica di carattere sociale determinata dall'esigenza di garantire giuridicamente e in forma piena e definitiva situazioni (di fatto) consolidate nel tempo (1).

Mediante l'usucapione, conseguente al non uso della proprietà e al disinteresse al relativo diritto, in uno al possesso di fatto esercitato dall'agente attivo (il detentore) per un dato periodo di tempo, infatti, si realizza indirettamente anche quell'auspicato accesso alla proprietà dei beni produttivi favorito dalla Costituzione (art. 42). Risponde a questa politica sociale la cosiddetta usucapione abbreviata (artt. 1159, 1159 *bis*, 1160 e 1161 c.c.), nella quale l'ordinamento ricollega sempre l'effetto acquisitivo alla legittimazione dello stato di fatto, la cui abbreviazione della durata temporale costituisce l'esigenza primaria per il recupero, alla normalità, delle situazioni di fatto illegali. Rientra in questa logica di politica agraria la previsione normativa di cui all'art. 1159 *bis* – introdotto con l. 10 maggio 1976, n. 346 –, nonché la precedente l. 14 novembre 1962, n. 1610 (2), il cui scopo primario fu quello di favorire l'accesso alla piccola proprietà coltivatrice, teso allo sviluppo dell'agricoltura di determinate zone per le quali, appunto, venne prevista l'usucapione (*speciale*) della proprietà di fondi rustici, con annessi fabbricati, che si trovavano situati in territori classificati dalla legge come montani, per effetto del possesso continuato per almeno quindici anni.

3. Fatta questa considerazione di carattere generale, ci sembra che chiunque abbia le capacità soggettive può acquisire per usucapione beni, sempre che queste capacità siano accompagnate da due essenziali elementi oggettivi [quali il possesso continuato (art. 1158 c.c.), ininterrotto (art. 1167 c.c.), acquistato in modo non violento e non clandestino (art. 1163 c.c.)] e che, dall'inizio del possesso di fatto, sia decorso un tempo sufficiente a potere usucapire (un ventennio o un decennio) (1158 c.c.). Per l'art. 1141, comma 1, c.c., il possesso si presume acquisito e, pertanto, chi ha interesse a dimostrare la mancanza della qualità di possessore in colui che esercita un potere di fatto sulla cosa

quello del riconoscimento della piccola proprietà e della conseguente esenzione fiscale al fine di far fronte al diffuso disordine nelle intestazioni catastali, dovuto al fatto che i trasferimenti aventi ad oggetto fondi rustici non erano avvenuti secondo le normali procedure, cfr. E. MEDRI, *Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale*, in *Giur. agr. it.*, 1976, 444.

deve provare che tale pretesa è iniziata come detenzione. Per usucapire un bene non basta, a questo effetto, un mero mutamento dell'intimo atteggiamento psicologico del detentore, cioè l'insorgere in lui dell'*animus* di possedere (3), ma occorre qualcosa di più: dimostrare l'esistenza di un potere di fatto.

Nel caso di specie la Corte di cassazione ha ritenuto che, sulla base dell'accertamento operato dai giudici del merito, siano state sufficientemente esplicitate, congrue e logicamente adeguate le conclusioni in relazione alla dimostrazione che la detenzione del bene – oggetto della interversione in possesso – non avvenne in modo violento, ma in virtù di un contratto agrario (affitto di fondo rustico), concluso dalla madre del colono sin dal 1950; detenzione, peraltro, continuata ininterrottamente sino al superamento del limite temporale stabilito dalla legge (art. 1158 c.c.). La Corte ha motivato il proprio orientamento anche sul presupposto che la continuità della detenzione fu dovuta al fatto che essa si innestò sul possesso già tenuto dalla madre, quale titolare dell'originario contratto agrario, tanto da legittimarne l'azione di interversione da parte del convenuto. Alla stregua, infatti, dell'art. 1146 c.c. il possesso dell'autore e quello dell'erede costituiscono, a tutti gli effetti, un possesso unico, munito degli stessi connotati di effettività, tanto da ritenere logica ed innegabile un'ininterrotta continuità del rapporto che autorizza l'azione d'interversione anche da parte del successore a titolo universale (4).

Ora, quel che maggiormente rileva della sentenza in epigrafe – oltre a quanto già precisato – è il riconoscimento che la modificazione della destinazione del fondo attraverso un'attività costruttiva posta in essere da chi detiene il solo materiale possesso della cosa è sufficiente a determinare la interversione della detenzione in possesso rientrando tale ipotesi tra i segni, inequivocabili e riconoscibili all'avente diritto, dell'intenzionalità possessoria del detentore iniziale di esercitare il suo potere sulla cosa (detenuta) esclusivamente *nomine proprio*, vantando per sé il diritto corrispondente al possesso in contrapposizione con quello del titolare del diritto sulla cosa (5). Il Supremo Collegio sostiene, infatti, con la sentenza in epigrafe, rifacendosi a suoi precedenti giurisprudenziali, che la costruzione di un manufatto edilizio, realizzato dal detentore del terreno, di propria iniziativa, senza il consenso, quanto meno tacito, dei proprietari, i soli legittimati al compimento di attività edificatorie sul fondo, costituisce un comportamento suscettibile di manifestare pretese dominicali sul bene, trascendenti i limiti della detenzione, sia pur qualificata, incompatibili con il possesso del titolare del diritto reale, come tali idonee ad integrare gli estremi di un atto di interversione (6). Ed è il caso di specificare che il contenuto dell'interversione, idonea a trasformare la detenzione in possesso, deve poter significare la negazione dell'altrui possesso e l'affermazione della cosa come propria, per la quale non occorre necessariamente un'impugnazione specifica del titolo della detenzione propria e del possesso altrui, bastando all'uopo un comportamento oppositivo non soggetto a formalità particolari e suscettibile di essere provato nel processo anche per mezzo di presunzioni, secondo l'insindacabile valutazione del giudice del merito (7).

Nel caso di specie perché si verificasse l'interversione della detenzione in possesso è stato sufficiente agire nel corso del processo per il rilascio del fondo mediante domanda riconvenzionale di acquisto della proprietà per intervenuta usucapione. La sentenza merita accoglimento.

Alfio Grasso

(3) F. GALGANO, *Possesso*. 1) *Diritto civile*, voce in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1990.

(4) S. RUPERTO, *Usucapione (dir. vig.)*, voce in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 1034.

(5) Cass. Sez. II Civ. 8 marzo 2011, n. 5419, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 3, 368; Cass. Sez. II Civ. 25 gennaio 2010, n. 1296, *ivi*, 1, 93.

(6) Cass. Sez. II Civ. 25 gennaio 2010, n. 1296, *cit.*; Cass. Sez. II Civ. 31 maggio 2006, n. 12968, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 5 e in *Altalex*, n. 3506.

(7) Cass. Sez. II Civ. 9 maggio 1974, n. 1315, in *Giur. agr. it.*, 1976, 225.

Cass. Sez. III Pen. - 12-5-2011, n. 18815 - Lombardi, pres.; Rosi, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Boccardo ed a., ric. (*Conferma App. Torino 20 novembre 2009*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Obbligo di ripristino - Natura - Risarcimento in forma specifica. (C.c., art. 2058; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 14 e 51, comma 3; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 60; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 192 e 255)

In tema di rifiuti, il ripristino non è configurabile quale sanzione accessoria a quella penale, ma è, nella sostanza, un risarcimento in forma specifica che discende ex lege dalla condanna, con il limite previsto dalla legge («ove sia possibile») ed è anche diverso, quindi, dall'obbligo di ripristino disciplinato ex art. 2058 c.c. (1).

(Omissis)

I motivi di ricorso risultano infondati.

1. Quanto al primo motivo di ricorso, risulta erronea la prospettazione del ripristino quale sanzione accessoria a quella penale, da dichiararsi quindi estinta in conseguenza della dichiarata prescrizione del reato. Il legislatore si è preoccupato da tempo di assicurare l'effettività della tutela dell'ambiente stabilendo anche conseguenze di tipo diverso rispetto a quelle penali tipiche, quali: la demolizione dei manufatti abusivi nel campo edilizio, il ripristino della situazione dei luoghi paesaggisticamente protetti, la confisca dei terreni abusivamente lottizzati, la confisca dell'area che sia stata fatta oggetto di discarica abusiva, la bonifica dei siti inquinati da rifiuti, il danno ambientale, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti da acque inquinate. In pratica il legislatore, oltre ad avere previsto il danno ambientale (già in forza dell'art. 18 legge n. 349/86), ha apprestato delle misure riparatorie connesse a fatti penalmente rilevanti. Ad esempio, per quanto attiene all'ordine di ripristino nella disciplina posta a protezione delle bellezze naturali (previsto sin dalla legge n. 413/1985) contenuto nell'art. 163, comma 2, del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, è stato chiarito che esso non è una pena accessoria, né un effetto penale della condanna, ma è assimilabile ad una vera e propria sanzione penale, alla cui ottemperanza può pertanto essere subordinato il richiamato beneficio della sospensione condizionale della pena (così Sez. III 9 agosto 2002, n. 29667, Arrostuto, rv. 222.115; per il carattere di sanzione specifica a carattere ripristinatorio, si veda Sez. III 5 ottobre 2004, n. 38739, Brignone, rv. 229.612; invece a favore della natura di sanzione amministrativa, Sez. III 18 dicembre 1998, n. 2470, P.M. in proc. Roldo, rv. 212.481). Ugualmente, nel concedere la sospensione condizionale della pena inflitta per il reato di esecuzione di lavori in assenza di concessione edilizia o in difformità, il giudice può legittimamente subordinare detto beneficio all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato mediante demolizione dell'opera eseguita, disposta in sede di condanna, e così negli altri settori indicati. Analogamente, in tema di rifiuti, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento di obblighi diversi da quelli specificamente indicati nell'art. 165 c.p., che richiedono un intervento di tipo riparatorio, volto pur sempre alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato. Peraltro il d.lgs. n. 22/1997 non conteneva una disposizione generale analoga a quella di cui all'art. 60, d.lgs. n. 152/1999 in tema di inquinamento delle acque, ma unicamente una misura per le ipotesi della discarica abusiva e della bonifica dei siti. L'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. Testo Unico dell'ambiente), che al primo comma vieta «l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo o nel suolo», ha riprodotto nella sostanza il contenuto della precedente disposizione di cui all'art. 14, d.lgs. n. 22/1997, senza peraltro apportare significative innovazioni. L'art. 256 del T.U. punisce una più generica «Attività di gestione di rifiuti non autorizzata», ed altre di carattere amministrativo, descritte nel comma 3, secondo il quale «chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

Tale meccanismo ricalca quello previsto all'art. 242, in relazione

alle bonifiche dei siti contaminati, che richiama la responsabilità solidale del soggetto che controlla, di fatto, l'area dove i rifiuti sono abbandonati (cioè il proprietario ovvero altri aventi diritto), a meno che non venga dimostrata la sua completa estraneità alla vicenda illecita, nel corso di un contraddittorio instaurato con l'amministrazione. In entrambi i casi è previsto l'intervento sostitutivo della P.A. in danno dei responsabili, i quali dovranno rimborsare le somme occorse per la rimozione e i necessari interventi di ripristino ambientale sull'area inquinata. Tale sanzione avrebbe, secondo la giurisprudenza amministrativa, natura amministrativa e carattere ripristinatorio, in quanto avente per contenuto l'obbligo di rimozione, di recupero o di smaltimento e di ripristino a carico del responsabile del fatto, in solido con il proprietario, anche quando quest'ultimo non sia il responsabile dell'illecito abbandonato. A parere di questo Collegio, a prescindere o meno dalla condivisione dell'indirizzo giurisprudenziale amministrativo appena menzionato, e quindi dall'inquadramento nella categoria delle sanzioni di tipo amministrativo, il ripristino non è configurabile quale sanzione accessoria a quella penale, ma è, nella sostanza, un risarcimento in forma specifica che discende *ex lege* dalla condanna, con il limite previsto dalla legge («ove sia possibile») ed è anche diverso, quindi, dall'obbligo di ripristino disciplinato *ex art.* 2058 c.c.

2. Risulta infondato anche il secondo motivo di ricorso strettamente correlato al tema già affrontato, con il quale è stata lamentata la mancata motivazione in ordine alla conferma della condanna al risarcimento dei danni alla parte civile e l'erronea applicazione delle norme in tema di risarcimento del danno ambientale e di ripristino dello stato dei luoghi previsto all'epoca dei fatti dall'art. 18, comma 8, legge n. 349/1986. Il giudice di primo grado aveva condannato gli imputati in solido a risarcire i danni quantificati in via equitativa in complessivi 3.000 euro, apprezzando il danno all'immagine subito dal Comune costituito parte civile. La Corte di appello ha confermato tale condanna, l'ordine di confisca dell'area in sequestro, previa bonifica, e di ripristino dello stato dei luoghi. Tali statuizioni risultano pienamente conformi alle disposizioni vigenti all'epoca dei fatti (e previste dall'art. 18, l. 8 luglio 1986, n. 349 in tema di danno ambientale), secondo le quali «il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino, e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali» (comma 6), e inoltre «dispone, ove sia possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile» (comma 8). Come è stato già affermato in giurisprudenza (così parte motiva di Sez. III 12 marzo 2004, n. 11870, Giora ed a.) tale sistema rende possibile «un risarcimento in forma specifica (ripristino dello stato dei luoghi) che non esaurisce l'ammontare del danno. Infatti il danno può essere risarcito per equivalente considerando in via equitativa più parametri: non soltanto il costo monetario del ripristino, ma anche il profitto conseguito dal contravventore e la gravità della sua colpa. In altri termini, la tutela risarcitoria è più ampia e non è alternativa alla tutela riparatoria (ripristino), poiché quest'ultima non è (può non essere) pienamente soddisfattiva del danno arrecato ai soggetti portatori del diritto fondamentale all'integrità dell'ambiente» [così anche nella giurisprudenza civilistica, è stato stabilito che il risarcimento del danno in forma specifica non esaurisce in sé, di regola, tutte le possibili conseguenze dannose del fatto lesivo - ed in particolare quelle prodottesi prima che la riduzione in pristino sia materialmente eseguita ovvero quelle diverse residue nonostante tale riduzione in pristino (Cass. Sez. II Civ. 11 aprile 1991, n. 3802, Scrocca c. Scrocca, rv. 471.619)]. Anche la giurisprudenza penalistica ha confermato tale principio chiarendo che in tema di smaltimento di rifiuti, l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, a norma dell'art. 18, comma 8, l. 8 luglio 1986, n. 349, discende dalla legge ed è perfettamente compatibile con la condanna al risarcimento del danno ambientale e a quello dei danni subiti dalla parte civile in quanto si tratta di misure diverse, predisposte a tutela di beni diversi, che possono essere congiuntamente applicate a carico di una stessa persona (cfr. Sez. III 27 giugno 1992, n. 7567, Abortivi, rv. 190.929). Questo Collegio ritiene pertanto che sia errato quanto sostenuto nel ricorso circa il fatto che la condanna al risarcimento dei danni debba porsi in «alternatività» con la condanna al ripristino.

Destituita di fondamento risulta poi l'argomentazione avanzata dal ricorrente Zurino circa la non eseguibilità della condanna al ripristino connessa al fatto che lo stesso non è proprietario dell'area in quanto, già *ex art.* 14, comma 3, d.lgs. n. 22/1997 ed ora in forza dell'art. 255, d.lgs. n. 152/2006, l'obbligo di rimozione e di ripristino viene posto a carico di «chiunque viola i divieti di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo» e pertanto, sul responsabile della

discarica, deposito incontrollato od immissione abusiva di rifiuti in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa.

Del pari infondata, per le ragioni appena indicate, la speculare censura proposta dal Boccardo, collegata ad una asserita illegittima equiparazione della sua responsabilità, quale proprietario del fondo, rispetto a quella riconosciuta in capo alla ditta esecutrice materiale delle condotte di deposito di rifiuti. Per quanto attiene alla doglianza circa l'erroneità della condanna al risarcimento dei danni alla parte civile, nel caso di specie il Comune, la stessa è del pari infondata. La giurisprudenza di legittimità, sulla base dell'art. 18 della legge n. 349/1986, aveva già affermato che nell'ambito della gestione dei rifiuti è ipotizzabile anche per l'ente locale comunale un danno sostanziale che lo renda portatore dell'interesse a costituirsi parte civile, atteso che il danno ai terreni privati va tenuto distinto dal danno al territorio ed all'ambiente (Sez. III 11 luglio 2003, n. 29214, P.G. in proc. Marino, rv. 226.154). Anche l'ente pubblico territoriale che, per effetto della condotta illecita, abbia subito un danno patrimoniale risarcibile è quindi legittimato a costituirsi parte civile *ex art.* 2043 c.c., essendo tale legittimazione non incompatibile con quella che, ai sensi dell'art. 311, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, spetta al Ministro per l'ambiente (in tal senso Sez. III 11 gennaio 2010, n. 755, Ciaroni, rv. 246.015).

Nel caso di specie, il giudice di primo grado ha ritenuto apprezzabile il danno all'immagine subito dall'ente locale e la Corte di appello ha confermato tale valutazione richiamando espressamente le argomentazioni svolte dal primo giudice (con riferimento alla pag. 7 della decisione); inoltre ha fatto espresso richiamo alla specifica richiesta formulata, nelle conclusioni del giudizio di primo grado, dalla parte civile di condannare gli imputati alla bonifica ed alla rimessione in pristino dell'area. Quanto alla lamentata solidarietà anche nella condanna alla bonifica ed al ripristino, deve essere ribadito che la norma contenuta nel comma 7 dell'art. 18 della legge n. 349/1986, secondo la quale nei casi di concorso nello stesso evento di danno ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale, disciplina esclusivamente i rapporti interni di regresso tra i condebitori, ponendosi come deroga al principio generale della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 c.c., senza nessuna trasformazione dell'obbligazione solidale prevista per le obbligazioni risarcitorie da delitto e da fatto illecito, in obbligazione parziaria (cfr. Sez. III 12 marzo 2004, n. 11870, Giora ed a., rv. 230.101). Di conseguenza legittimamente, in capo ai ricorrenti ed in solido tra loro, deve essere riconosciuto l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi anteriore all'illecito.

3. L'ultimo motivo di ricorso, collegato ad una presunta violazione dell'art. 578 c.p.p. è manifestamente infondato.

È stato precisato nella giurisprudenza di legittimità che il giudice di appello, nel dichiarare estinto per prescrizione il reato per il quale in primo grado è intervenuta condanna, è tenuto a decidere sull'impugnazione agli effetti delle disposizioni dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili ed a tal fine «i motivi di impugnazione proposti dall'imputato devono essere esaminati compiutamente, non potendosi trovare conferma della condanna, anche solo generica, al risarcimento del danno dalla mancanza di prova della innocenza degli imputati secondo quanto previsto dall'art. 129, comma 2, c.p.p. (Sez. VI 26 gennaio 2010, n. 3284, Mosca, rv. 245.876). La Corte di appello di Torino si è attenuta a tale principio di diritto, riesaminando la fondatezza della responsabilità dichiarata dal giudice di prime cure alla luce delle censure formulate con i motivi di appello e motivando il proprio convincimento di sussistenza del fatto illecito come contestato, dal quale è derivata la conferma della responsabilità civile degli imputati e delle statuizioni già stabilite nella sentenza di primo grado.

In conclusione i motivi di ricorso sono da rigettare ed al rigetto consegue, *ex art.* 616 c.p.p., la condanna dei ricorrenti al pagamento delle spese processuali.

(Omissis)

(1) GESTIONE NON AUTORIZZATA DI RIFIUTI ED OBBLIGO DI RIPRISTINO DELLO STATO DEI LUOGHI: SANZIONE ACCESSORIA O RISARCIMENTO IN FORMA SPECIFICA?

Questa pronuncia offre alla Corte di cassazione lo spunto per affermare che, in materia di rifiuti, il ripristino non è configurabile quale sanzione accessoria a quella penale, ma è, nella

sostanza, un risarcimento in forma specifica che discende *ex lege* dalla condanna, con il limite previsto dalla legge («ove sia possibile») ed è anche diverso dall'obbligo di ripristino disciplinato *ex art.* 2058 c.c.

Questi i termini della questione.

In fatto, era accaduto che il legale rappresentante di una società ed il proprietario di un terreno erano stati ritenuti responsabili, in primo grado, del reato previsto e punito dall'art. 51, comma 3, d.lgs. n. 22/1997, allora vigente, per aver realizzato e gestito una discarica non autorizzata di rifiuti, provenienti da attività di demolizione, con condanna degli stessi in solido al risarcimento dei danni in favore del Comune, costituitosi parte civile, alla bonifica ed al ripristino dello stato dei luoghi.

Gli imputati proponevano appello, e la Corte di appello dichiarava non doversi procedere per essere il reato estinto per prescrizione, mentre confermava la condanna alle misure riparatorie, qualificando l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi come risarcimento del danno ambientale e non come sanzione accessoria alla condanna penale. Veniva proposto ricorso per cassazione, sull'erronea qualificazione del ripristino, operata dalla Corte di appello, da intendersi quale sanzione accessoria da dichiararsi estinta in conseguenza della pronuncia di estinzione del reato per intervenuta prescrizione. Secondo i ricorrenti, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, previsto, all'epoca dei fatti, dall'art. 18, comma 8, della legge n. 349/1986 era da disporsi «ove possibile», e comunque, tale disposizione doveva essere contemperata con quella di cui all'art. 2058, comma 2, c.c.

La sentenza che si annota presenta, dunque, interessanti spunti problematici in tema di danno ambientale e di misure riparatorie.

Va innanzitutto premesso che, nel nostro ordinamento, la Carta costituzionale ha introdotto il valore della tutela dell'ambiente attraverso le modifiche apportate dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che espressamente prevede tra le materie a potestà esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» [art. 117 Cost., lett. s)].

Per vero, la crescente sensibilità dell'opinione pubblica al tema ambientale e la raggiunta consapevolezza della scarsità delle risorse e del valore della qualità della vita, hanno spinto il legislatore a cercare soluzioni al problema della tutela dell'ambiente, riconoscendo a questo un valore economico, per cui ogni intervento di modifica dell'equilibrio ecologico implica un costo che non può essere trascurato (1), giungendo all'applicazione del principio «chi inquina paga». L'attuazione concreta di siffatto principio è avvenuta in Italia con l'emanazione dell'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente (2) che ha introdotto una tutela del valore ambiente «in sé» considerato, con l'obbligo di risarcire il danno ad esso cagionato a seguito di una qualsiasi attività compiuta in violazione di una disposizione di legge, che ha rappresentato fino all'entrata in vigore della parte VI del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 la norma fondamentale in tema di danno ambientale.

La mancanza, però, di una vera e propria nozione di ambiente, quale bene giuridico, alla quale ricollegare il legittimo risarcimento in caso di compromissione, ha indotto la giurisprudenza, a vari livelli, ad intervenire con alcune pronunce.

Così, la Corte costituzionale ha configurato l'ambiente come «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività», adottando una «concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali» che abbraccia «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo

e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni» (3). Ancora la Corte costituzionale (4) ha ritenuto che l'ambiente debba essere considerato «un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme», «un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e tutela ma tutte nell'insieme sono riconducibili a unità», non certamente «possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo».

La materia del danno ambientale è stata completamente ridisegnata dalla parte VI del d.lgs. n. 152/2006, che ha dato attuazione alla direttiva CE n. 2004/35 ed ha abrogato l'art. 18 della legge n. 349/1986.

La parte VI del T.U. ambientale si articola in tre titoli:

- il primo (artt. 299-303) dedicato alla delimitazione dell'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della normativa in materia di danno ambientale;
- il secondo (artt. 304-310) recante le norme sulla prevenzione e sul ripristino ambientale;
- il terzo (artt. 311-317) avente ad oggetto la disciplina del risarcimento – in forma specifica o per equivalente patrimoniale – del danno ambientale.

Conclude la parte VI l'art. 318 che reca norme transitorie e finali.

È danno ambientale, ai sensi dell'art. 300, qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima.

Il legislatore, come correttamente osservato nella parte motiva della sentenza, oltre ad aver previsto il danno ambientale, ha apprestato delle misure riparatorie connesse a fatti penalmente rilevanti, preoccupandosi da tempo di assicurare l'effettività della tutela dell'ambiente anche attraverso conseguenze di tipo diverso rispetto a quelle penali tipiche, quali: la demolizione dei manufatti abusivi nel campo edilizio, il ripristino della situazione dei luoghi paesaggisticamente protetti, la confisca dei terreni abusivamente lottizzati, la confisca dell'area che sia stata fatta oggetto di discarica abusiva, la bonifica dei siti inquinati da rifiuti, il danno ambientale, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti da acque inquinate.

In particolare, si è osservato (5) come, ad esempio, per quanto attiene all'ordine di ripristino nella disciplina posta a protezione delle bellezze naturali (previsto sin dalla legge n. 413/1985) contenuto nell'art. 163, comma 2, del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, esso non sia una pena accessoria, né un effetto penale della condanna, ma sia assimilabile ad una vera e propria sanzione penale, alla cui ottemperanza può pertanto essere subordinato il beneficio della sospensione condizionale della pena. La Corte di cassazione ha precisato, infatti, che l'ordine di rimessione in pristino costituisce esplicazione di un potere-dovere conferito al giudice penale in via primaria ed esclusiva, e non meramente surrogatoria di un concorrente potere-dovere dell'autorità amministrativa, per cui ne deriva che detto ordine non ha natura di sanzione amministrativa, né di pena accessoria, ma è assimilabile ad una vera e propria sanzione penale e, in quanto tale, oltre a dover essere eseguito nelle forme previste per l'esecuzione penale e a dover essere emanato anche in ipotesi di applicazione della pena su richiesta delle parti, costituisce statuizione alla cui esecuzione può essere subordinato, ai sensi dell'art. 165 c.p., il beneficio della sospensione condizionale della pena.

Sempre in tema di bellezze naturali, la sanzione specifica della rimessione in pristino, è stata, invece, qualificata come

(1) V. GERELLI, *Economia e tutela dell'ambiente*, Bologna, 1974, 70; ALPA, *Compendio del nuovo diritto privato*, Torino, 1985, 2.

(2) V. MELI, *Il principio comunitario chi inquina paga*, Milano, 1996.

(3) V. Corte cost. 22 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, I, c. 329.

(4) V. Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, c. 694.

(5) V. Cass. Sez. III Pen. 9 agosto 2002, n. 29667, Arrostuto, rv. 222.115, in *Cass. pen.*, 2003, 2027.

sanzione avente carattere ripristinatorio (6). La Corte di cassazione, richiamando quanto già affermato dalle Sezioni Unite (7) sulla legittimità della subordinazione della sospensione condizionale della pena alla demolizione dell'opera abusiva, ha ritenuto che tale principio, a maggior ragione, deve applicarsi all'ordine di rimessione in pristino già previsto dagli artt. 1 *sexies* della legge n. 431/1985 e 164 del d.lgs. n. 490/1990 (ed attualmente dall'art. 181, comma 2 del d.lgs. n. 42/2004) ribadendo l'utilizzazione del disposto dell'art. 165 c.p., volto a rafforzare il ravvedimento del condannato, e affermando la natura meramente ripristinatoria del bene offeso della sanzione specifica della rimessione, riconnettendosi al preminente interesse di giustizia sotteso all'esercizio stesso dell'azione penale.

Invece a favore della natura di sanzione amministrativa dell'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi (8), si porrebbe, a giudizio della Suprema Corte, sulla base di una serie di considerazioni. Innanzitutto, l'ordine di ripristino può essere impartito, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 1497/1939 (norme sulla protezione delle bellezze naturali), anche dalla pubblica amministrazione, sicché la misura disposta dal giudice si pone non in via alternativa, sebbene eventualmente concorrente con i provvedimenti dell'autorità amministrativa. Inoltre, le pene accessorie sono sempre di natura personale e mai di natura patrimoniale, sicché le stesse incidono sullo *status* del condannato, limitandone la sfera giuridica, ma non aggrediscono il suo patrimonio. L'obbligo, poi, da parte del giudice di impartire l'ordine predetto è posto soprattutto a tutela degli interessi della collettività ed è attribuito al giudice ordinario per rendere più incisiva detta tutela.

Ugualmente, nel concedere la sospensione condizionale della pena inflitta per il reato di esecuzione di lavori in assenza di concessione edilizia o in difformità, il giudice può legittimamente subordinare detto beneficio all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato mediante demolizione dell'opera eseguita, disposta in sede di condanna, e così negli altri settori indicati.

Analogamente, in tema di rifiuti, la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento di obblighi diversi da quelli specificamente indicati nell'art. 165 c.p., che richiedono un intervento di tipo riparatorio, volto pur sempre alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato. Ai sensi dell'art. 165 c.p., infatti, la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento dell'obbligo delle restituzioni, al pagamento della somma liquidata a titolo di risarcimento del danno o provvisoriamente assegnata sull'ammontare di esso e alla pubblicazione della sentenza a titolo di riparazione del danno, e può altresì essere subordinata, salvo che la legge disponga altrimenti, all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna. Tale previsione potrà essere applicata per impartire ulteriori prescrizioni, dirette all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, eventualmente non rimuovibili tramite la sola bonifica e/o il risarcimento del danno ulteriore quantificato forfettariamente. Peraltro, a differenza di quanto specificamente previsto dall'art. 139 del d.lgs. n. 152/1999 in materia di tutela delle acque, il giudice non può subordinare la sospensione della pena all'esecuzione di tali obblighi in sede di applicazione della pena *ex art.* 444 c.p.p., in quanto la subordi-

nazione della sospensione condizionale della pena non può prescindere da uno specifico accordo tra le parti in tal senso o, almeno, dalla non opposizione dell'imputato, perché altrimenti si verrebbero ad alterare i termini della pattuizione su una condizione rispetto alla quale il consenso del prevenuto è imprescindibile (9).

Diverse sono, quindi, le disposizioni finalizzate a fare in modo che la sentenza di condanna raggiunga il risultato dell'effettivo risanamento ambientale e l'eliminazione del danno causato dal reato. E così, in tema di aree protette, l'art. 30, comma 3, della legge n. 394/1991, prevede che «in caso di violazioni costituite ipotesi di reati perseguiti ai sensi degli artt. 733 e 734 del codice penale (...) il responsabile è tenuto a provvedere alla riduzione in pristino dell'area danneggiata, ove possibile, e comunque è tenuto al risarcimento del danno». Con riferimento all'omologa previsione dell'art. 181, comma 2, del d.lgs. n. 42/2004, è costante l'affermazione che l'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato ha natura di sanzione amministrativa, che deve essere disposta dal giudice anche in caso di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti (10), e può essere evitata, in caso di successivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, solo provando la compatibilità paesaggistica dell'intervento (11).

Nel T.U. sull'ambiente le esigenze di effettività vengono attuate mediante la possibilità, in diverse ipotesi, di subordinare al ripristino il beneficio della sospensione condizionale della pena. Vengono, in particolare, in evidenza (12):

- l'art. 139, per il quale con la sentenza di condanna per i reati previsti nella parte terza del decreto (quelli in materia di acque), o con la decisione emessa ai sensi degli artt. 444 c.p.p., il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato al risarcimento del danno e all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino;

- l'art. 255, comma 3, per il quale con la sentenza di condanna per le contravvenzioni di inottemperanza all'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti abbandonati e di omessa separazione dei rifiuti pericolosi miscelati, o con la decisione emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato all'esecuzione di quanto stabilito nell'ordinanza o nell'obbligo non eseguiti;

- l'art. 256, comma 3, per il quale alla sentenza di condanna per la realizzazione e/o gestione di discarica non autorizzata, o alla decisione emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p. consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica (13) o di ripristino dello stato dei luoghi;

- l'art. 257, per il quale con la sentenza di condanna per la contravvenzione di omessa bonifica, o con la decisione emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale;

- l'art. 260, comma 2, (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) per il quale, il giudice, con la sentenza o con la decisione emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., ordina il ripristino dello stato dell'ambiente, e può subordinare, ove possibile, la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.

Al di fuori di tali ipotesi, il giudice non ha il potere di ordi-

(6) Cass. Sez. III Pen. 5 ottobre 2004, n. 38739, Brignone, rv. 229.612, in *Cass. pen.*, 2006, 2, 655.

(7) Cass. Sez. Un. Pen. 3 febbraio 1997, n. 714, Luongo, rv. 208.109, in *Riv. pen.*, 1997, 150.

(8) Cass. Sez. III Pen. 18 dicembre 1998, n. 247, Roldo, rv. 212.481.

(9) V. Cass. Sez. VI Pen. 12 gennaio 1999, n. 2840, Gardellini, rv. 213.439.

(10) V. *ex multis*, Cass. Sez. III Pen. 18 maggio 2004, n. 23212, P.G. in proc. Magno, rv. 229.461.

(11) V. Cass. Sez. III Pen. 20 dicembre 2007, n. 47331, Minaudo ed a.,

rv. 238.532, in *Cass. pen.*, 2008, 11, 4312.

(12) Per un quadro generale riferito al decreto Ronchi, si v. BELTRAME, *Il giudice penale tra confisca e ripristino ambientale*, in *Ambiente*, 1997, 456.

(13) La bonifica non è necessariamente quella proceduralizzata già prevista dall'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997 ed ora dall'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006, ma coincide con quella stabilita concretamente dal giudice per eliminare le conseguenze del danno ambientale prodotto, che può eventualmente essere verificata *ex post* dal giudice dell'esecuzione (v. Cass. Sez. III Pen. 2 aprile 2007, n. 13456, Gritti, rv. 236.327).

nare, con la sentenza di condanna, la bonifica o il ripristino dello stato dei luoghi, in quanto nessuna delle norme sanzionatorie prevede in modo esplicito tale possibilità (14).

L'unico dubbio potrebbe venire dalla norma (art. 51, comma 3, d.lgs. n. 22/1997 ed ora, dall'art. 256 T.U.) che, dopo aver previsto la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva, fa «salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi».

Alla luce di tutte le sovraesposte considerazioni, il Supremo Collegio ritiene che il ripristino non sia configurabile come sanzione accessoria a quella penale, ma sia nella sostanza un risarcimento in forma specifica che discende *ex lege* dalla condanna, con il limite previsto dalla legge («ove sia possibile») e diverso dall'obbligo di ripristino disciplinato *ex art.* 2058 c.c.

Inoltre, sarebbero da disattendere, secondo la Corte, anche le censure formulate con il secondo motivo del ricorso, in ordine alle statuizioni civili emesse dal giudice di merito, che aveva condannato gli imputati in solido a risarcire in via equitativa i danni sofferti dal Comune costituitosi parte civile.

Tali statuizioni sarebbero perfettamente compatibili con le disposizioni previste dall'allora vigente art. 18 della legge n. 349/1986 in tema di danno ambientale. Come è noto, le regole che la legge n. 349/1986 dedicava alla riparazione del danno ambientale, erano contenute nei commi 6 e 8 dell'art. 18, secondo le quali «il giudice ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino, e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali» (comma 6), ed inoltre «dispone, ove sia possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile» (comma 8). L'art. 18 richiamava, quindi, entrambi i sistemi di risarcimento previsti dal diritto civile: quello in forma specifica e quello per equivalente. Il primo è evidentemente il danno materiale misurabile in denaro per via dell'*aestimatio rei*, l'altro è il danno patrimoniale, al cui calcolo si procede con il metodo del *quanti interest*. Una volta accertata l'impossibilità (e non l'eccessiva onerosità) di disporre una *restitutio in integrum*, il giudice, in base al comma 6 dell'art. 18, aveva davanti a sé due possibili strade: doveva condannare al risarcimento del danno sulla base del suo preciso ammontare (se quantificabile), ovvero determinare in via equitativa l'ammontare del danno, non calcolabile in termini certi, con la precisazione che il giudice doveva tenere comunque conto della gravità della colpa, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.

Il sistema che ne deriva, è stato così affermato (15), prevede come possibile un risarcimento in forma specifica (ripristino dello stato dei luoghi) che non esaurisce l'ammontare del danno. Tanto è vero che questo può essere risarcito per equivalente considerando in via equitativa più parametri, è cioè non soltanto il costo monetario del ripristino, ma anche il profitto conseguito dal contravventore e la gravità della sua colpa. In altri termini, la tutela risarcitoria è più ampia e non alternativa alla tutela riparatoria (ripristino), poiché quest'ultima non è (può non essere) pienamente soddisfacente del danno arrecato ai soggetti portatori del diritto fondamentale all'integrità dell'ambiente. In questo senso è orientata anche la giurisprudenza civilistica, la quale ha stabilito (16) che il risarcimento del

danno in forma specifica non esaurisce in sé, di regola, tutte le possibili conseguenze dannose del fatto lesivo, ed in particolare quelle prodottesi prima che la riduzione in pristino sia materialmente eseguita ovvero quelle diverse residue nonostante tale riduzione in pristino.

Anche la giurisprudenza penalistica (17) ha confermato tale principio chiarendo che in tema di smaltimento di rifiuti, l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, a norma dell'art. 18, comma 8, l. 8 luglio 1986, n. 349, discende dalla legge ed è perfettamente compatibile con la condanna al risarcimento del danno ambientale e a quello dei danni subiti dalla parte civile in quanto si tratta di misure diverse, predisposte a tutela di beni diversi, che possono essere congiuntamente applicate a carico di una stessa persona.

Ne deriva, a giudizio della Suprema Corte, che non può sostenersi che la condanna al risarcimento dei danni debba porsi in «alternatività» con la condanna al ripristino.

Quanto poi al criterio di imputazione dell'obbligo di ripristino e rimozione, stabilito con la sentenza di condanna, questo, nell'art. 192 del T.U. citato – del resto, in una sostanziale continuità con il d.lgs. n. 22/1997 – viene posto a carico di chiunque violi i divieti di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo, e quindi sia a carico del proprietario che dei titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, purché ricorrano il dolo e la colpa. Detto articolo stabilisce, inoltre, un collegamento con le norme in materia di responsabilità amministrativa degli enti e delle persone giuridiche, in base al quale ove la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica, sono responsabili in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231. Il richiamo ai principi del d.lgs. n. 152/2006 sembra consentire che l'ente possa, per escludere l'obbligo solidale di rimozione dei rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi, invocare l'adozione e l'attuazione di idonei modelli preventivi, dolosamente elusi dalla persona fisica che abbia agito.

L'ultima parte della sentenza affronta il profilo della erroneità, a giudizio dei ricorrenti, della condanna al risarcimento dei danni a favore del Comune, costituitosi parte civile.

Non v'è dubbio che l'incidenza della nozione di danno ambientale nel circoscrivere l'ambito della tutela penale dell'ecosistema, si riflette anche sulla individuazione della persona offesa (il titolare dell'interesse protetto dalla norma incriminatrice) e del danneggiato civile (il titolare dell'interesse patrimoniale pregiudicato o compromesso dalla commissione del reato), che può coincidere, o non, con l'offeso dal reato.

Assume rilevanza, in tale prospettiva, la disciplina del danno ambientale contenuta nella parte VI del T.U., che ha sostituito quella dell'art. 18 della legge n. 349/86, ove titolare della pretesa risarcitoria è esclusivamente lo Stato, in persona del Ministro dell'ambiente. La centralizzazione in capo allo Stato dell'azione per il risarcimento del danno ambientale comporta, allora, la verifica di quali siano, per gli altri soggetti, gli spazi di azione nel processo penale diversi dalla tutela risarcitoria del danno ambientale di matrice pubblica.

La questione non attiene tanto alla sfera del privato cui il reato ambientale abbia cagionato un danno (patrimoniale e non), del quale il colpevole è obbligato, *ex art.* 185 c.p., al risarcimento, quanto, per l'indubbia rilevanza pubblicistica, alla posizione degli enti locali e delle associazioni ambientaliste.

(14) In questa prospettiva, si v. Cass. Sez. III Pen. 11 gennaio 2010, n. 771, in *pluris-cedam.utetgiuridica.it*, che ha ritenuto illegittimo, perché costituisce statuizione non prevista da una norma specifica, l'ordine di smaltimento di rifiuti emesso dal giudice all'esito di declaratoria di improcedibilità per prescrizione del reato (tra l'altro, nella specie «in modo generico senza alcun puntuale riferimento alla situazione degli atti, in particolare alla individuazione della natura dei rifiuti ed alla circostanza che fossero o meno ancora in sequestro»), mentre la Corte di cassazione, con sentenza Sez. III 1° febbraio 2011, n. 3633 (c.c.), Chiappetta, rv. 249.156, ha ritenuto errato il decreto penale di

condanna per il reato di cui all'art. 256, comma 1, lett. a) del T.U. con il quale il giudice aveva ordinato il dissequestro dell'area interessata al deposito dei rifiuti, subordinatamente a idoneo smaltimento del materiale ivi stoccato e alla bonifica del sito interessato.

(15) Cass. Sez. III Pen. 12 marzo 2004, n. 11870, Giora ed a., rv. 230.099.

(16) Cass. Sez. II Civ. 11 aprile 1991, n. 3802, in *Giust. civ. Mass.*, 1991, 4.

(17) Cass. Sez. III Pen. 27 giugno 1992, n. 7567, Abortivi, rv. 190.929, in *Foro it.*, 1993, 5, 2, 302.

Riguardo ai primi, la giurisprudenza formatasi sull'art. 18 della legge n. 349/86 riteneva che essi potessero costituirsi parte civile nei procedimenti penali per reati ambientali, in quanto titolari di un diritto soggettivo alla conservazione ed integrità dell'ambiente (18), configurando una loro legittimazione processuale concorrente con quella statale (19) che trovava fondamento «non tanto nel fatto che essi abbiano subito una perdita economica, ma nella loro funzione a tutela della collettività e della comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico, e sociologico del territorio che ad essi fanno capo (20), risultando, in definitiva, lesa un elemento costitutivo di tali enti, come tale oggetto di un loro diritto di personalità (21).

A seguito del T.U., con la concentrazione in capo allo Stato della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale, rientrano nella esclusiva pertinenza statale i profili strettamente riparatori dell'ambiente in sé, mentre gli enti territoriali possono agire per il risarcimento dei danni diversi (22). Con riferimento a tali profili, gli enti locali devono ritenersi non solo danneggiati, ma anche persone offese, avendo essi l'interesse – giuridico e di fatto – alla conservazione dell'integrità del territorio di cui assumono un ruolo esponenziale.

I reati ambientali, quindi, presentano una tipica struttura pluri-offensiva, comportando al tempo stesso il danno all'ambiente in sé (di esclusiva pertinenza statale) e la lesione di interessi locali specifici e differenziati di cui sono portatori gli enti territoriali.

Tra i danni risarcibili assumono rilevanza quelli patrimoniali, quali le spese sostenute per le attività di ripristino, bonifica, rimozione dei rifiuti e simili. Può altresì ipotizzarsi il risarcimento per il mancato guadagno o lucro cessante, ove l'ente fornisca la prova in tal senso (ad esempio, l'inquinamento di una determinata area che abbia impedito un'attività già programmata con perdita di introiti collegati).

In tale prospettiva, si è affermato (23) che non sussiste una duplicazione risarcitoria qualora il responsabile sia condannato al ripristino dello stato dei luoghi ed al pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, essendo la condanna volta ad elidere, per il primo aspetto, il pregiudizio non patrimoniale del *vulnus* all'ambiente, in quanto bene giuridico unitario ed immateriale e, per il secondo, quello patrimoniale verificatosi nel periodo successivo al verificarsi dell'evento lesivo (24).

Un profilo di danno risarcibile è anche quello alla lesione

dell'immagine dell'ente nel cui territorio si è verificato il danno ambientale.

La giurisprudenza, sia penale (25) che civile (26), aveva ammesso tale possibilità inquadrando la lesione del danno all'immagine, anche turistica, dell'ente nell'alveo della responsabilità non patrimoniale, con la precisazione che la lesione dell'immagine costituisce un tipico danno-conseguenza, atteso che dall'accertamento del danno ambientale deriva, come aspetto non patrimoniale, la menomazione del rilievo istituzionale, e del prestigio dell'ente locale con riferimento ai compiti di controllo e di gestione ad esso affidati (27).

Non è invece risarcibile il danno morale, inteso come dolore, mera sofferenza psichica. È, infatti, la qualifica di persona giuridica della parte danneggiata, che esclude di per sé l'esistenza di un danno morale, non essendo configurabile in capo ad una persona giuridica una sofferenza psichica, un patema d'animo (28). Nella liquidazione del danno, il giudice può tenere in considerazione il comportamento da parte dell'ente locale danneggiato, escludendo quei danni che potevano essere evitati usando l'ordinaria diligenza, così come previsto dall'art. 1227, comma 2, c.c. (si pensi ad eventuali inerzie o ritardi nell'adozione di misure di prevenzione e ripristino, ove possibili) (29).

Pertanto, correttamente la Suprema Corte ha ritenuto apprezzabile un danno all'immagine subito dall'ente locale, costituitosi parte civile.

Infine, un ulteriore aspetto che viene affrontato nella sentenza *de qua*, è quello relativo alla responsabilità solidale in caso di pluralità di danneggianti. Il comma 7 dell'art. 18 disponeva che «nei casi di concorso nello stesso danno ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale». Tale norma, a giudizio della Corte, disciplina esclusivamente i rapporti interni di regresso tra i condebitori, derogando alla disciplina generale della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 c.c., senza nessuna trasformazione dell'obbligazione solidale prevista per le obbligazioni risarcitorie da delitto e da fatto illecito, in obbligazione parziaria (30).

Di conseguenza, la Corte ha confermato in capo ai ricorrenti, in solido tra loro, l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi anteriore all'illecito.

Alessandra Coviello

(18) V. *ex multis*, Cass. Sez. III 11 luglio 2003, n. 29214, P.G. in proc. Marino, rv. 226.154 e 16 marzo 2004, n. 19505, Ambrosi, rv. 228.885. Si v. anche PRATI, *Responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2011.

(19) V. Cass. Sez. Un. Civ. 19 dicembre 1986, n. 729 e 12 febbraio 1988, n. 1491, in *Giust. civ.*, 1988, IV, 917.

(20) V. Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1998, I, 1057, nonché *ex multis* Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539, P.M. in proc. Gmunter, rv. 221.878, in *Ragiusan*, 2003, 227-8, 217.

(21) V. Cass. Sez. III Pen. 28 ottobre 1993, n. 9727, Benericetti, rv. 196.168, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 3, 481 (conforme anche Cass. Sez. III Pen. 16 dicembre 2004, n. 48402, Rigon ed a., rv. 230.795). Si vedano anche, *ex multis*, Cass. Sez. III Pen. 14 gennaio 2002, n. 1145, Cucchiara ed a., in *Cass. pen.*, 2002, 3859, che dà prevalenza alla legittimazione dell'ente locale nel caso di condanna penale per il reato di superamento dei limiti tabellari previsti dagli scarichi inquinanti in pubblica fognatura, spettando il risarcimento al Comune cui appartiene la rete fognaria, salva l'eventuale concorrente legittimazione dello Stato per la parte di danno che si ripercuote sulla collettività generale, e Cass. Sez. III Pen. 27 aprile 2004, n. 19505, Ambrosi ed a., rv. 228.885, in *Cass. pen.*, 2005, 6, 2058, che fonda il diritto del Comune al risarcimento del danno ambientale derivante dalla iposservanza delle disposizioni in tema di gestione di rifiuti (conforme anche Cass. Sez. III Pen. 21 ottobre 2010, n. 41016, G.A., in *www.ambienteditto.it*, che ritiene sufficienti a danneggiare l'immagine dell'ente locale il degrado dell'area ed il deterioramento complessivo dei luoghi interessati).

(22) V. Cass. Sez. III Pen. 11 gennaio 2010, n. 755, Gironi, in questa *Riv.*, 2010, 5, 323, secondo cui la legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali spetta non soltanto al Ministro dell'ambiente, ai sensi dell'art. 311, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, ma anche all'ente pubblico territoriale (nella specie la Provincia) che, per effetto della condotta

illecita, abbia subito un danno patrimoniale risarcibile.

(23) V. Cass. Sez. III Civ. 17 aprile 2008, n. 10118, in *Giur. it.*, 2008, 12, 20708, con nota di FIMIANI, *La tutela risarcitoria a seguito del danno ambientale*.

(24) La distinzione tra profilo ripristinatorio e quello risarcitorio era stata evidenziata dalla giurisprudenza anche prima del T.U. sull'ambiente, da Cass. Sez. III Pen. 27 giugno 1992, n. 7567, cit.

(25) V. Cass. Sez. III Pen. 25 maggio 1992, n. 6297, Barigazzi, rv. 190.778, in *Cass. pen.*, 1993, 1532, con nota di GIAMPIETRO, *Il danno all'ambiente va provato: una sentenza chiara della Suprema Corte*.

(26) V. Cass. Sez. III Civ. 19 giugno 1996, n. 5650, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 679, con nota di BORASI, *Un problema superato: la retroattività della risarcibilità del danno ambientale* e, con riferimento al noto disastro del Vajont, v. Cass. Sez. III Civ. 15 aprile 1998, n. 3807, in *Giur. it.*, 1999, XII, 2270, con nota di SUPPA, *Disastro del Vajont; inapplicabilità della compensazione lucri cum danno e via libera alla risarcibilità dei danni morali all'ente esponenziale* e in *Giust. civ.*, 1999, I, 223, con note di CACCIAVILLANI, *Diritti sociali e risarcimento della relativa lesione: il danno di città* e di LO IUDICE, *In tema di compensato lucri cum danno: una conferma dalla giurisprudenza di legittimità*.

(27) V. Cass. Sez. III Pen. 16 dicembre 2004, n. 48402, cit., che richiama sul punto Cass. Sez. III Pen. 14 gennaio 2002, n. 1145, cit.

(28) V. Cass. Sez. I Civ. 2 luglio 2004, n. 12110, in *Giust. civ.*, 2005, 4, 1, 1042, in cui si sottolinea che l'eventuale disagio psichico della persona incaricata della gestione o amministrazione costituisce un turbamento di un soggetto diverso dalla parte interessata.

(29) L'applicabilità dell'art. 1227, comma 2, c.c. è stata ammessa da Cass. Sez. III Pen. 16 dicembre 2004, n. 48402, cit., e da Cass. Sez. III Pen. 25 ottobre 2007, n. 39413, Pizzimbone ed a., rv. 238.063.

(30) V. Cass. Sez. III Pen. 12 marzo 2004, n. 11870, cit.

Corte d'app. Roma - 13-12-2011, n. 43 - Zezza, pres.; Zanella, est. - Comune di sant'Angelo Romano (avv. Lorizio) c. Tourtchenko (avv. Del Vecchio) ed a.

Usi civici - Enfiteusi perpetua - Non incide sulla natura demaniale del terreno - Natura feudale - Prova dell'esistenza di usi civici secondo l'antico brocardo *ubi feuda ibi demania* - Sufficienza - Inefficacia della trascrizione sulle terre civiche.

La concessione in enfiteusi perpetua di un terreno gravato da usi civici non cambia in allodiale la natura del terreno, né l'atto di vendita di un terreno demaniale trascritto, prescindendo dal tempo trascorso, è sufficiente a preservare i diritti dell'acquirente diretto o del terzo in buona fede, qualora intervenga un accertamento giurisdizionale di esistenza di usi civici, la quale è da ritenersi provata anche se in presenza della sola natura feudale del terreno (1).

(Omissis)

1.1. Con il primo motivo, il Comune ha sostenuto quanto segue.

Erroneamente il Commissario aveva ritenuto che l'Ente territoriale poteva disporre del terreno a norma della legge comunale e provinciale, fondando la sua decisione sulla avvenuta concessione del fondo (insieme ad altri) in enfiteusi perpetua con la delibera consiliare del 24 maggio 1894 e ritenendo quindi che il bene sarebbe di proprietà comunale.

Invece, secondo il reclamante, con tale delibera il Comune aveva agito in rappresentanza della popolazione proprietaria ed in veste di gestore dei beni della stessa, i quali invero erano catastalmente intestati a «Popolo e comunità Sant'Angelo».

Le enfiteusi concesse in virtù di tale delibera dovevano, pertanto, essere mantenute, ai sensi del r.d. n. 332 del 1928, mentre il Comune non poteva disporne liberamente, contrariamente a quanto ritenuto dal Commissario, il quale aveva invece ritenuto che nell'ex Stato Pontificio non vi era alcuna norma che vietava l'alienazione dei demani civici.

Peraltro, in tal modo, il primo giudice non aveva applicato la legislazione del predetto ex Stato Pontificio e neppure la disciplina transitoria di cui al regolamento di attuazione della legge n. 1766 del 1927.

Il motivo, ad avviso della Corte, è fondato.

1.2. Il terreno in questione è ricompreso nel mappale 506 (pag. 28 della c.t.u. in primo grado), già in catasto «in ditta Popolo di Sant'Angelo in Capoccia» antico nome del Comune odierno reclamante.

Il fondo (ed altri, descritti nella c.t.u.), spettò anticamente al Principe Borghese (dalla fine del 1600), che lo utilizzò quale feudatario.

Ciò è tanto vero che la popolazione versava al Principe dei canoni; in occasione della l. 24 luglio 1809, che nell'ex Stato della Chiesa aboliva i diritti feudali, la popolazione rifiutò di versare tali canoni, poiché corrispondevano a diritti feudali (pag. 26 ss. della c.t.u.).

Per tale ragione, tra il Borghese ed il Comune, dopo un primo giudizio favorevole al Principe, si raggiunse l'atto di transazione del 26 marzo 1812, in virtù del quale il Comune affrancò i fondi (cfr. ancora la c.t.u.).

Ne deriva che questi terreni, già utilizzati dalla popolazione che vi si era stabilita (la comunità risale al X secolo, rientrando nel feudo dei Capocci fino al 1370 e passando in seguito agli Orsini, ai Cesi, fino ai Borghese), furono successivamente infeudati a favore del Borghese, ma che i diritti civici sono rimasti in capo alla popolazione (cfr. in tal senso, i principi esposti da Cass. n. 3660 del 1976).

Deve invero farsi applicazione, anche nella specie, del principio *ubi feuda ibi demania*, cioè della presunzione di esistenza degli usi civici sui terreni feudali, «fondata sulla considerazione storica che la concessione delle terre dal sovrano al feudatario rispetti sempre i diritti preesistenti delle popolazioni titolari del godimento delle terre stesse nei limiti dei loro bisogni essenziali»; principio che per giurisprudenza è applicabile anche ai territori dell'ex Stato Pontificio (così Cass. 6 maggio 1980, n. 2986), nel quale già ricadevano i beni oggi in contestazione.

«Dalla dimostrazione della natura feudale delle terre e della presenza in esse di un centro abitato, discende direttamente, sulla base del principio *ubi feuda ibi demania*, l'esistenza, senza bisogno di ulteriore prova, degli usi originari, cioè degli usi necessari secondo i bisogni della popolazione e la natura delle terre; la dimostrazione della natura feudale di un territorio abitato, è infatti già prova dell'esistenza in esso di usi originari»: Cass. n. 2986 del 1980 citata.

Invero, al pari dei Comuni dell'Italia meridionale, anche i Comuni un tempo ricompresi nello Stato Pontificio hanno acquisito solo molto tardi personalità giuridica distinta da quella della collettività comunale; cosicché, come ha osservato la dottrina, il bene comunale deve presumersi provenuto all'Ente territoriale dalle comunità di cittadini cui il Comune è succeduto, deve quindi presumersi un bene appartenente a tale comunità e non di proprietà del solo Comune.

La comunità infatti lo usava normalmente tramite l'esercizio degli usi civici.

Il Comune, quindi, detiene il bene non quale «privata proprietà»; bensì «al fine della destinazione civica», come osserva la dottrina.

Peraltro, anche nella sentenza commissariale impugnata, il Commissario implicitamente ha affermato che prima della concessione in enfiteusi, nel 1894, i beni erano demaniali.

Egli, invero, dapprima ha affermato che tra il 1888 ed il 1906 «sugli atti di disposizione dei beni civici non era prevista alcuna forma di controllo preventivo di merito (...)» (pag. 5), osservazione utilizzata, insieme ad altre, per desumere la natura allodiale del fondo in questione.

Orbene, il termine «beni civici» usualmente non designa il patrimonio disponibile dell'Ente pubblico, bensì proprio i demani comunali, cioè i beni che l'Ente pubblico detiene al fine della destinazione civica su vista.

In seguito (pag. 7), il Commissario ha affermato: «(...) la concessione in enfiteusi perpetua, in altre parole, ha determinato un'allodializzazione delle terre (...)», volendo in tal modo intendere che prima non lo erano e che lo erano divenute solo con l'enfiteusi.

Quest'ultima conclusione non può però condividersi, perché la concessione in enfiteusi non ha l'attitudine a trasformare la natura ed il regime del bene demaniale: quest'ultimo, al più, con riferimento alla legislazione vigente all'epoca in cui è stato concesso in enfiteusi, sarebbe divenuto allodio se vi fosse stata l'alienazione da parte del Comune.

È vero però che l'affermazione implicita del Commissario circa la natura dei beni quali demaniali, non avendo formato oggetto di impugnazione, costituisce giudicato interno.

1.3. In effetti, ad avviso di questa Corte, la concessione in enfiteusi, risalente al 1894, ha costituito una forma di assegnazione dei terreni in favore della quasi totalità delle famiglie, in numero di 189, del Comune e non già l'enfiteusi disciplinata dal diritto privato; l'enfiteusi è invero l'istituto di riferimento per la migliore utilizzazione del bene demaniale, come si desume dalla disciplina poi introdotta dall'art. 19 della legge n. 1766 del 1927.

2. Con il secondo motivo, il Comune ha censurato l'affermazione contenuta in sentenza, secondo cui l'eventuale sentenza di dichiarazione di nullità della cessione in favore della odierna reclamata, non potrebbe pregiudicare i diritti dell'acquirente in buona fede che abbia acquistato con atto trascritto prima della domanda di nullità ed ove siano trascorsi più di cinque anni dalla trascrizione dell'atto impugnato di nullità.

Secondo il Comune, il Commissariato non avrebbe però valutato che la sig.ra Tourtchenko aveva acquistato il terreno dopo il r.d. n. 332 del 1928 e, quindi, il suo acquisto era illegittimo; inoltre, l'acquisto era avvenuto meno di 5 anni prima del giudizio.

Il motivo è fondato nei modi di cui in seguito.

Il Commissario ha richiamato la disciplina della trascrizione ed in particolare l'art. 2652, comma 1, n. 6, c.c.

Tuttavia, questa norma si applica nei rapporti tra privati e intende tutelare l'acquirente di buona fede, alle condizioni previste dalla norma, allorché sia stata richiesta la dichiarazione di nullità o l'annullamento di atti soggetti a trascrizione.

Non si applica, invece, nei casi quali quello di specie, in cui si discute della *qualitas soli* di beni che, nel caso di specie, sono risultati demaniali e sono quindi soggetti al relativo regi-

me di inalienabilità ed imprescrittibilità proprio dei beni fuori commercio, di cui all'art. 823 c.c.

3. Il Comune, per la prima volta con il reclamo, ha chiesto la dichiarazione che, non essendo stato affrancato il canone enfiteutico, il direttario del terreno è tuttora la comunità di Sant'Angelo Romano.

Si tratta di una domanda nuova, inammissibile in fase di reclamo, ai sensi dell'art. 345 c.p.c., applicabile nel caso di specie.

La Corte di cassazione (sentenza 21 febbraio 1974, n. 497 a Sezioni Unite) ha invero ritenuto che il rinvio alle norme del c.p.c., contenuto nell'art. 3, ultimo comma della l. 10 luglio 1930, n. 1078 sulla definizione delle controversie in materia di usi civici, va riferito alle norme in vigore al momento del giudizio, tranne gli espliciti richiami al codice del 1865 ed alla legge sul procedimento sommario.

4. Alla luce di quanto sin qui osservato, deve richiamarsi la natura demaniale civica, in favore del Comune di Sant'Angelo Romano, del fondo sito nel territorio del Comune di S. Angelo Romano, in catasto, al foglio 3, p.lla 292 del catasto terreni a p.lla 82 del catasto fabbricati.

(Omissis)

(1) L'ENFITEUSI NON FA VENIR MENO LA NATURA DEMANIALE DI UN TERRENO EX FEUDALE IN VIRTÙ DELL'ANTICA MASSIMA *UBI FEUDA UBI DEMANIA*.

La Corte di appello di Roma, Sezione speciale usi civici, con la sentenza in commento, dovendosi limitare alle questioni prospettate dalle parti in causa, affronta solo alcuni aspetti del delicato e complesso *iter* del procedimento amministrativo di sdemanializzazione delle terre gravate da usi civici.

È opportuno premettere che ancor prima della vigente normativa in materia, costituita prevalentemente dalla legge n. 1766/1927 (riordino degli usi civici) e dal r.d. n. 332/1928 (approvazione del regolamento della legge sul riordino degli usi civici), la giurisprudenza della Commissione feudale, istituita l'11 dicembre 1807, da Ferdinando IV Borbone, dopo le cosiddette leggi eversive della feudalità, per risolvere le controversie tra i feudatari e i naturali, ebbe a tracciare dei criteri giuridici da seguire, sia in ordine all'accertamento della demanialità e, quindi, di tutela dei diritti collettivi, sia in ordine alle eventuali assegnazioni ai singoli naturali, per regolarizzare le usurpazioni intervenute nel corso dei secoli. Le massime coniate e i criteri adottati dalla Commissione feudale, istituita dal Regno di Napoli per decidere le controversie della particolare realtà del meridione, furono ben presto ripresi ed applicati anche dagli altri Stati, compreso lo Stato Pontificio.

Già in passato, quindi, all'antichissimo istituto degli usi civici veniva riconosciuta una costante tutela in favore dei diritti delle *Universitas* (in epoca moderna sostituite dai Comuni) e/o dei naturali per il godimento e utilizzo collettivo delle terre, che rendevano difficile ed eccezionale il riconoscimento del diritto di godimento del singolo, con il potere di escludere dal godimento i terzi; il quale riconoscimento poteva conseguire, ma non necessariamente, al cosiddetto procedimento di sdemanializzazione, coniato dalla dottrina in epoca moderna e codificato, come si vedrà, dalla legge e dal decreto regio sopra citati, con un provvedimento di assegnazione che solitamente riguardava le terre agrarie destinate alla coltivazione, la cui distinzione dalle terre boschive adibite invece a pascolo permanente viene successivamente codificata dal legislatore del 1927. Pertanto, la distinzione degli usi civici nelle due categorie di cui all'art. 11 della legge n. 1766/1927, in realtà esisteva da data im-

memorabile, prevedendo il legislatore espressamente il cambio di destinazione e la ripartizione delle terre agrarie, inderogabilmente, previo provvedimento di assegnazione, di cui all'art. 14 legge citata, a ciascuna delle due categorie.

Ciò premesso, nel caso in esame la Corte di appello di Roma, Sezione speciale usi civici, ha correttamente chiarito che la concessione enfiteutica perpetua non è idonea a far ritenere il fondo in questione ricompreso nel patrimonio disponibile del Comune, come erroneamente aveva ritenuto il Commissario, attribuendole l'efficacia di cambio di destinazione poiché non è previsto dalla legge, la quale invece prevede, come accennato in premessa, un particolare *iter* amministrativo assolutamente inderogabile; la Corte ha altresì correttamente ritenuto priva di rilievo la mancata affrancazione del canone enfiteutico (peraltro ritenuto inammissibile dalla stessa Corte per essere stato dedotto per la prima volta in sede di reclamo), così come ha parimenti ritenuto di nessun rilievo quanto dedotto in ordine all'avvenuta trascrizione dell'atto di acquisto, poiché la demanialità dei terreni, derivata dall'accertamento dell'esistenza degli usi civici, non viene assolutamente meno in mancanza del pagamento del canone enfiteutico, né la trascrizione dell'atto di vendita conferisce allodialità al terreno, tanto nella sfera giuridica del diretto acquirente, quanto nella sfera giuridica del terzo acquirente in buona fede, poiché gli atti di disposizione di terre civiche devono necessariamente essere dichiarati nulli, qualora si accerti, in sede giurisdizionale, l'esistenza degli usi civici, a prescindere dal tempo che intercorre dalla vendita all'accertamento giurisdizionale di demanialità, vigendo nella specifica materia commentata i principi dell'inalienabilità, dell'imprescrittibilità e dell'insuscipibilità.

La Corte di appello di Roma ha correttamente applicato il brocardo n. 6 *ubi feuda ibi demania* coniato dalla Commissione feudale – ed in tempi moderni recepito sia dalla giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione, che dalla giurisprudenza di merito – considerando la provenienza feudale del terreno prova di per sé sufficiente a ritenere gravato da usi civici il terreno in questione; infatti, detti terreni addirittura sin dal X secolo (inizio del periodo feudale carolingio e successivamente normanno con l'avvento in Italia di Roberto d'Altavilla detto il Guiscardo), appartenevano al feudo dei Capocci, dopo il 1370 agli Orsini, quindi ai Cesi, ed infine, dal 1600, ai principi Borghese, i quali pretesero il pagamento di un canone, per il godimento collettivo dei terreni, per oltre tre secoli, sino all'emanazione della legge del 24 luglio 1809 dell'ex Stato Pontificio, che aboliva i diritti feudali, a seguito della quale i cittadini si rifiutarono di pagare il canone, addivenendo alla transazione definitiva del 26 marzo 1812, con la quale il Comune affrancò, per il godimento dei naturali, detti fondi.

Infine, un'ultima riflessione giuridica si impone, a seguito dei sopra riportati riferimenti storici, poiché da essi emerge ulteriormente la fondatezza di quanto prima commentato in ordine alla assoluta irrilevanza del pagamento o del mancato pagamento dei canoni, di qualsiasi natura, per il godimento delle terre civiche, che ingiustamente i feudatari e/o i Comuni hanno preteso nel corso dei secoli, poiché non incidono sulla permanenza immemorabile della natura demaniale delle terre gravate da usi civici – come acutamente statuito dalla Corte di Appello di Roma nella sentenza in epigrafe –, non potendosi attribuire al mancato pagamento del canone enfiteutico, efficacia di poter cambiare la natura civica del bene in natura allodiale.

Costantino Francesco Baffa

Trib. Nocera Inferiore - 3-9-2012, n. 404 - Donnarumma, pres. ed est. - R., ric.

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Etichettatura - Concentrato di pomodoro di produzione cinese - Prodotti commercializzati con etichetta «Made in Italy».
(C.p., art. 117; l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49)

La commercializzazione di prodotti contenenti concentrato di pomodoro di produzione cinese, confezionati ed etichettati con la indicazione di prodotti Made in Italy, configura il reato di cui all'art. 117 c.p. in relazione all'art. 4, comma 49, legge n. 850 del 2003, in quanto la sola aggiunta di acqua e sale nonché la pastorizzazione, l'inscatolamento e il confezionamento non costituiscono una trasformazione sostanziale e neppure rivestono alcuna giustificazione economica, posto che l'unica motivazione di tale strategia imprenditoriale è quella di apporre il marchio Made in Italy su prodotti di provenienza non nazionale, acquistati a basso costo e di minore appetibilità commerciale (1).

(Omissis)

Deve essere affermata la penale responsabilità dell'imputato per il reato a lui ascritto.

L'accusa, per quanto è dato apprendere dall'informativa del Nucleo antifrodi di Salerno dell'11 ottobre 2010, trae fondamento da una attività ispettiva promossa dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, mirante a monitorare l'utilizzo di ingenti partite di triplo concentrato di pomodoro, prodotto nella Repubblica popolare cinese, che risultava essere stato introdotto nel territorio nazionale. Dai controlli doganali emergeva che maggiori utilizzatori di tale prodotto erano tre aziende tra cui la A.R. Industrie Alimentari S.p.A. Veniva effettuato, quindi, accesso presso la sede e gli stabilimenti della società in questione, ove venivano riscontrati l'effettivo acquisto del triplo concentrato di pomodoro cinese e la sua utilizzazione per la produzione di doppio concentrato di pomodoro, ottenuto mediante diluizione con acqua, con l'aggiunta di sale. Il prodotto così ottenuto era, poi, pastorizzato ed inscatolato. Sulle etichette del prodotto finito, destinato chiaramente al mercato estero, prevalentemente di ambito UE, erano riportate le diciture «Produced of Italy for xxxx», «Fabriqué en Italie»; «Fabriqué par xxx/fabricado por: xxxx 84000 Anghi Italia», «Fabriqué en Italie par: xxxx». Dall'esame della documentazione contabile veniva effettuato l'abbinamento delle partite di triplo concentrato importato dalla Cina, con i relativi lotti di doppio concentrato, dal primo derivato. Per il dettaglio dei risultati di tale attività di abbinamento si rimanda ai verbali di sequestro del 18 e 19 ottobre 2010, ove risultano analiticamente descritti lotti di provenienza, forme di confezionamento, quantità e diciture impresse sulle etichette. Per tutta la produzione di doppio concentrato sottoposta a sequestro, consistente in circa 2 milioni di confezioni, di diversa tipologia e peso, veniva riscontrata la sua derivazione da triplo concentrato importato dalla Cina e la presenza, in etichetta, delle diciture sopra descritte, tutte tendenti, nella lingua del paese di destinazione finale del prodotto, ad attestarne la sua produzione in Italia. Il legale rappresentante della società è stato individuato nell'odierno imputato. Il fatto oggetto di imputazione, nella sua materialità, risulta adeguatamente ed inconfutabilmente provato. Del resto esso non è stato smentito o posto in discussione dall'imputato, il quale ha incentrato la sua difesa sulla assenza di effettiva antigiridicità della condotta.

Effettivamente la questione nodale, come è emerso già nel corso delle indagini preliminari, laddove gli operanti hanno ritenuto indispensabile acquisire pareri tecnico-giuridici presso gli enti preposti, e come si è appalesato nel corpo della motivazione dell'ordinanza di dissequestro emessa in sede di gravame, è quella relativa alla interpretazione del combinato disposto degli artt. 517 c.p. e 4, comma 49, legge n. 350/2003.

L'art. 517 c.p. 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 marchi o segni distintivi nazionali od esteri, atti ad indurre in inganno il compratore sulla origine, provenienza o qualità dell'opera o del prodotto.

La giurisprudenza, in particolare della Suprema Corte, ha ripetutamente affermato che, «ai sensi dell'art. 517 c.p. e della l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49, (anche a seguito della modificazione apportata dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35, art. 1, comma

9), relativamente ai prodotti industriali, per «provenienza ed origine» della merce non deve intendersi (ad eccezione delle specifiche ipotesi espressamente previste dalla legge) la provenienza della stessa da un certo luogo di fabbricazione, totale o parziale, bensì la sua provenienza da un determinato imprenditore che si assume la responsabilità giuridica, economica e tecnica della produzione e si rende garante della qualità del prodotto nei confronti degli acquirenti» (vedi Cass. n. 19746 del 2012 e giurisprudenza ivi richiamata).

In particolare, è stato più volte affermato che quando il marchio corrisponda effettivamente alla ditta che si assume la responsabilità e la garanzia della qualità della merce, è poi irrilevante che la ditta italiana sia stata solo importatrice o abbia anche partecipato alla produzione della merce, dal momento che essa si è comunque resa garante della qualità della merce stessa nei confronti degli eventuali acquirenti (Sez. III 21 ottobre 2004, n. 3352/05; Sez. III 17 febbraio 2005, n. 13712, Acanfora; Sez. III 19 aprile 2005, n. 34103, Tarantino; Sez. III 2 marzo 2005, n. 23043, Dewar; Sez. III 15 marzo 2007, n. 27250, Contarmi; Sez. III 28 settembre 2007, n. 166/08, Parentini; Sez. III 13 maggio 2008, Mazza). È stato peraltro specificato che il reato è astrattamente configurabile solo quando, oltre al proprio marchio o alla indicazione della località in cui ha la sede, l'imprenditore apponga anche una dicitura con cui attesti espressamente che il prodotto è stato fabbricato in Italia o comunque in un paese diverso da quello di effettiva fabbricazione. In questi casi, invero, la falsa apposizione del marchio «Made in Italy» o «prodotto in Italia» sarà punita ai sensi della l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 49. Detta norma, difatti, punisce l'importazione, l'esportazione, o la commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza e di origine (quest'ultimo inciso è stato aggiunto dalla legge n. 80 del 2005). Per effetto della norma citata, e del successivo comma 61, la dicitura «Made in Italy» può essere apposta solo su un prodotto fabbricato o, comunque, realizzato in Italia o su quello che può considerarsi tale alla stregua della normativa europea sull'origine dei prodotti.

Tale ultimo inciso assume rilevanza decisiva in casi, come quello che ci occupa, in cui alla realizzazione di un prodotto hanno concorso due o più paesi. Secondo giurisprudenza consolidata deve ritenersi, che attualmente, il richiamo normativo di cui al citato comma 61 sia riferibile al regolamento CEE n. 2913/1992, istitutivo di un Codice doganale comunitario. Difatti gli artt. da 22 a 26 dettano i criteri per individuare l'origine non preferenziale di un prodotto. Per miglior comprensione si riporta il testo integrale.

Art. 22

Gli articoli da 23 a 26 definiscono l'origine non preferenziale delle merci per:

a) l'applicazione della tariffa doganale delle Comunità europee, escluse le misure di cui all'art. 20, par. 3, lett. d) ed e);

b) l'applicazione delle misure diverse da quelle tariffarie stabilite da disposizioni comunitarie specifiche nel quadro degli scambi di merci;

c) la compilazione e il rilascio dei certificati d'origine.

Art. 23

1. Sono originarie di un paese le merci interamente ottenute in tale paese.

2. Per merci interamente ottenute in un paese s'intendono:

a) i prodotti minerali estratti in tale paese;

b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti;

c) gli animali vivi, ivi nati ed allevati;

d) i prodotti che provengono da animali vivi, ivi allevati;

e) i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate;

f) i prodotti della pesca marittima e gli altri prodotti estratti dal mare, al di fuori delle acque territoriali di un paese, da navi immatricolate o registrate in tale paese e battenti bandiera del medesimo;

g) le merci ottenute a bordo di navi-officina utilizzando prodotti di cui alla lett. f), originari di tale paese, sempreché tali navi-officina siano immatricolate o registrate in detto paese e ne battano la bandiera;

h) i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino situato al di fuori delle acque territoriali, 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 possono servire unicamente al recupero di materie prime;

j) le merci ivi ottenute esclusivamente dalle merci di cui alle lett. da a) ad i) o dai loro derivati, in qualsiasi stadio essi si trovino.

3. Per l'applicazione del par. 2, la nozione di paese comprende anche il rispettivo mare territoriale.

Art. 24

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.

Il problema che si pone in sede applicativa è quello volto alla individuazione di elementi oggettivi da utilizzare come pietre angolari nella interpretazione della norma. Quando può dirsi che una lavorazione abbia prodotto una trasformazione sostanziale? Quando un bene proveniente dall'estero può fregiarsi con l'indicazione «*Made in Italy*»? La questione, vista in tale prospettiva è, ai fini della tutela del consumatore, ma anche della leale circolazione delle merci e della concorrenza, di particolare importanza ed attualità. L'interprete non può non lasciarsi guidare da elementi più che certi e verificabili nella interpretazione della norma. Su tali premesse si è posto anche il Giudice del riesame, ma va subito detto che non se ne condividono le conclusioni. Il sistema normativo comunitario contiene in sé elementi utili a chiarire il significato della locuzione, non senza avvertire che la stessa normativa comunitaria è in continuo fermento nella sua tensione ideale ad adeguarsi alle mutate esigenze del mercato comune e del contesto sociale. Non può non tenersi conto di tale spinta evolutiva anche nella interpretazione della normativa di riferimento. Un primo elemento esegetico viene dal regolamento di attuazione del Codice doganale, n. 2454/1993, laddove per le materie tessili prevede le seguenti regole:

«Art. 37

Si considerano trasformazioni complete 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.

(...)

Art. 38

Per l'applicazione del precedente articolo si considerano sempre insufficienti a conferire il carattere originario le seguenti lavorazioni o trasformazioni, che vi sia o meno cambiamento di voce tariffaria:

a) le manipolazioni destinate ad assicurare la conservazione dei prodotti tal quali durante il trasporto e il magazzinaggio (ventilazione, spanditura, essiccazione, rimozione di parti avariate e operazioni affini);

b) le semplici operazioni di spolveratura, vagliatura, cernita, classificazione, assortimento (ivi compresa la composizione di serie di prodotti), lavatura, riduzione in pezzi;

c) d) i cambiamenti d'imballaggio; le divisioni e riunioni di partite;

ii) la semplice insaccatura, nonché il semplice collocamento in astucci, scatole o su tavolette, ecc., e ogni altra semplice operazione di condizionamento;

d) l'apposizione sui prodotti e sul loro imballaggio di marchi, etichette o altri segni distintivi di condizionamento;

e) la semplice riunione di parti di prodotti per costituire un prodotto completo;

f) il cumulo di due o più operazioni indicate alle lett. da a) ad e).

In ordine alle merci di origine preferenziale l'art. 68 prevede:

«Per l'applicazione dell'art. 66, lett. b), i materiali non originari sono considerati sufficientemente lavorati o trasformati quando il prodotto ottenuto è classificato in una voce diversa da quella in cui sono classificati tutti i materiali non originari impiegati per la sua fabbricazione, fatte salve le disposizioni dei paragrafi 2 e 3».

Da tale contesto normativo si ricava che una lavorazione può essere ritenuta tale da determinare una trasformazione sostanziale, in primo luogo se determina un mutamento di classificazione tariffaria del bene fornito rispetto alla materia prima o alle singole materie prime, in quanto in ciò si sostanzierebbe la fabbricazione di un prodotto nuovo voluto dalla norma. Restano comunque escluse tutte le lavorazioni minime o strumentali elencate nell'art. 38 (e 68, n. 3 per le merci di origine preferenziale) le quali, determinino o meno variazione tariffaria, non incidono sulla individuazione del paese d'origine del bene.

Nel caso di specie va subito detto, diversamente da quanto sostenuto dal giudice del riesame, che tale criterio non soccorre, dal momento che non è possibile individuare una diversa classe tariffaria tra doppio e triplo concentrato di pomodoro. Anzi tutti i derivati del pomodoro sono ricompresi nell'unica classe tariffaria definita ex

20.02 C. Sarebbe inconferente sul punto richiamare la classificazione operata, per diverse finalità, dal legislatore italiano, il quale, ai fini della individuazione dei requisiti minimi e delle indicazioni da riportare sulle confezioni destinate all'esportazione, con il d.p.r. n. 1975/428, ha distinto le diverse categorie merceologiche dei derivati del pomodoro. In primo luogo, difatti, la norma in questione ha finalità differenti rispetto a quelle del sistema normativo comunitario cui si sta facendo riferimento, in secondo luogo analizzando le varie categorie merceologiche descritte nel citato d.p.r. si potrebbe giungere addirittura alla conclusione della non riconducibilità del prodotto di cui si discute a quello che normativamente viene descritto come doppio concentrato di pomodoro. Infatti quest'ultimo è definito, dall'art. 1, lett. d) come il risultato del processo di concentrazione con residuo secco non inferiore al 28 per cento. La norma non prevede che la definizione possa essere adoperata per il prodotto della reidratazione dal triplo concentrato. Anzi la normativa in questione appalesa una non propensione ad attività di manipolazione come quella di cui si discute, laddove all'art. 4 della legge n. 96 del 1969 (di cui il d.p.r. in esame costituisce regolamento d'attuazione), prevede che la rilavorazione dei prodotti possa essere effettuata solo previa autorizzazione delle autorità sanitarie provinciali competenti. Ciò esclude che la norma in esame possa essere utilizzata per sostenere che la reidratazione determini legittimamente il passaggio dalla categoria merceologica triplo concentrato a quella doppio concentrato e, quindi, rappresenti una trasformazione o lavorazione sostanziale.

In nessuna altra norma si evidenzia la volontà del legislatore, interno ed ancor più comunitario, di considerare il doppio ed il triplo concentrato come entità differenti. Anzi ulteriore elemento ermeneutico di segno inverso proviene dall'art. 1, lett. o) del regolamento CEE n. 1599/1984, il quale prevede un'unica categoria merceologica per il concentrato di pomodoro che va dal 12 per cento di residuo secco in poi. Come si desume dall'art. 3, lett. b), regolamento CEE n. 1764/1986 in tale unica categoria merceologica rientra finanche il concentrato in polvere (avente, quindi, residuo secco pari al 100 per cento).

Va, però, detto che anche la giurisprudenza comunitaria si è riservata la possibilità di adottare criteri ermeneutici differenti da quello indicato dall'art. 37 per determinare la sussistenza della trasformazione sostanziale. Emblematico il caso «Heko» (C-260/08) laddove la Corte di giustizia ha conservato un margine di discrezionalità al giudice nazionale nell'interpretazione dell'art. 24, statuendo che, in assenza di specifiche voci tariffarie, possano essere valorizzati altri elementi, differenti dal cambiamento di voce, per determinare se vi sia stata trasformazione sostanziale o meno di un prodotto ai fini della determinazione del paese d'origine.

Anche volendo fare ricorso ad altri elementi, pure desumibili dall'art. 24 in questione, questo giudice ritiene che la conclusione debba essere necessariamente negativa. Per meglio comprendere le ragioni della decisione occorre accennare alla procedura attraverso cui l'imputato ha realizzato il prodotto oggetto di contestazione, per come descritta dal consulente del P.M. prof. Paolo Masi. Innanzitutto cominciamo dalla materia primissima. Il triplo concentrato utilizzato come materia prima base è stato importato dalla Cina. Esso è stato realizzato mediante concentrazione del pomodoro (di origine Cinese, si suppone) triturato, opportunamente riscaldato in apposite apparecchiature (bollitori flash), che consentono la bollitura a temperature inferiori ai 100 gradi. Per realizzare il triplo concentrato è stato necessario immettere nell'evaporatore un trito che ha già subito un primo processo di concentrazione (doppio concentrato). Questo prodotto presenta un residuo secco in percentuale maggiore rispetto al doppio concentrato e, ovviamente, una percentuale di liquidi inferiore. L'imputato, nel suo stabilimento, ha ricostituito il doppio concentrato mediante aggiunta di una percentuale di acqua pari a quella sottratta nell'operazione inversa. Ha aggiunto sale per compensare quelli dispersi nel procedimento di evaporazione e ha pastorizzato il prodotto finale in vista dell'inscatolamento e della commercializzazione. La lavorazione effettuata nel territorio nazionale è consistita, quindi, nell'aggiunta di acqua, sale e nella pastorizzazione, oltretutto nell'inscatolamento e confezionamento. Queste ultime due attività sicuramente non rappresentano trasformazioni sostanziali rimanendo escluse dal novero di esse per effetto della previsione dell'art. 38, lett. ii) e d); ma anche la pastorizzazione deve essere esclusa da tale novero per effetto della previsione della lett. a) della norma, trattandosi di un trattamento strumentale alla conservazione del prodotto.

Resta da considerare l'aggiunta di acqua. Si deve escludere che

essa possa avere rappresentato una lavorazione sostanziale. L'acqua non può essere considerata una componente aggiuntiva di un prodotto, al pari di un qualsiasi altro ingrediente. Tanto si ricava da un preciso riferimento normativo: il d.lgs. n. 109 del 27 gennaio 1992 - Attuazione delle direttive CEE nn. 89/395 e 89/396 concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari come modificato dal d.lgs. 8 febbraio 2006, n. 114 - Attuazione delle direttive CE nn. 2003/89, 2004/77 e 2005/63 in materia di indicazione degli ingredienti contenuti nei prodotti alimentari. Il comma 3 dell'art. 7, sotto la voce «Esenzioni dall'indicazione degli ingredienti», recita:

«3. L'indicazione dell'acqua non è richiesta:

a) se l'acqua è utilizzata nel processo di fabbricazione unicamente per consentire la ricostituzione nel suo stato originale di un ingrediente utilizzato in forma concentrata o disidratata».

La *ratio* della norma è evidente: se l'acqua è utilizzata solo per ricostituire uno *status quo ante* essa non rappresenta un ingrediente e, pertanto, non deve essere indicata in etichetta. Ragionando al contrario si deve pervenire alla conclusione che la sua indicazione diviene obbligatoria nel momento in cui mediante l'aggiunta dell'acqua si realizza un prodotto del tutto nuovo. Nel caso di specie, dalla disamina delle etichette presenti, in copia, nel fascicolo risulta evidente che è stata omessa l'indicazione dell'acqua tra gli ingredienti, con ciò confermandosi che il prodotto finale altro non è che la ricostituzione del concentrato alla inferiore percentuale di residuo secco.

Di eguale tenore è la dir. CE 20 marzo 2000, n. 2000/13, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, la quale all'art. 4 recita:

«a) Per ingrediente s'intende qualsiasi sostanza, compresi gli additivi, utilizzata nella fabbricazione o nella preparazione di un prodotto alimentare, ancora presente nel prodotto finito, eventualmente in forma modificata.

b) Quando un ingrediente di un prodotto alimentare è stato a sua volta elaborato a partire da più ingredienti, questi sono considerati ingredienti di detto prodotto.

c) Tuttavia non sono considerati ingredienti:

d) i componenti di un ingrediente che, durante il processo di fabbricazione siano stati temporaneamente tolti per esservi immessi successivamente in quantità non superiore al tenore iniziale».

È quindi evidente che nel passaggio da triplo concentrato a doppio concentrato non si è fatto altro che ripristinare la condizione iniziale di doppio concentrato mediante l'aggiunta di acqua. L'ingrediente è quindi il doppio concentrato, prodotto in Cina e in Cina ridotto con la sottrazione di acqua a triplo concentrato, riportato, poi, a doppio concentrato con la semplice aggiunta di un quantitativo di acqua pari a quello sottratto. Non essendo, poi, l'acqua un ingrediente la sua aggiunta non è suscettibile di rappresentare una trasformazione sostanziale.

Tale conclusione appare in linea con gli indirizzi evolutivi della normativa comunitaria, cui si è fatto riferimento e che, per quanto non ancora in vigore, pure meritano di essere presi in considerazione come supporto nell'esegesi.

Il nuovo Codice doganale, adottato con regolamento CE n. 450/2008, per quanto non ancora esecutivo, nelle disposizioni di attuazione in via di definitiva stesura, all'art. 78, prevede che non sono sufficienti a conferire il carattere originario (per la individuazione del paese di produzione), tra l'altro, le operazioni di «semplice aggiunta di acqua o la diluizione, disidratazione o denaturazione dei prodotti» (lett. n).

Va, infine, sgombrato il campo da un equivoco ingenerato dalla relazione tecnica del consulente di parte dell'imputato, dott. Addeo.

Non sono, difatti, condivisibili le argomentazioni svolte dalla difesa, che, per attribuire alla lavorazione effettuata in Italia valore di trasformazione sostanziale, si sono incentrate sul miglioramento delle qualità nutrizionali che dette lavorazioni avrebbero attribuito al prodotto. In particolare viene invocato un supposto incremento della biodisponibilità del licopene, sostanza presente nella buccia del pomodoro e cui viene attribuita, oggi, efficacia nella prevenzione del cancro. Su tale asserita modifica sostanziale del prodotto ha fatto perno, anche, la decisione del Riesame. Sennonché il ragionamento, come anticipato, fonda su di un equivoco, ingenerato, per vero, dallo stesso dott. Addeo, seppur facilmente evitabile attraverso una lettura attenta della relazione peritale e del parere *pro veritate* del prof. Francesco Spagna Musso ad essa allegato. Difatti il prof.

Addeo ha correttamente riferito che i trattamenti di diluizione e riscaldamento non determinano una variazione del contenuto di licopene. Poi, altrettanto correttamente ha riferito che il solo trattamento di riscaldamento aumenta la biodisponibilità del licopene [(...) in realtà si è notato che l'accessibilità rilevata in vitro migliorava con la frantumazione seguita da riscaldamento» pag. 7 consulenza di parte] e di tale corretta affermazione riferisce la fonte bibliografica. Il prof. Spagna Musso, dal canto suo, si è limitato a riferire che il valore del licopene aumenta in modo esponenziale nel procedimento di concentrazione, per cui nel doppio e triplo concentrato è fino a dieci volte superiore a quello presente nel pomodoro fresco. Nelle tabelle da questi allegate si evidenzia, poi, che il triplo concentrato ha un valore di licopene quasi doppio (42,4 per cento) rispetto a quello presente nel doppio concentrato (29,5 per cento). Da ciò si traggono due inevitabili conclusioni: 1) non è la diluizione del triplo concentrato, effettuata in Italia, a produrre il licopene, ma la lavorazione di evaporazione e di prima pastorizzazione effettuata in Cina; 2) per effetto della diluizione in acqua la concentrazione di licopene non si incrementa, come invece si è voluto far credere, ma si riduce proporzionalmente rispetto al triplo concentrato, con conseguente riduzione delle auspiccate proprietà antitumorali. Tali conclusioni sono conformi a quelle cui è pervenuto il consulente del pubblico ministero, prof. Paolo Masi, che ha riferito che la produzione del licopene è determinata dalla reazione chimica conseguente alla somministrazione di energia termica (riscaldamento). Partendo, poi, dalla considerazione che acqua e cloruro di sodio, unici elementi aggiunti al sistema nella lavorazione italiana, non possono essere considerati reagenti nella reazione chimica di produzione del licopene, vista la formula chimica di questo (così come di altri nutrienti, quale il fosforo), ne deriva che la diluizione non ha alcuna efficienza causale nell'incremento della concentrazione del licopene. Continua il prof. Masi che non si conoscono studi accreditati che sostengano il contrario, né indagini egualmente accreditate che concludano per un incremento della biodisponibilità per effetto della sola diluizione. Conclude il consulente del P.M. che la diluizione non può che ridurre la concentrazione totale del nutriente.

Va, infine, evidenziato che la lavorazione eseguita presso gli impianti della A.R. risulta essere manchevole dell'ulteriore requisito richiesto dall'art. 24, per poter essere qualificata «sostanziale», ossia quello della sua giustificazione economica. Infatti si comprendono sicuramente le ragioni che possano spingere l'imprenditore ad approvvigionarsi di materie prime o semilavorati a basso prezzo dal mercato estero (nella fattispecie cinese). Ciò che, invece, risulta meno comprensibile, dal punto di vista economico, è la scelta di importare triplo concentrato, per poi doverlo sottoporre ad ulteriori lavorazioni. Come evidenziato dal prof. Masi il risparmio che l'azienda consegue abbattendo i costi di trasporto del triplo concentrato, rispetto al doppio, viene vanificato dal maggior costo del triplo concentrato rispetto al doppio e dal costo sostenuto per il ricondizionamento del prodotto. Per cui, in assenza di utilità evidenti per l'azienda, tali da far ritenere l'operazione economicamente giustificata, residua il sospetto che l'unica motivazione economica che sostenga siffatta strategia imprenditoriale sia quella di poter apporre l'ambito marchio «*Made in Italy*», particolarmente apprezzato all'estero, soprattutto nel settore agroalimentare, su prodotti di provenienza non nazionale, acquisiti a basso costo, di minore appetibilità commerciale, (senza voler, in questa sede, affrontare altra delicata questione connessa all'eventuale differenza qualitativa del prodotto). Al di là di valutazioni, estranee alla giurisdizione, relative alle ricadute sul mercato interno di scelte imprenditoriali siffatte, dal punto di vista dell'interprete della norma risulta facile affermare che tali motivazioni economiche sono al di fuori dell'ambito degli interessi che la normativa europea sull'origine dei prodotti intende tutelare.

Ne consegue che sotto alcun profilo il prodotto finito commercializzato dall'azienda dell'imputato può essere considerato prodotto in Italia, con la conseguenza che risulta fraudolenta l'apposizione della relativa dicitura sulle confezioni.

In ordine all'elemento soggettivo va detto che, trattandosi di reato a dolo generico, per la sua configurabilità è sufficiente la consapevolezza, da parte dell'imputato, della natura mendace della dichiarazione di origine apposta sui prodotti. Nemmeno l'imputato può invocare l'eventuale sussistenza della causa scriminante prevista dall'art. 47 ultimo comma c.p., per avere erroneamente interpretato la normativa comunitaria. Difatti, dal momento che la normativa comunitaria sull'origine dei prodotti è espressamente richiamata dall'art. 4, comma 49, legge n. 350/2003, essa diviene integratrice

della norma penale per cui, per essa, trova applicazione non l'art. 47 c.p., ma l'art. 5 c.p., il quale esclude rilevanza all'errore sulla legge penale: «Deve essere considerato errore sulla legge penale, come tale inescusabile, sia quello che cade sulla struttura del reato, sia quello che incide su norme, nozioni e termini propri di altre branche del diritto, introdotte nella norma penale ad integrazione della fattispecie criminosa, dovendosi intendere per "legge diversa dalla legge penale" ai sensi dell'art. 47 c.p. quella destinata in origine a regolare rapporti giuridici di carattere non penale e non esplicitamente incorporata in una norma penale, o da questa non richiamata anche implicitamente. (Nella specie, la Corte ha ritenuto che l'art. 76, d.lgs. n. 115 del 2002, che disciplina la materia del patrocinio a spese dello Stato ed è espressamente richiamato dalla norma incriminatrice di cui all'art. 95 stesso d.lgs., non costituisca legge extrapenale)» (Cass. n. 37590 del 2010).

Statuita la penale responsabilità dell'imputato, deve essere, ora, determinata la pena. Si ritiene, preliminarmente, che l'imputato possa beneficiare delle circostanze attenuanti generiche, equivalenti alla contestata recidiva, in considerazione della condotta processuale.

Nella determinazione della pena, in applicazione dei parametri di graduazione della pena ex art. 133 c.p., si ritiene che la pena base adeguata sia quella di mesi sei di reclusione ed euro 9.000,00 di multa, ridotta di un terzo, per effetto del rito prescelto, a mesi quattro di reclusione ed euro 6.000,00 di multa.

Per le particolari modalità del reato e, in particolare, per l'enorme volume di merce prodotta e commercializzata con la falsa indicazione di origine, nonché per la personalità dell'imputato, già gravato da più precedenti specifici, nonché in considerazione del fatto che questi prosegue la sua attività imprenditoriale, si ritiene verosimile che R.A. non si asterrà dal commettere ulteriori reati, per cui non si ritiene possa beneficiare della sospensione condizionale della pena.

(Omissis)

(1) ORIGINE DOGANALE E TRASFORMAZIONE SOSTANZIALE: QUANDO «ANNACQUARE» IL (CONCENTRATO DI POMODORO) *MADE IN ITALY* È UN REATO.

Il fatto, oggetto del giudizio penale in esame, è riassumibile nell'attività di utilizzo di partite di triplo concentrato di pomodoro prodotto in Cina, da parte di un'impresa alimentare, che provvedeva a reintrodurle al consumo sotto forma di doppio concentrato con una dicitura dichiaratamente riferita alla produzione in Italia, secondo i mercati di destinazione (*Produced in Italy for ...; Fabriqué en Italie ...*).

Verificata la corrispondenza merceologica tra le partite di triplo concentrato di importazione con i relativi lotti di doppio concentrato, per una produzione consistente in circa due milioni di bottiglie, all'imputato non rimaneva, altrimenti, che l'eccezione della insussistenza della contestata violazione dell'art. 517 c.p. e dell'art. 4, comma 49, l. 24 dicembre 2003, n. 350 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)* che, attraverso un faticoso percorso di riforma legislativa in grado di portare ad una rinnovata lettura della disciplina, ha configurato la condotta di *falsa e fallace* indicazione dell'origine (1).

(1) Cfr. *ex multis* CERIONI F., *L'enforcement della tutela del made in Italy*, in *Il dir. ind.*, 2010, n. 1, 15.

(2) In argomento, si richiama anche per l'accurata analisi al tema generale del confronto tra *Made in Italy* e sistemi produttivi locali, ALBISINI F., *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, in questa Riv., 2012, 526.

(3) Tale modo di argomentare trae riferimento dal noto precedente della Corte di giustizia CE 13 dicembre 1989, in causa C-26/88, in *Racc.*, 1989, 4274, che, a proposito dell'assemblaggio in Germania di macchine per scrivere elettroniche provenienti da Taiwan, ha ritenuto che un'operazione di montaggio conferisca l'origine allorché «rappresenta, sotto un profilo tecnico e rispetto alla definizione della merce in questione, lo stadio

Invero, la comune opinione ha finito per *banalizzarne* le ragioni sostanziali che il legislatore ha invocato a salvaguardia della concorrenza oltre che delle aspettative dei consumatori circa la necessità di una corretta indicazione della provenienza geografica (2), valutando la sufficienza, con riguardo ai prodotti non originari dell'Italia, in quanto risultato di molteplici operazioni di assemblaggio, del marchio che ne indichi la provenienza imprenditoriale e, così, la responsabilità dell'imprenditore che abbia provveduto alla registrazione, senza che sussista un dovere positivo di indicare il luogo di fabbricazione bensì soltanto quello negativo di non comunicare un'indicazione di provenienza falsa o fallace (3).

Il riferimento, nella precitata disciplina, alla *origine doganale* ha, quindi, portato a rimuovere il preciso legame che si costruisce tra le caratteristiche di un alimento e la relativa localizzazione geografica, per appuntarsi *sull'ultima trasformazione sostanziale* che abbia subito nel Paese che ne rivendichi la produzione.

Ad eccezione dei soli prodotti forniti di indicazioni geografiche protette, la giurisprudenza ha, così, avuto occasione di esercitare, di fronte alla caduta dei diaframmi spaziali al commercio su scala globale, il ruolo normalizzatore di *omogeneizzare* le differenze dei prodotti e dei modi di consumo, facendosi carico di giustificare, in termini di opportunità, la scelta interpretativa più confacente alle esigenze del libero scambio (4).

Una diversa interpretazione potrebbe portare, ad esempio, la pasta di semola a non utilizzare, nella comunicazione commerciale, il riferimento al *Made in Italy*, «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 (...) e, dall'altro lato, che l'Italia non produce grano duro in quantità sufficiente a coprire il fabbisogno dell'industria pastaia, e che quindi una buona percentuale di grano duro utilizzato in Italia è di provenienza estera» (5).

Del resto, un altro precedente appare assai significativo per quanto riguarda il significato che viene attribuito all'origine nel caso in cui, appunto, un alimento abbia subito lavorazioni in Paesi differenti: sia la preparazione di *macedonia di frutta* che di *prugne allo sciroppo* legittima l'apposizione della dicitura di origine domestica in ragione delle diverse fasi di trattamento della frutta fresca nazionale con la ricombinazione di semilavorati di importazione da sottoporre a dosaggio e successiva pastorizzazione e, rispettivamente, tramite la reidratazione della frutta fresca seguita dalla miscelazione in un liquido di governo e dalla finale cottura (6).

Nella fattispecie in esame, la lavorazione realizzata nel territorio nazionale, in base alle risultanze processuali non contestate dall'imputato, è consistita, invece, nell'aggiunta di acqua e sale non che nella pastorizzazione, nell'inscatolamento e nel successivo confezionamento del (triplo) concentrato di pomodoro utilizzato come materia prima per la produzione e la messa in commercio di (doppio) concentrato di pomodoro *Made in Italy*.

Se non che, l'*iter* argomentativo seguito dal giudice risulta chiaro, inequivoco e ampiamente motivato intorno

produttivo determinante durante il quale si concretizza la destinazione di componenti utilizzate e nel corso del quale sono conferite alla merce in questione le sue proprietà qualitative specifiche.

(4) Si veda, comunque, Cass. Sez. III Pen. 19 luglio 2011, n. 28740, in questa Riv., 2012, 274, con una mia nota *Sulla estensione del «penalmente rilevante» nella tutela delle indicazioni geografiche riconducibili al Made in Italy*.

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

(6) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 12 luglio 2007, n. 27250, citata alla nota precedente.

alla evidenza che il prodotto finale non sia, altrimenti, che la ricostituzione del concentrato di pomodoro ad una percentuale inferiore di residuo secco, dato che: «nel passaggio da triplo concentrato a doppio concentrato non si è fatto altro che ripristinare la condizione iniziale di doppio concentrato mediante l'aggiunta di acqua. L'ingrediente è quindi il doppio concentrato, prodotto in Cina e in Cina ridotto con la sottrazione di acqua a triplo concentrato, riportato, poi, a doppio concentrato con la semplice aggiunta di un quantitativo di acqua pari a quello sottratto».

Inoltre, come annotato nella decisione, l'acqua si presenta come un ingrediente non suscettibile di configurare alcuna trasformazione sostanziale anche in relazione ad un'attenta ricognizione della disciplina di esonero stabilita in materia di etichettatura che trova corrispondenza nella definizione di alimento contenuta nel fondamentale regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 *che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare* (7).

Lasciando da parte l'esame del miglioramento delle qualità nutrizionali che il procedimento di concentrazione avrebbe conferito al prodotto e che la relazione peritale riconduce alla aumentata presenza di una sostanza antitumorale (licopene) indotta dalla reazione chimica conseguente alla somministrazione di energia termica nella fase di pastorizzazione (effettuata in Cina) e non già in quella di diluizione (messa a punto in Italia), va detto, per altro, che l'esito del giudizio non appariva scontato e, a fronte della pigrizia culturale dei precedenti, svincolato da una rigida gerarchia di interessi in grado di risultare più vantaggiosi per gli operatori economici a cui sia estranea una qualsiasi determinazione territoriale che congeniali al corretto funzionamento degli scambi (8).

Diversamente, la soluzione proposta, oltre che adeguata ed idonea al caso esaminato, risulta innovativa circa l'effettiva portata dell'origine doganale anche in ragione dell'analisi della giustificazione economica delle operazioni di trasformazione del prodotto alimentare di importazione.

Se è intuitivo cogliere l'interesse delle imprese a operare, nell'economia di mercato, nella indifferenza delle finalità sociali dell'azione economica, sfruttando le disuguaglianze strutturali dei singoli Paesi in termini di convenienza (9), più impegnativa è l'affermazione – o, meglio, il sospetto – che l'unica motivazione economica che sostenga siffatta strategia imprenditoriale sia quella «di poter apporre l'ambito marchio *Made in Italy*, particolarmente apprezzato all'estero, soprattutto nel settore agroalimentare, su prodotti di provenienza non nazionale, acquistati a basso

costo, di minore appetibilità commerciale» (10).

Rigettando ogni frettolosa approssimazione subordinata all'efficacia vincolante dell'indirizzo giurisprudenziale finora prevalente (11), l'impegno del giudice appare, dunque, notevole nella proposta di una diversa regola alla stregua della quale spingere la coerenza delle norme sul *Made in Italy* con gli interessi a cui prestare protezione nel rispetto delle esigenze che caratterizzano i singoli Paesi membri dell'Unione europea.

Si è, in proposito, individuata nella dinamica del commercio globale, l'esistenza di un paradosso riconducibile a ciò, che «mentre avvicina le varie parti del mondo e mette in moto spinte alla loro sincronizzazione, all'incontro e all'armonizzazione tra tradizioni diverse, fa apparire con maggiore evidenza proprio quelle diversità di tradizioni e angolazioni culturali, che nel passato restavano sotto traccia» (12).

Così che, per riprendere, con riguardo al settore agroalimentare, la *bandiera* dell'origine, è pacifica la sua efficacia quale strumento di competizione, nell'ambito delle relazioni tra operatori economici, da un lato, e di informazione ai consumatori parte debole della dialettica economico-sociale (13), dall'altro lato, configurando nelle regole concrete di decisione elaborate dal giudice la necessità di controllare la scelta di garanzia degli interessi generali a fronte dell'allargamento della estensione spaziale del mercato.

A questo proposito, dev'essere, altresì, segnalato l'impegno di rafforzare la tutela dell'identità territoriale degli alimenti alla luce di una diffusa e, ormai, conosciuta *patologia contraffattoria* (14) che rappresenta un danno ingente al potenziale commerciale del settore, assunto, da ultimo, con la modifica apportata all'art. 4, comma 49 *bis*, della legge n. 350 del 2003 ad opera del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 134 *Misure urgenti per la crescita del Paese* che, all'art. 43, comma 1 *quater*, introduce, in relazione all'uso del marchio con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto sia di origine italiana ai sensi della normativa europea, una precisa e non sindacabile opzione valutativa.

Con formula esaustiva e ben più rigorosa si stabilisce, infatti, che per effettiva origine dei prodotti alimentari, debba intendersi il luogo di coltivazione o di allevamento della *materia prima agricola* impiegata – quale ingrediente – nella produzione e nella preparazione che sia anche coincidente con lo stesso luogo in cui sia avvenuta la sua trasformazione sostanziale.

Stefano Masini

(7) Per qualche cenno in argomento v. PAVESI A., *L'acqua potabile per il consumo umano: elemento di preparazione ed ingrediente di alimenti e bevande. Le acque minerali*, in questa Riv., 2000, 10, 595.

(8) Osserva GROSSI P., *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in G. ALPA (a cura di), *Paolo Grossi*, Roma-Bari, 2011, 208: «Il rischio è la strumentalizzazione della dimensione giuridica al soddisfacimento di interessi economici, spesso concretantesi - in un clima di capitalismo sfrenato - nel raggiungimento con ogni mezzo e ad ogni costo del maggior profitto possibile».

(9) Scrive ALLEGRETTI U., *Diritti, globalizzazione, Europa*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, 7, che la globalizzazione: «(...) in fondo, non è che il prolungamento e il rilancio, in una sfera di portata mondiale, della forza della libertà individuale, tesa a superare i limiti che le erano stati imposti, a livello di Stati, dalla penetrazione del principio sociale».

(10) Tra gli economisti avanza una forte critica alla globalizzazione: LATOUCHE S., *Limite*, Torino, 2012, 42, secondo cui: «Le logiche liberoscambiste, oltre ai danni ecologici, producono la distruzione dei modi di vita, la dilapidazione dei patrimoni sociali provenienti dall'accumulazione di

saperi ancestrali e da reti di rapporti sociali. Assistiamo così a una straordinaria omologazione planetaria».

(11) Si legga la raccolta pubblicata da MAININI D., *Fatto in Italia? No Made in Italy. Guida rapida a disposizione degli imprenditori nel complicato mondo dell'indicazione di origine italiana*, Milano, 2011.

(12) Così FERRARESE M.R., *Il diritto europeo sulla globalizzazione: fra terra e mare*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 31, *L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive*, tomo I, Milano, 2002, 33.

(13) Secondo FALZEA A., *Il civilista e le sfide di inizio millennio. Ricerca giuridica ed etica dei valori*, in *Studi in onore di Piero Schlesinger*, tomo I, Milano, 2004, 67: «Alla debolezza dei lavoratori rispetto ai padroni capitalisti ed a quella delle imprese rispetto allo Stato dirigista fa riscontro, nel regime della globalizzazione, la debolezza dei consumatori rispetto alle imprese produttive di beni e di servizi».

(14) *Relazione sulla contraffazione nel settore agroalimentare*. Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale (DOC. XXII - bis n. 2). approvata dalla Commissione nella seduta del 6 dicembre 2011, XVI Legislatura.

Cons. Stato, Sez. VI - 10-5-2011, n. 2755 - Maruotti, pres.; Taormina, est. - Associazione WWF (avv. Petretti) c. Regione Puglia (avv. Volpe)

Ambiente - VIA e VAS - Procedure di VAS avviate anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008 - Art. 35, comma 2 ter, d.lgs. n. 152/2006 - Entrata in vigore della parte II del d.lgs. n. 152/2006 - Individuazione - Disciplina applicabile - Fattispecie: piano faunistico-venatorio. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 35, comma 2 ter, d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4)

Ambiente - VIA e VAS - Procedure di VAS avviate antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 4/2008 - Equipollenza tra la VAS e la valutazione di incidenza - Esclusione.

Ambiente - VIA e VAS - Disciplina in materia di VAS - Competenza esclusiva dello Stato - Art. 117 Cost. - Regioni - Rispetto degli standard minimi di tutela ambientale. (Cost., art. 117)

Il comma 2 ter dell'art. 35 del d.lgs. n. 152/2006 ha disposto che le procedure di VAS avviate prima della entrata in vigore del d.lgs. n. 4 del 2008 andavano concluse ai sensi delle norme vigenti al momento dell'avvio del procedimento; tenuto conto che il d.lgs. n. 152 del 2006, già nel suo testo originario, era entrato in vigore, a seguito delle relative proroghe, alla data del 31 luglio 2007, alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 4 del 2008, erano già vigenti le disposizioni statali sulla VAS, contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006, che andavano applicate alle procedure regionali sulla VAS avviate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 4 del 2008. Non può viceversa condividersi la tesi secondo cui l'intera parte II del d.lgs. 152 del 2006, come sostituita dal d.lgs. n. 4 del 2008, sarebbe entrata in vigore soltanto nel 2009 (tenuto conto del termine di adeguamento annuale concesso alle Regioni dall'art. 35, comma 2 ter), con la conseguente assenza della necessità della VAS e la sussistenza unicamente dell'obbligo preesistente di effettuare le valutazioni di incidenza ai sensi del d.p.r. n. 357 del 1997. Analogamente, non si può affermare che l'esperienza «in mancanza di norme vigenti regionali trovano diretta applicazione le norme di cui al presente decreto» possa essere intesa nel senso di esonerare la Regione, in quanto priva di specifica disciplina sulla VAS, ad omettere per un anno tale procedura valutativa sui piani e sui programmi (nella specie, piano faunistico-venatorio), pur se in corso di approvazione. Al contrario, proprio il comma 2 ter, avendo consentito che le procedure di VAS già avviate si concludessero secondo le norme vigenti, all'evidenza ha ribadito la necessità della medesima procedura, pur diversa da quella introdotta con la riforma del 2008 (1).

Il richiamo contenuto nell'art. 35, comma 2 ter del d.lgs. n. 152/2006, «alle procedure di VAS avviate antecedentemente» significa che queste possono proseguire sulla base della normativa statale preesistente sulla stessa VAS (meno stringente di quella introdotta dal decreto legislativo del 2008), e non anche che le «valutazioni di incidenza» si possono considerare equipollenti a quelle già previste dal d.lgs. n. 152 del 2006 e da applicare doverosamente. Sotto tale aspetto, va sottolineata la diversità della VAS rispetto alla «valutazione di incidenza» ambientale sottesa ai piani provinciali resa dalla Regione, ai sensi dell'art. 5 del d.p.r. n. 357 del 1997 (recante il regolamento di attuazione della direttiva n. 92/43/CEE, sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Infatti, la «valutazione di incidenza», già prevista nel sistema antecedente alla differita entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, ha un rilievo settoriale, destinato alla particolare protezione di siti di importanza comunitaria (e da tenere in considerazione anche in sede di VAS, anch'essa divenuta necessaria in base alla normativa sopravvenuta del 2006) (2).

Poiché la disciplina della VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., la Regione non può ridurre la tutela ambientale, i cui standard minimi siano stati fissati dalla legge statale (3).

(Omissis)

1.1. L'appello è fondato e deve essere accolto nei limiti che seguono.

(Omissis)

3. Con il secondo motivo (che ha una rilevanza centrale nel giudizio), l'appellante lamenta la violazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per l'omessa acquisizione della valutazione ambientale strategica, antecedentemente alla approvazione del piano venatorio.

(Omissis)

5. Ritiene la Sezione che non risultano condivisibili le conclusioni cui è giunta la sentenza gravata, né le deduzioni difensive della Regione Puglia, e che sono fondate le deduzioni dell'appellante, sulla necessità di attivare lo specifico procedimento sulla «valutazione ambientale strategica».

(Omissis)

Va pertanto accolta la censura di violazione dell'originario art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, con le conseguenze che saranno di seguito esposte.

(Omissis)

Quanto alle conseguenze del disposto accoglimento, ritiene il Collegio di dovere puntualizzare quanto segue.

14. Circa la portata conformativa della presente sentenza [che si può senz'altro precisare, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. e), prima frase, del Codice del processo amministrativo], ritiene innanzitutto la Sezione che, in sede di emanazione degli atti ulteriori, la Regione debba dare applicazione alle disposizioni nazionali sulla VAS, contenute nel d.lgs. n. 4 del 2008.

Tali disposizioni più stringenti potevano non essere applicate nell'originario procedimento, in quanto la Regione avrebbe dovuto applicare unicamente le disposizioni sulla VAS di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (come consentito dall'art. 35, comma 2 ter, introdotto con il d.lgs. n. 4 del 2008).

In sede di rinnovazione del procedimento, essendo scaduto il termine previsto dal richiamato art. 35, al comma 1, si deve ritenere applicabile il principio *tempus regit actum*.

15. Inoltre, considerate le circostanze, ritiene la Sezione che la presente sentenza debba avere unicamente effetti conformativi del successivo esercizio della funzione pubblica, e non anche i consueti effetti *ex tunc* di annullamento, demolitori degli effetti degli atti impugnati, né quelli *ex nunc*.

15.1. Di regola, in base ai principi fondanti la giustizia amministrativa, l'accoglimento della azione di annullamento comporta l'annullamento con effetti *ex tunc* del provvedimento risultato illegittimo, con salvezza degli ulteriori provvedimenti della autorità amministrativa, che può anche retroattivamente disporre con un atto avente effetti «ora per allora».

Tale regola fondamentale è stata affermata *ab antiquo et antiquissimo tempore* da questo Consiglio (come ineluttabile corollario del principio di effettività della tutela), poiché la misura tipica dello Stato di diritto - come affermatosi con la legge fondamentale del 1889, istitutiva della Sezione IV del Consiglio di Stato - non può che essere quella della eliminazione integrale degli effetti dell'atto lesivo per il ricorrente, risultato difforme dal principio di legalità.

15.2. Tuttavia, quando la sua applicazione risulterebbe incongrua e manifestamente ingiusta, ovvero in contrasto col principio di effettività della tutela giurisdizionale, ad avviso del Collegio la regola dell'annullamento con effetti *ex tunc* dell'atto impugnato a seconda delle circostanze deve trovare una deroga, o con la limitazione parziale della retroattività degli effetti (Sez. VI 9 marzo 2011, n. 1488), o con la loro decorrenza *ex nunc* ovvero escludendo del tutto gli effetti dell'annullamento e disponendo esclusivamente gli effetti conformativi.

La legislazione ordinaria non preclude al giudice amministrativo l'esercizio del potere di determinare gli effetti delle proprie sentenze di accoglimento.

Da un lato, la normativa sostanziale e quella processuale non dispongono l'inevitabilità della retroattività degli effetti dell'annullamento di un atto in sede amministrativa o giurisdizionale [cfr. l'art. 21 *nonies* della legge n. 241 del 1990 e l'art. 34, comma 1, lett. a), del Codice del processo amministrativo].

D'altro lato, dagli artt. 121 e 122 del Codice emerge che la rilevata fondatezza di un ricorso d'annullamento può comportare l'esercizio di un potere valutativo del giudice, sulla determinazione dei concreti effetti della propria pronuncia.

Tale potere valutativo, attribuito per determinare la perduranza o meno degli effetti di un contratto, per le ragioni di seguito esposte, va riconosciuto al giudice amministrativo in termini generali, quando si tratti di determinare la perduranza o meno degli

effetti di un provvedimento.

16. Il giudice amministrativo, nel determinare gli effetti delle proprie statuizioni, deve ispirarsi al criterio per cui esse, anche le più innovative, devono produrre conseguenze coerenti con il sistema (e cioè armoniche con i principi generali dell'ordinamento, e in particolare con quello di effettività della tutela) e congruenti (in quanto basate sui medesimi principi generali, da cui possa desumersi in via interpretativa la *regula iuris* in concreto enunciata).

17. Nel caso di specie (e con riferimento al criterio della coerenza col sistema e col principio di effettività della tutela da attuare nei confronti dell'appellante, vincitrice nel giudizio), si deve tenere conto di due decisive considerazioni:

a) il ricorso di primo grado è stato proposto da una associazione ambientalista, non a tutela della sua specifica sfera giuridica, bensì nella qualità di soggetto legittimato *ex lege* ad impugnare i provvedimenti di portata generale che in qualsiasi modo abbiano una negativa incidenza sull'ambiente e sulle sue singole componenti, ovvero non lo abbiano adeguatamente tutelato (v. l'art. 18 della legge n. 349 del 1986);

b) il medesimo ricorso di primo grado non ha mirato a far rimuovere in quanto tali gli atti generali impugnati, bensì a farne rilevare l'illegittimità per l'inadeguatezza della tutela prevista dal piano faunistico approvato dalla Regione Puglia, inadeguatezza da considerare *in re ipsa* per il fatto che non sia stato posto in essere il prescritto procedimento di valutazione ambientale strategica (così mancando le più compiute valutazioni di merito), la cui conclusione avrebbe potuto ragionevolmente indurre l'Autorità regionale ad emanare prescrizioni più restrittive, limitative dei comportamenti potenzialmente incidenti sull'ambiente e su alcune delle sue componenti.

Ove il Collegio annullasse *ex tunc* ovvero anche *ex nunc* il piano in ragione della mancata attivazione della VAS, sarebbero travolte tutte le prescrizioni del piano, e ciò sia in contrasto con la pretesa azionata col ricorso di primo grado, sia con la gravissima e paradossale conseguenza di privare il territorio pugliese di qualsiasi regolamentazione e di tutte le prescrizioni di tutela sostanziali contenute nel piano già approvato (retrospettivamente o a decorrere dalla pubblicazione della presente sentenza, nei casi rispettivamente di annullamento *ex tunc* o *ex nunc*).

In altri termini, l'annullamento *ex tunc* e anche quello *ex nunc* degli atti impugnati risulterebbero in palese contrasto sia con l'interesse posto a base dell'impugnazione, sia con le esigenze di tutela prese in considerazione dalla normativa di settore, e si ritorcerebbe a carico degli interessi pubblici di cui è portatrice *ex lege* l'associazione appellante.

18. Ritiene la Sezione che tali conclusioni paradossali possano essere agevolmente evitate, facendo applicazione dei principi nazionali sulla effettività della tutela giurisdizionale, nonché dei pacifici principi enunciati dalla Corte di giustizia, e applicabili anche nel sistema nazionale, nei casi di constatata invalidità di un atto di portata generale.

(Omissis)

18.3. Ciò posto, ritiene la Sezione che - nel rispetto del principio di congruenza, per il quale la propria statuizione deve fondarsi quanto meno su regole disciplinanti un caso analogo - anche il giudice amministrativo nazionale possa differire gli effetti di annullamento degli atti impugnati, risultati illegittimi, ovvero non disporli affatto, statuendo solo gli effetti conformativi, volti a far sostituire il provvedimento risultato illegittimo.

Da un lato il sopra richiamato principio di effettività della tutela impone di emettere una sentenza che sia del tutto coerente con le istanze di tutela e di giustizia.

Dall'altro, non può disconoscersi che - in una materia quale quella ambientale, per la quale vi è la competenza concorrente dell'Unione e degli Stati - gli *standard* della tutela giurisdizionale non possano essere diversi, a seconda che gli atti regolatori siano emessi in sede comunitaria o nazionale (e, dunque, che la controversia vada decisa o meno dal giudice dell'Unione).

Il giudice nazionale ove occorra può applicare le collaudate regole applicate dal giudice dell'Unione, spesso basate sul semplice buon senso, così come lo stesso giudice dell'Unione, nell'esercizio delle sue altissime funzioni, assicura «il rispetto dei principi generali comuni ai diritti degli Stati membri» (per l'art. 340 del medesimo Trattato sul funzionamento dell'Unione).

18.4. Tenuto conto di questo continuo processo di osmosi tra i principi applicabili dal giudice dell'Unione e quelli desumibili dagli ordinamenti degli Stati membri, nella fattispecie in esame la Sezione ritiene dunque che sia necessario:

- non statuire gli effetti di annullamento degli atti impugnati in primo grado e di disporre unicamente gli effetti conformativi delle statuizioni della presente sentenza;

- disporre che i medesimi atti conservino i propri effetti sino a che la Regione Puglia li modifichi o li sostituisca.

Sarebbe infatti contrario al buon senso, oltre che in contrasto con l'interesse fatto valere in giudizio, disporre l'annullamento *ex tunc* o *ex nunc* delle misure di tutela già introdotte, sol perché esse siano risultate insufficienti (non essendovi, né essendo stata prospettata, una normativa suppletiva di salvaguardia).

Per di più, nel caso di specie, lo strumento generale programmatico e di regolamentazione è risultato privo di specifici vizi sostanziali (pur se - per il procedimento seguito - è ragionevole supporre che la mancanza della VAS abbia inciso sul suo contenuto, per l'assenza di valutazioni degli ulteriori profili di tutela prescritti dalla normativa di settore).

19. In conclusione, il Collegio ritiene dunque di statuire che l'accoglimento dell'appello in epigrafe, e del corrispondente ricorso di primo grado, comporta unicamente la produzione di effetti conformativi, in assenza di effetti caducatori e d'annullamento, in quanto la Regione Puglia deve emanare ulteriori provvedimenti, sostitutivi *ex nunc* di quelli risultati illegittimi e che tengano conto dei medesimi effetti conformativi e della sopravvenuta entrata in vigore del d.lgs. n. 4 del 2008.

(Omissis)

(1-3) TUTELA AMBIENTALE ED EFFICACIA TEMPORALE DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO DICHIARATO ILLEGITTIMO.

1.1. La sentenza che si commenta si è pronunciata sull'impugnazione promossa dall'Associazione WWF avverso la sentenza di rigetto emessa dal T.A.R. Puglia (Bari), con la quale erano state respinte le censure mosse dal WWF circa le modalità con cui erano stati approvati il piano faunistico-venatorio regionale per il periodo 2009-2014 (1), nonché i piani provinciali delle Province di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto.

In particolare, l'Associazione italiana WWF - legittimata ad impugnare gli atti negativamente incidenti sull'ambiente ai sensi dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986 (2) - aveva impugnato il piano faunistico-venatorio, nonché gli atti intermedi del procedimento, lamentando che non era stato attivato il proce-

(1) Deliberazione 21 luglio 2009, n. 217 del Consiglio regionale della Puglia pubblicata nel *B.U.R.P.* Il ricorso impugna anche gli atti presupposti del procedimento e la deliberazione della Giunta regionale n. 1045 del 23 giugno 2009, nonché il regolamento di attuazione del piano venatorio emanato dal Presidente della Giunta con deliberazione n. 1433 del 4 agosto 2009.

(2) L'unica disposizione non abrogata dal d.lgs. n. 152 del 2006, e dunque ancora vigente, è quella prevista dal comma 5 dell'art. 18, legge n. 349 del 1986. Il legislatore del 2006, infatti, ha espressamente fatto salvo il contenuto del comma suddetto nel quale è appunto prevista la legittimazione delle associazioni individuate in sede ministeriale *ex art. 13*, legge n. 349 del 1986 ad intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi; in argomento si veda in particolare: M. CALABRÒ, *Natura «complessa» del bene ambiente e legittimazione ad agire in sede di risarcimento del danno* (nota a Cass. Sez. III Pen. 9 ottobre 2007, n. 33887, Strizzolo e a., rv. 235.047), in *Ambiente&Sviluppo*, 2008, 10, 907 ss. Sul profilo della legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste si veda: M. MEDUGNO, *Sulla legittimità ad agire delle associazioni di protezione dell'ambiente e di singoli cittadini in sede di giurisdizione amministrativa*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 98; T. MONTECCHIARI, *Danno ambientale e legittimazione di associazioni ambientaliste a costituirsi parti civili nei processi penali*, in *Giur. it.*, 1995, I, p. 2, p. 857; M. TARUFFO, *La legittimazione ad agire e le tecniche di tutela nella nuova disciplina del danno ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 429.

dimento sulla «valutazione ambientale strategica», previsto dalla legislazione statale, e che dunque erano state disposte inadeguate misure protettive per la fauna, rispetto a quelle che si sarebbero ragionevolmente disposte, ove fosse stato seguito il prescritto procedimento.

Tralasciando le altre censure, va qui segnalato che il T.A.R. aveva ritenuto non fondato il profilo di illegittimità degli atti gravati ritenendo che l'art. 35, comma 2 *ter*, d.lgs. n. 152 del 2006 (3), così come modificato dal d.lgs. n. 4 del 2008 (4), permettesse la mancata preventiva acquisizione da parte dell'ente regionale della valutazione ambientale strategica (VAS) disciplinata proprio dal d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.

In particolare, secondo il Tribunale amministrativo, l'esegesi dell'art. 35 consentiva di ritenere procrastinabile l'applicazione di tutte le norme riferibili alla VAS; per tale ragione, i giudici di prima istanza, rilevando che la Regione aveva attivato in ogni caso il procedimento previsto dall'art. 9, comma 13 della l.r. n. 27 del 1998 sulla «valutazione di incidenza», aveva concluso che quest'ultima doveva ritenersi esaustiva per effetto dello slittamento dell'entrata in vigore della disciplina sulla VAS determinata dal citato art. 35, comma 2 *ter*, d.lgs. n. 152/2006. Sicché, secondo tale pro-

spettazione, non occorre l'attivazione del procedimento sulla «valutazione ambientale strategica», sia perché si sarebbe rivelata una inutile duplicazione rispetto alla «valutazione di incidenza», sia perché le disposizioni regionali vigenti (anche la legge n. 11 del 2001 in tema di valutazione di impatto ambientale) disponevano regole procedurali e sugli *standard* di tutela ritenuti del tutto compatibili con quanto previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006.

Di diverso avviso i giudici di Palazzo Spada che, come si vedrà, hanno accolto i motivi di impugnazione (in particolare il secondo e, parzialmente, il terzo) concernenti la mancata adozione da parte della Regione della procedura di VAS, così riformando, *in parte qua*, la sentenza di primo grado.

1.2. Le incertezze interpretative sorte in dottrina e giurisprudenza in merito alla disciplina concernente la VAS, tenuto conto anche della sovrapposizione normativa avvenuta nel tempo (5), hanno indotto il Consiglio di Stato ad effettuare un sintetico riepilogo delle contrapposte posizioni, si da poter enucleare, con maggiore chiarezza argomentativa, i principi ermeneutici essenziali per la risoluzione della vicenda in esame.

I giudici di Palazzo Spada ben evidenziano come l'appello

(3) La bibliografia sul codice ambientale è già vastissima, si vedano, in particolare per quanto riguarda il risarcimento per danno ambientale, i recenti contributi: G.D. COMPORI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, 2 ss.; U. SALANITRO, *Il danno ambientale*, Roma, 2009, *passim*; ID., *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in M. MUGERI - A. ZOPPINI (a cura di), *Le funzioni del diritto privato e tecniche di regolazione del mercato*, Bologna, 2009, 381 ss.; ID., *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra la vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 939 ss.; ID., *I criteri di imputazione della responsabilità ambientale*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2011, 19; B. POZZO, *La responsabilità per danno all'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2010, 210 ss.; ID., *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2010, 36, spec. par. 9; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente dal T.U. ambientale all'art. 5 bis della legge 166/2009*, *ivi*, 1, 2006, 191 s.; G. TADDEI, *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del d.l. n. 135/2009*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2009, 122 ss.; P. DELL'ANNO, *La novella legislativa (l. n. 167/2009) sulla parte sesta del d.lgs. 152/2006 e la pregiudiziale amministrativa in materia di risarcimento del danno*, in *Corr. giur.*, 11, 2010, 1528 ss.; M. BENOZZO, *La responsabilità oggettiva del danno ambientale nel Codice dell'ambiente*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2011, 860 ss.; A. CROSETTI, *Danno ambientale e risorse naturali dopo il d.lgs. n. 152/2006: rilievi problematici*, in *Quad. reg.*, 2010, 2, 475-500; S. PATTI, *Il risarcimento del danno e il concetto di prevenzione*, in *Resp. civ.*, 2, 2009, 165 ss.; A. CELOTTO, *Il codice che non c'è: il diritto ambientale tra codificazione e semplificazione*, in *Giust. amm.*, 2009, 3, 5 ss.; F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e distinzione (commento a Corte costituzionale 22 luglio 2009, n. 225; n. 235; n. 247; n. 249)*, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 1455-1464; A. MURATORI, *Se il legislatore (ambientale) è di memoria corta: le discipline «mutilate» per omessa emanazione delle norme esecutive*, parte I, parte II e parte III, in *Ambiente&Sviluppo*, 2009, rispettivamente 205-214, 305-314 e 528-535; G. LANDI, *Luci e ombre della nuova legislazione ambientale*, in *Agg. soc.*, 2008, 3, 195-204; F. GIAMPIETRO, *I principi ambientali nel d.lgs. n. 152/2006: dal T.U. al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2008, 505-512; ID., *Né T.U., né Codice dell'ambiente... ma un unico contenitore per discipline differenziate*, *ivi*, 2006, 405 ss.; ID., *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T.U. ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2006, 19; G. FERRERO - F. RUSSO, *Il danno ambientale nel nuovo codice dell'ambiente*, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, c. 3443 ss.; L. PRATI, *Il danno all'ambiente nel T.U. tra intensità diffusa e posizioni soggettive*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2007, 577-583; ID., *Le criticità del nuovo danno ambientale: il confuso approccio del «Codice dell'ambiente»*, in *Danno resp.*, 2006, 1049; M. FRACANZANI, *L'ambiente: tra tutela e (necessario) profitto nel decreto legislativo 152/2006*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 2, 187-218; A. FERRI, *Prospettive civilistiche e danno ambientale. Prevenzione e riparazione del c.d. Codice dell'ambiente*, in *Resp. civ.*, 5, 2007, 396 ss.; G.G. GRECO, *Il danno all'ambiente tra innovazioni legislative ed applicazioni giurisprudenziali*, in *Resp. civ. prev.*, 2007, 1268 ss.; ID., *In tema di danno all'ambiente: mezzi di tutela e rapporto tra giurisdizioni. Un travaglio interpretativo*, in *www.unisi.it/ianus*, 2, 2010, 2 ss.; A. TOMASSETTI, *Il danno ambientale*, cit., 101 ss.; E. FOLLIERI, *Aspetti problematici della tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*, in *Giust. amm.*, 2007, 673 ss.; F. GARGALLO, *Codice dell'ambiente. Una riforma dall'iter travagliato*, *ivi*, 2006, 245 ss.; A. POSTIGLIONE, *Il nuovo testo unico in materia ambientale: un quadro generale*, in questa Riv., 2006, 213-226; F. FONDERICO, *La codificazione del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 613-638; P. DELL'ANNO, *Osservazioni sulla costituzionalità del d.lgs. 152/2006*, di

riordino della materia ambientale, in questa Riv., 2006, 561-566; sulla responsabilità del proprietario incolpevole del sito contaminato si veda: V. CORRIERO, *La «responsabilità» del proprietario del sito inquinato*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, 2443 e 2444, ed ivi ulteriori citazioni; sulla qualificazione del bene ambientale sia consentito il richiamo a A.G. ANNUNZIATA, *L'ambiente quale bene comune*, in questa Riv., 2011, 51 ss.

Per i Commenti al codice ambientale si veda: A. GERMANÒ (a cura di), *Commento al Codice dell'ambiente*, Torino, 2008; A. BUONFANTE (diretto da), *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, Torino, 2008. Per i volumi manualistici si veda da ultimo: S. MAGLIA, *Diritto ambientale: alla luce del d.lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, Roma, 2009.

(4) Con il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 sono stati introdotti alcuni principi generali del diritto ambientale nella parte I; è stata totalmente riscritta la parte II sulle procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e l'autorizzazione integrata ambientale (AIA, IPPC nell'acronimo inglese) e sono state apportate alcune modifiche sostanziali alla parte III sulle acque ed alla parte IV sui rifiuti.

(5) Il d.lgs. n. 152/2006 ha subito, nel biennio successivo alla sua entrata in vigore (29 aprile 2006), una serie di modifiche operate con due decreti correttivi n. 287 del 2006 e n. 4 del 2008. Il legislatore interviene poi con il d.l. 30 dicembre 2008, n. 208 (Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente), e successivamente con il d.l. 25 settembre 2009, n. 135 (c.d. decreto salva-infrazioni), a mezzo del quale vengono approntate una serie di misure straordinarie in materia di risorse idriche e protezione dell'ambiente: l'esecutivo, prendendo atto dello stato di emergenza del settore e della inidoneità delle procedure per il rimborso delle spese (di bonifica e ripristino delle aree contaminate) a consentire in tempi certi un recupero delle stesse, prevede la possibilità di attuare una procedura alternativa stragiudiziale per il ristoro dei danni ambientali (art. 2). In base al decreto, laddove vi sia un rischio di «diffuso contenzioso» il Ministero dell'ambiente è autorizzato a stipulare con una o più imprese (pubbliche o private) una «transazione globale» sui danni eventualmente pretesi dallo Stato o da enti pubblici territoriali ed in particolare sulla spettanza e la quantificazione degli oneri di bonifica per il risarcimento dei danni derivanti dalle loro attività. Tali accordi transattivi (non novativi) sono caratterizzati da un preciso effetto preclusivo nei confronti di ogni ulteriore azione di rimborso delle spese per la bonifica e il ripristino, nonché l'azione risarcitoria. Inoltre, in sede di conversione del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, recante: «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee», è stato introdotto l'art. 5 *bis* dalla legge di conversione 20 novembre 2009, n. 166 (in *G.U.* 24 novembre 2009, n. 274), il quale è così rubricato: «Attuazione della direttiva 2004/35/CE. Procedura di infrazione n. 2007/4679, ex art. 226 Trattato CE», entrata in vigore il 25 novembre 2009, e che ha apportato rilevanti modifiche alla parte VI del T.U. ambientale. Ed ancora, il Governo, in attuazione della delega parlamentare (ex art. 12, legge n. 69 del 2009) per l'adozione di un ulteriore decreto legislativo correttivo sulla base dell'originaria delega di cui alla legge n. 308 del 2004, ha adottato il terzo decreto correttivo n. 128 del 2010 (in *G.U.* 11 agosto 2010, n. 184/L), il quale ha apportato significative modifiche ed integrazioni alla parte II (VIA, VAS e AIA) e alla parte V (inquinamento atmosferico), con altri lievi ritocchi alla parte I (principi generali) del T.U. Da ultimo, con d.lgs. n. 205 del 2010, entrato in vigore il 25 dicembre 2010, attuativo della direttiva n. 2008/98/CE, si è inserito nel Codice ambientale (parte IV) una specifica ed innovativa disciplina sulla gestione dei rifiuti.

sia sostanzialmente fondato sul rilievo (6) che la «valutazione ambientale strategica» sia un elemento centrale ed imprescindibile del procedimento amministrativo diretto all'emanazione di quei piani o programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale e che questa rilevanza è acuita dalla circostanza che la «valutazione ambientale strategica» rappresenta un'indagine del tutto diversa dalla «valutazione di impatto ambientale» (7) la cui valenza nell'ordinamento deve reputarsi preminente, attuale e non procrastinabile. Sicché la censura proposta dall'appellante avverso la pronuncia del T.A.R. riposa proprio sull'errata interpretazione offerta dai giudici amministrativi di prima istanza in ordine alla portata applicativa dell'art. 35, d.lgs. n. 152 del 2006, così come novellato dal decreto correttivo n. 4 del 2008. Il T.A.R., infatti, aveva sostanzialmente «sposato» la ricostruzione interpretativa dell'art. 35, comma 2 *ter*, proposta dalla Regione Puglia, secondo cui tale disposizione aveva di fatto introdotto un differimento nel tempo dell'applicazione della disciplina contenuta nel codice ambientale (nella sua originaria formulazione).

Il Consiglio di Stato, rilevata la diversità di posizioni in ordine alla normativa applicabile al caso di specie, ha ritenuto opportuno provvedere ad una ricostruzione dell'intero quadro normativo di riferimento, partendo ovviamente proprio dal d.lgs. n. 152 del 2006, anche alla luce delle linee ermeneutiche ricavabili dalla sentenza della Corte cost. n. 225 del 2009 (8), ove si considera che il citato decreto n. 152 del 2006 è effettivamente entrato in vigore già prima che intervenisse il successivo decreto n. 4 del 2008, il quale ha poi introdotto al comma 2 *ter* dell'art. 35 (9) una specifica regolamentazione delle procedure di VAS e VIA avviate precedentemente all'entrata in vigore del decreto del 2008.

In effetti, il Consiglio di Stato evidenzia come la normativa sulla VAS e VIA dettata dal d.lgs. n. 152 del 2006 doveva già reputarsi in vigore a partire dal 31 luglio 2007 e che poteva essere immediatamente riferibile proprio alla Regione Puglia in

virtù della circostanza che quest'ultima non aveva adottato alcuna disciplina in tal senso.

Dunque, argomenta il Consiglio di Stato, per effetto dell'innesto normativo del 2008 è stata introdotta nel nostro ordinamento una nuova disciplina della VAS, sicché la disciplina transitoria riportata con la novella del 2008 deve reputarsi unicamente tesa a regolamentare il passaggio tra vecchia e nuova normativa, comunque riferibile alla VAS.

Tale disposizione non deve quindi essere intesa come norma transitoria fra la normativa vigente nell'ordinamento prima dell'introduzione della VAS, e quindi prima del d.lgs. n. 152 del 2006, e la normativa vigente a seguito della novella del d.lgs. n. 4 del 2008, ma unicamente diretta a regolare la transizione tra VAS riconducibile al d.lgs. n. 152/2006 e VAS siccome regolamentata dal decreto correttivo n. 4 del 2008.

In tale prospettiva pertanto deve essere letta la motivazione del Consiglio di Stato con cui si respinge una delle più rilevanti tesi difensive della Regione Puglia, che ne avevano decretato il successo in primo grado.

In particolare, a parere del Supremo collegio, non è condivisibile la tesi che considera come l'intera parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, come sostituita dal d.lgs. n. 4 del 2008, sia entrata in vigore soltanto nel 2009, tenendo conto del termine di adeguamento annuale concesso alle Regioni, con la conseguente non obbligatorietà della VAS, ove avviata la «valutazione di incidenza ambientale» ai sensi del d.p.r. n. 357 del 1997, appunto istitutivo della sola VIA.

Evidenzia il Collegio che questa soluzione non è condivisibile proprio alla luce di quanto prescritto dal citato comma 2 *ter* (10) dell'art. 35, il quale nel consentire che le procedure di VAS già avviate (sotto la disciplina previgente già riferibile alla VAS) si concludessero secondo le norme vigenti, all'evidenza ha ribadito la necessità della medesima procedura, pur se diversa rispetto a quella introdotta con la riforma del 2008. In altri termini, tale disposizione era tesa a regolamentare il regime transi-

(6) Rilievo fondato sugli artt. 6 e 11, d.lgs. n. 152 del 2006 nei quali si sottolinea la centralità della VAS sia perché deve essere riferita a: «quei piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale» (art. 6), sia perché: «i provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge» (art. 11).

(7) Sulle differenze tra VAS e VIA si veda: A. BUONFRATE, *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, Torino, 2008, 96 ss.; G.F. FERRARI, *La valutazione ambientale strategica (VAS) nel testo unico ambientale*, in S. NESPOR - A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 1999, 260 ss., il quale pone in luce come tra VIA e VAS possa rinvenirsi un rapporto di complementarità all'interno del processo pianificatorio nel cui ambito la VAS occupa il livello superiore finalizzato alla soluzione di problemi su scala geografica più ampia, mentre la VIA quello inferiore concentrandosi su specifici interventi e progetti aventi una localizzazione determinata; Id., *Codice dell'ambiente*, Milano, 2011, 344 e ss.; G. GUIDARELLI, *Nuovo codice dell'ambiente*, a cura di N. LUGARESI - S. BERTAZZO, Santarcangelo di Romagna (RN), 2009, 85 ss.; G. GALOTTO - M. MAZZOLENI, *Le valutazioni ambientali: VAS, VIA e IPPC. La nuova disciplina dopo il d.lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Milano, 2008, 47 ss. In giurisprudenza si veda: T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 6 febbraio 2008, n. 568, in www.giustamm.it, ove si evidenzia che mentre la VIA si riferisce ai processi di formazione delle decisioni relative alla realizzazione di «progetti», la VAS riguarda delle decisioni relative alla pianificazione e programmazione; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 14 aprile 2008, n. 2135, in www.ambiente-diritto.it.

(8) Corte cost. 22 luglio 2009, n. 225, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 936 ove si rileva proprio la centralità, in materia ambientale, della legislazione nazionale rispetto a quella regionale, sostenendo che: «sullo stesso bene (l'ambiente) «concorrono» diverse competenze, le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (vedi sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009 Corte cost.). Questo fenomeno evidenzia che, secondo il disegno del legislatore costituzionale, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61 del 2009) e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze nn. 62 e 214 del 2008), di esercitare le proprie

competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso. In questo senso può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce «limite» all'esercizio delle competenze regionali (sentenze n. 180 e n. 437 del 2008 nonché n. 164 del 2009)». La medesima pronuncia (v. nota di C. VENTIMIGLIA, in *Urb. app.*, 2010, 1, 61) ha chiarito anche che «la tutela dell'ambiente ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (sentenze nn. 367 e 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (cfr. sentenze n. 104 del 2008; nn. 10, 30 e 220 del 2009)». L'ambiente unitariamente considerato rileva come un bene ontologicamente diverso dagli elementi (materiali) che lo compongono, atteso che questi non sono considerati nella loro accezione statica, ma nella prospettiva dinamica propria del sistema. I singoli beni che possono essere oggetto di autonome situazioni soggettive, se globalmente considerati, non si esauriscono in una mera somma algebrica di elementi, ma vengono riconosciuti per la loro capacità di vivificare un autonomo valore espressivo dell'ambiente in sé. Il valore aggiunto, sotteso ad una visione globale del fenomeno, scaturisce dagli elementi di carattere relazionale, che non sono apprezzabili sotto un profilo materiale, ma entrano ugualmente a far parte della nozione come elemento coagulante della stessa, conferendogli così una naturale consistenza immateriale. Si veda anche l'orientamento conforme della giurisprudenza di legittimità: Cass. Sez. I Civ. 9 aprile 1992, n. 4362, in *Giust. civ. Mass.*, 1992, 558, dove si afferma che «l'ambiente in senso giuridico va considerato come un insieme che, pur comprendendo vari beni o valori, quali la flora, la fauna, il suolo, l'acqua ecc., si distingue ontologicamente da questi poiché si identifica in una realtà priva di consistenza materiale, ma espressiva di un autonomo valore costitutivo, come tale, specifico oggetto di tutela da parte dell'ordinamento con la l. 8 luglio 1986, n. 349, rispetto ad illeciti, la cui idoneità lesiva va valutata con specifico riguardo a siffatto valore ed indipendentemente dalla particolare incidenza verificatasi su una o più di dette componenti». In argomento si veda anche: F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul Codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura*, cit., 1455-1464.

(9) Art. 35, comma 2 *ter*, d.lgs. n. 4 del 2008: «Le procedure di VAS e di VIA avviate precedentemente all'entrata in vigore del presente decreto sono concluse ai sensi delle norme vigenti al momento dell'avvio del procedimento».

(10) Art. 35, comma 2 *ter*, d.lgs. n. 152 del 2006.

torio delle procedure di VAS effettivamente avviate sulla base della disciplina prevista dal d.lgs. n. 152 del 2006 ante novella, pur se diversa rispetto a quella prevista dal successivo decreto correttivo del 2008, ne discende pertanto l'obbligatorietà della VAS anche alla luce della normativa preesistente.

Tale conclusione risulta, del resto, corroborata, a parere del Collegio, dalla corretta interpretazione dell'inciso contenuto nel comma 1 della disposizione citata a mente del quale: «in mancanza di norme vigenti regionali trovano diretta applicazione le norme di cui al presente decreto»; tale espressione infatti non legittimava la Regione Puglia ad omettere per un anno tale procedura valutativa sui piani e sui programmi pur se in corso di approvazione, in quanto l'ente non si era neppure dotato di una specifica disciplina sulla VAS.

Dunque, contrariamente a quanto rilevato dal T.A.R., il Supremo Collegio ha ritenuto che la Regione avrebbe dovuto avviare la procedura di VAS relativamente al piano in esame, con riferimento alla normativa statale entrata in vigore già prima dell'emanazione del d.lgs. n. 4 del 2008. Difatti, il procedimento sulla «valutazione di incidenza» non può considerarsi «equipollente» (né una duplicazione), attesa la diversità ontologica che governa tale procedura rispetto a quella della VAS.

Sicché, contrariamente a quanto considerato nella sentenza gravata, l'effettuazione delle valutazioni di incidenza non avevano reso irrilevanti le disposizioni sulla VAS, che la Regione avrebbe dovuto doverosamente avviare.

Infatti, come si è detto, il richiamo contenuto nell'art. 35, comma 2 *ter*, «alle procedure di VAS avviate antecedentemente» è da intendersi nel senso della conclusione delle procedure di VAS avviate sulla base della normativa statale preesistente (meno stringente di quella introdotta dal d.lgs. n. 4 del 2008), e non anche che le «valutazioni di incidenza» si sarebbero potute considerare equipollenti a quelle già previste dal d.lgs. n. 152 del 2006.

Sotto tale aspetto, non può del resto non evidenziarsi la diversità della VAS rispetto alla «valutazione di incidenza ambientale» sottesa ai piani provinciali resa dalla Regione, ai sensi dell'art. 5 del d.p.r. n. 357 del 1997 (recante il regolamento di attuazione della direttiva n. 1992/43/CEE, sulla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

Infatti, la «valutazione di incidenza», già prevista nel sistema antecedente alla differita entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, ha un rilievo meramente settoriale, destinato alla particolare protezione di siti di importanza comunitaria (e da tenere in considerazione anche in sede di VAS, anch'essa divenuta necessaria in base alla normativa sopravvenuta del 2006).

Sulla base di tali considerazioni, si è concluso che gli atti impugnati in primo grado, nel ritenere non necessaria la VAS prescritta dalla normativa statale del 2006, e nel ritenere sufficienti le «valutazioni di incidenza», erano illegitti-

mi per contrasto sia con le disposizioni statali emanate nel 2006 nel frattempo entrate in vigore, sia con il principio (enunciato in via ricognitiva dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 225 del 2009), in base al quale, poiché la disciplina della VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., la Regione non poteva prevedere una disciplina *in peius* della tutela ambientale rispetto agli *standard* minimi fissati dalla legge statale, essendo consentito all'ente locale la previsione di una tutela derogativa solo nel rispetto del principio di maggior protezione in materia ambientale (11).

1.3. Rilevata, dunque, la parziale fondatezza dell'impugnazione, il Consiglio di Stato giunge tuttavia ad una decisione che può *prima facie* apparire singolare. In particolare, il Supremo Consesso, pur rilevando l'illegittimità dell'atto amministrativo impugnato per effetto della violazione di legge, arriva alla conclusione che sia consentito al giudice dissociare l'accertamento dell'illegittimità dell'atto dall'effetto tipico consequenziale: l'annullamento. La sentenza pone un principio innovativo in base al quale il giudice amministrativo per dare tutela effettiva ad interessi superindividuali (come la tutela ambientale) può dichiarare l'illegittimità del provvedimento impugnato senza però annullarlo. Sarebbe dunque consentito al giudice, investito di una richiesta di annullamento, calibrare gli effetti della decisione rispetto al caso concreto mediante un bilanciamento degli interessi contrapposti. Sicché quando le conseguenze dell'annullamento retroattivo sarebbero manifestamente eccessive per gli interessi generali, il giudice sarebbe legittimato a dichiararne l'illegittimità senza però decretare alcun effetto caducatorio. Tale possibilità sarebbe giustificata dalla necessità di dare piena tutela all'interesse generale prevalente, che sarebbe irrimediabilmente compromesso dall'effetto retroattivo di una pronuncia di annullamento (12).

Con la sentenza in esame i giudici d'impugnazione ricollegano dunque alla dichiarazione di illegittimità dell'atto un effetto non caducatorio bensì conservativo, stabilendo l'efficacia temporale del provvedimento illegittimo sino alla sua sostituzione con un altro da adottarsi nel rispetto dei canoni normativi individuati anche attraverso la medesima pronuncia.

L'utilizzo del condizionale per supportare la tesi sostenuta in sentenza appare una scelta obbligata; non v'è dubbio infatti come tale pronuncia si ponga in contrasto con il principio di tipicità dell'azione (13) e, in particolare, con il contenuto tipico dell'azione di annullamento. Sotto altro aspetto, la sentenza investe un problema di più ampio respiro e cioè se al giudice sia consentito estendere il proprio sindacato sino alla verifica dell'opportunità dell'azione proposta, la quale si esplica con l'impugnazione del prov-

(11) Sull'applicazione del principio nell'ordinamento interno si veda: D. PORENA, *Brevi osservazioni sull'incerta configurazione del principio di maggior protezione ambientale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nuova rass. legis. dottr. giur.*, 2009, 21, 2276, il quale osserva come il «principio di maggior protezione, secondo l'uso prevalente che se ne è fatto in dottrina, identifica una particolare «formula relazionale» tra diversi livelli di governo e normazione in una specifica materia. In particolare, il principio in parola indica la facoltà, riconosciuta ad un ordinamento subordinato, di introdurre forme di tutela e garanzia di un dato bene maggiormente rigorose rispetto a quanto previsto dall'ordinamento sovraordinato». La regola ha trovato la sua applicazione maggiore proprio nella materia ambientale; per un'analisi dell'applicazione del principio nella giurisprudenza costituzionale si veda: M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?*, in *Giur. cost.*, 2002, 334; ID., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 285; ID., *Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale*, in C.

RAPISARDA SASSON (a cura di), *Manuale delle leggi ambientali*, Milano, 2002, 78 ss. Se l'applicazione del principio appare ancora incerta all'interno dei confini nazionali, tale regola, al contrario, trova precisa e puntuale applicazione per la definizione delle relazioni tra ordinamento comunitario e quelli nazionali. Per ulteriori approfondimenti si veda: P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 105 ss.; con riferimento alla applicazione del principio per la regolamentazione dei rapporti tra legislazione nazionale ed ordinamento comunitario, si rinvia a P. DIMAN, *I principi della tutela ambientale*, in G. DI PLINIO - P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008, 44 ss.

(12) Sul punto si veda: A. TRAVI, *Accoglimento dell'impugnazione di un provvedimento e non annullamento dell'atto illegittimo*, in *Urb. app.*, 2011, 8, 936, il quale, *sub nota* 2, richiama la decisione del Consiglio di Stato francese, n. 255886 dell'11 maggio 2004, dove si afferma la possibilità di limitare gli effetti retroattivi dell'annullamento.

(13) A. TRAVI, *op. ult. cit.*, 938; M. CLARICH, *Tipicità delle azioni e azioni di adempimento nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 557.

vedimento. Il riconoscere infatti al giudice amministrativo il potere di conformare l'effetto tipico dell'azione di annullamento per esigenze di tutela degli interessi prevalenti, significa estendere il sindacato del giudicante ben oltre la verifica delle cc.dd. condizioni dell'azione, come l'interesse a ricorrere (14).

La tesi sostenuta in sentenza inoltre investe l'ulteriore e non secondario problema della natura che si intende riconoscere alla tutela giurisdizionale amministrativa; se essa cioè sia limitata ad un giudizio sull'atto ovvero (anche) sul rapporto (15).

Il valore costituzionale dell'ambiente (16) e le esigenze di una sua tutela effettiva sono dunque alla base della motivazione della sentenza in esame, con la quale i giudici amministrativi sembrano allinearsi al *modus decidendi* dei giudici comunitari (17) nella prospettiva di un virtuoso dialogo e di una auspicabile circolazione di modelli (18), anche al fine di garantire la corretta armonizzazione tra disciplina nazionale e comunitaria molto spesso non realizzata da errori e manchevolezze riconducibili ai soggetti istituzionali preposti alla tutela di beni giuridici di interesse collettivo.

Roberto Amoroso - Arcangelo Giuseppe Annunziata

(14) A. TRAVI, *op. loc. ult. cit.*

(15) Cfr. in dottrina le contrapposte tesi che studiano la natura della tutela giurisdizionale amministrativa sotto il profilo del giudizio sull'atto ovvero del giudizio sul rapporto, poiché le due differenti impostazioni porterebbero a conclusioni diametralmente opposte. Per una sintesi di entrambe le posizioni si veda: R. GAROFOLI - G. ALPA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2010, 1619 ss.; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2011, 171 ss.

(16) La lettura combinata degli artt. 9 e 32, talvolta in combinazione con l'art. 2 Cost., ha reso possibile il processo di «costituzionalizzazione» della tutela ambientale ad opera del giudice delle leggi con il conseguente riconoscimento indiscusso in ordine all'esistenza di una situazione giuridica soggettiva; si veda in argomento: Corte cost. 26 aprile 1971, n. 71, in *Giur. cost.*, 1971, 687. Sulla stessa scia si collocano numerose sentenze successive della Corte in materia di ambiente che hanno il merito di superare il concetto di ambiente legato al paesaggio segnandolo come un valore da tutelare rispetto alle sue componenti variegate: Corte cost. 15 luglio 1987, n. 167, in *Foro it.*, 1988, I, c. 331, con nota di F. GIAMPIETRO; Corte cost. 29 dicembre 1982, n. 239, *ivi*, 1983, I, c. 2; Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 617, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 121; Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, c. 694; Corte cost. 14 luglio 2000, n. 281, *ivi*, 2000, I, c. 3074, con nota di V. PAONE. L'interpretazione della norma ordinaria deve essere condotta in conformità ai valori e interessi costituzionalmente preminenti. Sull'approccio sistematico e assiologico dell'interprete, v. M. PENNASILICO, *L'interpretazione dei contratti tra relativismo e assiologia*, in *Rass. dir. civ.*, 2005, 725; Id., *Metodo e valori nell'interpretazione dei contratti. Per un'ermeneutica contrattuale rinnovata*, Napoli, 2011, *passim*. Una giustizia costituzionalmente qualificata non può essere esclusa o limitata da una disposizione normativa di rango ordinario: v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 2006, 214 ss.; Id., *L'interpretazione della legge come sistematica ed assiologica. Il broccardo in claris non fit interpretatio, il ruolo dell'art. 12 disp. prel. c.c. e la nuova scuola dell'esegesi*, 1985, in Id., *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*, Napoli, 1989, 275.

(17) M. MACCHIA, *L'efficacia temporale delle sentenze del giudice amministrativo: prove di imitazione*, in *Giur. dir. amm.*, 2011, 12, 1310 ss. e, in part. pag. 1311, ove l'A. sottolinea che: «Il Consiglio di Stato imita la Corte di giustizia. Di fronte all'impugnazione di un atto che ha un contenuto regolamentare, a portata generale, i giudici amministrativi hanno preso in prestito il potere del giudice dell'Unione europea di precisare gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi, ai sensi dell'art. 264 TFUE. Si tratta di un potere che è affine a quello di cui dispone il giudice delle leggi, allorché lo stesso decide sull'efficacia temporale delle sentenze di accoglimento. Proprio a questo profilo è dedicata la sentenza che qui si esamina, in cui, per difendere l'effettività della tutela, il giudice inaugura nel processo amministrativo il potere di determinare gli effetti temporali della sentenza di annullamento».

In base all'art. 264 TFUE: «se il ricorso è fondato, la Corte di giustizia dell'Unione europea dichiara nullo e non avvenuto l'atto impugnato».

Tuttavia la Corte, ove lo reputi necessario, precisa gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi».

(18) P. PERLINGIERI, *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti europee. Per un unitario sistema ordinamentale*, Napoli, 2008, *passim*.

T.A.R. Toscana, Sez. III - 16-5-2012, n. 935 - Radesi, pres.; Di Santo, est. - Casonato ed a. (avv. Simoneschi) c. Provincia di Pisa (avv. Antoniani e Salvini) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Istituzione di fondo chiuso alla caccia. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19; l.r. Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, art. 37)

Il G.A. ha rilevato che l'amministrazione ha ritenuto imprescindibile l'esercizio in loco della attività venatoria, con la quale ridurre la densità faunistica delle specie nocive (cinghiale), ma ha osservato che l'obiettivo della riduzione dei danni arrecati dalla fauna va perseguito con gli interventi di contenimento numerico previsti dall'art. 19 della legge n. 157/1992 e dall'art. 37 della l.r. n. 3/1994 e non già attraverso l'attività venatoria (1).

(Omissis)

4. Nel merito, il ricorso è fondato.

Occorre premettere il quadro normativo di riferimento.

L'art. 15, comma da 3 a 6 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, vigente all'epoca dell'adozione del provvedimento impugnato, prevedeva: «3. Il proprietario o conduttore di un fondo che intenda vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria deve inoltrare, entro trenta giorni dalla pubblicazione del piano faunistico-venatorio, al Presidente della Giunta regionale richiesta motivata che, ai sensi dell'art. 2 della l. 7 agosto 1990, n. 241, dalla stessa è esaminata entro sessanta giorni».

Secondo il successivo comma 4, «la richiesta è accolta se non ostacola l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria di cui all'art. 10. È altresì accolta, in casi specificatamente individuati con norme regionali, quando l'attività venatoria sia in contrasto con l'esigenza di salvaguardia di colture agricole specializzate nonché di produzioni agricole condotte con sistemi sperimentali o a fine di ricerca scientifica, ovvero quando sia motivo di danno o di disturbo ad attività di rilevante interesse economico, sociale o ambientale».

La norma regionale in materia è conforme a quella statale, salvo peraltro il conferimento al Presidente della Provincia della competenza a ricevere le richieste in esame. In particolare, la l.r. n. 3/1994, dispone all'art. 25 (intitolato «Fondi chiusi e aree sottratte alla caccia programmata»), commi 7 e 8, nel testo vigente all'epoca di adozione del provvedimento impugnato, che «7. Il conduttore o il proprietario che a norma dell'art. 15, comma 3, della legge n. 157/1992, intende vietare la caccia nel proprio fondo rustico deve presentare al Presidente della Provincia richiesta motivata entro trenta giorni dalla pubblicazione del piano faunistico-venatorio regionale di cui all'art. 9 della presente legge. Il Presidente della Provincia, entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta, comunica l'accoglimento o il rifiuto della stessa sulla base dei criteri definiti negli indirizzi regionali di cui al precedente art. 7, comma 2, lett. g)».

Inoltre, l'art. 7, commi 1 e 2, lett. g) della l.r. n. 3/1994, nel testo vigente all'epoca di adozione del provvedimento impugnato, prevedeva che: «1. Il Consiglio regionale su proposta della Giunta, sentite le Province, nel rispetto delle disposizioni della presente legge, nonché degli atti della programmazione territoriale ed ambientale, sulla base del piano regionale di sviluppo, tenuto conto dei criteri orientativi della programmazione di cui all'art. 10, commi 10 e 11, della l. 11 febbraio 1992, n. 157, adotta gli indirizzi regionali di programmazione faunistico-venatoria in conformità con l'art. 7 della l.r. 9 giugno 1992, n. 26».

2. Gli indirizzi regionali dispongono in ordine ai criteri di redazione dei piani faunistico-venatori provinciali in modo da garantirne l'omogeneità. Gli indirizzi regionali concernono inoltre: «g) i criteri per la determinazione dei comprensori omogenei di cui all'art. 10, comma 7, della legge n. 157/1992 e all'art. 8, comma 2 della presente legge, nonché i criteri di ammissibilità e di accoglimento delle richieste di esclusione dei fondi rustici dalla gestione programmata della caccia».

Gli indirizzi regionali di cui si riferiscono gli artt. 7 e 25 della citata l.r. n. 3/1994, sono stati definiti con delibera del Consiglio regionale della Toscana 12 luglio 1994, n. 292.

L'art. 72 della anzidetta delibera, concernente «Indirizzi regionali di programmazione faunistico-venatoria» prevede, relativamente ai criteri di ammissibilità e di accoglimento delle richieste di

esclusione dei fondi rustici dalla gestione programmata della caccia, che: «1. Le richieste di esclusione dei fondi rustici dalla gestione programmata della caccia come disciplinato dall'art. 25 della l.r. n. 3 del 1994 sono accolte qualora non contrastino con l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria provinciale.

2. Saranno dichiarate ammissibili le richieste di esclusione che riguardino una delle seguenti lettere:

a) superfici di terreno di ampiezza e caratteristiche ambientali tali da consentire l'effettivo svolgimento di una azione di tutela e salvaguardia della fauna selvatica e non inferiori a 100 Ha. Tale estensione può essere raggiunta col concorso di fondi appartenenti a proprietari e conduttori confinanti: è ammessa la deroga a tale limite solo per territori interessati da ecosistemi di particolare pregio faunistico e naturale, che non siano sostanzialmente alterati dalla presenza o dall'attività dell'uomo;

b) superfici di terreno nelle quali vengano condotti programmi sperimentali di allevamento e coltivazione attuati con finanziamenti di enti pubblici ed università, finalizzati alla ricerca scientifica ed alla innovazione tecnologica;

c) luoghi nei quali vengono svolte attività di rilevante interesse economico e sociale. I motivi della richiesta dovranno essere adeguatamente documentati in ordine all'entità, frequenza e pericolosità del danno e del disturbo dichiarati.

3) La Provincia verifica l'ammissibilità delle richieste mediante sopralluoghi».

È pacifico, dunque, che secondo la richiamata disciplina le richieste dei proprietari ritualmente proposte per escludere i propri fondi dall'esercizio della caccia, debbono essere accolte quando non ostacolano l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria.

Nel caso di specie, l'Amministrazione provinciale ha respinto le istanze proposte dai ricorrenti ex art. 15 della legge n. 157/1992, ritenendo che esse avrebbero ostacolato l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria provinciale; in particolare, premesso che nel territorio in questione il piano faunistico-venatorio provinciale mira alla tutela delle colture agricole, l'Amministrazione ha a tale scopo ritenuto imprescindibile l'esercizio *in loco* della attività venatoria, con la quale ridurre la densità faunistica delle specie nocive (cinghiale).

In realtà, a ben vedere, per i territori in esame il piano faunistico-venatorio provinciale 2005-2010 prevede tra gli «obiettivi strategici» da perseguire la prevenzione dei danni arrecati dalla fauna selvatica alle colture agricole e forestali a favore della tutela del lavoro agricolo, ma tale scopo è perseguito dalla stessa disciplina di piano e dalla stessa normativa di settore, non già tramite l'esercizio dell'attività venatoria, ma tramite altro, diverso e specifico istituto, ossia gli interventi di contenimento numerico di cui agli artt. 19 della legge n. 157/1992 e 37 della l.r. n. 3/1994, così come dedotto con il primo motivo di ricorso.

Il controllo previsto dall'art. 19 della legge n. 157/1992 e, per la Regione Toscana, dall'art. 37 della l.r. n. 3/1994, costituisce, infatti, un istituto di carattere generale, tanto che la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale configura detta norma statale quale «principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 Cost. tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale» (Corte costituzionale 21 ottobre 2005, n. 392 e n. 135 del 2001).

Pertanto, così come dedotto con il primo motivo di ricorso, risulta illegittima la motivazione su cui si fonda il provvedimento impugnato, con il quale si è ritenuto che la tutela delle colture agricole minacciate da un elevato numero di cinghiali fosse perseguibile solo con l'esercizio dell'attività venatoria e non già mediante l'esercizio dei poteri tipici a tal fine previsti dalla legge, ossia gli interventi di contenimento numerico di cui agli artt. 19 della legge n. 157/1992 e 37 della l.r. n. 3/1994, cui non si fa, invece, minimamente cenno nel provvedimento in questione.

La fondatezza del motivo esaminato (primo motivo) determina l'assorbimento del secondo motivo di ricorso, con cui i ricorrenti hanno lamentato che l'Amministrazione provinciale non avrebbe accolto le loro richieste senza effettuare una valutazione delle realtà economiche su cui il provvedimento andava ad incidere e senza esplicitare le ragioni della decisione.

È, invece, inammissibile il terzo motivo di ricorso, in quanto i ricorrenti nell'istanza di esclusione dei loro fondi dalla caccia programmata non hanno addotto, tra le varie motivazioni, quella relativa alla loro contrarietà etica all'esercizio dell'attività venatoria nei loro fondi.

Difetta, pertanto, ogni determinazione dell'Amministrazione a riguardo.

5. Il ricorso va, pertanto, accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

(Omissis)

(1) A PROPOSITO DELLA ESCLUSIONE DEI FONDI DAL PIANO FAUNISTICO-VENATORIO. COMMENTO A T.A.R. TOSCANA N. 935/2012.

1. Il T.A.R. Toscana si è pronunciato sul ricorso di alcuni proprietari contro la decisione della Provincia di Pisa di non accogliere la domanda di esclusione dei propri fondi dalla gestione programmata della caccia, a' sensi degli artt. 15, commi 3 e 4, della legge n. 157/92 e 72 della delibera regionale del 12 luglio 1994, n. 292, avente ad oggetto *Indirizzi regionali di programmazione faunistico-venatoria*, domanda giustificata con il programma di tutela e salvaguardia della fauna selvatica dimorante ed in considerazione delle attività di interesse economico, sociale e ambientale in atto sui detti fondi. Per essi l'esercizio venatorio sarebbe stato dannoso o, quanto meno, di disturbo alle attività ivi praticate. Come annota il T.A.R., «la Provincia ha valutato che l'esclusione dei fondi in questione dalla gestione programmata della caccia avrebbe ostacolato l'attuazione del piano faunistico-venatorio provinciale, in particolare, premesso che nel territorio in questione il piano faunistico-venatorio provinciale mira alla tutela delle colture agricole, l'Amministrazione ha a tale scopo ritenuto imprescindibile l'esercizio *in loco* dell'attività venatoria, con la quale ridurre la densità faunistica delle specie nocive (cinghiale)».

La decisione del T.A.R. si basa sulla convinzione che «il piano persegue la prevenzione dei danni arrecati dalla fauna selvatica alle colture agricole e forestali a favore della tutela del lavoro agricolo, ma tale scopo è perseguito dalla stessa disciplina del piano e dalla stessa normativa di settore, e non già tramite l'esercizio dell'attività venatoria, ma tramite altro, diverso e specifico istituto, come gli interventi di contenimento numerico di cui all'art. 19 della legge n. 157/92 e 37 della l.r. n. 3/94 (...). Il controllo previsto dall'art. 19 (...) costituisce infatti un istituto di carattere generale tanto che la giurisprudenza della Corte costituzionale configura tale norma statale quale «principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 Cost. tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale»».

2. Per il T.A.R. una specie *nociva* (il cinghiale) può essere eradicata soltanto mediante il contenimento numerico attuato secondo i criteri dell'art. 19 della legge n. 157/1992 (e dell'art. 37 della l.r. n. 3/1994) e non tramite l'esercizio dell'attività venatoria dell'art. 18 nell'ambito del piano faunistico-venatorio provinciale. Sennonché la nozione di *specie nociva* è ormai superata. Per la legge n. 157/1992 non esistono (più) specie *nocive*. L'art. 1, comma 1, assegna a tutta la fauna selvatica lo statuto di bene appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato e, in quanto tale, tutelata nell'interesse della comunità nazionale e internazionale; mentre l'art. 2, comma 1, ricomprende la fauna selvatica «oggetto di tutela della presente legge» nelle categorie «di mammiferi o uccelli dei quali esistono popolazioni viventi stabilmente o temporaneamente in stato di naturale libertà nel territorio nazionale». Ne sono esclusi (sempre ai fini della legge 157) le talpe, i ratti, i topi propriamente detti, e le arvicole.

Per cogliere la novità normativa introdotta dalla legge n. 157/1992 (e ancor prima dall'art. 1 della legge n. 968/1977) è opportuno il confronto con il regime del titolo I del T.U. n. 1016 del 1939, interpretato in questi termini «*gli animali nocivi sono quei selvatici, i quali essendo ritenuti dal legislatore, con*

«criterio di relatività nel tempo e nello spazio, dannosi alla selvaggina o all'agricoltura, sono sottoposti a disposizioni eccezionali che favoriscono la distruzione di quelli» (1), con l'avvertenza che i parametri di classificazione degli animali nocivi erano variabili, tant'è che il legislatore si era riservato, all'occorrenza, di modificarli con semplice decreto ministeriale (art. 4, ultimo comma). Significativo, a questo riguardo, il regime venatorio del cinghiale, considerato specie nociva alla pari dell'istrice «quando si introducono nei fondi coltivati o negli allevamenti e vi producono danni» (art. 4, comma 4).

Il quadro normativo è profondamente mutato, ma l'esigenza di tutela delle specie selvatiche – tutte assunte sotto la protezione della legge – non esclude l'esigenza di tutela nell'interesse delle altre specie selvatiche e delle coltivazioni agricole: a questo obiettivo è finalizzata la pianificazione faunistico-venatoria che rappresenta la novità assoluta della legge n. 157/1992. Peraltro la stessa direttiva n. 79/409/CEE, nel suo art. 9, alla lett. a), ammette la caccia in deroga: «nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica, nell'interesse della sicurezza aerea, per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque; per la protezione della flora e della fauna».

La nocività assunta dal T.A.R. non è, pertanto, una categoria discriminatoria delle specie selvatiche, neppure se riferita al cinghiale; sì che è opportuno rinunciarvi per non incorrere in equivoci. Si può, invece, far menzione di specie dannose nel senso relativo di cui parlano la legge n. 157/1992 e la direttiva CEE.

3. Non si tratta, invero, di un profilo nominalistico, ma sostanziale e specificamente faunistico-venatorio: il cinghiale è un ungulato, ricompreso nell'elenco delle specie cacciabili dell'art. 18, comma 1, lett. d) (e, come tale, cacciabile dal 1° ottobre al 31 dicembre o dal 1° novembre al 31 gennaio), che compare anche nel comma 2 dello stesso art. 18, a proposito dei «termini» del calendario venatorio di cui al comma 1, che «possono essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali». E prosegue: «Le Regioni autorizzano le modifiche previo parere dell'Istituto per la fauna selvatica (ora ISPRA) condizionata alla preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori. La stessa disciplina si applica anche per la caccia di selezione degli ungulati

sulla base di piani di abbattimento selettivi approvati dalle Regioni. La caccia di selezione agli ungulati può essere autorizzata a far tempo dal 1° agosto (...)».

Come si vede, alla luce del dettato normativo, la nocività non può essere reintrodotta con l'effetto di modificare l'assetto delle specie cacciabili a cui il cinghiale è ascritto: si tratta di un ungulato che ha conosciuto negli ultimi decenni uno sviluppo imponente soprattutto nella Regione Toscana e, pertanto, postula misure efficaci di contenimento nel quadro della normativa afferente al prelievo venatorio, con specifico riguardo alla modifica dei termini della stagione di caccia. Qui si riscontra una linea interpretativa del T.A.R. estranea alla impostazione della legge n. 157/1992, perché riconduce l'obiettivo del contenimento del cinghiale ad una attività non venatoria, quale è la fattispecie del controllo della fauna disciplinato dall'art. 19 (2).

Esso ha un precedente immediato nell'art. 12 della legge n. 968/1977 (abrogata dalla legge n. 157/1992), che subordinava il controllo regionale della fauna selvatica a termini e cautele proprie di una potestà straordinaria da esercitare in presenza di rigorosi presupposti perché non si trasformasse in un mezzo surrettizio di regolazione dell'esercizio venatorio. Nella prassi regionale è prevalsa una linea restrittiva, come dimostra la decisione del Consiglio di Stato, Sez. VI 29 novembre 1988, n. 1308 (3).

Al contrario, nel sistema dell'art. 19 della legge n. 157/1992, il controllo si articola in tre distinte fattispecie corrispondenti ad altrettanti commi. Nel primo si riproduce quasi alla lettera la fattispecie del precedente art. 12 (4).

Nel secondo sono previste le molteplici situazioni che giustificano il prelievo selettivo a cura delle Regioni (5). Nel terzo è data alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di attuare i piani di cui al comma 2 avvalendosi di altre persone rispetto a quelle contemplate nel medesimo comma, purché munite di licenza per l'esercizio venatorio.

Ebbene: a giudizio del T.A.R. Toscana il contenimento delle specie sovrabbondanti è possibile soltanto nella prospettiva del controllo disciplinato dall'art. 19, essendo escluso l'esercizio dell'attività venatoria per prevenire i danni arrecati dalla fauna selvatica alle colture agricole e forestali a tutela del lavoro agricolo; ma l'affermazione non convince, pur se riferita al quinquennio 2005-2010 (6).

(1) La definizione si legge nel testo di F. CIGOLINI, *Il diritto di caccia*, Milano, 1959, 111-112, con la precisazione che «gli animali nocivi devono essere tenuti distinti dagli animali rapaci». Di animali nocivi parla D. BRUMANA nella nota a commento di T.A.R. Toscana, Sez. II 2 dicembre 2009, n. 2584, *Il controllo della fauna selvatica tra principio di protezione delle specie e esigenze di tutela della salute e dell'incolumità pubblica*, in Riv. giur. amb., 2010, 409 ss.

(2) In questo senso T.A.R. Veneto, Sez. II 24 ottobre 2008, n. 3274, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, 2701.

(3) La massima, pubblicata in *Foro amm.*, 1988, I, 3303, recita: «Le Regioni a statuto ordinario, ai sensi della l. 27 dicembre 1977, n. 968, non hanno il potere discrezionale di apportare limitazioni temporali alla stagione venatoria la cui durata è stabilita dalla legge, ma possono intervenire in senso riduttivo solo qualora si verifichino, relativamente a talune specie animali, gravi eventi incidenti sulla consistenza faunistica o per sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie ed altre calamità». Sulla stessa linea T.A.R. Abruzzo 11 maggio 1990, *ivi*, 1990, I, 2878; T.A.R. Toscana, Sez. I 8 maggio 1989, n. 335, *ivi*, 1990, I, 106; T.A.R. Toscana, Sez. I 21 gennaio 1989, n. 20, *ivi*, 1989, 2457; T.A.R. Liguria 21 febbraio 1987, n. 87, *ivi*, 1987, I, 1406.

(4) «Le Regioni possono vietare o ridurre per periodi prestabiliti la caccia a determinate specie di fauna selvatica di cui all'art. 18, per importanti e motivate ragioni connesse alla consistenza faunistica o per sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o altre calamità».

(5) «Le Regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zootecniche ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia; tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici

su parere dell'Istituto e soltanto se si verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento attuati dalle guardie venatorie provinciali che tuttavia possono avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché munite di licenza per l'esercizio venatorio (...)».

(6) La giurisprudenza amministrativa sull'art. 19 si concentra su profili minori: è il caso dei soggetti diversi da quelli indicati nell'art. 19, come nella ordinanza di T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 23 aprile 2003, n. 17, in *T.A.R.*, 2003, I, 1006, che dubita della legittimità costituzionale di una norma friulana che affidava alle riserve di caccia, a mezzo dei cacciatori ad esse iscritti, l'esecuzione dei piani di abbattimento; o come nella sentenza di T.A.R. Veneto, Sez. II 24 ottobre 2008, n. 3274, in *Foro amm.*, I, 2008, 2701, che dichiarava illegittimo per violazione dell'art. 19, legge n. 157/92 il provvedimento del Comune che ordinava ai cacciatori di abbattere i piccioni presenti sul territorio comunale che per legge non può attuarsi che con metodi ecologici, quale certamente non è la caccia, peraltro operata al di fuori dei suoi ordinari limiti normativi; o T.A.R. Veneto, Sez. II 19 ottobre 2006, n. 3510, *ivi*, 2006, I, 3155 che ha annullato una ordinanza del Comune che autorizzava l'abbattimento dei colombe da parte di tutti i cacciatori in palese contrasto con l'art. 19, legge n. 157/1992, che indica in modo tassativo i soggetti abilitati ad intervenire nell'ambito dei piani di abbattimento; o come T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 17 marzo 2004, n. 1191, in *T.A.R.*, I, 1871, per la quale la Provincia può avvalersi ai fini dell'abbattimento selettivo della fauna selvatica, ai sensi dell'art. 19, legge n. 157/1992, dei proprietari e dei conduttori dei fondi. Si veda invece T.A.R. Toscana, Sez. II 2 dicembre 2009, n. 2584, citata alla nota 1, che ha dichiarato illegittima l'ordinanza sindacale di abbattimento di piccioni terraioli e tortore che non osservava tutti i requisiti di cui all'art. 50 e 54 T.U. n. 267/2000 e non rispettava le rigorose prescrizioni di cui all'art. 19, comma 2, legge n. 157/1992 con particolare riguardo agli interessi primari di rango costituzionale (salute pubblica, tutela del suolo, tutela del patrimonio storico artistico).

Come si è visto, è lo stesso art. 18, comma 2, a prevedere *adeguati piani faunistico-venatori* e, con speciale riguardo agli ungulati, *piani di abbattimento selettivi*, di tal che il prelievo selettivo degli ungulati è esercizio venatorio *tout court*. A tale scopo le Regioni possono anticipare al 1° agosto l'apertura della stagione di caccia rispetto all'apertura generale fissata alla terza domenica di settembre. Il controllo dell'art. 19, comma 2, invece, è una modalità di prelievo dettata da esigenze straordinarie di contenimento di specie selvatiche per una delle situazioni previste nella prima parte della norma, fra le quali figura anche la *tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche*. Essa, infatti, autorizzando il prelievo selettivo *anche nelle zone vietate alla caccia*, si pone al di fuori del perimetro dell'esercizio venatorio e si esegue con metodi ecologici (salvo che non se ne constati l'inefficacia), oltre i limiti di specie e di tempo scanditi dall'art. 18, comma 2, per le specie cacciabili.

Né si obietti che l'art. 19 è «principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 Cost. tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale». Nelle sentenze della Corte costituzionale menzionate dal T.A.R. le norme regionali dichiarate illegittime non rispettavano l'obbligo della previa consultazione dell'Istituto nazionale della fauna selvatica, né del procedimento previsto in caso di inefficacia dei metodi ecologici (7) o estendevano a soggetti diversi da quelli tassativamente previsti dall'art. 19 l'esecuzione dei piani di abbattimento (8).

6. A conferma di quanto si è andato dicendo è opportuno richiamare T.A.R. Basilicata, Sez. I 17 gennaio 2012, n. 32 (9), che si è occupata della caccia al cinghiale. La fattispecie era diversa, ma nel commentare la decisione si è esaminato il problema della caccia di selezione al cinghiale. Il parametro territoriale di confronto era proprio la Toscana, dove la Regione si è fatta carico del grave problema del sovrappollamento di questa specie con l'approvazione del piano regionale ambientale-forestale, che si concentra sulla popolazione del cinghiale a cui sono imputabili i maggiori danni alle coltivazioni. Il piano si avvale della previsione del comma 5 dell'art. 11 *quaterdecies* del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge n. 248/2005, secondo cui «le Regioni (...) possono, sulla base di adeguati piani di abbattimento selettivi, distinti per sesso e classi di età, regolamentare il prelievo di selezione degli ungulati appartenenti alle specie cacciabili *anche al di fuori dei periodi e degli orari della legge n. 157/92*». La nuova norma, non applicabile alla fattispecie in esame, è indicativa di una linea del legislatore, nazionale e regionale, volta a legittimare la caccia di selezione agli ungulati anche al di fuori dei termini e degli orari propri della stagione venatoria. Trova così conferma una conclusione opposta rispetto a quella del T.A.R.: l'attività venatoria rappresenta un valido strumento di selezione delle specie di ungulati numericamente eccessivi.

7. Nel ragionamento del giudice toscano si coglie, a ben vedere, un sostanziale declassamento del piano faunistico-venatorio provinciale dal momento che non assicurerebbe la tutela delle colture agricole e forestali, ancorché preveda tra i suoi «obiettivi strategici» la prevenzione dei danni recati dalla fauna selvatica a favore del lavoro agricolo: qualche parola, in proposito, non è inutile. La pianificazione faunistico-venatoria della legge n. 157/1992 ha obiettivi ambiziosi: «*Tutto il territorio agro-silvo-pastorale nazionale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria finalizzata, per quanto attiene alle specie carnivore, alla conservazione delle effettive capacità riproduttive e al contenimento naturale di altre specie*» – recita l'art. 10, comma 1 – «e, per quanto riguarda le altre specie, al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la *regolamentazione del prelievo venatorio*».

A sua volta, il comma 2 precisa: «Le Regioni e le Province, con le modalità previste ai commi 7 e 10, realizzano la pianificazione di cui al comma 1 mediante la destinazione differenziata del territorio»: per tale si intende il territorio agro-silvo-pastorale vincolato per una quota compresa fra il 20 ed il 30 per cento a protezione della fauna selvatica «*doendosi intendere per protezione il divieto di abbattimento e cattura a fini venatori accompagnato da provvedimenti atti ad agevolare la sosta della fauna, la riproduzione, la cura della prole*». Si veda, poi, il comma 7, che disciplina i piani faunistico-venatori articolati per comprensori omogenei, devolvendo alle Province «la predisposizione di piani di miglioramento ambientale tesi a favorire la riproduzione naturale di fauna selvatica nonché piani di immissione di fauna selvatica anche tramite la cattura di selvatici presenti in soprannumero nei parchi nazionali e regionali ed in altri ambiti faunistici, salvo accertamento delle compatibilità genetiche da parte dell'Istituto (...)» (10).

I proprietari delle zone da vincolare per gli scopi delle lett. a), b), e c) – si tratta delle oasi di protezione e cattura, nonché dei centri pubblici e privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale – possono opporvisi. Parallelamente, nell'ambito del procedimento di formazione dei piani faunistico-venatori, i proprietari o conduttori dei fondi possono inoltrare al presidente della Regione una richiesta motivata di vietare sugli stessi l'attività venatoria (art. 15, comma 3); e la richiesta è accolta se non ostacola l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria dell'art. 10. Ebbene: nel caso in esame le richieste dei proprietari non sono state accolte dalla Provincia «ritenendo che esse avrebbero ostacolato l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria (...)». Donde il commento del T.A.R.: «l'Amministrazione ha ritenuto imprescindibile l'esercizio *in loco* dell'attività venatoria con la quale ridurre la densità faunistica delle specie nocive (cinghiale)» e la decisione di dichiarare illegittimi i dinieghi perché – come

(7) Come nel caso deciso dalla sentenza Corte cost. 17 maggio 2001, n. 135, in *Giur. cost.*, 2001, 1046, con nota di S. MABELLINI, *I pareri statali come condizione di legittimità delle leggi regionali*.

(8) Come nel caso deciso dalla sentenza Corte cost. 21 ottobre 2005, n. 392, in *Giur. cost.*, 2005, 3872, dove, al par. 3, la Corte, evocando l'art. 37 della l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 20/1999 sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale, ha però cura di precisare che il suo abbattimento con i metodi e le cautele dell'art. 19 non implica attività venatoria.

(9) È pubblicata in questa Riv., 2012, 123, con mia nota di commento,

La questione del cinghiale: specie cacciabile o specie endemica?

(10) La previsione si raccorda, peraltro, con quella dell'art. 22, comma 6, della legge n. 394/1991, che vieta la caccia nei parchi e nelle riserve naturali regionali, ma fa salvi gli «eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per comporre gli equilibri ecologici (...)» che devono avvenire in conformità al regolamento del parco o (...) alle direttive regionali (...) e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate (ma non sono previsti metodi ecologici di controllo dell'art. 19).

si è visto – ha giudicato erroneo *tout court*, sotto il profilo normativo, il ricorso all'esercizio venatorio quale mezzo di controllo selettivo dei cinghiali, ritenendo applicabile a fini protettivi delle colture agricole soltanto il controllo attuato con le modalità dell'art. 19. Ma il ragionamento del giudice amministrativo si scontra con la nozione di pianificazione faunistico-venatoria che si è cercato sommariamente di illustrare anche a fini di controllo selettivo della fauna selvatica: e questo, lungi dall'essere un argomento residuale nella vicenda giudiziaria decisa dal T.A.R. toscano, non è giuridicamente sostenibile (11).

8. L'interesse suscitato dalla sentenza induce ad esaminare la fattispecie di causa anche sotto un altro profilo. Alludo alla *accessibilità dei cacciatori ai fondi* che sta alla base della pianificazione faunistico-venatoria: l'istanza dei proprietari e conduttori alla Regione (o alla Provincia) per la sottrazione dei propri fondi agli effetti del piano va ricondotta al diritto di accesso dei cacciatori ai fondi altrui, anche *invito domino*, sancito dall'art. 842, comma 1, del codice civile. La previsione, introdotta dal codice del 1942, si raccorda con la legge n. 157/1992 attraverso l'art. 15, comma 11, ultima parte, a mente del quale «Comunque, a partire dalla stagione venatoria 1994-95 le disposizioni di cui al primo comma dell'art. 842 del codice civile si applicano esclusivamente nei territori sottoposti al regime di gestione programmata della caccia ai sensi degli artt. 10 e 14». Il nuovo ordinamento sarebbe entrato a regime in coincidenza con la terza stagione venatoria successiva alla promulgazione della legge n. 157/1992, dopo che le Regioni avessero dato attuazione alla legge, ai sensi del comma 5 dell'art. 36. In sostanza la nuova legge si è posta il problema dell'accessibilità ai fondi per esercitarvi la caccia a condizione che fossero inseriti nel piano faunistico-venatorio come territorio agro-silvo-pastorale aperto alla caccia.

Il legislatore del 1992 ha affrontato la *questio* dell'accessibilità attraverso la qualificazione impressa ai fondi dal piano faunistico-venatorio, sottraendola alla potestà individuale del cacciatore a cui, nella versione originaria dell'art. 842, comma 1 c.c., bastava l'esibizione della licenza di caccia per avere titolo all'accesso. In altre parole il diritto si è convertito in una facoltà per il cacciatore regolata dalla legge, superando la barriera proprietaria – tipica espressione dello *jus excludendi* che il codice riconosce al proprietario – in nome degli interessi pubblici connessi alla pianificazione faunistico-venatoria e degli scopi declinati dagli artt. 10, 14 e 15 della legge n. 157/1992: e però anche in difesa delle colture agricole (12). La dottrina si è – per così dire – riposizionata rispetto alla tematica *reale* della chiusura del fondo assumendo la nuova disciplina pubblicistica dell'accesso venatorio: non più quale espressione di un

diritto individuale, peraltro difficile da giustificare – anche in rapporto con la logica del proprietario-produttore (13) – ma quale effetto di scelte pianificatorie (e programmatiche) della Regione o, per sua delega, della Provincia.

9. Il tema dell'accesso non può essere trattato in una sede come questa: e tuttavia offre ulteriori argomenti alla tesi svolta nei paragrafi precedenti imperniata sugli obiettivi della pianificazione faunistico-venatoria, che rappresenta il presupposto essenziale per l'esercizio venatorio (14). Il discorso è, a ben vedere, più ampio: si pensi alla individuazione degli ambiti territoriali di caccia quali strutture associative formate da rappresentanze di cacciatori e di agricoltori, di ambientalisti ed enti locali, a cui è affidata la gestione del territorio agro-silvo-pastorale di loro competenza (si veda il comma 11 dell'art. 14 della legge n. 157/1992).

Ebbene: l'accesso ai fondi a cui i proprietari dei fondi in questione si sono opposti ai sensi dell'art. 15, commi 3 e 4, costituisce il vero punto di contrasto nel contenzioso risolto dal T.A.R. Toscana perché attiene all'assoggettamento dei fondi agricoli – in quanto ricompresi nel territorio agro-silvo-pastorale – agli obiettivi del piano faunistico-venatorio: il tentativo dei proprietari di sottrarsi vietando la caccia si spiega con l'assoggettamento dei propri fondi agli effetti del piano con specifico riguardo all'accesso dei cacciatori. Soltanto un giudizio assolutorio della Provincia «se non ostacola l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria» (comma 4) ovvero quando «l'attività venatoria sia in contrasto con l'esigenza di salvaguardia delle colture agricole specializzate nonché di produzioni agricole condotte con sistemi sperimentali ovvero quando sia motivo di danno o di disturbo ad attività di rilevante interesse economico, sociale o ambientale» avrebbe potuto giustificare l'accoglimento della domanda: ma le situazioni addotte dai proprietari a giustificazione della istanza di esclusione non sono state riconosciute dalla Provincia perché avrebbero ostacolato l'attuazione del piano faunistico-venatorio. Per il T.A.R. Toscana la motivazione è erronea perché il piano mira proprio alla tutela delle colture agricole da condurre – e qui sta l'assunto centrale della sua motivazione – «non tramite la caccia, ma altro specifico istituto individuato negli artt. 19, legge n. 157/1992 e 37 della l.r. n. 3/94». Il T.A.R. non va oltre: la sua attenzione, concentrata unicamente sull'art. 19 della legge n. 157/1992, gli ha fatto perdere di vista gli obiettivi del piano anche quale mezzo di contenimento degli ungulati (e specificamente del cinghiale) mediante l'esercizio venatorio, a tutela della produzione agricola.

Innocenzo Gorlani

(11) Senza dire che, a margine della vicenda, è difficile immaginare che gli ungulati in terra toscana possano essere contenuti numericamente con metodi ecologici imposti (prioritariamente) dall'art. 19. Peraltro la giurisprudenza ha riconosciuto al piano faunistico-venatorio la potenzialità di strumento regolatore della eccessiva densità faunistica: si veda T.A.R. Abruzzo, L'Aquila 18 ottobre 2004, n. 1138, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, 3042.

(12) Il comma 2 dell'art. 1 recita: «L'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole».

(13) Così testualmente L. FRANCIOSI, *Potere di escludere e diritti di*

accesso nella proprietà fondiaria, in *Trattato di diritto privato*, RESCIGNO (a cura di), II ed., *Proprietà*, vol. 7, Torino, 2005, cap. II, 48, ma con una attenzione particolare alla disciplina della caccia (par. 4) e ivi ampi riferimenti bibliografici. Fra questi, in particolare E. ROMAGNOLI, *Esercizio della caccia e chiusura dei fondi: primi appunti*, in *Giur. agr. it.*, 1989, 455 ss.; A. CLARIZIA, voce *Caccia*, in *Noviss. dig. appendice*, Torino, 1980, 936.

(14) Infatti «la pianificazione faunistico-venatoria appare presupposto imprescindibile per l'esercizio della caccia - art. 10, comma 1, legge n. 157/1992»: così T.A.R. Toscana, Sez. II 9 gennaio 2010, n. 12, in questa Riv., 2010, 124, con nota di F. DI DIO, *Risvolti legislativi della pianificazione faunistico-venatoria*.

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III - 5-4-2012, n. 682 - Morea, pres.; Petrucciani, est. - G.P. (avv. ti S. e G.V. Nardelli) c. Azienda nazionale autonoma delle strade di Roma, Ministero infrastrutture e trasporti, Ministero ambiente e tutela del territorio (Avv. distr. Stato) ed a.

Edilizia e urbanistica - Costruzioni e serre - Distanza dall'autostrada - Serre - Distanza prevista per piantagione di alberi - Legittimità - Ragioni - Legittimità.

Edilizia e urbanistica - Costruzioni e serre - Distanza dall'autostrada - Calcolo - A partire dall'occupazione dell'autostrada.

Le serre non vanno qualificate come costruzioni per cui, relativamente al calcolo della distanza dalla sede autostradale, va applicata non la normativa prevista per le edificazioni ma quella per la piantagione di alberi (1).

In tema di distanza delle costruzioni e delle piantagioni di alberi dalla sede autostradale, il relativo calcolo va effettuato a partire dalla zona di occupazione dell'autostrada e non dal confine della proprietà autostradale (2).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - Con il ricorso in epigrafe G.P. ha impugnato il provvedimento con il quale il Comune di Molfetta ha respinto l'istanza di sanatoria relativa alle opere dalla stessa realizzate sul fondo di sua proprietà.

La ricorrente ha esposto che con ordinanza n. 33319 del 5 ottobre 1994 il Comune di Molfetta le aveva ingiunto la demolizione di alcune opere eseguite in assenza di concessione e, in particolare, di undici serre ad uso floricolo e alcuni manufatti di vecchissima costruzione, tra cui un vano rurale in tufo, una struttura in ferro e una in ondulato plastificato.

Con istanza del 1° dicembre 1994 la ricorrente aveva presentato una prima istanza di sanatoria, impugnando contestualmente l'ordinanza di demolizione; quindi, a seguito dell'assoluzione in sede penale per i reati edilizi, il 25 febbraio 2005 la ricorrente aveva presentato una nuova istanza di sanatoria, depositando altresì una DIA tardiva in data 12 aprile 2005; su tali basi il T.A.R. aveva dichiarato improcedibile il ricorso avverso l'ordinanza di demolizione, dovendo il Comune pronunciarsi sulla sanatoria.

In data 11 maggio 2005 il Dirigente del Settore territorio del Comune di Molfetta aveva rilasciato il proprio nulla-osta sotto il profilo urbanistico e aveva poi richiesto il parere di competenza della società Autostrade; questa aveva espresso in data 30 maggio 2005 parere negativo, la ricorrente aveva presentato osservazioni avverso lo stesso, ma il Comune aveva emesso il provvedimento impugnato.

(Omissis)

Il ricorso deve essere accolto in quanto fondato.

Al riguardo va prioritariamente esaminato il terzo motivo di ricorso, relativo alla violazione sostanziale delle norme in materia di distanze delle costruzioni e delle piantagioni dalla sede autostradale.

In proposito va riportato, in primo luogo, il disposto dell'art. 9, legge n. 729/1961, secondo cui «Lungo i tracciati delle autostrade e i relativi accessi, previsti sulla base dei progetti regolarmente approvati, è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie a distanza inferiore a m 25 dal limite della zona di occupazione dell'autostrada stessa. La distanza è ridotta a m 10 per gli alberi da piantare».

La lettura della norma chiarisce quindi *expressis verbis*, innanzitutto, che la distanza va misurata a partire dalla zona di occupazione dell'autostrada, e non dal confine della proprietà autostradale; pertanto il parere negativo espresso dalla società Autostrade, sulla cui base è stata negata dal Comune la sanatoria, risulta viziato nella parte in cui quantifica la distanza minima delle opere dal confine autostradale, riportando la misura di m 1,5.

Ma deve anche rilevarsi che, nel caso di specie, non è applicabile, come sostenuto dalla ricorrente, la distanza prevista per le costruzioni: a tale conclusione conducono infatti sia il disposto del decreto del Ministro dei lavori pubblici del 16 dicembre 1987, secondo cui la costruzione di serre smontabili in fregio all'autostrada non costituisce edificazione, sia la disciplina dell'art. 59, l.r. n. 1/2005, secondo cui «le serre e i loro annessi non sono da consi-

derarsi costruzioni, indipendentemente dai materiali usati per la loro realizzazione e dai sistemi di ancoraggi».

I dati normativi convergono dunque nel disporre che le serre non debbano essere qualificate come costruzioni e, pertanto, nel caso di specie avrebbe dovuto essere applicata non la distanza per le edificazioni ma quella prevista per la piantagione degli alberi, misurata, per le ragioni esposte, a partire dalla sede di occupazione dell'autostrada.

Ne consegue l'illegittimità degli atti impugnati, con annullamento degli stessi e assorbimento degli ulteriori motivi.

(Omissis)

(1-2) SULLA DISTANZA DELLE SERRE DALLE AUTOSTRADE.

1. La sentenza del T.A.R. Puglia in rassegna si occupa del calcolo della distanza delle serre dalla sede autostradale.

2. In argomento, la l. 24 luglio 1961, n. 729, all'art. 9, stabilisce che lungo i tracciati delle autostrade e i relativi accessi, è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie a distanza inferiore a m 25 dal limite della zona di occupazione dell'autostrada stessa; la distanza è tuttavia, ridotta a m 10 per gli alberi da piantare.

Relativamente alle «serre», il Ministero dei lavori pubblici, con d.m. 16 dicembre 1987, ha avuto modo di precisare che la loro realizzazione non costituisce edificazione.

A sua volta, la Regione Puglia, con la l. 12 gennaio 2005, n. 1, concernente «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007», al comma 1 dell'art. 59 ha ribadito che «le serre e i loro annessi non sono da considerarsi costruzioni, indipendentemente dai materiali usati per la loro realizzazione e dai sistemi di ancoraggio»; ha prescritto, poi, al successivo comma 3, lett. d), l'osservanza di distanze non inferiori a quelle previste per la piantagione di alberi.

Dal riferito quadro normativo discende inequivocabilmente che, come del resto ha osservato il T.A.R., relativamente al criterio di individuazione della distanza delle serre dalla sede autostradale, si applica la disciplina prevista per le piantagioni di alberi e, quindi, l'osservanza della distanza di m 10 dal confine.

3. Per la concreta misurazione della distanza della serra dal tracciato autostradale il T.A.R. ha correttamente ritenuto che la medesima distanza va misurata a partire dalla «zona di occupazione dell'autostrada» e non dal confine della proprietà autostradale. In tal senso, invero, depone la norma di cui al sopra menzionato art. 9 della legge n. 729 del 1961, per cui va esclusa ogni diversa interpretazione.

4. Per completezza, va aggiunto, relativamente alla fascia di rispetto autostradale, che il relativo vincolo riveste carattere assoluto, con connesso divieto di edificazione, senza che assumano rilevanza le caratteristiche concrete dell'opera realizzata; in ipotesi, poi, di edificazione in contrasto con il vincolo è preclusa ogni possibilità di sanatoria (1).

Secondo una copiosa giurisprudenza in materia, infatti, il divieto di costruire ad una certa distanza dalla sede autostradale, non va inteso restrittivamente e cioè unicamente come diretto a prevenire l'esistenza di ostacoli materiali emergenti dal suolo e suscettibili di costituire, per la loro prossimità alla sede stradale, pregiudizio alla sicurezza del traffico ed alla incolumità delle persone.

Tale vincolo deve essere, invece, posto in relazione alla più ampia esigenza di assicurare una fascia di rispetto utilizzabile per finalità di interesse generale, come per esempio l'esecuzione dei lavori, l'impianto dei cantieri, il deposito di materiali, senza sentire limiti connessi alla presenza di costruzioni.

Vincenzo Perillo

(1) V.: Cons. Stato, Sez. IV 14 aprile 2010, n. 2076, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 819; Cons. Stato, Sez. IV 18 ottobre 2002, n. 5716, *ivi*, 2002, 2368; Cons. Stato, Sez. IV 25 settembre 2002, n. 4927, in *Cons. Stato*, 2002, I,

1979; Cass. Sez. II Civ. 3 novembre 2010, n. 22422, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 1405; T.A.R. Veneto, Sez. II 24 dicembre 2002, n. 6733, in *Foro amm. T.A.R.*, 2002, 12.

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis - 2-2-2012, n. 1135 - Pugliese, pres.; Arzillo, est. - Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggi in Plastica - COREPLA (avv. Ferrari) c. Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti di imballaggio - Sistema autonomo di gestione - Possibilità - Necessità di apposito decreto attuativo - Non sussiste. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 221, commi 3 e 5)

Le previsioni dei commi 3 e 5 dell'art. 221, codice ambientale, soddisfano i criteri di legalità e tipicità enucleando i fondamentali presupposti, contenuti ed effetti dell'adesione anche in ordine ai parametri di riferimento. L'allocatione in capo alla P.A. di una consistente quota di discrezionalità non conduce a mutare conclusione, trattandosi di una discrezionalità a contenuto prevalentemente tecnico. Sotto il profilo della conformità alla normativa di fonte comunitaria, d'altra parte, è evidente come l'interpretazione in questione si presenti inequivocabilmente più adeguata, consentendo l'immediata attuazione dei principi di cui trattasi nella gestione del settore in oggetto (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - 1. Con il ricorso in epigrafe il COREPLA - Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggi in plastica - ha impugnato il provvedimento dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti in data 20 novembre 2008, con cui è stata accolta l'istanza che Aliplast S.p.A. ha presentato, per mezzo del Consorzio CARPI, ai fini dell'attivazione della procedura di riconoscimento del sistema autonomo di gestione dei rifiuti di imballaggio ai sensi dell'art. 221, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006.

Con i successivi due atti recanti motivi aggiunti, il COREPLA ha impugnato dapprima gli atti con i quali l'ONR ha attestato l'effettivo funzionamento e l'idoneità del nuovo sistema autonomo, e poi gli atti con cui, all'esito delle predette verifiche, l'ONR ha sostanzialmente dato corso al sistema autonomo in questione.

2. Si sono costituiti in giudizio l'Amministrazione, CARPI - Consorzio autonomo riciclatori plastica imballaggi e Aliplast S.p.A., resistendo al ricorso.

(Omissis)

7. Va allora esaminata anzitutto la prima censura del ricorso originario, basata sul dato della mancata previa emanazione del decreto attuativo di cui all'art. 265, comma 5, del codice ambientale.

Quest'ultima disposizione così stabilisce:

«Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro delle attività produttive sono disciplinati modalità, presupposti ed effetti economici per l'ipotesi in cui i soggetti aderenti ai vigenti consorzi pongano in essere o aderiscano a nuovi consorzi o a forme ad essi alternative, in conformità agli schemi-tipo di statuto approvati dai medesimi Ministri, senza che da ciò derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.»

Secondo il consorzio ricorrente, si tratterebbe di una disposizione immediatamente applicabile, volta a garantire l'effettiva applicazione della legge.

Il provvedimento dell'Amministrazione fa invece leva:

- sul carattere puntuale della disciplina recata dalla fonte primaria in ordine ai presupposti e all'iter di riconoscimento dei progetti di gestione autonoma;

- sulla necessità di garantire il perseguimento delle finalità di cui all'art. 217, comma 1, codice ambientale, garantendo nell'immediato il funzionamento del mercato degli imballaggi con la prevenzione degli ostacoli agli scambi e delle distorsioni concorrenziali;

- sul fatto che sia la normativa comunitaria, sia quella nazionale, sia il parere dell'AGCOM riconoscono la possibilità di avvio dei sistemi autonomi.

La difesa della controinteressata insiste:

- sul carattere transitorio della normativa in questione, la quale era finalizzata a regolamentare il passaggio tra la disciplina prevista dal d.lgs. n. 22/1997 e il d.lgs. n. 152/2006 nella versione originaria, mentre essa non rilevarebbe nel quadro normativo successivo al d.lgs. n. 4/2008 (che ha soppresso il sistema «pluriconsortile» introdotto nel 2006);

- sul fatto che comunque la disciplina primaria è autonoma e compiuta, non necessitando di norme attuative.

7.1. Va preliminarmente rilevato che la disposizione attuativa richiamata con ogni evidenza ha la precedente originaria versione del codice ambientale, che presupponeva una possibile pluralità di consorzi, ovvero una «transizione sistemica» complessa, la quale postulava un'adeguata normativa con una duplice valenza attuativa e transitoria; lo stesso riferimento allo schema-tipo dello statuto approvato riguarda del resto i consorzi (art. 223, comma 2) e non ha senso ove applicato alla realtà dell'organizzazione autonoma di cui all'art. 221, comma 3, lett. a) del codice ambientale.

In assenza di tale transizione sistemica, non basta perciò appellarsi al semplice riferimento testuale della norma transitoria alle «forme alternative» per sostenere la necessità di una disciplina transitoria/attuativa anche con riguardo a chi intende organizzare un proprio sistema di gestione ex art. 221, comma 3, lett. a) del codice ambientale.

Ma anche a voler in ipotesi ritenere che la norma transitoria non sia stata implicitamente abrogata o non sia comunque applicabile solamente ai consorzi di cui agli artt. 223 e 224 codice ambientale, e che quindi essa non sia superata ma rimanga formalmente in piedi per la parte relativa ai sistemi alternativi di cui si controverte in questa sede, occorre comunque rilevare che la non necessità della disciplina attuativa risulta anche da considerazioni più generali.

È noto che in linea di principio il problema dell'applicabilità della disciplina primaria in mancanza dell'emanazione della prescritta normativa secondaria di esecuzione/attuazione è complesso ed è passibile di risposte diversificate in relazione al tenore testuale delle disposizioni coinvolte e delle esigenze proprie dei singoli settori dell'ordinamento.

Appare in primo luogo doveroso riconoscere (anche alla stregua di una classica impostazione della giurisprudenza della Cassazione) la formale entrata in vigore della disposizione di legge, a meno che non vi sia una disposizione contraria (come quella recata dall'art. 1328 del codice della navigazione: «Le disposizioni del codice che richiedono per la loro applicazione l'emanazione di particolari norme regolamentari non entrano in vigore sino a quando dette norme non sono emanate»). Si tratta, del resto, di un criterio conforme al canone della gerarchia delle fonti del diritto e alla distribuzione dei poteri tra legislativo ed esecutivo.

Per quanto attiene poi al distinto profilo dell'individuazione dei casi rientranti *ratione temporis* nella sfera di applicazione della disposizione, è noto che in alcune ipotesi è il legislatore stesso a farsi carico del problema (cfr. ad es. l'art. 253, commi 1 *quater* e 1 *quinquies* del d.lgs. n. 163/2006, che stabiliscono che determinate disposizioni si applichino alle procedure i cui bandi siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del regolamento attuativo).

In assenza di previsioni legislative, la giurisprudenza prospetta soluzioni diversificate: basti pensare ai noti contrasti in tema di fermo amministrativo (Cons. Stato n. 3259/2004 ord.; Trib. Parma n. 151/2003; Trib. Novara n. 388/2003); o alla configurazione, da parte di una risalente giurisprudenza della Cassazione, di soluzioni intermedie (in materia di tariffe) configuranti una sorta di sospensione dell'applicabilità concreta, la quale diventerebbe possibile successivamente anche con riferimento alle situazioni verificatesi nell'intervallo temporale intercorrente tra l'emanazione della legge e l'emanazione del regolamento.

Il Collegio ritiene, per quanto qui interessa, che la questione vada risolta - ferma restando la vigenza formale della norma - con riferimento a un duplice parametro.

Il primo è di tipo strutturale: occorre vedere se la normativa primaria sia «*self-executing*», ossia se essa rechi una disciplina non lacunosa e immediatamente applicabile (di tale criterio ha fatto applicazione il Consiglio di Stato in sede consultiva nel parere n. 2957/2003, ma anche il T.A.R. Puglia - Lecce nella sentenza n. 184/2002).

Il secondo attiene all'esigenza di tenere conto della necessità di adottare l'interpretazione compatibile con la massima attuazione degli obiettivi del diritto comunitario, sanciti nella specie dagli artt. 1 e 7 della direttiva CE n. 1994/62 che valorizza, oltre alla tutela ambientale, anche i principi di concorrenza e non discriminazione nel funzionamento del mercato: al riguardo la Commissione europea, nella XXXI relazione sulla politica della concorrenza del 2001 ha affermato che le imprese devono «poter scegliere

tra diversi sistemi o altre soluzioni conformi», anche nella forma della «autogestione» o di altre «soluzioni individuali».

Ora, quanto al parametro strutturale, il Collegio rileva che le previsioni dei commi 3 e 5 dell'art. 221, codice ambientale soddisfano i criteri di legalità e tipicità enucleando i fondamentali presupposti, contenuti ed effetti dell'adesione anche in ordine ai parametri di riferimento. L'allocazione in capo alla P.A. di una consistente quota di discrezionalità non conduce a mutare conclusione, trattandosi di una discrezionalità a contenuto prevalentemente tecnico.

Sotto il profilo della conformità alla normativa di fonte comunitaria, d'altra parte, è evidente come l'interpretazione in questione si presenti inequivocabilmente più adeguata, consentendo l'immediata attuazione dei principi di cui trattasi nella gestione del settore in questione.

Il motivo va conclusivamente disatteso.

(*Omissis*)

12. A questo punto vanno esaminati congiuntamente i mezzi di impugnazione proposti con il primo e il secondo atto recanti motivi aggiunti. Essi sono diretti a sostenere che l'ONR si è basato su verifiche meramente formali e a campione, senza rispettare le proprie autolimitazioni imposte dal precedente provvedimento prot. ONR/08/572, senza coinvolgere il CONAI e in ultima analisi senza verificare l'effettiva capacità del sistema di funzionare come tale su tutto il territorio nazionale.

In particolare parte ricorrente sostiene quanto segue:

a) nonostante l'impegno - recepito nel provvedimento prot. ONR/08/572 - alla certificazione dei dati di riciclo da parte di ente accreditato, Aliplast ha dato mandato a Deloitte e Touche, la quale ha svolto una mera attività di certificazione delle procedure di generazione del dato, che è comunque carente in quanto essa è una mera società di consulenza e non un «organismo verificatore» o «verificatore accreditato» ai sensi della normativa di settore, che ha operato sulla base di procedure lacunose e sfocianti in una sola pagina non sottoscritta; e che inoltre ha ricoperto in precedenza un ruolo su incarico di Aliplast, con evidente conflitto di interessi;

b) il «sistema chiuso» così configurato dovrebbe portare a minori costi e a vantaggi ambientali solo sul presupposto della collaborazione costante degli operatori economici, presenti su tutto il territorio nazionale, diversi dai clienti diretti di Aliplast (data la lunghezza della relativa filiera): il che - in mancanza di appositi vincoli negoziali - appare irrealistico, dato che si tratta di selezionare, raccogliere separatamente e restituire gli imballaggi Aliplast separandoli dagli altri. Ciò funzionerebbe solo nelle aree ristrette di insediamento (Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia), mentre in pratica sul resto del territorio nazionale gli imballaggi finiscono in altre gestioni ovvero in discarica; quindi non si tratterebbe di un vero sistema alternativo operante su tutto il territorio nazionale;

c) una valutazione costituzionalmente orientata della normativa di riferimento e al criterio di ragionevolezza imporrebbe di non accentuare i vantaggi in termini di costo industriale per il produttore/riciclatore a scapito dei benefici collettivi e del principio «chi inquina paga»;

d) il provvedimento ONR/08/572 aveva previsto un periodo (minimo) di quattro mesi per le necessarie verifiche; la relazione ARPAV è stata predisposta sulla base dei dati di soli tre mesi, dal 1° marzo al 31 maggio 2009, e il parere tecnico dell'ente certificatore su basa sulle risultanze di un mese e mezzo di attività (1° marzo - 15 aprile);

e) l'istruttoria ARPAV è anche qualitativamente inadeguata in quanto:

- l'analisi merceologica è stata condotta sulla base di due soli campioni: due balle di imballaggi analizzate rispettivamente esclusivamente presso la sede Aliplast il 17 marzo 2009 e il 7 maggio 2009;

- la relazione sul trimestre marzo - maggio 2009 fa riferimento a un dato non disaggregato per singoli mesi e comunque non coerente con la sequenza storica degli anni precedenti, in cui il dato di riciclo di Aliplast non superava il 40 per cento;

f) il verbale dell'ONR del 17 gennaio 2011 non si basa su dati certificati o in un adeguato numero di rilievi «a campione» sul materiale di rifiuti di imballaggi presenti nello stabilimento;

g) l'attività ispettiva, concentrata nella giornata del 17 gennaio 2011, si è risolta in controlli cartacei integrati da un sopralluogo di un'ora e mezza, che è consistito essenzialmente in un'intervista al personale degli uffici integrata da una semplice visita all'area delle

analisi merceologiche e degli impianti con modalità insufficienti per una verifica puntuale, nonché da un'autodichiarazione del presidente di Aliplast.

12.1. Le censure sono fondate nella parte relativa al *modus procedendi* dell'Amministrazione.

Il Collegio ritiene infatti che gli atti impugnati con i motivi aggiunti siano complessivamente viziati in ragione del fatto che gli accertamenti effettuati dall'Amministrazione appaiono carenti. Alla stregua degli atti risulta quanto segue:

aa) la relazione ARPAV è stata predisposta sulla base dei dati di soli tre mesi, avvalendosi di base di un parere tecnico dell'ente certificatore in data 16 aprile 2009, che si basa sulle risultanze di un mese e mezzo di attività, e quindi senza utilizzare l'intero periodo di quattro mesi stabilito dal provvedimento ONR/08/572: periodo ivi indicato come limite di possibile completamento della procedura, con previsione dell'eventualità di una deroga motivata (dato, questo, che indica comunque la prevalenza dell'esigenza di completezza e di congruità dell'accertamento sull'esigenza della rapidità, attesa l'evidente complessità tecnica della materia). Al riguardo la difesa di Aliplast afferma che il quarto mese è stato impiegato da ONR per la valutazione dei dati raccolti nel trimestre precedente, ma questa spiegazione non rende ragione dell'ulteriore fatto che la società di consulenza ha valutato solamente un mese e mezzo di attività, con ciò aggravando la rilevata insufficienza metodologica circa la base temporale della raccolta dei dati, che non risulta coerente con la *ratio* dell'autolimita prefissato - se non inteso formalisticamente come un mero limite massimo - ed è comunque palesemente e irragionevolmente troppo ristretta.

bb) Il Collegio ritiene inoltre che le modalità delle ulteriori attività di controllo, di cui ai precedenti punti f) e g), confermino il rilievo che la verifica in questione non si sia svolta secondo criteri tali da assicurare *ex ante* un adeguato approfondimento sotto il profilo delle modalità sostanziali e temporali del controllo, che quindi essa non si sia rivelata tale da fugare ogni ragionevole possibile dubbio circa il raggiungimento dei prescritti obiettivi da parte del sistema autonomo.

13. Alla luce di quanto esposto in precedenza, il ricorso va accolto in parte, previo assorbimento dei profili di censura non esaminati, limitatamente ai motivi aggiunti e con il conseguente annullamento degli atti impugnati con gli stessi, e segnatamente:

- del provvedimento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Osservatorio nazionale sui rifiuti, prot. ONR/09/440 del 30 giugno 2009, a firma del presidente dell'ONR;

- del verbale della seduta dell'ONR del 17 gennaio 2011 nella parte in cui approva il parere dell'ONR sull'andamento del sistema di gestione autonoma Aliplast denominato PARI;

- degli atti procedurali nei limiti dell'interesse della ricorrente.

Sarà cura dell'Amministrazione, in esito alla presente sentenza, provvedere a verificare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento definitivo del sistema autonomo in questione.

14. La domanda risarcitoria per equivalente deve allo stato essere disattesa, in quanto allo stato non sussistono i necessari univoci elementi che consentano di ritenere accertata la conformità o meno del progetto PARI ai parametri di riferimento. Quindi la posizione del consorzio ricorrente viene in questa sede reintegrata anzitutto in forma specifica mediante il riconoscimento del dovere dell'Amministrazione di reiterare la fase conclusiva del procedimento, impegnata restando ogni ulteriore azione in esito alle successive determinazioni dell'Amministrazione.

(*Omissis*)

(1) QUANDO LA LUNGIMIRANZA DELLA GIURISPRUDENZA ANTICIPA LE SCELTE DEL LEGISLATORE: IL CASO DEGLI IMBALLAGGI.

La pronuncia in commento prende le mosse dal ricorso presentato dal Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggi in plastica (COREPLA) contro il Ministero dell'ambiente per impugnare il provvedimento con cui l'Osservatorio nazionale sui rifiuti - istituito presso lo stesso Ministero - ha riconosciuto validità al sistema autonomo di gestione dei rifiuti da imbal-

laggio proposto da una società, che avrebbe operato per il tramite di un consorzio autonomo di riciclatori. Il Ministero ha dunque riconosciuto un consorzio autonomo fuori, appunto, dal sistema COREPLA, previsto invece dall'art. 221, commi 3, lett. a), e 5 del d.lgs. n. 152/2006, il Testo Unico dell'ambiente (c.d. T.U. ambiente).

Sullo sfondo, si staglia un profilo critico rispetto alle regole della concorrenza, a causa della possibile coesistenza di consorzi di tipo obbligatorio e di consorzi, invece, autonomi, che operano legittimamente in un sistema alternativo ed esterno rispetto al primo (il quale, quindi, «smette» di essere, in un certo senso, obbligatorio). In proposito, va subito detto come il Tribunale, pur accogliendo (in parte) il ricorso di COREPLA contro l'amministrazione che aveva autorizzato, ma senza adeguati controlli, l'avvio di un sistema autonomo di gestione degli imballaggi in plastica da parte di una società, ha ammesso la possibilità di avviare un sistema alternativo di riciclaggio. Questo perché l'art. 265, comma 5, T.U. ambiente, è stato ritenuto come una norma di immediata applicazione, sia perché chiara e non lacunosa, sia perché coerente con la valorizzazione della concorrenza nel settore favorita dalla direttiva CE n. 1994/62 (c.d. «direttiva imballaggi»).

Per inquadrare la vicenda da un punto di vista logico-giuridico, occorre rilevare che il T.U. ambiente imposta il sistema di gestione dei rifiuti da imballaggio sull'adesione al CONAI e, correlativamente, ad «uno o più consorzi per ciascun materiale di imballaggio» (c.d. «consorzi di filiera», tra cui il COREPLA. V. art. 223, T.U. ambiente). In maniera alternativa rispetto all'adesione al sistema (obbligatorio) proposto dalla normativa di base, i produttori possono provvedere alle stesse finalità ricorrendo a due altri sistemi: o attraverso l'organizzazione autonoma della gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale; oppure con la messa in atto di un sistema autosufficiente di restituzione dei propri imballaggi.

La complessa disciplina dei rifiuti di imballaggio riveste attualmente una matrice essenzialmente e precipuamente comunitaria (oltre alla citata «direttiva imballaggi» si segnala anche la direttiva CE n. 2004/12, che ha modificato e integrato la precedente), sulla cui base si sono innestati i successivi interventi del legislatore nazionale, vale a dire il d.lgs. n. 22/1997 (c.d. «decreto Ronchi»), prima, e le disposizioni del titolo II, parte IV, T.U. ambiente, poi.

Tutta questa disciplina si caratterizza principalmente per il fatto che essa riflette una pluralità di obiettivi, tutti espressamente individuati dall'art. 217, comma 1, T.U. ambiente: detta norma, nel riferirsi sia all'intento di garantire «un elevato livello di tutela dell'ambiente» che all'idea di garantire l'ottimale «funzionamento del mercato», concentra evidentemente tutta la materia attorno ai due profili della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza e del mercato, quest'ultima vista anche sotto il profilo della non discriminazione intracomunitaria, così caratterizzando le varie fasi del ciclo del prodotto e del ciclo di gestione degli imballaggi. Su questo aspetto, la sentenza in commento

tiene a sottolineare come tali profili non vadano considerati secondo una logica di mero bilanciamento di interessi contrapposti, «quanto piuttosto vadano visti in una logica di complementarità, trattandosi di finalità che possono anche essere perseguite – sotto determinati aspetti – in maniera congiunta».

Nel consigliare la lettura integrale della sentenza in commento (che risulta, peraltro, particolarmente gradevole grazie al modo in cui i giudici hanno prima ricostruito, poi ragionato ed, infine, deciso la vicenda sottoposta al loro vaglio) (1), entrando più nello specifico della vicenda, può dirsi, in sintesi, che i consorzi obbligatori (come il CONAI, il COBAT oppure il COREPLA del caso in argomento) sono soggetti giuridici formalmente privati incaricati di un pubblico servizio, che la legge ha ammesso «in un'ottica di apertura del settore a dinamiche concorrenziali» (2). Nel campo degli imballaggi, il Consorzio obbligatorio è uno strumento ritenuto adeguato per intervenire nella gestione dei rifiuti altamente inquinanti – come gli oli sintetici, le batterie e gli oli vegetali esausti – in quanto esso, sebbene sia un organismo portatore di interessi collettivi e generali previsti per legge, è dotato di una struttura giuridica di tipo privatistico (artt. 2602-2611 c.c.), dunque più snella e funzionale. Infatti, con la costituzione dei consorzi obbligatori di riciclaggio, il legislatore ha scelto una formula organizzativa tipica per individuare quella persona giuridica privata che possa dirsi rappresentativa degli operatori (le imprese) che partecipano al ciclo di vita di alcuni materiali, dalla raccolta al recupero, capace di operare su tutto il territorio nazionale con un capillare sistema di raccolta organizzato. Questi consorzi si occupano anche di promuovere ed incentivare la raccolta ed il riciclo dei diversi tipi di rifiuti, offrendo consulenza gratuita ad aspiranti imprenditori del settore e a tutti i cittadini interessati.

La giurisprudenza amministrativa si è già occupata della figura dei «consorzi» in rapporto alle regole della concorrenza, e, a proposito di quello istituito per la gestione delle batterie esauste, il COBAT (3), aveva già stabilito che un consorzio qual è il COBAT, piuttosto che essere considerato come il «detentore esclusivo delle batterie», con ineluttabile vincolo alle dinamiche di mercato, è piuttosto da considerare alla stregua di «un controllore del corretto funzionamento del sistema di raccolta e riciclo delle batterie esauste» (4). Ciò in quanto il COBAT (ma in generale, lo si ripete, detti principi valgono per qualsiasi soggetto istituzionalmente operante come consorzio obbligatorio) nello svolgere il suo servizio di rilievo pubblico (che va dalla raccolta fino al recupero/riciclaggio delle batterie) avrebbe finito, in buona sostanza, col trattenere – e col gestire – questo materiale in ciascuna delle fasi di recupero, direttamente collegate col mercato di riferimento, non riconoscendo altri soggetti autonomi o concorrenti, e avrebbe operato come un monopolista (mentre attualmente non è più un consorzio obbligatorio) (5).

Tornando all'argomento del presente commento, il ricorrente (6) aveva sottoposto all'amministrazione ambientale un progetto per realizzare una filiera definibile «a catena chiusa» nel settore dei materiali plastici e con l'obiettivo di consentire di realizzare imballaggi nuovi utilizzando

(1) Il testo integrale della sentenza è consultabile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it> e sul sito <http://www.rivistadga.it>. Il relatore ha felicemente trattato assieme la ricostruzione in fatto e le argomentazioni in diritto, offrendo, in questo modo, innanzitutto una visione immediatamente comprensibile e decifrabile dell'accaduto sul piano fattuale, per poi spiegarne, immediatamente, i risvolti sul piano giuridico, così da giungere alla decisione finale in maniera organica, logica e leggera al tempo stesso. Inoltre, come si accennava, lo stesso relatore ha dato tutte le notizie utili su di un piano normativo, spiegando assai bene, per il caso *de quo*, quali sono i punti nevralgici in rapporto alle norme - e alle ragioni ivi sottese - di riferimento.

(2) Così anche T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 9 marzo 2010, n. 3572, reperibile sul sito www.ambienediritto.it.

(3) Ma enunciando un principio valevole per tutti i consorzi obbligatori.

(4) V. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 9 marzo 2010, n. 3572, cit.

(5) Sul punto, autorevoli riflessioni in A. PIEROBON, *Consorzi autonomi e regime obbligatorio CONAI: T.A.R. Lazio, Sez. II bis, del 2 febbraio 2012, n. 01136/2012*, in www.guidambiente.it, approfondimento del 29 febbraio 2012.

(6) Una impresa di riciclaggio di imballaggi secondari in plastica, operante anche come produttore mediante la reimmissione nel circuito produttivo dei rifiuti riciclati, con riferimento al settore dei soli rifiuti generati da superficie privata - industriale, commerciale o artigianale - con esclusione degli imballaggi primari o comunque conferiti al servizio pubblico, affidati alla primaria gestione del circuito CONAI-COREPLA.

materie prime secondarie (MPS) derivanti dai rifiuti generati dai medesimi imballaggi o dai medesimi materiali. La catena chiusa consente di produrre un materiale che poi, una volta diventato rifiuto, viene ritirato da una impresa consorzata che lo ricicla per conferire la materia prima secondaria ad un trasformatore. In linea di massima, un simile materiale, previamente trattato (possono bastare operazioni preliminari di pulitura), risulta accettabile e valido da un punto di vista merceologico e si presenta ottimo ai fini del riciclaggio; così operando, i costi di attraversamento del sistema (i vari passaggi della filiera, gli «anelli» della «catena») vengono evitati (e la «catena» resta «chiusa») perché sono gli stessi soggetti consortili ad operare direttamente, evitando così di approvvigionarsi nel mercato delle materie prime, con programmazione economica e temporale di costi e di attività.

La procedura di riconoscimento di un sistema a «catena chiusa» è una fattispecie a formazione progressiva, che si compone di più passaggi; tra questi, uno assai importante avrebbe dovuto essere rappresentato dal (venire ad esistenza del) decreto ministeriale di cui all'art. 265, comma 5, T.U. ambiente, che deve (*rectius*, avrebbe dovuto, v. oltre) indicare «modalità, presupposti ed effetti economici» nel caso di adesione a nuovi consorzi o «a forme ad essi alternative». Questo decreto, però, non è stato mai emanato (7); sul punto, il T.A.R. Lazio in commento ha impostato la sua decisione, ritenendo tale lacuna non così essenziale ai fini realizzativi di un sistema consorziale alternativo.

Pertanto, il Collegio, giocando sul fatto che «in assenza di previsioni legislative, la giurisprudenza prospetta soluzioni diversificate», ha ritenuto che la questione – ferma restando la vigenza formale della norma – si può risolvere ricorrendo a due parametri di giudizio. Il primo c.d. «strutturale» impone di accertare se la normativa primaria, cioè quella comunitaria, sia o meno «self-executing», ossia se essa rechi «una disciplina non lacunosa e immediatamente applicabile». In merito, i giudici hanno ritenuto che «le previsioni dei commi 3 e 5 dell'art. 221 [del T.U. ambiente] (...) soddisfano i criteri di legalità e tipicità enucleando i fondamentali presupposti, contenuti ed effetti del riconoscimento del sistema, anche in ordine ai parametri di riferimento. L'allocatione in capo alla P.A. di una consistente quota di discrezionalità non conduce a mutare conclusione, trattandosi di una discrezionalità a contenuto prevalentemente tecnico». Il secondo parametro di riferimento risiede nell'esigenza «di tenere conto della necessità di adottare l'interpretazione compatibile con la massima attuazione degli obiettivi del diritto comunitario, sanciti nella specie dagli artt. 1 e 7 della direttiva CE n. 1994/62 che valorizza, oltre alla tutela ambientale, anche i principi di concorrenza e non discriminazione nel funzionamento del mercato».

In questo caso l'interpretazione è «più adeguata, consentendo l'immediata attuazione dei principi di cui trattasi nella gestione del settore in questione», poiché, come ricordano i giudici, la Commissione europea, nella XXXI relazione sulla politica della concorrenza del 2001, aveva affermato che le imprese devono «poter scegliere tra diversi sistemi o altre soluzioni conformi», anche nella forma della «autogestione» o di altre «soluzioni individuali».

Un altro aspetto sottolineato dai giudici, e che si ricollega immediatamente ai principi generali del diritto comune e all'autonomia imprenditoriale garantita ex art. 41 della Costituzione, si riferisce al fatto che la realizzazione di una forma di filiera chiusa nel settore della plastica, con la concentrazione del ruolo del produttore di imballaggi e del riciclatore

nello stesso soggetto, rappresenta «un obiettivo che ragionevolmente l'Amministrazione ha ritenuto di dover assecondare, in quanto evidentemente diretto sia alla riduzione delle esternalità ambientali, sia a incentivare l'intercettazione e il riciclo degli imballaggi secondari e terziari (provenienti da superfici private)». Si tratta, in questi casi, di attività rispetto alle quali il «sistema CONAI» si pone in posizione di sussidiarietà, «non solo in linea di principio, ma anche in linea effettiva, trattandosi di materiali che esso intercetta in misura limitata».

Dall'argomentare dei magistrati emerge a questo punto, con una certa chiarezza, l'elemento strategico e dirimente di tutta la vicenda e, di conseguenza, della loro decisione: si presenta centrale, in casi del genere, la effettiva riciclabilità del materiale trattato, che passa per la sua raccolta presso i soggetti che sono, a vario titolo, tenuti a perseguire (quasi secondo una «logica di complementarità», per dirla coi giudici) l'obiettivo ambientale (riportato; come detto, sia nella normativa comunitaria che in quella nazionale attuativa di quella) assieme ad una esigenza di servizio, sintetizzando così gli elementi «ambientali» e quelli «di mercato».

Poste tali premesse, aderendo alle suggestioni della dottrina (8), potrebbe ipotizzarsi che i Comuni e/o le loro aziende deputate alla gestione dei rifiuti decidano di sottrarsi alla rete consorziale obbligatoria per stipulare accordi con altri soggetti, per esempio con i nuovi consorzi autonomi.

Gli enti pubblici (o le loro aziende) che volessero agire in questo modo potrebbero, dunque, affidare le attività in questione sulla base di una mera analisi di convenienza, ad esempio guardando al rapporto costi/benefici, da valutare secondo logiche di mercato. Ciò che conta, giova ribadirlo, è, in tale prospettiva, l'obiettivo del recupero/riciclaggio (e, ancor prima, della intercettazione dai produttori e/o di altri soggetti) dei rifiuti di imballaggio, in termini sia di miglioramento che di efficacia.

La sentenza, pur affermando per (qualunque) parte ricorrente la necessità di curare attentamente gli aspetti procedurali (9), appare in un'ottica sistematica confermare la bontà delle argomentazioni (di sostanza) di cui si è dato sopra cenno, aprendo scenari nuovi per i Comuni e i loro gestori riguardo ai rifiuti da imballaggi.

In conclusione, secondo i giudici romani è possibile attivare la procedura per il riconoscimento di un «sistema autonomo» per la gestione dei rifiuti di imballaggio senza attendere l'apposito decreto ministeriale, ad oggi mai emanato, di definizione delle modalità di adesione a forme alternative ai consorzi obbligatori (art. 265, T.U. ambiente). Questa posizione sembra confermata dalle ultime scelte del legislatore nazionale: il recente d.l. n. 1/2012, contenente «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» (è il c.d. decreto «Cresci Italia», convertito in legge n. 27/2012) ha apportato significative novità anche nella materia che qui ci occupa, non solo intervenendo sulle tempistiche dell'istruttoria per l'accertamento del funzionamento del sistema di gestione, (con il meccanismo del silenzio-assenso, analogamente a quanto previsto per la gestione «semplificata» di rifiuti ex art. 214, T.U. ambiente) oppure procedendo ad una ridefinizione del contributo al CONAI, quanto, e soprattutto ai fini che qui interessano, abrogando il comma 5 dell'art. 265, T.U. ambiente, così definitivamente aprendo alla concorrenza tra consorzi per la gestione dei rifiuti da imballaggio.

Paolo Costantino

(7) Né la norma aveva previsto un termine per la sua emanazione.

(8) A. PIEROBON, *op. cit.*

(9) Nel caso di specie ci sono state delle carenze vista la necessità di una relazione dell'ARPA, un parere tecnico dell'ente certificatore,

la relazione della ditta interessata per quanto riguarda la sperimentazione e la valutazione dei dati attestanti la bontà del sistema circa il perseguimento degli obiettivi di cui sopra, tutti documenti non prodotti.

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II - 16-9-2011, n. 1363 - Guadagno, pres.; Serlenga, est. - Ittica Carapelle s.r.l. (avv.ti Ruffolo e Profeta) c. Regione Puglia ed a. (n.c.).

Bellezze naturali (protezione delle) - Zone di protezione speciale - Zone umide - Divieto di prosciugamento e di bonifica - Area umida artificiale - Inclusione tra le zone umide - Illegittimità - Ragioni - Mancanza caratteristiche naturali.

È illegittima l'inclusione tra le zone umide, con conseguente divieto di prosciugamento e di bonifica, di un'area umida destinata all'itticoltura e resa umida con immissione di acqua, stante la mancanza delle caratteristiche naturali per la suddetta classificazione (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - 1. - Con il ricorso iscritto al n. 116/2007 la società Ittica Carapelle a r.l. proprietaria di «Valle Carapelle», ha sostanzialmente impugnato la sottoposizione di tale area alla disciplina delle ZPS (zone di protezione speciale) riveniente dal combinato disposto di due successive deliberazioni di Giunta regionale: la n. 1022 del 2005 che ha incluso l'area *de qua* nell'ambito delle zone umide protette e la n. 1637 del 7 novembre 2006, con cui è stata disposta la revoca della precedente delibera n. 1622/2006. Quest'ultima aveva invero espressamente sottratto al regime previsto per le ZPS ogni ZPS diversa dalle «Oasi di protezione» di cui al Piano faunistico venatorio regionale, ivi comprese quelle individuate con la richiamata deliberazione di Giunta regionale n. 1022/2005.

(Omissis)

Con il successivo ricorso iscritto al n. 658/07 è stato inoltre proposto gravame - *in parte qua* - avverso la deliberazione n. 145 del 26 febbraio 2007 con la quale la Giunta regionale, preso atto delle osservazioni avanzate dal Comune di Lesina con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e aderendo alla proposta dello stesso, ha modificato la perimetrazione delle ZPS del territorio di Lesina. Più precisamente ha escluso dalle zone protette una porzione di detto territorio (cioè l'area dell'istmo di Lesina) in quanto interessata da attività produttive di specie ittiche pregiate; ragione quest'ultima che - nell'ottica delle censure articolate da parte ricorrente - avrebbe dovuto analogamente comportare l'esclusione dal predetto vincolo della proprietà dell'Ittica Carapelle, egualmente interessata da attività di itticultura.

Nessuno si è costituito nei due ricorsi e all'udienza del 7 luglio 2011 entrambi sono stati introitati per la decisione.

2. - In primo luogo i due ricorsi vanno riuniti per l'evidente connessione soggettiva ed oggettiva.

Entrambi sono stati proposti dall'Ittica Carapelle s.r.l. e sono diretti a contestare - sotto due distinti profili - l'inclusione dell'area in questione nelle ZPS.

Più precisamente con il ricorso n. 116/2007 si censura l'inclusione di «Valle Carapelle» nell'area protetta; con il ricorso n. 658/2007 la mancata successiva esclusione della stessa dalle ZPS unitamente a talune aree ricomprese nel territorio comunale di Lesina con analoghe caratteristiche, giusta deliberazione di Giunta regionale n. 145 del 26 febbraio 2007.

3. - Entrambi i gravami sono fondati e vanno accolti.

È stato invero dimostrato a mezzo perizia tecnica prodotta in atti, a firma del dott. Pennacchioni (lo stesso che ha redatto la perizia su incarico del Comune di Lesina, le cui osservazioni sono state accolte dalla Regione Puglia con la delibera n. 145/2007 in questione), che in effetti l'area umida di proprietà della società ricorrente ha natura artificiale e che l'umidità della stessa viene indotta - ai fini dell'esercizio dell'attività ittica di pregio ivi allocata - con continue immissioni di acqua. In mancanza di queste l'ambiente si prosciugherebbe in breve tempo, perdendo quelle caratteristiche ambientali che ne hanno determinato la sottoposizione al contestato vincolo.

È emersa inoltre una profonda affinità tra Valle Carapelle e l'area presa in esame dal Comune di Lesina in ragione della presenza di caratteristiche ambientali ed esigenze simili, essendo entrambe interessate da attività di itticultura di pregio; peculiarità tali che avrebbero dovuto al pari giustificare l'esclusione dalle zone di protezione specia-

le di Valle Carapelle, senza alcun documento per i livelli di tutela dell'ecosistema della zona.

Il pregio dell'attività svolta da Ittica Carapelle risulta peraltro comprovato dai finanziamenti erogati dalla Regione Puglia per una somma pari a 615.000,00 euro aventi ad oggetto l'esecuzione di interventi di ammodernamento sull'impianto di acquicoltura di proprietà della società stessa che, come emerge dalla documentazione agli atti, risultano puntualmente eseguiti.

Alla luce delle risultanze della perizia di parte deve pertanto trovare accoglimento il motivo *sub 3* del ricorso n. 658 con cui si lamenta sia l'irragionevolezza della scelta di trattare in modo diseguale aree con caratteristiche analoghe, sia l'errore di fatto e il difetto di istruttoria in cui è incorsa l'Amministrazione procedente nel non rilevare nella fattispecie la sussistenza degli stessi presupposti di fatto e di diritto che hanno portato ad escludere la contestata classificazione per l'istmo di Lesina, sia il conseguente difetto di motivazione della scelta operata, concretatasi in una palese disparità di trattamento.

Analogamente vanno accolti i motivi *sub 4, 5 e 6* del ricorso n. 116 diretti a censurare analoghi profili di illegittimità articolati con riferimento all'originaria delibera n. 1022 di individuazione delle ZPS; più precisamente nella parte in cui ha ingiustificatamente incluso «Valle Carapelle» tra le zone umide gravate dal divieto di prosciugamento e di bonifica sebbene si tratti - si ribadisce - di area umida artificiale che non presenta cioè *naturaliter* le caratteristiche che ci si propone di tutelare.

L'inclusione comporta in effetti l'imposizione di un improprio «onere reale» al di fuori di ogni previsione legale, in contrasto con la tutela sia della proprietà che dell'iniziativa economica privata garantite dalla costituzione (artt. 41 e 42) laddove gli oneri reali costituiscono un *numerus clausus* e devono essere espressamente previsti dalla legge.

Di tutta evidenza, pertanto, anche la sussistenza dei vizi - pure dedotti con gli stessi motivi di gravame su indicati - di ingiustizia manifesta e violazione del principio di proporzionalità.

4. - Orbene, stante l'illegittimità della stessa inclusione delle aree per cui è causa in zona protetta e il conseguente accoglimento del gravame proposto avverso siffatte determinazioni, si delinea un sopravvenuto difetto di interesse all'impugnazione dell'altra delibera di Giunta regionale gravata, la n. 1637 del 7 novembre 2006.

Si ribadisce infatti che questa aveva disposto la revoca della precedente delibera di Giunta regionale n. 1622/2006 con l'effetto di rendere applicabile il regime vincolistico delle ZPS a tutte le aree classificate tali, ivi comprese quelle individuate con la più volte richiamata delibera n. 1022. Ma l'esclusione da tale elenco dell'area di proprietà della ricorrente inibisce in sé l'applicazione alla stessa del contestato regime vincolistico vanificando l'utilità di un'eventuale pronuncia di annullamento della delibera di Giunta regionale n. 1637 in esame.

5. - In sintesi, assorbita ogni altra censura, il gravame va in parte accolto e in parte dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

(Omissis)

(1) LE ZONE UMIDE ARTIFICIALI SONO ESCLUSE DALLE ZONE DI PROTEZIONE SPECIALE.

1. L'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 mod. con i decreti legislativi 24 marzo 2006, nn. 156 e 157), all'art. 42, lett. *l*), tra le aree di interesse paesaggistico tutelate per legge, indica «le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448».

Nessun'altra specificazione è contenuta nel testo; nemmeno i decreti ministeriali che individuano le singole zone con i relativi confini forniscono elementi per la loro identificazione e classificazione (1).

Occorre, quindi, far ricorso alla Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, ratificata con d.p.r. 13 marzo 1976, n. 448, che

(1) V.: FUZIO R., *Individuazione dei beni paesaggistici*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, 909;

ABRAMI A., voce *Parchi nazionali e regionali, riserve naturali e zone umide*, in *Noviss. Dig. it., App.*, V, Torino, 1884, 667.

definisce le zone umide quali «distese di paludi, di stagni, di torbiere o di acque naturali o artificiali, permanenti o temporanee, in cui l'acqua è statica o corrente, dolce, salmastra o salata, comprese le distese d'acqua marina la cui profondità, a bassa marea, non eccede i sei metri».

Una elencazione delle zone umide si rinviene, più recentemente, nel «Documento guida per definire le zone umide (*Horizontal Guidance Document on the Role of Wetland in the WFD*)», elaborato da un gruppo di esperti i cui lavori sono terminati nel 2003 e pubblicati nel 2005; precisamente dette zone sono catalogate in zone umide quali corpi d'acqua superficiali; zone riparie individuate quali elementi qualitativi delle acque superficiali; ecosistemi terrestri direttamente dipendenti dalle acque sotterranee; piccoli elementi del reticolo superficiale connessi con corpi idrici ed ecosistemi che influenzano in modo significativo i corpi idrici (2).

2. Nella giurisprudenza amministrativa in argomento, si deve segnalare la decisione del Consiglio di Stato, Sez. VI 7 dicembre 1993, n. 980 (3).

Questa si è pronunciata sull'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in relazione all'impugnabilità di provvedimenti che rispettivamente hanno costituito il fondo in questione in zona faunistica e vincolato a protezione delle bellezze naturali; nell'occasione, nell'affermare la sussistenza dell'interesse a ricorrere, è stato sottolineato il carattere autonomo del vincolo di terreno come zone umide ritenute meritevoli di tutela, in quanto il relativo provvedimento di individuazione della zona corrisponde a finalità ed assume contenuti specifici del tutto distinti sia rispetto al vincolo ambientale di cui alla l. 29 giugno 1939, n. 1497, preordinato alla salvaguardia delle bellezze naturali in genere, sia ai provvedimenti istitutivi di zone faunistiche introduttivi di specifica disciplina venatoria.

3. Passando all'esame della decisione in rassegna, si rivelano condivisibili le argomentazioni svolte a negare la qualificazione di «area umida» alla valle in questione e, quindi, la sua inclusione nelle zone di protezione speciale con sottoposizione al relativo regime vincolistico (divieto di prosciugamento e bonifica), atteso il carattere artificiale dell'area stessa.

Emerge, infatti, dagli atti di causa che si tratta di zona umida che non è tale *naturaliter*, ma per l'intervento dell'uomo: l'umidità viene creata ed assicurata con un'attenta e costosa attività di manutenzione e gestione degli impianti esistenti e con continue immissioni di acqua dall'esterno. Pertanto, sottolinea il T.A.R., in mancanza di tali immissioni, l'area «si prosciugherebbe in breve tempo, perdendo quelle caratteristiche ambientali che ne hanno determinato la sottoposizione al contestato vincolo».

Nella stessa decisione viene significativamente aggiunto, con considerazioni ugualmente meritevoli di adesione, che l'Amministrazione con la qualificazione in questione sortisce l'effetto di imporre una sorta di onere reale che non trova fondamento in alcuna disposizione di legge; in ciò si pone in contrasto con la tutela della proprietà e dell'iniziativa economica privata, garantita dagli artt. 41 e 42 della Costituzione, mentre gli oneri reali costituiscono un *numerus clausus* e devono essere espressamente previsti dalla legge.

Cristina Romanelli

(2) V.: Di Dio F., *Il diritto delle zone umide alla luce della Water Framework Directive n. 200/60/CE*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, I, 145; ID., *Tutela e conservazione delle zone umide nel diritto internazionale e comunitario dell'ambiente*, in questa *Riv.*, 2010, 227.

(3) In questa *Riv.*, 1995, 444, con nota di COSENTINO M.G. e in *Riv. giur. amb.*, 1994, 673, con nota di CIVITARESE MATTEUCCI S.

T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I - 8-11-2011, n. 383 - Arosio, pres.; Caso, est. - Sofiser s.r.l. (avv. Coffrini) c. Comune di Toano (avv. Casari) ed a.

Ambiente - Energia - Produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Realizzazione impianti - Individuazione siti idonei - Criteri indicati in pianificazione urbanistica - Illegittimità - Ragioni.

In tema di localizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, non spetta alle Regioni di provvedere in via autonoma alla individuazione dei criteri per il corretto inserimento ambientale dei medesimi impianti al di fuori delle linee guida nazionali ed in violazione del principio di leale collaborazione; a maggior ragione, risultati analoghi non possono essere perseguiti in sede di pianificazione urbanistica (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - Con contratto preliminare di compravendita la società ricorrente conveniva con E. S.p.A. la cessione di un appezzamento di terreno in località Fora di Cavola, nell'ambito del territorio del Comune di Toano, per una superficie di circa 12.000 mq; detta area, in particolare, era ricompresa nel perimetro del piano particolareggiato di iniziativa privata «Fora di Cavola», sub-comparto D.3.1.b., lotto 2, e sarebbe stata destinata da E. S.p.A. alla realizzazione di una centrale di produzione di energia rinnovabile a biomassa legnosa, tanto da venire espressamente subordinato l'accordo al conseguimento di tutte le approvazioni e autorizzazioni previste dalla legge per l'attuazione dell'indicato progetto. Successivamente, avendo l'Amministrazione comunale mutato le destinazioni d'uso dell'area oggetto del contratto preliminare di compravendita (v. delib. cons. n. 88 del 12 novembre 2010); la I. S.p.A. - subentrata *medio tempore* a E. S.p.A. - comunicava alla società ricorrente che la sopraggiunta variante urbanistica aveva reso l'area incompatibile con la destinazione prefigurata e che dunque il contratto preliminare doveva ritenersi risolto (v. nota prot. n. 2374 del 23 novembre 2010).

Poiché la nuova disciplina di piano conserva per l'area della società ricorrente l'ammissibilità di impianti tecnici e tecnologici ma escludendo - tra gli altri - le centrali a biomassa, l'interessata ha impugnato la determinazione comunale (omissis).

Il Collegio ritiene fondata, e assorbente delle altre, la censura con cui, a proposito della localizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, si è lamentato l'indebito esercizio da parte dell'Amministrazione comunale di funzioni che esulano dalle attribuzioni dell'ente locale.

Occupandosi della questione, la giurisprudenza (v. T.A.R. Toscana, Sez. II 7 aprile 2011, n. 629) ha avuto occasione di rilevare che:

- nell'ottica europea improntata al principio dello sviluppo sostenibile, il legislatore statale ha dato attuazione alla direttiva n. 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, mediante il d.lgs. n. 387 del 2003, che all'art. 12, nel dettare la disciplina del procedimento autorizzatorio per la realizzazione degli impianti alimentati da tali fonti, da un lato riconosce a detti impianti carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (comma 1) e conferisce all'autorità procedente - la Regione, ovvero la Provincia da questa delegata - il potere di rilascio dell'autorizzazione in variante agli strumenti urbanistici vigenti (comma 3), ma dall'altro lato non trascura di garantire il corretto inserimento degli impianti nell'ambiente, rimettendo a linee-guida da approvarsi in Conferenza unificata l'individuazione dei criteri in applicazione dei quali è consentita alle Regioni l'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti;

- l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel riflettere il *favor* del legislatore sovranazionale per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e dei relativi impianti di produzione, fa registrare la confluenza di profili di tutela ambientale, ricadenti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, e profili afferenti alla competenza concorrente di Stato e Regioni nelle materie della produzione, trasporto e distribuzione di energia, ovvero del governo del territorio, sicché deve escludersi che alle Regioni sia consentito provvedere in via autonoma alla individuazione dei criteri per il corretto inserimento ambientale degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, al di fuori delle linee guida nazionali ed in violazione del principio di leale collaborazione (v., tra le altre, Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119);

- se, alla luce della oramai consolidata giurisprudenza costituzionale, di una normativa statale che non contempla alcuna limitazione specifica alla localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili né pone divieti inderogabili ma rinvia all'adozione di criteri comuni per tutto il territorio nazionale, è negata al legislatore regionale la possibilità di provvedere autonomamente

all'individuazione dei siti idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, a maggior ragione deve escludersi che risultati analoghi possano venire perseguiti dagli enti locali in sede di pianificazione urbanistica, con conseguente illegittimità, per contrasto non solo con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ma anche con gli stessi principi costituzionali che governano l'allocazione delle funzioni normative e amministrative, degli atti di normazione secondaria che ponessero in ambito comunale limitazioni sconosciute alla legge statale.

Si tratta di conclusioni che il Collegio condivide, così come già la Sezione aveva anticipato in sede cautelare. Di qui l'illegittimità della variante urbanistica nella fattispecie impugnata, avendo la stessa circoscritto il ventaglio delle destinazioni d'uso ammissibili nell'area di Forà di Cavola, che erano inizialmente riferite, in generale, agli «impianti tecnici e tecnologici» e che poi, per effetto della revisione espressamente giustificata con l'esigenza di scongiurare il paventato aumento di emissioni inquinanti nella zona, sono state limitate agli impianti che non sono inceneritori; centrali a biomassa, centrali a combustibili fossili, centrali nucleari e centrali a biogas; per quel che riguarda, in particolare, le centrali a biomassa, è utile ricordare come l'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 387 del 2003 includa tra le fonti energetiche rinnovabili le «biomasse». Appare insomma evidente che l'Amministrazione comunale si è illegittimamente arrogato il potere di selezionare in via autonoma, a tutela dell'ambiente, le aree incompatibili con date tipologie di impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

Nè sull'interesse al ricorso incidono le vicende legate all'effettiva praticabilità del progetto di E. S.p.A. (ora I. S.p.A.) o le condotte successivamente poste in essere dalla ricorrente e dal promittente acquirente dell'area, in quanto la sola circostanza che la variante urbanistica impugnata restringa le possibilità di utilizzazione edificatoria del comparto, e quindi riduca anche la commerciabilità dell'immobile, è in sé ragione sufficiente per radicare nel proprietario l'interesse, giuridicamente tutelato, ad una pronuncia che rimuova le limitazioni illegittimamente introdotte dall'Amministrazione comunale.

(Omissis)

(1) ANCORA IN TEMA DI IMMISSIONI FUMARIE.

1. In tema di localizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, nel dare attuazione alla direttiva n. 2001/77/CE, ha fissato all'art. 12 chiari criteri relativamente alle procedure autorizzative.

In particolare, dopo aver premesso che le opere per la realizzazione degli impianti in argomento «sono di pubblica utilità ed indifferibilità ed urgenti» (comma 1), ha stabilito che per la costruzione e l'esercizio dei medesimi impianti è necessaria una «autorizzazione unica» che viene rilasciata dalla Regione o altro soggetto da questa delegato, rispettando le normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, a seguito di Conferenza di servizi cui partecipano tutte le Amministrazioni interessate (comma 3).

Per il concreto svolgimento del procedimento ora indicato, una *Conferenza unificata*, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con quello dell'ambiente e della tutela del territorio e con quello per i beni e le attività culturali, approva apposite «linee guida», intese, tra l'altro, ad *assicurare un corretto inserimento degli impianti, specialmente per quelli eolici, nel paesaggio*; viene aggiunto che, in osservanza di tali linee guida, le Regioni possono indicare aree o siti *non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti* (comma 10).

2. Sulla disciplina sopra riferita, la Corte costituzionale si è più volte pronunciata fornendo utili indicazioni per la sua corretta interpretazione e applicazione. Precisamente, con la sentenza 29 maggio 2009, n. 166 (1), pronunciandosi nei giudizi di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della l.r. Basilicata 26 aprile 2007, n. 9, in materia di energia, ha osservato che la norma di cui al menzionato comma 10 costituisce espressione della competenza statale di tutela dell'ambiente ma non esclude, per il suo inserimento nella più ampia disciplina di semplificazione delle procedure autorizzative all'installazione

di impianti alimentati da fonti rinnovabili, una possibile incidenza su altre materie, come produzione, trasporto e distribuzione di energia, e governo del territorio, rientranti nella competenza concorrente.

Per la presenza di queste diverse competenze legislative trova giustificazione il richiamo alla Conferenza unificata ma, pone in evidenza la Corte, «non consente alle Regioni, proprio in considerazione del preminente interesse ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti in argomento».

Le considerazioni svolte nella predetta sentenza sono state richiamate in quella successiva del 6 novembre 2009, n. 282 (2), emessa nel giudizio di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della l.r. Molise 21 maggio 2008, n. 15, sugli insediamenti degli impianti eolici e fotovoltaici, che pongono limitazioni ai medesimi impianti.

Rileva la Corte che la normativa statale di cornice non contiene alcuna limitazione specifica o divieto inderogabile per l'individuazione di aree non idonee all'installazione degli impianti e che la facoltà delle Regioni di provvedere al riguardo è consentita «solo *in attuazione* delle predette linee guida».

Perciò, solo dopo che sia stato verificato nell'idonea fase di concertazione, in base al principio di leale cooperazione, un «bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi, variamente modulati, rilevanti in questo ambito (...) [al fine di pervenire] alla compiuta definizione di adeguate forme di temperamento di tali esigenze», potrà farsi valere la competenza in proposito della Regione; pertanto, in questa successiva fase, i criteri precedentemente stabiliti potranno costituire il punto di partenza per un adeguamento alle specifiche caratteristiche del suo territorio.

In linea con i principi affermati nelle precedenti pronunce è la sentenza della Corte costituzionale 26 marzo 2010, n. 119 (3), emessa nel giudizio di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della l.r. Puglia 21 ottobre 2008, n. 34, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili nelle zone agricole considerate di particolare pregio.

La Corte ribadisce che l'indicazione di aree o siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti può avvenire solo sulla base di linee guida approvate nella Conferenza unificata; in loro mancanza non è permesso alle Regioni di stabilire in via autonoma i criteri per il corretto inserimento degli impianti.

L'eventuale iniziativa della Regione si pone, in contrasto con la ricordata norma di cui all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 che impone una «ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito in ossequio ai principi di leale cooperazione».

3. Sulla scorta del riferito orientamento della giurisprudenza della Corte costituzionale, il T.A.R. Emilia-Romagna - Parma, Sez. I con la sentenza 8 novembre 2011, n. 383, in rassegna, è pervenuto alla condivisibile conclusione che l'Amministrazione comunale, in sede di pianificazione urbanistica, non possa procedere alla classificazione di alcune aree come idonee all'installazione di date tipologie di impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

Poiché, come sopra è stato rilevato, la normativa statale non contempla alcuna limitazione per la collocazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in assenza di criteri predisposti per l'intero territorio nazionale, dalle linee guida approvate in sede di Conferenza unificata, la competenza in materia non può essere riconosciuta, in via autonoma, al legislatore regionale; per gli stessi motivi ed a maggior ragione tale competenza non può essere ammessa per l'ente comunale (4).

Vincenzo Perillo

(1) V. in *Foro it.*, 2009, I, 2296.

(2) V. in *Foro it.*, 2010, I, 1983.

(3) V. in *Foro it.*, 2010, I, 2619.

(4) T.A.R. Toscana, Sez. II 7 aprile 2011, n. 629, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 4, 1224.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di SALVATORE ALTIERO)

Servitù - Prediali - Servitù coattive - Passaggio coattivo - Determinazione del passo - Ampliamento - Condizioni necessarie - Presupposti previsti dall'art. 1051, comma 2, c.c. - Accesso più breve alla pubblica via per il fondo dominante e minor danno per il fondo servente - Valutazione comparativa delle esigenze dei fondi interessati - Necessità - Conseguenze - Fattispecie. (C.c., artt. 1051 e 1052)

Cass. Sez. II Civ. - 23-5-2012, n. 8153 - Felicetti, pres.; Migliucci, est.; Pratis, P.M. (conf.) - Pilello (avv. Perelli ed a.) c. Richichi ed a. (avv. Dell'Erba). (Conferma Trib. Palmi 25 ottobre 2007)

Condizioni necessarie per procedere all'ampliamento di una servitù di passaggio coattivo già esistente sono, ai sensi del richiamo operato dal comma 3 dell'art. 1051 c.c., quelle poste dal comma 2 della stessa disposizione, che attribuisce rilievo all'accesso più breve alla via pubblica e al minor danno al fondo servente ed impone, perciò, una valutazione comparativa delle esigenze dei fondi interessati, dovendo escludersi invece, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata (artt. 2 e 3 Cost.), che, ove la servitù già esista, occorre senz'altro procedere all'ampliamento della stessa a meno che ciò sia impossibile o attuabile solo con dispendio o disagi eccessivi. Ne consegue che il proprietario del fondo servente è legittimato ad eccepire l'idoneità di altro accesso in diverso sito o fondo, se questo realizzi la via più breve e sia meno dannoso dell'ampliamento richiesto. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza impugnata, che aveva rigettato la domanda rilevando l'esistenza di percorsi alternativi da realizzare su fondi di terzi, i quali assicuravano un accesso più breve alla via pubblica e non implicavano l'abbattimento di alberi, come, invece, sarebbe stato necessario nel caso di ampliamento della servitù già esistente, nonché l'assenza di vantaggi per il fondo dominante derivanti dalla meccanizzazione del processo produttivo) (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. II 24 agosto 2000, n. 11091, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 1832. In senso difforme si segnala Cass. Sez. II 14 dicembre 1994, n. 10702, *ivi*, 1994, 12. Per l'ampliamento coattivo di un passaggio pedonale l'art. 1051, comma 3, c.c., richiede la preesistenza di una servitù di passaggio sul fondo su cui realizzare l'ampliamento; la necessità dell'ampliamento per la coltivazione o per l'uso conveniente del fondo dominante; l'interclusione in senso relativo del fondo dominante, ossia che esso non abbia uscita diretta sulla pubblica via.

*

Imposte e tasse - Tributi erariali indiretti - Oli vegetali minerali - Tributi anteriori alla riforma del 1972 - Imposte di fabbricazione - Oli vegetali e minerali - Accise - Carburante composto da miscela di gasolio e biodiesel - Aliquota agevolata prevista per il gasolio destinato ad autotrazione - Applicazione - Limiti - Fondamento. (Dir. CEE del Consiglio 19 ottobre 1992, n. 81, art. 8; d.lgs. 28 dicembre 2001, n. 452, art. 5; d.lgs. 8 luglio 2002, n. 138, art. 1)

Cass. Sez. V Civ. - 13-4-2012, n. 5860 - Pivetti, pres.; Cirillo, est.; Del Core, P.M. (conf.) - Marche Multiservizi S.p.A. (avv. Cortiglioni ed a.) c. Agenzia dogane Ancona (Avv. gen. Stato). (Cassa e decide nel merito *Comm. trib. reg. Ancona 11 febbraio 2010*)

In tema di imposte di fabbricazione sugli oli minerali, il carburante costituito da una miscela di gasolio e di biodiesel, denominato biofox, è soggetto alla tassazione prevista per il gasolio, e per la sola parte formata da questa componente, rilevando non la qualità di questo come elemento di una composizione chimica, ma solo la destinazione del prodotto finale, e trovando perciò applicazione l'aliquota agevolata prevista per il gasolio per autotrazione dall'art. 5 del d.l. 28 dicembre 2001, n. 452, come prorogato dall'art. 1 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, mentre è esente da accisa la parte di miscela formata da biodiesel, attesa la finalità di protezione dell'ambiente voluta dal legislatore sia interno che europeo (1).

(1) In merito, già Cass. Sez. V 28 marzo 2012, n. 4950, in *Giust. civ. Mass.*, 2012, 3, 409, aveva stabilito che in tema di imposte di fabbricazione sugli oli minerali, i prodotti indicati dall'art. 21, comma 2, d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, tra cui il gasolio, sono sottoposti ad accisa in ragione della loro effettiva destinazione ed utilizzazione come combustibile o carburante, e non della loro composizione chimica, riferendosi infatti la disposizione ai prodotti «destinati ad essere usati, messi in vendita o usati come combustibile o carburante», si ha riguardo all'intero ciclo economico del prodotto, dalla fabbricazione al consumo. V. anche Cass. Sez. V 17 gennaio 2005, n. 814, in *Dir. e giust.*, 2005, 13, 65.

*

Imposte e tasse - Tributi locali (comunali, provinciali, regionali) - Tassa raccolta di rifiuti solidi urbani interni - Tariffa di igiene ambientale - Applicabilità dell'IVA - Esclusione - Per il periodo fino alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 - Fondamento - Natura tributaria della tariffa fino alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 - Disciplina di cui all'art. 14, comma 33, del d.l. n. 78 del 2010 convertito in legge n. 122 del 2010 - Efficacia - Dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006. (D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 1; d.p.r. 15 novembre 1993, n. 507; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 238; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 14, comma 33; l. 30 luglio 2010, n. 122)

Cass. Sez. V Civ. - 13-4-2012, n. 5831 - D'Alonzo, pres.; Merone, est.; Del Core, P.M. (conf.) - Due di Costruzioni metalliche s.r.l. (avv. Lai ed a.) c. Ascit Servizi ambientali S.p.A. ed a. (avv. Baldacci). (Cassa e decide nel merito *Comm. trib. reg. Firenze 21 gennaio 2010*)

La tariffa di igiene ambientale non è assoggettabile ad IVA per il periodo antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, attesa la sua natura tributaria, evidenziata anche dalla sentenza n. 238 del 2009 e dall'ordinanza n. 64 del 2010 della Corte costituzionale; né assume alcun rilievo, per tale periodo, la disposizione interpretativa di cui all'art. 14, comma 3, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in l. 30 luglio 2010, n. 122, in quanto la stessa, riconoscendo la natura non tributaria della tariffa soltanto con riferimento alla disciplina di cui all'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, costituisce un chiaro indice della volontà di non incidere sul diritto vivente fino alla data di entrata in vigore del medesimo testo normativo (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. V 2 marzo 2012, n. 3293, in *Giust. civ. Mass.*, 2012, 3, 264.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Ambiente - Aria - Emissioni in atmosfera - Installazione impianto di verniciatura industriale - Preventiva autorizzazione - Necessità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 269 e 279)

Cass. Sez. III Pen. - 23-4-2012, n. 15500 - Squassoni, pres.; Lombardi, est.; Volpe, P.M. (conf.) - Botti, ric. (*Conferma Trib. Piacenza 15 marzo 2011*)

La installazione di un impianto di verniciatura industriale con due camini di aspirazione per le emissioni in atmosfera, in una azienda per attività di carrozzeria che non prevedeva tale tipo di lavorazione, costituisce indubbiamente una modificazione sostanziale dello stabilimento soggetta anche essa a preventiva autorizzazione, la cui carenza è punita con la stessa pena di quella prevista per la totale mancanza di autorizzazione (1).

(1) In fattispecie relativa alla previsione normativa derivante dal combinato disposto degli artt. 279 e 269 del d.lgs. n. 152 del 2006, vedi: Cass. Sez. III 23 luglio 2008, n. 30863, Antolotti, rv. 240.760.

*

Sanità pubblica - Rifiuti non pericolosi - Attività di raccolta, trasporto e abbandono - Assenza delle prescritte autorizzazioni - Risarcimento danni. (C.c., art. 2043; c.p., art. 185)

Cass. Sez. III Pen. - 23-4-2012, n. 15495 - Squassoni, pres.; Lombardi, est.; Volpe, P.M. (conf.) - Congedo ed a., ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Maglie 5 ottobre 2010*)

Il danno subito dal privato quale conseguenza delle violazioni in materia di disciplina dei rifiuti è risarcibile secondo gli ordinari criteri ed i principi generali in materia di danni (art. 2043 c.c. e 185 c.p.) (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 27 giugno 1992, in *Giust. pen.*, 1993, II, 239.

*

Acque - Tutela delle acque dall'inquinamento - Rifiuti liquidi - Reflui stoccati.

Cass. Sez. III Pen. - 3-4-2012, n. 12476 - Mannino, pres.; Rosi, est.; Iacoviello, P.M. (conf.) - Giulino, ric. (*Conferma Trib. Nicosia 18 gennaio 2011, n. 149/2009*)

Lo stoccaggio in apposite vasche di raccolta delle acque reflue provenienti dal lavaggio delle strutture e delle attrezzature di un'impresa integra il reato di deposito incontrollato di rifiuti allo stato liquido (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 10 settembre 2009, n. 35138, Bastone, rv. 244.784, in questa Riv., 2010, 41.

*

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Trasporto abusivo di rifiuti contenenti amianto - Elemento soggettivo - Colpa - Imprudenza - Fattispecie. [C.p., artt. 5 e 43; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256, comma 1, lett. b)]

Cass. Sez. III Pen. - 6-12-2011, n. 45342 - Ferrua, pres.; Gentile, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Mastrangelo, ric. (*Dichiara inammissibile App. Potenza 19 novembre 2010*)

Il trasporto di rifiuti pericolosi (nella specie contenenti amianto) necessita dell'autorizzazione né rileva, in presenza di una condotta imprudente, ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo del reato rappresentato dalla colpa, l'ignoranza circa la natura di rifiuto pericoloso del materiale trasportato (1).

(1) In riferimento al trasporto dei rifiuti, vedi: Cass. Sez. III 20 marzo 2003, n. 22053, Grossi, rv. 225.324, in *Riv. pen.*, 2004, 463.

*

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Trasporto abusivo eseguito dal produttore/detentore degli stessi - Mezzi adibiti al trasporto non autorizzati - Reato - Configurabilità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256)

Cass. Sez. III Pen. - 6-12-2011, n. 45332 - Ferrua, pres.; Gentile, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Doris, ric. (*Conferma Trib. Lanciano 18 febbraio 2010*)

Il trasporto di rifiuti speciali, anche se prodotti o detenuti dal gestore, ove non eseguito da ditta regolarmente iscritta nell'apposito Albo nazionale, dev'essere effettuato tramite automezzi autorizzati. (Nella specie il ricorrente, titolare di una stazione di servizio carburante e rivendita di pneumatici per auto, aveva reiteratamente eseguito il trasporto di pneumatici fuori uso in discarica con automezzi propri, non autorizzati) (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 25 novembre 2008, n. 9465, Bertolino, rv. 242.984.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Reato punito dall'art. 5, lett. b), della legge n. 283 del 1962 - Alimenti in cattivo stato di conservazione - Detenzione in condizioni igieniche precarie - Reato - Configurabilità. [L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, comma 1, lett. b)]

Cass. Sez. III Pen. - 11-11-2011, n. 41074 - Ferrua, pres.; Teresi, est.; Fodaroni, P.M. (diff.) - Nassar, ric. (*Annulla in parte con rinvio Trib. Milano 5 novembre 2010*)

Il cattivo stato di conservazione di un prodotto alimentare, la cui detenzione integra il reato contravvenzionale di cui all'art. 5, comma 1, lett. b), della l. 30 aprile 1962, n. 283, è configurabile anche nel caso di detenzione in condizioni igieniche precarie. (Fattispecie di detenzione di prodotti ittici confezionati e successivamente collocati in un frigo a pozzetto a contatto con altri alimenti) (1).

(1) In riferimento alla nozione di «cattiva conservazione» di prodotti alimentari, vedi: Cass. Sez. III 21 settembre 2007, n. 35234, Lepori, rv. 237.518.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Agricoltura e foreste - Boschi - Regione Campania - Elementi - Rilevanza della densità. (L.r. Campania 7 maggio 1996, n. 11)
Agricoltura e foreste - Boschi - Taglio degli alberi - Preventiva autorizzazione paesaggistica - Necessità - Autorizzazione in sanatoria - Esclusione.
Bellezze naturali (protezione delle) - Autorizzazione paesaggistica - Procedimento - Annullamento da parte della Soprintendenza del parere emesso dal Comune - Esclusione - Intervento della Soprintendenza in sede endoprocedimentale - Parere della Soprintendenza - Carattere vincolante per il Comune - Sussiste. (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146)

T.A.R. Campania, Sez. IV - 20-3-2012, n. 1348 - Nappi, pres.; Passarelli Di Napoli, est. - B. S.p.A. (avv. Como) c. Ministero beni e attività culturali (Avv. distr. Stato) e Comune di Napoli (avv. Accattatis Chalons D'Oranges ed a.).

Nella Campania, ai sensi della l.r. n.11/1996, sono da considerarsi boschi i terreni nei quali esista o venga comunque a costituirsi, per via naturale o artificiale, un popolamento di specie legnose forestali arboree o arbustive a densità piena, a qualsiasi stadio di sviluppo si trovino (1).

Il taglio di alberi nei boschi può effettuarsi solo a seguito di autorizzazione paesaggistica, per cui non è ammessa una autorizzazione in sanatoria prevista invece per i c.d. abusi edilizi minori (2).

Il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (c.d. codice Urbani) ha ridisegnato, all'art. 146, il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, eliminando, nel sistema a regime, il potere della Soprintendenza di annullare l'autorizzazione paesaggistica già emessa dal Comune e prevedendo l'intervento della medesima Soprintendenza in sede endoprocedimentale, con facoltà di formulare un parere che risulta espressione di un potere decisorio complesso facente capo a due apparati distinti, per cui si anticipa, già in sede procedimentale, l'apporto partecipativo dell'autorità statale, con conseguente esclusione che il Comune possa discostarsi dal parere della Soprintendenza (3).

(1-3) Il T.A.R. ha posto in evidenza che il disboscamento di un'area vincolata non può essere qualificato come abuso «minore», in considerazione della sua rilevante incidenza sul territorio e sul paesaggio.

Sulla terza massima, in senso conforme, v. T.A.R. Campania, Sez. VIII 11 gennaio 2011, n. 53, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 220.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono - Obbligo di rimozione - Responsabilità del proprietario dell'area - Accertamento - Sussistenza condotta dolosa o colposa - Necessità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192)

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II - 28-2-2012, n. 522 - Veneziano, pres.; Spampinato, est. - M.F.M. e G.M.M. (avv. Santagati) c. Comune di Siracusa (avv. Albani).

In tema di tutela ambientale, è illegittima l'ordinanza di smaltimento di rifiuti indiscriminatamente rivolta al proprietario dell'area in ragione della sua sola qualità, senza che sia stata effettuata, come richiede l'art. 192, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, alcuna specifica istruttoria in contraddittorio con i soggetti interessati tesa a valutare la possibilità di imputare lo sversamento dei rifiuti al proprietario medesimo a titolo di dolo o colpa (1).

(1) Giurisprudenza pressoché pacifica. *Ex plurimis*, in senso conforme, v.: T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 2 novembre 2011, n. 1901, in questa Riv., 2012, 358, con nota di PERILLO V.; T.A.R. Campania, Sez. IV 18 giugno 2010, n. 13059, *ivi*, 2010, 696, con nota di ROMANELLI C.

Edilizia e urbanistica - Boschi - Aree incendiate - Disciplina urbanistica applicabile - Quella vigente precedentemente all'incendio - Legittimità. (L. 21 novembre 2000, n. 353, art. 10, comma 1)

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III - 14-2-2012, n. 276 - Trizzino, pres.; Caprini, est. - C.R. e R.R. (avv. ti Ratano e Nicolardi) c. Comune di Salve (n.c.).

La disposizione di cui all'art. 10, comma 1, l. 21 novembre 2000, n. 353, che vieta l'edificazione sui soprassuoli boschivi interessati da incendi e impedisce destinazioni diverse da quelle in atto prima dell'incendio stesso, mira ad impedire che l'area possa divenire edificabile per il solo fatto dell'evento incendiario, onde va interpretata nel senso che tale divieto non si può estendere agli interventi costruttivi che sarebbero stati consentiti prima di detto evento (1).

(1) Nella specie, è stata ritenuta legittima la realizzazione di una casa rurale già ammessa dalle destinazioni d'uso vigenti al momento dell'incendio.

Per riferimenti, v.: Cons. Stato, Sez. IV 9 luglio 2010, n. 4457, in questa Riv., 2011, 271, con nota di GILBERTI G.; Cons. Stato, Sez. V 15 luglio 1998, n. 1048, in *Cons. Stato*, 1998, I, 1147.

*

Ambiente - Tutela - Legittimazione ad agire - Associazioni e comitati ambientalisti - Sono legittimati - Contenuto dell'interesse ambientale - Nozione allargata - Legittimità.

Ambiente - Procedura VIA - Informativa ambientale e partecipazione del pubblico - Osservanza - Adempimenti imposti da Convenzione di Aarhus - Si aggiungono alla normativa nazionale. (L. 16 marzo 2001, n. 108; Convenzione di Aarhus 25 giugno 1998; l. 8 luglio 1986, n. 349, art. 6)

T.A.R. Sardegna, Sez. II - 6-2-2012, n. 91 - Scano, pres.; Plaisant, est. - Italia nostra Onlus (avv. ti Satta, Romano e Dore) c. Comune di Teulada (avv. ti Ciaglia, Caso e Rossi), Regione Sardegna (avv. ti Pani e Serra), Soprintendenza beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologici delle Province di Cagliari ed Oristano (Avv. distr. Stato) e S. s.r.l. (avv. ti Montanaro e Cossu).

Le associazioni e/o comitati ambientalisti sono legittimati ad agire non solo con riferimento alla tutela degli interessi ambientali in senso stretto, ma anche con riferimento alla tutela ambientale in senso lato, per cui possono impugnare atti aventi finalità urbanistica ove si riconnettano specifici interessi ambientali da tutelare anche in via strumentale e indiretta attraverso l'annullamento, totale o parziale, dello strumento urbanistico (1).

Nella procedura VIA, l'osservanza di quanto prescritto dall'art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349, ai fini dell'informativa ambientale della partecipazione del pubblico, non sostituisce gli adempimenti imposti dall'art. 6 della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, ratificata dall'Italia con la l. 16 marzo 2001, n. 108, per cui la medesima procedura può considerarsi efficacemente portata a conoscenza solo nel momento in cui il soggetto potenzialmente interessato (come un'associazione ambientalista) abbia avuto esauriva conoscenza di tutte le fasi in cui si è articolata (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. V 23 ottobre 2002, n. 5824, in *Cons. Stato*, 2002, I, 2314; T.A.R. Sardegna, Sez. II 6 ottobre 2008, n. 1816, in *Giurisd. amm.*, 2008, II, 1390.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v. T.A.R. Toscana, Sez. II 30 luglio 2008, n. 1870, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 5, 756.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Modifica del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio. *Reg. Commissione 6 febbraio 2012, n. 101/2012*. (G.U.U.E. 11 febbraio 2012, n. 39)

Modifica del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti al fine di includere alcuni rifiuti non classificati nell'allegato III B. *Reg. Commissione 16 febbraio 2012, n. 135/2012*. (G.U.U.E. 17 febbraio 2012, n. L 46)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [New Season Comber Potatoes/Comber Earlies (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 20 febbraio 2012, n. 148/2012*. (G.U.U.E. 21 febbraio 2012, n. L 48)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Limone di Rocca Imperiale (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 20 febbraio 2012, n. 149/2012*. (G.U.U.E. 21 febbraio 2012, n. L 48)

Modifica dell'allegato III del regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione, all'etichettatura e alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose. *Reg. Commissione 24 febbraio 2012, n. 164/2012*. (G.U.U.E. 25 febbraio 2012, n. L 53)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Alföldi kamillavirágzat (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 24 febbraio 2012, n. 165/2012*. (G.U.U.E. 25 febbraio 2012, n. L 53)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Κουφέτα Αμυγδαλού Γεροσκήπου (Koufeta Amygdalou Geroskipou) (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 2 marzo 2012, n. 180/2012*. (G.U.U.E. 3 marzo 2012, n. L 64)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Melon de Guadeloupe (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 2 marzo 2012, n. 181/2012*. (G.U.U.E. 3 marzo 2012, n. L 64)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Armagh Bramley Apples (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 7 marzo 2012, n. 185/2012*. (G.U.U.E. 8 marzo 2012, n. L 69)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Schwäbische Spätzle / Schwäbische Knöpfe (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 7 marzo 2012, n. 186/2012*. (G.U.U.E. 8 marzo 2012, n. L 69)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Tolminc (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 7 marzo 2012, n. 187/2012*. (G.U.U.E. 8 marzo 2012, n. L 69)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette

[Susina di Dro (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 7 marzo 2012, n. 188/2012*. (G.U.U.E. 8 marzo 2012, n. L 69)

Modifica del regolamento (CE) n. 889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio in ordine alle modalità di applicazione relative al vino biologico. *Reg. esecuzione Commissione 8 marzo 2012, n. 203/2012*. (G.U.U.E. 9 marzo 2012, n. L 71)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Cinta Senese (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 13 marzo 2012, n. 217/2012*. (G.U.U.E. 15 marzo 2012, n. L 75)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Béa du Roussillon (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 13 marzo 2012, n. 218/2012*. (G.U.U.E. 15 marzo 2012, n. L 75)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Sel de Guérande/Fleur de sel de Guérande (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 19 marzo 2012, n. 238/2012*. (G.U.U.E. 20 marzo 2012, n. L 80)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Sistema nazionale di certificazione per biocarburanti e bioliquidi. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 23 gennaio 2012*. (G.U. 7 febbraio 2012, n. 31)

Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'art. 49, comma 4 *quater*, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122. *D.P.R. 19 ottobre 2011, n. 227*. (G.U. 3 febbraio 2012, n. 28)

Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'art. 28 della l. 4 giugno 2010, n. 96. *D.Lgs. 9 gennaio 2012, n. 4*. (G.U. 1° febbraio 2012, n. 26)

Iscrizione della denominazione «Seggiano» nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 7 febbraio 2012*. (G.U. 23 febbraio 2012, n. 45)

Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo. *D.L. 9 febbraio 2012, n. 5*. (G.U. 9 febbraio 2012, n. 33, suppl. ord. n. 27)

Sistema nazionale di vigilanza sulle strutture autorizzate al controllo delle produzioni agroalimentari regolamentate. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 16 febbraio 2012*. (G.U. 1° marzo 2012, n. 51)

Disposizioni per l'attuazione del regolamento di esecuzione n. 426/11 e la gestione informatizzata della notifica di attività con metodo biologico ai sensi dell'art. 28 del reg. (CE) del Consiglio del 28 giugno 2007, n. 834 e successive modifiche, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 1° febbraio 2012*. (G.U. 23 marzo 2012, n. 70)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale. *L. 24 marzo 2012, n. 28*. (G.U. 24 marzo 2012, n. 71)

Approvazione del formulario per la comunicazione relativa all'applicazione dell'art. 29 *terdecies*, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in attuazione della direttiva (CE) n. 2008/01 relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 15 marzo 2012*. (G.U. 31 marzo 2012, n. 77)

LEGISLAZIONE REGIONALE

ABRUZZO

Macellazione per il consumo familiare di animali di allevamento delle varie specie ai sensi dell'art. 4 della l.r. 27 ottobre 2010, n. 45. *R.R. 21 dicembre 2011, n. 2*. (B.U. 30 dicembre 2011, n. 79)

Modifiche alla l.r. 3 agosto 2011, n. 25 e disposizioni in materia di Consorzi di bonifica. *L.R. 13 gennaio 2012, n. 4*. (B.U. 27 gennaio 2012, n. 5)

Interventi per il sostegno della qualità e della tracciabilità delle produzioni agricole della Regione Abruzzo. *L.R. 13 gennaio*

2012, n. 6. (B.U. 27 gennaio 2012, n. 5)

LAZIO

Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili. *L.R. 16 dicembre 2011, n. 16*. (B.U. 28 dicembre 2011, n. 48)

Modifiche alla l.r. 6 dicembre 2004, n. 17 «Disciplina organica in materia di cave e torbiere e modifiche alla l.r. 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche» e successive modifiche. *L.R. 18 luglio 2011, n. 7*. (B.U. 21 luglio 2011, n. 27, suppl. ord. n. 145)

Regolamento per l'organizzazione comune dei mercati agricoli limitatamente al settore ortofrutticolo, in attuazione del reg. CE n. 361/2008 del Consiglio del 14 aprile 2008 (che modifica il reg. CE n. 1234/2007 recante organizzazione comune di mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli - regolamento unico OCM) e delle relative disposizioni applicative. *R.R. 16 dicembre 2011, n. 12*. (B.U. 28 dicembre 2011, n. 48)

LIBRI

Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente. Analisi giuridica, economica e tecnica. AA.VV., a cura di ALBERTO PIEROBON, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, pp. 1703, € 98,00.

Sia per chi abbia davvero voglia, più che l'ambizione, di porsi come *eco giurista*, sia per chi abbia realmente a cuore di contribuire ad una gestione tecnica od amministrativa dei problemi della tutela dell'ambiente che non sia solo burocratica o astratta, l'Opera che si segnala si pone davvero in primissimo piano.

Lo sforzo profuso nella realizzazione di questo lavoro collettaneo, infatti, non si limita solo a raggiungere una pur rilevante mole quantitativa, ma anche e soprattutto, quel che più conta, un livello qualitativo complessivo di rara portata nell'attuale e vasto panorama delle analisi giuridiche, tecniche ed economiche che ruotano attorno alle varie problematiche ambientali. Il peso di queste problematiche - per le sollecitazioni ricevute dalle accelerazioni normative nei diversi settori, per la focalizzazione dell'opinione pubblica sulla tutela ambientale non solo come protezione dell'ambiente ma come fonte di equilibrio sociale, per le preoccupazioni nazionali e internazionali di prevenzione, tutela e regolazione - è noto a tutti ed è sufficiente qui darlo per dato.

Già dal titolo, come è evidente, l'Opera denuncia quindi la propria ambizione e la sua ampia latitudine (qui non riassumibile con la pedissequa elencazione dei sessantasei capitoli in cui le tre parti sono ripartite affrontando ogni tema generale e particolare): ma c'è da dire che l'ambizione viene appagata assai efficacemente.

Il merito di questo risultato, ad avviso di chi scrive, appar-

tiene al metodo, o se si vuole alla logica, che risultano adottati nel perseguire il risultato stesso: un metodo e una logica che coraggiosamente pongono al centro del lavoro collettaneo l'esigenza e l'obiettivo di offrire al lettore, tecnico, studioso o amministratore che sia, contributi non solo e non tanto vari per tematica (in un'opera così ampia sarebbe stato comunque doveroso data la vastità della «galassia-Ambiente») quanto piuttosto diversi per gusto e sapore e dunque con una portata di stimoli assai differenziata, il tutto senza sacrificare la completezza e la organicità interna di ogni argomento trattato da ciascun Autore.

L'Opera si rivela in questo, rispetto alla materia generale di cui si occupa, di una utilissima inusualità, fruibile cioè anch'essa come una sorta di ecosistema, in cui le forti diversità di interesse e di passione per gli argomenti proposti dagli Autori proprio per questo coesistono naturalmente, per così dire, e si equilibrano reciprocamente, dando corpo ad una grande mosaico dialettico e non ad una inanimata sommatoria di problemi, più o meno risolti o da risolvere.

Il valore aggiunto dell'Opera, ne va dato atto, appare allora proprio quello consistente nel fatto che il lettore, sia esso ignaro di una qualche problematica di settore sia esso bisognoso di approfondire taluna di esse, non si trova di fronte alla illusione di poter avere a disposizione verità accademiche o ad un sistema giuridico illustrato, soggiogato dalle prospettazioni di «chi ne sa di più», bensì di fronte alla consapevolezza di poter saggiare autonomamente i problemi e le visuali proposte e confrontarsi istintivamente con essi, stimolato alla riflessione, al dubbio e alla verifica.

Alessandro Savini