

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA  
Presidenza della Giunta Regionale

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 27 – 28 settembre 2001

**“Le novità in campo ambientale e forestale (L. 93/2001; L. 122/2001;  
Artt. 7 e 8 L.57/2001; D. Lgs. 22/2001) ”**

Relatore:  
Gianna Di Danieli

Ufficio legislativo e legale  
Servizio per la progettazione e la consulenza legislativa

## RELAZIONE

### **“LE NOVITA’ IN CAMPO AMBIENTALE E FORESTALE (L. 93/2001; L. 122/2001; ARTT. 7 E 8 L. 57/2001; D. LGS. 227/2001)”**

L'ultimo scorcio della XIII legislatura è stato caratterizzato dall'emanazione di una serie di provvedimenti legislativi dal carattere spiccatamente ambientale, a conclusione di un generale processo di adeguamento della legislazione nazionale ai nuovi principi della normativa comunitaria vigenti in materia che, in gran parte, attendevano il necessario recepimento.

Tralasciando l'esame delle novità, pure importanti, che hanno riguardato i settori della repressione e della lotta agli incendi boschivi, del vincolo idrogeologico e della difesa del suolo, e dell'inquinamento elettromagnetico, in questa sede ci si limiterà al commento di due interessanti provvedimenti, l'uno considerato, per il suo contenuto generale ed eterogeneo, come un vero e proprio collegato in materia ambientale; l'altro di riforma ed ammodernamento del settore agricolo-forestale, ma con importanti implicazioni anche di ordine paesaggistico-ambientale.

#### **La legge 23 marzo 2001, n. 93 recante “Disposizioni in campo ambientale”**

Finalità primaria di questa legge è stata, fin dalla presentazione del relativo disegno, quella di impegnare concretamente ed efficacemente risorse per sostenere attività, iniziative e progetti destinati alla tutela dell'ambiente.

Nel corso dell'*iter* al Senato sono stati inseriti, tuttavia, anche interventi non ricollegabili a specifici impegni di spesa ma comunque finalizzati a migliorare il sistema della prevenzione, della tutela e dei controlli ambientali ed a disciplinare le competenze ed i meccanismi di funzionamento degli organismi operanti in materia.

Ne è risultato un provvedimento *omnibus* piuttosto frammentato, scarsamente omogeneo e quindi criticabile sotto il profilo della qualità legislativa, nel quale si sommano puntuali modifiche a leggi di settore, ad esempio in materia di rifiuti, ad interventi di promozione e sostegno di attività di gestione ambientale, a parziali e, purtroppo, monche riforme del sistema sanzionatorio ambientale penale, quali l'introduzione del reato di organizzazione di traffico illecito di rifiuti come esito finale di un ben più ampio progetto di riforma del Codice Penale.

Dato il carattere eterogeneo e composito del provvedimento legislativo infine emanato (approdato per due volte al Senato a causa delle numerose modifiche intervenute nel corso dell'approvazione alla Camera) conviene procedere all'esame delle disposizioni ambientali più significative, tra cui quelle in tema di:

- a) potenziamento del sistema dei controlli ambientali;
- b) aree protette;
- c) certificazione ambientale;

- d) bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, in particolare dall'amianto;
- e) rifiuti.

#### **a) Potenziamento del sistema dei controlli ambientali**

Con riguardo a questo punto, l'**articolo 1** della legge ha provveduto a finanziare diversi interventi rivolti ad assicurare:

- 1) uno standard minimo omogeneo di controlli sull'ambiente e sul territorio ed a fornire un supporto tecnico-informativo all'attuazione delle normative statali e regionali;
- 2) lo sviluppo delle Agenzie regionali per la protezione ambientale al fine di organizzarle come sistema integrato a rete;
- 3) l'adeguamento e qualificazione della rete e della strumentazione dei laboratori per i controlli ambientali;
- 4) il coordinamento del sistema informativo ambientale (compresa, in particolare, la cartografia geologica e geotematica, con i sistemi informativi geologici per la realizzazione di carte del rischio idrogeologico).

Le risorse previste sono state assegnate all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici – APAST – di recente istituzione.

La nuova struttura, che viene dotata di un consiglio federale in rappresentanza delle agenzie regionali, con la riforma dell'organizzazione del Governo di cui al D. Lgs. 300/1999 assorbirà i servizi tecnici nazionali e si sostituirà all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente – ANPA -, i cui organi sono comunque destinati a restare in carica fino all'emanazione dello statuto della nuova Agenzia.

Le disposizioni in esame costituiscono indubbiamente una risposta alla necessità di assicurare una razionalizzazione ed un coordinamento dell'attività di vigilanza e di controllo ambientale, oggi frammentata tra una molteplicità di organismi a vario titolo competenti, al fine di raggiungere un maggior grado di efficacia e di potenziare in questo ambito il ruolo delle agenzie di protezione ambientale (nazionali e regionali) che risulta fondamentale nell'ipotizzato sistema dei controlli ambientali.

Queste strutture, nate in seguito alla parziale abrogazione della L.833/1978 per effetto del referendum abrogativo del 18 aprile 1993, sono state, come è noto, istituite con la L. 61 del 1994 che ha sottratto le funzioni di controllo in materia ambientale alle competenze delle strutture sanitarie e le ha trasferite in capo alle nuove Agenzie.

Esse annoverano tra i loro compiti il controllo e la prevenzione ambientale e forniscono il supporto tecnico-scientifico, attraverso le proprie strutture laboratoristiche, agli altri organi con analoghe competenze sul territorio, nonché agli Enti con funzioni di pianificazione e programmazione in materia ambientale promovendo, in particolare, la raccolta di dati, l'effettuazione di studi, ricerche, monitoraggi sullo stato dell'ambiente in funzione di prevenzione ambientale.

L'obiettivo perseguito con l'istituzione di queste strutture è stato quello della creazione di un sistema unico della prevenzione ambientale ed igienico-sanitaria, su base regionale, in un'ottica di gestione e tutela integrata dell'ambiente adeguata ad ogni livello territoriale.

Con le modifiche apportate dalla legge in esame il perseguimento di tale obiettivo risulta ulteriormente rafforzato attraverso il coordinamento dell'intera attività ad opera della struttura centrale, presso cui le agenzie regionali sono rappresentate nel nuovo consiglio federale, organo con funzioni consultive nei confronti del direttore generale e del comitato direttivo, a sua volta composto in parte da membri designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

### **b) Aree protette**

Con riguardo alle aree protette si segnala la nascita del Parco nazionale della Costa Teatina; l'avvio dei lavori per l'istituzione della riserva marina di Penisola Maddalena - Capo Murro di Porco e l'ampliamento del Parco Nazionale d'Abruzzo al Lazio e Molise.

### **c) Certificazione ambientale**

In relazione a questo punto di particolare interesse è l'introduzione del principio della contabilità "verde" per gli Enti locali (articolo 21) con la promozione presso comuni, province e regioni dell'adozione dei programmi di sviluppo sostenibile "Agende 21" locali, ovvero certificazioni di qualità ambientale territoriale, e di interventi di contabilità ambientale territoriale, favorendo così nuove forme sperimentali di politica ambientale.

All'**articolo 18** vengono invece riconosciute agevolazioni alle imprese che hanno ottenuto la registrazione al sistema comunitario di ecogestione e audit EMAS ai sensi del regolamento CEE n. 1836/93, recentemente sostituito dal Regolamento CE 0761/2001, che incoraggia l'adesione volontaria degli industriali (ed oggi anche di tutte le società, aziende, imprese, autorità ed istituzioni in possesso dei requisiti previsti) ad un sistema comunitario di gestione ambientale volto a migliorare le loro prestazioni ambientali.

In particolare si prevede che, in sede di rinnovo delle autorizzazioni ambientali all'esercizio di un impianto, ovvero per la reinscrizione all'Albo previsto dalla normativa sui rifiuti, le imprese che risultino registrate ai sensi della normativa comunitaria, possano sostituire tali autorizzazioni, o il nuovo certificato di iscrizione al suddetto Albo, con semplice autocertificazione resa alle autorità competenti, ai sensi della normativa vigente in materia, ossia del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa emanato con DPR 28 dicembre 2000, n. 445.

Queste disposizioni costituiscono diretta attuazione dei nuovi principi della politica comunitaria in materia ambientale.

L'Unione europea ha infatti intrapreso, a partire dal Quinto programma, un nuovo approccio strategico fondato sul riconoscimento del ruolo fondamentale delle imprese nella soluzione del problema ambientale, secondo il meccanismo di "responsabilità condivise", ed ha quindi rafforzato il dialogo tra pubblica autorità e settore industriale incoraggiando la conclusione di accordi su base

volontaria o, comunque, l'adozione di altre forme di autoregolamentazione verso un più elevato livello di tutela ambientale.

E' stata frutto della nuova politica ambientale sostenuta da questo Programma la creazione del sistema di ecogestione ed eco-auditing EMAS la cui massima diffusione viene oggi incoraggiata anche dal nuovo Programma, il Sesto, intitolato "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" (2001-2010).

Un breve cenno deve essere fatto alle perplessità espresse dalla dottrina, che continua a mantenere un atteggiamento sostanzialmente prudente nei confronti di questi strumenti, circa la compatibilità delle disposizioni di favore sopra citate, che indubbiamente li rendono appetibili per le imprese, con il rispetto delle disposizioni sanzionatorie. In particolare viene evidenziata una sostanziale elusione dall'applicazione del regime sanzionatorio, in gran parte penale, previsto dalle normative ambientali (D. Lgs. 22/1997, D. Lgs. 152/1999, ecc.) a cui i nuovi strumenti consentono di derogare, e che potrebbe indurre alla prospettazione di censure di incostituzionalità per violazione degli articoli 3, 11 e 25 della Costituzione.

#### **d) Amianto**

Con l'**articolo 20** viene autorizzata la spesa di 14 miliardi di lire in tre anni per la realizzazione di una mappatura completa dell'amianto presente sul territorio nazionale ai fini della individuazione dei relativi interventi di bonifica urgente.

Il tema dell'amianto è sempre attuale ed in massima parte non risolto nonostante la sua produzione sia fuori legge da parecchi anni, anche e soprattutto per i problemi connessi alle difficoltà del suo smaltimento .

Con la legge approvata si è quindi individuata una procedura di realizzazione degli interventi di bonifica da attuarsi, ai sensi dell'art. 17, comma 3 della legge 400/1988, con regolamento adottato con decreto del ministro dell'ambiente, di concerto con quello del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Il regolamento interministeriale dovrà indicare i criteri per l'attribuzione del carattere di urgenza agli interventi di bonifica ; il coinvolgimento delle regioni e delle strutture periferiche del ministero dell'ambiente e dei servizi territoriali regionali tra i soggetti competenti a realizzare la mappatura, ed infine individuare le fasi e la progressione della realizzazione della stessa.

#### **e) Rifiuti**

Numerose sono le modifiche che hanno interessato il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 recante "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio" e che possiamo qui raggruppare, per comodità di lettura, in quattro gruppi:

- 1) una serie di disposizioni tese a rinforzare il sistema della prevenzione e ad incentivare il recupero di materiali dai rifiuti attraverso il completamento del sistema degli Osservatori e la creazione delle "borse rifiuti";
- 2) una serie di modifiche tese a precisare l'ambito applicativo del Decreto stesso con riguardo a specifici materiali quali le terre e rocce da scavo;

- 3) alcune disposizioni in tema di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, con modificazione dell'articolo 17 del D. Lgs. 22/97, attinenti la natura degli interventi stessi e le concrete modalità di esecuzione;
- 4) un ultimo gruppo di disposizioni dirette a rafforzare il quadro sanzionatorio degli illeciti ambientali in materia di rifiuti anche attraverso la previsione di una nuova figura di reato.

### **1) Istituzione degli Osservatori provinciali sui rifiuti e delle "borse rifiuti"**

Tra le novità introdotte dalla nuova legge in materia di rifiuti figura all'**articolo 10, comma 5** l'istituzione degli Osservatori provinciali sui rifiuti, in qualità di sedi di supporto dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti, con lo scopo di realizzare un modello a rete al fine dell'esercizio delle funzioni di programmazione e di controllo dell'Osservatorio stesso.

Viene inoltre demandata ad un apposito regolamento interministeriale da adottarsi, l'istituzione di una sorta di "borse rifiuti" (**articolo 7**), con collegamento informatico tra le Camere di commercio, l'ANPA e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti concernente i dati e le informazioni in loro possesso riguardo ai rifiuti, ai materiali recuperati dai rifiuti ed alle relative tecnologie, allo scopo di favorire concretamente il riciclaggio dei rifiuti ed il successivo utilizzo dei materiali recuperati.

### **2) Esclusione dai rifiuti delle terre e rocce da scavo non contaminate da inquinanti**

Tra le numerose modifiche che hanno interessato il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 cd. Decreto "Ronchi", particolare interesse riveste la nuova esclusione dal campo di applicazione del medesimo delle terre e delle rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per rinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti (attualmente contenuti nel D.M. 471/1999 sulle bonifiche).

Tra i "non rifiuti" vengono ora, inoltre, fatti rientrare anche i materiali vegetali non contaminati da inquinanti, provenienti da alvei di scolo ed irrigui, utilizzabili tal quali come prodotto.

La norma pone termine ad un situazione che aveva visto prima il Ministero dell'ambiente affermare, con una circolare interpretativa (n. UL/2000/10103 del 28 luglio 2000) la non applicabilità della normativa sui rifiuti alle terre e rocce da scavo che non presentassero concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti di accettabilità previsti per le bonifiche di cui al D.M. 471/99, poi la Corte di Cassazione penale, Sez. III, con sentenza del 24 agosto 2000, n. 2419, aveva ribadito che anche i materiali non pericolosi derivanti dall'attività di scavo sono da considerarsi rifiuti, smentendo in questo senso, sia pure senza mai citarla espressamente, la nota del Ministero.

Deve essere sottolineato come il problema della qualificazione dei materiali da scavo e della relativa disciplina sia stato, fin dall'inizio, piuttosto problematico per il legislatore: nella prima versione approvata del Decreto Ronchi tali materiali figuravano tra quelli esclusi dall'applicazione della disciplina sui rifiuti (art. 8 del D. Lgs. 22/97).

A seguito delle contestazioni mosse dalla Commissione europea, con il D. Lgs. 389/97, l'esenzione prevista per tali materiali fu, poi, soppressa in adeguamento all'art. 2 della Direttiva 91/156/CEE che non comprende tra le esclusioni dal campo di applicazione della normativa comunitaria, tra l'altro, appunto, tali materiali ed essi furono inseriti con una formulazione piuttosto ambigua, tra i rifiuti speciali "in quanto pericolosi".

Nel Catalogo dei rifiuti essi sono stati ricompresi alla voce 17.05.01, ma non risultano individuati tra quelli pericolosi di cui all'allegato D del D. Lgs. 22/97.

Le terre e le rocce da scavo sono state, inoltre, citate tra i rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero individuati con il D.M. 5 febbraio 1998 (al punto 7.31 dell'Allegato1 tra i rifiuti ceramici ed inerti).

Anche per le ambiguità dei riferimenti normativi sopra evidenziati, le terre da scavo sono state oggetto di dibattito dottrinale tra chi li riteneva materiali comunque soggetti alla disciplina dei rifiuti e chi invece li considerava "non rifiuti".

Con la norma oggi approvata viene, infine, ancorato ad un preciso riferimento normativo il criterio di identificazione del materiale come rifiuto proposto nella nota del Ministero dell'ambiente, e legato alla presenza o meno di concentrazioni di inquinanti che in base all'ordinamento vigente (D.M. 471/99) rappresentano un rischio per la tutela della salute e dell'ambiente e quindi determinano un'esigenza di controllo sulla destinazione finale di tali materiali e delle fonti inquinanti in essi presenti.

### **3) Bonifica e ripristino ambientale**

Le modifiche apportate all'articolo 17 del D. Lgs. 22/97 concernente la bonifica dei siti inquinati sono tutte contenute nell' **articolo 9** della legge in esame.

Innanzitutto viene aggiunta agli interventi che costituiscono onere reale sui siti inquinati, oltre alla bonifica e al ripristino ambientale, anche la "realizzazione di eventuali misure di sicurezza", che logicamente precedono il recupero dei siti e sono volte ad evitare l'aggravarsi della situazione di inquinamento, il suo propagarsi e, di conseguenza, una situazione di pericolo per l'incolumità pubblica (**articolo 9, comma 1**).

Si tratta dell'estensione dell'onere civilistico previsto dall'art.17, commi 10 e 11 del D. Lgs. 22/97 per l'ipotesi in cui il responsabile dell'inquinamento non adempia agli obblighi di bonifica e debba farlo il Comune d'ufficio: in questo caso è previsto che gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale (e d'ora in poi anche di messa in sicurezza) costituiscano onere reale sulle aree inquinate e che tale vincolo debba essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica al fine di rendere valida una eventuale compravendita del sito bonificato (ai sensi dell'art. 18, comma 2 della L. 47/85).

In secondo luogo, viene precisato che, sempre "per impedire l'ulteriore propagazione degli inquinanti ed il conseguente peggioramento della situazione ambientale", nel caso in cui il sito inquinato sia soggetto a sequestro, l'autorità giudiziaria che lo ha disposto deve autorizzarne l'accesso per consentire l'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino delle aree inquinate che si rivelino necessari (**articolo 9, comma 3**).

Infine viene precisato (**articolo 9, comma 4**) che gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, disciplinati dall'articolo 17 del D. Lgs. 22/97, debbono essere sempre effettuati, indipendentemente dalla tipologia, dalle dimensioni e dalle caratteristiche dei siti inquinati, nonché dalla natura degli inquinamenti medesimi trattandosi di attività dovuta, posta a carico dell'inquinatore e rispondente a principi generali: si tratta infatti dell'applicazione anche in questo ambito del noto principio comunitario "chi inquina paga" posto a tutela del singolo e della collettività, soggetti titolari del diritto ad usufruire di un ambiente salubre.

#### **4) Modifiche al sistema sanzionatorio ed introduzione del reato di "organizzazione di traffico illecito di rifiuti"**

L'**articolo 10** della legge, al **comma 4** introduce una serie di nuovi illeciti sanzionati amministrativamente aggiungendo all'art. 51 del D. Lgs. 22/1997 tre nuovi commi: da 6 ter a 6 quinquies.

I commi aggiunti individuano nuove ipotesi di sanzioni amministrative a carico dei soggetti che partecipano obbligatoriamente al Consorzio per il riciclaggio di rifiuti di beni di polietilene, ai sensi dell'art. 48, comma 2 del D. Lgs. 22/97, e che non adempiano agli obblighi di partecipazione previsti e connessi con l'attività di gestione dei rifiuti. Si tratta di sanzioni differenziate nell'ammontare a seconda della categoria di soggetti interessata (produttori, importatori, imprese, ecc.) e del quantitativo di beni in polietilene oggetto dell'illecito (comma 6 ter e quater).

Il comma 6 quinquies invece pone a carico dei soggetti predetti un obbligo di versamento di contributo annuo, per il funzionamento del Consorzio obbligatorio, superiore nell'ammontare a lire centomila, per l'inosservanza del quale sono previste sanzioni amministrative parimenti differenziate nell'ammontare.

Tra le novità più importanti previste dalla nuova legge figura, infine, l'introduzione, all'articolo 22, del reato di "organizzazione di traffico illecito di rifiuti" con l'inserimento, dopo l'art. 53, di un articolo 53 bis al decreto legislativo 22/97.

Viene così potenziato il sistema di contrasto delle attività illegali nel settore dei rifiuti riconoscendo al reato previsto la natura di delitto in aggiunta alle altre ipotesi di reati contravvenzionali già esistenti.

La nuova disposizione punisce infatti, al comma 1, come delitto per il quale è prevista la pena della reclusione da uno a sei anni, il comportamento di chi, per conseguire un profitto ingiusto, attraverso un'attività organizzata, in più occasioni cede, riceve, trasporta, esporta o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti.

Sono previsti, nel comma 2, aumenti di pena nel caso di rifiuti ad alta radioattività (nel qual caso è prevista la pena della reclusione da tre a otto anni); inoltre è stabilita l'irrogazione di pene accessorie (interdizione dai pubblici uffici; interdizione da professioni ed arti; interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione) in caso di condanna (comma 3).

Infine, il comma 4 ha previsto che, con la sentenza di condanna, nonché con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del CPP (per l'ipotesi di

patteggiamento) sia sempre ordinato il ripristino dello stato dell'ambiente, anche condizionando la concessione della sospensione condizionale della pena all'esecuzione del ripristino stesso.

Occorre rilevare come questo singolo articolo, che si innesta sul decreto legislativo 22/97 e non sul Codice Penale, rappresenti l'esito finale di un ben più penetrante ed incisivo pacchetto di proposte di modifica del Codice Penale per il contrasto della criminalità organizzata in materia ambientale elaborate prima da un'apposita commissione (Commissione Ecomafia), istituita e presieduta dal Ministro dell'ambiente, ed approvate dal Consiglio dei Ministri, e poi fuse in un unico testo con le proposte di analogo contenuto elaborate dalla Commissione Bicamerale sul ciclo dei rifiuti al termine di un complesso lavoro di analisi e di studio del problema.

Il pacchetto di modifiche proposto prevedeva l'inserimento nel Codice Penale, nel Libro II, dopo il Titolo VI riguardante i delitti contro l'incolumità pubblica, di un apposito Titolo VI bis appositamente denominato "Delitti contro l'ambiente" e comprendente una serie di nuovi reati in materia ambientale.

Le finalità di questa proposta erano ad un tempo di tipo "culturale", volte a meglio inquadrare al livello della normazione codicistica, ritenuta più idonea, i beni giuridici fondanti la convivenza civile nella società e di tipo repressivo, volte ad assicurare il passaggio dalla tradizionale utilizzazione, per gli illeciti ambientali, delle figure contravvenzionali allo strumento maggiormente repressivo del delitto, più consono ad esprimere il maggiore disvalore di tali violazioni, anche in considerazione dell'operare, per le contravvenzioni, di meccanismi prescrizionali eccessivamente frequenti.

Era stata, in particolare, proposta l'introduzione del "delitto di inquinamento ambientale"; di quello di "alterazione del patrimonio naturale"; di quello di "traffico illecito di rifiuti".

Accanto a tali fattispecie si era poi inteso introdurre l'ipotesi delittuosa cd. di "frode in materia ambientale" volta ad incriminare non solo la falsificazione, ma anche l'omissione della documentazione prescritta in materia ambientale, nonché l'uso di tale falsa documentazione per commettere i reati sopra citati.

Come evidenziato, del progetto di riforma originariamente previsto, sostanzialmente abbandonato nel corso della legislatura, è stato operato uno stralcio del solo articolo relativo al traffico illecito di rifiuti inserendolo, come modifica al D. lgs. 22/97 e non al Codice Penale, come nuova ipotesi di delitto in materia ambientale, accanto alle altre ipotesi contravvenzionali già esistenti.

### **Le novità in campo agricolo- forestale:**

la **legge 27 marzo 2001, n. 122** recante **"Disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale"**; gli **artt. 7 e 8 della legge 5 marzo 2001, n. 57** recante **"Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati"**; il **Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227** recante **"Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57"**;

Il pacchetto di misure complessivamente adottate nel settore agricolo-forestale risponde soprattutto alla necessità di rilanciare e modernizzare il settore per adeguarlo alle esigenze determinate dalla nuova politica agricola comunitaria fornendo agli imprenditori agricoli un quadro di riferimento certo ed organico, basato su alcuni principi fondamentali, anche di carattere organizzatorio.

In secondo luogo esso risponde alla necessità di armonizzazione del settore, che tenga conto delle diverse realtà territoriali, sotto il profilo dell'ordinamento giuridico, attraverso l'adozione di un sistema unico volto a dare trasparenza all'esercizio dell'attività, alle forme giuridiche ed alle vicende della vita dell'impresa.

Ferma restando la previsione della futura adozione di appositi testi unici in materia di agricoltura, pesca e acquacoltura di cui all'articolo 7 della L. 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998), i termini per la cui emanazione sono stati prorogati di ventiquattro mesi dalla L. 57/2001 in esame, con i provvedimenti legislativi complessivamente adottati si è realizzata una prima parziale riforma del settore attraverso l'introduzione dei nuovi principi incentrati sullo sviluppo di un'agricoltura competitiva, sostenibile, multifunzionale e diffusa su tutto il territorio, con un'attenzione alla salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente ed una sensibilità maggiore dedicata alle esigenze di tutela dei consumatori allo scopo di coniugare l'esigenza della libertà di mercato con quella di tutela della qualità dei prodotti agricoli.

Le modifiche apportate sono state quindi rivolte ad assicurare che gli interventi pubblici nel settore riconoscano la funzione economica, sociale ed ambientale svolta dalle attività agricole, sul modello già seguito dalla Francia, al fine della valorizzazione delle produzioni tipiche, locali e tradizionali, con l'introduzione di sistemi che consentano la tracciabilità dei prodotti, *"riconoscendo all'agricoltore il duplice ruolo di produttore di alimenti biologicamente sani, con adeguati standards di garanzia igienica, e di protettore dell'ambiente, attraverso attività di allevamento e di coltivazione capaci di incidere sulla conservazione dello spazio rurale e delle biodiversità"*.<sup>1</sup>

Deve essere evidenziato come le finalità perseguite con i provvedimenti emanati, coerenti con la politica agricola dell'Unione Europea, presentino forti connessioni anche con gli obiettivi stabiliti dai regolamenti di attuazione di Agenda 2000 e con il regolamento (CE) n. 1257 del 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale; con la legge 23 dicembre 1999, n. 499 sulla razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo ed agro-alimentare, nonché con il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2001-2004 che ribadisce, per il sistema agro-alimentare e forestale, gli obiettivi individuati all'art. 7 della L 57/2001.

La **legge 27 marzo 2001, n. 122** recante **"Disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale"**

La finalità originaria del disegno di legge presentato, contenente disposizioni varie in materia agricola e forestale, connesse ad obblighi di natura comunitaria, di natura finanziaria e di carattere organizzativo, era quella di

---

<sup>1</sup> XIII Commissione, Resoconto di mercoledì 5 luglio 2000, pag. 119.

fornire un inquadramento normativo unitario ad una materia su cui le regioni stavano assumendo orientamenti diversi.

Nel corso dei lavori parlamentari sono venute tuttavia ad accavallarsi altre questioni ed il Governo ha presentato altri provvedimenti, tra cui il disegno di legge delega finalizzato all'adozione di un apposito provvedimento di orientamento e modernizzazione in agricoltura contenente disposizioni strettamente connesse alla materia.

Ne è quindi scaturito un altro provvedimento omnibus, composto di disposizioni fra bro eterogenee, destinate a porre rimedio a pregresse carenze legislative, e per ciò criticabile. Esso costituisce, inoltre, solo una tappa del processo di riforma complessiva del settore, peraltro ancora in corso di realizzazione, e deve, quindi, necessariamente, essere letto insieme agli altri provvedimenti legislativi emanati quasi contestualmente: la legge 5 marzo 2001, n. 57 ed i relativi Decreti legislativi delegati.

La legge 122/2001 prevede comunque una serie di interventi, tra cui all' **articolo 1** il trasferimento all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) di risorse per compensare le somme trattenute dalla Unione Europea per le sanzioni conseguenti al mancato rispetto del regime comunitario relativo alle quote latte; all' **articolo 2** alcune modifiche all'albo degli esportatori di prodotti ortofrutticoli e agrumari, ed al successivo **articolo 6** l'incentivazione della formazione in agricoltura e degli interventi per i giovani agricoltori.

E' inoltre previsto all' **articolo 21** un condono previdenziale agricolo per i soggetti che regolarizzano le proprie posizioni contributive ed è introdotta una forma di attività definita di ospitalità rurale familiare (relativa al servizio di alloggio e di prima colazione nella propria abitazione), che diventa attività agrituristica se svolta con carattere professionale e continuativo da imprenditori agricoli, e che dovrà essere disciplinata dalle Regioni, nell'ambito delle iniziative finalizzate allo sviluppo rurale (**articolo 23**).

Al fine di tutelare la fauna selvatica e di prevenire e contrastare le violazioni di carattere penale riconducibili al fenomeno del bracconaggio di cui all'articolo 30 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, nonché ai fini di un rafforzamento delle condizioni di sicurezza nelle aree rurali e montane, inoltre, è previsto all' **articolo 8** il potenziamento dell'attività di vigilanza svolta dal Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, della citata legge n. 157 del 1992.

La **legge 5 marzo 2001, n. 57** recante "**Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati**" collegata alla manovra di finanza pubblica per il 2000 contiene, agli articoli 7 e 8, inseriti nel Capo II relativo agli "Interventi nei settori agricolo, forestale, della pesca e dell'acquacoltura", la delega al Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per l'orientamento e la modernizzazione dei settori suddetti.

Deve essere evidenziato che le norme di orientamento non erano mai state previste prima d'ora nell'ordinamento italiano e che la previsione contenuta nell'articolo 7 del provvedimento in esame si ispira direttamente all'ordinamento francese e, precisamente, alla "Loi d'orientation agricole" del 9 luglio 1999 apportando un notevole contributo alla riforma del settore agricolo

che, dal 1977, epoca di emanazione dell'ultima legge-quadro in materia, attendeva il necessario rinnovamento.

L'**articolo 7** della legge individua le finalità che si intendono perseguire, tra cui:

- promuovere ed incrementare la competitività delle imprese agricole;
- riconoscerne la multifunzionalità
- valorizzare la qualità e tipicità dei prodotti;
- garantire la tutela della salute dei consumatori nel rispetto del principio di precauzione;
- individuare e sviluppare sistemi di tracciabilità dei prodotti agricoli;
- favorire lo sviluppo sostenibile del sistema forestale.

L'**articolo 8** individua i principi e i criteri direttivi della delega che riguardano, tra l'altro, l'inquadramento giuridico di carattere generale dei soggetti e delle attività; l'integrazione dell'attività agricola con altre attività connesse (cosiddetta agricoltura multifunzionale); la diffusione dell'innovazione tecnologica; la promozione della gestione sostenibile del patrimonio forestale; la tutela e la valorizzazione dei prodotti tipici anche attraverso il sostegno dei distretti agroalimentari e delle strategie alimentari; l'incentivazione dell'imprenditoria giovanile; la semplificazione delle norme e delle procedure dell'attività amministrativa in agricoltura.

Il Comitato per la legislazione, in sede di esame del testo per la formulazione del relativo parere, con riguardo all'articolo 7, esprimeva alcune perplessità, in particolare sul punto se anche le finalità della delega conferita dovessero qualificarsi o meno come principi e criteri direttivi, integrando questi ultimi, ed invitava a valutare la congruità del termine per l'attuazione della delega (120 giorni dall'entrata in vigore della legge), anche in considerazione della vastità dell'oggetto e dei pareri da rendersi sui relativi schemi di decreti legislativi (parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; parere delle competenti Commissioni della Camera e del Senato).

Il Ministero delle politiche agricole e forestali, tuttavia, con rara dimostrazione di tempismo e tempestività, considerata la particolare fase della legislatura, si attivava prontamente per l'attuazione della delega ponendo in essere la concertazione con tutti i soggetti interessati (Tavolo agroalimentare, confronti tecnici a livello governativo e con le regioni) sugli schemi di decreti legislativi da emanarsi e si giungeva quindi alla loro approvazione da parte del Consiglio dei Ministri il 2 maggio 2000, a nemmeno 2 mesi dall'entrata in vigore della legge delega.

I decreti legislativi infine emanati sono 3: **Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 226** – “Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell’acquacoltura, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”; **Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227** – “Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”; **Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228** – “Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”.

Finalità comune dichiarata dei decreti è quella di promuovere lo sviluppo del settore primario in un’ottica di filiera, nel rispetto delle vocazioni produttive del territorio nazionale, avendo cura di tutelare le risorse naturali, la biodiversità, il patrimonio culturale, il paesaggio agrario e quello forestale.

Deve essere subito evidenziato che le novità più significative e numerose sono contenute nel decreto in materia di agricoltura, come del resto appare subito chiaro dalla lettura della legge delega, in cui il rilievo maggiore, nell’individuazione degli obiettivi e dei criteri, è dato a tale materia e sono state naturalmente adottate in coerenza con la politica agricola dell’Unione Europea.

Viene modificato l’articolo 2135 del Codice Civile che definisce la figura dell’imprenditore agricolo come colui che esercita l’attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e allevamento. Oggi tale qualifica viene estesa anche alle attività connesse, ossia a quelle di manipolazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti, nonché fornitura di beni e servizi, quali le attività di ricezione ed ospitalità e di vendita diretta, mediante utilizzazione di attrezzature dell’azienda.

La definizione dei soggetti imprenditoriali e delle attività agricole principali e connesse risponde ad una esigenza di razionalizzazione normativa che era particolarmente avvertita anche in conseguenza delle interpretazioni offerte dalla giurisprudenza che ancoravano il concetto di attività agricola allo stretto collegamento con lo sfruttamento del terreno, nonché alla precedente formulazione della norma che si richiamava al concetto di “normalità”, di difficile interpretazione, per l’individuazione delle attività connesse con quelle principali. Lo scopo del legislatore, con la modifica in esame, è quello di considerare agricole quelle attività di trasformazione o di commercializzazione dei prodotti che, a prescindere dalle dimensioni dell’una o dell’altra attività, servono ad integrare o completare l’utilità economica finale dell’impresa agricola.

Viene inoltre riconosciuta la multifunzionalità dell’impresa agricola, e cioè la complementarità della dimensione economica dell’attività agricola con la sua vocazione ambientale, sociale e di assetto territoriale in coerenza con la riforma della politica agricola comune, a cui si accompagna il riconoscimento della possibilità per la pubblica amministrazione di affidare ai nuovi soggetti, con apposite convenzioni, le opere di difesa idrogeologica e di manutenzione del territorio, di salvaguardia del paesaggio agrario e forestale.

Tra le attività rurali che rientrano nel concetto di multifunzionalità sono ricomprese, ad esempio, il miglioramento fondiario, l’avviamento di servizi di sostituzione, i servizi essenziali per l’economia e la popolazione rurale, il

rinnovamento e il miglioramento dei villaggi, la protezione e la tutela del patrimonio rurale.

Particolare rilievo assume l'attenzione per la qualità dei prodotti attraverso la previsione dell'adozione di una specifica disciplina di tracciabilità degli alimenti, nonché attraverso l'istituzione di una Commissione interministeriale per la sicurezza alimentare (in luogo della Agenzia per la sicurezza alimentare proposta dal Parlamento) con il compito, ancora modesto, di studiare le problematiche relative alla materia.

Vengono infine mantenute le agevolazioni tributarie e creditizie delle persone fisiche anche nel caso di società di persone, per i soci in possesso della qualifica di coltivatore diretto e imprenditore a titolo principale.

Apparentemente più modeste, ma in realtà di notevole rilievo sotto il profilo dell'impatto con la disciplina paesaggistico-ambientale, sono le novità contenute nel **Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 – "Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57"** recante una nuova definizione di bosco ed incidente, appunto, direttamente sulla materia del vincolo ambientale.

Il decreto é integralmente rivolto, in attuazione delle previsioni della legge-delega, alla valorizzazione della selvicoltura quale elemento di sviluppo socio-economico, nel rispetto della salvaguardia ambientale del territorio.

Attraverso la promozione di una gestione sostenibile del patrimonio forestale si mira a favorire lo sviluppo di nuove opportunità imprenditoriali ed occupazionali, anche in forma associata o cooperativa, anche in adempimento agli impegni assunti a livello internazionale e comunitario dallo Stato italiano.

Il decreto tiene conto, in particolare, del regolamento (CE) n. 1257/99 che ha rilanciato il ruolo del settore forestale quale fattore determinante che dovrebbe realizzare l'equilibrio ambientale ed economico del mondo rurale ed evidenzia la necessità del coordinamento di tutte le pubbliche amministrazioni interessate (Ministeri e regioni), al fine di garantire la miglior efficacia degli interventi pubblici, soprattutto nelle zone montane, nonché l'utilizzo delle risorse naturali in maniera sostenibile, in un'ottica di autentica sussidiarietà degli interventi.

Tra le novità figura l'equiparazione agli imprenditori agricoli delle cooperative e dei loro consorzi che forniscono in via principale servizi silvicolture e la previsione, nell'ambito degli indirizzi stabiliti a livello internazionale e nazionale, della certificazione delle attività forestali ecocompatibili.

Significativi appaiono i compiti affidati alle regioni, tra i quali figurano, in particolare:

- le funzioni di programmazione forestale, ossia il compito di definire le linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali;

- il rilascio delle autorizzazioni alla trasformazione del bosco in altra destinazione d'uso del suob, nel rispetto della disciplina paesaggistica, sottolineando il principio che, di norma, la trasformazione del bosco è vietata e che, in ogni caso, deve essere compensata da rimboschimenti con specie autoctone;
- il controllo sullo stato fitosanitario del bosco;
- la disciplina delle modalità con le quali gli enti locali si sostituiscono nella gestione del bosco abbandonato qualora sia affetto da gravi processi di degrado.

Ma la novità più rilevante contenuta nel decreto è rappresentata dall'introduzione di una definizione del concetto di bosco, anche ai fini della tutela paesaggistico-ambientale, con possibilità, tuttavia, per le Regioni di discostarsene elaborando definizioni diverse nelle singole leggi regionali che verranno adottate in materia.<sup>2</sup>

Prima di passare ad analizzare nel dettaglio la norma e di coglierne le relative implicazioni, un breve excursus si impone per meglio comprendere la portata delle nuove disposizioni introdotte dal decreto.

Con l'emanazione della L. 431/1985, cd. legge "Galasso", oggi sostituita dal testo unico approvato con decreto legislativo n. 490/1999, vennero sottoposti a vincolo paesaggistico-ambientale, in qualità di beni ambientali complessivamente considerati, ed in aggiunta ai beni protetti puntualmente

---

<sup>2</sup> Stabilisce l' **articolo 2** del **D. Lgs. 227/2001**:

*"1. Agli effetti del presente decreto legislativo e di ogni altra normativa in vigore nel territorio della Repubblica i termini bosco, foresta e selva sono equiparati.*

*2. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo le regioni stabiliscono per il territorio di loro competenza la definizione di bosco e:*

- a) i valori minimi di larghezza, estensione e copertura necessari affinché un'area sia considerata bosco;*
- b) le dimensioni delle radure e dei vuoti che interrompono la continuità del bosco;*
- c) le fattispecie che per la loro particolare natura non sono da considerarsi bosco.*

*3. Sono assimilati a bosco:*

- a) i fondi gravati dall'obbligo del rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale;*
- b) le aree forestali temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva a causa di utilizzazioni forestali, avversità biotiche o abiotiche, eventi accidentali, incendi;*
- c) le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco;*

*4. La definizione di cui ai commi 2 e 6 si applica ai fini dell'individuazione dei territori coperti da boschi di cui all'articolo 146, comma 1, lettera g) del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.*

*5. Per arboricoltura da legno si intende la coltivazione di alberi, in terreni non boscati, finalizzata elusivamente alla produzione di legno e biomassa. La coltivazione è reversibile al termine del ciclo colturale.*

*6. Nelle more dell'emanazione delle norme regionali di cui al comma 2 e ove non diversamente già definito dalle regioni stesse si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno di cui al comma 5. Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti. E' fatta salva la definizione bosco a sughera di cui alla legge 18 luglio 1956, n. 759. Sono altresì assimilati a bosco i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale, nonché le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadri che interrompono la continuità del bosco."*

dalla L. 1497/1939, tra gli altri, " i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento" ( attuale articolo 146, comma 1, lettera g) del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490).

Con la legge "Galasso", legge di riforma economico-sociale, veniva compiuto un salto culturale con l'introduzione di una tutela del paesaggio improntata ad integralità e globalità, passando dalla concezione di bellezza naturale a quella di bene ambientale, e, quindi, di ecosistema fondante la qualità della vita e perciò interesse pubblico primario della comunità, secondo la ormai costante giurisprudenza della Corte Costituzionale (cfr. sul punto sentenze nn. 641 del 30.12.1987; 210 del 1987; in senso conforme v. anche sentenza Corte di Cass., Sez. III 19.6.1996, n. 5650).

Com'è noto, il vincolo ambientale imposto dalla L. 431/85, ed attualmente contenuto nel D. Lgs. 490/1999, è un vincolo relativo, superabile con apposita autorizzazione la cui emanazione è stata, fin dall'inizio, affidata alla regione, restando conservato allo Stato il potere sostitutivo di emanare l'autorizzazione prevista in vece della regione inerte nonché il potere di annullamento d'ufficio sulle autorizzazioni rilasciate dalla stessa.

Con riguardo alla categoria dei territori coperti da boschi e da foreste il problema che da subito si è posto ha avuto riguardo alla necessità di chiarire quando una formazione vegetale debba essere considerata bosco, per dimensioni, qualità ed importanza.

Dal punto di vista interpretativo la dottrina e la giurisprudenza intervenute sul punto hanno evidenziato che la scelta terminologica operata dal legislatore con l'espressione "il territorio coperto da foreste e da boschi.." sta a significare che è considerata protetta non solo la superficie boscata, ma anche quel determinato elemento del territorio che così lo caratterizza anche se, momentaneamente percorso o danneggiato dal fuoco e, quindi, addirittura privo di copertura arborea, nonché quello soggetto a vincolo di rimboschimento.

La scarsa giurisprudenza intervenuta sul punto ha inoltre riconosciuto che in assenza di una precisa definizione normativa della nozione di "bosco", quest'ultima possa essere ricavata non solo da elementi di carattere naturalistico ma anche da indici normativi, e che, quindi, il ricorso alle definizioni regionali, ove presenti, debba ritenersi consentito in quanto integrativo rispetto alla norma nazionale" (cfr. Cass. Pen. , Sez. III, sentenza del 22 ottobre 1999, n. 12108).<sup>3</sup>

Venendo alla norma infine emanata con il decreto legislativo in esame, si osserva che essa:

- a) attribuisce formalmente alle regioni il compito di elaborare una autonoma definizione di bosco, che tenga comunque conto di una serie di elementi individuati (al comma 2);

---

<sup>3</sup> La sentenza citata, tra l'altro, ha ribadito che si deve "comunque escludere che nella detta nozione possa rientrare un piccolo gruppo di alberi ovvero che possano rientrarvi i frutteti (siccome privi di caratteristiche "forestali"), mentre non è richiesto, per converso, che gli alberi debbano essere di alto fusto né che siano particolarmente fitti (avuto anche riguardo al testo normativo che si riferisce a "territori coperti da foreste o da boschi", da riguardarsi, quindi, come ecosistemi ed entità paesaggistiche comprensive anche di radure e parti rocciose, purché non escludenti una considerazione unitaria dell'insieme".

- b) stabilisce, al contempo, una disciplina generale transitoria, contenente la definizione tecnica suddetta, valida fino al momento dell'emanazione delle nuove leggi regionali;
- c) fa salve le definizioni di bosco già adottate dalle regioni che abbiano in tal senso provveduto (circostanza verificatasi per parte di esse nel corso degli ultimi anni).

Appare chiaro, in primo luogo, che, se lo scopo del legislatore era quello di dettare una definizione univoca ed unitaria di bosco, tale da superare le difficoltà interpretative evidenziate, l'obiettivo non può certo dirsi raggiunto: nel futuro (ma già oggi, come evidenziato, in gran parte le regioni hanno normato sul punto) avremo una serie di definizioni di bosco in luogo di una sola definizione, sia pure generica.

La seconda conseguenza, inevitabile, consisterà nell'applicazione diversa ed addirittura potenzialmente antitetica della normativa ambientale, dato che le disposizioni regionali saranno valide anche " ai fini dell'individuazione dei territori coperti da boschi di cui all'art. 146, comma 1, lettera g) del D. Lgs. 490/99", mettendo a rischio quella concezione integrata ed unitaria del bene ambiente che costituiva il fondamento della legge "Galasso" e che è stata più volte ribadita anche dalla Corte Costituzionale .

Devono essere inoltre considerate alcune delicate implicazioni sul piano sanzionatorio e penale: come è noto la legge di tutela ambientale non si limita ad imporre un vincolo, ma detta anche una disciplina dell'uso del bene bosco affinché esso risulti compatibile con le finalità di tutela ambientale perseguite, distinguendo gli interventi e le attività immediatamente consentite in tali aree e quelli invece sottoposti a procedimento autorizzatorio in quanto comportanti una modifica permanente dello stato dei luoghi, oggetto di necessaria valutazione da parte della competente autorità amministrativa (articoli 151 e 152 comma 1, lett. b) del D. Lgs. 490/99) .<sup>4</sup>

La sanzione prevista per la violazione di queste norme, contenuta nel successivo articolo 163 è di carattere penale, con conseguente obbligo di rimessione in pristino in caso di condanna o patteggiamento.

---

<sup>4</sup> **L'articolo 151** "Alterazione dello stato dei luoghi" stabilisce:

*"1. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di beni ambientali inclusi negli elenchi pubblicati a norma dell'articolo 140 o dell'articolo 144 o nelle categorie elencate dall'articolo 146 non possono distruggerli né introdurvi modificazioni, che rechino pregiudizio a quel loro esteriore aspetto che è oggetto di protezione.*

*2. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo dei beni indicati al comma 1, hanno l'obbligo di sottoporre alla regione i progetti delle opere di qualunque genere che intendano eseguire, al fine di ottenerne la preventiva autorizzazione.*

*3. L'autorizzazione è rilasciata o negata entro il termine perentorio di sessanta giorni.*

*omissis*

Il successivo **articolo 152** stabilisce:

*"1. Non è richiesta l'autorizzazione prescritta dall'articolo 151:*

*a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici;*

*b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio;*

*c) per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati alla lettera g) dell'articolo 146, purché previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia."*

Con la previsione oggi contenuta nell'articolo 2 del D. Lgs. 227/2001, che consente alle regioni di elaborare autonomamente proprie definizioni normative di bosco, anche ai fini della applicazione della normativa ambientale, si realizza di fatto una potenziale invasione della sfera penale, sia pure indiretta ed eventuale.

Infatti, a situazioni identiche sotto il profilo oggettivo e fattuale (stesse opere eseguite con le stesse modalità nello stesso tipo di formazione vegetale) potranno corrispondere conseguenze diverse sul piano sanzionatorio, a seconda che la regione interessata dall'intervento consideri o meno come bosco quella determinata formazione con evidenti problemi sotto il profilo della disparità di trattamento e della possibile violazione degli articoli 3 e 25 della Costituzione da parte della norma in oggetto.

Devono essere evidenziate, da ultimo, alcune perplexità circa il rispetto da parte del decreto legislativo in esame dei limiti e dei criteri contenuti nella legge delega e più sopra ricordati.

Occorre infatti sottolineare come, tra i principi e i criteri contenuti nella legge 57/2001 non compaia alcuna espressa previsione rivolta alla formulazione da parte del governo di una definizione di bosco unitaria, neppure in funzione sussidiaria della relativa attribuzione alla potestà regionale.

L'articolo 7, tra le finalità, contiene infatti l'indicazione di "favorire lo sviluppo sostenibile del sistema forestale"; mentre l'articolo 8 affida al governo il compito di addivenire alla definizione dei soggetti imprenditori forestali alla lettera a) ed alla definizione della attività di silvicoltura alla lettera b); nonché di assicurare la promozione della gestione sostenibile del patrimonio forestale alla lettera f).

Come è noto, in materia di esercizio di potere normativo delegato, le norme che precisano l'oggetto e stabiliscono principi e criteri direttivi delimitano anche il potere delegato del governo che, nell'ipotesi in cui si espliciti oltre tali limiti, costituisce violazione, mediata, dell'articolo 76 della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che i principi e i criteri direttivi debbono essere coordinati ed interpretati unitariamente, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano,<sup>5</sup> e che essi non esauriscono le scelte del legislatore delegato né sono tali da orientarlo esclusivamente, poiché egli esercita una sorta di potere di "riempimento" rispetto all'oggetto della delega che può comportare ulteriori scelte rispetto a quanto contenuto nei principi e criteri stessi.

Si potrebbe dunque sostenere che la previsione di una definizione di bosco, pur non espressamente prevista in sede di delega, abbia costituito esercizio da parte del governo del potere di riempimento summenzionato, al fine di addivenire ad una definizione compiuta di attività silvicolturale, ovvero di delimitare l'ambito di operatività relativo allo sviluppo sostenibile del settore forestale.

Permangono, tuttavia, alcune perplexità poiché occorre tenere presente anche l'ulteriore profilo che vede la considerazione dei principi e criteri divenire più rigorosa, orientando ogni scelta del legislatore delegato, e sancendo l'incostituzionalità di ogni disposizione adottata che non sia riconducibile ad un principio/criterio fissato nella legge delega, ove la materia interessata dalla

---

<sup>5</sup> Cfr. sentenze Corte Costituzionale 5 febbraio 1999, n. 15 e nn. 276, 163 e 126 del 2000.

delega presenti rilevanza penale, circostanza questa che, come già evidenziato sopra, potrebbe riguardare l'applicazione in concreto della normativa ambientale sottesa alla definizione di bosco approvata con il decreto legislativo fin qui esaminato.