

L'impatto economico del quadro normativo sulle imprese estrattive italiane. Un'analisi economico-giuridica

Executive Summary

di Francesca Ceruti e Chiara Guardamagna

Indice

Introduzione.....	2
Obiettivo e metodologia della ricerca.....	2
Sezione economica.....	3
Sezione giuridica.....	3
I risultati economici.....	5
Analisi territoriale.....	5
Analisi economico-finanziaria	7
Analisi territoriale delle imprese integrate verticalmente.....	8
Analisi economico-finanziaria delle imprese integrate verticalmente	9
I risultati giuridici.....	10
Temi di fondo	10
Procedure.....	12
Sanzioni	13

Introduzione

È pensiero diffuso che il settore estrattivo tratti esclusivamente risorse quali petrolio, carbone, gas naturale, oro e metalli preziosi. Tali materie prime sono infatti quelle che maggiormente sono coinvolte nelle questioni economiche di pubblico dominio dato il valore economico posseduto e le valenze simboliche che suscitano nell'immaginario collettivo.

Tuttavia, nel settore estrattivo sono ricomprese anche tutte quelle attività connesse all'estrazione da siti produttivi – cave o miniere – di materie prime non energetiche. Si tratta di materie prime come sabbia, argilla, pietre ornamentali e da costruzione che, nonostante il ridotto valore economico unitario, sono fondamentali per una molteplicità di settori a valle (es. costruzioni, ottica, cosmetica...).

Appare quindi evidente che l'industria estrattiva delle materie prime non energetiche abbia un'importanza considerevole per lo sviluppo civile di ogni Paese ma, nonostante permei costantemente sulla vita degli individui, non sempre ne viene percepita l'importanza nella quotidianità. Il settore estrattivo è, dunque, cruciale e strategico sebbene rimanga spesso confinato solamente alle esternalità negative strettamente connesse alle attività di cava o miniera. In altri termini, esiste una forte componente territoriale connessa alle diseconomie che l'attività estrattiva può generare. Infatti, dove esistono benefici diffusi ed effetti negativi concentrati sul territorio, accade generalmente che le attività finiscano con lo scontrarsi con evidenti fattori di conflittualità e accettabilità presso la popolazione locale. Ciò nonostante, l'estrazione di questi materiali concorre significativamente alla formazione del PIL nazionale.

Obiettivo e metodologia della ricerca

Obiettivo della presente ricerca è quello di fornire un quadro di sintesi del settore comprensivo di una valutazione dal punto di vista economico-finanziario e un'analisi delle fonti giuridiche che ne regolano il funzionamento con riferimento sia alla disciplina delle procedure abilitative sia alla disciplina delle procedure sanzionatorie.

Al fondo un duplice obiettivo. Da un lato, presentare la serie storica derivante dal monitoraggio continuo del settore in termini di equilibri aziendali. Dall'altro lato, evidenziare gli effetti, e i costi, del sistema normativo e delle prassi che vi si ricollegano tenuto conto della dilatazione temporale del procedimento autorizzatorio, e tenuto conto altresì dell'articolazione del regime repressivo che involge vari livelli di competenze e di interessi da tutelare.

Così costruita, la ricerca tende a rappresentare in una visione d'insieme il contesto complessivo economico-giuridico in cui si inserisce l'azione delle imprese dell'industria estrattiva, seguendo un approccio multidisciplinare che rileva tanto le criticità quanto le potenzialità di sistema, per superare le une e valorizzare le altre. L'intento, condiviso con lo spirito dell'osservatorio, è di individuare, partendo dalle inefficienze e dopo aver fatto il punto della situazione, gli elementi di una gestione virtuosa ed economicamente funzionale in modo da fornire un supporto concreto agli operatori che devono confrontarsi con un impianto regolatorio complesso e distribuito su diversi piani di legislazione, rispetto al quale si avverte il bisogno di ammodernamento e di armonizzazione al diritto europeo e alle linee interpretative ad esso associate.

Secondo questa impostazione, la trattazione è articolata in due differenti sezioni, una di stampo economico-finanziario che analizza il trend del settore nell'ultimo triennio e una con un taglio prettamente giuridico.

Sezione economica

La base di riferimento dell'analisi è la banca dati AIDA BvD contenente i bilanci delle società di capitali operanti in Italia. La scelta permette di avere uno standard di riferimento – le attività d'impresa sono infatti declinate secondo i codici ATECO2007 – per la classificazione delle aziende estrattive e dei relativi prodotti. Nello specifico, le attività estrattive di materie prime non energetiche rientrano nei codici *B07 – Estrazione di minerali metalliferi* e *B08 – Altre attività di estrazione di minerali da cave e miniere*.

L'analisi che segue si riferisce agli ultimi bilanci disponibili (triennio 2010–2012) depositati dalle imprese presso le Camere di Commercio. Il database è stato, ovviamente, depurato e normalizzato al fine di presentare dati verosimili e corretti.

Duplici è l'analisi che viene condotta sull'universo di riferimento: territoriale e economico-finanziaria. L'analisi territoriale prende in esame la distribuzione delle imprese, la loro importanza in termini di fatturato prodotto, nonché la dimensione aziendale classificata secondo il criterio europeo (raccomandazione 2003/361/CE del 6/05/2003). L'analisi economico-finanziaria studia il comparto estrattivo mediante l'andamento dei dati di bilancio attraverso i principali indicatori dei livelli di economicità, di solidità patrimoniale e di solvibilità finanziaria.

Va precisato che molte sono le imprese del settore che hanno deciso nel passato di avviare processi di integrazione verticale e affiancare alle attività di estrazione anche le prime fasi di lavorazione del materiale estratto. Ecco quindi che limitarsi al considerare il peso economico escludendo le imprese integrate verticalmente non fornirebbe un quadro esauriente ed esaustivo del settore estrattivo.

Attraverso una breve indagine telefonica sono state individuate imprese attive che hanno dichiarato di svolgere al proprio interno sia attività estrattiva che di lavorazione. Replicando la metodologia precedentemente utilizzata anche sulle imprese appartenenti al codice ATECO2007 *C23 – Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi* che hanno dichiarato di aver ottenuto la concessione per attività estrattive dirette è quindi possibile estendere l'analisi anche alle imprese integrate verticalmente.

Sezione giuridica

A voler indicare la base metodologica della ricerca, e quindi *come* è stata condotta l'indagine, occorre necessariamente focalizzare anche *perché* si è scelto un certo percorso di analisi.

In uno studio dedicato al settore estrattivo e orientato, all'osservazione dell'andamento economico-finanziario delle imprese del comparto è parso inevitabile sviluppare una riflessione attorno agli elementi cruciali della regolazione che riguardano fondamentalmente due ordini di aspetti. L'uno concernente le procedure amministrative prodromiche al rilascio dei titoli abilitativi e alla pianificazione territoriale-economica. L'altro riguardante il trattamento degli illeciti e dunque il regime sanzionatorio che presidia il rispetto della disciplina di riferimento. Gli stessi ordini di aspetti – tanto per intendersi – da cui dipende ed è condizionato il funzionamento delle imprese che si occupano di attività estrattiva, come di qualunque ambito economico/produttivo.

Ragionare su questi temi si giustifica da sé. Vuoi perché, appunto, procedure e sanzioni costituiscono sfere fondamentali della regolazione di carattere economico in generale e, di conseguenza, occorre guardare ad esse per ricostruire il regime normativo essenziale applicabile

ad una data specie di attività. Vuoi perché proprio in relazione al settore estrattivo procedure e sanzioni sono specchi rivelatori della complessità del quadro regolatorio, la stessa complessità a cui si associano difficoltà operative di grande rilievo che coinvolgono, ciascuno per parte sua, regolatori e regolati, vale a dire soggetti che pongono le norme e soggetti che le applicano autorizzando le attività o esercitandole o vigilando su di esse o risolvendo i conflitti o facendosi portatori di interessi giuridicamente rilevanti.

Per avere un'idea di quanto sia complesso il sistema e di quanto possa essere obiettivamente difficile muoversi al suo interno pare sufficiente evocare alcuni degli elementi su cui è costruito l'intero apparato normativo di settore e da cui sono attraversati, indifferentemente, tanto i piani delle procedure, quanto quelli delle sanzioni. Stratificazione delle competenze, sovrapposizione delle discipline, pluralità di beni giuridici tutelati.

Gli strumenti di *lavoro* non possono che essere norme e orientamenti esegetici. Rispetto al censimento delle regole – normative o pretorie – si è però privilegiata l'individuazione delle esigenze da soddisfare con la regolazione. È parso quindi naturale adottare una visione di insieme ordinata attorno ad alcune direttrici fondamentali (tra tutte l'assetto costituzionale delle competenze legislative stabilito nell'art. 117, Cost.) più che una prospettiva atomistica dispersa nelle molteplici discipline che a vario titolo possono dirsi rilevanti per il settore¹.

Si è scelta questa metodica ritenendo che fosse maggiormente adatta al tipo di analisi che ci si prefigurava. Analisi sviluppata a partire – e guidata – da un convincimento di fondo. Se, da un lato, la sopravvivenza stessa delle imprese può essere pesantemente pregiudicata dalle criticità del quadro regolatorio e dalle inadeguatezze che ne conseguono sul piano applicativo è pur vero, dall'altro lato, che la qualità di un assetto normativo, e quindi la capacità di ben regolare o se si preferisce di regolare in modo efficace, si misura più fedelmente in una prospettiva sistemica nella quale si evidenziano il grado complessivo di coordinamento tra le varie fonti e i diversi attori coinvolti come pure gli istituti giuridici a cui ricorrere per tutelare effettivamente le posizioni giuridiche e le sfere di interesse meritevoli di protezione. Ed è questa l'ispirazione che ha portato ad approfondire, tra gli altri temi, se sia possibile – e con quali effetti concreti – trasporre i principi della teoria delle sanzioni amministrative sostanzialmente penali, enucleata dalla giurisprudenza CEDU, sul piano delle sanzioni applicabili agli illeciti che si profilano in materia estrattiva².

¹ In ogni caso si è assunto quale riferimento a titolo esemplificativo, oltre alla disciplina nazionale di cui al r.d. 1443/1927, la normativa specificamente applicata nel territorio della regione Lombardia vale a dire la l.r. Lombardia 14/1998, la l.r. Lombardia 86/1983 in materia di aree protette e la relativa circolare reg. Lombardia 256/1985 che reca le note esplicative della disciplina legislativa specie in ordine alle sanzioni amministrative. Si segnala, infine, che con riguardo al provvedimento legislativo regionale più recente in materia – la l.r. Lombardia 27/2014 (adempimenti derivanti dagli obblighi nei confronti dell'Unione Europea relativi alle attività estrattive di cava) – si profila un giudizio di legittimità costituzionale in via diretta per contrasto con la normativa statale e comunitaria in materia di tutela dell'ambiente, in violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma lett. s, Cost. (Consiglio dei Ministri n. 38/2014 del 21 novembre 2014).

² In particolare viene in rilievo la sentenza della Corte EDU, 4 marzo 2014, ricorso n. 18640/10, Grande Stevens e altri c. Italia (specialmente paragrafi da 94 a 101 e da 219 a 224) nonché in linea generale la giurisprudenza di Strasburgo che si è pronunciata in materia di sanzioni amministrative aventi natura penale (*ex multis*, Corte EDU, 27 settembre 2011 – ricorso n. 43509/08, A. Menarini Diagnostics Srl c. Italia (specialmente paragrafi da 39 a 42).

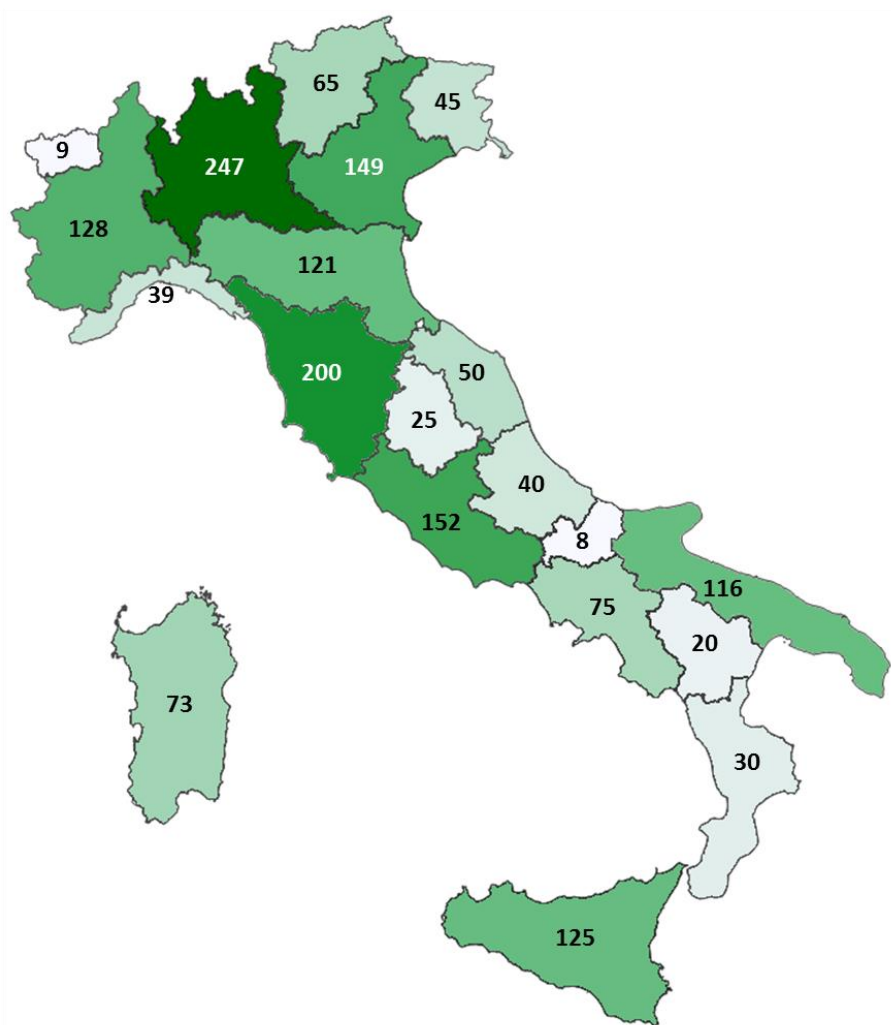
Chiarita l'impostazione metodologica, si rinvia alla trattazione per i riferimenti normativi e giurisprudenziali utilizzati nell'analisi.

I risultati economici

Analisi territoriale

Nel 2012 il tessuto imprenditoriale italiano conta 1716 aziende con un aumento del 5,41% rispetto alle imprese attive del 2010.

Figura 1 – Densità numero di imprese attive sul territorio nazionale (2012)



Nostra elaborazione su dati AIDA

Come mostra la Figura 1, è nel Nord Italia che si registra la maggior concentrazione di imprese con 802 aziende estrattive che rappresentano quasi il 50% di quelle appartenenti al settore. Il restante 50% è equamente suddiviso fra Centro e Sud Italia, rispettivamente con il 24,88% e il 28,38% delle imprese.

Nel triennio considerato, tutte le aree geografiche mostrano un aumento delle imprese attive sul territorio con percentuali più contenute per il Nord Italia (+1,26%) e maggiormente ampie per il Sud e Isole (+12,47%).

Il settore estrattivo a livello nazionale mediamente produce ogni anno 3,5 miliardi di euro (Tabella 1). Va tuttavia rilevato che nel corso del triennio considerato i ricavi hanno subito una contrazione del 11,65%, segno che la crisi economica ha colpito anche il settore estrattivo. In termini assoluti, il fatturato da quasi 3,8 miliardi di euro nel 2010 cala a quasi 3,3 miliardi di euro nel 2012.

Il peso economico delle attività estrattive è da riferire in via prevalente al Nord Italia che produce circa i due terzi del fatturato nazionale (oltre i 2 miliardi di euro nel 2012). Le aree Centro e Sud e Isole concorrono alla formazione del fatturato nazionale solo in via marginale e rispettivamente per il 19,19% (642 milioni di euro nel 2012) e per il 19,33% (647 milioni di euro nel 2012).

Dall'andamento del fatturato prodotto in base all'area geografica emerge come sia il Nord Italia a risentire maggiormente della crisi economica (-16,76%) con una contrazione di 400 milioni di euro nel triennio 2010-2012. Per contro, il Sud e le Isole registrano un aumento costante negli anni con un saldo positivo pari al 9,76%.

Tabella 1 – Analisi territoriale Italia per fatturato prodotto (dati in milioni di €)

Regione	2010		2011		2012		Var % 2010 - 2011	Var % 2011 - 2012	Var % 2010 - 2012
	Tot. Fatturato (milioni €)	%	Tot. Fatturato (milioni €)	%	Tot. Fatturato (milioni €)	%			
Piemonte	424,87	11,21%	419,34	10,81%	371,15	11,08%	-1,30%	-11,49%	-12,64%
Valle d'Aosta	8,98	0,24%	9,76	0,25%	11,28	0,34%	8,69%	15,57%	25,61%
Liguria	65,11	1,72%	90,95	2,34%	83,88	2,50%	39,69%	-7,77%	28,83%
Lombardia	1007,59	26,58%	1053,05	27,14%	792,6	23,66%	4,51%	-24,73%	-21,34%
Trentino-Alto Adige	79,08	2,09%	91,21	2,35%	83,99	2,51%	15,34%	-7,92%	6,21%
Veneto	522,96	13,79%	566,97	14,61%	399,42	11,92%	8,42%	-29,55%	-23,62%
Friuli-Venezia Giulia	92,49	2,44%	94,6	2,44%	90,81	2,71%	2,28%	-4,01%	-1,82%
Emilia-Romagna	272,79	7,19%	219,09	5,65%	226,09	6,75%	-19,69%	3,20%	-17,12%
Totale Nord	2473,88	65,25%	2544,96	65,59%	2059,23	61,47%	2,87%	-19,09%	-16,76%
Toscana	298,02	7,86%	306,95	7,91%	369,72	11,04%	3,00%	20,45%	24,06%
Marche	136,14	3,59%	165,28	4,26%	65,81	1,96%	21,40%	-60,18%	-51,66%
Umbria	20,93	0,55%	14,58	0,38%	11,23	0,34%	-30,34%	-22,98%	-46,34%
Lazio	272,37	7,18%	239,7	6,18%	196,14	5,86%	-11,99%	-18,17%	-27,99%
Totale Centro	727,47	19,19%	726,5	18,72%	642,89	19,19%	-0,13%	-11,51%	-11,63%
Abruzzo	46,95	1,24%	46,88	1,21%	31,14	0,93%	-0,15%	-33,58%	-33,67%
Molise	9,46	0,25%	10,52	0,27%	7,58	0,23%	11,21%	-27,95%	-19,87%
Campania	94,79	2,50%	88,17	2,27%	82,52	2,46%	-6,98%	-6,41%	-12,94%
Puglia	155,81	4,11%	211,34	5,45%	176,38	5,27%	35,64%	-16,54%	13,20%
Basilicata	14,12	0,37%	17,22	0,44%	25,26	0,75%	21,95%	46,69%	78,90%
Calabria	24,15	0,64%	26,25	0,68%	21,85	0,65%	8,70%	-16,76%	-9,52%
Sardegna	113,57	3,00%	101,94	2,63%	101,02	3,02%	-10,24%	-0,90%	-11,05%
Sicilia	131,2	3,46%	106,29	2,74%	201,89	6,03%	-18,99%	89,94%	53,88%
Totale Sud e Isole	590,05	15,56%	608,6	15,69%	647,65	19,33%	3,14%	6,42%	9,76%
Totale Italia	3.791	100%	3.880	100%	3.350	100%	2,34%	-13,67%	-11,65%

Nostra elaborazione su dati AIDA

Dal punto di vista della composizione delle aziende, il settore è formato per lo più da imprese di dimensioni micro e piccole, confermando la peculiarità tipica del tessuto imprenditoriale italiano. In particolare, il 79,14% sono micro imprese, il 18,30% piccole, il 2,21% medie e soltanto

lo 0,35% grandi (dati 2012). Nonostante la ridotta numerosità, le grandi imprese producono il 20,76% del fatturato nazionale, contro il 60,25% delle piccole e medie imprese e il 18,99% delle microimprese.

Analisi economico-finanziaria

In questa sezione, si traccia l'attuale profilo del settore estrattivo dal punto di vista della redditività, solvibilità e solidità patrimoniale delle imprese indagate. L'analisi economico-finanziaria si propone quindi, attraverso lo studio dei dati contabili e dei rispettivi indici di bilancio, di valutare lo stato di salute del settore nel suo complesso. L'analisi è condotta sulle 911 imprese³ che hanno fatturato complessivamente 2,7 miliardi di euro, realizzando tuttavia perdite per oltre 2 milioni di euro (dati 2012).

In Tabella 2 sono riportati gli indici di bilancio di settore calcolati sui valori cumulativi di bilancio. Il settore appare in forte contrazione per la progressiva diminuzione dei ricavi di vendita – la variazione negativa nel triennio supera il 16% – e degli utili (-106,31%).

Tabella 2 – Andamento economico-finanziario del settore a livello nazionale (2010-2012)

	Indice	2010	2011	2012	Δ 2010-2011	Δ 2011-2012	Δ 2010-2012
Dati Sintesi	Fatturato (in milioni di Euro)	3.312,76	3.296,22	2.761,77	-0,50%	-16,21%	-16,63%
	Risultato di esercizio (in milioni di Euro)	41,84	33,96	-2,64	-18,83%	-107,77%	-106,31%
Economici	ROE (%)	1,71	1,45	-0,11	-15,20%	-107,59%	-106,43%
	ROI (%)	2,34	2,43	1,29	3,85%	-46,91%	-44,87%
	ROS (%)	4,40	4,57	2,68	3,86%	-41,36%	-39,09%
	EBITDA/Vendite (%)	11,78	11,70	9,61	-0,68%	-17,86%	-18,42%
	Oneri finanziari/Fatturato (%)	2,04	2,37	2,63	16,18%	10,97%	28,92%
Finanziari	Indice di liquidità	0,85	0,86	0,86	1,18%	0,00%	1,18%
	Indice di disponibilità	1,13	1,13	1,10	0,00%	-2,65%	-2,65%
	Indice di copertura delle immobilizzazioni	1,01	1,01	0,99	0,00%	-1,98%	-1,98%
Patrimoniali	Rapporto di indebitamento	2,54	2,61	2,46	2,76%	-5,75%	-3,15%
	Indice di indebitamento a breve	0,70	0,69	0,70	-1,43%	1,45%	0,00%

Nostra elaborazione su dati AIDA

Gli indici economici riflettono la condizione di crisi del settore con cali considerevoli della redditività delle imprese. Nel corso del triennio non solo si sono contratte le vendite ma è aumentato anche il peso degli oneri finanziari sul fatturato. Al contrario di quanto registrato dal punto di vista economico, migliore è la situazione riferita all'equilibrio finanziario e patrimoniale con indici in leggera contrazione ma comunque accettabili.

³ Si precisa che il numero di imprese non coincide con quello utilizzato per l'analisi territoriale per la pulizia dei dati resasi necessaria per garantire validità ai dati.

Analisi territoriale delle imprese integrate verticalmente

All'interno del territorio italiano sono 234 le realtà aziendali (dati 2012) che hanno scelto di adottare strategie di integrazione verticale, decidendo di crescere nel settore in cui già operavano sfruttando le competenze acquisite con l'obiettivo di ottimizzare l'uso delle risorse e acquisire forza nel mercato.

Come mostra la Tabella 3, la metà delle imprese è concentrata nel Nord Italia (50,43%) e la restante è equamente distribuita fra Centro e Sud e Isole. Tuttavia, è sempre il Nord Italia che nel corso dell'ultimo triennio ha il maggior tasso di mortalità delle imprese (-14,49%). Anche le altre zone hanno registrato dei cali per una media complessiva italiana di -13,01%.

Tabella 3 – Densità aziendale per le imprese integrate verticalmente

Regione	2010		2011		2012		Var % 2010 - 2011	Var % 2011 - 2012	Var % 2010 - 2012
	N. imprese	%	N. imprese	%	N. imprese	%			
Piemonte	23	8,55%	20	8,47%	18	7,69%	-13,04%	-10,00%	-21,74%
Valle d'Aosta	1	0,37%	1	0,42%	1	0,43%	0,00%	0,00%	0,00%
Liguria	4	1,49%	2	0,85%	3	1,28%	-50,00%	50,00%	-25,00%
Lombardia	46	17,10%	39	16,53%	38	16,24%	-15,22%	-2,56%	-17,39%
Trentino-Alto Adige	18	6,69%	16	6,78%	16	6,84%	-11,11%	0,00%	-11,11%
Veneto	25	9,29%	20	8,47%	21	8,97%	-20,00%	5,00%	-16,00%
Friuli-Venezia Giulia	3	1,12%	2	0,85%	3	1,28%	-33,33%	50,00%	0,00%
Emilia-Romagna	18	6,69%	17	7,20%	18	7,69%	-5,56%	5,88%	0,00%
Totale Nord	138	51,30%	117	49,58%	118	50,43%	-15,22%	0,85%	-14,49%
Toscana	25	9,29%	26	11,02%	23	9,83%	4,00%	-11,54%	-8,00%
Marche	12	4,46%	10	4,24%	11	4,70%	-16,67%	10,00%	-8,33%
Umbria	8	2,97%	6	2,54%	6	2,56%	-25,00%	0,00%	-25,00%
Lazio	18	6,69%	18	7,63%	15	6,41%	0,00%	-16,67%	-16,67%
Totale Centro	63	23,42%	60	25,42%	55	23,50%	-4,76%	-8,33%	-12,70%
Abruzzo	7	2,60%	7	2,97%	7	2,99%	0,00%	0,00%	0,00%
Molise	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	.	.	.
Campania	8	2,97%	7	2,97%	7	2,99%	-12,50%	0,00%	-12,50%
Puglia	18	6,69%	17	7,20%	15	6,41%	-5,56%	-11,76%	-16,67%
Basilicata	4	1,49%	2	0,85%	2	0,85%	-50,00%	0,00%	-50,00%
Calabria	8	2,97%	8	3,39%	8	3,42%	0,00%	0,00%	0,00%
Sardegna	8	2,97%	6	2,54%	7	2,99%	-25,00%	16,67%	-12,50%
Sicilia	15	5,58%	12	5,08%	15	6,41%	-20,00%	25,00%	0,00%
Totale Sud e Isole	68	25,28%	59	25,00%	61	26,07%	-13,24%	3,39%	-10,29%
Totale Italia	269	100%	236	100%	234	100%	-12,27%	-0,85%	-13,01%

Nostra elaborazione su dati AIDA

Nonostante i numeri sulla densità facciano apparire il 2011 come l'anno più critico per le imprese del comparto, la situazione è totalmente differente se si considerano i fatturati aziendali. Infatti, è il 2012 l'anno in cui i ricavi aziendali sono passati da 8 miliardi a poco più di 3 miliardi (Tabella 4). E la contrazione è ancora più evidente se si considera il triennio 2010-2012 con una contrazione del 60,3%. Ancora una volta è il Nord Italia la zona maggiormente colpita dalla crisi con una riduzione di oltre il 70%, dovuta principalmente all'andamento negativo della Lombardia che ha polverizzato nell'ultimo triennio il proprio fatturato (-79,80%). L'andamento negativo è comunque diffuso su tutto il territorio nazionale.

Dal punto di vista della composizione delle aziende, il comparto non registra differenze rispetto alla dimensione aziendale con la notevole diffusione di imprese di piccole e medie dimensioni.

Tabella 4 – Fatturato prodotto dalle imprese integrate verticalmente (dati in milioni di €)

Regione	2010		2011		2012		Var % 2010 - 2011	Var % 2011 - 2012	Var % 2010 - 2012
	Tot. Fatturato (milioni €)	%	Tot. Fatturato (milioni €)	%	Tot. Fatturato (milioni €)	%			
Piemonte	214,43	2,53%	192,87	2,39%	118,16	3,51%	-10,05%	-38,74%	-44,90%
Valle d'Aosta	2,9	0,03%	2,59	0,03%	2,61	0,08%	-10,69%	0,77%	-10,00%
Liguria	24,12	0,28%	13,88	0,17%	17,15	0,51%	-42,45%	23,56%	-28,90%
Lombardia	5585,84	65,87%	5334,66	66,08%	1128,52	33,52%	-4,50%	-78,85%	-79,80%
Trentino-Alto Adige	119,56	1,41%	117,71	1,46%	117,38	3,49%	-1,55%	-0,28%	-1,82%
Veneto	346,81	4,09%	336,92	4,17%	249,83	7,42%	-2,85%	-25,85%	-27,96%
Friuli-Venezia Giulia	14,49	0,17%	17,58	0,22%	18	0,53%	21,33%	2,39%	24,22%
Emilia-Romagna	254,7	3,00%	330,94	4,10%	306,8	9,11%	29,93%	-7,29%	20,46%
Totale Nord	6562,86	77,39%	6347,17	78,63%	1958,46	58,17%	-3,29%	-69,14%	-70,16%
Toscana	207,41	2,45%	216,24	2,68%	196,37	5,83%	4,26%	-9,19%	-5,32%
Marche	60,43	0,71%	47,49	0,59%	44,25	1,31%	-21,41%	-6,82%	-26,77%
Umbria	717,32	8,46%	625,73	7,75%	457,26	13,58%	-12,77%	-26,92%	-36,25%
Lazio	432,15	5,10%	415,6	5,15%	319,24	9,48%	-3,83%	-23,19%	-26,13%
Totale Centro	1417,31	16,71%	1305,06	16,17%	1017,12	30,21%	-7,92%	-22,06%	-28,24%
Abruzzo	44,03	0,52%	40,71	0,50%	33,72	1,00%	-7,54%	-17,17%	-23,42%
Molise	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	.	.	.
Campania	74,32	0,88%	56,49	0,70%	60,66	1,80%	-23,99%	7,38%	-18,38%
Puglia	92,06	1,09%	89,9	1,11%	72,79	2,16%	-2,35%	-19,03%	-20,93%
Basilicata	53,19	0,63%	41,01	0,51%	37,69	1,12%	-22,90%	-8,10%	-29,14%
Calabria	29,9	0,35%	29,15	0,36%	25,08	0,74%	-2,51%	-13,96%	-16,12%
Sardegna	74,7	0,88%	66,44	0,82%	57,61	1,71%	-11,06%	-13,29%	-22,88%
Sicilia	132,1	1,56%	96,74	1,20%	103,74	3,08%	-26,77%	7,24%	-21,47%
Totale Sud e Isole	500,29	5,90%	420,45	5,21%	391,29	11,62%	-15,96%	-6,94%	-21,79%
Totale Italia	8.480	100%	8.073	100%	3.367	100%	-4,81%	-58,29%	-60,30%

Nostra elaborazione su dati AIDA

Analisi economico-finanziaria delle imprese integrate verticalmente

La Tabella 5 illustra una sintesi dei principali indici di bilancio che sono stati calcolati anche per le imprese integrate verticalmente. Anche questo comparto risulta in forte contrazione e registra nel 2012 una perdita di oltre 300 milioni di euro⁴.

Con i livelli di fatturato in costante calo e risultati di esercizio negativi, l'andamento degli indici economici non può che essere in peggioramento. Soprattutto va rilevato la sempre maggior incidenza degli oneri finanziari sul fatturato che è quasi raddoppiata nel corso degli ultimi tre esercizi. Nonostante qualche criticità anche dal punto di vista finanziario per quanto riguarda la copertura dei debiti a breve e delle immobilizzazioni, il comparto appare in equilibrio dal punto di vista patrimoniale.

⁴ Come nel precedente paragrafo, si precisa che il numero di imprese non coincide con quello utilizzato per l'analisi territoriale per la pulizia dei dati resasi necessaria per garantire validità ai dati.

Tabella 5 – Andamento economico-finanziario delle imprese integrate verticalmente (2010-2012)

	Indice	2010	2011	2012	Δ 2010-2011	Δ 2011-2012	Δ 2010-2012
Dati Sintesi	Fatturato (in milioni di Euro)	8.170,73	7.772,42	2.989,55	-4,87%	-61,54%	-63,41%
	Risultato di esercizio (in milioni di Euro)	153,45	43,80	-313,66	-71,46%	-816,12%	-304,41%
Economici	ROE (%)	2,07	0,61	-8,81	-70,53%	-1544,26%	-525,60%
	ROI (%)	2,32	0,66	-0,93	-71,55%	-240,91%	-140,09%
	ROS (%)	4,55	1,30	-2,41	-71,43%	-285,38%	-152,97%
	EBITDA/Vendite (%)	14,09	12,36	7,52	-12,28%	-39,16%	-46,63%
	Oneri finanziari/Fatturato (%)	2,87	3,17	4,62	10,45%	45,74%	60,98%
Finanziari	Indice di liquidità	1,03	1,10	0,97	6,80%	-11,82%	-5,83%
	Indice di disponibilità	1,40	1,49	1,29	6,43%	-13,42%	-7,86%
	Indice di copertura delle immobilizzazioni	1,05	1,07	1,07	1,90%	0,00%	1,90%
Patrimoniali	Rapporto di indebitamento	2,13	2,10	2,15	-1,41%	2,38%	0,94%
	Indice di indebitamento a breve	0,50	0,48	0,56	-4,00%	16,67%	12,00%

Nostra elaborazione su dati AIDA

I risultati giuridici

Temi di fondo

La ricostruzione nel dettaglio del complessivo quadro regolatorio rilevante per il settore estrattivo richiederebbe di esaminare un'infinità di fonti giuridiche, tante quanti sono i testi normativi prodotti ai vari livelli di competenza nei quali sono ripartite le sfere di attribuzione coinvolte nella materia. Tuttavia, anche ammesso che si riesca nell'impresa, uno sforzo di questo genere porterebbe ad enucleare gli impianti di disciplina vigenti sull'intero territorio nazionale e nelle singole regioni ma, una volta compiuta l'opera, si disporrebbe di un numero tendenzialmente sterminato di materiale normativo con il rischio di non poter svolgere un'analisi razionale – dunque una critica nel senso pieno del termine – su di esso per la difficoltà di individuare i parametri di valutazione adattabili ad un insieme tanto eterogeneo di discipline.

Diversa, dunque, l'impostazione del presente lavoro, elaborato come lettura meditata dei *costi* della regolazione per gli operatori economici e dei possibili rimedi da mettere in campo per favorire adeguati livelli di effettività delle regole e di tutela degli interessi implicati. In tutto questo ha influito non poco il dato d'esperienza, e con esso la consapevolezza di quali siano gli aspetti nevralgici della regolazione che più di altri condizionano, o possono condizionare, le scelte economiche ed il funzionamento delle imprese.

Fin dall'inizio, nelle premesse metodologiche, si è precisato che procedure e sanzioni sono i campi di indagine perché hanno effetti pratici immediati. Nella trattazione si è cercato di individuare alcune questioni rilevanti che concernono l'uno e l'altro campo, tenendo conto, nell'analisi, non solo e non tanto di singole norme o discipline quanto, soprattutto, delle caratteristiche che permeano la normativa settoriale. Il riferimento è a tre principali ordini di elementi anch'essi indicati nelle premesse metodologiche: stratificazione delle competenze,

sovrapposizione delle discipline, pluralità di beni giuridici tutelati. Tutti fondamentali per comprendere lo stato della disciplina. Tutti in certa misura correlati l'uno con l'altro e reciprocamente interdipendenti.

Qualche breve nota esplicativa per circoscrivere i contorni di tali elementi, i quali, in definitiva hanno assunto un po' il ruolo di criteri di indagine.

La stratificazione delle competenze riguarda il riparto delle attribuzioni tra diverse Autorità. Le Amministrazioni centrali, da un lato, quelle locali dall'altro, nonché, i vari livelli di suddivisione ulteriore tra enti locali di diversa specie. Uno dei più significativi versanti di distribuzione concerne la competenza legislativa il cui assetto è stabilito nell'art. 117 Cost. Il settore estrattivo non corrisponde ad un ambito materiale unico ma è una risultante di materie diverse che si intersecano. Innanzitutto, la disciplina di cave e miniere non è espressamente nominata, sicché dovrebbe farsi rientrare nella competenza residuale spettante alle Regioni (art. 117, comma 4, Cost.). Allo Stato è riconosciuta, viceversa, la competenza esclusiva in materia di *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"* (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.). Infine, viene in rilievo la competenza concorrente per le materie del *"governo del territorio"* e della *"valorizzazione dei beni culturali e ambientali"* (art. 117, comma 3, Cost.), ambiti nei quali, per definizione, il potere legislativo spetta alle Regioni salvo che per la fissazione dei principi fondamentali che compete allo Stato. Il quadro delle competenze nella produzione normativa si completa, poi, con il riparto della potestà regolamentare che spetta allo Stato solo nelle materie di competenza esclusiva (per quanto di interesse: *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*), mentre è demandata alle Regioni negli altri casi (per quanto di interesse: disciplina di cave e miniere, *"governo del territorio"*, *"valorizzazione dei beni culturali e ambientali"*). Altra fondamentale articolazione riguarda le competenze amministrative. I testi principali sul punto sono la l. 616/1977 e la l. 112/1998 che riconoscono la titolarità delle funzioni amministrative in tema di cave e miniere alle Regioni. Le maggiori esplicazioni di questa attribuzione riguardano il rilascio dei titoli abilitativi e la pianificazione delle attività. Prerogative che – nei termini di quanto stabilito dalla legislazione regionale di riferimento – sono conservate dalla Regione o delegate alle Province⁵. Peraltro, nel panorama normativo attuale si è venuto ad inserire un nuovo livello di amministrazione vale a dire quello della città metropolitana⁶. Non parrebbe però derivarne un travolgimento dell'assetto delle attribuzioni in materia, dal momento che la città metropolitana dovrebbe sostanzialmente assumere le funzioni già espletate dalla Provincia (art. 1, comma 16, l. 56/2014).

La sovrapposizione delle discipline riguarda la pluralità di fonti giuridiche che regolano aspetti rilevanti per il settore estrattivo. I termini della sovrapposizione si misurano principalmente nella rilevanza di materie diverse e delle loro discipline. Il sistema delle regole che riguardano l'attività estrattiva, infatti, comprende l'intera produzione normativa che si interseca con tale ambito di attività. Il riferimento immediato è al complesso delle disposizioni di carattere ambientale e urbanistico-territoriale, ma naturalmente rivestono importanza anche le prescrizioni sul procedimento amministrativo, quelle economiche, quelle in materia di sicurezza e di salute.

⁵In Lombardia, secondo la l.r. 14/1998 la Regione è titolare di compiti di programmazione e di pianificazione che esercita approvando i piani cave provinciali, ed è altresì titolare di compiti di coordinamento che assolve stabilendo criteri e direttive a cui devono uniformarsi i piani provinciali.

⁶Il riferimento è alla l. 56/2014 che riguarda, è noto, non la specifica materia estrattiva bensì, in generale, città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni.

Nonché, parimenti, il regime sanzionatorio – penale, amministrativo – che presidia l’osservanza delle normative sostanziali. E, non ultima, nel quadro complessivo si inserisce altresì la complessa disciplina sulla prevenzione e repressione del fenomeno corruttivo in quanto la sfera delle attività estrattive, in particolare sotto il profilo del rilascio delle autorizzazioni, viene correntemente considerata tra i cd. settori a rischio.

La pluralità di beni giuridici tutelati riguarda la sfera di interessi valorizzati dalla disciplina di riferimento. Che vi siano materie diverse ad intersecarsi con il settore estrattivo indica di per sé che ad intersecarsi sono pure interessi diversi, quelli oggetto della specifica tutela apprestata con la normativa di volta in volta rilevante. Riuscire ad individuare il bene giuridico specificamente tutelato dalle disposizioni da applicare alla situazione concreta è di fondamentale importanza. Sia quando si tratta di operare un contemperamento tra interessi equiordinati. Sia quando si tratta di stabilire se sia giuridicamente fondato, o addirittura imposto dall’ordinamento, far prevalere un interesse sull’altro. Sia, soprattutto, quando si tratta di verificare che una data competenza – specie se destinata ad incidere con effetti negativi su posizioni giuridiche soggettive, come quella sanzionatoria – risulti esercitata in modo coerente con le sue finalità specifiche.

Procedure

La regolazione dei procedimenti amministrativi prodromici all’esercizio delle attività estrattive è stabilita essenzialmente dalla legislazione e dalla normativa secondaria regionale.

Quanto alla pianificazione/programmazione, in estrema sintesi e con un certo grado di approssimazione, si evidenzia che la disciplina regionale risulta sostanzialmente articolata in un testo legislativo principale che individua competenze e funzioni delegate, nonché scansioni temporali, vincoli da osservare nel procedimento e contenuti del provvedimento pianificatorio (il piano cave). Accanto ad esso una serie di provvedimenti di secondo grado che definiscono criteri e direttive da seguire⁷. Si delinea, quindi, un insieme regolatorio complesso nel quale si sovrappongono vari livelli di norme da coordinare tra loro e vari passaggi procedurali. La complessità deriva dal bisogno di regolare un tipo di pianificazione nella quale convergono una pluralità di interessi, di soggetti pubblici e privati coinvolti, di esigenze da soddisfare. Del resto, per definizione il piano cave è un atto amministrativo plurimo che stabilisce una disciplina specifica per ciascun ambito estrattivo⁸. E questa disciplina specifica va articolata attraverso l’indicazione di elementi quali tipologia di estrazione, quantità massime estraibili, profondità massima raggiungibile, destinazione finale al termine del recupero ambientale, esistenza di vincoli, nonché altre eventuali prescrizioni⁹.

Il quadro è altrettanto complicato per il profilo autorizzatorio. Anche per questo ambito di regolazione, la disciplina generale è stabilita dalla Regione con legge a cui si affiancano atti

⁷ In relazione alla Lombardia, la disciplina legislativa è stabilita nella l.r. 14/1998 (specie artt. 2-10), a cui si affiancano la delib. G.R. 2752/2011 (sulla normativa tecnica per la formazione dei piani) e la delib. G.R. 11347/2010 (recante criteri e direttive), nonché gli ulteriori provvedimenti di cui è fornito un elenco dettagliato nel sito regionale alla apposita sezione dedicata alla pianificazione delle attività estrattive.

⁸ Per la definizione si rinvia *ex multis* a Cons. Stato, Sez. V, 24 gennaio 2013, n. 446.

⁹ In relazione ai contenuti del piano cfr. delib. G.R. 11347/2010.

normativi di carattere secondario¹⁰. Sul piano sostanziale, l'autorizzazione che è presupposto per l'esercizio delle attività estrattive – sia al momento dell'avvio dell'attività sia, successivamente, per la sua prosecuzione – deve definire alcuni aspetti essenziali quali, tra gli altri, tipo e quantità di materiali, estensione e profondità massima degli scavi, durata del titolo. Sul piano procedimentale, l'iter per assumere il provvedimento finale è condizionato dalle caratteristiche paesistico/ambientali del territorio di riferimento. Gli incumbenti ipotizzabili variano (a titolo esemplificativo: autorizzazione paesaggistica; pareri obbligatori degli enti preposti alla tutela e alla gestione dell'area) ed il relativo espletamento incide sui tempi che occorrono al diretto interessato per conseguire il titolo abilitativo all'esercizio dell'attività. A parte poi l'esistenza di specifici vincoli, in linea generale, assume particolare importanza il procedimento di VIA che riguarda tutti gli interventi potenzialmente in grado di determinare impatti significativi e negativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale¹¹.

Descritti per sommi capi i due ordini di provvedimenti, e data per assunta la stretta correlazione che esiste tra loro, preme sottolineare l'essenzialità degli stessi ai fini dell'esercizio delle attività estrattive.

L'operatività concreta delle imprese del settore dipende dalla pianificazione e dall'autorizzazione che ad essa deve conformarsi. Non solo perché in tali atti sono stabilite le prescrizioni di dettaglio attraverso cui l'impresa deve operare, ma anche perché l'osservanza di quelle prescrizioni e, a monte, il rispetto dell'obbligo di premunirsi di un titolo abilitativo valido ed efficace sono presidiati da regimi punitivi specifici e anche molto severi. Regimi punitivi che non sono soltanto quelli connessi alla violazione o all'assenza del titolo in sé ma anche quelli riconducibili ad eventuali ulteriori disvalori che vengano in rilievo (danno ambientale, violazione delle norme sul governo del territorio, violazione dei vincoli di area protetta, etc.).

Quindi, se da un lato, è preciso dovere dell'operatore economico rispettare gli atti di pianificazione e di autorizzazione, dall'altro lato osservare tali provvedimenti corrisponde pure ad un altrettanto preciso interesse dello stesso operatore economico così da evitare di incorrere in sanzioni potenzialmente idonee addirittura a compromettere la sopravvivenza aziendale.

Sanzioni

La sovrapposizione normativa incide pesantemente sul versante sanzionatorio nel settore estrattivo.

Un'analisi ragionata delle sanzioni – di qualsiasi tipo – dovrebbe avere tra i suoi punti di riferimento la nuova frontiera aperta dalla giurisprudenza CEDU. Cosa che vale a maggior ragione quando, come accade per le sanzioni applicabili alle attività estrattive, i trattamenti sanzionatori e i procedimenti che li precedono sono regolati in termini tali da esporre gli operatori economici al rischio di soggiacere – e soccombere – ad un cumulo.

¹⁰ In Lombardia è sempre la l.r. 14/1998 a stabilire il quadro di riferimento (specie artt. 12-24, 28, 35, 38, 39) ove si ripartiscono tra Regione e Province le competenze al rilascio dei titoli abilitativi. Quanto alle fonti normative di secondo grado si indicano, tra le altre, delib. G.R. 3667/2006 e delib. G.R. 8210/2008 (con riguardo alla valutazione di impatto ambientale nei procedimenti autorizzati), delib. G.R. 21 dicembre 2001 n. 7/7576 (linee guida e criteri per i progetti di recupero dei siti degradati), delib. G.R. 25 gennaio 2002 n. 7/7857 e delib. G.R. 21 giugno 2002, n. 7/9508 (criteri e modalità per l'esercizio delle funzioni delegate di cui alla l.r. 14/1998).

¹¹ La disciplina di riferimento in tema di VIA è stabilita principalmente nel codice dell'ambiente d.lgs. 152/2006. A livello regionale si ricorda per la Regione Lombardia la l.r. 5/2010.

Di che natura sia la sanzione comminata per una data condotta, al di là del *nomen iuris* e di qualsiasi formalismo, è essenziale tanto per assicurare effettività alle regole quanto per garantire ciascuno dal pericolo di essere punito in modo inadeguatamente grave o, se si preferisce, sproporzionato.

I principi della sentenza Engel e delle altre pronunce CEDU sul tema – fino alla sentenza del 4 marzo 2014 nella causa Grande Stevens – sono noti. Una sanzione ha natura penale se così è qualificata dall'ordinamento o se ha funzione repressiva/deterrente o se appare talmente severa da arrecare almeno potenzialmente un notevole pregiudizio ai suoi destinatari. Quindi, se anche una sola di queste caratteristiche connota una sanzione astrattamente applicabile ad un determinato tipo di illecito, quella sanzione è da considerare penale e come tale va trattata.

Le implicazioni di questo ragionamento sono molteplici. A partire dal livello delle competenze. La Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento penale (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.). Di conseguenza, un trattamento sanzionatorio di fonte regionale che presenti uno o più requisiti per poter essere considerato penale costituisce indebito travalicamento della ripartizione costituzionale delle competenze legislative. Per non debordare dalle proprie attribuzioni, quindi, non è sufficiente che le regioni definiscano "amministrative" le loro sanzioni. Occorre invece che nel configurarle osservino precisi limiti sostanziali concernenti tanto il profilo finalistico quanto il livello di gravità. Cosa che possono – e devono fare – orientando le misure ad obiettivi principalmente ripristinatori più che repressivo-dissuasivi e stabilendo estremi edittali non così elevati da determinare conseguenze patrimoniali o di altro genere inequivocabilmente ingenti se non addirittura debordanti dal limite della sopportabilità.

In ogni caso, se di sanzioni penali si tratta, nel senso qui rilevante, allora devono soggiacere al regime caratteristico delle sanzioni penali con tutte le peculiarità che ne derivano in tema di successione delle leggi nel tempo, presunzione di non colpevolezza, *ne bis in idem*.

Andando con ordine. Il primo versante, quello della successione delle leggi nel tempo, concerne l'applicazione del trattamento posteriore più favorevole al responsabile. Se una sanzione è da considerare penale, e dunque è da considerare penale l'illecito a cui si riferisce, viene meno la distinzione qualitativa per poterne giustificare la sottrazione alla predetta regola di *favor*. Distinzione su cui si è appuntato il tradizionale orientamento interpretativo incline, appunto, ad escludere che in relazione agli illeciti amministrativi potesse in generale – ossia in mancanza di espressa previsione – valere la regola di retroattività del trattamento più favorevole caratteristica del sistema penale. Se si ammette l'assimilazione prospettata sulla base dei criteri CEDU, e dunque si nega una differenza ontologica tra sanzioni penali *tout court* e sanzioni sostanzialmente penali per quanto formalmente amministrative, si deve conseguentemente ammettere che le modifiche *in melius* del regime sanzionatorio – che per quanto formalmente amministrativo sia – penale nella sostanza dispiegano i loro effetti anche retroattivamente. Le implicazioni pratiche di questo principio nel settore delle attività estrattive sarebbero davvero incisive. Tra gli esempi più significativi a cui si può pensare un posto di primo piano è occupato dalla disciplina relativa al trattamento delle terre e rocce da scavo il cui regime ha conosciuto mutamenti considerevoli suscettibili, necessariamente, di impattare anche sul profilo delle sanzioni applicabili.

Altrettanto importanti le implicazioni pratiche scaturenti dall'estensione della presunzione di non colpevolezza all'ambito coperto dalle sanzioni amministrative di natura penale. Specialmente in rapporto alla richiesta di sospensione formulata in sede contenziosa. A termini

di legge (art. 5, d.lgs. 150/2011), l'inibitoria della sanzione non è automatica ma presuppone, oltre all'impugnazione a monte e ad apposita richiesta di parte, il ricorso di gravi e circostanziate ragioni nonché, per la concessione in via d'urgenza ed *inaudita altera parte*, il pericolo imminente di un danno grave ed irreparabile. Riferire la presunzione di non colpevolezza ai provvedimenti – sostanzialmente – penali significherebbe offrire ai loro destinatari un elemento piuttosto incisivo su cui argomentare la propria richiesta di inibitoria. Con ogni probabilità le gravi e circostanziate ragioni per sospendere l'efficacia della sanzione potrebbero ben comprensibilmente individuarsi nella legittima aspettativa – *rectius* nel vero e proprio diritto – a non essere considerato colpevole prima dell'esito del giudizio e dunque a non subire trattamenti che per finalità e/o livello di severità presuppongano l'equiparazione del trasgressore al responsabile di un illecito penale.

Quanto al *ne bis in idem*, terreno d'elezione della teorica sull'assimilazione tra sanzioni penali e sanzioni amministrative – che presentino uno o più dei requisiti sopra indicati – sviluppata nel sistema di giustizia CEDU, le conseguenze concrete della sua applicazione sono tanto sostanziali quanto processuali. Sostanziali perché la regola impedisce la doppia condanna per lo stesso fatto. Processuali, viceversa, perché ad essere precluso è già il doppio procedimento sanzionatorio. Tutto questo potrebbe avere effetti non trascurabili anche ai fini della valorizzazione del principio di specialità tipizzato nell'art. 9, l. 689/1981¹². La norma, di regola, vieta il cumulo di sanzioni per uno stesso fatto e quindi di per sé dovrebbe escludere in radice la possibilità di duplicazioni. Tuttavia, il presupposto di applicabilità della previsione da cui dipende la portata effettiva del divieto, la *medesimezza* del fatto sanzionato, pone difficoltà interpretative di non poco momento visto che, tendenzialmente, pare prevalere la tesi che subordina l'identità alla coincidenza degli elementi costitutivi contemplati nelle norme incriminatrici con la conseguenza che deve essere identico anche il bene giuridico protetto. Le indicazioni della giurisprudenza di Strasburgo sarebbero di fondamentale importanza proprio su tale versante e consentirebbero di superare l'*empasse* correlato a questo nodo interpretativo che molto spesso frena l'applicazione del divieto di cumulo tipizzato dal legislatore con l'enunciazione del principio di specialità. Se, come riconosce la Corte EDU, il *ne bis in idem* regola i rapporti tra illeciti basati su fatti identici o che sono sostanzialmente gli stessi, ossia fatti riconducibili alla stessa condotta, estenderne l'operatività alle sanzioni formalmente amministrative ma sostanzialmente penali significa escludere *a priori* la possibilità di duplicare i trattamenti punitivi con riguardo alla stessa fattispecie concreta potenzialmente interessata da regimi sanzionatori diversi.

¹²Così l'art. 9, l. 689/1981: "Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale.

Tuttavia quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali.

Ai fatti puniti dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni ed integrazioni, si applicano soltanto le disposizioni penali, anche quando i fatti stessi sono puniti con sanzioni amministrative previste da disposizioni speciali in materia di produzione, commercio e igiene degli alimenti e delle bevande".