

DIRITTO
E
GIURISPRUDENZA
AGRARIA,
ALIMENTARE
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **10**

OTTOBRE 2008 - ANNO XVII

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

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

ISSN 1828-4698

EDIZIONI

TELLUS

DIRETTORE
GIOVANNI GALLONI

VICE DIRETTORI
GIUSEPPE MORSILLO - AMEDEO POSTIGLIONE

DIREZIONE SCIENTIFICA

ALBERTO ABRAMI - FERDINANDO ALBISINNI - GIANFRANCO AMENDOLA - GIUSEPPE BIVONA - ETTORE CASADEI
GIAN GIORGIO CASAROTTO - LUIGI COSTATO - MARIARITA D'ADDEZIO - PAOLO DELL'ANNO - FRANCESCO DE SIMONE
NICOLETTA FERRUCCI - ANTONIO FONTANA - LUCIO FRANCIOSI - CARLO GATTA - ALBERTO GERMANÒ - GIUSEPPE GIUFFRIDA
MARCO GOLDONI - ALFIO GRASSO - CARLO ALBERTO GRAZIANI - ANTONIO JANNARELLI - DOMENICO LA MEDICA
PIETRO MASI - ALFREDO MASSART - LEONARDO MAZZA - MARIA PIA RAGIONIERI - EVA ROOK BASILE
RAFFAELE ROSSI - FERNANDO SALARIS - GIULIO SGARBANTI - MICHELE TAMPONI - ROBERTO TRIOLA - GAETANO VARANO

COMITATO DI REDAZIONE

MATTEO BENOZZO - MARCO BORRACCETTI - FRANCESCO BRUNO - GIANFRANCO Busetto - DONATO CALABRESE
IRENE CANFORA - MARIO CARDILLO - SONIA CARMIGNANI - IVAN CIMATTI - OSCAR CINQUETTI - ANTONINO CORSARO
FULVIO DI DIO - GIUSEPPE DI PAOLO - LUCIANA FULCINITI - IGINO GRENDENE - FRANCESCO MAZZA - PATRIZIA MAZZA
MAURIZIO MAZZI - ANTONIO ORLANDO - LORENZA PAOLONI - NICOLETTA RAUSEO - ILARIA ROMAGNOLI
ANNALISA SACCARDO - FRANCESCO SAVERIO SESTI - ANTONELLA VOLPE

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

SEGRETERIA DI REDAZIONE: FEDERICA FRONZETTI

DIRETTORE RESPONSABILE
PAOLA MANDRICI

Direzione, Redazione e Segreteria: Via XX Settembre 118 - 00187 Roma
Tel. 06 48070744 - 06 4828866 - Fax 06 4828865
Internet: www.rivistadga.it o www.edizionitellus.it - E-mail: rivistadga@edizionitellus.it

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

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

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2008

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

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

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

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

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

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

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



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

ASSOCIATO A:
A.N.E.S.
ASSOCIAZIONE NAZIONALE
EDITORIA PERIODICA SPECIALIZZATA



CONFINDUSTRIA

Gli articoli firmati esprimono il pensiero degli autori e non riflettono necessariamente l'opinione della Rivista

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

GIOVANNI GALLONI: Un corso di diritto alimentare nelle facoltà di medicina	595
FULVIO DI DIO: Il Manifesto sul cambiamento climatico e il futuro della sicurezza alimentare	598
NICOLETTA FERRUCCI: Evoluzione del diritto forestale e del suo insegnamento	603
NOTE A SENTENZA	
MASSIMO BUSÀ: La tutela dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto tra lo Stato e le Regioni. Il regime transitorio della bonifica dei siti inquinati nelle pronunce della Corte costituzionale	607
PATRIZIA MAZZA: Trasporto degli animali ed intervalli per l'abbeveraggio	609
LUCIANA FULCINTI: La <i>legittimatio ad causam</i> della Regione nella tutela degli usi civici	610
GUIDO JESU: Esistenza tra fondi confinanti di una striscia divisoria invenduta ed esercizio del riscatto nell'interpretazione della Corte di cassazione. Nuovi dubbi ed incertezze	615
GIANFRANCO Busetto: Individuazione della domanda giurisdiziale	617
ALFIO GRASSO: Il vincolo quindicennale d'infrazionabilità del fondo, acquistato con le agevolazioni per la formazione della proprietà coltivatrice, non inficia di nullità gli atti di trasferimento dello stesso	618
CARLO GATTA: Operai agricoli a tempo determinato: nozione di retribuzione previdenziale effettiva in applicazione dell'art. 4, d.lgs. n. 146 del 1997	622
IVAN CIMATTI: Sui poteri del ritentore agricolo di far propri i frutti della cosa	623
CLAUDIO SABBATINI: Sulla nozione di «effluenti di allevamento»	626
SILVIA BATTISTINI: Concorso di persone nel reato di discarica abusiva e responsabilità del proprietario del fondo per la realizzazione di sversamenti di rifiuti effettuati da terzi estranei	629

PATRIZIA MAZZA: Uso di collare antiabbaiato ed incrudelimento senza necessità nei confronti dei cani	635
FRANCESCO CAROLEO GRIMALDI e ANTONIO MAIO: Sulla natura permanente, istantanea ovvero istantanea ad effetti permanenti del reato di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti da parte dei titolari di imprese o dei responsabili di enti, di cui all'art. 51, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, oggi sostituito dall'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152	638
FRANCESCO MAZZA: L'art. 650 c.p. ed il potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di smaltimento di amianto	641
SONIA CARMIGNANI: Autorizzazione paesaggistica e bilanciamento dei valori	646
ALESSANDRO GHETTI: Norme fiscali e diritti fondamentali dello Statuto del contribuente	649
RASSEGNA	
GIANFRANCO CALABRIA: Rassegna di legislazione regionale	653

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Disciplina delle acque reflue - Assimilabilità alle acque reflue domestiche di quelle provenienti da allevamento di bestiame - Disciplina ex d.lgs. 152/2006 - Nuova disciplina ex d.lgs. 4/2008. Cass. Sez. III Pen. 2 luglio 2008, n. 26532, con nota di C. SABBATINI	626
---	-----

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Reati contro l'incolumità pubblica - Delitti - Incendio - Reato di incendio boschivo - Nozione di incendio boschivo. Cass. Sez. I Pen. 15 febbraio 2008, n. 7332 (M)	651
--	-----

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

	pag.		pag.
Agricoltura e foreste - Produzione olio d'oliva - Riconoscimento del frantoio - Assenza di sistema di pesatura automatica - Revoca del riconoscimento - Legittimità. <i>T.A.R. Puglia, Sez. II 9 aprile 2008, n. 837 (M)</i>	652	BELLEZZE NATURALI	
Agricoltura e foreste - Produzione olio d'oliva - Riconoscimento del frantoio - Revoca del riconoscimento - Mancata adozione di misure alternative più blande - Legittimità - Ragioni. <i>T.A.R. Puglia, Sez. II 9 aprile 2008, n. 837 (M)</i>	652	Bellezze naturali (protezione delle) - Paesaggio - Impianti eolici - Nulla-osta - Soprintendenza - Competenza - Limiti. <i>Cons. giust. amm. Regione siciliana 21 novembre 2007, n. 1057, con nota di S. CARMIGNANI</i>	645
AMBIENTE		Bellezze naturali (protezione delle) - Aree protette ai sensi della legge n. 394 del 1991 - Transitato con armi onde recarsi in area non protetta - Integrazione del reato di introduzione non autorizzata di armi - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 febbraio 2007, n. 6985 (M)</i>	651
Ambiente - Bonifica siti inquinati - Procedimento - Competenza esclusiva dello Stato - Ambito di riferimento - Competenza regionale - Limiti - Inderogabilità del livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. <i>Corte costituzionale 18 giugno 2008, n. 214, con nota di M. BUSÀ</i>	606	Bellezze naturali (protezione delle) - Nulla-osta paesaggistico - Permesso di costruire in sanatoria - Rilevanza del primo ai fini dell'estinzione del reato paesaggistico - Esclusione - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 27 marzo 2008, n. 12951 (M)</i>	651
Ambiente - Inquinamento - Inquinamento acustico - Limiti differenziali di immissione sonora - Applicazione nei confronti di circolo ricreativo. <i>T.A.R. Basilicata, Sez. I 2 gennaio 2008, n. 5 (M)</i>	652	CONTRATTI AGRARI	
Ambiente - Inquinamento - Rifiuti speciali e tossici - Ordine di smaltimento - Successiva rimozione dei rifiuti - Sopravvenuta carenza di interesse - Condizioni. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I 22 febbraio 2008, n. 460 (M)</i>	652	Contratti agrari - Controversie - Domanda giudiziale - Individuazione attraverso l'esame complessivo dell'atto - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 febbraio 2008, n. 3274, con nota di G. Busetto</i>	617
Ambiente - Inquinamento - Rifiuti speciali e tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Proprietario del fondo - Condizioni. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I 22 febbraio 2008, n. 460 (M)</i>	652	Contratti agrari - Prescrizione civile - Decorrenza - Provvidenze per la formazione della proprietà coltivatrice - Vincolo di indivisibilità - Acquisto di fondo rustico - Decorso del termine di prescrizione - Configurabilità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. II Civ. 27 luglio 2007, n. 16656, con nota di A. GRASSO</i>	618
Ambiente - Inquinamento - Rifiuti tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Proprietario del fondo - Condizioni. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. dist. Brescia 5 febbraio 2008, n. 39 (M)</i>	652	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Diritto di ritenzione - Operatività - Percezione dei frutti durante il periodo di ritenzione - Obbligo al risarcimento dei danni da parte dell'affittuario - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 22 marzo 2007, n. 6964, con nota di I. CIMATTI</i>	623
Ambiente - Inquinamento - Rifiuti tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Condizioni - Responsabilità dell'inquinamento - Necessità. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. dist. Brescia 5 febbraio 2008, n. 39 (M)</i>	652	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Diritto di ritenzione eccetto dall'affittuario - Giudizio di rilascio di un fondo - Poteri del giudice. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 febbraio 2008, n. 5519 (M)</i>	650
ANIMALI		CREDITO	
Animali - Direttiva 91/628/CEE - Protezione degli animali durante il trasporto - Intervalli per l'abbeveraggio e l'alimentazione e periodi di viaggio e di riposo - Nozione di «trasporto» («Transportdauer») - Computo della durata di carico e di scarico degli animali. <i>Corte di giustizia CE 23 novembre 2006, in causa C-300/05, con nota di P. MAZZA</i>	609	Credito - Credito agrario - Finanziamento di soccorso alle imprese agricole danneggiate dalla siccità - Art. 4 del d.l. 15 giugno 1989, n. 231 ed art. 4 del d.l. 6 dicembre 1990, n. 367 - Previsione del diritto automatico al finanziamento da parte dell'imprenditore agricolo nei confronti della banca - Esclusione - Valutazione da parte della banca della solvibilità del richiedente - Possibilità - Rispetto da parte della banca dell'obbligo di comportarsi secondo buona fede e correttezza nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 maggio 2008, n. 13586 (M)</i>	650
Animali - Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Maltrattamenti di animali - Abuso di collare «antiabbaiò» - Reato di cui all'art. 727 c.p. - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 13 aprile 2007, n. 15061, con nota di P. MAZZA</i>	635	IMPOSTE E TASSE	
Animali - Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Maltrattamenti di animali - Condotte produttive di dolore - Configurabilità del reato - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 novembre 2007, n. 44287, con nota di P. MAZZA</i>	635	Imposte e tasse - Catasto terreni - Aggiornamento - Classificazione avente ad oggetto terreni con colture diverse da quelle indicate - Esclusione -	

	pag.		pag.
Applicazione Codice del contribuente. <i>Comm. trib. reg. Ravenna 22 aprile 2008</i> , con nota di A. GHETTI	648	Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Deposito incontrollato - Affittuario del terreno - Responsabilità - Sussistenza - Proprietario - <i>Culpa in vigilando</i> - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 giugno 2007, n. 21677</i> , con nota di F. CAROLEO GRIMALDI e A. MAIO	637
PRELAZIONE E RISCATTO		Sanità pubblica - Contravvenzioni - Inosservanza ordine dell'autorità - Rimozione di materiale inquinante - Verifica di determinati requisiti dell'atto - Irrilevanza pubblica dell'intervento - Insussistenza del reato. <i>Trib. Nola 21 novembre 2007</i> , con nota di F. MAZZA	641
Prelazione e riscatto - Minima unità colturale - Divieto di frazionamento di terreni <i>ex art. 846 c.c.</i> - Applicabilità - Esclusione - Fondamento - Prelazione - Esercizio del diritto da parte del confinante - Esclusione - Configurabilità - Condizioni - Limiti. <i>Cass. Sez. III Civ. 10 marzo 2008, n. 6286</i> , con nota di G. JESU	613	Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Attività di stoccaggio - Piazzole comunali destinate alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani (c.d. eco-piazzole o piazzole ecologiche) - Autorizzazione - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 febbraio 2008, n. 9103 (M)</i>	651
PREVIDENZA SOCIALE		Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di costruzione di impianto senza autorizzazione - Natura permanente - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 marzo 2008, n. 12436 (M)</i>	651
Previdenza sociale - Assicurazione contro la disoccupazione - Contributi e prestazioni - Indennità - Lavoratori agricoli - Prestazioni temporanee - Nozione di retribuzione - Comprensiva del trattamento di fine rapporto - Esclusione. <i>Cass. Sez. Lav. 9 maggio 2007, n. 10546</i> , con nota di C. GATTA	620	USI CIVICI	
Previdenza sociale - Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Lavoratore autonomo (coltivatore diretto) - Infortunio <i>in itinere</i> - Svolgimento di adempimenti relativi alla organizzazione dell'attività economica dell'azienda agricola - Tutela assicurativa - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 14 febbraio 2008, n. 3770 (M)</i>	650	Usi civici - Legittimazione processuale sostitutiva del Ministero dell'agricoltura e foreste - Successione nella legittimazione processuale della Regione - Trasferimento in base al d.p.r. n. 616 del 1977 - Sussistenza. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 12 marzo 2008, n. 6524</i> , con nota di L. FULCINITI	610
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO		MASSIMARIO	
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Sostanze vietate - Detenzione - Vendita di prodotti alimentari contenenti residui tossici per l'uomo - Luogo di consumazione del reato - Giudice competente - Fattispecie: vendita da piazza a piazza. <i>Cass. Sez. III Pen. 21 gennaio 2008, n. 3048 (M)</i>	651	- <i>Giurisprudenza civile</i>	650
SANITÀ PUBBLICA		- <i>Giurisprudenza penale</i>	651
Sanità pubblica - Disciplina in materia di rifiuti - Reato di gestione o realizzazione di discarica abusiva - Forma omissiva - Configurabilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2008, n. 2477</i> , con nota di S. BATTISTINI	628	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	652
Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono e deposito incontrollato - Rimozione dei rifiuti abbandonati in un'area di pertinenza aziendale o dell'ente - Ordinanza del sindaco - Omissione - Effetti - Responsabilità dei «titolari di imprese» o dei «responsabili di enti» - Individuazione - Reato a consumazione istantanea. <i>Cass. Sez. III Pen. 21 giugno 2007, n. 24477</i> , con nota di F. CAROLEO GRIMALDI e A. MAIO	636	Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	658
		- <i>nazionale</i>	658
		- <i>regionale</i>	659
		LIBRI	
		F. CARINGELLA, R. DE NICTOLIS, R. GIOVAGNOLI e V. POLI: Manuale di giustizia amministrativa (<i>F. De Lisi</i>)	660
		F. CARINGELLA, R. DE NICTOLIS, R. GAROFALI e V. POLI: Il riparto di giurisdizione (<i>F. De Lisi</i>)	660

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2006			2008		
<i>NOVEMBRE</i>			<i>GENNAIO</i>		
23	Corte di giustizia CE in causa C-300/05	609	2	T.A.R. Basilicata, Sez. I n. 5 (M)	652
2007			17	Cass. Sez. III Pen. n. 2477	628
<i>FEBBRAIO</i>			21	Cass. Sez. III Pen. n. 3048 (M)	651
14	Cass. Sez. III Pen. n. 6985 (M)	651	<i>FEBBRAIO</i>		
<i>MARZO</i>			5	T.A.R. Lombardia, Sez. dist. Brescia n. 39 (M)	652
22	Cass. Sez. III Civ. n. 6964	623	12	Cass. Sez. III Civ. n. 3274	617
<i>APRILE</i>			14	Cass. Sez. Lav. n. 3770 (M)	650
13	Cass. Sez. III Pen. n. 15061	635	15	Cass. Sez. I Pen. n. 7332 (M)	651
<i>MAGGIO</i>			22	T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I (M)	652
9	Cass. Sez. Lav. n. 10546	620	28	Cass. Sez. III Pen. n. 9103 (M)	651
<i>GIUGNO</i>			29	Cass. Sez. III Civ. n. 5519 (M)	650
4	Cass. Sez. III Pen. n. 21677	637	<i>MARZO</i>		
21	Cass. Sez. III Pen. n. 24477	636	10	Cass. Sez. III Civ. n. 6286	613
<i>LUGLIO</i>			12	Cass. Sez. Un. Civ. n. 6254	610
27	Cass. Sez. III Civ. n. 16656	618	20	Cass. Sez. III Pen. n. 12436 (M)	651
<i>NOVEMBRE</i>			27	Cass. Sez. III Pen. n. 12951 (M)	651
21	Trib. Nola	641	<i>APRILE</i>		
21	Cons. giust. amm. Regione siciliana n. 1057	645	9	T.A.R. Puglia, Sez. II n. 837 (M)	652
28	Cass. Sez. III Pen. n. 44287	635	22	Comm. trib. reg. Ravenna	648
			<i>MAGGIO</i>		
			26	Cass. Sez. III Civ. n. 13586 (M)	650
			<i>GIUGNO</i>		
			18	Corte costituzionale n. 214	606
			<i>LUGLIO</i>		
			2	Cass. Sez. III Pen. n. 26532	626

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

PARTE I - DOTTRINA

Un corso di diritto alimentare nelle facoltà di medicina

di GIOVANNI GALLONI

1. - È uscito quest'anno, editore Giuffrè, un volume sul Corso di diritto alimentare tenuto da Stefano Masini sulla base di una normativa nazionale e comunitaria e di un'ampissima giurisprudenza.

La novità non sta in questo. Luigi Costato già alcuni anni fa, in un suo intervento su questa Rivista (1), aveva infatti cominciato a sostenere la tesi che la normativa, specie comunitaria, a difesa dei consumatori dei prodotti agricoli e alimentari non si riduce a una semplice legislazione, ma dà luogo «a dei principi e a regole proprie, fondanti il diritto alimentare» (2). Mentre Germanò ha intitolato al diritto agroalimentare un suo più recente corso (3) e Paolo Borghi, professore europeo Jean Monnet di Diritto alimentare dell'Unione europea, nonché professore ordinario di Diritto agrario alimentare nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara, ha dedicato particolare attenzione al collegamento tra normativa alimentare e biotecnologie (4).

Si tratta, in sostanza, della più recente tappa di quell'allargamento del Diritto agrario (5) che questa Rivista ha sempre seguito e favorito, dopo l'ingiusto fallimento della Federazione nazionale dei consorzi agrari, editore della prima rivista di *Giurisprudenza agraria*, a partire dagli anni '90 del '900, fino a che si è passati all'attuale editore (Edizioni Tellus S.r.l.) estendendosi (1996) all'ambiente e poi, con il contributo di Costato, assumendo il nome attuale di *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*.

La novità non è quindi che Masini abbia pubblicato un Corso di diritto alimentare, tenuto conto dell'espansione del diritto agrario nell'ultimo ventennio sulla base della normativa nazionale e comunitaria. La novità consiste nel fatto che per la prima volta il diritto alimentare è stato promosso su iniziativa di una facoltà di medicina e chirurgia unitamente a scienze matematiche, fisiche e naturali: quelle appunto della seconda Università di Roma Tor Vergata. Il corso si è svolto con l'incarico conferito allo stesso Stefano Masini a partire dall'anno accademico 2003-2004 ed è stato confermato fino al corrente anno accademico, una volta riconosciuti i risultati positivi e le frequenze per gli esami

sostenuti dagli studenti di medicina (e di scienze matematiche, fisiche e naturali).

Non solo, ma la stessa facoltà di medicina insieme a scienze hanno promosso un concorso per cattedra di seconda fascia avente ad oggetto il Diritto alimentare. Ed è da prevedere che i membri della commissione di esame, se non tutti almeno in maggioranza, saranno scelti fra i giuristi esperti di diritto alimentare e potranno aprire la strada, ai sensi della legge vigente, ad almeno due vincitori del concorso che potranno insegnare anche in un'altra facoltà di medicina che includa il diritto alimentare tra le materie di insegnamento, oltre alle facoltà di Giurisprudenza e di Scienze politiche dove l'insegnamento già esiste.

2. - Ci si può a questo punto chiedere perché per una facoltà di medicina e chirurgia e scienze sia stato valutato importante, o comunque significativo, dotare i futuri medici e biologi della conoscenza non tanto dei principi di diritto alimentare, quanto della normativa vigente per poter meglio tutelare la salute dei consumatori dei cibi animali e vegetali, prodotti in ogni parte del mondo, che, passando attraverso compravendite da grandi o piccoli venditori, subiscono una trasformazione artigianale e industriale e vengono collocati sul mercato per il consumo individuale. Proprio tra questi consumatori si collocheranno anche i malati che i medici dovranno curare consigliando loro i cibi più adatti.

Si spiega così perché le facoltà di medicina e di scienze possano essere interessate, come per prime hanno fatto le facoltà della seconda università di Roma Tor Vergata, a includere tra le materie di studio anche il diritto alimentare, insegnato ovviamente da un docente di quel diritto agrario, i cui confini si sono allargati al diritto dell'ambiente e al diritto alimentare.

È possibile quindi, partendo dal corso di cui è stato incaricato Stefano Masini e di cui sono pubblicate le lezioni, e dal concorso indetto per la scelta del docente di diritto alimentare dalla facoltà di Tor Vergata di Roma, che anche altre facoltà di medicina e chirurgia nonché di scienze in

(1) COSTATO, *Per un diritto alimentare*, 2002, 348; Id., *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2006; Id., nell'editoriale di presentazione nella Rivista di diritto alimentare, *Perché una Rivista di diritto alimentare*, 2007, 1.

(2) COSTATO, *Dalla legislazione al diritto alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 6; ma già in precedenza ALBISINNI, *L'origine dei prodotti agroalimentari e la tutela territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 23.

(3) GERMANÒ, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007.

(4) BORGHI, *Le biotecnologie nel settore agroalimentare*, in *Atti delle biotecnologie del settore agroalimentare*, a cura di RAGIONIERI M.P., Milano, 2008, 55 e ss.

(5) Per il quale rinvio al mio contributo *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 281.

Italia decidano di istituire l'insegnamento del diritto alimentare per i medici del domani.

Mi auguro che tutto ciò divenga interesse della totalità o almeno di un gran numero di docenti e di studiosi del diritto agrario.

3. - Nel corso tenuto da Stefano Masini assumono rilievo le considerazioni preliminari sull'evoluzione del diritto agrario tradizionale, nato dall'inizio dello scorso secolo dal concetto di impresa agricola e poi desunto dalla definizione di «imprenditore» agricolo (art. 2135 c.c. del 1942) e non subito accolto dalla maggior parte della dottrina del diritto romano e civile (Betti, Giorgianni) e del diritto commerciale (soprattutto Giuseppe Ferri).

Durante il corso di diritto agrario di cui fui caricato, come libero docente nella facoltà di giurisprudenza nell'Università di Firenze nel decennio 1960, in un consiglio di Facoltà in cui era presente Giorgio La Pira (già allievo di Betti) come insegnante di ruolo di diritto romano, ricordo che La Pira amichevolmente mi interruppe per dirmi: «il diritto agrario non esiste come materia» perché me lo ero «inventato io». La mia risposta fu che aveva ragione, se si riferiva al diritto romano e al diritto civile nazionale e internazionale, fino a che non era venuto il riconoscimento giuridico della impresa agricola come ordinamento autonomo dalla proprietà fondiaria. Ma, proprio sulla base di un principio che era stato del diritto romano e cioè *ubi societas ibi ius*, la nascita dell'impresa agricola come ordinamento, avvenuta nella prima metà del '900, consentiva che si passasse dallo studio della proprietà fondiaria produttiva di beni alimentari allo studio dell'autonomia dell'impresa agricola come ordinamento nel quale, finita la distinzione tra *padroni* e *servi*, diventavano soggetti tutti coloro i quali partecipavano alla produzione di beni agricoli, animali o vegetali. Non so se sono stato in grado di persuadere La Pira. Ma, a distanza di trent'anni, il passaggio dall'articolo 2135 c.c. del 1942 al 2135 vigente ha consentito al diritto agrario una metamorfosi di rilievo tale che non era stata compiuta in nessun altro settore del diritto agrario (6).

Con la nascita della *Rivista di diritto agrario* (7), si passò dallo studio della legislazione rurale già promosso dal Venezian (8) allo studio del diritto agrario con la modifica dell'art. 2135 c.c. ad opera del decreto delegato del 18 maggio 2001, n. 228 e soprattutto in forza del secondo comma la coltivazione del fondo, la selvicoltura, l'allevamento di animali (e le attività connesse) venivano intese come «attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico» per utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o nocive.

Si è superata così, da un lato, la tendenza a non considerare l'impresa agricola come impresa in senso tecnico (9) e, dall'altro la tendenza a ricondurre l'agricoltura ad oggetto dell'attività del singolo imprenditore agricolo mentre si è

riconosciuto che l'agricoltura era oggetto dell'attività dell'impresa agricola intesa come ordinamento. La nuova dottrina agrarista sulla fine del '900 (10) ha allargato la nozione di impresa agricola, specie col riferimento allo sviluppo del diritto comunitario dopo il trattato di Amsterdam, entrato da noi in vigore il 1° maggio 1999. Con questo trattato si è impresso un «elevato livello di protezione dell'ambiente», sostituendo alla produttività la competitività (11), che sviluppa la connessione tra diritto agrario e diritto agroalimentare per la difesa della salute dell'uomo non solo nella fase della produzione, ma anche durante la successiva fase della trasformazione e della commercializzazione. Nasce così la estensione della tutela normativa alla intera filiera, secondo il concetto di mercato (12).

4. - Si comprende allora perché fra le considerazioni preliminari del corso di Stefano Masini sul diritto alimentare sia in primo luogo indicato il mercato. Ed infatti, mentre, nel diritto agrario tradizionale, le considerazioni preliminari dovevano essere necessariamente rivolte agli strumenti di produzione dell'impresa (e cioè essenzialmente la terra intesa come fondo rustico, il capitale immobiliare destinato al fondo, il lavoro direttivo ed esecutivo al servizio della produzione) nel diritto agrario alimentare, elemento fondamentale è il mercato. Di conseguenza la disciplina del mercato deve essere regolata dalla normativa nazionale e comunitaria in funzione della tutela dei consumatori e della difesa della salute e dell'ambiente.

Emerge, quindi, nella spartizione dell'interesse proprio del consumatore, come soggetto collettivo in potenziale dialettica con il titolare dell'impresa, un uso degli alimenti che si affianca all'interesse del lavoratore, subordinato od associato, alla produzione.

Chi sono i consumatori? Essi vengono difatti subito definiti da Masini come gli attori principali, «non più soltanto coloro che partecipano alla produzione e distribuzione dei beni e servizi, ma anche coloro che ne risultano acquirenti finali» (così a pagina 2), tutelati con lo strumento dell'igiene alimentare (13).

Il consumatore, che intende difendere la sua salute, diventa soggetto attivo e deve essere informato della provenienza, della qualità, dell'origine geografica dei prodotti agricoli (così a pagg. 6 e 7). Di qui l'importanza del territorio, da cui proviene il prodotto alimentare, come insieme di valori storici, culturali e ambientali secondo la disciplina comunitaria (14). Il relativo accertamento è conseguente al passaggio dalla generica legislazione in materia alimentare allo studio e all'insegnamento del diritto alimentare.

5. - L'ampiezza del mercato alimentare si misura dalla distanza tra luoghi di produzione e luoghi dell'offerta commerciale dove si trova il consumatore (così pag. 44) e, quindi, una economia globalizzata non può trovare limiti

(6) ROMAGNOLI E., *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto privato*, Torino, 2001, 345.

(7) Bolla, *Programma della rivista di diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1922, I, 3.

(8) VENEZIAN, *Lezioni di legislazione rurale* dettate nell'Università di Messina nell'a.a. 1898-99 e citate da P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977, 260.

(9) FERRI G., *L'impresa agraria è impresa in senso tecnico?*, in Atti del III Congresso nazionale di diritto agrario, Milano, 1954.

(10) Cfr. FRANCIOSI L., *Impresa agricola e impresa commerciale ai confini del diritto agrario*, in Atti del Convegno in onore di E. Bassanelli, Milano, 1996; ID., *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1998, 239. In senso evolutivo, ALESSI R., *La nozione di impresa agricola e le recenti tendenze della legislazione italiana*, in *Riv. dir. comm.*, 1996, 436.

(11) ADORNATO, *La riforma della politica agricola nell'Unione europea*, Milano, 2002, XV: «Alla sicurezza degli approvvigionamenti (che pur sem-

pre rimanda alla logica produttivistica) si sostituisce quella relativa alle qualità dei prodotti alimentari, mentre, per la prima volta, la salvaguardia ambientale e l'agricoltura sostenibile vengono considerate obiettivi da perseguire e non solo vincoli da rispettare». E inoltre (XXVII): «non si tratta più tanto infatti di assicurare un aumento della produzione (...) ma di indirizzare e qualificare il ruolo dell'agricoltura verso la produzione e cioè di qualità nel rispetto dell'ambiente fisico e della salubrità dei consumatori e verso la conservazione delle risorse ambientali e territoriali che l'agricoltura utilizza».

(12) ROOK BASILE, *Il mercato dei prodotti agricoli*, in questa Riv., 2001, 610 e ss.

(13) ALBISINNI, *Rintracciabilità di filiera e nuove regole per l'impresa alimentare*, in Atti delle giornate di studio di Firenze, in *I Georgofili, Quaderni*, 2004, II, 2005.

(14) JANNARELLI, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, commentario a cura dell'IDAIC, in *Nuove leggi civ. com.*, 2003, 114.

nell'ambito mondiale. Questo succede una volta che si sposti l'attenzione dalla categoria dei prodotti agricoli a quella degli alimenti (15).

Certo, dopo un capitolo IV interamente dedicato ai caratteri distintivi dei prodotti alimentari, Masini comincia a trattare al capitolo V gli aspetti più specifici dei profili della igiene, della genuinità, della qualità e sicurezza, oltre che della conservazione dei prodotti alimentari, soffermandosi in particolare sul divieto di vendita degli «alimenti a rischio, riconosciuti dannosi per la salute» (così a pag. 127).

In questa analisi del rischio e della sicurezza trovano così applicabilità sia il principio di «precauzione», (i ragionevoli motivi dei possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani incompatibili con la protezione accolta dalla Comunità europea) (così a pag. 128), sia il principio dell'estensione della sicurezza alimentare lungo «l'intera catena alimentare» (e cioè la filiera) (così a pag. 131).

La tutela del consumatore dei prodotti alimentari è affidata al controllo di autorità competenti ma anche all'autocontrollo che, con l'individuazione del responsabile dell'industria alimentare, constata un pericolo imminente per la salute e ordina quindi il ritiro dal commercio dei prodotti (così a pag. 147). Una diretta responsabilità del produttore in materia di danni da prodotti alimentari difettosi è attribuita a norma delle direttive comunitarie (così a pag. 151). Mentre da una diretta responsabilità è esonerato chi per consumi distribuisca prodotti preconfezionati (così a pag. 154).

6. - Nel corso di diritto alimentare, destinato prevalentemente agli studenti di medicina e di scienze, Masini si sofferma in modo particolare sulle norme in materia di etichettatura, di segni distintivi e di pubblicità dei prodotti alimentari (capp. VII, VIII e IX).

L'etichettatura dei prodotti alimentari serve sostanzialmente ad identificarne la qualità e a segnalarne il valore di uso (così a pag. 159) secondo una disciplina recente ampliata dalle direttive comunitarie con norme che si applicano anche agli alimenti surgelati. Dall'etichettatura devono risultare gli ingredienti presenti nel prodotto finito, il termine di consumabilità o la data di scadenza e, possibilmente, il riferimento alla sede del fabbricato o del confezionamento, il luogo di origine o di provenienza geografica. Nella disciplina della etichettatura norme speciali riguardano la carne bovina, l'olio di oliva, i prodotti della pesca, i prodotti ortofrutticoli, le uova, il latte fresco, le carni di pollame. A completare il quadro dell'etichettatura degli alimenti è infine sottolineata la recente normativa contenuta nel regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 2000 sulle «indicazioni nutrizionali» e sulla salute (così a pag. 193).

In materia di segni distintivi (pagg. 205-216) il marchio acquista particolare rilievo nell'età attualmente vigente della «globalizzazione» (16): tanto il marchio individuale quanto quello registrato per la rilevanza dei nomi geografici o come marchi collettivi privati con la funzione di certificare la qualità del prodotto (17).

Per quanto attiene alla pubblicità, e cioè a quella che viene definita un simbolo con il quale si fanno parlare i prodotti e si consente la scelta dei consumatori, si sottolinea la normativa contenuta nella dottrina comunitaria per tutelare i consumatori dalla pubblicità ingannevole.

Una segnalazione particolare merita infine il capitolo dedicato all'agricoltura biologica. Essa ha acquistato una sempre maggiore considerazione dopo il regolamento numero 834/2007, sulla produzione biologica e l'etichettatura con metodo agricolo, che, oltre a garantire una offerta di prodotti sicuri di qualità, opera anche nel rispetto dell'ambiente (così a pag. 278) e si articola con norme sia relative alla produzione biologica vegetale che a quella animale (18).

7. - A conclusione di queste brevi note si deve riconoscere che il Corso di diritto alimentare curato da Stefano Masini fornisce un apprezzabile contributo all'evoluzione della materia. Da un secolo a questa parte il legislatore ha avvertito la nascita di una impresa agricola non di autoconsumo, ma proiettata verso la produzione per lo scambio. Con l'art. 44 della Costituzione che promuove l'intervento pubblico che impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata destinata alla produzione e ad attuare così la trasformazione del latifondo in imprese produttrici prevalentemente di piccola e media dimensione e la bonifica delle terre è iniziata la difesa dell'ambiente e la regolazione delle acque, e sono state realizzate infine a livello della Comunità europea le limitazioni di sovranità necessarie (art. 11 della Costituzione) per dare vita ad una normativa regolamentare che ha aperto la strada prima al diritto agricolo ambientale e in seguito al diritto alimentare.

Siamo gradualmente passati da una legislazione agraria nazionale e comunitaria a un diritto agrario, ambientale e alimentare, dal momento in cui le norme generali ed astratte dettate dal legislatore nazionale e comunitario espresso da una maggioranza politica in vista di un interesse prevalente sono state applicate al caso concreto da una giurisprudenza che ha fatto realmente vivere la normativa. La stessa dottrina, attraverso lo studio delle norme e della giurisprudenza, è risalita ai principi ad ha potuto insegnare il diritto al servizio degli operatori (magistrati e parti in causa) nelle insorte controversie giudiziarie e amministrative.

Il contributo di Masini è andato ancora più avanti. Occupandosi del diritto alimentare ha voluto estendere l'insegnamento, con il consenso della facoltà di medicina e chirurgia insieme a quella di scienze nella seconda Università di Roma Tor Vergata, ai futuri medici (e biologi) che saranno un giorno sul piano professionale incaricati di assistere i loro pazienti come consumatori di alimenti vegetali o animali preservandoli dai possibili vizi degli alimenti e dalle conseguenze negative per la salute. Per questo in definitiva a me pare di dovere ringraziare Stefano Masini anche per la pubblicazione del suo Corso di diritto alimentare. □

(15) MASI, *I prodotti agricoli tradizionali e tipici di fronte agli standard della sicurezza*, in Atti del XII Congresso mondiale del diritto agrario a cura di ROOK BASILE, MASSART e GERMANÒ, Milano, vol. II, 93.

(16) JANNARELLI, *Il diritto agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2001; ID., *Relazione di sintesi - I messaggi del mercato dei prodotti agroalimentari*, in Atti del Convegno di Sassari, 13-14 ottobre 1995, a cura di SALARIS, Torino, 1997, 145. Per primo ha approfondito il tema ROOK BASILE, *Marchi e certificazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari* in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, 325; ID., *La concorrenza con riguardo ai prodotti agroalimentari tra la disciplina della produzione e quella del mercato* in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 33. Inoltre cfr. ZIMATORE, *Il marchio individuale dei prodotti agroalimentari e l'attuale disciplina dei marchi*, in *I «messaggi» del mercato dei prodotti agroalimentari*, in Atti, cit., 37.

(17) GERMANÒ, *Corso di diritto agroalimentare*, cit., 190.

(18) CRISTIANI, *Agricoltura biologica tra economia a diritto* in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, 131. Più di recente BORGHI, *La biotecnologia nel settore agroalimentare*, in Atti del Convegno della Università della Tuscia, *La biotecnologia nel settore*, a cura di RAGIONIERI, Milano; ID., *La regolamentazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea*, in Atti del Convegno di Udine, Milano, 2006, 31; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2003, 258; ID., *Gli aspetti giuridici nell'agricoltura biotecnologica*, in *La disciplina giuridica dell'agricoltura biotecnologica. Studi di diritto italiano e straniero*, a cura di GERMANÒ, Milano, 2002, 324. Si veda, inoltre, CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, 2004; ID., *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema dell'agricoltura alimentare europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 36.

Il Manifesto sul cambiamento climatico e il futuro della sicurezza alimentare²

di FULVIO DI DIO

1. Introduzione. - 2. I principi del Manifesto. - 3. Il quarto rapporto di valutazione del Comitato intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC) delle Nazioni Unite. - 4. L'attuale ordine economico e commerciale. - 4.1. I due livelli di azione: azioni delle persone e azioni politiche. - 5. Conclusioni: l'agricoltura ecologica del carbonio rinnovabile.

1. - Con il presente contributo ci si prefigge di commentare e riproporre nei suoi tratti più rilevanti il «Manifesto sul cambiamento climatico e il futuro della sicurezza alimentare» (1), pubblicato a luglio 2008 da parte della Commissione internazionale per il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, iniziativa congiunta del Presidente della Regione Toscana e di un gruppo di *leader* della società civile, di accademici e di rappresentanti governativi (2).

Questi temi, fra loro interconnessi, sono anche l'oggetto della prossima conferenza delle Nazioni Unite sulla sicurezza alimentare, il cambiamento climatico e i biocarburanti.

Le notizie che giornalmente ci giungono sulle rivolte per il cibo, che sempre di più si sviluppano in tutto il mondo, dimostrano il fallimento delle politiche agricole e alimentari degli ultimi decenni e il bisogno urgente di passare a politiche che difendano il diritto delle persone al cibo attraverso la promozione di modelli alimentari ecologici e locali, che riducano gli impatti distruttivi sull'ambiente e allo stesso tempo incrementino la disponibilità di diverse fonti alimentari e nutritive. Il documento dimostra che le attuali politiche commerciali ed economiche impongono un sistema alimentare e agricolo ad alta intensità energetica che è direttamente contrario non solo alla sicurezza alimentare e all'imperativo ecologico del pianeta, ma anche agli obiettivi fissati dalle Nazioni Unite e dai governi riguardo alle emissioni di gas serra.

Il Manifesto afferma che il sistema alimentare industriale e globalizzato è un responsabile di primo piano del cambiamento climatico, contribuendo con almeno il 25 per cento del totale delle emissioni di gas serra; allo stesso tempo l'attuale sistema alimentare è anche estremamente vulnerabile al cambiamento climatico. Praticamente ogni angolo del pianeta è già stato toccato dai drammatici cambiamenti meteorologici che hanno danneggiato la produzione agricola e la distribuzione del cibo.

Eppure, i governi non stanno ancora completamente integrando la contraddizione con la promozione di un sistema alimentare industriale e basato sui combustibili fossili, che crea insicurezza alimentare, energetica e climatica.

Il documento della Commissione fa una sintesi della ricerca scientifica interdisciplinare che stabilisce come l'agricoltura ecologica e biologica sia una soluzione vitale sia per la mitigazione del cambiamento climatico che per l'adattamento ad esso, nonché per assicurare a tutti la sicurezza alimentare.

Il Manifesto illustra, inoltre, le transizioni necessarie per assicurare cibo a tutti e allo stesso tempo proteggere il nostro fragile pianeta; lancia quindi un appello perché i sistemi alimentari siano parte integrante della discussione su clima ed energia nei negoziati attualmente in corso sul clima.

Infine, vengono esplorate alcune delle false soluzioni agricole che sono proposte nel nome dell'energia «pulita» o «verde» – leggi organismi geneticamente modificati (OGM) e produzione su larga scala di biocarburanti. E, cosa più importante di tutte, dimostra che i sistemi alimentari biologici sono una soluzione reale agli attuali problemi climatici in termini di mitigazione e adattamento e una transizione energetica verso un'era *post* carburanti fossili.

2. - Il Manifesto costituisce dunque una risposta agroecologica alle sfide lanciate dal cambiamento climatico per assicurare il futuro della sicurezza alimentare attraverso la mitigazione, l'adattamento e l'equità. Esso si basa su alcuni principi, che qui di seguito ci preme riportare nei loro tratti essenziali.

A) L'agricoltura globalizzata e industrializzata contribuisce al cambiamento climatico divenendo anche vulnerabile ad esso.

(1) Il Manifesto sul cambiamento del clima e il futuro della sicurezza alimentare si può trovare ai seguenti indirizzi *web*: www.future-food.org; www.arsia.toscana.it.

(2) Il gruppo di esperti che hanno collaborato alla realizzazione è composto dalle seguenti persone: Debi Barker, IFG; Marcello Buiatti, Università di Firenze; Gianluca Brunori, Università di Pisa; Andreas Fliessbach,

FiBL (Istituto Organic Agriculture Research); Bernward Geier, Rappresentante di COLLABORA e IFOAM; Benny Haerlin, Fondazione Future Farming; MaeWan Ho, Istituto Science in Society; Giampiero Maracchi, Istituto di Agrometeorologia, Consiglio Nazionale Ricerca (IBIMET/CNR); Simon Retallack, Istituto Public Policy Research; Vandana Shiva, RFTSE/Navdanya; Concetta Vazzana, Università di Firenze.

L'agricoltura industrializzata, basata sulla chimica, sui combustibili fossili, sui sistemi alimentari globalizzati, che si fondano a loro volta su trasporti ad alta intensità energetica e a lunga distanza, ha evidentemente un impatto negativo sul clima.

Attualmente l'agricoltura industrializzata contribuisce per almeno un quarto alle emissioni di gas serra. Il sistema dominante, così come promosso dall'attuale paradigma economico, ha accelerato l'instabilità climatica e ha accresciuto l'insicurezza alimentare. Questo sistema aumenta anche la vulnerabilità, perché si basa sull'uniformità e sulle monoculture, su sistemi di distribuzione centralizzati e sulla dipendenza da alti apporti di energia e acqua.

B) L'agricoltura ecologica e biologica contribuisce alla mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico.

L'agricoltura costituisce l'unica attività umana basata sulla fotosintesi e può essere completamente rinnovabile. L'agricoltura ecologica e biologica mitiga il cambiamento climatico grazie alla riduzione delle emissioni di gas serra e all'aumento del sequestro di carbonio nelle piante e nel suolo. I sistemi agricoli multifunzionali e biodiversi e i sistemi alimentari localizzati e diversificati sono essenziali per garantire la sicurezza alimentare in un'era di cambiamento climatico.

Una rapida transizione globale verso questi sistemi è un imperativo, sia allo scopo di mitigare il cambiamento climatico, sia per garantire la sicurezza alimentare.

C) La transizione verso sistemi alimentari locali e sostenibili va a vantaggio dell'ambiente e della salute pubblica.

La globalizzazione economica ha portato a una transizione alimentare e a un allontanamento dalle diete locali, diversificate e stagionali verso alimenti sintetici trasformati industrialmente, che stanno causando nuove patologie alimentari e un peggioramento della salute. Le politiche economiche della globalizzazione aumentano l'impatto sull'ambiente tramite modalità di consumo intensivo delle risorse e dell'energia. La localizzazione, la diversificazione e la stagionalità sono importanti per migliorare il benessere, la salute e la nutrizione. Una transizione a livello mondiale verso sistemi locali ridurrà i chilometri alimentari accorciando le catene di trasporto e ridurrà il «carico energetico» degli alimenti in termini di confezionamento, refrigerazione, immagazzinamento e trasformazione.

D) La biodiversità riduce la vulnerabilità e aumenta la resilienza. La biodiversità è il fondamento della sicurezza alimentare.

La biodiversità costituisce anche la base per l'agricoltura ecologica e biologica, poiché offre delle alternative ai combustibili fossili e all'uso dei prodotti chimici. Inoltre accresce la resilienza al cambiamento climatico restituendo più carbonio al suolo, migliorando la capacità del suolo di resistere a siccità, inondazioni ed erosione.

La biodiversità è l'unica forma di assicurazione naturale per l'adattamento e l'evoluzione futuri della società. Aumentare la diversità genetica e culturale dei sistemi alimentari e mantenere la biodiversità nei beni comuni sono strategie essenziali per rispondere alle sfide del cambiamento climatico.

E) L'ingegneria genetica applicata a semi e varietà vegetali costituisce una falsa soluzione pericolosamente fuorviante.

Le colture geneticamente modificate sono una falsa soluzione pericolosamente fuorviante rispetto al nostro compito di mitigare il cambiamento climatico, poiché vanno in direzione opposta rispetto alla possibilità di fornire energia e cibo sostenibili e di conservare le risorse. Gli alimenti, le fibre e i combustibili geneticamente modificati aggravano tutti i difetti delle monoculture industriali: più uniformità genetica e quindi meno resilienza agli stress biotici e abiotici, maggiore fabbisogno di acqua e pesticidi.

Sono stati sviluppati seguendo un paradigma genetico deterministico obsoleto e screditato e di conseguenza comportano ulteriori rischi per la salute e per l'ambiente. Portano inoltre a brevetti monopolistici che non solo ledono i diritti degli agricoltori, ma impediscono anche alla ricerca sulla biodiversità di concentrarsi sull'adattamento al cambiamento climatico.

F) I biocarburanti industriali: una falsa soluzione e una nuova minaccia alla sicurezza alimentare.

L'alimentazione costituisce il più basilare dei bisogni umani e l'agricoltura sostenibile deve fondarsi su politiche che mettano l'alimentazione al primo posto. I biocarburanti industriali non sono sostenibili e diffondono subdolamente gli OGM.

Le colture di biocarburanti stanno aggravando il cambiamento climatico tramite la distruzione delle foreste pluviali e la loro sostituzione con coltivazioni di soia, palma da olio e canna da zucchero. Ciò ha portato a un furto senza paragoni di terre di comunità indigene e rurali.

I biocarburanti industriali sono responsabili di sussidi perversi concessi a un'agricoltura non sostenibile, cosa che minaccia i diritti alimentari di miliardi di persone. Per peggiorare la situazione, i prezzi dei prodotti alimentari stanno salendo a causa del rapido passaggio dalla coltivazione di piante alimentari alla coltivazione di biocarburanti. Si prevede che i prezzi dei prodotti alimentari continueranno a salire, raggiungendo livelli *record*, almeno fino al 2010, sviluppando una «nuova fame» in tutto il mondo e anarchia nelle strade delle nazioni più povere.

Le politiche energetiche sostenibili richiedono un'associazione tra decentramento e riduzione generalizzata dei consumi energetici, mantenendo al contempo la sicurezza alimentare come obiettivo prioritario dei sistemi agricoli e alimentari.

G) La conservazione dell'acqua è fondamentale per l'agricoltura sostenibile. L'agricoltura industrializzata ha comportato un uso intensivo dell'acqua e un incremento dell'inquinamento idrico riducendo al contempo la disponibilità di acqua dolce. La siccità e la scarsità di acqua in vaste aree del mondo aumenteranno a causa dei cambiamenti climatici. La riduzione dell'uso intensivo di acqua nell'agricoltura costituisce una strategia di adattamento essenziale.

L'agricoltura ecologica e biologica riduce il fabbisogno di irrigazione intensiva aumentando la capacità del suolo di trattenere l'acqua e di migliorarne la qualità.

H) La transizione delle conoscenze ai fini dell'adattamento al clima (il cambiamento climatico è l'esame finale per la nostra intelligenza collettiva in quanto umanità).

L'agricoltura industrializzata ha distrutto quegli aspetti essenziali di conoscenza degli ecosistemi locali e delle tecnologie agricole che sono necessari a una transizione verso un sistema alimentare post-industriale senza combustibili fossili. La diversità delle culture e dei sistemi di conoscenza necessaria per adattarsi al cambiamento climatico deve essere riconosciuta ed esaltata tramite politiche pubbliche e investimenti. Una nuova alleanza tra scienza e cultura tradizionale rafforzerà i sistemi di conoscenza e aumenterà la nostra capacità di risposta.

I) Transizione economica verso un futuro alimentare equo e sostenibile.

L'attuale ordine economico e commerciale ha svolto un ruolo fondamentale nel creare degli incentivi perversi che aumentano le emissioni di anidride carbonica e accelerano il cambiamento climatico. Il paradigma della crescita basato sul consumo illimitato e su falsi indicatori economici quali il prodotto nazionale lordo sta spingendo i Paesi e le comunità verso condizioni di vulnerabilità e instabilità sempre più gravi. Le regole commerciali e i sistemi economici dovrebbero supportare il principio di sussidiarietà, a vantaggio delle economie e dei sistemi alimentari locali, ridu-

cendo così le nostre emissioni di carbonio, al contempo aumentando la partecipazione democratica e migliorando la qualità della vita.

3. - Il quarto rapporto di valutazione del Comitato inter-governativo sui cambiamenti climatici (IPCC) delle Nazioni Unite, la più recente valutazione condivisa dei cambiamenti climatici da parte dei principali scienziati del mondo, fotografa la situazione che abbiamo di fronte.

Il Rapporto afferma che «il riscaldamento del sistema climatico è inequivocabile», con un aumento medio globale della temperatura pari a 0,7°C negli ultimi 100 anni. Tale riscaldamento ha innescato cambiamenti climatici che hanno già avuto ripercussioni sulla produzione agricola.

L'IPCC conclude che «molto probabilmente la maggior parte dell'aumento registrato nella temperatura media globale a partire dalla metà del XX secolo è dovuta all'aumento delle emissioni di gas serra». Le concentrazioni atmosferiche totali di anidride carbonica (CO₂), metano e protossido d'azoto sono aumentate in misura molto significativa come conseguenza delle attività umane a partire dal 1750 e oggi sono notevolmente superiori ai livelli preindustriali.

Negli ultimi anni le questioni climatiche ed energetiche sono state al centro del dibattito politico in tutto il mondo. La Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, svoltasi nel dicembre 2007 a Bali, ha condotto una discussione su quali siano i passi da intraprendere per condurre a un'energia e a sistemi di trasporto che non danneggino il clima. Tuttavia il rapporto tra cibo e sistemi agricoli, da un lato, e clima ed energia, dall'altro, non è entrato in queste discussioni globali.

Eppure, come rivela il Manifesto, oggi la nostra agricoltura industriale e il nostro sistema alimentare contribuiscono in misura rilevante alle emissioni di gas serra: alcuni stimano che siano responsabili addirittura del 25 per cento delle emissioni.

Il dibattito all'interno delle istituzioni politiche, finanziarie e commerciali e sui media deve anche cominciare ad abbandonare l'argomento riduzionista dello «zero carbonio» e del «niente carbonio», come se il carbonio esistesse solo in forma fossile sotto terra. Ciò che viene ampiamente dimenticato nella discussione e quindi non viene considerato nelle soluzioni, è che la biomassa delle piante è soprattutto carbonio. L'*humus* del terreno è soprattutto carbonio. La vegetazione delle foreste è soprattutto carbonio. Il carbonio nel terreno, nelle piante e negli animali è carbonio organico e principalmente vivente e fa parte del ciclo della vita.

Il problema non è il carbonio in sé, ma il nostro uso crescente del carbonio fossile come carbone, petrolio e gas, che richiedono milioni di anni per formarsi.

Oggi il carbonio fossile viene bruciato in enormi quantità a velocità allarmante. Le piante sono una risorsa rinnovabile; il carbonio fossile non lo è. L'«economia del carbonio», basata sui combustibili fossili, è un'economia industriale basata sulla crescita e che serve solo quale fonte del gas serra CO₂.

L'economia e l'ecologia del carbonio rinnovabile comprendono la biodiversità, sono basate su cicli di assimilazione e dissimilazione (sorgente e scolo) e offrono la soluzione per la sicurezza alimentare in tempi di cambiamento climatico.

Il commercio globale e le politiche economiche attuali stanno imponendo un sistema alimentare e agricolo centralizzato, basato sul combustibile fossile, sistema che è direttamente contrario non solo all'imperativo ecologico, ma anche al programma e agli obiettivi di riduzione delle emissioni che la maggior parte dei governi stanno individuando nei *forum* internazionali. Questa enorme contraddizione deve essere risolta, se vogliamo affrontare le sfide dei cambiamenti climatici e del riscaldamento globale.

Allo stesso tempo il sistema alimentare attuale è anch'esso estremamente vulnerabile al cambiamento climatico, come dimostra anche questo rapporto.

Quasi ogni angolo del globo è già stato toccato da drastici mutamenti atmosferici che hanno avuto effetti negativi sui raccolti e sulla distribuzione del cibo.

Il Manifesto esplora, inoltre, alcune delle false soluzioni agricole che vengono promosse in nome dell'energia «pulita» o «verde» – cioè gli organismi geneticamente modificati (OGM) e la produzione di biocarburanti. La cosa più importante è che il Manifesto dimostra che i sistemi alimentari biologici ed ecologici sono una soluzione reale alle attuali preoccupazioni climatiche in termini di mitigazione e adattamento e a una transizione energetica verso un'era *post* carburanti fossili.

L'ultimo capitolo di questo rapporto descrive la transizione basata sulla presa di coscienza del fatto che l'agricoltura biologica ed ecologica è una soluzione vitale sia per mitigare i cambiamenti climatici sia per garantire la sicurezza alimentare per tutti.

Infine, esso richiama l'attenzione sul fatto che i sistemi alimentari diventino parte integrante della discussione sul clima e sull'energia nei negoziati *post* Bali in materia di clima.

L'IPCC prevede fenomeni atmosferici ancora più estremi. Esso ha riscontrato prova del fatto che probabilmente l'area complessiva colpita dalla siccità è aumentata tra il 1900 e il 2005 a causa della riduzione delle precipitazioni nel Sahel, nel Mediterraneo, nell'Africa meridionale e in parti dell'Asia meridionale. L'IPCC dichiara inoltre che probabilmente le ondate di calore sono divenute più frequenti e che la frequenza di forti precipitazioni è aumentata nella maggior parte delle aree della Terra.

L'IPCC avverte che tali impatti peggioreranno via via che le temperature continueranno a crescere; infatti stima che nel 2100 il riscaldamento sarà peggiore di quanto previsto precedentemente, con un probabile aumento della temperatura compreso fra 1,8°C e 4°C, ma che potrebbe raggiungere persino i 6,4°C.

L'impatto sull'agricoltura sarà significativo. Giorni e notti più caldi, ondate di calore più frequenti e un ampliamento delle zone colpite dalla siccità ridurranno i raccolti nelle aree più calde, a causa di stress da calore, aumento delle invasioni di insetti, minore disponibilità di acqua, degrado del terreno, maggiore mortalità del bestiame. Questi effetti negativi sono già sperimentati da molte comunità dei Paesi del Sud del mondo.

Vi sarà inoltre un aumento dell'incidenza di forti precipitazioni che danneggeranno ulteriormente i raccolti, erodendo e saturando i terreni. Un'intensificazione dell'attività ciclonica tropicale causerà danni ai raccolti nell'ecosistema costiero, mentre l'innalzamento del livello del mare causerà la salinizzazione delle falde acquifere costiere. Le isole del Pacifico e gli ampi delta sono già affetti da questo problema.

Alcune regioni saranno colpite in modo particolarmente pesante. Entro il 2020, in alcuni Paesi africani i raccolti dell'agricoltura alimentata dalla pioggia – la grande maggioranza dell'agricoltura africana – potrebbero ridursi del 50 per cento. Si prevede inoltre che la produzione agricola di molti Paesi africani verrà seriamente compromessa.

Si prevede anche che in America Latina la resa di alcuni importanti raccolti diminuirà, con conseguenze negative per la sicurezza alimentare. In gran parte dell'Australia meridionale e orientale e in alcune zone della Nuova Zelanda orientale si prevede che entro il 2030 la produzione agricola diminuirà a causa della siccità. Nell'Europa meridionale l'aumento delle temperature e della siccità ridurrà la resa dei raccolti. Perfino nell'America settentrionale si prevedono gravi difficoltà per le colture vicine all'estremità calda

del loro areale o che dipendono da un elevato sfruttamento delle risorse idriche.

Tali circostanze influiscono drammaticamente sulla produzione alimentare e gli esperti prevedono che vi sarà un grave aumento della denutrizione e della fame, fenomeni che colpiranno milioni di persone e che saranno seguiti da una diminuzione della popolazione mondiale a metà del XXI secolo.

Ma non c'è bisogno di attendere il futuro per testimoniare i reali e terribili effetti che i mutamenti climatici hanno sulla capacità delle persone di procurarsi il cibo e di nutrirsi. Questo Manifesto evidenzia l'impatto dell'attuale approccio industrializzato, ottuso e distruttivo sulla produzione di cibo in presenza di parametri meteorologici sempre più variabili e invita invece ad abbracciare una modalità sicura, sostenibile e nutritiva di alimentarci, che aiuti anche a mitigare i rischi del cambiamento climatico e a trovare i modi per adeguarsi a essi.

4. - L'attuale ordine economico e commerciale ha svolto un ruolo fondamentale nel creare degli incentivi perversi che aumentano le emissioni di anidride carbonica e accelerano il cambiamento climatico. Il paradigma della crescita basato sul consumo illimitato e su falsi indicatori economici quali il prodotto nazionale lordo sta spingendo i Paesi e le comunità verso condizioni di vulnerabilità e instabilità sempre più gravi. Le regole commerciali e i sistemi economici dovrebbero supportare il principio di sussidiarietà, a vantaggio delle economie e dei sistemi alimentari locali, riducendo così le nostre emissioni di carbonio e al contempo aumentando la partecipazione democratica e migliorando la qualità della vita.

In termini materiali, fisici e biologici l'economia agricola industriale è un'economia negativa che richiede enormi *input* di energia. I costi degli *input* energetici sono esternalizzati e il calcolo finanziario dipende dai sussidi. Ciò deforma il prezzo reale degli alimenti e i suoi costi reali in termini ambientali, sociali culturali e politici.

Le regole finanziarie e commerciali continuano a perpetuare e ad ampliare questa economia negativa. Invece di premiare i sistemi alimentari centralizzati, uniformi e a lunga distanza, le politiche dovrebbero favorire il principio di sussidiarietà. In altre parole, la produzione locale per il consumo locale dovrebbe essere il primo livello della sicurezza alimentare. Ciò significa accorciare la catena alimentare e diminuire i chilometri percorsi dagli alimenti.

La sussidiarietà affida il potere alle comunità locali, ai governi locali e regionali, invece di stabilire a livello internazionale delle politiche uniformi che sono obbligatorie per tutti i Paesi, come viene fatto tramite le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). La localizzazione aumenta più facilmente la democrazia e il controllo da parte delle comunità, delle regioni e degli Stati-Nazioni. Sebbene il cambiamento climatico sia un problema globale e la comunità globale debba lavorare insieme per il futuro del pianeta, le soluzioni e gli adattamenti devono basarsi su soluzioni locali che assicurino la diversità, strategia chiave per la sopravvivenza.

4.1. Il Manifesto propone due livelli di azione: azioni delle persone e azioni politiche.

Azioni delle persone

a) Mantenere e coltivare la biodiversità – e questo cominciando a promuovere la biodiversità delle sementi e delle razze animali sia in agricoltura che nel proprio giardino.

b) Passare da pratiche agricole basate sulla chimica e su un grande dispendio energetico a una produzione alimentare ecologica e biologica.

c) Scegliere un'agricoltura che sia prudente nell'uso

dell'acqua – la conservazione e il recupero dell'acqua dovrebbero essere gli obiettivi primari invece dell'irrigazione intensiva e dell'esaurimento delle risorse acquifere.

d) Scegliere e favorire i mercati degli agricoltori e i prodotti locali, biologici, freschi e di stagione, nonché le filiere corte. In tal modo si alleggerisce il peso energetico.

e) Instaurare e supportare incentivi che permettano il cambiamento per ricostruire economie alimentari locali. Si deve permettere agli agricoltori di essere i garanti della qualità delle sementi e degli alimenti che producono, senza essere schiacciati dagli *standard* burocratici e industriali della registrazione delle sementi e della sicurezza alimentare.

f) Creare degli spazi democratici per gli agricoltori, per le comunità locali e per i consumatori, per decidere come realizzare la transizione a un sistema alimentare *post* combustibili fossili e basato sulla localizzazione e la sostenibilità.

Azioni politiche

a) Porre fine ai perversi sussidi destinati alle economie alimentari basate sui combustibili fossili: il documento si appella alla Banca mondiale, al Fondo monetario internazionale (FMI) e alle istituzioni finanziarie regionali e globali per porre fine al finanziamento dei *mega* progetti basati sui combustibili fossili, come la costruzione di dighe, i progetti per la realizzazione di tubazioni e per l'irrigazione, le massicce infrastrutture di trasporto.

b) Eliminare i sussidi destinati ai biocarburanti e le leggi che ne impongono l'impiego.

c) Riassegnare gli investimenti pubblici a modelli alimentari ecologici, locali e biologici che riducono i rischi climatici e aumentano la sicurezza alimentare.

d) Riformare alcune norme chiave dell'OMC. Per far questo, è necessario:

- *permettere limitazioni quantitative*: poiché le Nazioni più ricche non hanno fatto molto per ridurre il livello di sussidi dati ai loro settori agricoli, tutti i Paesi dovrebbero poter rispondere alle distorsioni dovute ai sussidi applicando limitazioni quantitative sulle importazioni, in modo da garantire la sicurezza alimentare.

Come parte degli obblighi di accesso al mercato posti dall'Uruguay Round del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Accordo complessivo sul commercio e le tariffe doganali), art. XI, unitamente alle norme poste dall'Accordo sull'agricoltura, le Nazioni sono state costrette a togliere ogni divieto o limitazione quantitativa sulle importazioni e le esportazioni.

I Paesi in via di sviluppo hanno tradizionalmente usato le limitazioni all'importazione per proteggere la loro produzione alimentare nazionale e per proteggere i produttori nei confronti della valanga di prodotti importati a prezzi artificialmente bassi; ora questo meccanismo è stato eliminato. Le limitazioni quantitative sono il solo meccanismo sicuro che può cominciare a costruire la sovranità alimentare e la democrazia alimentare e che può proteggere i mezzi di sostentamento delle comunità rurali;

- *eliminare i requisiti di accesso minimo*: si dovrebbe eliminare la «norma di accesso minimo» dell'OMC. Questa norma richiede a ogni Nazione membro di importare fino al 5 per cento del volume della produzione nazionale in ogni settore designato di prodotti alimentari e beni di prima necessità (in base ai livelli delle quote 1986-88).

Questa norma indirizza le politiche agricole nazionali verso un modello di importazione-esportazione, invece di incoraggiare le politiche a favore di una produzione locale per un consumo locale. Essa perpetua un sistema alimentare basato sui combustibili fossili. La tendenza dovrebbe essere quella di rafforzare la produzione locale per il consumo locale e di ridurre i trasporti alimentari su lunghe distanze;

- *permettere l'introduzione di tariffe doganali e quote selezionate*: nuove norme devono permettere l'uso giudiziario di dazi commerciali selezionati, come pure di quote di importazione, allo scopo di regolamentare le importazioni di cibo che può essere prodotto anche localmente. Per i Paesi in via di sviluppo ciò è chiamato *Special and Differentiated Treatment* – Trattamento speciale e differenziato (STD). Gli STD possono aiutare a compensare la vendita sottocosto dei prodotti sovvenzionati attuata dai Paesi ricchi (cioè vendere al di sotto dell'effettivo costo di produzione).

e) Promuovere i sistemi di agricoltura biodiversa e porre fine alle norme dell'OMC sul diritto di proprietà intellettuale che consentono sia la concentrazione delle multinazionali delle sementi che la pirateria dei sistemi tradizionali di conoscenza.

Considerando l'«Accordo dell'OMC sui diritti di proprietà intellettuale relativi al commercio», si dovrebbero apportare i seguenti cambiamenti.

L'art. 27.3 dovrebbe essere modificato per chiarire che: 1) non può essere brevettata nessuna forma di vita di qualsiasi natura; 2) non può essere brevettato nessun processo naturale per produrre piante e animali; 3) un sistema *sui generis* può includere le leggi nazionali che riconoscono e proteggono le conoscenze tradizionali di comunità indigene e locali.

L'art. 27.1 dovrebbe essere modificato per consentire agli Stati di stabilire che non possono essere brevettati gli alimenti e i medicinali, nonché di limitare l'ambito temporale di un brevetto o processo (più frequentemente applicabile ai medicinali).

f) Permettere zone OGM-free: le politiche e le norme dell'OMC devono essere riformate per sancire in modo inequivocabile il diritto completo ed esplicito delle regioni e degli Stati-Nazione di rimanere liberi da OGM nella misura che scelgono.

g) Includere il sequestro di CO₂ attuato dall'agricoltura biologica nel «Dispositivo per lo sviluppo pulito» (all'interno del Protocollo di Kyoto), in quanto produce effetti molto rapidi ed è molto redditizio, contribuendo al contempo allo sviluppo rurale.

h) L'agricoltura biologica ed ecologica deve essere posta al centro di tutte le strategie di adattamento per far fronte al cambiamento climatico.

i) La conservazione della biodiversità deve essere parte vitale dell'adattamento al cambiamento climatico, in quanto la biodiversità costituisce una forma di assicurazione in un contesto di condizioni climatiche imprevedibili.

j) Le conoscenze locali indigene devono essere protette e incentivate come parte integrante di tutte le strategie di adattamento.

k) Rimuovere gli ostacoli normativi, economici e fisici che impediscono la rilocalizzazione.

5. - Concludiamo questo contributo cercando di riannodare le fila del discorso portato avanti dalla Commissione internazionale per il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura.

Come abbiamo visto, nei negoziati sui cambiamenti climatici si considera di solito il carbonio nella sua forma fossile e non rinnovabile, formatosi in milioni di anni: petrolio, gas e carbone che, bruciati dall'economia «fossile» planetaria aumentano la concentrazione di gas serra nell'atmosfera.

Ma non bisogna dimenticare che anche la biomassa delle piante è soprattutto carbonio, e così l'*humus* del suolo, la vegetazione delle foreste. L'«agricoltura ecologica del carbonio rinnovabile», nella visione di questo Manifesto, è la via per garantire il diritto al cibo per tutti e al tempo stesso alleggerire l'emergenza climatica, ma anche adattarvisi.

Ne siamo lontani: come abbiamo avuto modo di constatare, l'agricoltura industriale o del «carbonio morto» – basata su semi commerciali, chimica di sintesi e un elevato consumo di acqua ed energia fossile – e i sistemi alimentari globalizzati, che richiedono lunghe catene di conservazione e trasporto, contribuiscono per almeno il 25 per cento alle emissioni globali di gas serra (anidride carbonica, metano e ossido di azoto).

Complice del cambiamento del clima, dunque, l'agricoltura ne è anche tra le prime vittime, come l'attuale crisi alimentare dimostra. Per mitigare i cambiamenti climatici, adattarvisi e al tempo stesso nutrire il mondo, le pratiche agricole devono tendere all'autosufficienza, ridurre gli *input* esterni: l'agricoltura preconizzata da questo Manifesto si basa sulla biodiversità colturale (con il ricorso a varietà autoctone) e la rifertilizzazione organica del suolo (che è in grado di assorbire fino a 3 tonnellate di anidride carbonica per ettaro, se mantenuto ricco), sulla protezione delle foreste e la parsimonia nell'uso dell'acqua scarseggiante (in tempi di siccità le coltivazioni biologiche hanno rese maggiori di quelle convenzionali).

Ma è l'intero sistema alimentare, oggi globalizzato e concentrato, a dover cambiare. Localizzazione, diversificazione e stagionalità dell'alimentazione sono importanti. Passare a sistemi locali significa ridurre il carico energetico di imballaggi, refrigerazione, stoccaggio, trasporto (3).

Per arrivare a questo scenario, il Manifesto propone a coltivatori e consumatori un cambiamento radicale, e chiede alla politica azioni decise. Basta sussidi ai sistemi agroalimentari basati sui combustibili fossili, stop a progetti di grandi dighe e infrastrutture di trasporto. Investire sul sostegno a modelli alimentari ecologici e locali. Riformare le regole commerciali per permettere la protezione dei mercati interni. Cambiare i regimi di proprietà intellettuale che sequestrano biodiversità e agrosaperi locali a scopi di profitto.

In conclusione l'agricoltura biologica ed ecologica e la produzione alimentare locale devono oggi essere urgentemente considerate nell'ambito degli sforzi di livello locale, nazionale e internazionale per combattere il cambiamento climatico.

Alcuni credono che la crisi del caos climatico sia il più grande test che la nostra umanità si sia trovata ad affrontare. L'azione collettiva o l'inazione delle nostre società determinerà il destino di milioni di umani e animali. □

(3) Dopo l'insostenibilità insalubre dei cibi precotti, del consumo abbondante di carni, latticini, zuccheri, grassi, la rilocalizzazione alimentare deve essere simbolica (i consumatori devono diventare coscienti), relazionale (con reti dirette tra chi produce e chi mangia), fisica (in uno spazio circoscritto). È cruciale poi il rapporto con l'acqua, come ricordano gli

esempi del Darfur, dove il conflitto fra pastori e agricoltori è legato all'esaurimento del lago Ciad, o dell'Himalaya, dove i ghiacciai si assottigliano minacciando l'approvvigionamento di fiumi vitali per l'agricoltura della regione. Il Manifesto sottolinea, come abbiamo visto, proprio la capacità di ritenzione idrica dei suoli gestiti in modo ecologico.

Evoluzione del diritto forestale e del suo insegnamento (*)

di NICOLETTA FERRUCCI

Singolare destino quello della selvicoltura che ne disegna i contorni di una sorta di Giano bifronte: da un lato spicca il volto luminoso della sua ascesa all'empireo della trilogia di attività essenzialmente agricole fin dalla originaria formulazione dell'art. 2135 del codice civile.

La selvicoltura non ha mai sollevato dubbi ed interrogativi circa l'essenza della sua agrarietà, né, a differenza dell'attività zootecnica, il riconoscimento della sua natura agricola è stato subordinato alla circostanza di rivestire un ruolo ancillare, di collegamento funzionale alla coltivazione del fondo.

La sua posizione marginale, al contempo dunque privilegiata, nell'annoso dibattito sul fondamento dell'agrarietà si giustifica alla luce della stretta analogia che, per sua natura, la selvicoltura prospetta con la coltivazione, sagacemente colta con immediatezza da Enrico Bassanelli e da Ageo Arcangeli, che ne hanno coniato la definizione di attività di «coltivazione del bosco».

L'altro volto della selvicoltura è un volto oscuro, che la rivela relegata in una sorta di cono d'ombra, di parziale oblio sotto il profilo dell'attenzione del legislatore e della dottrina, quasi a riproporre, per usare una felice e significativa espressione di Francesco Adornato, quella sorta di paura della foresta, di dantesca memoria (1).

Questa singolare posizione della selvicoltura appare condizionata dalla sua peculiare essenza di attività tradizionalmente sì considerata agricola, ma che non ha mai intrecciato stretti legami con l'alimentazione, cioè non è mai stata dedicata a quel fine che, se pure non unico, come la teoria del ciclo biologico ci insegna, è rimasto per lungo tempo, intuitivamente e storicamente, lo scopo primario che guida l'esercizio dell'agricoltura, fino a giustificare la costruzione di un vero e proprio diritto agro-alimentare.

È emblematica in tal senso la ben nota circostanza dell'esclusione del legno dall'elenco dei prodotti agricoli tracciato dal Trattato istitutivo della Comunità economica europea, che ha inibito l'elaborazione di una politica comune di mercato per il legname, e ha indotto la

Comunità a percorrere altre strade per intervenire legittimamente nella materia.

Altrettanto significativa, a mio parere, sul versante della legislazione nazionale, è l'assenza di una definizione giuridica di bosco, di portata generale, da applicare su tutto il territorio dello Stato, che, se pur fonte di incertezze applicative di normative strategicamente rilevanti, come la l. 8 agosto 1985, n. 431 «Conversione in legge con modificazioni del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», ed il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma della l. 8 ottobre 1997, n. 352», si è reiterata nel tempo fino all'approvazione del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57» che ha colmato la lacuna all'art. 2.

La rara, ma autorevole dottrina che ha dedicato la sua attenzione alla materia forestale, fin dagli anni sessanta ne ha colto i segni di un settore in cui strettamente si intrecciano, per usare l'espressione di Francesco Milani, la sfera del diritto strettamente individualistico, che ha soprattutto il senso degli interessi, e quella del diritto sociale, che ha piuttosto il senso delle funzioni (2).

In questa direzione, nelle prime riflessioni dottrinali, si è andata immediatamente evidenziando una sorta di plurifunzionalità del bosco, come bene non solo produttivo, ma anche naturalmente strumentale alla difesa idrogeologica, oltre che a quella igienico climatica, valorizzato in questa sua intima essenza dagli allora scarni frammenti della normativa forestale, in particolare di quella vincolistica dettata dal r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267 «Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani», sulla scia del suo precedente, la legge forestale 20 giugno 1877, n. 3917.

La riflessione su questa singolare plurifunzionalità si è dispiegata nel tempo seguendo le tracce di un percorso stretto inizialmente nell'angusto ambito della discipli-

(*) Il saggio riproduce, con l'aggiunta di alcune lievi modifiche e delle note, il testo della relazione tenuta dall'Autrice al Convegno internazionale in memoria di Antonio Carrozza, su *Il diritto agrario ed il suo insegnamento*, organizzato da Alfredo Massart, a Pisa, presso la Scuola Superiore

Sant'Anna, nei giorni 7-8 marzo 2008.

(1) Cfr. F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, XI.

(2) Cfr. F. MILANI, *La proprietà forestale*, Milano, 1964, 6.

na proprietaria, e dunque dei vincoli al potere di godimento sul bene bosco, fino a librarsi, nei contributi di Michele Tamponi, di Francesco Adornato e di Alberto Abrami nell'aere dell'impresa e quindi dei limiti all'esercizio della corrispondente attività (3).

Il tempo ha segnato anche una innegabile espansione dei contorni della plurifunzionalità, che va colorandosi di una nuova dimensione che travalica il profilo della difesa idrogeologica e si orienta verso quello ambientale e paesaggistico.

Ne è testimonianza significativa la preziosa raccolta organica delle normative che disciplinano il settore forestale, curata da Alessandro Crosetti, nella ristampa del 1992 (4).

Oggi più che mai quindi l'elemento della plurifunzionalità connota l'impresa forestale rispetto alle altre tipologie di impresa agraria, per lungo tempo ancorate a rivestire una funzione essenzialmente produttiva.

Non è un caso che gli albori del nuovo secolo abbiano segnato al contempo una sorta di *revival* del ruolo dell'impresa forestale che si rispecchia nel rinnovato interesse dal legislatore alla materia, ed una parallela apertura di quella nozione di impresa agricola, forgiata dal pacchetto di decreti legislativi del 2001, all'esercizio di attività diverse da quella meramente produttiva, e alla produzione di beni non alimentari, in sintonia con gli insegnamenti della teoria del ciclo biologico formulata dal mio Maestro Antonio Carrozza.

Esempio emblematico di questa sorta di parallelismo nell'evoluzione, la previsione contenuta nell'art. 8 del d.lgs. n. 227 del 2001, che ha equiparato agli imprenditori agricoli, le cooperative ed i loro consorzi che forniscono in via principale, anche nell'interesse di terzi, servizi al settore selvicolturale, ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali.

Questa sorta di riscatto dell'attività forestale, finora tendenzialmente negletta, appare in sintonia con i nuovi orizzonti del diritto agrario, focalizzati nel precedente incontro pisano del novembre scorso, in memoria del Maestro Antonio Carrozza, legati non solo all'alimentazione, ma anche all'ambiente e al paesaggio (5).

In quest'ottica, l'impresa forestale può ritagliarsi uno spazio di eccellenza nel giocare in chiave moderna il suo ruolo antico di impresa plurifunzionale, come testimoniato dalla apertura di un nuovo e più ampio ventaglio di competenze attribuite dalla l. 6 febbraio 2004, n. 36, al Corpo forestale dello Stato.

L'attività forestale riveste una posizione strategica nella attuale dimensione della tutela ambientale, non più soltanto come elemento di rilievo all'interno delle aree protette e delle zone montane: in questa nuova ottica, infatti, si rivaluta la sua tradizionale veste di strumento di difesa idrogeologica, come argine alle conseguenze perverse che derivano dai cambiamenti climatici. E si esalta la sua tradizionale predisposizione alla produzione di beni non alimentari, nella posizione privilegiata che essa assume oggi come produttore di biomasse, sia attraverso l'utilizzazione dei residui forestali, sia, in particolare, attraverso l'arboricoltura da legno. La produzione di biomasse forestali rappresenta attualmente una pedina importante del nuovo corso della politica

energetica nazionale come risposta italiana agli auspici dell'Unione europea, di un'azione decisa e immediata degli Stati membri per contrastare le sfide poste dai cambiamenti climatici, realizzare una riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 30 per cento entro il 2020 rispetto al 1990, e dunque, arginare le conseguenze che questi possono indurre, comprese quelle che concernono lo sviluppo economico globale.

Si potrebbe obiettare che da un punto di vista formale, la coltivazione di biomasse non rientra giuridicamente nella selvicoltura, ma viene ricondotta alla coltivazione del fondo dal d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 «Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, lett. d), f), g), h), ed e), della l. 7 marzo 2003, n. 38», come modificato dal d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101 «Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura e delle foreste, a norma dell'art. 1, comma 2, della l. 7 marzo 2003, n. 38»; e che, a loro volta, gli impianti di arboricoltura da legno sono esclusi dalla nozione di bosco ad opera dell'art. 2, comma 6, del già ricordato d.lgs. n. 227 del 2001.

In realtà, a mio parere, l'obiettivo perseguito dal legislatore in queste norme non è quello di cogliere l'essenza di un'attività, bensì quello di sottrarre l'arboricoltura da legno alla applicazione del sistema autorizzatorio e sanzionatorio che deriva dalla automatica soggezione dei territori coperti da foreste e boschi al vincolo paesaggistico ambientale, alla luce delle normative che nel tempo si sono susseguite in materia di tutela dell'ambiente e poi sempre più consapevolmente, di protezione del paesaggio, da quelle già citate, la legge n. 431 del 1985 ed il d.lgs. n. 490 del 1999, fino ad approdare al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 41 «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137», comunemente indicato come *Codice Urbani* (6).

Le disposizioni che consentono di liberare l'arboricoltura da legno dalle strette maglie del regime vincolistico, oltre ad evitare la paralisi di tale attività, appaiono del resto in sintonia con le indicazioni comunitarie che invitano gli Stati membri a ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, e di procedere alla semplificazione della dinamica preordinata all'adozione dei necessari provvedimenti di assenso alla realizzazione degli impianti alimentati a biomasse da parte delle varie amministrazioni competenti (7).

Il riferimento al Codice Urbani sollecita una ulteriore riflessione sul diverso modo di atteggiarsi della attuale plurifunzionalità dell'attività forestale: innegabile è infatti il ruolo che il bosco e la sua coltivazione rivestono nell'ottica della moderna concezione giuridica della tutela del paesaggio, che proprio con il Codice, sulla scia della Convenzione europea del paesaggio, si è emancipata dalla larvata identificazione con l'ambiente ed ha acquisito una autonomia formale e sostanziale, assumendo i connotati di bene culturale.

Il bosco e la sua coltivazione, come abbiamo visto, sono coinvolti nel complesso e articolato strumentario

(3) V., tra le opere degli Autori citati dedicate all'argomento, in particolare: M. TAMPONI, *Una proprietà speciale (lo statuto dei beni forestali)*, Padova, 1983; F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, cit.; A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, Milano, 1987.

(4) V. A. CROSETTI, *Codice delle leggi forestali*, Milano, 1992.

(5) Mi riferisco al Convegno dal titolo *Diritto agrario. Agricoltura-alimentazione-ambiente*, Pisa, 26-27 ottobre 2007.

(6) Mi permetto di rinviare sul punto a N. FERRUCCI, *Produzione di energia da fonti biologiche rinnovabili (il quadro normativo)*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 256.

(7) Cfr. N. FERRUCCI, *loc. cit.*

giuridico predisposto dal Codice, attento a conciliare, sia in modo diretto sia attraverso le indicazioni di linee guida destinate alle Regioni, la protezione della valenza paesaggistica del bene, con le esigenze della relativa utilizzazione economica.

E nella moderna dimensione del paesaggio come bene culturale si collocano alcuni tra i più recenti interventi del legislatore in materia forestale, alla luce dei quali la componente più significativa del bosco, cioè gli alberi, allorché coniugano in sé una profonda valenza naturalistica e un forte profilo culturale, perché rari, antichi, legati all'arte o alla storia, sono oggetto di leggi regionali mirate alla relativa conservazione e valorizzazione, come espressioni significative del paesaggio.

Alla tutela degli alberi monumentali, che, per inciso, hanno formato oggetto di un prezioso censimento operato dal Corpo forestale dello Stato, è dedicata una larga parte del recente e incompiuto disegno di legge sul paesaggio agrario, presentato nel maggio scorso dalla senatrice De Petris, che reca il titolo «Disposizioni per la tutela e la valorizzazione del paesaggio rurale».

Lungo le tracce di questo percorso evolutivo che ha segnato la concezione giuridica del bene bosco e

dell'impresa forestale, nonché l'approccio del legislatore a queste tematiche, si è mosso anche l'insegnamento della legislazione forestale, ormai assurta alla dignità di Diritto forestale, nelle nostre Università (8).

Nel tempo si è abbandonato quel lontano modo di porgere la descrizione analitica delle disposizioni che regolano la materia nell'ottica dei poteri di godimento e dei limiti al diritto di proprietà, che comprendeva anche l'illustrazione delle peculiarità che la natura del bene veniva ad imprimere alla conformazione dei diritti reali di cui formava oggetto.

Anche sotto il profilo didattico, l'attenzione oggi è catalizzata dagli interventi normativi a tutela del bosco come bene a valenza collettiva, nell'ottica della dimensione imprenditoriale dell'attività forestale, riservando ampio spazio ai profondi legami che in essa si intrecciano con la tutela dell'ambiente e con la protezione del paesaggio.

Questo cambiamento di rotta nella individuazione dell'oggetto della didattica trova un suo formale riconoscimento nella mutata denominazione dei relativi Corsi di studio, con l'abbandono del termine «Legislazione forestale» e l'assunzione della nuova denominazione «Diritto forestale e ambientale» (9). □

(8) Sull'uso dei due termini, legislazione forestale e diritto forestale, nell'approccio della dottrina alla materia, v. M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, cit., 29.

(9) Coerentemente i testi che devono guidare gli studenti nello studio della materia polarizzano l'attenzione del lettore su tematiche più spiccatamente paesaggistico-ambientali che su quelle tradizionalmente forestali: ne sono esempio emblematico, il *Manuale di Diritto forestale* di Alberto Abrami del 2005, e le *Lezioni di Diritto forestale e ambientale* che ho predisposto nel 2006 per i miei studenti della Facoltà di agraria dell'Università di Padova, una raccolta degli appunti del Corso omonimo che tengo in

quella Facoltà.

E in questa direzione si colloca il nuovo Manuale che, in collaborazione con alcuni Colleghi, mi accingo a scrivere, dal titolo *Diritto forestale*: la scelta di dare al volume questa denominazione è legata alla consapevolezza che oggi quando si usa questa locuzione si parla di una materia dalle molteplici sfaccettature in cui si riflettono i suoi profili economici, ambientali e paesaggistici, senza dover ricorrere, per evidenziarli, a velati quanto arcaici legami con il territorio, termine che appare in questa sede tendenzialmente fuorviante, retaggio di concezioni antropologiche e culturali ormai datate.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 18-6-2008, n. 214 - Bile, pres.; Tesauro, est. - E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining & Marketing (avv. Grassi ed altro) c. Regione Emilia-Romagna (avv. Lista ed altro).

Ambiente - Bonifica siti inquinati - Procedimento - Competenza esclusiva dello Stato - Ambito di riferimento - Competenza regionale - Limiti - Inderogabilità del livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. [Cost., art. 117, comma 2, lett. s); l.r. Emilia-Romagna 1° giugno 2008, n. 5, art. 5]

È costituzionalmente illegittimo l'art. 5 della legge Regionale Emilia-Romagna 1° giugno 2008, n. 5 nella parte in cui, stabilendo la perdurante vigenza della previgente normativa per i procedimenti di bonifica ancora in corso, non prevede che la disciplina statale sopravvenuta - art. 265, comma 4, d.lgs. 152/2006 - trovi applicazione anche a quei procedimenti di bonifica già conclusi ma non realizzati. Le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, possono perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale. Tuttavia, il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalle Regioni nell'esercizio della propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obbiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente (1).

(Omissis)

1. - La questione sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna investe l'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5 (Modifiche ed integrazioni alla l.r. 9 dicembre 1993, n. 42 - ordinamento della professione di maestro di sci - e disposizioni in materia ambientale), nel testo modificato dall'art. 25 della legge della stessa Regione 28 luglio 2006, n. 13 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40, in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio 2006 e del bilancio pluriennale 2006-2008. Primo provvedimento di variazione), il quale stabilisce: «Restano di competenza dei Comuni i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che li concludono sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio».

1.1. - Secondo il rimettente, la norma regionale censurata, disponendo che le norme abrogate di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 restano applicabili ai procedimenti di bonifica ancora in corso, si porrebbe in contrasto con l'art. 265, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale stabilisce che le norme in materia ambientale recate da detto decreto legislativo sono applicabili a tutte le situazioni non irreversibilmente definite alla data della loro entrata in vigore, in tal modo violando la competenza statale esclusiva in tema di «tutela dell'ambiente».

2. - La questione va esaminata entro i limiti del *thema decidendum* individuato dall'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 349 del 2007, n. 310 e n. 234 del 2006). Pertanto, non possono essere scrutinate le censure proposte dall'E.N.I., in riferimento a parametri e profili non prospettati dal giudice rimettente, che, in questa parte, ha ritenuto manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla predetta società.

3. - La questione sollevata in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, è fondata.

Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - che ha introdotto una nuova disciplina in tema di bonifica dei siti

contaminati - ha disposto, all'art. 264, comma 1, lett. d), l'abrogazione espressa del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio). È stato quindi abrogato l'art. 17 del medesimo decreto n. 22 del 1997, relativo alla bonifica ed al ripristino dei siti inquinati, basato sui limiti massimi di concentrazione, al superamento dei quali scattava comunque l'obbligo di bonifica. Sono state, inoltre, introdotte, all'art. 240, due distinte soglie: la prima, corrispondente alle «concentrazioni soglia di contaminazione» (CSC), in relazione alla quale i livelli di contaminazione delle matrici ambientali costituiscono valori il cui superamento impone la caratterizzazione del sito e la procedura di analisi di rischio sito specifica; la seconda, corrispondente alle «concentrazioni soglia di rischio» (CSR), che, se oltrepassata, determina il sorgere dell'obbligo di bonifica e di messa in sicurezza.

Le novità apportate dal d.lgs. n. 152 del 2006 sono rilevanti.

La previgente disciplina definiva «inquinato» il sito nel quale i livelli di contaminazione o alterazione erano «tali da determinare un pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente naturale», ciò che avveniva quando la concentrazione degli inquinanti risultava «superiore ai valori di concentrazione limite accettabili», fissati dall'apposita normativa tabellare. «Potenzialmente inquinato» era il sito in cui, a causa di attività pregresse o in atto, sussisteva la «possibilità» che fossero presenti sostanze inquinanti in concentrazioni tali da determinare «pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente» [art. 2, comma 1, lett. c), del decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471, contenente il «Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni». Nel nuovo regime di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, i «valori limite» di concentrazione diventano «valori di attenzione» (cosiddette «concentrazioni soglia di contaminazione»), il cui superamento non determina, di per sé, l'automatica qualificazione giuridica di contaminazione del sito, ma obbliga unicamente alla caratterizzazione e all'analisi di rischio «sito specifica» (art. 240 del d.lgs. n. 152 del 2006). Nel d.m. n. 471 del 1999 il ruolo dell'«analisi di rischio» era definito eminentemente sussidiario. Nel nuovo regime, al contrario, l'analisi di rischio diviene strumento centrale e decisivo ai fini della qualificazione giuridica di contaminazione del sito e della conseguente insorgenza dell'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica.

La portata delle modifiche introdotte in tema di bonifica dei siti inquinati ha indotto il legislatore statale ad agevolare la transizione dal vecchio al nuovo regime, mediante la previsione contenuta nell'art. 265, comma 4, secondo la quale, «fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, entro centottanta giorni da tale data, può essere presentata all'autorità competente adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica già autorizzati sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del presente decreto. L'autorità competente esamina la documentazione e dispone le varianti al progetto necessarie».

Tale previsione esprime chiaramente il *favor* del legislatore statale per l'applicazione della disciplina sopravvenuta in riferimento non solo ai procedimenti in corso, ma anche ai procedimenti già conclusi, riconoscendo in relazione a questi ultimi - con una formula di non dubbia interpretazione - la facoltà di proporre istanza di rimodulazione degli interventi già autorizzati, ma non realizzati, sia pure nelle forme ed entro i limiti sopra richiamati.

In contrasto con detta previsione, la norma regionale censurata statuisce, in maniera altrettanto chiara, che «i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigo-

re del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152» sono conclusi «sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio», in tal modo escludendo la facoltà che gli interventi di bonifica già autorizzati in forza del regime previgente possano essere rimodulati alla luce della nuova disciplina e rivelando un disfavore per l'applicazione di quest'ultima.

Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni, nell'esercizio di proprie competenze, possono perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (sentenza n. 246 del 2006; sentenza n. 182 del 2006). Tuttavia, il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente (sentenza n. 431 del 2007).

Inoltre, questa Corte ha precisato che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 62 del 2008; sentenza n. 378 del 2007). Spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia (sentenza n. 246 del 2006; sentenza n. 307 del 2003).

Nella specie, la norma censurata ha quale oggetto diretto e specifico la tutela dell'ambiente, imponendo, in violazione di detti principi e in evidente contrasto con quanto statuito dal legislatore statale (art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152 del 2006), l'applicazione ai procedimenti in corso della normativa statale previgente (e dei valori-soglia da essa definiti), in luogo di quella nuova. In tal modo, la disposizione impedisce la rimodulazione, alla luce di quest'ultima, degli interventi già autorizzati, facoltizzata dalla normativa statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

P.Q.M. la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5 (Modifiche ed integrazioni alla l.r. 9 dicembre 1993, n. 42 – ordinamento della professione di maestro di sci – e disposizioni in materia ambientale), nel testo modificato dall'art. 25 della legge della stessa Regione 28 luglio 2006, n. 13 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40, in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio 2006 e del bilancio pluriennale 2006-2008. Primo provvedimento di variazione).

(Omissis)

(1) LA TUTELA DELL'AMBIENTE COME VALORE COSTITUZIONALMENTE PROTETTO TRA LO STATO E LE REGIONI. IL REGIME TRANSITORIO DELLA BONIFICA DEI SITI INQUINATI NELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

1. Con la sentenza del 18 giugno 2008, n. 214, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente sui rapporti tra Stato e Regione per quanto concerne la regolamentazione della tutela dell'ambiente.

Nella specie, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, l.r. Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5 («Modifiche ed integrazioni alla l.r. 9 dicembre 1993, n. 42 – ordinamento della professione di maestro di sci – e disposizioni in materia ambientale»), nel testo modificato dall'art. 25, l.r. 28 luglio 2006, n. 13 (legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40, in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio 2006 e del bilancio pluriennale 2006-2008. Primo

provvedimento di variazione). La disposizione censurata ha ad oggetto la bonifica dei siti inquinati ed ha provveduto a disciplinare i procedimenti di decontaminazione in atto nelle more del passaggio dalla vecchia alla nuova normativa statale in materia. Come si vedrà più avanti, la Consulta ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per contrasto con quanto stabilito in via transitoria dall'art. 265, comma 4, d.lgs. 152/2006 e s.m.i. (Testo Unico ambiente, d'ora in avanti anche T.U.A.) per non aver previsto la facoltà per l'operatore di rimodulare secondo le nuove modalità di bonifica gli interventi di decontaminazione già autorizzati nel vigore del precedente sistema (d.lgs. 22/1997 e s.m.i.) ma non ancora realizzati.

Prima di esaminare quanto stabilito dalla Corte nella sentenza in esame, è opportuno comunque dar conto brevemente di come la Consulta ha provveduto a chiarire quali siano i limiti di competenza tra Stato e Regione in materia di tutela ambientale.

2. Come noto, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione da parte della l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3, è stato formalmente introdotto all'interno della nostra Carta fondamentale il termine «ambiente» – nonché quello di «ecosistema» – in precedenza non rinvenibile (se non indirettamente, attraverso i riferimenti alla tutela del paesaggio, dei beni culturali, della salute). Più precisamente, detti termini sono oggi presenti nel testo dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost., avente ad oggetto le materie che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, in cui viene stabilito appunto che la legislazione esclusiva dello Stato viene esercitata con riferimento alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Attraverso l'espresso riferimento alla tutela dell'ambiente quale competenza esclusiva statale, dovrebbero risultare pertanto ben individuabili i limiti legislativi (a rigore, l'esclusione) che le Regioni sono tenute a rispettare nella regolamentazione delle materie di loro competenza. Va però evidenziato che se tale individuazione può dirsi, tutto sommato, agevole dal punto di vista teorico, nella pratica interpretativa della giurisprudenza costituzionale essa risulta al contrario piuttosto incerta, rendendo pertanto nei fatti difficile al legislatore regionale evitare di incorrere nella violazione del riparto di competenze ed esporsi a censure di incostituzionalità da parte della Consulta. Esistono infatti interessi e materie di competenza regionale – o comunque concorrente tra Stato e Regioni – che sono strettamente collegati alla materia ambientale: in tal senso, basti pensare alle attività di pianificazione territoriale ed agli strumenti ivi previsti per la tutela dell'ambiente (così, ad esempio, la Valutazione ambientale strategica – V.A.S. – di nuova introduzione nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 152/2006 e poi corretta con il d.lgs. 4/2008). È proprio a cagione dell'esistenza di tale interrelazione tra diversi interessi tutelati gli uni sul piano statale, gli altri sul piano regionale, che la Corte costituzionale ha in più occasioni affermato la natura complessa e trasversale del bene («valore») ambiente, la cui tutela, pertanto, non può non involgere anche la tutela di interessi che fanno capo alle Regioni, tra i quali, come poc'anzi evidenziato, rientra appunto la materia del governo del territorio, elencata al comma 3 dell'art. 117 Cost. tra quelle di legislazione concorrente, per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, nel rispetto delle linee guida stabilite dalle leggi nazionali. In particolare, nel settore che ci occupa, nella sentenza 14 marzo 2008, n. 62, è dato leggere che «la competenza statale nella materia ambientale si intreccia ad altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con

quelli propriamente ambientali. Anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie». In altri termini, a giudizio della Corte la competenza esclusiva dello Stato nella materia *de qua* non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di legiferare in quelle materie di loro competenza che abbiano quale «effetto indiretto e marginale il conseguimento di finalità di tutela ambientale», a condizione che le norme regionali non prevedano deroghe di alcun tipo al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (in tal senso cfr. Corte cost. 14 novembre 2007, n. 380, nonché sentenza n. 62/2008 cit.).

3. Nella fattispecie decisa con la pronuncia qui in esame a seguito della questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. Emilia-Romagna (ordinanza 25 giugno 2007), la Consulta, come visto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, l.r. Emilia-Romagna 1° giugno 2006, n. 5 per contrasto con quanto stabilito in via transitoria dall'art. 265, comma 4, d.lgs. 152/2006 e s.m.i. in materia di bonifica di siti inquinati. La disposizione regionale censurata dispone infatti che «restano di competenza dei Comuni i procedimenti di bonifica dei siti contaminati già avviati alla data di entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che li concludono sulla base della legislazione vigente alla data del loro avvio». Al contrario, la norma statale di cui all'art. 265, comma 4 del d.lgs. 152/2006 prevede che «fatti salvi gli interventi *realizzati* alla data di entrata in vigore della Parte IV (...) entro 180 giorni da tale data, può essere presentata all'Autorità competente adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica già autorizzati sulla base dei criteri definiti dalla Parte IV del presente decreto. L'Autorità competente esamina la documentazione e dispone le varianti al progetto necessario».

Come si evince, l'operatore in quest'ultima disposizione avrebbe potuto scegliere – ma con adeguata motivazione sottoposta alla amministrazione – se rimodulare o meno il progetto di bonifica già approvato alle nuove previsioni legislative, entro il 26 ottobre 2006 (ossia, entro 180 giorni successivi all'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006), termine che era da intendersi stabilito a pena di decadenza. Della correttezza di tale impostazione si è fatta portavoce anche la prima giurisprudenza amministrativa rinvenuta, secondo cui l'amministrazione precedente, in sede di esame sulla corrispondenza tra la documentazione tecnica inviata dall'operatore e le disposizioni del T.U.A., può legittimamente rigettare l'istanza dell'operatore – dandone congrua motivazione nel provvedimento – solo nel caso in cui lo stesso abbia prodotto la documentazione necessaria oltre il termine perentorio fissato dalla legge e tale documentazione risulti non idonea a «comprovare la piena rispondenza tra i nuovi obiettivi di bonifica proposti (ai fini della rimodulazione), le soluzioni prescelte e le previsioni di cui alla Parte IV del decreto legislativo» (in tal senso, cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I 29 gennaio 2008, n. 200).

Alla luce di quanto precede, la disposizione di cui all'art. 5, l.r. Emilia-Romagna 5/2006 è stata pertanto dichiarata incostituzionale per non aver previsto (come imposto dalla normativa statale) la possibilità di rimodulare gli interventi di bonifica in conformità alle nuove disposizioni, e ciò a tutto svantaggio dell'operatore.

Come noto, infatti, la nuova disciplina della procedura di bonifica contenuta nel Codice dell'ambiente presenta notevoli differenze rispetto alla pregressa disciplina di cui all'art. 17, d.lgs. 22/1997 e s.m.i. [c.d. «decreto Ronchi», oggi espressamente abrogato dall'art. 264, comma 1, lett. *i*), d.lgs. 152/2006 e s.m.i.], prevedendo un *iter* procedurale senza dubbio strutturalmente più complesso e

tuttavia meno oneroso per il soggetto obbligato alle operazioni di bonifica. Brevemente, mette conto infatti sottolineare che, se l'art. 17, d.lgs. 22/1997 imponeva l'avvio degli interventi di decontaminazione una volta accertato il superamento anche di uno solo di determinati limiti massimi di concentrazione di inquinanti (individuati dalle tabelle di cui al d.m. 471/99), il Codice ambiente ha al contrario introdotto un sistema basato su una duplice soglia di valori di concentrazione – le «concentrazioni soglia di contaminazione» (d'ora in avanti, CSC) e le «concentrazioni soglia di rischio» (d'ora in avanti, CSR) –, disponendo che al superamento delle CSC si dia luogo alla caratterizzazione del sito e, a seconda dei risultati della caratterizzazione, alla procedura della c.d. «analisi del rischio». Le CSC infatti, pur riproducendo nella sostanza i valori tabellari del d.m. 471/99, costituiscono meri «valori di attenzione», non anche «valori limite», e ciò giustifica il fatto che anche in presenza di un eventuale superamento degli stessi, il sito non possa per ciò stesso definirsi «contaminato», bensì «potenzialmente inquinato», quindi oggetto di una semplice caratterizzazione.

Invece, l'obbligo di bonifica vera e propria scatta solamente nel caso in cui l'analisi del rischio accerti il superamento anche di una sola delle CSR. In altre parole, è ben possibile che la procedura si chiuda ancor prima di addiventare agli interventi di decontaminazione in senso stretto, con evidenti vantaggi sotto il profilo economico ed operativo per il soggetto responsabile dell'inquinamento e/o incaricato della bonifica. In tal senso le nuove disposizioni si collocano su posizioni meno rigide di quanto non avvenisse nel vigore del precedente sistema, sotto l'egida del quale non era difatti infrequente che si avviassero complesse (e costose) operazioni di bonifica anche in presenza di situazioni di inquinamento la cui pericolosità per l'ambiente e l'uomo, nella realtà insussistente o comunque ridotta, veniva oggettivamente fondata sul superamento anche di uno solo dei rigidi valori tabellari di cui al d.m. 471/99. L'attuale disciplina, al contrario, prevedendo quale strumento primario ai fini dell'accertamento del livello di contaminazione la specifica analisi del rischio, ha optato per una regolamentazione della materia basata sulla specificità del singolo caso, rendendosi così maggiormente flessibile rispetto alla pregressa normativa.

Per tali ragioni la disposizione di cui all'art. 265, comma 4, d.lgs. 152/2006 e s.m.i. ha inteso – senza compromettere la tutela ambientale – agevolare l'operatore nel passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina mediante la previsione della facoltà di rimodulazione degli interventi già autorizzati ma non ancora realizzati, ed in quest'ottica non può, pertanto, non aderirsi alla decisione della Consulta di dichiarare l'illegittimità della disposizione regionale per non aver previsto tale facoltà di applicazione necessaria in tutto il territorio nazionale con evidenti vantaggi anche in termini di rapporti costi-benefici.

Massimo Busà

*

Corte di giustizia CE - 23-11-2006, in causa C-300/05 - Timmermans, pres.; Mengozzi, avv. gen. - Hauptzollamt Hamburg-Jonas c. ZVK Zuchtvieh-Kontor GmbH.

Animali - Direttiva 91/628/CEE - Protezione degli animali durante il trasporto - Intervalli per l'abbeveraggio e l'alimentazione e periodi di viaggio e di riposo - Nozione di «trasporto» («Transportdauer») - Computo della durata di carico e di scarico degli animali.

La nozione di «trasporto» di cui al punto 48, n. 4, lett. d) dell'allegato alla direttiva del Consiglio 19 novembre 1991, n. 91/628/CEE, comprende il carico e lo scarico degli animali (1).

(Omissis)

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas (in prosieguo: lo «Hauptzollamt») e la ZVK Zuchtvieh-Kontor GmbH (in prosieguo: la «ZVK») in merito ad un anticipo sulla restituzione all'esportazione di bovini vivi verso l'Egitto.

Contesto normativo

3. Il secondo e l'ottavo 'considerando' della direttiva 91/628, nella sua versione iniziale, sono redatti nel modo seguente:

«Considerando che, per eliminare gli ostacoli tecnici agli scambi di animali vivi e per agevolare il corretto funzionamento delle organizzazioni di mercato interessato, garantendo un livello soddisfacente di protezione degli animali, la Comunità ha adottato delle norme in questo settore;

(...)

considerando che per ragioni di benessere degli animali il trasporto su lunghe distanze di animali, compresi gli animali destinati al macello, dovrebbe essere il più possibile ridotto».

4. Ai sensi dell'art. 2, n. 2, della direttiva 91/628, si intende per «a) "mezzo di trasporto": le parti di veicoli stradali, veicoli su rotaia, navi ed aerei utilizzati per il carico e il trasporto di animali, nonché i contenitori per il trasporto terrestre, marittimo o aereo;

b) "trasporto": ogni trasferimento di animali, effettuato con un mezzo di trasporto, che comprenda il carico e lo scarico degli animali;

(...)

e) "luogo di partenza": il luogo in cui, fatto salvo l'art. 1, par. 2, lett. b), gli animali sono caricati per la prima volta su un mezzo di trasporto, nonché tutti i luoghi in cui gli animali sono stati scaricati e stabulati per 24 ore, abbeverati, nutriti, nonché, se necessario, curati, ad eccezione di qualsiasi punto di sosta o di trasferimento.

(...)

f) "luogo di destinazione": il luogo in cui gli animali sono scaricati definitivamente da un mezzo di trasporto; il luogo di destinazione non comprende un punto di sosta o un punto di trasferimento;

g) "viaggio": il trasporto dal luogo di partenza al luogo di destinazione».

5. Al capitolo VII dell'allegato della direttiva 91/628, il punto 48, intitolato «Intervalli per l'abbeveraggio e l'alimentazione e periodi di viaggio e di riposo», enuncia:

(...)

4. Ove si utilizzi un veicolo per il trasporto stradale che soddisfi le condizioni enumerate al punto 3, gli intervalli per l'abbeveraggio e l'alimentazione e le durate di viaggio e di riposo sono i seguenti:

(...)

d) Tutti gli altri animali delle specie di cui al punto 1 devono beneficiare, dopo quattordici ore di viaggio, di un sufficiente riposo di almeno un'ora durante il quale sono abbeverati e, se necessario, alimentati. Dopo questo periodo di riposo possono riprendere il viaggio per altre quattordici ore.

5. Dopo il periodo di viaggio stabilito, gli animali devono essere scaricati, alimentati abbeverati e beneficiare di un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore.

(...).

(Omissis)

17. Per quanto riguarda la nozione di «trasporto» di cui al punto 48, n. 4, lett. d), dell'allegato della direttiva 91/628, occorre rilevare che detta disposizione non dà alcuna indicazione che permetta di determinare se i tempi di carico e di scarico siano inclusi in detta nozione o meno.

18. Tuttavia, risulta espressamente dalla definizione del termine «trasporto» che figura all'art. 2, n. 2, lett. b), della direttiva 91/628 che il trasporto comprende il carico e lo scarico degli animali.

19. Tale definizione della nozione di «trasporto» corrisponde agli obiettivi della direttiva 91/628, quali risultano in particolare dal secondo e dall'ottavo considerando di quest'ultima, nella sua versione iniziale, che sono di assicurare un livello soddisfacente di protezione degli animali nonché, per ragioni relative al loro benessere, di ridurre, per quanto possibile, il loro trasporto su lunghe distanze.

20. Orbene, dal momento che la direttiva non contiene alcuna limitazione del tempo di carico e di scarico degli animali in quanto tale, ne deriva che, se si interpretasse il punto 48, n. 4, lett. d), dell'allegato della direttiva 91/628 nel senso che tale tempo non è compreso nella durata di trasporto, la durata delle operazioni di carico e di scarico non sarebbe in alcun modo presa in considerazione, il che priverebbe del suo effetto utile la detta disposizione.

21. In tali condizioni, occorre interpretare la nozione di trasporto nel senso che essa include il carico e lo scarico degli animali.

22. Una tale interpretazione è del resto rafforzata dalla comparazione delle diverse versioni linguistiche del punto 48, n. 4, dell'allegato della direttiva 91/628. Infatti, risulta dalla maggioranza di tali versioni che il trasporto deve essere inteso come comprensivo del carico e dello scarico degli animali.

23. Comunque, tale interpretazione della nozione di trasporto, che occorre applicare al complesso delle disposizioni della direttiva, non può essere messa in discussione per il solo motivo che il punto 48, n. 5, dell'allegato della direttiva 91/628 afferma che gli animali devono essere scaricati dopo la durata di viaggio stabilita.

24. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione sollevata nel senso che la nozione di «trasporto» di cui al punto 48, n. 4, lett. d), dell'allegato della direttiva 91/628 deve essere interpretata nel senso che essa include il carico e lo scarico degli animali.

(Omissis)

(1) TRASPORTO DEGLI ANIMALI ED INTERVALLI PER L'ABBEVERAGGIO.

La direttiva 91/628/CEE, avente ad oggetto la protezione degli animali durante il trasporto, all'art. 2, n. 2, lett. b) intende per «trasporto» ogni trasferimento di animali effettuato con un veicolo che comprenda il carico e lo scarico degli animali stessi. Al capitolo VII dell'allegato della citata direttiva, il punto 48, intitolato «intervallo per l'abbeveraggio e l'alimentazione e periodo di viaggio e di riposo», indica al numero 4 gli intervalli per l'abbeveraggio e l'alimentazione e le durate di viaggio e di riposo di cui gli animali devono beneficiare.

In particolare, al punto 48, n. 4, lett. d) viene specificato che gli animali delle specie di cui al punto 1, tra i quali i bovini, dopo quattordici ore di viaggio, devono usufruire di un sufficiente riposo di almeno un'ora per essere abbeverati e se necessario alimentati. Dopo tale periodo possono riprendere il viaggio per altre quattordici ore.

Il n. 5 del punto 48 del citato allegato stabilisce inoltre che durante il viaggio gli animali devono essere scaricati, alimentati, abbeverati e beneficiare comunque di un periodo di riposo di almeno ventiquattro ore.

È sorta questione, davanti a questa trama normativa, tendente ad assicurare un livello soddisfacente di protezione degli animali ed a ridurre per quanto possibile il loro trasporto per lunghe istanze, sulla interpretazione da dare al termine «trasporto» di cui al punto 48, n. 4, lett. d) dell'allegato della direttiva 91/628/CEE, atteso che tale disposizione non offre all'esegeta alcun orientamento che permetta di determinare se i tempi di carico e di scarico degli animali siano compresi in detta nozione (1), laddove lo stesso segno linguistico *traspor-*

(1) Sul concetto giuridico di trasporto quale dislocazione da un luogo ad un altro di persone o cose, cfr. GRANELLI-MIRABELLI, *Trasporto (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, vol. XLIV, 1154-1155.

to che figura all'art. 2, n. 2, lett. b) delle medesima direttiva comprende le fasi del carico e dello scarico.

Ritiene in proposito la Corte, sulla premessa che la direttiva non contiene nessuna limitazione del tempo di carico e di scarico degli animali in quanto tale, che il periodo in questione vada ricompreso nella durata del trasporto, cosicché detta nozione va interpretata nel senso che essa include il carico e lo scarico degli animali.

Una simile conclusione è pienamente condivisibile alla luce non soltanto del raggiungimento degli obiettivi che si propone la direttiva 91/628/CEE, ma anche perché, da un profilo sistematico, ove la durata delle operazioni di carico e scarico non fosse in alcun modo presa in considerazione dal punto 48, n. 4, lett. d) dell'allegato della citata direttiva, tale disposizione sarebbe priva di ogni effetto e vanificherebbe la anzidetta finalità della medesima direttiva, che ha lo scopo di tutelare adeguatamente gli animali per assicurare loro una esistenza in sintonia con l'innovato quadro culturale affiorato nella collettività.

Nel nostro ordinamento la materia è regolata dal d.lgs. 25 luglio 2007, n. 151 recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1/2005 del Consiglio in data 22 dicembre 2004, il quale contiene norme sulla protezione degli animali durante il trasporto e sulle operazioni correlate. Limitatamente all'aspetto sopra trattato, va rilevato che l'art. 7 del citato decreto legislativo contempla una serie di violazioni alle disposizioni aventi appunto ad oggetto la salvaguardia del benessere degli animali: in particolare, il suo comma 4 punisce amministrativamente con sanzione pecuniaria da euro 2000 a euro 6000 il trasportatore che, nell'eseguire trasporti per lunghi viaggi, di equini domestici e di animali domestici di specie bovina, ovina, caprina e suina violi una delle prescrizioni di cui all'allegato IV.

Fra tali prescrizioni, il punto 2.7 stabilisce che durante il trasporto gli animali devono essere abbeverati, nutriti e avere l'opportunità di riposare ad intervalli appropriati, conformemente alle esigenze delle loro specie ed età.

I mammiferi e gli uccelli devono essere nutriti almeno ogni 24 ore ed abbeverati ogni 12 ore e l'acqua e gli alimenti devono essere di buona qualità e presentati loro in modo da ridurre al minimo le possibilità di contaminazione, prestando opportuna attenzione a che gli animali si abituino alle modalità di nutrizione e di abbeveramento.

Anche le cennate previsioni normative rafforzano il convincimento di un mutato quadro culturale in cui si va ravvivando sempre più il dibattito tuttora in corso che vuole rafforzare l'idea di una stretta continuità tra vita umana e vita animale, entrambe ricomprese nell'orizzonte più grande del sistema ecologico di cui si è parte (2). Agli animali, che vanno considerati come «co-creature» (3), deve essere, quindi, garantito un trattamento che risulti adeguato nel complesso alla propria specie ed ai propri bisogni (4).

Patrizia Mazza

(2) Cfr. MAFFETTONE, *Il valore della vita. Un'interpretazione filosofica pluralista*, Milano, 1998, 88 e ss.

(3) Cfr. REGAN, *I diritti animali*, Milano, 1990, 322 e ss., ove si precisa che l'eguaglianza degli individui implica l'idea che certi individui abbiano valore in se stessi. Tale valore è indicato dal chiaro Autore come *valore inerente*, in critica alle note posizioni di RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, 1982, *passim*, per cui, prosegue Regan, «considerare gli agenti morali come dotati di un valore inerente significa (...) considerarli non meri ricettacoli di ciò che ha valore intrinseco, ma qualcosa di diverso e di superiore. Essi possiedono un valore autonomo che è distinto, irriducibile e incommensurabile rispetto ai valori di quelle esperienze che come ricettacoli hanno o subiscono», op. cit., 323.

(4) In proposito cfr. MAZZA P., *Le condotte di maltrattamento degli animali fra vecchia e nuova disciplina*, in questa Riv., 2007, 262.

Cass. Sez. Un. Civ. - 12-3-2008, n. 6524 - Vittoria, pres.; Triola, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Regione Lazio (Avv. gen. Stato) c. Collettività di Capena ed altri (avv. Terrinoni ed altri). (*Conferma App. Roma, Sez. spec. usi civici 26 agosto 2005*)

Usi civici - Legittimazione processuale sostitutiva del Ministero dell'agricoltura e foreste - Successione nella legittimazione processuale della Regione - Trasferimento in base al d.p.r. n. 616 del 1977 - Sussistenza. (D.p.r. 24 luglio 1977, n. 616)

In tema di usi civici, essendo state trasferite, in base all'art. 66 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, alle Regioni le funzioni amministrative relative agli usi civici, è logico ritenere che tale trasferimento si estenda alla legittimazione processuale già attribuita al Ministero dell'agricoltura e delle foreste (1).

(Omissis)

Nel controricorso incidentale della collettività di Capena (...) si sostiene, poi, la inammissibilità del ricorso per difetto assoluto di legittimazione della Regione a stare in giudizio nelle cause in materia di usi civici, in quanto la legittimazione processuale sostitutiva del Ministero dell'agricoltura e delle foreste prevista dall'art. 37 della legge n. 1766 del 1927 e dall'art. 10 della legge n. 1078 del 1930 non è stata mai trasferita alle Regioni e comunque ove si dovesse interpretare la normativa esistente nel senso di tale trasferimento la stessa sarebbe incostituzionale ai sensi dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega.

L'eccezione è infondata, in quanto, essendo state trasferite, in base all'art. 66 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 alle Regioni le funzioni amministrative relative agli usi civici, è logico ritenere che tale trasferimento si estenda alla legittimazione processuale già attribuita al Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Secondo un'altra eccezione, anche volendo ammettere che le Regioni siano titolari di una legittimazione processuale sulle cause in materia di usi civici, nella fattispecie mancherebbero i presupposti perché possa ritenersi in concreto sussistere la legittimazione straordinaria in questione, la quale può essere esercitata solo «nell'interesse delle popolazioni» ovvero «a difesa dei diritti delle popolazioni».

Si deduce in proposito che la Regione Lazio avrebbe dovuto limitarsi a sostenere la esistenza degli usi civici.

L'eccezione è infondata, in base alla elementare considerazione che altro è l'astratta legittimazione, altro le modalità secondo le quali viene utilizzata.

(Omissis)

(1) LA LEGITTIMITÀ AD CAUSAM DELLA REGIONE NELLA TUTELA DEGLI USI CIVICI.

Con la sentenza in rassegna, le Sezioni Unite risolvono la questione della *legittimità ad causam* della Regione nella tutela giudiziaria degli usi civici. La soluzione presenta un'impostazione indistinta, ancorché dal controricorso si intralegga una prospettazione non univoca della legittimazione processuale che va oltre la fattispecie oggetto del giudizio cassatorio. Le parti ricorrenti, infatti, rappresentano la questione sotto l'unitario difetto assoluto di legittimazione della Regione a stare in giudizio nelle cause in materia di usi civici (tesi non condivisibile), ma con l'assunto di specie che la legittimazione processuale sostitutiva del (già) Ministero dell'agricoltura e foreste di cui all'art. 10 della l. 10 luglio 1930, n. 1078 (1) non sarebbe mai stata trasferita alle

(1) Reca: «Definizione delle controversie in materia di usi civici», in *G.U.* n. 192 del 1930.

Regioni (tesi condivisibile). Nondimeno, le Sezioni Unite statuiscano senza *distinguo* di posizione processuale della Regione nella tutela degli usi civici, come se la sola situazione giudiziaria possibile si configuri nella legittimazione processuale *speciale* supposta transitata all'ente per successione dallo Stato. Le Sezioni Unite, posizionandosi su un'ottica di assetto puramente amministrativo della questione, fissano il punto di diritto per il quale «in tema di usi civici, essendo state trasferite, in base all'art. 66 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 alle Regioni le funzioni amministrative relative agli usi civici, è logico ritenere che tale trasferimento si estenda alla legittimazione processuale già attribuita al Ministero dell'agricoltura e delle foreste». La pronuncia segue una logica consequenziale di trascinarsi della speciale legittimazione nella piena del trasferimento delle funzioni amministrative da Stato a Regioni di cui al richiamato decreto. Ad esaminare il quadro giurisprudenziale pregresso alla sentenza delle Sezioni Unite, si registra analogo orientamento di merito e di legittimità nel quale pure non emerge distinzione tra legittimazione processuale *ordinaria* e legittimazione processuale *straordinaria*, accorpate nella legittimazione *tout court* della Regione quale titolare di azione nelle sedi giudiziarie per la tutela degli usi civici (2).

A mio avviso, la logica consequenziale dalle Sezioni Unite nella sentenza in rassegna, priva di motivazione perché ancorata alla sola quanto mera logica del trasferimento amministrativo di funzioni da Stato a Regioni, può essere contraddetta dalla logica più stringente dell'analisi formale della norma richiamata quando venga interpretata nel più ampio contesto normativo della materia usi civici, nonché dalla logica sostanziale della legittimazione processuale sia ordinaria che straordinaria.

In altro scritto, ho manifestato opinione che, a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni attuato con d.p.r. n. 616 del 1977, sia sotto il profilo formale che sotto quello sostanziale, la legittimazione processuale che l'art. 10 della legge n. 1078 del 1930 conferisce al Ministero dell'agricoltura e foreste, non possa intendersi passata all'ente trasferitario (3). La tesi ha raccolto consenso in dottrina (4) che contribuisce al dibattito opinando, tra le opzioni se tale legittimazione processuale sia ancora attribuita al Ministero (già) dell'agricoltura, se sia passata al Ministero della giustizia o se sia stata soppressa, che la tesi della soppressione sia la più ragionevole (5).

La pronuncia delle Sezioni Unite in esame risolve, invece, a favore del trasferimento alla Regione, con punto di diritto, a mio avviso, non molto convincente.

Per entrare nell'esame della questione, occorre sgomberare il campo dall'equivoco di fondo di cui è responsabile la giurisprudenza: quello di considerare la legittimazione processuale in materia di usi civici unita-

riamente (ordinaria e speciale) a fronte della evidente diversificazione delle due forme emergente dalla normativa di riferimento. Per focalizzare l'equivoco, occorre riportarsi al sistema previgente al trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di cui al d.p.r. n. 616 del 1977 e prima n. 11 del 1972. In quel sistema, il Commissario per la liquidazione degli usi civici, organo amministrativo e giudiziario, esercitava le funzioni amministrative inerenti le operazioni demaniali. Pertanto, adottando i provvedimenti amministrativi del caso, il Commissario imprimeva l'assetto degli interessi portati dagli usi civici. La funzione giudiziaria del Commissario, cioè il contenzioso giudiziario, veniva (normalmente) intrapreso in opposizione ai provvedimenti amministrativi del Commissario stesso che, così, qualificava il suo contenzioso come incidentale. Per quanto la (legittima) pratica abbia statisticamente imposto in larga misura giudizi indipendenti dalle operazioni amministrative e preventivi, il giudizio incidentale in opposizione (ai provvedimenti amministrativi) è quello privilegiato dalla normativa contenuta nella legge n. 1766 del 1927 e nel regio decreto n. 332 del 1928 (6). Dinanzi allo schema di giudizio incidentale in opposizione, si configura(va) la legittimazione processuale di Comuni ed associazioni agrarie, nonché dei possessori delle terre nella verifica demaniale. Più compiutamente ed in generale, la legittimazione processuale degli usi civici compete anche ai singoli abitanti (*uti singuli et cives*) ed al possessore, come riconoscono l'art. 3 della legge, gli artt. 6 e 7 del regolamento. Il Commissario aveva (e conserva) poteri d'iniziativa processuale.

Questo è il quadro generale della legittimazione processuale *ordinaria* come emerge dalla legislazione sugli usi civici nel sistema delle funzioni amministrative esercitate dal Commissario. Con il mutamento del quadro normativo di riferimento ad opera dei citati decreti di trasferimento n. 11/1972 e n. 616/1977, non è più il Commissario ad adottare i provvedimenti amministrativi in materia di usi civici, ma la Regione (fino all'eventuale allocazione nel Comune ai sensi del nuovo art. 118 della Costituzione). Ne consegue che il giudizio in opposizione ai provvedimenti amministrativi adottati dalla Regione, configura, come conseguenza, la legittimazione processuale *ordinaria* passiva (a contraddire) della Regione stessa che ha posto in essere il provvedimento (presunto) lesivo dei diritti degli interessati (Comuni, associazioni agrarie, utenti, possessori) titolari di legittimazione processuale attiva.

La posizione processuale della Regione riveste il suo interesse a contraddire per la tutela degli assetti da essa impressi al settore amministrativo che cura. In concreto, la legittimazione processuale ordinaria della Regione coincide con il suo interesse a contraddire e si qualifica come posizione soggettiva propria di carattere sostanziale. Attraverso la legittimazione processuale ordinaria,

(2) V., per la giurisprudenza di merito, Commissario usi civici di Roma 4 febbraio 1983, n. 3, in questa Riv., 1984, 232. Per la giurisprudenza della Cassazione, si registrano alcune sentenze dello stesso tenore, tra le quali le nn. 858, 860, 861 e 862, tutte del 1994 (Cass. 28 gennaio 1994, n. 858 è in questa Riv., 1994, 82 e in *Foro it.*, 1994, 396) dove la legittimazione processuale è riconosciuta *tout court* (senza specificazione) alla Regione come titolare delle azioni nelle varie sedi giurisdizionali per la tutela degli usi civici. Va evidenziato, tuttavia, che le pronunce non hanno ad oggetto specificatamente la *legittimatio ad causam* della Regione, ma questa rileva nell'ambito dei (in quella sede contestati) poteri d'impulso del Commissario usi civici. Giova precisare che la Corte costituzionale, con sentenza n. 46 del 1995, dà

un'interpretazione criptica della pronuncia della Cassazione secondo cui le Regioni promuovono le azioni nelle varie sedi giurisdizionali, puntualizzando che essa «va intesa in relazione alla giurisdizione officiosa del Commissario» senza però lasciare intendere se vi sia differenziazione tra legittimazione ordinaria e legittimazione speciale.

(3) V. L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova, 2000, 346.

(4) V. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano 2003, 275.

(5) Cfr. MARINELLI, *idem*, 275, nota 18.

(6) Il giudizio commissariale in materia di usi civici è magistralmente illustrato da G. CERVATI, *Il contenzioso in materia di usi civici e terre d'uso civico*, in *La Tutela dei cittadini. La giustizia amministrativa*, a cura di MELE, Milano, 1986, Vol. I, 247 e ss.

la Regione tutela la funzione amministrativa di cui è titolare (operazioni demaniali trasferite).

La legittimazione processuale speciale in materia di usi civici ha fondamento nella tutela dell'interesse pubblico sotteso alle operazioni demaniali. La tensione sociale per la chiusura delle operazioni era tale, all'epoca della normativa di riferimento, che si è scelto di potenziare il perseguimento dell'obiettivo. Ciò si è fatto non soltanto istituendo un organo speciale amministrativo e giudiziario (il Commissario) con poteri officiosi amministrativi e giudiziari e con potestà sostitutiva in caso di dichiarazione mancante o parziale dei diritti della popolazione (art. 3, reg.), ma anche affidando la suprema direzione per l'esecuzione della legge al Ministero dell'economia nazionale (7) con potere di sollecitare le operazioni e di promuovere le azioni previste dagli artt. 1 e 29 della legge, nell'interesse delle popolazioni (art. 37, legge).

Le disposizioni dell'art. 37 della legge 1766/1927 risultano confermate nell'art. 10 della legge 1078/1930, integrate per coordinazione con la nuova struttura giudiziaria appositamente creata per la definizione delle impugnazioni in materia di usi civici e precisate nella localizzazione delle azioni. La legge del 1930 istituisce la Sezione speciale della Corte d'appello di Roma per il gravame delle decisioni commissariali, definisce la procedura d'appello, facoltizza il Ministero dell'agricoltura a promuovere davanti ai Commissari regionali, alla Sezione speciale della Corte d'appello ed alla Cassazione, ogni azione e ricorso a difesa dei diritti delle popolazioni anche contro i Comuni e le associazioni «sempre che non si sia verificata la decadenza di cui all'art. 3 della l. 16 giugno 1927, n. 1766». Tra l'art. 37 della legge 1766/1927 e l'art. 10 della legge 1078/1930 sussiste un rapporto di integrazione di norme. Non si deve ritenere, a mio avviso, che la seconda norma abbia in qualche misura portata abrogativa dell'art. 37 sol perché non ripete la menzione delle azioni degli artt. 1 e 29 della legge del 1927. Essa, infatti, precisa che l'azione giudiziaria del Ministro possa esplicarsi solo se non si sia verificata la decadenza di cui all'art. 3 della legge del 1927. La precisazione non restringe, innovativamente, il campo dell'azione giudiziaria del Ministero alla liquidazione degli usi civici su terre private (soli usi soggetti alla decadenza), ma mira a mantenere ferma la decadenza già eventualmente maturata a scongiuro di una riapertura dei termini.

L'art. 10 della legge n. 1078 conferma, dunque, la legittimazione processuale straordinaria (e facoltativa) del Ministero dell'agricoltura e foreste a tutela dei diritti (tutti) della popolazione dinanzi al Commissario usi civici, alla Sezione speciale di Corte d'appello, alla Cassazione.

La legittimazione ad agire dell'art. 10 è una legittimazione processuale sostitutiva (8). La sostituzione processuale si ha quando la legge riconosce ad un soggetto la facoltà di far valere *in nome proprio un diritto altrui*, come in termini negativi riconosce anche l'art. 81 del vigente codice della procedura civile. Nell'esplicazione di questa straordinaria legittimazione, il Ministero (sostituto) agisce in nome proprio a tutela di un diritto altrui

(sostituito) che è la popolazione. Con questo schema, la sostituzione processuale si differenzia dalla rappresentanza processuale dove chi agisce lo fa in nome e per conto altrui. La sostituzione processuale è finalizzata ad apprestare una tutela suppletiva (rispetto all'inerzia di chi è tenuto ad intraprenderla) a situazioni giuridiche che configurano un interesse pubblico.

Nel quadro della tutela dei diritti d'uso civico della popolazione, si può prendere atto dalla normativa che oltre alla (ordinaria) legittimazione *ad causam* del cittadino *uti singulus et civis*, vi è una *legittimatio ad causam* (ordinaria) del Comune quale rappresentante della collettività ed una legittimazione processuale (straordinaria) del Ministero dell'agricoltura che agisce come sostituto, tutelando in nome proprio l'altrui diritto delle popolazioni, anche in contraddizione con il Comune.

Come ribadisce la dottrina, la *sedes materiae* della legittimazione processuale non è il diritto civile (tanto meno il diritto amministrativo), ma la teoria generale del diritto che la considera elemento qualificante della soggettività. La *legittimatio ad causam* è qualificata in teoria generale quale situazione soggettiva (9) che instaura una relazione tra il soggetto (che agisce) ed il provvedimento (invocato), relazione che implica la titolarità di una posizione sostanziale, di un diritto del soggetto agente. Tale rimane qualificata anche da quelle dottrine che allargano la relazione quando si faccia valere una propria legittimazione processuale relativa ad un diritto altrui (sostituzione). Sempre, la legittimazione processuale è riferita al diritto sostanziale.

La legittimazione processuale è dunque una situazione soggettiva correlata al diritto sostanziale: non è funzione amministrativa e non lo diventa nella sostituzione processuale. In quest'ultimo caso, non lo diventa neanche interpretata con la vecchia tesi del Chioyenda (10) che distingue la *legittimatio ad causam* dalla sostituzione processuale nella quale non riconosce una legittimazione sostanziale straordinaria del sostituto, ma una mera legittimazione processuale che comporta la qualità di parte del sostituto in quanto non agisce in nome altrui (come fa il rappresentante), ma in nome proprio. Comunque, la legittimazione processuale è situazione soggettiva, non è funzione amministrativa.

La sentenza delle Sezioni Unite in rassegna sembra considerare la legittimazione dell'art. 10 della legge 1078/1930 funzione amministrativa che, pertanto, segue la logica del trasferimento alle Regioni unitamente alle altre funzioni amministrative ai sensi dell'art. 66 del d.p.r. n. 616 del 1977. Non si comprende, altrimenti, come potrebbe ritenersi trasferita alle Regioni. Il trasferimento in materia di usi civici di cui al decreto *de quo* ha riguardato le sole funzioni amministrative, l'individuazione delle quali, come ha suggerito anche il Consiglio di Stato, segue il criterio della *natura obiettiva dell'atto* (11).

Nella sentenza in rassegna, le Sezioni Unite non qualificano funzione amministrativa la legittimazione processuale speciale, ma adottano una terminologia che quantomeno stabilisce una connessione con le funzioni amministrative, esprimendosi nei termini «è logico ritenere che tale trasferimento *si estenda* alla legittimazione

(7) Il Ministero dell'economia nazionale è stato trasformato in Ministero dell'agricoltura e delle foreste con r.d. 12 settembre 1929, n. 661.

(8) In dottrina cfr. CERVATI, *Il contenzioso*, cit., 258.

(9) La nozione è del SATTÀ, *Diritto processuale civile*, 1981, 136, ma è analoga a quella generalmente sostenuta da tutta la dottrina, con qualche variante sul tema.

(10) V. CHIOYENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Napoli, 1944, 166 e 229 e ss.

(11) Così il parere del Consiglio di Stato 11 febbraio 1981, n. 1277/79 riportato nel testo integrale in L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, cit., 112 e ss.

processuale già attribuita al Ministero dell'agricoltura e delle foreste». Ma, occorre ribadire che il trasferimento ha riguardato le sole funzioni amministrative senza estensioni con altre funzioni e o prerogative, meno che meno con situazioni soggettive qual è la legittimazione processuale.

Agli effetti sostanziali, l'*estensione* non ha logica, anzi sarebbe a *deminutio* dei poteri della Regione conseguenti al trasferimento. L'oggetto di tutela che facoltizza il Ministero dell'agricoltura ad agire in giudizio per le popolazioni, di cui all'art. 10 della legge 1078/1930, (se trasferita) costituisce sfera di attribuzioni della Regione, ovvero oggetto di potere amministrativo da perseguire con la cura dell'interesse pubblico trasferito. Pertanto, non ha motivo di esistere una legittimazione processuale speciale (attiva) della Regione a perseguire in giudizio il provvedimento che essa *autoritativamente* ha il potere (dovere) di adottare. Salvo l'opposizione giudiziale al provvedimento stesso, nel quale la Regione ha legittimazione passiva ordinaria.

La decisione delle Sezioni Unite induce altra riflessione. La legittimazione processuale speciale di cui all'art. 10 della legge 1078/1930, collocata in capo alle Regioni quale estensione del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato, nel mutato quadro costituzionale dell'art. 118 dovrebbe ritenersi trasferita ai Comuni. Ma qui si annullerebbe. Il Comune, infatti, è naturale rappresentante della collettività ed ha azione per la tutela giudiziaria dei diritti delle popolazioni in questa specifica veste. Ne dovrebbe conseguire che l'ente locale non possa avere legittimazione ordinaria come *rappresentante* della popolazione e legittimazione straordinaria come *sostituto* della popolazione. Si verrebbe in una patente illogicità.

Il Comune rappresentante della collettività ha sempre avuta legittimazione ordinaria come tale. Evidentemente, però, il legislatore l'ha ritenuta insufficiente contemplando l'ipotesi dell'inattività del rappresentante e l'ha ritenuta inadeguata contemplando l'ipotesi di conflitto del rappresentante. Per tali ragioni, il legislatore ha apprestato una tutela sostitutiva.

Certamente, la Regione potrebbe mantenere l'attribuzione nel suo livello di governo, in applicazione del principio di sussidiarietà. Solo che la legittimazione processuale non è funzione amministrativa.

La sentenza delle Sezioni Unite, a mio avviso, lascia aperto il problema e ne apre un altro.

Luciana Fulcinitti

*

Cass. Sez. III Civ. - 10-3-2008, n. 6286 - Varrone, pres.; Finocchiaro, est.; Leccisi, P.M. (conf.) - Corradini (avv. Zanfei ed altro) c. Casagrande ed altri (avv. Cochetti ed altro). (*Conferma App. Trento 8 gennaio 2004*)

Prelazione e riscatto - Minima unità culturale - Divieto di frazionamento di terreni ex art. 846 c.c. - Applicabilità - Esclusione - Fondamento - Prelazione - Esercizio del diritto da parte del confinante - Esclusione - Configurabilità - Condizioni - Limiti. (C.c., artt. 846, 847; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

In materia di contratti agrari, il diritto di prelazione in favore del proprietario confinante con quello venduto, di cui all'art. 7, comma 2, legge n. 817 del 1971, sussiste anche nell'ipotesi in cui, in occasione dell'alienazione, siano creati artificiosi diaframmi al fine di eliminare il requisito della confinanza fisica tra i suoli, onde precludere l'esercizio del diritto di prelazione. Allo scopo, peraltro, non è sufficiente che una porzione di fondo sia stata riservata alla parte alienante esclusivamente al fine di evitare il sorgere del diritto di prelazione o che lo sfruttamento dei fondi, risultanti dalla divisione, sia meno razionale che non la conduzione dell'intero, originario, complesso, ma è indispensabile che la porzione costituente la fascia confinaria, per le sue caratteristiche, sia destinata a rimanere sterile e incolta o sia, comunque, inidonea a qualsiasi sfruttamento coltivo autonomo, sì che possa concludersi che la porzione non ceduta è priva di qualsiasi utilità per l'alienante (1).

(Omissis)

4. In linea di fatto - come emerge dalla consulenza in atti - hanno affermato i giudici di secondo grado, è certo che i fondi, appartenuti allo stesso proprietario, sono stati venduti separando il terreno boschivo, venduto tutto alla Casagrande di complessivi mq. 206.697, oltre mq. 13.988 posti fisicamente in luogo separato dagli altri, dalla casa e dal terreno coltivabile venduto tutto ai Rozzi.

Questi ultimi cespiti - hanno ancora accertato quei giudici - sono posti all'interno dei terreni venduti alla Casagrande, unica confinante con il Corradini, e sono gli unici suscettibili di coltivazione.

Ciò premesso la sentenza impugnata:

- da un lato, ha escluso che i terreni venduti ai Rozzi, in alcun punto confinanti con il terreno del Corradini, in quanto tutti all'interno della proprietà Casagrande, possano essere riscattati dal Corradini, ritenuto che non può affermarsi che le parti, alienando separatamente alcuni beni ai Rozzi e altri alla Casagrande, abbiano inteso creare un artificioso diaframma al solo scopo di escludere il diritto di prelazione sui terreni venduti ai Rozzi, dovendosi valutare la situazione solo oggettivamente, prescindendo cioè totalmente dagli scopi o dalle ragioni di detta esclusione e da ogni altra considerazione circa la razionalità dello sfruttamento agricolo, posto che per i motivi esposti ambedue le parti frazionate sono suscettibili di uno sfruttamento a scopi agricoli;

- dall'altro, quanto ai terreni venduti alla Casagrande ha accolto la domanda di riscatto limitatamente alla p.f. (omissis) P.T. (omissis) C.C. di Sardegna (confinante con la proprietà Corradini), rigettandola per gli altri perché alcuni separati da una strada, altri siti in altri luoghi.

5. Il ricorrente principale censura la sentenza impugnata nella parte in cui questa ha accolto limitatamente alla p.f. (omissis) la proposta domanda di riscatto, denunziando, con il primo motivo, «errata applicazione di legge», per non avere ritenuto i giudici del merito che la doppia vendita ha costituito un espediente per aggirare, attraverso una separazione artificiosa, l'obbligo della prelazione nei confronti del confinante sui terreni coltivabili e sulla casa.

6. Il motivo non può trovare accoglimento, alla luce delle considerazioni che seguono.

6.2. Il motivo in esame, comunque, deve essere dichiarato inammissibile anche sotto il diverso profilo della «omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione» circa un punto decisivo della controversia comunque non espressamente dedotto, ma desumibile dal complesso delle argomentazioni svolte nel motivo stesso.

A tale riguardo, in particolare, si osserva - in termini opposti, rispetto a quanto presuppone la difesa della ricorrente e alla luce

di quanto assolutamente pacifico, presso una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice, che in questa sede non può che ulteriormente ribadirsi - che il vizio di omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione denunciabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5 si configura solo quando nel ragionamento del giudice di merito sia riscontrabile il mancato o insufficiente esame di punti decisivi della controversia, prospettati dalle parti o rilevabili di ufficio, ovvero un insanabile contrasto tra le argomentazioni adottate, tale da non consentire la identificazione del procedimento logico giuridico posto a base della decisione.

Detti vizi non possono, peraltro, consistere nella difformità dell'apprezzamento dei fatti e delle prove dato dal giudice del merito rispetto a quello preteso dalla parte, perché spetta solo a quel giudice individuare le fonti del proprio convincimento e a tale fine valutare le prove, controllarne la attendibilità e la conclusione, scegliere tra le risultanze istruttorie quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti in discussione, dare prevalenza all'uno o all'altro mezzo di prova (Cass. 21 aprile 2006, n. 9368; Cass. 20 aprile 2006, n. 9234; Cass. 16 febbraio 2006, n. 3436; Cass. 20 ottobre 2005, n. 20322).

Poiché nella specie si censura, in buona sostanza, un apprezzamento di merito, fatto dai giudici del merito, allorché hanno escluso che sussistessero, in linea di fatto, le condizioni per ritenere che nella specie gli alienanti, cedendo ai Rozzi e alla Casagrande porzioni separate dalla loro proprietà, hanno posto in essere un espediente per aggirare l'obbligo di offrire al coltivatore diretto confinante di acquistare il fondo, alle stesse condizioni, è evidente la inammissibilità della deduzione.

Specie considerato che non solo non vengano in alcun modo evidenziati «vizi» della motivazione, rilevanti sotto il profilo di cui all'art. 360 c.p.c., n. 5, ma tenuto presente che tutta la censura si risolve in una semplice opposizione, alla lettura dei fatti di causa come compiuta dalla sentenza impugnata, di una diversa lettura di quegli stessi fatti, favorevole agli assunti della parte ricorrente.

6.3. Sempre al riguardo, inoltre, non può che ribadirsi, in conformità a ricorrente giurisprudenza di questa Corte regolatrice, che qualora in sede di vendita di fondo rustico l'alienante si riservi (o ceda a terzi) la proprietà di una striscia di terreno tale da interrompere la contiguità e continuità fisica tra i due fondi ne deriva una condizione obiettiva di non confinanza sufficiente ad escludere il diritto di prelazione, a meno che la riserva sia stata fatta senza nessuna utilità economica, all'unico scopo di vanificare, sopprimendo il requisito della confinanza, il diritto di prelazione del confinante.

L'accertamento della sussistenza di apprezzabili ragioni giustificative della suddetta riserva, in relazione alle esigenze di coltivazione del fondo, rientra - peraltro - nei compiti istituzionali del giudice di merito e non è censurabile se adeguatamente motivato (Cass. 13 agosto 1997, n. 7553).

Pacifico quanto precede, non controverso che i giudici del merito hanno più che congruamente e logicamente motivato le ragioni in forza delle quali la vendita ai Rozzi di undici particelle e una casa, separatamente dalla vendita alla Casagrande di altre quattro particelle, di cui una confinante con i terreni di proprietà del Corradini, non costituiva un atto posto in essere all'unico scopo di impedire la prelazione del Corradini, è palese la inammissibilità anche sotto tale ulteriore profilo, della censura in esame.

6.4. Anche a prescindere dai pur assorbenti rilievi che precedono, comunque, il motivo è anche - sotto altri profili - manifestamente infondato.

Come pacifico, e come - del resto - anticipato sopra e ricordato, del resto, anche dalla sentenza ora oggetto di ricorso, in molteplici occasioni la giurisprudenza di questa Corte regolatrice ha enunciato il principio secondo cui in materia di contratti agrari, il diritto di prelazione in favore del proprietario confinante con quello venduto, di cui alla legge n. 817 del 1971, art. 7, comma 2, sussiste anche nell'ipotesi in cui, in occasione dell'alienazione, siano creati artificiosamente diaframmi al fine di eliminare il requisito della confinanza fisica tra i suoli, onde precludere l'esercizio del diritto di prelazione.

Avverte, peraltro, la ricordata giurisprudenza che allo scopo non è sufficiente che una porzione di fondo sia stata riservata alla parte alienante - o, come nella specie, ceduta a terzi - esclusivamente al fine di evitare il sorgere del diritto di prelazione o che lo sfruttamento dei fondi, risultanti dalla divisione, sia meno raziona-

le che non la conduzione dell'intero, originario, complesso.

È indispensabile, infatti, che la porzione costituente la fascia confinaria, per le sue caratteristiche, sia destinata a rimanere sterile e incolta o sia, comunque, inidonea a qualsiasi sfruttamento coltivo autonomo, sì che possa concludersi che la porzione non ceduta è priva di qualsiasi utilità per l'alienante (o per l'eventuale diverso acquirente). (Cass. 9 aprile 2003, n. 5573).

Poiché nella specie i terreni esclusi dalla vendita alla Casagrande (e venduti, autonomamente, ai Rozzi) non solo non costituiscono dei reliquati di scarso o nullo interesse economico (come, nella generalità dei casi avuti presenti dalla giurisprudenza di legittimità richiamata sopra) ma costituiscono fondi di notevole estensione (per complessive mq. 206.697, oltre mq. 13988 posti fisicamente in luogo separato dagli altri) e, comunque, hanno una destinazione (a bosco) totalmente diversa da quella delle residue aree cedute ai Rozzi (casa di abitazione e terreni seminativi) è di palmare evidenza la impossibilità di configurare - anche in tesi - nella separata vendita di alcuni beni ai Rozzi e di altri alla Casagrande, un atto posto in essere esclusivamente al fine di paralizzare il diritto alla prelazione del Corradini, i cui terreni confinano esclusivamente con i terreni, a bosco, di cui alla particella (*omissis*) venduta alla Casagrande.

7. Con il secondo motivo il ricorrente denuncia «difetto di motivazione», tenuto presente che esiste in atti la prova documentale che i fondi sono stati frazionati in modo tale che tutta la utilità ricavabile dagli stessi ricadesse su quelli acquistati dai Rozzi, mentre a Casagrande rimaneva soltanto una sorta di nuda proprietà, non potendosi esercitare il legnatico e la Corte di appello non ha preso in alcuna considerazione il diritto di legnatico, «che è l'unica risorsa del fondo creato a diaframma tra il confine e gli altri fondi compravenduti e dovendosi sopportare transito e acquedotto».

8. La censura è inammissibile.

Almeno sotto due, concorrenti, profili.

(*Omissis*)

Certo quanto sopra si osserva che la questione specifica della carenza di qualsiasi valore dei terreni acquistati dalla Casagrande per essere questi gravati di varie servitù non risulta in alcun modo affrontata dalla sentenza gravata (e contrasta, altresì, sia con il rilievo che il ricorrente principale ha, espressamente, ancorché in via subordinata, chiesto di volere esercitare il riscatto limitatamente alla p.f. (*omissis*) acquistata dalla Casagrande, ritenendola quindi «appetibile», sia con gli accertamenti compiuti dal c.t.u. che ha attribuito alla porzione *de qua* il valore di euro 64.040,66 come risultata dalla sentenza impugnata).

È palese, pertanto, che parte ricorrente non poteva, come ha fatto, censurare la sentenza gravata per non avere valutato la circostanza sopra evidenziata (esistenza a carico del terreno p.f. (*omissis*) di una servitù di legnatico che la rende priva di qualsiasi utilità economica) ma doveva indicare, altresì, in quale occasione, nel corso del giudizio di appello, aveva sollecitato l'esame della specifica questione nel rispetto delle regole del contraddittorio.

8.2. Anche a prescindere da quanto precede, comunque, la deduzione è inammissibile anche sotto altro, concorrente, profilo, come anticipato.

Come assolutamente pacifico, il ricorso per cassazione - in ragione del principio di cosiddetta autosufficienza dello stesso - deve contenere in sé tutti gli elementi necessari a costituire le ragioni per cui si chiede la cassazione della sentenza di merito ed altresì a permettere la valutazione della fondatezza di tali ragioni, senza la necessità di far rinvio ed accedere - particolarmente nel caso in cui si tratti di interpretare il contenuto di una scrittura di parte - a fonti estranee allo stesso ricorso e quindi ad elementi od atti attinenti al pregresso giudizio di merito (Cass. 13 giugno 2007, n. 13845; Cass. 18 aprile 2007, n. 9245; Cass. 9 gennaio 2006, n. 79, tra le tantissime).

Il ricorrente per cassazione - pertanto - il quale deduca l'omessa o insufficiente motivazione della sentenza impugnata in relazione alla valutazione di una decisiva risultanza processuale ha l'onere di indicare in modo adeguato e specifico la risultanza medesima, dato che per il principio dell'autosufficienza del ricorso per cassazione il controllo deve essere consentito alla Corte sulla base delle sole deduzioni contenute nell'atto, alle cui lacune non è possibile sopperire con indagini integrative (Cass. 13 maggio 1999, n. 4754).

Pacifico quanto precede si osserva che nella specie il ricorrente pur denunciando di non poter esercitare il legnatico sul terreno

per il quale ha esercitato il riscatto e lamentando che su tale terreno deve sopportare transito e acquedotto, ha omesso di trascrivere i titoli da cui deriverebbero i descritti «pesi» a carico del fondo riscattato (nonché di specificare in forza di quale *iter* logico argomentativo, la Corte di appello se avesse tenuto presenti tali pesi avrebbe, con certezza, dovuto ritenere fondata la sua domanda di riscatto di tutti i fondi acquistati sia dalla Casagrande che dai Rozzi).

È palese, quindi, alla luce delle considerazioni svolte sopra, anche sotto tale ulteriore profilo, la inammissibilità del secondo motivo del ricorso principale.

9. Risultato infondato in ogni sua parte il ricorso principale deve essere rigettato.

(Omissis)

(1) ESISTENZA TRA FONDI CONFINANTI DI UNA STRISCIA DIVISORIA INVENDUTA ED ESERCIZIO DEL RISCATTO NELL'INTERPRETAZIONE DELLA CORTE DI CASSAZIONE. NUOVI DUBBI ED INCERTEZZE.

La sentenza della Suprema Corte annotata giudica il caso di un confinante che esercita il riscatto su un complesso unitario di terreni venduti separatamente dal proprietario con atti diversi stipulati in tempi diversi e con persone diverse.

Respinta la domanda in prima istanza, il riscatto viene concesso in appello solo per il fondo posto a immediato confine con quello del riscattante e non per l'altro fondo, contiguo al primo.

La Suprema Corte, dando rilevanza alla notevole estensione del fondo immediatamente limitrofo a quello del confinante, esclude il diritto di riscatto per il fondo retrostante che permane in proprietà del terzo acquirente.

Nella motivazione della sentenza – che pur decide di un caso con aspetti del tutto peculiari – la Corte amplia il discorso inoltrandosi in un articolato *excursus* giurisprudenziale dal quale si ha conferma che la giurisprudenza di legittimità ha imboccato una strada diversa rispetto al passato (1), giacché tollera sostanziali elusioni alla prelazione del confinante quando, con la creazione di una fascia interposta, anche di minima capacità produttiva, il proprietario alienante ne inibisce l'esercizio. Il riscatto, ad avviso della Corte, è consentito soltanto nel caso in cui tale fascia «per le sue caratteristiche sia destinata a rimanere sterile e incolta o sia comunque inidonea a qualsiasi sfruttamento coltivo autonomo sì che possa concludersi che la porzione non ceduta è priva di qualsiasi utilità per l'alienante» (2).

Per la Corte, il permanere in proprietà dell'alienante di una fascia interposta, economicamente produttiva, impedisce l'esercizio del riscatto sia sul terreno retrostante venduto a terzi sia sulla fascia medesima in quanto non compresa nel contratto di compravendita.

In sostanza, con la creazione della striscia economicamente redditizia, si vengono a creare due fondi, entrambi non riscattabili: quello più isolato e interno, perché «materialmente» non limitrofo, e quello a confine, perché non formante oggetto della vendita. Al contrario, sempre per la Suprema Corte, quando la striscia non ha capacità produttiva per la sua ridotta estensione e rappresenta «un reliquato di scarso o

nullo interesse economico» è consentita al confinante l'acquisizione in prelazione del terreno retrostante, anche se non più materialmente e fisicamente contiguo.

Come sopra accennato, la sentenza in commento, nell'ampia disamina delle problematiche che la prelazione del confinante solleva, si pone nell'alveo delle precedenti decisioni dei giudici di legittimità, e in particolare di quella n. 5573 del 2003, la quale aveva già stabilito il principio per cui «il diritto di prelazione del confinante sussiste anche nell'ipotesi in cui siano creati artificiosi diaframmi al fine di eliminare il requisito della confinanza fisica tra i suoli», purché però tale diaframma venga a rappresentare una porzione che, per essere «sterile o incolta», è priva di qualsiasi utilità per l'alienante (3).

La sentenza annotata, nella sua ricostruzione del percorso giurisprudenziale, non aiuta però a sciogliere il nodo rappresentato dalla creazione della fascia divisoria, non solo perché prospetta una soluzione non del tutto convincente che può essere fonte di incertezza nei rapporti contrattuali in quanto ricollega la dimostrazione dell'effettiva confinanza all'estensione e alla natura della fascia di terreno «isolante», ma anche perché non pone nella giusta luce la simulazione che, nella maggioranza dei casi, rappresenta la strumentale iniziativa del proprietario alienante per ostacolare l'esercizio della prelazione.

Da tale orientamento deriva che la certezza ormai raggiunta, con la decisione delle Sezioni Unite (4), sulla confinanza tra fondi – intesa come contiguità fisica e materiale e non più strutturale e funzionale – sfuma nuovamente per la difficoltà di determinare la reale natura della striscia a confine, cioè la sua maggiore, minore o nulla autonomia produttiva.

È bene però qui ripercorrere la sequenza di teorie e di decisioni giurisprudenziali che nel tempo si sono susseguite e molto spesso tra loro contrapposte.

In uno dei primi commenti ad una decisione di merito, che vedeva come fatto ostativo alla prelazione la creazione di una fascia isolante, si è sostenuto che l'atto di individuazione della porzione di terreno costituente fascia non può operare nei confronti del confinante perché l'istituto della «prelazione limita oltre che la libertà dell'alienante di scegliere l'altro contraente» anche «la libera iniziativa economica sul bene di cui l'individuazione è espressione» (5). Nella nota citata si giunge alla conclusione che il proprietario alienante non può, «unendo o dividendo a capriccio i suoi beni finire col disporre di diritti che l'ordinamento garantisce per conseguire finalità di pubblico interesse» e cioè la formazione di imprese coltivate efficienti e l'accorpamento di proprietà polverizzate.

Altro autore, a commento di una sentenza di merito del 1981, che aveva deciso che una strada vicinale non è di ostacolo alla prelazione del confinante, aderendo così alla concezione funzionale, ha affermato che «c'è l'autonomia della interruzione quando nello spazio esistente tra i fondi è possibile rappresentarsi, in via potenziale, il soddisfacimento di esigenze (passaggio, attingimento d'acqua, irrigazione, ecc.) che non sono strettamente afferenti ai due fondi aderenti allo spazio interruttivo» (6). In sostanza, per tale autore, «l'esistenza tra due fondi di una strada vicinale, o di un torrente o comunque di un'interruzione, che sia suscettibile di rispondere ad autonome funzioni (eventualmente anche di terzi), e non già strettamente dei fondi stessi, deve essere ritenuta preclusiva del diritto di prelazione» (7).

(1) Cass. 19 febbraio 1981, n. 1029, in *Vita not.*, 1981, 552; Cass. 21 febbraio 1985, n. 1548, in *Giur. agr. it.*, 1985, 434; Cass. 3 settembre 1985, n. 4590, *ivi*, 1986, 290.

(2) Così nella sentenza in commento con richiamo a Cass. 9 aprile 2003, n. 5573, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 775.

(3) Cass. 9 aprile 2003, n. 5573, cit.

(4) Cass. Sez. Un. 25 marzo 1988, n. 2582, in *Giur. agr. it.*, 1988, 215.

(5) PRINCIGALLI, *Individuazione di beni immobili e realizzazione di*

interessi meritevoli di tutela. La prelazione del confinante, nota di commento alla sentenza App. Bari 30 marzo 1978, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 548, in cui si affermava che «la riserva del dominio di una limitata striscia di terreno tra due fondi impedisce la prelazione del confinante».

(6) GERI, *Contiguità dei fondi e prelazione agraria*, nota a Trib. Foggia 3 gennaio 1981, in *Giur. agr. it.*, 1982, 112.

(7) *Ivi*, 113.

Nota dissonante dalla giurisprudenza, questa volta della Corte di cassazione, è espressa da Triola a commento della prima decisione sul tema pronunciata dai giudici di legittimità nel 1981 (8).

Nel caso di specie la Suprema Corte si era espressa, aderendo al criterio aziendalistico, per la sostanziale contiguità tra fondi divisi da un'aia appartenente anche a titolari di altri appezzamenti dello stesso comprensorio.

Il citato Autore, criticando la decisione per le difficoltà applicative che può creare, in considerazione dell'estrema varietà delle situazioni che si presentano nella pratica, si pronuncia per un'interpretazione letterale della legge che non dia adito a valutazioni poco rigorose; pertanto sostiene la validità ed efficacia della riserva di dominio su una striscia di terreno da parte dell'alienante come fatto impeditivo dell'esercizio della prelazione e ciò per carenza della confinanza materiale tra i fondi (9). Di conseguenza, il proprietario del fondo confinante, se non sarà stato in grado di dimostrare la simulazione, avrà solo diritto al risarcimento dei danni ex art. 1175 c.c., per il quale «il debitore e il creditore devono comportarsi secondo le regole della correttezza» (10).

Come si è accennato, però, per il Triola ciò che può inficiare la fittizia creazione della fascia isolante è rappresentato dalla simulazione dell'atto divisorio, che, se provata, è causa di inefficacia parziale del contratto laddove questo riserva al proprietario venditore la porzione di terreno configurata al fine di escludere la confinanza con il fondo del prelazionante (11).

Altro autore, Bellantuono, in una nota di commento ad una sentenza della Suprema Corte del 1989, la quale affermava che «la vendita di un fondo rustico con riserva da parte del venditore di una striscia di terreno sul confine e non rispondente ad alcuna utilità» (12) non ostacolava la prelazione del confinante, rileva che con la predetta decisione «non viene toccata la spettanza della striscia di terreno» lasciata tra i due fondi e ne prospetta «la possibilità di acquisto da parte di chi ha esercitato il diritto di riscatto, ai sensi del secondo comma dell'art. 939 c.c.» per il quale, in presenza di cose appartenenti a diversi proprietari, il proprietario della cosa da considerarsi principale, perché di valore di molto superiore, può acquistare la proprietà del tutto con obbligo di pagare all'altro il valore della cosa minore.

Per completare l'iter della dottrina sull'argomento, va ricordata la posizione del Casarotto per il quale la presenza di una striscia di terreno non vale ad interrompere la continuità agricola del territorio «non costituendo un "fondo" interposto tra quello offerto in vendita e quello del confinante titolare della prelazione. Qualora tale striscia, per la sua ampiezza, abbia invece un'effettiva consistenza fondiaria, la manovra fraudolenta andrà contrastata denunciando la simulazione o, a seconda dei casi, ricorrendo direttamente ai principi sanzionatori della frode a un'altrui diritto, ricavandosene l'inopponibilità dell'esistenza di tale striscia nei confronti del titolare della prelazione, che potrà quindi far questa valere» (13).

La sentenza in commento, in linea con la pregressa giurisprudenza, lascia in ombra proprio quell'elemento – la simulazione – che dovrebbe essere centrale nella valutazione di quelle fattispecie rappresentate da contratti di compravendita in cui una ridotta porzione di terreno, isolata dalla superficie effettivamente alienata, venga a formare una fascia di salvaguardia contro l'esercizio della prelazione sul retrostante fondo di cui in precedenza costituiva parte integrante.

A tale proposito, la decisione in commento afferma che «non è sufficiente che una porzione di fondo sia stata riservata alla parte alienante al fine di evitare il sorgere del diritto di prelazione» essendo invece «indispensabile che la porzione costituente fascia confinaria, per le sue caratteristiche sia destinata a rimanere sterile e incolta o sia, comunque, inidonea a qualsiasi sfruttamento coltivo autonomo sì che possa concludersi che la porzione non ceduta è priva di qualsiasi utilità per l'alienante».

Così argomentando la decisione della Suprema Corte apre uno spiraglio alla simulata e fittizia creazione di una fascia isolante, come tale impeditiva della prelazione, alla sola condizione che essa sia produttiva e idonea allo sfruttamento economico. Il giudizio viene così ad incentrarsi esclusivamente sulle caratteristiche, per altro opinabili come già detto, della striscia divisoria.

Se, infatti, è sufficiente la fruttuosa coltivazione della porzione sottratta al contratto di alienazione per precludere qualsiasi iniziativa al confinante, si giustifica l'*escamotage* di ricorrere al più abile dei sotterfugi per scongiurare l'esercizio di un diritto che la legge espressamente prevede a favore dei coltivatori diretti.

Occorre a questo punto, a nostro avviso – senza distinguere tra riserva di una striscia rimasta nel dominio dell'alienante, contemplata nel contratto di compravendita, e iniziativa, sempre del proprietario alienante, di effettuare, prima del contratto di vendita, il frazionamento del suolo riservandosene la parte più ridotta – proporre soluzioni più rispondenti alle finalità della legge e ispirate a criteri di certezza nel commercio dei fondi agricoli.

Invero, nel primo caso sopra prospettato, è invocabile da parte del prelazionante la simulazione parziale della compravendita, giacché il mantenimento della striscia nel dominio del venditore nasconde un contratto, diverso da quello apparente, di vendita del suolo per tutta la sua estensione e non per una parte soltanto.

Il contratto dissimulato che le parti intendevano realmente concludere – vendita dell'intera superficie – non solo ha effetto tra i soggetti contraenti, ma, quel che più conta ai fini della tesi qui prospettata, è che la sua efficacia può essere invocata dal confinante perché pregiudica il suo diritto alla prelazione (art. 1415 c.c., comma 2).

Non diversa appare la soluzione quando il frazionamento di una porzione ridotta sia stato realizzato prima della programmata compravendita, rappresentando esso pure un chiaro tentativo di sfuggire alla prelazione legale. Anche in questa ipotesi, invero, potrebbe profilarsi il ricorso alla simulazione i cui effetti si applicano «anche agli atti unilaterali destinati a una persona determinata, che siano simulati per accordo tra dichiarante e destinatario» (art. 1414 c.c., comma 3).

In conclusione, le argomentazioni della Suprema Corte riguardo alla problematiche connesse all'esistenza di una striscia divisoria – sia pure sviluppate a livello puramente teorico e non con espresso riferimento al caso sottoposto al suo esame – offrono lo spunto alle considerazioni qui svolte, suggerite dall'intento di scongiurare gli stratagemmi cui, nella pratica quotidiana, si ricorre sempre più frequentemente per aggirare l'esercizio di un diritto rispondente ad esigenze di politica agraria in favore dei coltivatori diretti.

Guido Jesu

(8) Cass. 19 febbraio 1981, n. 1029, in *Vita not.*, 1981, 552, con nota di TRIOLA, *Il concetto di fondo «confinante» nella prelazione agraria*.

(9) TRIOLA, *La prelazione agraria*, Milano, 1990, 88.

(10) TRIOLA, *La prelazione agraria*, cit., 89.

(11) Il TRIOLA, in *La prelazione agraria*, cit., 88, richiama una sentenza della Corte d'appello di Bologna del 17 luglio 1979 per la quale «la prova

della simulazione sarebbe desumibile dal fatto stesso della inesistenza di un interesse del venditore ad usare la striscia in questione».

(12) Cass. 17 ottobre 1989, n. 4182, in *Foro it.*, 1990, 2256, con nota di BELLANTUONO.

(13) CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova, 1988, 263, *sub* nota 70.

Cass. Sez. III Civ. - 12-2-2008, n. 3274 - Varrone, pres.; Calabrese, est.; Scardaccione, P.M. (conf.) - Giannini, ed altri (avv. Picardi ed altro) c. Fatarelli (avv. Pepi). (*Conferma App. Firenze 1° agosto 2005*)

Contratti agrari - Controversie - Domanda giudiziale - Individuazione attraverso l'esame complessivo dell'atto - Necessità. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 5, 46 e 47)

L'individuazione della domanda giudiziale non può limitarsi all'esame degli elementi formali del ricorso ma deve estendersi al contenuto sostanziale dell'atto con riguardo altresì alla documentazione allegata (1).

(Omissis)

I ricorsi sono previamente riuniti a mente dell'art. 335 c.p.c.

I ricorrenti principali Giannini/Raspini con il primo motivo denunciano «violazione degli artt. 1362 ss. c.c. e della legge n. 203 del 1982, artt. 5, 46 e 47, in relazione agli artt. 414 ss. c.c. e all'art. 360 c.p.c., nn. 3, 4 e 5». Lamentano che «riesce (...) arduo ravvisare, per la domanda delle nuove costruzioni - l'unica in sostanza accolta nel merito quale causa di risoluzione, a prescindere dalla risarcibilità dei danni per ulteriori pretese inadempienze - il passaggio attraverso i tre varchi ex artt. 5, 46 e 47, legge n. 203 del 1982. Inteso, il riferimento al rito del lavoro, con specifico riguardo alla preclusione d'ogni domanda - individuata da propri *petitum* e *causa petendi* - non formulata nell'atto introduttivo del giudizio».

Il motivo non può ricevere accoglimento.

La domanda relativa alle nuove costruzioni risulta regolarmente formulata nell'atto introduttivo del giudizio.

Si desume invero dalla sentenza impugnata, quale integrata dalla motivazione da essa richiamata della sentenza di primo grado, che la domanda della Fatarelli di risoluzione del contratto di affitto per inadempimento del Giannini concerneva anche la doglianza relativa a nuove costruzioni. A conferma è stata valorizzata la lettera del 12 febbraio 1991, che la proprietaria aveva inviato all'affittuario e che faceva riferimento ad opere non autorizzate eseguite da quest'ultimo.

Vero è, dunque, che l'interpretazione della domanda è stata operata sulla base del contenuto complessivo del ricorso.

Si desume poi dalla stessa sentenza impugnata che la proponibilità della domanda stessa è passata attraverso le doverose procedure di cui alla legge n. 203 del 1982, artt. 5 e 46.

Circa il rispetto della procedura di cui all'art. 5 è stato difatti osservato che «con lettera del 12 febbraio 1991 fu contestata l'omessa manutenzione ordinaria delle attrezzature dell'azienda in questione, tra di esse ovviamente ricomprendendosi i fabbricati» e che «con diffida del 5 novembre 2001 fu specificamente denunciata l'esecuzione di lavori edilizi abusivi, intimando di non portare a termine i lavori intrapresi e di ridurre in pristino i manufatti oggetto di intervento».

Che tra la comunicazione ex art. 5 e la proposizione della domanda sia intercorso un lungo lasso di tempo non è d'altronde circostanza impeditiva della proponibilità della domanda medesima, in quanto va comunque avuto riguardo all'inadempimento esistente dopo il termine per la sanatoria.

Il rispetto a sua volta della procedura conciliativa di cui alla stessa legge n. 203 del 1982, art. 46, emerge dalla difesa degli odierni ricorrenti, parlando essi di «inadempimenti addebitati in sede di tentativo di conciliazione», e del resto essendo stata ritenuta infondata l'eccezione relativa al mancato esperimento del tentativo di conciliazione, «in quanto il giudizio era stato sospeso proprio per consentire tale espletamento», ciò che non risulta contestato.

Con il secondo motivo, poi, i ricorrenti denunciano vizio di motivazione e violazione di legge (artt. 1455 c.c., legge n. 203 del 1982, art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5) in ordine alla gravità dell'inadempimento ritenuto causa di risoluzione dell'affitto, con riferimento, cioè, all'addebito relativo ad abusive iniziative edilizie.

Anche questo motivo non può trovare accoglimento.

Si è infatti considerato che l'affittuario aveva eseguito opere non

autorizzate dalla proprietaria e rivelatesi illegittime dal punto di vista urbanistico-edilizio; che in sé la realizzazione di fabbricati senza l'autorizzazione del proprietario costituiva certamente violazione degli obblighi gravanti sull'affittuario, trattandosi di opere incidenti sulla destinazione economica del fondo; che la gravità di tale violazione si accentuava poi nel caso di manufatti realizzati in assenza di concessione edilizia, esponendosi in tal caso il proprietario al rischio di sanzioni di natura amministrativa e penale; che pertanto la condotta posta in essere dal Giannini risultava effettivamente in violazione degli obblighi gravanti sull'affittuario e di gravità tale da giustificare la pronuncia di risoluzione del contratto di affitto.

Posto che la valutazione della gravità dell'inadempienza costituisce accertamento di fatto riservato come tale al giudice di merito, nella specie, a ben vedere, i giudici *a quibus* hanno dato conto del proprio convincimento circa la gravità dell'inadempimento in oggetto con valutazione di merito che concreta una motivazione adeguata, logica e rispettosa della normativa interessata.

Il ricorso principale va quindi rigettato.

A sua volta il ricorso incidentale si basa su un unico motivo, col quale la ricorrente Fatarelli denuncia «vizio di motivazione e falsa applicazione delle norme di diritto» dolendosi per avere la Corte d'appello di Firenze disatteso la sua censura in merito alla coltivazione e conservazione dei terreni non razionalmente effettuata, con espianto di una parte dell'oliveto. Assume che dalla semplice lettura della superficie olivata riportata nella C.T.U. e dal confronto con quella indicata nel contratto di affitto del 1983 si nota una notevole differenza che non può non influire sul risarcimento dei danni in favore di essa ricorrente.

Il motivo non è suscettibile di accoglimento.

La Corte, con motivazione sufficiente, ancorché succinta, e non inficiata da vizi logici e giuridici, ha ritenuto che dalla espletata C.T.U. non si rilevavano i fondamenti, in punto di fatto, delle allegazioni della Fatarelli e che non era stata comunque offerta dalla stessa la prova certa e precisa al riguardo.

La diversa, soggettiva valutazione opposta dalla odierna ricorrente, che integra in sostanza una censura di merito, tende, in definitiva, ad una nuova, inammissibile, valutazione in questa sede.

Anche il ricorso incidentale va quindi rigettato.

(Omissis)

(1) INDIVIDUAZIONE DELLA DOMANDA GIUDIZIALE.

La sentenza n. 3274 del 12 febbraio 2008 della Suprema Corte merita consenso.

La doglianza fondamentale del ricorrente riguarda la circostanza che l'unica domanda di risoluzione del contratto d'affitto accolta nel merito, relativa all'inadempienza dell'affittuario per aver edificato nuove costruzioni, era preclusa in quanto «non formulata nell'atto introduttivo del giudizio».

Correttamente la sentenza in commento osserva che dall'esame del contenuto complessivo del ricorso e dei documenti ad esso allegati emerge che tale domanda è stata dal ricorrente proposta, è stata preceduta dalla contestazione ex art. 5 della legge n. 203 del 1982 e che è stata espletata la procedura di cui all'art. 46 della stessa legge.

In verità l'interpretazione del contenuto e della portata giuridica del ricorso introduttivo non può limitarsi agli elementi puramente formali ma deve estendersi ad una valutazione sistematica del ricorso, non solo con riguardo alla narrativa ma altresì al contenuto dei documenti che ne costituiscono parte integrante.

Questo rilievo vale non solo nell'ipotesi che al processo si applichi il rito ordinario ma anche allorché sia obbligatorio il rito del lavoro.

In questo senso si pone l'orientamento costante della giurisprudenza (1).

Gianfranco Busetto

(1) Cass. 7 maggio 2002, n. 6501, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 775; Cass. 17 marzo 2005, n. 5879, *ivi*, 2005, 579; Cass. 21 settembre 2004, n. 18930, *ivi*, 2004, 2448; Cass. 23 marzo 2004, n. 5794, *ivi*, 2004, 675; Cass. 10 novembre 2003, n. 16855, *ivi*, 2003, 2514; Cass. 9 agosto 2003, n. 12059, *ivi*, 2003, 1990; Cass. 18 giugno 2002, n. 8839, *ivi*, 2002, 1039; Cass. 16 maggio 2002, n. 7137, *ivi*, 2002, 849; Ccs. 15 maggio 2002, n. 7075, in *Lavoro e prev. oggi*, 2002, 1163

e in *Riv. critica dir. lav.*, 2002, 779; Cass. 11 marzo 2002, n. 3463, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 433; Cass. 13 novembre 2001, n. 14090, *ivi*, 2001, 1912; Cass. 25 luglio 2001, n. 10154, *ivi*, 2001, 1463; Cass. 7 marzo 2000, n. 2572, *ivi*, 2000, 544; Cass. 1° marzo 2000, n. 2257, *ivi*, 2000, 508; Cass. Sez. Un. 2 giugno 1993, n. 6140, *ivi*, 1993, 972; Cass. 21 agosto 1998, n. 8315, in questa *Riv.*, 1999, 289, con nota di ORLANDO.

Cass. Sez. II Civ. - 27-7-2007, n. 16656 - Vella, pres.; Oddo, est.; Russo, P.M. (conf.) - Germin e altri (avv. Babini Mitis) c. Germin e altri (avv. Manente e altro). (Conferma App. Venezia 6 febbraio 2003)

Contratti agrari - Prescrizione civile - Decorrenza - Provvidenze per la formazione della proprietà coltivatrice - Vincolo di indivisibilità - Acquisto di fondo rustico - Decorso del termine di prescrizione - Configurabilità - Fattispecie. (C.c., artt. 2934, 2935; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 11; l. 18 maggio 2001, n. 228, art. 11)

Il vincolo trentennale di indivisibilità del fondo acquistato con le agevolazioni creditizie dello Stato, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 817 del 1971, ridotto a quindici anni dall'art. 11, d.lgs. n. 228 del 2001, in quanto finalizzato ad evitare l'elusione delle disposizioni dettate per la formazione e l'ampliamento della piccola proprietà coltivatrice e, quindi, attinente all'infrazionabilità del fondo e non alla validità della sua alienazione o del trasferimento di quote dello stesso, non impedisce il decorso del termine di prescrizione del diritto al trasferimento della comproprietà dal momento dell'acquisto del bene. (Fattispecie relativa all'acquisto, da parte di più persone, di un fondo rustico intestato ad una sola di esse, al fine di poter beneficiare delle provvidenze concesse per la formazione della proprietà contadina, e successivo decorso del termine prescrizione per l'esercizio nei confronti dell'unico intestatario del diritto degli altri acquirenti alla cointestazione delle relative quote) (1).

(Omissis)

Con il primo motivo, denunciando, la violazione e falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c., degli artt. 183 e 100 e 102 c.p.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 4., gli artt. 100, 102, 112 e 183, c.p.c., lamenta il ricorso che la sentenza impugnata:

ha ommesso di esaminare la domanda di accertamento del diritto di comproprietà del fondo risultante dall'atto di compravendita e dal riconoscimento dell'intestatario e dal pacifico e continuativo godimento della comunione fin dall'acquisto del bene;

ha ritenuto intempestiva la domanda di declaratoria dell'usucapione del diritto di comproprietà, benché implicitamente contenuta in quella di accertamento proposta nell'atto di citazione e soltanto sviluppata nella memoria depositata ex art. 183 c.p.c.;

non si è pronunciata sulla domanda di declaratoria di nullità ed inefficacia dell'atto di donazione del fondo ai figli da parte dell'intestatario.

Con il secondo motivo, deducendo la violazione e falsa applicazione degli artt. 1362, 1363 e 1367 c.c., degli artt. 1183, 2934, 2935 e 2937 c.c., della l. 26 maggio 1965, n. 590, artt. 1, 8, 28 e 31 nonché dell'art. 846 c.c., e della l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 11, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., si duole dell'affermazione della prescrizione dei diritti nascenti dal contratto di acquisto del bene e dalla dichiarazione sottoscritta dall'intestatario, benché, avendo quest'ultimo agito come una sorta di legale rappresentante di una comunione, il diritto di comproprietà fosse stato immediatamente acquisito dai fratelli e la formalizzazione dell'intestazione dell'acquisto fosse impedita sino all'anno 2002 dal vincolo di trentennale indivisibilità del fondo posto dalla legge n. 817 del 1971, art. 11 e, in ogni caso, il relativo termine non potesse decorrere, ai sensi dell'art. 1183 c.c., comma 2, giacché, avendo l'intestatario manifestato la sua disponibilità di consentire alla formalizzazione incondizionatamente e senza limiti di tempo, spettava agli aventi diritto stabilire il momento dell'adempimento.

Le censure esposte nel primo motivo sono parte infondate e parte inammissibili.

È infondata la prima, perché ripropone, sotto la specie dell'omesso esame della relativa domanda, la questione dell'idoneità dell'atto di compravendita e della dichiarazione ricognitiva della comproprietà del fondo, oltre che del suo pacifico e continuativo godimento da parte di tutti i fratelli fin dall'acquisto, a realizzare una comunione del bene, che è stata, invece, esaminata dalla sentenza impugnata ed espressamente ritenuta infondata con il corretto richiamo, da un lato, al principio della relatività del contratto di compravendita ed a quello più volte ribadito da questa Corte che l'atto ricognitivo della proprietà non può essere ricompreso tra i mezzi legali di acquisto di un immobile e, in difetto di un tito-

lo idoneo, non vale neppure provare l'esistenza del relativo diritto (cfr.: Cass. Sez. II Civ. 13 ottobre 2004, n. 20198; Cass. Sez. I Civ. 20 giugno 2000, n. 8365) e, dall'altro, all'assenza di prova di un'attività dei fratelli sul fondo corrispondente all'esercizio del diritto di comproprietà. È inammissibile, invece, la seconda, giacché, investendo soltanto una delle due autonome, e di per sé sufficiente, *rationes* della decisione di rigetto della domanda subordinata di accertamento dell'intervenuta usucapione, costituite dalla tardività della stessa e dall'assenza di prova di un possesso utile alla maturazione della prescrizione acquisitiva delle quote di comproprietà, la sua fondatezza non potrebbe comunque comportare sul punto la cassazione della sentenza, che resterebbe pur sempre fondata sulla *ratio* non impugnata. Egualmente inammissibile è la terza, che attiene all'omessa pronuncia sulla domanda di declaratoria della nullità od inefficacia dell'atto di donazione del fondo ai figli dell'intestatario, giacché, avendone la sentenza ritenuto assorbito l'esame, soccorre il principio che non sussiste un interesse processuale a ricorrere laddove, non risolvendosi il mancato esame di una domanda o di una eccezione in una implicita statuizione sfavorevole, non possa formarsi su di esse alcun giudicato pregiudizievole per la parte ed in caso di cassazione della sentenza impugnata permanga, quindi, la possibilità del loro esame nel giudizio di rinvio (cfr.: Cass. Sez. III Civ. 16 maggio 2006, n. 11371; Cass. Sez. Un. Civ. 8 ottobre 2002, n. 4424; Cass. Sez. III Civ. 27 marzo 2001, n. 4424).

Parte infondate e parte inammissibili sono anche le censure esposte nel secondo motivo.

Costituisce una questione inammissibile, perché proposta per la prima volta in sede di legittimità e sottende un accertamento di fatto non consentito in sede di legittimità, quella concernente l'esistenza tra i fratelli di una comunione, della quale il convenuto sarebbe stato una sorta di rappresentante, e dell'immediato acquisto da parte di essi della comproprietà del bene con conseguente imprescrittibilità del diritto a domandarne la cointestazione. Infondato, invece, è il richiamo al vincolo trentennale di indivisibilità del fondo (ridotto a quindici anni dal d.lgs. n. 228 del 2001, art. 11) per contrastare l'affermata decorrenza della prescrizione del diritto al trasferimento della comproprietà dal momento dell'acquisto del bene, atteso che detto vincolo, in quanto imposto onde evitare l'elusione delle disposizioni dettate per la formazione e l'ampliamento della proprietà coltivatrice, attiene all'infrazionabilità del fondo e non alla validità della sua alienazione (cfr.: Cass. Sez. II Civ. 5 luglio 1983, n. 4513) e, tanto meno, del trasferimento di quote dello stesso. Egualmente inammissibile per la sua novità anche in fatto è la questione relativa all'esistenza di un termine per l'adempimento dell'obbligo del trasferimento delle quote e della sua fissazione in favore dei creditori, e l'inammissibilità esonera dallo sciogliere il dibattuto quesito se, alla luce dell'invocato art. 1183 c.c., comma 2, e del principio *in facultativis non datur praescriptio*, la facoltà del creditore di esigere la prestazione anche in pendenza della scadenza di un termine stabilito in suo favore consenta il decorso della prescrizione del suo diritto (cfr. *contra*: Cass. Sez. III Civ. 1° aprile 1995, n. 3824).

All'infondatezza dei motivi seguono il rigetto del ricorso e la condanna delle ricorrenti al pagamento delle spese del giudizio, liquidate in dispositivo.

(Omissis)

(1) IL VINCOLO QUINDICENNALE D'INFRAZIONABILITÀ DEL FONDO, ACQUISTATO CON LE AGEVOLAZIONI PER LA FORMAZIONE DELLA PROPRIETÀ COLTIVATRICE, NON INFCIA DI NULLITÀ GLI ATTI DI TRASFERIMENTO DELLO STESSO.

1. La Corte di cassazione, con la sentenza in epigrafe, affronta e risolve due questioni di particolare importanza: la prima ha ad oggetto l'acquisto, da parte di tre fratelli, di un fondo rustico intestato ad uno solo di loro al fine di ottenere le provvidenze concesse dallo Stato per la formazione della proprietà contadina, la seconda – come si evince dalla massima – attiene alla non incidenza del vincolo d'indivisibilità del fondo (art. 11, l. 14 agosto 1971, n. 817) sulla validità della sua alienazione o del trasferimento di quote dello

stesso. Ora, quanto alla prima delle due questioni, dallo svolgimento del processo si deduce che l'intestatario del bene acquistato, nonostante avesse rilasciato una (unilaterale) dichiarazione ricognitiva di proprietà del fondo con gli altri fratelli, in un momento successivo si è rifiutato di cointestarlo, anzi lo ha donato ai suoi figli. Gli eredi dei due fratelli non intestatari del bene convennero in giudizio l'intestatario avanzando la richiesta di vedersi cointestata la rispettiva quota di proprietà, mediante declaratoria dell'allora simulata intestazione del bene; cointestazione di quota del fondo, non chiesta prima sul presupposto che il fondo, essendo stato acquistato con le agevolazioni della piccola proprietà contadina, si presumeva gravato dal divieto d'indivisibilità per un trentennio, ai sensi dell'art. 11 della citata legge n. 817. Gli eredi del convenuto, di converso, hanno sostenuto che la natura ricognitiva della dichiarazione rilasciata dall'intestatario del fondo sembra escludere che da tale atto (ricognitivo) potesse nascere il diritto di proprietà (per quote) ora avanzato dagli attori. La Cassazione risolve la questione facendo leva su altri suoi precedenti giurisprudenziali, secondo i quali «la possibilità di attribuire efficacia costitutiva ad una dichiarazione ricognitiva dell'altro diritto dominicale su un bene immobile presuppone che anche la causa della dichiarazione risulti dall'atto, dato che, trattandosi di un bene immobile per il cui trasferimento è necessaria la prova scritta *ad substantiam*, tutti gli elementi essenziali del negozio debbano risultare per iscritto» (1). E, in relazione al caso di specie, la Cassazione ha ritenuto che secondo il principio della relatività del contratto di compravendita, «l'atto ricognitivo della proprietà non può essere ricompreso tra i mezzi legali d'acquisizione di un immobile e, in difetto di un titolo idoneo, non vale neppure provare l'esistenza del relativo diritto», senza considerare che anche alla dichiarazione (unilaterale), a suo tempo rilasciata, che attesta l'esistenza di un documento sfavorevole al dichiarante (dichiarazione *contra se*) debba attribuirsi almeno efficacia probatoria dell'esistenza e del contenuto del documento stesso (art. 1988 c.c.); considerazione, questa, che, seppure riferita esplicitamente alla ricognizione del debito, non esclude, con interpretazione estensiva, di potervi ricomprendere anche il riconoscimento del diritto reale, quale quello di proprietà (2).

2. Quanto al vincolo d'infrazionabilità del fondo, di cui alla massima in epigrafe, dai ricorrenti posto a fondamento al fine di contrastare la decorrenza della prescrizione del diritto al trasferimento di quote della proprietà, la Cassazione, con sua precedente giurisprudenza (3), ha statuito che detto vincolo attiene non alla validità dell'atto di trasferimento, ma soltanto all'indivisibilità della proprietà. Il vincolo d'indivisibilità trentennale – ridotto a quindici – gravante sui terreni acquistati con le agevolazioni, creditizie (e fiscali), per la formazione della proprietà (contadina, ora) coltivatrice, concesse dalle istituzioni pubbliche, dunque, non inficerebbe la validità dell'atto di trasferimento della proprietà effettuato ancor prima dello scadere del quindicennio, ma colpirebbe, con la sanzione della nullità, soltanto gli atti di divisione del fondo. Sulla violazione del vincolo, se produce nullità degli atti di trasferimento o soltanto la perdita dei benefici fiscali e creditizi, si è discusso, sia in dottrina sia in giurisprudenza: ma le soluzioni prospettate sono state le più disparate. È da rilevare che il divieto d'indivisibilità, dal legi-

slatore non solo è stato attenuato ma, per vero, non è stato mai assoluto, avendovi consentito all'uopo ripetute deroghe legali. Il vincolo, infatti, può essere revocato, con provvedimento dell'Ispettorato provinciale agrario o delle autorità regionali competenti, nei casi di successione ereditaria, sempre che il fondo, divisibile fra gli eredi, consenta la realizzazione di imprese familiari efficienti sotto il profilo tecnico ed economico (art. 11, comma 3, l. 14 agosto 1971, n. 817); esso può essere anche revocato ove sopravvengano condizioni particolari (es. irrigazione), tali da consentire la costituzione di più unità poderali organiche (4); inoltre, il vincolo può essere revocato, su domanda di un partecipante all'impresa che non abbia ancora compiuto quaranta anni, sempre che le porzioni divise del fondo rustico conservino caratteristiche proprie, tali da realizzare imprese efficienti (art. 4, comma 6, l. 15 dicembre 1998, n. 441). Da ultimo, è stato disposto (art. 11, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, come modif. da art. 4, commi 2 e 3, d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101), che tale vincolo può essere anche revocato ove sia mutata la destinazione agricola del fondo per effetto degli strumenti urbanistici, sempre che la restante superficie consenta un efficiente proseguimento dell'attività agricola, o per intervento dell'ISMEA, limitatamente alla porzione di terreno interessata a una procedura d'espropriazione finalizzata alla «realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità da parte di un soggetto pubblico o privato».

Come si vede le revoche del vincolo, introdotte dal legislatore, sono indirizzate ad obiettivi di crescita economica e possono essere guardate con vivo interesse. Preoccupa, invece, la posizione della giurisprudenza che, come può leggersi nella massima in epigrafe, è orientata a sostenere che «il vincolo trentennale di indivisibilità (...) attiene l'infrazionabilità del fondo e non la validità della sua alienazione o del trasferimento di quote dello stesso», come se si potesse trasferire una porzione di fondo senza alienarlo. Ci si domanda: il termine «indivisibilità» sta, come sembra, ad un «valore che non ammette frazionamenti» e, quindi, ad un valore che non può essere ripartito o comunque diviso in quote o, ma non crediamo, ha tutt'altro significato? Riesce incomprensibile capire come, nell'ipotesi in esame, il vincolo d'indivisibilità non rileva nel caso di «trasferimento [di] quote», che presuppone un frazionamento del fondo acquistato con le agevolazioni di legge, quando, invece, l'atto di vendita di una porzione del fondo è stato dichiarato nullo per violazione di una norma imperativa (5). Nel caso di specie il divieto di indivisibilità non può essere inteso sotto l'aspetto formale (o meramente apparente) della conservazione fisica dell'integrità territoriale del fondo, ma come vincolo rigoroso di inalienabilità non solo della porzione di terreno staccato ma anche della formata (od ingrandita) proprietà coltivatrice, e ciò al fine di impedire trasferimenti speculativi assunti – come spesso capita – in barba alle finalità di politica agraria perseguite dal legislatore. Alla luce delle considerazioni appena formulate ritenere valido il «trasferimento delle quote» del fondo non ci sembra un'ipotesi fondata e praticabile ponendosi in contrasto con il programma normativo di cui all'art. 11 della legge n. 817, anzi sarebbe come creare un'ulteriore revoca del vincolo di indivisibilità, stavolta ad opera della giurisprudenza.

Alfio Grasso

(1) Cass. 20 giugno 2000, n. 8365, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 1342; Cass. 13 ottobre 2004, n. 20298, in *Contratti*, 2005, 560.

(2) Cfr. C.A. GRAZIANI, *Ricognizione (degli atti)*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, 509.

(3) Cass. 5 luglio 1983, n. 4513, in *Giur. agr. it.*, 1984, 315.

(4) Trib. Latina 17 gennaio 1978, in *Riv. dir. agr.*, 1978, II, 209, con nota

di A. TORSELLO, *Rimozione del vincolo di indivisibilità del fondo assegnato dall'O.N.C. in Agro Pontino*; A. CORVISIERI, *Lo sviluppo della proprietà coltivatrice. Nuove disposizioni e providenze*, Roma, 1972, 108.

(5) Cass. 29 aprile 2006, n. 9937, in questa *Riv.*, 2007, 466, con nota di A. GRASSO, *Sono nulli gli atti di vendita di fondo rustico in violazione del vincolo d'indivisibilità*.

Cass. Sez. Lav. - 9-5-2007, n. 10546 - Ravagnani, pres.; La Terza, est.; Matera, P.M. (diff.) - INPS (avv. Fagiani e altro) c. Carbone (avv. Assennato). (Cassa e decide nel merito Trib. Trani 21 maggio 2006)

Previdenza sociale - Assicurazione contro la disoccupazione - Contributi e prestazioni - Indennità - Lavoratori agricoli - Prestazioni temporanee - Nozione di retribuzione - Comprensiva del trattamento di fine rapporto - Esclusione. (D.lgs. 16 aprile 1997, n. 146, art. 4)

Ai fini della liquidazione delle prestazioni temporanee in agricoltura, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 146 del 1997, la nozione di retribuzione - definita dalla contrattazione collettiva provinciale, da porre a confronto con il salario medio convenzionale - non è comprensiva del trattamento di fine rapporto (1).

(Omissis)

Va preliminarmente disposta la riunione dei ricorsi ex art. 335 c.p.c.

L'INPS lamenta violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 146 del 1997, art. 4, per avere incluso la quota del TFR tra gli emolumenti utili per il calcolo delle prestazioni temporanee in agricoltura; sostiene invece che, sia ai sensi della contrattazione collettiva, sia ai sensi delle disposizioni previdenziali regolatrici (legge n. 53 del 1969, art. 12; d.lgs. n. 314 del 1997, art. 6; d.l. n. 86 del 1988, art. 7, convertito in legge n. 160 del 1988), detta quota dovrebbe invece essere esclusa, di talché, non avendo la retribuzione contrattuale superato quella convenzionale, l'indennità era stata correttamente liquidata sulla base di quest'ultima e non residuava alcuna differenza.

Con il ricorso incidentale ci si duole della compensazione delle spese, perché l'esiguità della pretesa fatta valere, posta a base della decisione, comporterebbe non già la compensazione, ma la applicazione della corrispondente più bassa tariffa professionale, che prevede la riduzione a metà per le controversie di lavoro di valore non superiore ai 500,00 euro.

Il ricorso principale merita accoglimento.

Vanno esaminate in primo luogo le eccezioni di inammissibilità del ricorso dell'INPS sollevate in controricorso.

1. Quanto alla mancata prova, che l'Istituto avrebbe dovuto fornire, sul valore della controversia per rendere ammissibile il ricorso ai sensi dell'art. 440 c.p.c. (è inappellabile la sentenza che ha deciso una controversia di valore non superiore a 25,82 euro) - premesso che la sentenza impugnata non determina l'ammontare spettante, avendo precisato trattarsi di condanna generica - è stato più volte affermato (Cass. n. 446 del 23 gennaio 1986) che, ai fini dell'art. 440 c.p.c., il ricorso diretto per cassazione è ammissibile qualora l'oggetto della domanda, pur non espressamente indicato, per essere in discussione solo l'*an debeatur*, possa essere quantificato in una somma di denaro non eccedente l'ammontare indicato in base alle risultanze degli atti, mediante opportuni conteggi.

Nella specie, in sede di merito non risultano essere stati contestati - né quanto al meccanismo di conteggio, né quanto a ciascun ammontare - i puntuali calcoli effettuati dall'INPS nella memoria di costituzione, per pervenire alla determinazione di un valore inferiore alla somma indicata dal citato art. 440 c.p.c.

Questi conteggi sono stati riprodotti nel presente ricorso, in cui l'Istituto ha precisato i termini da raffrontare: ossia l'ammontare del salario giornaliero secondo il CCNL del 1998 comprensivo della quota di TFR lire 1.595.430 e l'ammontare già erogato sulla base dei salari medi convenzionali di cui al d.p.r. del 1995, ossia lire 1.571.020; con detto semplice calcolo aritmetico, sottraendo, dalla prima somma sopra indicata asseritamente spettante, la somma percepita, si ha una differenza di lire 23.410, pari ad euro 12,61, cui vanno aggiunti gli interessi legali per il ritardo dal 1999 al 2006 pari ad euro 2,66. Poiché detti conteggi analitici non sono stati contestati neppure in controricorso, e cioè non è stato asserito che maggiore doveva essere l'importo spettante, di talché maggiore veniva ad essere la differenza pretesa, il presente ricorso risulta ammissibile ai

sensi dell'art. 440 c.p.c.

2. Sono infondate anche le ulteriori eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso per il mancato deposito degli atti processuali, dei documenti o degli accordi collettivi su cui il ricorso si fonda (ai sensi della nuova formulazione dell'art. 369 c.p.c., n. 4, introdotta dal d.lgs. n. 40 del 2006, applicabile *ratione temporis*, trattandosi di ricorso proposto contro sentenza emessa dopo il 2 marzo 2006 ex art. 27 del citato decreto legislativo), nonché per la mancata trascrizione delle disposizioni del CCNL e per la mancata indicazione del canone ermeneutico violato.

Si rileva infatti, come risulta anche dall'epigrafe del motivo, che il ricorso dell'INPS viene imperniato soprattutto sulla violazione di legge, e cioè delle leggi previdenziali espressamente indicate che regolano l'indennità di disoccupazione, non già sulla errata interpretazione del contratto collettivo, il cui contenuto rimane irrilevante, rendendone quindi inutile il deposito.

3. Parimenti infondata è l'eccezione relativa alla erronea formulazione del quesito di diritto, in quanto sarebbe inteso ad ampliare il valore economico della controversia, essendo stato posto con riferimento alle prestazioni temporanee in generale, e non già con riferimento alla sola indennità di disoccupazione, e senza neppure la limitazione all'anno 1998, e cioè alla prestazione oggetto del giudizio. Si consideri infatti che con il quesito è stata chiesta l'interpretazione del d.lgs. n. 146 del 1997, art. 4, il quale regola non già, specificamente, l'indennità di disoccupazione, ma più in generale le prestazioni temporanee, e ciò per la peculiarità del sistema che presiede alle prestazioni temporanee in agricoltura, che accomunava, in un'unica disciplina, le indennità di disoccupazione, di maternità e di malattia. Ne consegue che il quesito di diritto, posto, sulla falsariga della legge per tutte le prestazioni temporanee, è tale da risolvere automaticamente la questione oggetto della presente controversia, che concerne una di esse, e cioè l'indennità di disoccupazione. Quanto poi alla mancata limitazione del quesito all'anno 1998, anche sotto questo aspetto il quesito risente della formulazione della legge, la quale disciplina sì le prestazioni temporanee a partire dall'anno 1998, ma lo fa, non già attraverso la regolamentazione diretta della misura, ma attraverso il rinvio al rapporto tra due termini: all'importo del salario convenzionale rilevato nel 1995, ed all'importo del salario determinato dalla contrattazione collettiva provinciale in agricoltura, statuendo che il primo resta fermo fino a quando non verrà superato dal secondo, introducendo così un termine «mobile» che dipende dalla misura dei due elementi e dal confronto tra gli stessi, di talché non è dato sapere, così come la legge è stata formulata, quando, invece di essere parametrate al salario medio convenzionale di cui al d.m. del 1995, le prestazioni temporanee dovranno essere parametrate al salario reale determinato dalla contrattazione collettiva provinciale. Ne consegue che il quesito è stato correttamente formulato anche senza il riferimento ad una precisa annualità. Né in tal modo può considerarsi ampliato il valore della controversia, dal momento che fin dall'inizio è stata chiesta una pronuncia di condanna generica, escludendo quindi ogni aspetto concernente la liquidazione.

4. La questione posta alla Corte è quindi quella di cui al quesito, incentrata sulla interpretazione del d.lgs. n. 146 del 1997, art. 4 e cioè, se - nell'effettuare il raffronto tra i salari medi convenzionali del 1995 (salario convenzionale) e la retribuzione determinata dalla contrattazione collettiva provinciale (salario reale), per accertare il superamento del salario convenzionale ad opera del salario reale - quest'ultimo debba o no essere calcolato in modo da comprendervi la quota di trattamento di fine rapporto.

5. Occorre preliminarmente illustrare la disciplina del salario convenzionale.

È noto che, per il calcolo delle prestazioni temporanee dei lavoratori agricoli a tempo determinato, non fu ritenuto di applicare il sistema generale, che le commisurava alla retribuzione percepita in attività di servizio, perché, proprio in considerazione della esistenza di vari contratti a termine, sarebbe stato arduo determinare l'indennità sulla base di una retribuzione variabile nel corso dell'anno.

A questi inconvenienti si ovviò (d.p.r. 27 aprile 1968, n.

488, art. 28) ricorrendo ad un sistema «virtuale» di determinazione delle retribuzioni, attraverso decreti del Ministro del lavoro, emanati sulla base delle retribuzioni risultanti dai contratti collettivi stipulati per le suddette categorie di lavoratori dalle organizzazioni sindacali interessate.

6. La l. 8 agosto 1972, n. 457 determinò infatti le prestazioni temporanee sulla base di detti salari medi convenzionali, avendo cura di precisare, all'art. 3, che l'ammontare della retribuzione era comprensiva del salario base, della contingenza e del terzo elemento.

È pacifico in causa che il terzo elemento era, a sua volta, comprensivo della quota giornaliera della indennità di fine rapporto.

7. Tuttavia, il fatto che, nella vigenza del sistema delle retribuzioni medie convenzionali che sopra si è illustrato, le prestazioni temporanee, e quindi anche l'indennità di disoccupazione, fossero comprensive della quota del TFR, non conduce automaticamente a ritenere che detta inclusione si sia perpetuata anche sotto il vigore della nuova normativa, che ha completamente modificato il vecchio assetto.

8. Per illustrare la nuova normativa, va premesso che la riforma del sistema pensionistico di cui alla l. 8 agosto 1995, n. 335 – nell'intento di armonizzare i sistemi previdenziali, superando le divaricazioni createsi nel corso del tempo, e nel contempo nella consapevolezza della specificità che caratterizzavano il settore produttivo agricolo – delegò il governo ad emanare un decreto legislativo, dettando come criterio direttivo, per quanto interessa in questa sede [cfr. art. 2, comma 24, lett. g)], la generalizzazione e l'armonizzazione della disciplina dei trattamenti di disoccupazione. La delega fu esercitata con d.lgs. 16 aprile 1997, n. 146, il cui art. 4 viene in applicazione in questa sede.

La norma recita: «A decorrere dal primo gennaio 1998 il salario medio convenzionale, determinato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e rilevato nel 1995, resta fermo, ai fini della contribuzione e delle prestazioni temporanee, fino a quando il suo importo per le singole qualifiche degli operai agricoli non sia superato da quello spettante nelle singole Province in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative». Con detta disposizione fu attuato un graduale passaggio dal sistema dei salari convenzionali (o virtuali) determinati – come sopra si è illustrato – attraverso i decreti ministeriali, ai salari contrattuali (o reali), passaggio al termine del quale anche le prestazioni temporanee in agricoltura sarebbero state regolate in conformità alla disciplina generale, e quindi sulla base della retribuzione di cui alla contrattazione collettiva. In via transitoria il citato art. 4 ha confermato il blocco (già introdotto dalla l. 28 dicembre 1995, n. 549) del salario medio convenzionale rilevato nel 1995 e determinato con il relativo decreto ministeriale, disponendo che tale blocco sarebbe valso sia ai fini del calcolo dei contributi, sia ai fini del calcolo delle prestazioni temporanee, con decorrenza dal primo gennaio 1998 e che sarebbe cessato solo quando i salari contrattuali spettanti nelle singole Province fossero stati effettivamente superiori al salario medio convenzionale bloccato.

9. Fatte queste premesse, si può allora decidere la questione proposta che attiene all'interpretazione del citato d.lgs. n. 146 del 1997, art. 4 e cioè se – ai fini del raffronto tra la retribuzione «reale» e quella «convenzionale» di cui ai salari medi – nella retribuzione reale debba o no essere compresa la quota di TFR. Va considerato che il regime transitorio sopra descritto: blocco del salario convenzionale, e cristallizzazione fino al superamento della sua misura ad opera della contrattazione collettiva, è stato evidentemente previsto per non alterare bruscamente l'importo delle prestazioni temporanee, a seguito del passaggio dal vecchio al nuovo sistema. Ma se questa è la *ratio* della disposizione, per operare il raffronto tra salario convenzionale e salario reale, questo deve essere considerato nelle voci che effettivamente rilevano ai fini del computo della prestazione temporanea, nella specie dell'indennità di disoccupazione, non già includendovi le voci retributive che per legge vanno escluse.

Il raffronto non può quindi che essere fatto tra il salario valido ai fini della misura dell'indennità secondo il vecchio sistema (ossia sull'importo del salario medio convenzionale bloccato al 1995 e comprensivo anche della quota di TFR

come previsto dalla già citata legge n. 457 del 1972), ed il salario valido ai fini della misura dell'indennità secondo il sistema nuovo, e quindi sulla retribuzione stabilita dai contratti collettivi, includendovi però solo le voci che la legge previdenziale considera ai fini della determinazione della indennità di disoccupazione. A tal fine non rileva la disciplina dettata dal CCNL, in particolare non rileva se nella retribuzione giornaliera il contratto inserisce anche la quota del TFR, giacché per il computo della prestazione previdenziale erogata dall'INPS, si dovrà avere riguardo esclusivamente alle voci contemplate dalla legge, ossia dalla legge che regola l'indennità di disoccupazione, non già alle voci contemplate dalla contrattazione collettiva. Né – contrariamente a quanto si afferma nella sentenza impugnata – risulta più applicabile il disposto della legge n. 457 del 1972, art. 3, che includeva il terzo elemento (e quindi anche la quota di TFR), perché ciò veniva previsto nel sistema del salario convenzionale determinato dai citati decreti ministeriali, ormai non più in vigore.

10. Occorre allora verificare se la retribuzione cui va commisurata l'indennità di disoccupazione secondo la disciplina generale, ormai applicabile, come già detto, anche ai lavoratori agricoli a tempo determinato, sia comprensiva della quota di TFR. Al quesito va data risposta negativa.

In primo luogo il disposto della l. 30 aprile 1969, n. 153, art. 12, escludeva l'indennità di anzianità dalla retribuzione contributiva, ossia dalla retribuzione su cui devono essere pagati i contributi (cfr. n. 3) e nel contempo prevedeva all'ultimo comma che «La retribuzione come sopra determinata è presa, altresì, a riferimento per il calcolo delle prestazioni a carico delle gestioni di previdenza e assistenza sociale interessate». Pertanto, sulla quota di retribuzione relativa al TFR, allora indennità di anzianità, non venivano versati i contributi e corrispondentemente la medesima quota non veniva computata nei trattamenti erogati.

Detta disposizione è stata confermata dalla normativa che successivamente ha modificato la «retribuzione contributiva». Si tratta del d.lgs. 2 settembre 1997, n. 314 che all'art. 6 «Determinazione del reddito da lavoro dipendente ai fini contributivi», esclude espressamente le somme corrisposte a titolo di trattamento di fine rapporto, riconfermando ancora che «La retribuzione imponibile è presa a riferimento per il calcolo delle prestazioni a carico delle gestioni di previdenza e di assistenza sociale interessate». Ancor più specifico proprio in relazione all'indennità di disoccupazione, è il d.l. 21 marzo 1988, n. 86, art. 7, comma 2, convertito nella l. 20 maggio 1988, n. 160, per cui «La retribuzione di riferimento per la determinazione della indennità giornaliera di disoccupazione è quella media soggetta a contribuzione (...)».

11. Ne consegue che – se nella retribuzione fissata dalla contrattazione collettiva non deve essere inclusa la quota di TFR, perché questa non si computa ai fini della indennità di disoccupazione – nulla spetta al ricorrente, giacché la differenza pretesa si fondava sul fatto che, proprio attraverso l'inclusione di detta quota, il salario reale dell'anno 1998 veniva ad essere superiore a quello determinato dalla retribuzione convenzionale bloccata all'anno 1995.

Il ricorso va quindi accolto, la sentenza impugnata va cassata e, non essendovi necessità di accertamenti ulteriori, la causa va decisa nel merito con il rigetto della domanda di cui al ricorso introduttivo. Il ricorso incidentale resta assorbito.

Ai sensi della nuova formulazione dell'art. 384 c.p.c. introdotta dal già citato d.lgs. n. 40 del 2006, decidendosi su un ricorso proposto ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, va enunciato il seguente principio di diritto: «Ai fini della liquidazione delle prestazioni temporanee in agricoltura, ai sensi del d.lgs. 16 aprile 1997, n. 146, art. 4, la nozione di retribuzione – definita dalla contrattazione collettiva provinciale, da porre a confronto con il salario medio convenzionale – non è comprensiva del trattamento di fine rapporto».

Nulla per le spese dell'intero giudizio ai sensi della nuova formulazione dell'art. 152 disp. att. c.p.c. introdotta dal d.l. 30 settembre 2003, n. 269, art. 42, comma 11, convertito in l. 24 novembre 2003, n. 326, avendo il Carbone dichiarato, nell'atto introduttivo, di essere titolare di un reddito inferiore al doppio dell'importo del reddito stabilito dal T.U. sulle spese di giustizia di cui al d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115. (*Omissis*)

(1) OPERAI AGRICOLI A TEMPO DETERMINATO: NOZIONE DI RETRIBUZIONE PREVIDENZIALE EFFETTIVA IN APPLICAZIONE DELL'ART. 4, D.LGS. N. 146 DEL 1997.

1. La sentenza in epigrafe merita di essere segnalata – sia pure omettendo l'esame della parte di essa con la quale sono state ritenute infondate, peraltro in maniera ineccepibile, le eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso prodotto dall'Istituto previdenziale, sollevate in controricorso dall'intimato – in quanto risolve con accurata e convincente motivazione la questione essenziale posta alla Corte «incentrata sulla interpretazione del d.lgs. n. 146 del 1997, art. 4 e cioè se, ai fini dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione agli operai agricoli a tempo determinato relativa all'anno 1998 – nell'effettuare il raffronto tra i salari medi convenzionali del 1995 (salario convenzionale) e la retribuzione determinata dalla contrattazione collettiva provinciale (salario reale), per accertare il superamento del salario convenzionale ad opera del salario reale – quest'ultimo debba o no essere calcolato in modo da comprendere la quota di fine rapporto».

Per dare una corretta risposta al quesito suddetto, la decisione in commento procede preliminarmente ad una concisa ma esauriente ricostruzione dell'istituto del salario convenzionale utilizzabile ai fini contributivi ed erogativi della previdenza sociale in agricoltura (1).

Si tratta del salario medio giornaliero determinato annualmente, per ogni Provincia, con decreto ministeriale – ai sensi dell'art. 28, d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488 – sulla base delle retribuzioni previste, per le varie categorie e qualifiche degli operai agricoli, dai contratti collettivi provinciali vigenti al 30 ottobre dell'anno precedente quello della relativa applicazione. Circa gli elementi retributivi da prendere a base per il calcolo del suddetto salario medio giornaliero, l'art. 3, l. 8 agosto 1972, n. 457 stabilì – esplicitamente ai fini dell'erogazione delle prestazioni previdenziali temporanee (tra cui l'indennità di disoccupazione), ma a mio parere operante a tutti i fini erogativi e contributivi nell'ambito del sistema previdenziale vigente in agricoltura (2) – che l'ammontare di detto salario dovesse essere comprensivo della paga base, dell'indennità di contingenza e del terzo elemento (nel quale confluiva anche la quota dell'indennità di anzianità ora indennità di fine rapporto).

Senonché, nel lento cammino di adeguamento dell'ordinamento previdenziale agricolo all'ordinamento generale, per cercare di eliminarne alcuni aspetti patologici (diffusa evasione contributiva coesistente con un generalizzato abuso nell'individuazione dei soggetti protetti), ma anche per ridurre le disparità esistenti nei trattamenti previdenziali degli operai agricoli rispetto ai lavoratori degli altri settori produttivi, il legislatore – che già con l'art. 14, d.l. 22 dicembre 1981, n. 791, nel testo modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 54, aveva previsto l'adozione dei salari reali (individuali) ai fini previdenziali per gli operai agricoli a tempo indeterminato (3) – in sede di riforma del sistema pen-

sionistico di cui alla l. 8 agosto 1995, n. 335, ha (come opportunamente ricorda in motivazione la sentenza in commento) conferito al Governo delega «ad emanare un decreto legislativo, dettando come criterio direttivo, per quanto interessa in questa sede [cfr. art. 2, comma 24, lett. g)], la generalizzazione e l'armonizzazione della disciplina dei trattamenti di disoccupazione». La delega fu esercitata con il d.lgs. 16 aprile 1997, n. 146, il cui art. 4 recita: «A decorrere dal 1° gennaio 1998 il salario medio convenzionale, determinato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e rilevato nel 1995, resta fermo, ai fini della contribuzione e delle prestazioni temporanee, fino a quando il suo importo per le singole qualifiche degli operai agricoli non sia superato da quello spettante nelle singole Province in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative» (4).

Con tale norma si conferma in via transitoria il blocco (già introdotto dalla l. 28 dicembre 1995, n. 549) dei salari medi convenzionali rilevati nel 1995 e fissati nel relativo decreto ministeriale, «disponendo che tale blocco sarebbe valso sia ai fini del calcolo dei contributi, sia ai fini del calcolo delle prestazioni temporanee, con decorrenza dal 1° gennaio 1998 e che sarebbe cessato solo quando i salari contrattuali spettanti nelle singole Province fossero stati effettivamente superiori al salario medio giornaliero convenzionale bloccato».

2. In questo contesto s'innesta il quesito, indicato all'inizio di questa nota, affrontato e risolto dalla S.C. seguendo un ragionamento del tutto lineare.

È indubbio che nella logica dell'applicazione del salario medio convenzionale, secondo l'art. 3, legge n. 457 del 1972, tale salario comprendesse – come si è detto – anche la quota giornaliera dell'indennità di anzianità (ora trattamento di fine rapporto) spettante agli operai agricoli a tempo determinato. Ma tale disciplina, fin dall'origine, aveva carattere derogatorio da quella prevista nell'ordinamento generale; pertanto essa aveva carattere speciale e, quindi, di stretta interpretazione: venute meno le condizioni per la sua applicazione e prevedendo la nuova disciplina il riferimento ai salari contrattuali (reali) e non più convenzionali, la relativa valutazione ai fini previdenziali non può che ricondursi ai principi informativi desumibili dall'ordinamento generale in materia di prestazioni previdenziali, venendo così in rilievo le norme che sanciscono l'esclusione del t.f.r. dalle voci retributive da prendersi in considerazione ai fini della determinazione dell'indennità di disoccupazione, qualunque sia la previsione della contrattazione collettiva, come può desumersi: dall'art. 12, l. 30 aprile 1969, n. 15; dall'art. 6, d.lgs. 2 settembre 1997, n. 314; dall'art. 7, comma 2, d.l. 21 marzo 1988, n. 86, convertito in l. 20 maggio 1988, n. 160, il cui contenuto dispositivo è riportato integralmente nella motivazione della sentenza in commento.

Ne è conseguito l'accoglimento del ricorso con conseguente cassazione della sentenza impugnata e l'enunciazione del principio di diritto riprodotto nella massima sopra riportata.

Carlo Gatta

(1) Sull'arg. v. C. GATTA, *L'elemento salariale nella determinazione dei contributi agricoli unificati*, nota a Cass. 14 giugno 1994, n. 5762, in *Inform. prev.*, 1994, 1226 e ss.

(2) V. C. GATTA, *Sulla individuazione della retribuzione pensionabile degli operai agricoli a tempo determinato*, nota a Cass. 8 febbraio 2007, n. 2377, in questa Riv., 2007, 34.

(3) Per ulteriori notizie sull'argomento v. C. GATTA, *Le prestazioni previdenziali dei lavoratori agricoli: principi generali e specificità. Aspetti problematici*, in *Inform. prev.*, 2002, 1711 e ss.

(4) V., al riguardo, C. GATTA, *La nuova disciplina giuridica della retribuzione imponible ai fini della contribuzione agricola unificata*, in questa Riv., 1999, 328.

Cass. Sez. III Civ. - 22-3-2007, n. 6964 - Fiduccia, pres.; Calabrese, est.; Carestia, P.M. (conf.) - Pio Istituto Pavoni (avv. Perego) c. Colombi ed altro (avv. Gelera ed altro). (Conferma App. Brescia 20 settembre 2003)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Diritto di ritenzione - Operatività - Percezione dei frutti durante il periodo di ritenzione - Obbligo al risarcimento dei danni da parte dell'affittuario - Esclusione - Fatti-specie. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 20, comma 2)

In tema di contratti agrari, l'esercizio da parte dell'affittuario del diritto di ritenzione spettantegli fino al pagamento dell'indennità per i miglioramenti apportati al fondo, ai sensi dell'art. 20, comma 2, della l. 3 maggio 1982, n. 203, comportando l'obbligo di custodia del bene con la diligenza del buon padre di famiglia, vincola il detentore ad assicurare la conservazione del fondo in buono stato, tale che ne assicuri la produttività secondo la sua destinazione, condizione che invece verrebbe a mancare se il terreno venisse lasciato abbandonato e incolto. Il conduttore è tenuto, comunque, durante il periodo di ritenzione, al pagamento del canone convenzionale quale corrispettivo del godimento del fondo, includente, come tale, la percezione dei frutti, che non può, dunque, costituire la fonte di un'obbligazione risarcitoria a titolo di danno. (Nella specie la Corte di merito aveva determinato l'ammontare dell'indennità spettante agli affittuari per le migliorie apportate al fondo e la S.C. ha rigettato il motivo di ricorso del proprietario e del nuovo affittuario - che era intervenuto per reclamare i danni causa la mancata disponibilità del bene perché oggetto di ritenzione - secondo cui era stato erroneamente escluso che la percezione dei frutti dopo la scadenza contrattuale obbliga gli affittuari, anche se titolari del diritto di ritenzione, al risarcimento dei danni) (1).

(Omissis)

Nel sesto motivo i ricorrenti sostengono che la Corte d'appello ha escluso erroneamente che la percezione dei frutti del fondo dopo la scadenza contrattuale obbliga l'affittuario, anche se titolare del diritto di ritenzione, al risarcimento dei danni.

Il motivo non può ricevere accoglimento. In realtà, l'esercizio da parte dell'affittuario del diritto di ritenzione spettantegli fino al pagamento dell'indennità per i miglioramenti apportati al fondo, legge n. 203 del 1982, ex art. 20 comportando l'obbligo di custodia del bene con la diligenza del buon padre di famiglia, vincola il detentore ad assicurare la conservazione del fondo in buono stato, tale che ne assicuri la produttività secondo la sua destinazione, condizione che invece verrebbe a mancare se il terreno venisse lasciato abbandonato e incolto.

Il conduttore è tenuto, comunque, durante il periodo di ritenzione, al pagamento del canone convenzionale quale corrispettivo del godimento del fondo, includente, come tale, la percezione dei frutti, che non può, dunque, costituire la fonte di un'obbligazione risarcitoria a titolo di danno.

(Omissis)

(1) SUI POTERI DEL RITENTORE AGRICOLO DI FAR PROPRI I FRUTTI DELLA COSA.

Il ritentore ex art. 20, legge 203/1982, a fronte del dovere di pagare il canone di locazione e l'obbligo di custodire diligentemente il fondo rustico, ha il diritto di utilizzare l'immobile, facendo propri anche e soprattutto i frutti della

cosa. Lo ha stabilito, colla decisione in annotazione, la Cassazione statuendo, sul punto, difformemente dal consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale, come vedremo meglio *infra*, il ritentore, nella «nuova» veste di custode può seguitare la coltivazione, nel quadro, però, di una peculiare custodia operosa, suggerita dalla diligenza del buon padre di famiglia, escludendosi che esso abbia altresì il potere di appropriarsi dei frutti, avendo definitivamente perso il diritto al godimento del fondo (1). Opinione che, all'infuori di alcune autorevoli voci dottrinarie, sinora non incontra il favore dei commentatori l'istituto giuridico.

Nel caso di specie era occorso, esattamente come nel caso di cui alla citata decisione della Cassazione del 1986, che l'ex affittuario, rimasto nel possesso dell'immobile, aveva continuato a coltivare il fondo rustico, facendo propri i frutti della cosa. Il proprietario, stimando illecita siffatta condotta, richiese il risarcimento dei danni per ritardata restituzione. La Corte suprema di cassazione ha rigettato il ricorso, reputando che il conduttore è tenuto durante il periodo di ritenzione, al pagamento del canone convenzionale quale corrispettivo del godimento del fondo, includente, come tale, la percezione dei frutti, che non può, dunque, costituire la fonte di un'obbligazione risarcitoria a titolo di danno.

Come è noto il diritto di ritenzione rappresenta una forma di garanzia del credito, che si realizza nel prolungamento del possesso del bene, a prescindere dalle vicende contrattuali da cui il rapporto si è originato (2). La normativa del 1982 ha riordinato l'istituto della ritenzione nel diritto agrario dando maggiore organicità alla materia in precedenza regolata dalla legge 11/1971. In particolare, l'art. 20, legge 203/1982, riprendendo il principio affermato dall'art. 17 della medesima legge, riconosce all'affittuario il diritto alla ritenzione del fondo fino a quando non gli venga corrisposta dal locatore l'indennità, senza porre alcun limite all'esercizio di tale diritto sul piano processuale se non quello di fornire una prova generica dei miglioramenti eseguiti. In base a tale norma il meccanismo dell'esercizio della ritenzione viene a differenziarsi notevolmente dalla previsione fissata dall'art. 1152 c.c. per il quale il riconoscimento di tale diritto è limitato all'esperimento della domanda per le indennità formulata dal possessore miglioratario nel corso del giudizio di rivendicazione. Il procedimento delineato dall'art. 20 della legge 203/1982 ha parzialmente modificato il sistema, allentando, in particolare, il legame fra domanda di indennizzo ed esercizio del diritto di ritenzione: infatti, non necessariamente il riconoscimento nel corso di un giudizio in cui si domanda anche la corresponsione dell'indennità per i miglioramenti, fornisce la prova dell'esistenza di quelle opere cui si riferisce il successivo art. 26, la quale norma consente di far valere il diritto di ritenzione anche nel corso dell'esecuzione, in sede di opposizione ex art. 615 c.p.c. (3). Ne consegue che, sotto questo particolare profilo, l'art. 20, nell'allegare la possibilità di far valere la ritenzione, anche nel giudizio di esecuzione, finisce sostanzialmente col mutare la natura di tutte le sentenze che dispongono il rilascio di fondi rustici, le quali sia che lo *ius retentionis* sia fatto valere nel giudizio di cognizione, sia che nulla si sia statuito in quel giudizio, assumono connotazioni di sentenze condizionali, cioè, divengono suscettibili di esecuzione solo e sempre che il concedente abbia provveduto al pagamento dei crediti e

(1) In tal senso, fra le altre, si v., Cass. 4 aprile 1986, n. 2330, in *Foro it.*, 1986, I, 1867.

(2) Sul punto, si v., TOMMASINI, *La specialità della ritenzione agraria*, Milano, 2006, 115.

(3) Tesi questa proposta, la prima volta, da Trib. Foggia 16 dicembre 1983, in *Giur. agr. it.*, 1984, 486; Trib. Larino 23 agosto 1988, *ivi*, 1990, 373 e da allora pacificamente accolta.

degli indennizzi dovuti all'affittuario. Colla conseguenza che lo *jus retentionis* sicuramente prevale sull'*jus exequendi* (4). Come precisa la dottrina, d'altronde, tale norma si limita a riconoscere tale diritto di ritenzione ma nulla dice sulla natura e sui poteri del soggetto. Di talché occorre fare riferimento alla disciplina generale per ricostruirne il contenuto, non essendo presente nella normativa speciale agraria alcuna norma che consenta di affermare che il diritto di ritenzione abbia caratteristiche diverse da quello previsto nel codice civile (5).

In linea generale, è pacifico che il ritentore, avvalendosi di questa posizione, non abbia alcun diritto alla permanenza sul fondo in qualità di affittuario anche perché la ritenzione presuppone necessariamente l'avvenuta risoluzione o cessazione del contratto di affitto. L'affittuario, si opina, infatti, che scegliendo di esercitare il diritto di ritenzione (piuttosto che un'ordinaria azione di pagamento), ha l'obbligo (da adempiere con la diligenza del buon padre di famiglia) di conservare e custodire il bene e se intende utilizzare il bene stesso (continuando cioè nella coltivazione) sarà tenuto a corrispondere, per il periodo di ritenzione, il canone (6). Ed invero, la l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 20, garantisce al conduttore, creditore di un indennizzo per i miglioramenti apportati al fondo, il diritto di «ritenzione» del fondo stesso; ciò tuttavia non significa anche che lo stesso possa continuare a godere il fondo a titolo gratuito, senza corrispondere alcunché alla controparte (7).

Devesi, insomma, escludere che mediante la ritenzione si possa comunque dar luogo ad una proroga del rapporto originario di conduzione che è invece venuto a cessare. Essendo anche ovvio che l'esercizio di tale diritto è condizionato al fatto che il fondo non sia stato riconsegnato (8), non servendo, affatto, quale strumento per rientrare nel godimento della cosa, una volta che ne sia stata attuata la restituzione (9). Ed, invero posto che il diritto *de quo* consiste nella facoltà e nel potere attribuito al creditore di trattenerne presso di sé la cosa altrui, che dovrebbe restituire, in quanto e finché il debitore non soddisfi il suo credito, sorto in relazione alla cosa stessa, si rileva sicuramente come il tale diritto possa essere specificatamente inquadrato tra le forme di autotutela passiva, che si sostanzia, appunto, in un comportamento negativo, di resistenza alla pretesa del proprietario alla restituzione del bene (10). Ed invero, la giurisprudenza tradizionale è concorde nel definire la ritenzione quale forma di autotutela a garanzia del credito per l'indennità, vantato dal conduttore (11). È indubbio che l'attribuzione al conduttore della ritenzione sia espressione concreta del potere di autotutela riconosciuto dal legislatore del 1982 al concessionario al fine di far valere il suo diritto all'indennizzo.

Prima della decisione in commento, come abbiamo già riferito, la Suprema Corte di cassazione, da tempo immemore, opinava che il diritto di ritenzione, in quanto attua una forma di auto-tutela e deroga al principio che nessuno possa farsi giustizia da sé, costituisca un istituto di carattere eccezionale e semplice mezzo di autotutela di determinati

diritti, non un diritto di godimento (12). Ancora recentemente la giurisprudenza chiariva come la ritenzione costituisca esclusivamente un diritto di garanzia per i miglioramenti, che non attribuiva alcun diritto reale o personale di godimento (13). Tale natura portava e porta la dottrina ad affermare che colui che esercita il diritto di ritenzione non abbia alcun diritto di usare la cosa, né di far propri i frutti, imputandoli al suo credito. Ancora, in tal senso, è stato asserito che, nella materia agraria, il diritto di ritenzione non si deve identificare nel diritto di autotutela, facendovi difetto l'elemento del possesso, in quanto l'affittuario ed il concessionario sono detentori per avere effettuato opere sul fondo altrui (14).

Ovviamente a fronte dell'obbligo della gestione produttiva, quale contenuto del dovere di custodia del fondo, si pone il conseguente problema dell'appartenenza dei frutti derivanti dall'attività economica. Ed invero, il reale problema scaturito dalla norma in esame inerisce e concerne i diritti e gli obblighi dell'affittuario durante il periodo della ritenzione del fondo. Si pone la questione, in altre parole, se l'affittuario possa far propri i frutti pagando unicamente il canone oppure sia tenuto a restituirli al proprietario, salvo il rimborso delle spese sostenute per la produzione ed il raccolto. È evidente che il problema è profondamente diverso da quello relativo alla possibilità, per il ritentore, di far propri i frutti imputandoli al suo credito, per il qual problema vi è sostanzialmente uniformità di opinioni, ritenendosi non sussista affatto siffatto potere (15). I dubbi riguardano, nello specifico, la sorte dei frutti che il fondo, nella fase di custodia del ritentore, e quindi se questi spettino al ritentore od al proprietario del fondo.

L'orientamento maggioritario della dottrina (16) stima che il ritentore sia obbligato a custodire la cosa con la diligenza di un buon padre di famiglia, dovendo rispondere se per sua colpa o dolo sia rimasta danneggiata o distrutta. Ma soprattutto, attuando soltanto una forma di autotutela del credito, la norma non attribuirebbe al ritentore alcun diritto reale o personale di godimento sul bene, costituendo il ritentore semplice custode del fondo ed, in quanto tale, obbligato alla restituzione dei frutti al proprietario, salvo il diritto al rimborso delle spese necessarie per la produzione ed il raccolto, nei limiti del valore dei frutti stessi. Analogamente, la giurisprudenza (17), ammette soltanto una prosecuzione della coltivazione nei limiti riconducibili ad una custodia operosa, suggerita dalla diligenza del buon padre di famiglia. Questa dottrina che nega che il ritentore possa trattenerne i frutti del fondo, durante la ritenzione, in altre parole, è costretta ad allargare l'ambito degli obblighi del custode in modo estremamente ampio e di dubbia conformità ai principi giuridici della custodia stessa così come dovette fare la giurisprudenza (18). Ed invero, stante le premesse della tesi, devesi stimare che il ritentore, per mantenere il fondo rustico efficiente ed evitare un pericoloso depauperamento, dovrà coltivarlo ed, eventualmente, ai sensi del secondo comma dell'art. 821 c.c., dovrà rimborsare, nei limiti del valore dei frutti raccolti, il proprietario.

(4) Cfr., CAPPIELLO, *Jus exequendi e jus retinendi*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 374.

(5) Cfr., CORSARO, *Diritto di ritenzione e godimento del fondo*, in questa Riv., 2000, 57.

(6) Cfr., CALABRESE, *I patti agrari*, Padova, 2004, 75.

(7) Cass. 20 gennaio 2006, n. 1111, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 136.

(8) Corte app. Bari 21 novembre 2006, inedita.

(9) Così TORTOLINI, *Jus retentionis dell'affittuario migliorante: considerazioni di diritto processuale*, in *Riv. dir. agr.*, 1978, II, 270.

(10) CARMIGNANI, *Il diritto di ritenzione nel codice civile e nella legge sui contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, 10.

(11) Cfr., Cass. 20 ottobre 1998, n. 10386, in questa Riv., 1999, 30.

(12) In tal senso, si v., già Cass. 10 agosto 1962, n. 2528, inedita.

(13) Cass. 15 luglio 1995, n. 7693, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, 1375; Pret. Viterbo 22 luglio 1988, in *Giur. it.*, 1989, II, 570.

(14) MEZZANOTTE, *Il diritto di ritenzione*, Napoli, 1995, 172.

(15) Così, GIUFFRIDA, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, a cura di COSTATO, Padova, 2003, 431; D'AVANZO, *Ritenzione (diritto di)*, in *Noviss. Dig. it.*, X, Torino, 1964, 178.

(16) Per tutti, D'AVANZO, *op. cit.*, 178 e COSTATO, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, 280; CORSARO, *op. cit.*, 58 e MEZZANOTTE, *op. cit.*, 172.

(17) Cass. 4 aprile 1986, n. 2330, cit.

(18) Fra cui, si v., Cass. 4 aprile 1986, n. 2330, cit.

Altrimenti si dovrebbe ipotizzare, sostiene siffatta teorica, che i prodotti del fondo rustico spetterebbero a chi ha posto in essere la gestione, indipendentemente dal titolo giuridico. Opinione questa, si opina, in palese contrasto con le fonti di legge, in ipotesi, regolanti la disciplina e precisamente gli artt. 975, 1006 e 1152 c.c. Sembra pertanto corretto affermare che colui che esercita il diritto di ritenzione non potrà fare propri i frutti e sarà tenuto a restituirli al proprietario che gli dovrà rimborsare le spese (19).

In senso diametralmente opposto, altra dottrina (20) afferma che l'obbligo di custodia e di conservazione (...) non potrebbe trovare corretto soddisfacimento, se colui che ha la ritenzione non lo coltiva secondo le regole della buona tecnica, correndo altrimenti il rischio di restituire un bene diverso da quello di cui gli è stata, dalla legge, lasciata la detenzione e di pagarne i danni. Niuno può onestamente dubitare che un fondo non coltivato per un periodo di tempo anche breve subisce danni estremamente gravi, con la conseguenza che, per la ripresa della coltivazione, successivamente saranno necessarie spese ingenti. D'altronde è innegabile che l'obbligo di custodia assume caratteristiche diverse a seconda del tipo di bene oggetto dello *jus retentionis* (21). Infatti, quando il diritto di ritenzione abbia ad oggetto beni produttivi come i terreni destinati alla coltivazione, l'obbligo di custodia si traduce necessariamente in un obbligo di gestione produttiva del bene stesso, e quindi di prosecuzione dell'attività di impresa agricola sul fondo (22). Senza considerare che il termine stesso custodia implica che la restituzione del bene ricevuto avvenga nelle condizioni di fatto originarie, per cui la mancata coltivazione di un fondo ne causerebbe un deterioramento e/o addirittura l'improduttività. Non appare ezioso rammentare, al riguardo, che nel contratto di affitto di azienda agricola, è lo stesso concedente ad organizzare le strutture fondamentali dell'azienda nonché a stabilire i rapporti pertinenti, imprimendo al *fundus instructus* una specifica destinazione economica che il conduttore non potrà in alcun modo modificare, dovendosi esclusivamente ad integrare la organizzazione aziendale con i mezzi necessari per la gestione. Sul l'obbligo dell'affittuario di un'azienda agricola, a fronte del contrapposto diritto dell'affittuario di un fondo rustico, di non effettuare trasformazioni degli assetti produttivi e/o fondiari esiste oramai unanimità di consensi. Tale conclusione, invero, è conforme alla nozione di custodia, che comporta l'obbligo di restituire il bene ricevuto nelle condizioni di fatto originarie: nel senso di un bene produttivo come il terreno agricolo, la mancata coltivazione causerebbe un deterioramento del fondo, che, non coltivato e conseguentemente divenuto improduttivo, risulterebbe «diverso» da quello preesistente all'esercizio del diritto di ritenzione. In realtà, l'esercizio da parte dell'affittuario del diritto di ritenzione spettantegli fino al pagamento dell'indennità per i miglioramenti apportati al fondo, legge n. 203 del 1982, ex art. 20 comportando l'obbligo di custodia del bene con la diligenza del buon padre di famiglia, vincola il detentore assicurando la conservazione del fondo in buono stato, tale che ne assicuri la produttività secondo la sua destinazione, condizione che invece verrebbe a mancare se il terreno venisse lasciato abbandonato e incolto. Questo è pure il convincimento della Cassazione, nell'ipotesi della decisione

in annotazione, atteso che, in motivazione si legge che l'esercizio da parte dell'affittuario del diritto di ritenzione spettantegli fino al pagamento dell'indennità per i miglioramenti apportati al fondo, ex lege n. 203 del 1982, ex art. 20 comportando l'obbligo di custodia del bene con la diligenza del buon padre di famiglia, vincola il detentore ad assicurare la conservazione del fondo in buono stato, tale che ne assicuri la produttività secondo la sua destinazione, condizione che invece verrebbe a mancare se il terreno venisse lasciato abbandonato e incolto.

Ora, se il conduttore (nel nostro caso il ritentore) avvalendosi del diritto di ritenzione, è obbligato alla prosecuzione dell'impresa agricola, è altresì giuridicamente corretto che faccia propri i frutti della sua attività, conformemente al principio in base al quale gli utili dell'impresa spettano al suo titolare, cioè a colui che esercita la gestione produttiva del fondo. Ed ancora, se il ritentore fosse obbligato a restituire i frutti del proprio lavoro al proprietario, risulterebbe vanificata la *ratio* sottesa alla norma attributiva del diritto di ritenzione, che funge da mezzo di coartazione della volontà del debitore al fine di indurlo a pagare il valore dei miglioramenti (23). Infatti il proprietario, vedendosi corrisposti i frutti dietro il pagamento delle sole spese al retentore, si vedrebbe assicurata la produttività del fondo a proprio vantaggio e per un tempo indeterminato, e tale situazione non costituirebbe certo uno stimolo al pagamento delle indennità dovute per i miglioramenti (24).

Attenta dottrina, d'altra parte, ha giustamente rilevato che, se il retentore è comunque obbligato, in adempimento all'onere di custodia, a continuare l'esercizio dell'impresa, ciò comporta che la potestà della gestione economica e produttiva del fondo non si trasferisce in capo al proprietario, rimanendo, appunto, nella titolarità del concessionario. Arrivando, per certi versi, a concludere che, mediante la legittima ritenzione, fra le parti si darebbe vita ad un diritto di godimento identico a quello di cui il soggetto era titolare, vigente il contratto di affitto (25). Quantunque, ovviamente, non si possa affatto ravvisare alcuna ipotesi di proroga dell'originario contratto agrario, in massima parte perché il retentore rimane sul fondo in via meramente temporanea.

In sostanza, dunque, l'ex affittuario continua di fatto nella gestione produttiva del fondo e ne fa suoi i frutti in coerenza al principio della spettanza dei prodotti a chi pone in essere detta gestione (26). Il retentore non può, invero, essere considerato alla stessa stregua del possessore e percettore di frutti in mala fede, tenuto ai sensi degli artt. 821 e 1149 c.c., alla restituzione salvo il rimborso delle spese necessarie alla produzione. L'effetto paradossale sarebbe quello che, laddove il proprietario avesse diritto alla restituzione dei frutti dietro il pagamento delle sole spese al retentore, si vedrebbe assicurata la produttività del fondo senza per questo essere costretto a corrispondere le indennità per gli apportati miglioramenti. Si può, pertanto, concludere, con la dottrina più attenta alla realtà dell'istituto giuridico (27) che la tesi proposta dalla giurisprudenza dominante, risolve lo *jus retentionis*, in definitiva, nell'attribuire *incommoda* al retentore e *commoda* al proprietario.

Ivan Cimatti

(19) CORSARO, *op. cit.*, 58.

(20) GERMANÒ, in GERMANÒ - ROMAGNOLI, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, in Comm. Scialoja - Branca, Bologna - Roma, 1990, 360.

(21) Così, Trib. Catania 18 marzo 1998, in questa Riv., 2000, 55 e dottrina citata *supra*.

(22) TOMMASINI, *op. cit.*, 239; CARMIGNANI, *op. cit.*, 16.

(23) Così, Trib. Larino 16 dicembre 1983, cit.

(24) Così, Trib. Catania 18 marzo 1998, cit., 56.

(25) Così, CARMIGNANI, *op. cit.*, 16.

(26) GERMANÒ, *op. cit.*, 360.

(27) CARMIGNANI, *op. cit.*, 19.

Cass. Sez. III Pen. - 2-7-2008, n. 26532 - Grassi, pres.; Sarno, est.; Salzano, P.M. (diff.) - C.A., ric. (Annulla senza rinvio App. Messina 6 luglio 2007)

Acque - Disciplina delle acque reflue - Assimilabilità alle acque reflue domestiche di quelle provenienti da allevamento di bestiame - Disciplina ex d.lgs. 152/2006 - Nuova disciplina ex d.lgs. 4/2008.

Il d.lgs. 4/2008 innovando sensibilmente la precedente disciplina, parifica ormai, senza possibilità di limitazioni, alle acque reflue domestiche le acque reflue provenienti dalle attività di allevamento del bestiame. La modifica normativa operata, comportando il venir meno della «connessione funzionale dell'allevamento con la coltivazione della terra», capovolge sostanzialmente i termini della questione rispetto alla disciplina regolata dal d.lgs. 152/2006. Mentre, infatti, con la situazione normativa pregressa, le acque reflue provenienti da un'attività di allevamento del bestiame andavano considerati, ai fini della disciplina degli scarichi delle autorizzazioni, come acque reflue industriali, e solo eccezionalmente potevano essere assimilate, ai detti fini, alle acque reflue domestiche qualora fosse dimostrata la presenza delle condizioni indicate; ora, per effetto della caducazione, l'assimilazione prevista al comma 7 dell'art. 101 delle acque reflue domestiche a quelle provenienti da imprese dedite all'allevamento del bestiame, diviene la regola (1).

(Omissis)

FATTO. - Con la sentenza in epigrafe la Corte di appello di Messina confermava la decisione del Tribunale di Barcellona P.G. che in data 28 ottobre 2005 aveva condannato C.A. alla pena di euro 4.000,00, di ammenda, con i doppi benefici, per il reato di cui al d.lgs. n. 152 del 1999, per avere, in qualità di titolare di azienda zootecnica, effettuato scarichi di acque reflue industriali - liquami zootecnici - senza autorizzazione; fatto accertato in (omissis).

Avverso tale decisione propone ricorso per cassazione l'imputato eccependo:

1) violazione ed erronea interpretazione del d.lgs. n. 152 del 1999, art. 59, non essendovi prova che i liquidi scaricati nel ruscello adiacente all'azienda fossero liquami provenienti da quest'ultima;

2) travisamento del fatto e violazione ed erronea interpretazione del d.lgs. n. 152 del 1999, artt. 28 e 59, non potendosi definire industriali i reflui provenienti dall'attività zootecnica rientranti nella previsione dell'art. 28 citato;

3) violazione dell'art. 157 c.p., in quanto, il reato doveva ritenersi già prescritto all'atto della decisione di appello, avendo natura istantanea e, comunque, avendo il consulente del P.M. accertato nella consulenza depositata alla data del 6 maggio 2002 che non esistevano in atto scarichi abusivi;

4) violazione dell'art. 190 c.p.p., non essendo stata raggiunta la prova inconfutabile che il signor C. era il titolare o gestore dell'azienda zootecnica.

DIRITTO. - In via preliminare si deve osservare che il reato sarebbe comunque prescritto alla luce delle precisazioni del consulente del P.M. correttamente citate dal ricorrente. Occorre tuttavia verificare se non ricorrano nella specie le condizioni indicate dall'art. 129 c.p.p.

Al riguardo rileva il Collegio che alla luce delle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 4 del 2008, deve essere esclusa la sussistenza del reato.

Il d.lgs. n. 4 del 2008, sopprimendo al d.lgs. n. 152 del 2006, art. 101, comma 7, lett. b), le parole «che, per quanto riguarda gli effluenti di allevamento, praticano l'utilizzazione agronomica in conformità alla disciplina regionale stabilita sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali di cui all'art. 112, comma 2 e che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo per ognuna delle quantità indicate nella tabella 6 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto» e, quindi, innovando sensibilmente la precedente disciplina, parifica oramai, senza possibilità di limitazioni, alle acque reflue domestiche le acque reflue provenienti dall'attività di allevamento del bestiame.

La modifica normativa operata, comportando il venire meno della «connessione funzionale dell'allevamento con la coltivazione della terra» e dei criteri di individuazione di tale connessione,

capovolge sostanzialmente i termini della questione rispetto alla disciplina regolata dal d.lgs. n. 152 del 2006.

Mentre, infatti, con la situazione normativa pregressa, così come rilevato da questa Corte, le acque reflue provenienti da una attività di allevamento del bestiame andavano considerate, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, come acque reflue industriali, e solo eccezionalmente potevano essere assimilate, ai detti fini, alle acque reflue domestiche qualora fosse dimostrata la presenza delle condizioni indicate dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 28, comma 7, lett. b), - poi d.lgs. n. 152 del 2006, art. 101, comma 7, ossia quando vi era la prova della connessione del terreno agricolo con le attività di allevamento (così Sez. III n. 4500 del 17 novembre 2005, rv. 233.283); ora, per effetto della caducazione indicata, l'assimilazione prevista dall'art. 101, comma 7, delle acque reflue domestiche a quelle provenienti da imprese dedite all'allevamento di bestiame, diviene la regola.

Recita infatti, ora l'art. 101, comma 7, d.lgs. n. 152 del 2006, per effetto delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 4 del 2008, «Salvo quanto previsto dall'art. 112, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue: (...) provenienti da imprese dedite all'allevamento di bestiame». Per effetto di tali modifiche si deve ritenere, pertanto, oramai di regola sanzionato solo in via amministrativa, ai sensi del d.lgs. 152 del 2006, art. 133, comma 2, lo scarico senza autorizzazione degli effluenti di allevamento.

L'unica eccezione rimane dunque quella - richiamata *ad excludendum* dell'art. 101, comma 7, - del d.lgs. n. 152 del 2006, dell'art. 112 che regola l'utilizzazione agronomica.

Posto dunque che l'utilizzazione agronomica, se in linea con la normativa vigente, anche in passato era da considerare legittima e non rientrava quindi in alcuna delle fattispecie sanzionate del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 137, si deve ora ritenere che per effetto del combinato delle disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 101 comma 7, art. 112 e art. 137, comma 14, (che, invece, non ha subito modifiche) nel caso di gestione degli effluenti di allevamento, continua a mantenere rilevanza penale la sola utilizzazione agronomica - così come definita dall'art. 74, lett. p) - nelle ipotesi in cui la stessa avvenga al di fuori dei casi o dei limiti consentiti.

Il che non risulta essere avvenuto nella specie.

La sentenza impugnata, di conseguenza, deve essere annullata perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato e gli atti, a mente del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 135, vanno trasmessi alla Regione Siciliana per i profili di competenza.

(Omissis)

(1) SULLA NOZIONE DI «EFFLUENTI DI ALLEVAMENTO».

La Corte di cassazione, Sezione III Penale, con la sentenza in epigrafe, si è pronunciata in ordine agli effetti giuridici prodotti dalla modifica apportata, dal d.lgs. n. 4/2008 (entrato in vigore il 13 febbraio 2008), alla disciplina degli scarichi delle aziende zootecniche, di cui all'art. 101, comma 7, lett. b), del d.lgs. 152/2006 (c.d. nuovo codice dell'ambiente).

Prima di analizzare la su indicata pronuncia, premettiamo dei cenni con riguardo all'*iter* seguito dalla normativa sul punto, iniziando dalla legge Merli (n. 319/1976), la quale distingueva tra scarichi da «insediamenti produttivi» e scarichi da «insediamenti civili».

Un intervento chiarificatore dello stesso legislatore (art. 1 *quater* della legge n. 690/1976), volto a delimitare l'ambito concettuale dei due tipi di insediamento, facendo leva sul criterio della *assimilabilità* di alcune tipologie di scarichi da *attività di produzione di beni* a quelli *provenienti da insediamenti abitativi*, stabiliva che «Le imprese agricole di cui all'art. 2135 del codice civile sono considerate insediamenti civili».

Le preoccupazioni da molti espresse circa siffatta «assimilazione» (1), in relazione all'attività di allevamento del bestiame (ricadente, a mente della norma da ultimo citata, nel concetto di impresa agricola), che spesso presenta significativi rischi per l'ambiente, avevano indotto all'adozione di una *delibera del Comitato interministeriale dell'8 maggio 1980* (su «delega» del legislatore: legge n. 650/1979), la quale fissava precisi limiti entro i quali le imprese zootecniche potevano essere equiparate agli insediamenti civili (in particolare, dovevano disporre, in *connessione* con l'attività di allevamento, almeno di un ettaro di terreno agricolo per ogni quaranta quintali di peso vivo di bestiame).

Conseguentemente, si rendeva necessario, ai predetti fini equiparativi, che l'azienda rispettasse non solo il limite tassativo riferito al rapporto tra quantità del bestiame e spazio disponibile, ma anche che svolgesse l'attività di allevamento in *collegamento funzionale* con la coltivazione del fondo.

Sul punto, la giurisprudenza aveva sin da subito chiarito che i limiti quantitativi introdotti dalla delibera «costituiscono parametri aggiuntivi e non esclusivi rispetto ai tradizionali criteri di collegamento dell'attività di allevamento con la coltivazione del fondo», quali «la rilevanza delle strutture organizzative e produttive, gli aspetti dimensionali e tecnologici, ecc.»; e che, pertanto, si perdeva tale *collegamento* quando «l'allevamento abbia dimensioni tali da rivestire carattere industriale assumendo una rilevanza economica e funzionale del tutto autonoma rispetto alle attività propriamente agricole di coltura del fondo» (2).

Dunque, il *criterio del collegamento* rappresentava un fattore imprescindibile affinché lo scarico potesse assumere natura «domestica», tanto che veniva riproposto dall'art. 28, comma 7, lett. b), del d.lgs. 152/1999 (3) (abrogativo della legge Merli).

Detto criterio veniva ribadito, seppure implicitamente, anche dall'art. 101, comma 7, lett. b) del d.lgs. 152/2006 (a sua volta abrogativo del decreto acque del '99), il quale, nella sua iniziale formulazione (previgente all'entrata in vigore del «correttivo»), richiedeva che l'azienda zootecnica praticasse *l'utilizzazione agronomica* degli *effluenti di allevamento* (4) e che sussistesse una determinata proporzione tra *estensione del terreno (un ettaro)* e *quantità del bestiame* (da computare secondo le modalità di calcolo previste dalla Tabella VI, allegato V, alla parte terza del T.U. ambientale).

Infatti, seppure la disposizione da ultimo richiamata non faceva espresso riferimento al criterio *de quo*, recentemente è intervenuto il Supremo Collegio per puntualizzare che la condizione riferita al «rapporto tra peso vivo degli animali ed estensione del fondo, è significativa della

circostanza che la attività di allevamento si svolga in connessione con la coltivazione della terra e che questa sia in grado di smaltire, nello ambito di un ciclo chiuso, il carico inquinante delle deiezioni. In carenza del rapporto tra terreno agricolo e quantità del bestiame, l'allevamento perde il suo coordinamento funzionale con la coltivazione e lo sfruttamento del fondo e deve considerarsi diretto all'esercizio di una autonoma impresa commerciale al cui esercizio l'allevamento del bestiame è subordinato; in tale caso, i reflui sono assimilabili alle acque industriali» (5).

Ciò premesso, arrivata alla novità apportata dal decreto correttivo n. 4/2008, il quale, all'art. 101, comma 7, lett. b), dopo le parole «allevamento del bestiame», ha soppresso il periodo da «che, per quanto» fino alla fine della lett. b) (6).

La sentenza che si commenta prende in esame proprio il tenore di tale ulteriore innovazione legislativa e gli effetti conseguenti.

La Corte di cassazione - pronunciandosi sul ricorso dell'imputato nell'ambito di una vicenda giudiziaria che lo aveva visto condannato per avere, in qualità di titolare di un'azienda zootecnica, effettuato scarichi di acque reflue industriali (nella specie liquami zootecnici) senza autorizzazione - stabilisce che, alla luce della novità introdotta dal decreto correttivo cit. nel corpo dell'art. 101, comma 7, lett. b), «è esclusa la sussistenza del reato».

Infatti, nell'*iter* motivazionale, i giudici di Piazza Cavour danno atto che con la situazione normativa pregressa, le acque reflue provenienti da una attività di allevamento del bestiame andavano considerate, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, come acque reflue industriali, e solo eccezionalmente le stesse potevano essere assimilate, ai detti fini, alle acque reflue domestiche, qualora fosse dimostrata la presenza delle condizioni indicate dall'art. 101, comma 7, d.lgs. n. 152/2006, ossia quando vi era la prova della connessione del terreno agricolo con le attività di allevamento.

«La modifica normativa operata comportando il venir meno della connessione funzionale dell'allevamento con la coltivazione della terra (...) capovolge sostanzialmente i termini della questione rispetto alla disciplina» pregressa.

Nel senso cioè, che per effetto della caducazione indicata, l'assimilazione prevista al comma 7 dell'art. 101 delle acque reflue domestiche a quelle provenienti da imprese dedite all'allevamento del bestiame, diviene la regola.

Pertanto, la Corte di legittimità, coerentemente alle premesse fattuali e giuridiche che abbiamo sinteticamente riportate (in particolare, parificazione ormai, senza possibilità di limitazioni, delle acque reflue provenienti dall'attività di allevamento del bestiame alle acque reflue domestiche) in applicazione dell'art. 129 del codice di rito (7) e

(1) È solo il caso di rilevare, che solo alla natura industriale dei reflui sono tipicamente connesse sanzioni penali, che per la loro caratteristica afflittiva rappresentano un maggior deterrente rispetto alla commissione di illeciti.

(2) Cass. Sez. III Pen. 22 aprile 1982, n. 4136, Sabelli, in *Foro it.*, 1983, 308; nello stesso senso, Cass. Sez. III Pen. 4 novembre 1988, n. 10794, Mezzetti, in *Giur. agr. it.*, 1991, 175, con nota di L. MAZZA, *Fertirrigazione e tutela dell'ambiente*.

(3) A mente del quale «(...) sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue (...) provenienti da imprese dedite all'allevamento del bestiame che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti di allevamento prodotti in un anno da computare secondo le modalità di calcolo stabilite alla tabella 6 dell'allegato 5 (...).

(4) Con l'osservanza della disciplina che le singole Regioni devono emanare in attuazione dei criteri e norme tecniche generali adottati con decreto 7 aprile 2006 del Ministero delle politiche agricole e forestali.

(5) Cass. Sez. III Pen. 24 gennaio 2007, n. 2292, Caruso, in questa Riv., 2008, 433, con nota di COVIELLO, *Sulla assimilabilità dei reflui provenienti da allevamento di bestiame a quelli domestici*.

(6) L'art. 101, comma 7, lett. b), Codice dell'ambiente, così recitava: «Salvo quanto previsto dall'art. 112, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue (...) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame che, per quanto riguarda gli effluenti di allevamento, praticano l'utilizzazione agronomica in conformità alla disciplina regionale stabilita sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali di cui all'art. 112, comma 2, e che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo per ognuna delle quantità indicate nella tabella 6 dell'allegato 5 alla parte III del presente decreto» (il periodo evidenziato è ora soppresso).

(7) Il comma 1, dispone: «In ogni stato e grado del processo, il giudice, il quale riconosce che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato ovvero che il reato è estinto o che manca una condizione di procedibilità, lo dichiara di ufficio con sentenza».

dell'art. 2, comma 2 del codice penale (8) [fenomeno dell'*abolitio criminis* (9)], annulla senza rinvio la sentenza impugnata «perché il fatto non è previsto dalla legge come reato».

In conclusione, gli illeciti scarichi dei reflui di allevamento non potranno più essere perseguiti penalmente (10) (e la inflizione della sanzione penale cederà il posto alla irrogazione della sanzione amministrativa), tanto con riguardo alle condotte successive all'entrata in vigore della modifica, quanto con riferimento ai giudizi penali pendenti (11).

Al riguardo lascia perplessi la circostanza che se volgiamo lo sguardo ai lavori preparatori al decreto correttivo, notiamo che l'iniziale intento del legislatore era proprio quello di scongiurare il pericolo che dietro la pratica della fertirrigazione si celassero in realtà smaltimenti illegali di rifiuti, anche pericolosi

Ciononostante, il *dato lessicale*, chiaro e univoco, risultante dalla formulazione di nuovo conio - «Salvo quanto previsto dall'art. 112, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue: (...) b) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame» - non lascia margini di dubbio alcuno, soprattutto alla luce dei principi enucleati dalla decisione in argomento, circa l'obiettivo significativo del testo di legge, teso ad assimilare *tout court* alle acque domestiche i reflui zootecnici, con il conseguente venir meno del disvalore penale delle attività di scarico a questi ultimi riferite.

Infatti, come hanno in precedenza chiarito gli «ermellini»: «Ai lavori preparatori può riconoscersi valore unicamente sussidiario nell'interpretazione di una legge, trovando un limite nel fatto che la volontà da essi emergente non può sovrapporsi alla volontà obiettiva della legge quale risulta dal dato letterale e dalla intenzione del legislatore intesa come volontà oggettiva della norma (*voluntas legis*) da tenersi distinta dalla volontà dei singoli partecipanti al processo formativo di essa» (12).

Claudio Sabbatini

(8) Così stabilisce: «Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato; e, se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali».

(9) In particolare, si sarebbe in presenza di una c.d. modifica mediata della fattispecie incriminatrice (nel caso in evenienza, «scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione», ai sensi dell'art. 137, comma 1, codice ambientale), che ricorre ogni qualvolta lo *ius novum* incide, seppure non direttamente sugli elementi costitutivi della fattispecie criminosa, comunque sulle norme extrapenali *integratrici* della stessa (nel caso di specie, sull'ambito di estensione concettuale dell'aggettivo «industriale» riferito al sostantivo «scarico»), tanto da far venir meno il disvalore penale del fatto.

(10) Solo incidentalmente i giudici hanno cura di precisare che, in virtù della clausola di salvezza contenuta nell'inciso iniziale dell'art. 101, comma 7 [Salvo quanto previsto dall'art. 112 (...)], perdura soltanto la rilevanza penale della «utilizzazione agronomica» degli effluenti effettuata fuori dei casi e dei limiti consentiti (cfr. art. 137, comma 14, d.lgs. 152/2006).

(11) Per le condanne penali passate in giudicato, al fine di procedere alla revoca delle stesse, l'interessato potrà rivolgersi al giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 673 c.p.p.

(12) Cass. Sez. III Civ. 21 maggio 1988, n. 3550, in *Arch. loc. e cond.*, 1988, 713.

*

Cass. Sez. III Pen. - 17-1-2008, n. 2477 - Lupo, pres.; Fiale, est.; De Nunzio, P.M. (parz. diff.) - Marciànò e altri, ric. (Annulla in parte con rinvio App. Reggio Calabria 25 ottobre 2006)

Sanità pubblica - Disciplina in materia di rifiuti - Reato di gestione o realizzazione di discarica abusiva - Forma omissiva - Configurabilità - Condizioni.

In materia di rifiuti, non è configurabile in forma omissiva il reato di gestione o realizzazione di discarica abusiva, attesa l'insussistenza di alcuna posizione di garanzia, nei confronti di chi abbia la disponibilità di un'area sulla quale altri abbiano abbandonato rifiuti per non essersi questi attivato per la loro rimozione, salvo che risulti accertato il concorso, a qualunque titolo, del possessore del fondo con gli autori del fatto ovvero una condotta di compartecipazione agevolatrice (1).

(Omissis)

Il ricorso di Marciànò Consolato deve essere rigettato, perché le doglianze a quegli riferite sono infondate.

Il d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, comma 3 (con previsione trasfusa nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256, comma 3) sanzione penalmente «chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata» e la giurisprudenza di questa Corte Suprema ha evidenziato che:

a) la realizzazione di una discarica può effettuarsi attraverso diverse attività:

- anzitutto, il vero e proprio allestimento a discarica di un'area, con il compimento delle opere occorrenti a tal fine: spianamento del terreno, apertura dei relativi accessi, recinzione, etc. (vedi Cass. Sez. Un. 28 dicembre 1994, Zaccarelli e, più di recente, Sez. III 30 aprile 2002, Francese);

- ma anche il ripetitivo accumulo nello stesso luogo di sostanze oggettivamente destinate all'abbandono con trasformazione, sia pure tendenziale, del sito, degradato dalla presenza dei rifiuti (vedi Cass. Sez. III 10 gennaio 2002, Garzia; 24 settembre 2001, Bistolfi; 11 ottobre 2000, Cimini).

Secondo un'interpretazione giurisprudenziale, potrebbe integrare il reato di discarica abusiva anche un unico conferimento di ingenti quantità di rifiuti che faccia però assumere alla zona interessata l'inequivoca destinazione di ricettacolo di rifiuti, con conseguente trasformazione del territorio (Cass. Sez. III 4 novembre 1994, Zagni);

b) la gestione di una discarica si identifica in una attività autonoma, successiva alla realizzazione, che può essere compiuta dallo stesso autore di quest'ultima o da altri soggetti, e che consiste nell'attivazione di un'organizzazione, articolata o rudimentale, di persone e cose diretta al funzionamento della discarica medesima (vedi Cass. Sez. III 11 aprile 1997, Vasco). Nella fattispecie in esame la Corte di merito ha appunto accertato, in fatto - e ne ha dato conto con motivazione razionale ed esauriente - la realizzazione di una discarica attraverso il ripetitivo accumulo nello stesso luogo (pari a circa 3.000 mq. di un fondo esteso complessivamente circa 28.000 mq.) di una notevole quantità di materiali oggettivamente destinati all'abbandono (materiali edilizi di risulta, suppellettili varie, elettrodomestici in disuso, barattoli vuoti di vernice, lastre di catrame, pezzi di asfalto ed altro), con trasformazione del sito, oggettivamente degradato dalla presenza dei rifiuti, e tale accertamento è, altresì, assolutamente compatibile con la definizione di «discarica» introdotta dal d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 31, art. 2, lett. g).

Nel sito anzidetto - un fondo di proprietà comune dei tre imputati, interamente recintato - i Carabinieri della Stazione di Cannavò di Reggio Calabria hanno personalmente constatato l'effettuazione flagrante di attività di scarica di materiale derivante da demolizioni, ivi trasportato con un autocarro di proprietà di Consolato Marciànò e condotto da un suo dipendente.

2. Il ricorso, invece, è fondato in riferimento alla configurabilità della contravvenzione contestata nei confronti della Sgroi e di Marciànò Pasquale (rispettivamente madre e fratello di Marciànò Consolato).

In relazione alla possibilità di ritenere integrata la contravvenzione *de qua* anche in forma omissiva, la più recente giuri-

sprudenza di questa Corte Suprema - sulla scia della sentenza delle Sezioni Unite 28 dicembre 1994, Zaccarelli - è orientata nel senso della inconfigurabilità del reato di realizzazione o esercizio di discarica abusiva rispetto alla condotta di chi, avendo la disponibilità di un'area sulla quale altri abbiano abbandonato rifiuti, si limiti a non attivarsi affinché questi ultimi vengano rimossi, purché non risulti accertato il concorso, a qualunque titolo, del possessore del fondo con gli autori del fatto (non sussistendo una posizione di garanzia in capo allo stesso), ovvero una condotta di compartecipazione agevolatrice (vedi Cass. Sez. III 21 settembre 2006, n. 31401, Boccabella; 2 aprile 2006, n. 13456, Gritti ed altro; 10 giugno 2005, n. 21966, Nugnes; 5 novembre 2002, Laganà; 26 settembre 2002, Ponzio). Nella fattispecie in esame la Corte territoriale - dopo avere inconfutabilmente accertato la realizzazione del reato, in forma commissiva, ad opera di Consolato Marciandò - si è limitata, in relazione agli altri due imputati, ad affermare, in modo apodittico, che essi «hanno comunque consentito al congiunto di utilizzare il terreno per lo smaltimento dei rifiuti provenienti da demolizione e hanno indubbiamente avallato comportamenti similari, tenuto conto che l'area era anche ingombra di altro tipo di materiale». Marciandò Consolato ha prospettato che i congiunti erano del tutto estranei alla sua attività ed il Tribunale, al riguardo, aveva evidenziato «un atteggiamento psicologico quanto meno colposo», per avere i due imputati «cooperato alla realizzazione della recinzione». In una situazione siffatta non si rinvergono nella sentenza impugnata (pure in una lettura integrata con la decisione di primo grado) argomentazioni logiche e coerenti che, con considerazioni riferite a riscontrati elementi di fatto, evidenzino una situazione non di mera consapevolezza e tolleranza, da parte dei coimputati anzidetti, dell'esistenza di una discarica da altri realizzata, bensì di compartecipazione attiva (quantomeno per negligenza) alla impo- nente attività di abbandono di rifiuti sistematicamente reiterata nel fondo di proprietà comune.

Non risulta motivata, in sostanza, la sussistenza di una ben individuata condotta agevolatrice efficiente sotto il profilo causale, a fronte della pacifica insussistenza di una posizione di garanzia.

La sentenza impugnata, conseguentemente, deve essere annullata in punto di affermazione della corresponsabilità di Marciandò Pasquale e Sgroi Elia Francesca, con rinvio, per nuovo giudizio, alla Corte di appello di Messina, poiché la Corte territoriale di Reggio Calabria ha un'unica Sezione penale.

3. Quanto alla disposta confisca dell'area comune interessata dalla discarica, va rilevato che, a norma del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, comma 3, «alla sentenza di condanna o alla decisione emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., consegue la confisca dell'area sulla quale è stata realizzata la discarica abusiva, se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi». (Ciò significa che il soggetto responsabile, o compartecipe nel reato, è colpevole, oltre a subire la pena e la conseguente confisca del sito, resta altresì obbligato alla bonifica ed al ripristino dei luoghi secondo le prescrizioni di

ratio della norma, che va individuata nell'opposta esigenza di evitare che l'area interessata rimanga nella disponibilità del proprietario il quale la abbia già utilizzata come strumento del reato.

Affinché, pertanto, il diritto del terzo estraneo al reato non venga sacrificato, la quota di spettanza di esso estraneo potrà essergli restituita come proprietà singolare sulla quale il reo non abbia diritto di disporre (vedi Cass. Sez. III 21 febbraio 2006, n. 6441, Serra). Nella vicenda in esame, conseguentemente, la confisca dell'area deve essere confermata nei confronti della quota ideale di spettanza di Consolato Marciandò (demandandosi alla fase esecutiva la individuazione concreta di tale quota) e, quanto alle quote dominicali residue, allorché venisse ravvisata - nel giudizio di rinvio - la corresponsabilità di tutti i comproprietari, dovrà essere disposta la confisca dell'intera area; mentre, in caso di responsabilità limitata ad alcuni soltanto dei comproprietari, la confisca medesima dovrà essere limitata alle sole quote dei soggetti condannati.

4. Al rigetto del ricorso proposto nell'interesse di Marciandò Consolato segue la condanna di detto ricorrente al pagamento delle spese del procedimento.

P.Q.M. la Corte Suprema di Cassazione, visti gli artt. 607, 615, 616 e 623 c.p.p., annulla la sentenza impugnata. (Omissis)

(1) CONCORSO DI PERSONE NEL REATO DI DISCARICA ABUSIVA E RESPONSABILITÀ DEL PROPRIETARIO DEL FONDO PER LA REALIZZAZIONE DI SVERSAMENTI DI RIFIUTI EFFETTUATI DA TERZI ESTRANEI.

La problematica concernente la natura giuridica del reato di discarica abusiva e la possibile configurazione del concorso di persone in relazione alla ipotizzabile responsabilità in capo al proprietario del terreno che non impedisca o tolleri che terzi estranei vi depositino rifiuti, è stata da tempo affrontata dalla Suprema Corte già sotto il periodo della vigenza del c.d. decreto Merli di cui al d.p.r. n. 915 del 1982.

Le pronunce intervenute, anche difformi tra di loro, hanno contribuito a tracciare l'iter logico-normativo e a costruire i principi che hanno condotto all'attuale e prevalente orientamento, enucleato nella sentenza in commento (1), che esclude la forma meramente omissiva, perché indeterminata e generica, dell'illecito previsto dall'art. 51 del d.lgs. n. 22 del 1997 anche conosciuto come decreto Ronchi.

Al riguardo si precisa che il reato in esame «attività di gestione di rifiuti non autorizzata», contemplato dall'art. 51, comma 3 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi), è ora disciplinato dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, contenente norme in materia ambientale, ove risulta sostituito in perfetta continuità e integralmente trasfuso nel corrispondente art. 256, comma 3 che, come nel testo previgente, sanziona penalmente «chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata», provvedendo soltanto ad «arrotondare», a modificare in aumento le pene pecuniarie.

Testualmente il disposto normativo dell'art. 256 - attività di gestione di rifiuti non autorizzata - al comma 3 stabilisce che: «Chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduecento se la discarica è

...nte riprodotto nel d.lgs.

... diritto, e di Cass. Sez. Un. 28 dicembre 1994, Zaccarelli, e di Cass. Sez. III 21 settembre 2006, n. 31401, Boccabella; 2 aprile 2006, n. 13456, Gritti ed altro; 10 giugno 2005, n. 21966, Nugnes; 5 novembre 2002, Laganà; 26 settembre 2002, Ponzio. Nella fattispecie in esame la Corte territoriale - dopo avere inconfutabilmente accertato la realizzazione del reato, in forma commissiva, ad opera di Consolato Marciandò - si è limitata, in relazione agli altri due imputati, ad affermare, in modo apodittico, che essi «hanno comunque consentito al congiunto di utilizzare il terreno per lo smaltimento dei rifiuti provenienti da demolizione e hanno indubbiamente avallato comportamenti similari, tenuto conto che l'area era anche ingombra di altro tipo di materiale». Marciandò Consolato ha prospettato che i congiunti erano del tutto estranei alla sua attività ed il Tribunale, al riguardo, aveva evidenziato «un atteggiamento psicologico quanto meno colposo», per avere i due imputati «cooperato alla realizzazione della recinzione». In una situazione siffatta non si rinvergono nella sentenza impugnata (pure in una lettura integrata con la decisione di primo grado) argomentazioni logiche e coerenti che, con considerazioni riferite a riscontrati elementi di fatto, evidenzino una situazione non di mera consapevolezza e tolleranza, da parte dei coimputati anzidetti, dell'esistenza di una discarica da altri realizzata, bensì di compartecipazione attiva (quantomeno per negligenza) alla impo- nente attività di abbandono di rifiuti sistematicamente reiterata nel fondo di proprietà comune.

... gennaio

2006, n. 2206, Bruni, in *Mass. pen.*, 2006, 354.

destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del partecipante al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi».

La normativa dei rifiuti introdotta dal d.lgs. n. 22 del 1997 ha subito cambiamenti e interventi integrativi, confluendo nel nuovo codice ambientale di cui al citato d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 («Norme in materia ambientale») che risulta a sua volta modificato dal recente d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, riguardante «Ulteriori disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante norme in materia ambientale» e da ultimo aggiornato al testo del d.l. n. 59 dell'8 aprile 2008 («Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee»).

Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 continua a disciplinare senza soluzione di continuità rispetto al decreto Ronchi, per precisione nella parte quarta, la materia della gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati [art. 1 lett. c)], sostanzialmente mantenendo il precedente assetto sanzionatorio.

Difatti è prevista espressamente l'ulteriore vigenza delle disposizioni del decreto Ronchi come sancito, in tema di disposizioni transitorie e finali e di abrogazioni, dall'art. 264 del d.lgs. n. 152 del 2006 che statuisce *sub* lett. *i*), la permanenza del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22: «al fine di assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente normativa a quella prevista dalla parte quarta del presente decreto, i provvedimenti attuativi del citato d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla parte quarta del presente decreto» [art. 264, lett. c) del d.lgs. n. 152 del 2006].

L'elaborazione giurisprudenziale in materia di responsabilità penale del soggetto proprietario dell'area su cui altri estranei abbiano realizzato sversamenti di rifiuti, ha evidenziato l'importanza di verificare se il reato previsto dall'attuale art. 256, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, aggiornato al d.l. n. 59 del 2008, potesse concretizzarsi con il mero mantenimento della discarica da altri realizzata, in assenza di qualsiasi forma di partecipazione attiva e nonostante la consapevolezza del comportamento vietato.

Occorreva pertanto stabilire se la condotta illecita potesse configurarsi soltanto in forma commissiva e attiva o anche omissiva e passiva, se potesse accogliersi una nozione ristretta o invece ampia del reato in esame, ravvisandosi in entrambi gli orientamenti descritti argomentazioni che traevano fondamento da principi di rango costituzionale. Si faceva riferimento alla tassatività del precetto penale sancita nell'art. 27 della Costituzione secondo cui il fatto punibile non poteva che avere natura commissiva, dando luogo altrimenti ad una forma di responsabilità oggettiva vietata dal citato art. 27 o invece a principi di matrice sociale solidaristica ispirati all'art. 2

della Costituzione che impone a tutti i soggetti l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, secondo la linea interpretativa seguita nella sentenza in epigrafe (2).

I principi enucleati nella sentenza in commento si sono formati ed affermati già sotto il vigore del d.p.r. n. 915 del 1982 ove si è iniziato a sostenere il carattere necessariamente commissivo del reato, nel senso pertanto di escludere la responsabilità del proprietario, comproprietario o possessore del fondo soltanto per questa sua qualità, a condizione che non compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti, ma si limiti ad un comportamento meramente omissivo, anche in caso di mancata attivazione per la rimozione dei rifiuti, in considerazione che tale addebito sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo.

Difatti nella giurisprudenza risalente, due sono state le decisioni emblematiche che hanno argomentato in maniera difforme sulla stessa materia in tema di responsabilità penale del soggetto proprietario dell'area su cui altri estranei abbiano realizzato sversamenti di rifiuti o comunque sia subentrato nella titolarità di un terreno adibito a discarica dal precedente proprietario di una discarica realizzata o esaurita da altri, pur non compiendo ulteriori atti di gestione o movimentazione di rifiuti, né attivandosi per la rimozione dei rifiuti depositati.

Una, quella emanata dalla III Sezione (ric. Zagni), è intervenuta in data successiva a quella delle Sez. Unite (ric. Zaccarelli), contro cui peraltro si pone, «non si sa quanto consapevolmente, atteso che nella motivazione neppure si fa cenno alla sentenza Zaccarelli» (3).

Inizialmente si sosteneva una nozione ampia del concetto di «gestione» di discarica abusiva prevista dall'art. 25 del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, comprensivo di qualsiasi contributo, sia attivo che passivo, diretto a realizzare od anche semplicemente a tollerare e mantenere il grave stato del fatto-reato, strutturalmente permanente. Di conseguenza «più soggetti possono concorrere, a titolo di dolo o colpa, nella «gestione» di una discarica abusiva: responsabili di imprese che smaltiscono rifiuti propri, responsabili di imprese che smaltiscono rifiuti di terzi, trasportatori, proprietari dell'area interessati, pubblici amministratori» (4).

Tale ultima pronuncia, anche se non ha costituito l'opinione prevalente in ordine all'integrazione della condotta del reato sia in forma attiva che passiva, evidenzia importanti principi uniformemente accolti come linee giurisprudenziali maggioritarie, come si evince dalla sentenza in rassegna, in relazione all'individuazione dei requisiti tipici della discarica, quali la condotta di scarico dei rifiuti anche non abituale e i connotati del territorio assume in conseguenza degli sversamenti, termini di oggettiva e univoca destinazione della discarica alla definitiva ricezione dei rifiuti, con immediato negativo sull'ambiente.

Secondo tale interpretazione si reputa sanabile, a certe condizioni, che la condotta sia abituale e ripetitiva, anche se quella di gran lunga seguita. Difatti

(2) Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2005, n. 21966, Nuges, in questa Riv., 2006, 409.

(3) V. PAONE, *Il reato di discarica abusiva: un importante punto fermo della Corte di cassazione*, in *Foro it.*, 1995, II, 345, nota a commento di Cass. Sez. III Pen. 13 gennaio 1995, n. 163, Zagni, anche in questa Riv., 1995, 168 con nota di PULIAFITO, *Rifiuto, residuo, discarica*

ca: i significati, fra ideologia e giurisprudenza», in *Foro it.*, 1994, n. 12753, Zaccarelli, nota di M. MAZZA, *Sulla natura della gestione di discarica abusiva di rifiuti tossici*.

(4) Cass. Sez. III Pen.

di discarica abusiva possa essere integrato anche con l'abbandono di rifiuti occasionale o isolato o addirittura che possa concretizzarsi in un unico conferimento di ingenti quantità di rifiuti che sia tale da deturpare l'ambiente, facendo perciò assumere alla zona interessata l'inequivoca destinazione di ricettacolo definitivo e stabile di rifiuti, con conseguente trasformazione del territorio e rischio di impatto ambientale negativo (5).

Invero, anche nell'orientamento più recente sono ribaditi in termini concettualmente conformi gli elementi delineati da quest'ultime pronunce, quali la ripetitività della condotta antigiuridica, la consistente quantità di rifiuti, la trasformazione di fatto dell'area in deposito o ricettacolo di rifiuti, giungendo a configurare il reato di realizzazione e gestione di discarica abusiva pur in difetto di una specifica organizzazione di persone e di mezzi, anche in assenza del dolo specifico del fine di lucro (6) e l'illecito in parola non è escluso dalla provvisorietà dello stoccaggio dei rifiuti in attesa di trasferimento (7).

Sulla nozione di gestione del rifiuto di cui al citato art. 51, la Cassazione ha ribadito la concezione non restrittiva, non limitata ad una nozione strettamente imprenditoriale, ossia come esercizio professionale dell'attività tipicizzata, che va intesa in senso ampio, generale e comprensivo di qualsiasi contributo, sia attivo che passivo, diretto a realizzare un'attività di raccolta, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione del rifiuto, anche in assenza di abitualità e ripetitività della condotta antigiuridica (8).

L'altra decisione che ha ribaltato la connotazione del reato di discarica non autorizzata inteso in senso ampio, configurabile in forma sia attiva che passiva di commissione, è quella pronunciata, in senso contrario rispetto a quella precedente, dalle Sezioni Unite, intervenute *in primis* a dirimere la controversia relativa all'inquadramento dell'illecito in parola tra i reati istantanei o permanenti, avendo queste statuito la natura permanente della condotta vietata che può essere integrata solo da comportamenti in forma commissiva.

A riguardo si asserisce che «i reati di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata e stoccaggio di rifiuti tossici e nocivi senza autorizzazione, hanno natura di reati permanenti, che possono realizzarsi soltanto in forma commissiva. Pertanto, essi non possono consistere nel mero mantenimento della discarica e dello stoccaggio da altri realizzati, in assenza di qualsiasi partecipazione attiva e in base alla sola consapevolezza della loro esistenza». Chi subentri nella disponibilità di una discarica, realizzata da altri soggetti, non ha l'obbligo di intervenire per la rimozione dei rifiuti medesimi, salvo che ciò non gli venga imposto per motivi di igiene pubblica (9).

L'enunciato concernente l'individuazione della discarica abusiva quale reato permanente, congiuntamente al principio secondo cui il comportamento anti-

giuridico possa configurarsi solo in forma commissiva, pena la violazione del principio di tassatività del precetto penale di cui all'art. 27 Cost., è stato l'argomento in base al quale la Corte nelle pronunce in rassegna, ha risolto la problematica del soggetto che sia subentrato nella titolarità e/o nella disponibilità di una discarica realizzata ed esaurita da altri.

Al fine di esporre un breve *excursus* sulle decisioni che hanno segnato principalmente l'evoluzione giurisprudenziale in materia, da cui sono tratte alcune delle citazioni che seguono, e per rendere qualche spunto sul concorso di persone nel reato in esame, su cui le pronunce si sono espresse, si osserva in base alle notazioni esposte, che si è passati da una concezione ampia ad una più restrittiva del carattere dell'illecito in parola.

Nel primo senso si pone l'orientamento risalente che sostiene che rispondono a titolo di concorso tutti quelli che partecipano all'attività criminosa di realizzazione di discarica abusiva, quindi non solo i titolari delle imprese che effettuino lo smaltimento di rifiuti prodotti da terzi e i trasportatori, ma anche il proprietario del terreno che autorizza o semplicemente tolleri lo sversamento dei rifiuti su area di sua spettanza (10).

Più di recente, in tema di individuazione delle responsabilità penali, si asserisce che la posizione di garanzia è ravvisabile nell'art. 2, comma 3 del d.lgs. n. 22 del 1997, secondo cui: «la gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario».

Pertanto, le responsabilità, che gravano su tutti i predetti agenti, si configurano anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione nella realizzazione degli illeciti compiuti dai soggetti impegnati nella gestione dei rifiuti (11).

La tesi illustrata, che propugna la responsabilità ampia e generalizzata, viene in seguito superata da altra impostazione che non ravvisa la commissione del reato da parte del proprietario di un terreno il quale abbia esclusivamente omesso di evitare che sullo stesso venissero scaricati rifiuti ad opera di terzi.

In merito si è precisato che l'equipollenza tra condotta commissiva e condotta omissiva, alla luce dell'art. 40, comma 2 c.p., può essere posta a fondamento di un giudizio di colpevolezza solo in presenza della violazione di un obbligo giuridico di attivarsi allo scopo. Pertanto, non integra il reato la condotta del proprietario solo per aver omesso di disporre misure cautelari idonee, tese ad impedire l'evento di deposito sul proprio fondo di un'ingente quantità di rifiuti o semplicemente non attivi un'adeguata vigilanza (12).

Si fa strada dunque il concetto di *colpa specifica*, ravvisata nell'inosservanza di regolamenti locali di igie-

(5) Cass. Sez. III Pen. 6 maggio 1993, n. 4621, Serra, in *Riv. pen.*, 1994, 554; Cass. Sez. III Pen. 15 aprile 1991, n. 4260, Macchioni, in *Foro it.*, 1991, II, 720.

(6) Fattispecie in tema di scarico di materiali da demolizioni edilizie: Cass. Sez. III Pen. 1° giugno 2005, n. 20499, Colli, in questa *Riv.*, 2007, 409, con nota di CAROLFO GRIMALDI - MAIO, *Determinazione ed evoluzione della nozione di «rifiuto» alla luce del d.lgs. n. 152 del 2006*; Cass. Sez. III Pen. 10 marzo 2005, n. 14285, Brizzi, in *Mass. pen.*, 2005, 369; Cass. Sez. III Pen. 8 settembre 2004, n. 36062, Tomasoni, in questa *Riv.*, 2005, 407.

(7) Cass. Sez. V Pen. 25 marzo 2005, n. 11924, Spagnolo, in questa *Riv.*, 2006, 409.

(8) Cass. Sez. III Pen. 31 gennaio 2005, n. 2950, Cogliandro, in questa

Riv., 2006, 65, secondo cui un solo abbandono di materiale accumulato, non caratterizzato dalla ripetitività né dalla abitualità della condotta, integra la fattispecie in tema di materiale edile da demolizione.

(9) Cass. Sez. Un. 28 dicembre 1994, n. 12753, cit.; Cass. Sez. III Pen. 7 febbraio 1992, n. 1073, Sacchetto, in *Foro it. Rep.*, 1993, voce *sanità pubblica*, n. 352.

(10) Cass. Sez. III Pen. 15 aprile 1991, n. 4260, cit.

(11) Cass. Sez. III Pen. 24 febbraio 2004, n. 7746, Turati ed altro, in *Mass. pen.*, 2004, 303 e in *AmbienteDiritto.it, Giurisprudenza rifiuti*, 2004, secondo cui risponde penalmente un amministratore unico di una s.r.l. per non aver impedito il reato ex art. 51, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

(12) Cass. Sez. III Pen. 7 febbraio 1992, n. 1073, cit.

ne o polizia; pertanto, come sostenuto in dottrina (13), soltanto addossando al proprietario una colpa specifica, comportante l'obbligo di attivarsi per impedire l'evento, come ad es. realizzare una debita recinzione dei terreni, si potrà addebitare al predetto di aver contribuito alla realizzazione e/o gestione della discarica, non avendo fatto, pur essendo obbligato, tutto il possibile per evitare l'evento.

In caso contrario si fonderebbe la punibilità del soggetto solo sulla sua qualità di proprietario dell'area, su cui i rifiuti sono stati abbandonati, configurando così una forma di responsabilità oggettiva vietata dall'art. 27 Cost.

Il carattere necessariamente commissivo del reato è ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità che, stante la vigenza del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, introduce la possibilità che l'illecito sia integrato anche mediante omissione, configurando pertanto il c.d. reato omissivo improprio ai sensi dell'art. 40 cpv. c.p. Come noto, infatti, questa norma sancisce un principio di equivalenza secondo cui «non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo».

È richiesto quantomeno un *concorso morale* da parte del proprietario del fondo che acconsente consapevolmente alla realizzazione o alla gestione della discarica sul suo terreno o comunque una condotta concorsuale mediante omissione con i terzi estranei qualora sussista l'obbligo giuridico di impedire l'evento.

Pertanto, in base a questo orientamento si ritiene che «i reati di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata e stoccaggio di rifiuti tossici non possono consistere nel mero mantenimento della discarica o dello stoccaggio realizzati da terzi estranei nel fondo di proprietà, salvo che risulti integrata una condotta concorsuale mediante condotta omissiva, nei casi in cui il soggetto aveva l'obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo» (14).

Le pronunce offrono l'occasione per alcune precisazioni sulle argomentazioni, sorte sulla scia della richiamata giurisprudenza risalente, recepite e conformemente poste a fondamento delle sentenze più recenti in commento.

La dottrina e la giurisprudenza concordano nel ritenere non configurabile la responsabilità del proprietario del fondo su cui sono abbandonati da terzi i rifiuti, qualora il predetto abbia soltanto una mera consapevolezza dell'altrui condotta illecita, che di per sé non è idonea ad integrare il concorso nel reato di cui all'art. 51. La condotta omissiva può dar luogo a responsabilità solo qualora ricorrano gli estremi dell'art. 40 c.p. ovvero sussista l'obbligo giuridico di attivarsi e impedire l'evento.

Secondo un'autorevole opinione, non c'è una norma che imponga al soggetto l'obbligo giuridico di attivarsi, dal momento che nell'attuale assetto sanzionatorio, il proprietario dell'area non è titolare di posizione di garanzia essendo gli obblighi di corretto smaltimento e gestione dei rifiuti posti specificatamente a carico del produttore e detentore di rifiuti stessi (15).

La giurisprudenza citata nelle sentenze in rassegna non esclude la possibilità di *concorso con condotta*

omissiva, ove sussista uno *specifico obbligo di agire*. Secondo la costante opinione della Suprema Corte, destinatario della norma penale che punisce la realizzazione e la gestione di discarica abusiva, è il gestore dell'impianto di raccolta e chi effettivamente lo ha realizzato e non anche, di per sé, il proprietario del terreno sul quale si attua lo smaltimento di rifiuti speciali non autorizzati. È pacifico che quest'ultimo soggetto, quale *extraneus*, possa concorrere nel reato proprio, ma occorre che il concorso esterno materiale (cogestione di fatto) o morale (istigazione, rafforzamento, agevolazione) si realizzi con condotta commissiva, ovvero con condotta omissiva - in linea teorica - ma sempre che il *non agere* si innesti in uno specifico obbligo giuridico di impedire l'evento (16).

Sulla scorta del più volte citato principio della responsabilità penale personale di cui all'art. 27, comma 1 Cost. e anche di quello della legalità della pena sancito nell'art. 25, comma 2 Cost. con i corollari ad esso connessi della riserva di legge statale, tassatività e determinatezza delle fattispecie incriminatrici, unanimemente la giurisprudenza di legittimità rigetta il concetto di responsabilità fondata sulla mera consapevolezza e tolleranza da parte dei coimputati dell'esistenza di una discarica da altri realizzata sul proprio terreno.

A riguardo, secondo la migliore dottrina (17), si mette in luce la necessità che il giudice di volta in volta debba accertare e verificare l'effettiva natura «passiva» del comportamento del proprietario, al fine di non correre il rischio che in realtà si nascondano ipotesi di autentica responsabilità commissiva, sotto forma di agevolazione nei confronti degli autori immateriali dell'illecito.

Sono annullate pertanto in prevalenza le sentenze dei giudici territoriali basate sul mero consenso all'utilizzo del terreno che il proprietario presta, ad esempio, ai propri congiunti o comunque sul semplice avallo, il quale può intervenire alla commissione di altrui condotte antiggiuridiche.

Si abolisce pertanto l'aberrante principio secondo cui l'imputato «non poteva non sapere, in sostanza fondato sul titolo dominicale, sul rapporto di coniugio e su quello di potestà genitoriale» e si introduce pertanto il concetto del doveroso accertamento di una forma di compartecipazione morale, anche a livello di condotta agevolatrice, da parte del proprietario del fondo che solo a queste condizioni nel caso di un suo comportamento omissivo, può essere ritenuto anch'egli responsabile di illeciti realizzati da altri, atteso che correttamente si afferma il carattere necessariamente commissivo del reato.

Quest'ultimo è in sintesi l'indirizzo seguito da una pronuncia (18) che, similmente alla sentenza in rassegna, concerne il concorso del reato di cui all'art. 51 comma 3 tra familiari ove l'imputato è titolare di una ditta di attività di raccolta e trasporto di rifiuti solidi urbani e di rifiuti speciali pericolosi e non, il quale trasportava i rifiuti che poi venivano sparsi dal figlio con macchinario spargiletame su un'area di proprietà della moglie e madre dei predetti.

Nel caso di specie si è insindacabilmente accertato che l'imputato aveva trasferito (o fatto trasferire dal

(13) V. PAONE, *I reati in materia di inquinamento*, Torino, 1993.

(14) Cass. Sez. III Pen. 12 novembre 2004, n. 44274, Preziosi, in *Giur. it.*, 2005, 1499.

(15) Cfr. in dottrina l'ampio commento all'art. 51 di C. BERNASCONI, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, a cura di F. GIUNTA, Padova, 2005, 1016 e ss. Su concorso di persone nel reato art. 51, comma 2, 1064.

(16) Cass. Sez. III Pen. 9 gennaio 2003, n. 2054, Laganà, in *AmbienteDiritto.it*, *Giurisprudenza rifiuti*, 2003 e in *Ambiente*, 2003, 882.

(17) Cfr. in questi termini in dottrina, C. BERNASCONI, *Commento all'art. 51*, cit. Su concorso di persone nel reato art. 51, comma 2, 1065.

(18) Cass. Sez. III Pen. 2 aprile 2007, n. 13456, Gritti, in *AmbienteDiritto.it*, *Giurisprudenza rifiuti*, 2007.

figlio) con camion, con rimorchio carico, nell'area intestata alla moglie un quantitativo di rifiuti pericolosi e non pericolosi che ricopriva circa 40.000 metri quadri. È stata ritenuta indubbiamente una condotta ripetitiva configurante un reato eventualmente abituale.

I giudici di merito hanno affermato la responsabilità dei coniugi con argomentazioni logico giuridiche supportate da puntuali e sintomatici riscontri processuali, quali:

a) la sorpresa del figlio dell'imputato mentre spargeva i rifiuti sul terreno della madre;

b) il rinvenimento il giorno successivo nel piazzale della ditta dell'imputato di un camion con rimorchio, pronto a trasportare e spandere altrove un altro carico di rifiuti analogo a quello del giorno precedente;

c) l'istanza dell'imputato per ottenere le autorizzazioni necessarie all'esercizio dell'attività incriminata.

Risultava alquanto astratta l'ipotesi che la proprietaria del terreno e moglie dell'imputato fosse all'oscuro dell'utilizzo che i suoi familiari facevano del sito in questione.

Pertanto, la penale responsabilità della moglie proprietaria del terreno è sostenuta dalla giurisprudenza di merito sulla base di una *pluralità di indizi e risultanze concordanti, fondatamente valorizzati dai giudici territoriali* i quali dunque non hanno operato valutazioni di disvalore penale della condotta a titolo di responsabilità oggettiva, per la semplice qualità di proprietaria dell'area adibita a discarica, quindi sul mero titolo dominicale della proprietà del terreno su cui altri depositano i rifiuti, sul rapporto tra coniugi o ancora sulla relazione genitori-figli. Bensì hanno ricostruito il caso tenendo ben presenti *elementi fortemente probanti da cui scaturiscono legittime presunzioni* che la donna, moglie del titolare e imputato che aveva commissionato il conferimento dei rifiuti nel suo terreno, nonché madre di colui che aveva materialmente proceduto al trasporto degli stessi, fosse *consenziente alla condotta abusiva* dei due congiunti, troppo rilevante sotto il profilo quantitativo e temporale per essere effettuata a sua insaputa, sicché la predetta doveva ritenersi *moralmente concorrente nel reato di discarica abusiva*.

Ai fini del giudizio di responsabilità, nella citata sentenza, è enunciato espressamente il principio della necessaria individuazione quantomeno di una compartecipazione almeno sotto forma di un concorso morale da parte del proprietario del fondo, che acconsenta consapevolmente alla realizzazione o alla gestione della discarica nel suo terreno, in quanto la realizzazione e la gestione di discarica non autorizzata ha natura di reato permanente, che può realizzarsi solo in forma commissiva.

Al fine dell'individuazione di sua *responsabilità in concorso con altri per omissione* si richiede quantomeno una *condotta di compartecipazione agevolatrice*.

La Suprema Corte è quindi uniformemente orientata nel senso della esclusione del reato di realizzazione o esercizio di discarica abusiva rispetto alla condotta di chi, avendo la disponibilità di un'area sulla quale altri abbiano abbandonato rifiuti, si limiti a non attivarsi affinché questi ultimi vengano rimossi, purché non risulti *accertato il concorso, a qualunque titolo, del possessore del fondo con gli autori del fatto* (non sussistendo una posizione di garanzia in capo allo stesso), ovvero una *condotta di compartecipazione agevolatrice*.

In altra pronuncia, di avviso concettualmente analogo a quella riportata da ultimo, si ribadisce la necessità di procedere *all'accertamento, anche in via di deduzione presuntiva, della responsabilità per colpa del ricorrente, la cui colpevolezza deve fondarsi non sulla semplice qualità di proprietario dell'area oggetto dell'abbandono sistematico di rifiuti, né sulla mera mancata attivazione per ripristinare lo stato dei luoghi, pur essendo a conoscenza dell'esistenza di una discarica nel proprio terreno* (19).

I giudici di merito correttamente utilizzano varie circostanze di fatto per evidenziare che a carico del prevenuto proprietario è ravvisabile la colpa nella gestione della discarica sul proprio terreno, desumendola anche se in via presuntiva, da elementi tratti dalle *foto allegate al fascicolo*, quali la reiterazione degli scarichi dei rifiuti senza opposizione da parte del proprietario, la vasta dimensione dell'area interessata dall'accumulo, la diffida con ordinanza sindacale al ripristino dello stato dei luoghi, la notificazione a suo carico dell'ordinanza di sgombero e dalla mancata contestazione da parte dell'interessato (20).

Quindi anche in questo caso la corresponsabilità del proprietario del terreno nella realizzazione o gestione della discarica effettuata da altri non si basa sul semplice fatto di non avere impedito l'evento, ma egli ne risponde per colpa soltanto se l'accumulo continuato e sistematico di rifiuti sul suo terreno gli può essere addebitato almeno a titolo di *negligenza*: ad esempio, se pure essendo consapevole dell'attività di discarica effettuata da altri non si attivi con *segnalazioni, denunce all'autorità, installazione di una recinzione ecc.*

Che la sussistenza dell'elemento soggettivo in capo al proprietario dell'area, sia un fattore imprescindibile ai fini della affermazione di responsabilità, si evince espressamente anche dal disposto normativo dell'art. 14 decreto Ronchi, ora art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, che sancisce l'obbligo del proprietario del suolo di attivarsi per evitare che sul suo terreno vengano abbandonati i rifiuti e l'obbligo del proprietario del suolo, insieme con l'autore dell'abbandono, alla rimozione dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi a *condizione che il fatto gli sia imputabile a titolo di dolo o colpa*.

Quindi il proprietario del suolo può essere chiamato a rimuovere i rifiuti in concorso con il terzo a condizione che sia ravvisabile almeno una sua colpa nella causazione dell'abbandono (21).

Da ciò deriva che l'obbligo della rimozione a carico del proprietario presuppone che a monte sia sempre configurabile una responsabilità dolosa o colposa per l'abusivo conferimento dei rifiuti, venendo a coincidere l'obbligato al ripristino ed autore o coautore dell'illecito.

Siffatta interpretazione è recepita dal Consiglio di Stato anche in considerazione della letterale formulazione del testo dell'art. 192, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006 ex art. 14, comma terzo d.lgs. n. 22 del 1997, che attribuisce l'obbligo del recupero smaltimento e ripristino dello stato dei luoghi, all'autore dell'abuso *in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento dell'area*, ai quali tale violazione sia *imputabile al titolo di dolo o di colpa*.

Come osservato correttamente dal medesimo organo giurisdizionale amministrativo, la norma menzionata prescrive testualmente la sussistenza del dolo o della colpa

(19) Cass. Sez. III Pen. 12 marzo 2007, n. 10484, Marinelli, in *Ambiente-Diritto.it, Giurisprudenza rifiuti*, 2007.

(20) Cass. Sez. III Pen. 12 marzo 2007, n. 10484, cit.

(21) Cass. Sez. III Pen. 12 marzo 2007, n. 10484, cit.

in capo al responsabile dell'abuso, non consentendo pertanto alcuna forma di interpretazione estensiva.

Da ciò discende in maniera incontrovertibile che il richiamato elemento soggettivo non può consistere nella mera conoscenza di un fatto cui altri siano responsabili, pertanto non può farsi derivare alcun nesso eziologico qualora i proprietari dell'area interessata abbiano conosciuto e passivamente tollerato, nel tempo, il protrarsi dell'abbandono dei rifiuti (22).

In termini concettualmente conformi con l'indirizzo prevalente, si pone un'altra pronuncia in base alla quale si ribadisce che la mera consapevolezza da parte del proprietario dell'area dell'abbandono sul medesimo di rifiuti da parte di terzi non vale di per sé a fondare un giudizio di *responsabilità in concorso con altri per omissione*.

La condotta omissiva del proprietario di un terreno, il quale abbia semplicemente omesso d'impedire che terzi realizzassero un deposito incontrollato di rifiuti sul proprio fondo non recintato, acquista il carattere dell'antigiuridicità soltanto qualora in capo al medesimo, in qualità di titolare di una *posizione definibile di garanzia*, sussista una norma che imponga uno specifico obbligo giuridico di attivarsi per impedire l'evento naturalistico di lesione dell'interesse tutelato, ravvisandosi gli estremi dell'art. 40, comma 2 c.p.

Il concorso nel reato, quello esterno materiale, è ravvisabile con condotta commissiva mediante cogestione di fatto o morale (istigazione, rafforzamento, agevolazione) ovvero con condotta omissiva ma sempre che il *non agere* s'innesti in uno specifico obbligo giuridico di impedire l'evento, sicché la condotta del proprietario di un terreno che abbia semplicemente omesso d'impedire che sul proprio fondo non recintato terzi realizzassero un deposito incontrollato di rifiuti, non è sufficiente ad integrare il reato contestato (23).

La tematica del rinvenimento di una posizione di garanzia da cui scaturisce uno specifico obbligo di agire e la conseguente individuazione di responsabilità, assume risvolti particolari qualora proprietario di terreni, su cui sono abbandonati rifiuti, sia un ente pubblico territoriale che ordinariamente affida la gestione dell'area ad un dirigente del servizio dell'edilizia pubblica responsabile del settore di cantiere e risultano coinvolti oltre l'ente locale proprietario di terreni, anche altri soggetti con specifiche funzioni, ad esso legati in virtù del rapporto organico e in ragione della qualifica rivestita, cui imputare la gestione dell'area su cui giacciono i rifiuti.

Ci si riferisce in particolare ad una fattispecie in tema di esecuzione di contratto di appalto di lavori per la ristrutturazione di un ospedale ubicato su un'area di proprietà della Provincia, ove viene lasciata abbandonata da parte della ditta appaltatrice una notevole quantità di rifiuti speciali derivanti dalla demolizione, stante la presenza di vari soggetti con incarichi quali il dirigente del servizio di edilizia pubblica della predetta Provincia, il direttore dei lavori per conto della Provincia stessa ente appaltante e il direttore tecnico di cantiere per la ditta appaltatrice e il Comune che richiede lo smaltimento dei rifiuti e il ripristino della zona (24).

In questo caso, caratterizzato da una pluralità di obbligati, si ravvisa la responsabilità gestionale in capo al dirigente del settore in virtù del rapporto organico con l'ente territoriale Provincia, ritenuta, in ogni caso, e per essa il dirigente, la detentrica di rifiuti; e per la qualifica rivestita di dirigente del settore senza aver affidato ad altri detto compito, ma in termini sostanzialmente analoghi all'impostazione prevalente sin qui descritta, si sostiene la necessità di provare in capo all'ente proprietario dell'area una condotta agevolatrice, desumibile anche in via deduttiva e logica, connotabile in termini di colpa.

Affinché il dirigente abbia effettiva conoscenza dell'illecito deposito dei rifiuti, è sufficiente la colpevole ignoranza dei fatti e la conoscenza dell'ordinanza sindacale di ripristino dei luoghi, il cui presupposto per l'emaneazione è la sussistenza almeno della colpa in capo al proprietario dell'area, su cui altri hanno introdotto rifiuti, configurando così una discarica, un deposito incontrollato o uno stoccaggio illecito, in quanto effettuato in area diversa dal luogo di produzione.

Secondo la sentenza riportata, il direttore di cantiere, nominato dall'appaltatore, svolge una serie di funzioni connesse all'organizzazione del lavoro con mezzi, attrezzature e personale e al controllo della rispondenza dell'opera al progetto, pertanto qualora avesse avuto un'esplicita delega, poteva essere anche investito della responsabilità relativa allo smaltimento dei rifiuti, nei confronti della sola impresa appaltatrice.

Il direttore dei lavori nominato dall'ente appaltante ha il compito di accertare la regolare realizzazione dell'opera e non assume alcuna posizione di garanzia e non ha alcun obbligo in tema di rifiuti, sicché la sua evocazione non assume alcun rilievo, mentre appare essere anche il committente in una posizione di garanzia in ordine all'obbligo di smaltire i rifiuti secondo le modalità prescritte dal d.lgs. n. 22 del 1997 (25).

Il principio della necessità che i comproprietari siano responsabili quantomeno a titolo di concorso del reato di cui all'art. 51 è uniformemente accolto anche in caso di applicazione della confisca dell'area in comproprietà.

Difatti, in caso di condanna per il reato di cui all'art. 51, comma 3 del d.lgs. n. 22 del 1997, non è possibile disporre la confisca dell'area, sulla quale è realizzata la discarica, in caso di comproprietà dell'area stessa, se non nell'ipotesi in cui tutti i comproprietari siano responsabili, quantomeno a titolo di concorso dell'illecito citato (26).

È ritenuta parimenti applicabile la confisca anche nel caso di appartenenza dell'area ad una persona giuridica ossia a soggetti, quali le società, sforniti di capacità penale, atteso che l'attività illecita è stata posta in essere da una persona giuridica attraverso i propri organi rappresentativi, mentre a costoro farà carico la responsabilità penale per i singoli fatti di reato, ogni altra conseguenza patrimoniale ricade sull'ente esponenziale in nome e per conto del quale la persona fisica ha agito, con la sola esclusione dell'ipotesi di avvenuta rottura del rapporto organico per avere l'imputato agito di propria esclusiva iniziativa (27).

Silvia Battistini

(22) Cons. Stato, Sez. V 4 marzo 2008, n. 807, in *LexAmbiente.it, Rifiuti e in AmbienteDiritto.it, Giurisprudenza rifiuti*, 2008.

(23) Cass. Sez. III Pen. 9 gennaio 2007, n. 137, Mancini, in *AmbienteDiritto.it, Giurisprudenza rifiuti*, 2007.

(24) Cass. Sez. III Pen. 27 gennaio 2004, n. 2662, P.M. in proc. Zanoni, in *Foro it.*, 2004, 550.

(25) Cass. Sez. III Pen. 21 aprile 2000, n. 4957, Rigotti ed altri, rv.

215.945, in *JurisData*, Milano.

(26) Cass. Sez. III Pen. 21 febbraio 2006, n. 6441, Serra, in questa Riv., 2007, 121, con nota di L. MAZZA, *Sui limiti della confisca di area in comproprietà destinata a discarica non autorizzata*.

(27) Cass. Sez. III Pen. 16 novembre 2004, n. 44426, Vangi, in *Mass. pen.*, 2005, 373; Cass. Sez. III Pen. 9 gennaio 2004, n. 299, Andrisano, in *AmbienteDiritto.it, Giurisprudenza rifiuti*, 2004.

I

Cass. Sez. III Pen. - 13-4-2007, n. 15061 - De Maio, pres.; Marmo, est.; Favalli, P.M. (parz. diff.) - Sarto, ric. (*Conferma Trib. lib. Vicenza 29 settembre 2006*)

Animali - Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Maltrattamenti di animali - Abuso di collare «antiabbaio» - Reato di cui all'art. 727 c.p. - Configurabilità. (C.p., art. 727 ter)

L'abuso nell'uso del collare coercitivo di tipo elettrico «antiabbaio» integra il reato di maltrattamento di animali, di cui all'art. 727 c.p., atteso che ogni comportamento produttivo nell'animale di sofferenze che non trovino adeguata giustificazione costituisce incrudelimento rilevante ai fini della configurabilità del citato delitto contro il sentimento per gli animali (1).

II

Cass. Sez. III Pen. - 28-11-2007, n. 44287 - Postiglione, pres.; De Maio, est.; Montagna, P.M. (conf.) - Belloni, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Massa, Sez. dist. Pontremoli 2 ottobre 2006*)

Animali - Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Maltrattamenti di animali - Condotte produttive di dolore - Configurabilità del reato - Sussistenza. (C.p., art. 727)

Configurano il reato di maltrattamenti di animali, anche nella formulazione novellata di cui all'art. 727 c.p., non soltanto quei comportamenti che offendono il comune sentimento di pietà e mitezza verso gli animali destando ripugnanza per la loro aperta crudeltà ma anche quelle condotte che incidono sulla sensibilità dell'animale, producendo un dolore. (Nella specie il maltrattamento era consistito nella detenzione, all'interno di un canile, di animali obbligati in recinti e gabbie carenti dei requisiti previsti dalla legge ed in condizioni igieniche disastrose) (2).

I

(Omissis)

Con il secondo motivo la ricorrente deduce che con ordinanza del 5 luglio 2005 il Ministero della salute aveva previsto che l'uso del collare elettrico e di analogo strumento che provocasse effetti di dolore sui cani rientrasse nella disciplina sanzionatoria prevista dall'art. 727 c.p.

Peraltro l'efficacia di detta ordinanza era stata limitata nel termine di un anno a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione avvenuta nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 del 9 luglio 2005.

Doveva quindi concludersi che alla data dell'accertamento l'uso del collare antiabbaio non fosse penalmente sanzionato. Anche il secondo motivo è infondato.

L'uso del collare antiabbaio, a prescindere dalla specifica ordinanza ministeriale e dalla sua efficacia, rientra nella previsione del codice penale che vieta il maltrattamento degli animali e nel caso in esame il referto medico del veterinario richiamato nella richiesta di sequestro preventivo attestava lo stato di sofferenza dell'animale. In proposito questa Corte ha precisato che costituisce incrudelimento senza necessità nei confronti di animali, suscettibile di dare luogo quanto meno al reato di cui all'art. 727 c.p. ogni comportamento produttivo nell'animale di sofferenze che non trovino giustificazione nell'insuperabile esigenza di tutela non altrimenti realizzabile di valori giuridicamente apprezzabili, ancorché non limitati a quelli primari cui si riferisce l'art. 54 c.p., rimanendo quindi esclusa detta giustificazione quando si tratti soltanto della con-

venienza ed opportunità di reprimere comportamenti eventualmente molesti dell'animale che possano trovare adeguata correzione in trattamenti educativi etologicamente informati e quindi privi di ogni forma di violenza o accanimento (v. per tutte Cass. Sez. III sent. n. 43230 del 12 novembre 2002).

(Omissis)

II

(Omissis)

Con il secondo motivo il ricorrente denuncia inosservanza o erronea applicazione dell'art. 727 c.p., in quanto in base alla nuova formulazione della norma «non è sufficiente per la consumazione del reato che le condizioni di custodia dell'animale appaiano incompatibili con la natura dello stesso, ma occorre che le stesse siano produttive di gravi sofferenze», laddove nel caso in esame il Tribunale «non ha speso neppure una parola per chiarire e documentare se gli animali ricoverati (...) fosse effettivamente in stato di grave sofferenza».

Il ricorrente aggiunge che, se «il Tribunale si fosse effettivamente curato di accertare lo stato di salute dei cani, e cioè se gli stessi stessero o avessero subito gravi sofferenze, sicuramente non sarebbe giunto a una pronuncia di condanna».

Anche tale motivo è inammissibile per manifesta infondatezza, avendo la sentenza impugnata, all'esito della lunga esposizione di cui si è detto, rilevato che sia i Carabinieri che la veterinaria nominata C.T.U. avevano descritto le condizioni constatate nel canile, «espresse documentalmente in tutta la crudezza delle immagini, così come apparse agli operatori (...), tanto da poter essere definita l'esposizione di tali soggetti come il ritratto parlante di una situazione (...) che può essere sancita solo come disumana, in quanto il maltrattamento-dolore è una violazione delle leggi naturali, biologiche, fisiche e psichiche di cui l'animale è portatore, con conseguente sua sofferenza».

La sentenza è, quindi, passata (pag. 16) alla descrizione dei maltrattamenti, definiti di tipo ambientale, igienico e alimentare, per pervenire alla conclusione che il canile era «nient'altro che un *lager*, un ghetto per animali sfortunati (...) perché imprigionati in uno stato di penosa sopravvivenza».

In definitiva, la sentenza impugnata ha fatto ineccepibile applicazione del consolidato indirizzo di questa Corte, secondo cui configurano il reato di maltrattamenti, anche nella formulazione novellata, «non soltanto quei comportamenti che offendono il comune sentimento di pietà e mitezza verso gli animali destando ripugnanza per la loro aperta crudeltà, ma anche quelle condotte, ed è questo il caso accertato che incidono sulla sensibilità dell'animale, producendo un dolore». È davvero incomprensibile come il ricorrente possa sostenere che sia mancata, da parte del giudice di merito, la sofferenza inferta agli animali.

Il ricorso va pertanto dichiarato inammissibile.

(Omissis)

(1) USO DI COLLARE ANTIABBAIO ED INCRUDELIMENTO SENZA NECESSITÀ NEI CONFRONTI DI CANI.

Una ipotesi di maltrattamento di cane meticcio, consistente nella apposizione sull'animale di un collare coercitivo di tipo elettrico antiabbaio, è stata presa in considerazione dalla prima delle pronunce in rassegna della Suprema Corte, la quale ribadisce che una tale condotta è sussumibile quanto meno sotto il rigore punitivo dell'art. 727 comma secondo c.p. (1) nella formulazione introdotta dalla l. 20 luglio 2004, n. 189.

(1) Sulle vicende normative che hanno portato a continue modifiche dell'originario testo dell'art. 727 c.p. cfr. POMANTI, *Maltrattamento*

di animali. La tutela penale, Roma, 1997, 25 e ss.

Infatti, pur avendo attualmente la norma codicistica l'intitolazione «abbandono di animali», riduttiva rispetto al suo più ampio contenuto, al secondo comma punisce chiunque detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura e produttive di gravi sofferenze. A nulla, pertanto, rileva, nel caso di specie, la vigenza o meno dell'ordinanza in data 5 luglio 2005 del Ministero della salute la quale aveva ritenuto specificamente, come si legge in sentenza, che il collare in questione fosse un congegno proibito in quanto strumento che provoca sensazioni di dolore sui cani, non solo perché al termine della sua vigenza di un anno scadente il 9 luglio 2006 è stata reiterata in data 12 dicembre 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 gennaio 2007, n. 10 (2), ma anche per il rilievo della indipendenza della contravvenzione descritta nell'art. 727, comma secondo, c.p. rispetto al contenuto della predetta ordinanza.

L'art. 4 di quest'ultima vieta l'uso di collari elettrici o di altri congegni atti a determinare scosse o impulsi elettrici sui cani capaci di procurare paura e sofferenza e di generare reazioni di aggressività da parte degli animali stessi, sicché, secondo la Suprema Corte, l'impiego di tali strumenti si configura come condotta di maltrattamento e chiunque li utilizzi è perseguibile ai sensi dell'art. 727, comma secondo, c.p. (3).

Non si vede però come possa addivenirsi ad una tale mite conclusione, adombrata nella sentenza in rassegna, posto che l'art. 544 *ter* c.p., introdotto dalla l. 20 luglio 2004, n. 189, punisce a titolo delittuoso nel suo primo comma chiunque sottopone a sevizie gli animali per crudeltà o senza necessità. Di fronte a tale inequivocabile dizione normativa sembra che nella fattispecie considerata dal Supremo Collegio siano riscontrabili tutti gli estremi della nuova fattispecie inserita di recente nella trama del codice penale fra i delitti contro il sentimento per gli animali (4); invero l'uso del termine «sevizie», quale modalità alternativa di realizzazione dell'illecito, sta ad indicare l'inflizione all'animale di intensi tormenti fisici come sono quelli prodotti dal collare elettrico, o dalla mancata somministrazione di acqua o alimenti.

Alla luce delle suesposte considerazioni appare, quindi, del tutto legittimo il sequestro preventivo del cane meticcio in vista della confisca dell'animale che è obbligatoria in ipotesi di condanna ai sensi dell'art. 544 *sexies* c.p. anch'esso introdotto dalla l. 20 luglio 2004, n. 189.

Nella seconda pronuncia in rassegna la Suprema Corte ribadisce che il titolare di un canile, il quale aveva sottoposto gli animali ivi custoditi (in una sorta di *lager*) a modalità di allevamento particolarmente dolorose obbligandoli in recinti e gabbie carenti altresì dei prescritti requisiti igienici con rischi di infezioni e contagi, spende una condotta di maltrattamento offensiva non solo del comune sentimento di pietà e mitezza verso gli animali ma incidente anche sulla sensibilità dell'animale producendo una grave sofferenza per le condizioni di penosa sopravvivenza, così da ritenere integrata in ogni suo elemento la contravvenzione contemplata dall'art. 727, comma secondo, c.p. Il maltrattamento-dolore costituisce, infatti, una violazione delle leggi naturali, biologiche, fisiche e psichiche di cui l'animale è portatore con conseguente sua sofferenza (5).

La lettura di queste prime pronunce della Cassazione sul nuovo testo dell'art. 727 c.p. (6) evidenzia un orientamento ancora timoroso nei confronti delle radicali innovazioni introdotte dalla l. 20 luglio 2004, n. 189 e dimostra una certa riluttanza ad attribuire agli animali, in quanto esseri senzienti, una loro propria soggettività giu-

ridica, anche se non si ritenga di aderire alla tesi, largamente diffusa in altre culture, della assunzione dell'egualianza fra tutte le creature autocoscienti ed autonome, implicante un vero diritto al rispetto della loro vita (7).

Patrizia Mazza

(2) In proposito cfr. MAZZA P., *Aggressività dei cani e incolumità pubblica*, in questa Riv., 2007, 380-381.

(3) Sulle modificazioni del testo che hanno interessato la norma codicistica cfr. MAZZA P., *Le condotte di maltrattamento degli animali fra vecchia e nuova disciplina*, in questa Riv., 2007, 262-263. In giurisprudenza in fattispecie relativa ad un cane trasportato da un luogo ad un altro rinchiuso nel bagagliaio di piccole dimensioni di una autovettura cfr. Cass. 28 maggio 2004, n. 24330, Brao, in *Mass. dec. pen.*, 2005, 71.

(4) Cfr. MAZZA P., *I delitti contro il sentimento per gli animali*, in questa Riv., 2004, 742-743.

(5) Cfr. MIDGLEY, *Perché gli animali. Per una visione più «umana» dei nostri rapporti con le altre specie*, Milano, 1985, *passim*.

(6) La BASINI, *La nuova fisionomia del reato di «maltrattamento di animali» (art. 544-ter c.p.)*. Note critiche ad una recente pronuncia della Cassazione, in *Ind. pen.*, 2007, 759, ritiene invece che l'art. 727 c.p. incrimini forme residuali, consumate anche in forma omissiva e colposa, suscettibili di incidere soltanto sulla sfera morale-psicologica dell'animale e rispetto alle quali assai complessa è la ricerca probatoria del dolo.

(7) In proposito cfr. SINGER, *Etica pratica*, Napoli, 1989, 56 e ss.

*

I

Cass. Sez. III Pen. - 21-6-2007, n. 24477 - Lupo, pres.; Ianniello, est.; Di Popolo, P.M. (diff.) - P.G., ric. (*Annulla senza rinvio Appello Catanzaro 16 ottobre 2006*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono e deposito incontrollato - Rimozione dei rifiuti abbandonati in un'area di pertinenza aziendale o dell'ente - Ordinanza del sindaco - Omissione - Effetti - Responsabilità dei «titolari di imprese» o dei «responsabili di enti» - Individuazione - Reato a consumazione istantanea.
(D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 14, 51, comma 2; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 255 comma 3, 256, comma 2)

La contravvenzione di cui all'art. 51, comma 2 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, a consumazione istantanea e punita con le sanzioni penali di cui al primo comma del medesimo articolo (oggi riprodotto in piena continuità normativa nei due commi dall'art. 256, comma 2 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) consiste nell'atto dell'abbandono o del deposito incontrollato di rifiuti da parte dei «titolari di imprese» o dei «responsabili di enti». La relativa condotta può consistere in un comportamento attivo dei titolari di imprese o dei responsabili di enti, di diretta partecipazione all'operazione vietata anche attraverso ordini impartiti ai collaboratori oppure in un comportamento omissivo, consistente nella mancata adozione di misure doverose atte ad evitare l'evento prevedibile o previsto o nella omissione della necessaria vigilanza sull'operato dei collaboratori dipendenti concorrente a cagionare l'evento. In nessun caso la responsabilità per la contravvenzione in esame può invece estendersi al titolare di impresa o al responsabile di ente che non si attivi per rimuovere i rifiuti abbandonati in un'area di pertinenza aziendale o dell'ente, in ragione del fatto che in forza della relativa norma incriminatrice non grava su tale soggetto alcun obbligo di impedire il mantenimento dell'evento lesivo già realizzato o di attivarsi per rimuoverne le conseguenze. Un tale obbligo nasce unicamente in forza dell'art. 14 del d.lgs. n. 22/97, costituisce oggetto di specificazione con ordinanza del sindaco e solo la violazione di tale ordinanza dà luogo alla diversa contravvenzione di cui all'art. 50, comma 2 del medesimo decreto (oggi comma 3 dell'art. 255 del d.lgs. n. 152/06) (1).

II

Cass. Sez. III Pen. - 4-6-2007, n. 21677 - Papa, pres.; Onorato, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Cantelmi, ric. (*Conferma Trib. Tivoli 9 dicembre 2005*)

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Deposito incontrollato - Affittuario del terreno - Responsabilità - Sussistenza - Proprietario - Culpa in vigilando - Configurabilità. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 151; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256)

In tema di gestione dei rifiuti, la responsabilità penale per il reato di deposito incontrollato di rifiuti (nella specie costituiti da materiale di risulta edile) è configurabile sia nei confronti dell'affittuario del terreno che, in quanto soggetto cui compete la gestione diretta dell'area occupata dai rifiuti, sia nei confronti del proprietario dell'area, almeno sotto il profilo della culpa in vigilando (2).

I

(*Omissis*)

Il terzo motivo di ricorso è fondato ed esime pertanto il Collegio dall'esame dei restanti due.

La contravvenzione di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 2, a consumazione istantanea e punita con le sanzioni penali di cui all'art. cit., comma 1 (oggi riprodotto in piena continuità normativa nei due commi dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256, comma 2) consiste nell'atto dell'abbandono o del deposito incontrollato di rifiuti da parte dei «titolari di imprese» o dei «responsabili di enti».

La relativa condotta può consistere in un comportamento attivo dei titolari di imprese o dei responsabili di enti, di diretta partecipazione all'operazione vietata anche attraverso ordini impartiti ai collaboratori oppure in un comportamento omissivo, consistente nella mancata adozione di misure doverose atte ad evitare l'evento prevedibile o previsto o nella omissione della necessaria vigilanza sull'operato dei collaboratori dipendenti concorrente a cagionare l'evento.

In nessun caso la responsabilità per la contravvenzione in esame può invece estendersi al titolare di impresa o al responsabile di ente che non si attivi per rimuovere i rifiuti abbandonati in un'area di pertinenza aziendale o dell'ente, in ragione del fatto che in forza della relativa norma incriminatrice non grava su tale soggetto alcun obbligo di impedire il mantenimento dell'evento lesivo già realizzato o di attivarsi per rimuoverne le conseguenze.

Un tale obbligo nasce unicamente in forza del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 14, costituisce oggetto di specificazione con ordinanza del sindaco e solo la violazione di tale ordinanza dà luogo alla diversa contravvenzione di cui al d.lgs. cit., art. 50, comma 2 (oggi del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 255, comma 3).

Viceversa la sentenza impugnata, col ritenere la ricorrente responsabile del reato di cui al d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, comma 2, nonostante che l'abbandono o il deposito incontrollato dei rifiuti fosse avvenuto antecedentemente all'incarico da lei ricevuto di legale rappresentante della società che gestiva la cava e in difetto di qualsivoglia ordinanza da parte del sindaco del Comune, necessariamente fa carico a lei (e alla società che rappresenta) di un obbligo di garanzia esteso all'attivazione per rimuovere le conseguenze di un reato già consumato, che la norma incriminatrice non le imponeva.

La contravvenzione in esame essendo stata eventualmente commessa da colui che al momento del fatto di deposito incontrollato era il legale rappresentante della società nel cui ambito avveniva il deposito in concorso con gli autori materiali della condotta lesiva, ne consegue che la sentenza impugnata va annullata senza rinvio perché l'imputata non ha commesso il fatto di reato contestatole.

(*Omissis*)

II

(*Omissis*)

1 - Con sentenza del 9 dicembre 2005 il Tribunale monocratico di Tivoli ha dichiarato C.A. - quale legale rappresentante

te della s.r.l. Immobiliare Agricola Ponte Lucano, proprietaria del terreno - e C.C. - quale amministratore della s.n.c. Gruppo Autotrasportatori Cantelmi, affittuaria dello stesso terreno - colpevoli del reato di cui al d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, comma 2 [per aver depositato in modo incontrollato sul predetto terreno rifiuti non pericolosi, consistenti in inerti provenienti da demolizioni edili: in (*omissis*), località (*omissis*) il (*omissis*)]; mentre li ha assolti per non aver commesso il fatto dal reato di cui al d.p.r. n. 380 del 2001, art. 44, lett. c) (loro contestato per aver realizzato nel terreno un piazzale per il rimessaggio di automezzi pesanti) e dal reato di cui al d.lgs. n. 490 del 1999, art. 163, (loro contestato per aver realizzato il predetto piazzale in zona soggetta al vincolo paesaggistico).

Per l'effetto, il giudice ha condannato gli imputati alla pena di euro 15.000,00 di ammenda ciascuno, nonché in solido al risarcimento dei danni a favore delle parti civili costituite, da liquidarsi in separata sede.

2 - Il difensore dei C. ha proposto appello, convertito *ex lege* in ricorso, chiedendo: a) in via principale l'assoluzione di entrambi gli imputati con formula liberatoria e comunque l'assoluzione di C.C. per non aver commesso il fatto; b) in via graduata il proscioglimento per prescrizione del reato.

In sostanza, il difensore, dopo aver ricostruito la storia della costruzione di un muro di recinzione del terreno *de quo* e della successiva demolizione, sostiene che immediatamente prima della ordinanza sindacale di demolizione (emessa in data 20 aprile 2001) il muro era stato abbattuto e i blocchetti di cemento residuati dall'abbattimento erano stati abbandonati sul terreno, per tenerli a disposizione per altre eventuali utilizzazioni.

Osserva inoltre che:

- C.C., in quanto semplice conduttore del terreno, andava esente da ogni responsabilità;

- il cumulo di blocchetti, inferiore a 20 mc, esisteva alla data dell'accertamento (6 novembre 2003), ma - contrariamente a quanto riferito dal teste P. - era già stato rimosso nel giugno 2004;

- considerata la loro riutilizzabilità, i blocchetti di cemento non potevano qualificarsi come rifiuti;

- il reato si era estinto per prescrizione sin dall'ottobre 2005, considerato che il muro era stato demolito nell'aprile 2001;

- era infondata la condanna al risarcimento delle parti civili, giacché queste si erano costituite per i danni derivati dagli altri reati, per i quali era intervenuta assoluzione.

3 - Il ricorso è infondato e va respinto.

In ordine alla sussistenza del reato, basti considerare che - come è stato motivatamente accertato dal giudice di merito ed è stato ammesso dallo stesso difensore - i materiali provenienti dalle demolizioni edilizie giacevano nel terreno *de quo* almeno dall'aprile 2001 al 6 novembre 2003, sicché il deposito, avendo superato abbondantemente il periodo di un anno, non poteva qualificarsi come temporaneo ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 6, comma 1, lett. m).

Né - contrariamente all'assunto del difensore - poteva escludersi la natura di rifiuti, trattandosi di materiali provenienti da demolizioni che non erano stati concretamente riutilizzati, ma anzi erano stati abbandonati sul suolo per oltre due anni. Era pertanto integrato il contestato reato di deposito incontrollato di rifiuti previsto e punito dal d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, comma 2.

Neppure poteva ritenersi maturata la prescrizione, perché questa cominciava a decorrere dal 6 novembre 2003, data nella quale era stata accertata la permanenza della condotta incriminata di abbandono dei rifiuti sul suolo.

Quanto alla responsabilità personale, non può certamente escludersi quella dell'affittuario del terreno, che anzi è il primo al quale deve addebitarsi la demolizione del muro e il deposito incontrollato dei materiali di risulta, proprio perché egli aveva la gestione diretta del terreno.

Sussiste anche la responsabilità del proprietario, almeno sotto il profilo della *culpa in vigilando*.

Infine, anche le statuizioni civili appaiono corrette.

I proprietari dei terreni vicini, infatti, si sono costituiti parti civili, lamentando il danno derivante dal degrado ambientale connesso all'abbandono dei rifiuti sul terreno di cui trattasi.

Come tale, il danno civilmente risarcibile era connesso al reato per il quale è intervenuta condanna e permaneva anche dopo l'assoluzione dal reato urbanistico e da quello paesaggistico.

(*Omissis*)

(1-2) SULLA NATURA PERMANENTE, ISTANTANEA OVVERO ISTANTANEA AD EFFETTI PERMANENTI DEL REATO DI ABBANDONO O DEPOSITO INCONTROLLATO DI RIFIUTI DA PARTE DEI TITOLARI DI IMPRESE O DEI RESPONSABILI DI ENTI, DI CUI ALL'ART. 51, COMMA 2, D.LGS. 5 FEBBRAIO 1997, N. 22, OGGI SOSTITUITO DALL'ART. 256, COMMA 2, D.LGS. 3 APRILE 2006, N. 152.

La Corte di cassazione, con le sentenze in epigrafe, è tornata a pronunciarsi sul reato di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti da parte di titolari di imprese o responsabili di enti, di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che ha sostituito l'art. 51, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, soffermando la propria attenzione sul momento consumativo della contravvenzione oggetto della presente trattazione ovverosia sulla natura - istantanea o permanente - della fattispecie incriminatrice; questione rilevante ai fini di una corretta individuazione di responsabilità ma anche in ordine alla prescrizione del reato, all'individuazione del *locus commissi delicti* in rapporto alla competenza per territorio del giudice, ex art. 8 c.p.p., nonché alla successione di leggi penali nel tempo.

Prima di argomentare in ordine a tale orientamento giurisprudenziale, giovano alcune considerazioni, di carattere generale, sulla natura giuridica della contravvenzione in esame.

I fenomeni dell'abbandono e del deposito incontrollato di rifiuti, già con il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, cosiddetto decreto Ronchi, è divenuto oggetto di riscontro da parte del legislatore che, allo scopo di garantire piena tutela all'ambiente ed alla salute dell'uomo, li ha annoverati tra le attività illecite cui applicare una sanzione di tipo amministrativo o penale, a seconda del soggetto che si è reso autore della condotta illecita.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1, del richiamato decreto, «l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati»; il secondo comma della norma prevede altresì che «è vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido e liquido, nelle acque superficiali e sotterranee».

Come anzidetto, il legislatore del '97 ha formulato un sistema sanzionatorio a doppio binario nei confronti dei soggetti responsabili della descritta attività, prevedendo, infatti, ex art. 50, comma 1, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, una sanzione di tipo amministrativo, se il fatto tipico è compiuto da soggetti privati non qualificati; integrando invece reato, ex art. 51, comma 2, del decreto Ronchi, se l'operato è posto in essere da soggetti qualificati, quali i titolari di imprese ed i responsabili di enti.

La ragione di detto diverso trattamento deve essere ricercata nella maggior pericolosità della condotta di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti da parte di soggetti che pongono in essere l'operato nell'ambito di un meccani-

simo di produzione economica e non in modo occasionale come un qualsivoglia cittadino, i cui comportamenti possono essere imputati a non curanza o mancato rispetto dell'ambiente (1).

L'art. 14, terzo comma, secondo periodo, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 ha introdotto, inoltre, un obbligo di rimozione dei rifiuti abbandonati, con relativa restituzione in pristino dello stato dei luoghi da parte dei soggetti che hanno posto in essere l'attività vietata; l'omissione di tale obbligo, disposto con ordinanza sindacale, è colpito da sanzione di tipo penale, ex art. 50, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Come noto il decreto Ronchi, legge quadro del settore, è stato recentemente abrogato dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cosiddetto codice dell'ambiente.

Da un esame comparativo delle due normative, con particolare riferimento alla contravvenzione di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, emerge un sostanziale rapporto di continuità ed omogeneità normativa.

L'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, riproduce, infatti, integralmente la portata dell'abrogato art. 51, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, così come, allo stesso modo, l'art. 255, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, viene mutuato dall'abrogato art. 50, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Quanto evidenziato è indice di una volontà legislativa protesa a contrastare la repressione del deprecabile - e sempre più diffuso - fenomeno dell'abbandono o del deposito incontrollato di rifiuti.

Emerge, dunque, un chiaro ed univoco intento da parte del legislatore di prestare la piena e più completa tutela al bene giuridico protetto; l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti reca infatti un inevitabile danno all'ambiente ed ai luoghi ove la vita si manifesta, causando irreversibili conseguenze, difficilmente arginabili e contrastabili.

Passando poi alle caratteristiche fondamentali della contravvenzione in argomento, se ne evidenzia l'autonomia rispetto alla diversa fattispecie di gestione illecita di rifiuti di cui all'art. 51, comma 1, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (oggi art. 256, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), richiamata dalla norma incriminatrice in esame solo ed esclusivamente *quoad poenam*.

Se infatti l'attività di gestione di rifiuti non autorizzata è ascrivibile alla categoria dei reati comuni, applicandosi a chiunque ponga in essere la condotta descritta, viceversa la fattispecie di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti è qualificabile quale reato proprio; i soggetti attivi sono, infatti, preventivamente individuati dal legislatore.

Sotto il profilo dell'elemento oggettivo del reato, la contravvenzione in esame, come evidenzia la prima sentenza in commento, può manifestarsi mediante una condotta attiva o omissiva.

La prima si concretizza in una diretta partecipazione all'attività illecita da parte dei titolari di imprese o dei responsabili di enti, anche impartendo ordini ai propri collaboratori.

La fattispecie può essere integrata, inoltre, mediante un comportamento omissivo; in tal caso l'ordinamento muove un rimprovero al titolare di imprese o responsabile di enti per non aver adottato misure idonee ad evitare l'evento, ovvero per non aver debitamente vigilato sull'operato dei propri collaboratori (*culpa in vigilando*).

(1) Afferma la Suprema Corte che «la norma è finalizzata ad impedire ogni rischio di inquinamento derivante da attività idonee a produrre rifiuti di una certa continuità, escluse per ciò solo quelle del privato, che si limiti a smaltire i propri rifiuti al di fuori di qualsiasi intento economico» (Cass.

Sez. III 2 marzo 2004, n. 9554, Rainaldi, in questa Riv., 2006, 536, con nota di S. BATTISTINI, *L'attività di gestione di rifiuti non autorizzata* e Cass. III 28 marzo 2006, n. 10629, *ivi*, 2007, 403, con nota di A. COVIELLO, *Sul reato di abbandono incontrollato di fanghi essiccati*).

La natura contravvenzionale della fattispecie incriminatrice in esame, la rende infatti imputabile all'agente sia a titolo di dolo che di colpa.

Quanto al momento consumativo del reato, che interessa ai fini della presente trattazione, la sentenza n. 24477 in rassegna sembra prendere una posizione netta in favore di una dichiarata natura istantanea dell'art. 51, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, oggi sostituito dall'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Ritiene la Suprema Corte trattarsi di reato istantaneo che giunge a consumazione nel momento in cui i rifiuti vengono abbandonati nella totale inosservanza delle regole atte allo smaltimento degli stessi ovvero immessi in acque superficiali o sotterranee.

Nel caso di specie i giudici di legittimità, in accoglimento del ricorso proposto dal legale rappresentante di una società - ritenuto responsabile di aver concorso con altri nel reato di abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, in una piazzola presso la cava di inertii, sita in località Giani, agro di Aiello Calabro - hanno annullato la sentenza senza rinvio, prosciogliendo la ricorrente per non aver commesso il fatto.

La Corte di cassazione ha ritenuto che il legale rappresentante della società fosse esente da responsabilità penale, poiché aveva assunto detta qualifica solo in un tempo successivo alla data di accertamento del deposito dei materiali ritenuti rifiuti pericolosi.

L'evidenziata circostanza, dunque, a giudizio dei giudici di legittimità, non può far sorgere in capo alla ricorrente un obbligo di garanzia di attivarsi per rimuovere le conseguenze di un reato già consumato, che la norma incriminatrice non le imponeva; ciò, anche e soprattutto, in difetto di qualsivoglia ordinanza del sindaco, in presenza della quale, ex art. 14, comma 2, secondo periodo, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, oggi art. 255, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, avrebbe potuto sorgere un obbligo giuridico a suo carico.

La decisione sembra aderire alle note sentenze n. 364 e n. 1085 del 1988 della Corte costituzionale, secondo cui, nel rispetto del principio costituzionale della responsabilità penale personale, è indispensabile che tutti e ciascuno degli elementi che concorrono a contrassegnare il disvalore della fattispecie siano soggettivamente collegati all'agente.

Viceversa, con la seconda pronuncia in esame la Corte di cassazione, sempre con riferimento alla contravvenzione di cui all'art. 51, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ora sostituito dall'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha evidenziato «la permanenza della condotta incriminata di abbandono dei rifiuti sul suolo», ancorando la decorrenza del termine di prescrizione alla data di accertamento di detta permanenza.

Nella fattispecie, i due ricorrenti - l'uno nella veste di affittuario del terreno su cui erano stati abbandonati blocchetti di cemento residuati dall'abbattimento di un muro di recinzione, l'altro di proprietario del medesimo fondo - eccepivano, in via subordinata, l'intervenuta prescrizione della fattispecie in oggetto, dovendosi, secondo i principi generali, ritenere il reato estinto sin dall'ottobre 2005, essendo stato il muro demolito nell'aprile dell'anno 2001.

La Corte ha osservato che la contravvenzione *de qua* non poteva considerarsi ancora prescritta, dovendosi individuare il *dies a quo* della prescrizione del reato nel 6

novembre 2003, data nella quale era stata accertata la permanenza della condotta illecita di abbandono dei blocchetti di cemento.

L'apparente contrasto giurisprudenziale impone una, sia pur breve, disamina dell'istituto della consumazione del reato.

La dottrina è solita distinguere tra reati istantanei e reati permanenti, proprio in considerazione delle peculiarità che contraddistinguono le figure criminose sotto il profilo della durata.

Al fine di delineare le caratteristiche genetiche della diversa natura del reato, sembra doversi condividere quella dottrina (2) che aderisce alla distinzione della fase conclusiva dell'*iter criminis* nei due segmenti temporali della perfezione e della consumazione del reato.

La perfezione del reato rappresenta quel periodo temporale in cui l'azione od omissione, posta in essere dall'agente, manifesta in concreto - e dunque nella realtà - tutti gli elementi costitutivi della fattispecie astratta, dando origine ad una situazione dannosa o pericolosa per il bene giuridico protetto.

Si parla invece di consumazione quando il reato raggiunge il massimo stadio di lesione o esposizione a pericolo del bene tutelato, ovvero sia quando, in altri termini, il reato è venuto per così dire a «cessare» (3) e l'offesa al bene giuridico può ritenersi realizzata nella completa estensione voluta dall'agente (4).

Nel reato istantaneo, di regola, perfezione e consumazione coincidono.

Il reato permanente, invece, si apprezza per la sussistenza di una fase - detta appunto «permanenza» - successiva alla perfezione del reato, di durata non preventivamente determinabile (5), dovuta alla condotta volontaria - commissiva od omissiva - del soggetto agente.

Ai fini dell'esistenza del reato permanente occorre, dunque, da un lato che lo stato dannoso o pericoloso instaurato dalla condotta illecita del soggetto, con la perfezione del reato, non si esaurisca in un solo istante, bensì prosegua per un successivo periodo temporale; dall'altro, che il protrarsi della situazione giuridica offensiva, dipenda dalla condotta volontaria dell'autore che, in qualunque momento, è potenzialmente in grado di far cessare la persistenza della situazione anti-giuridica.

Dai reati istantaneo e permanente, la dottrina (6) distingue, concettualmente, il reato istantaneo ad effetti permanenti; detta tipologia è rappresentata da quei reati a natura istantanea le cui conseguenze lesive assumono carattere duraturo nel tempo.

Per questa tipologia di reato, l'offesa al bene giuridico si realizza ed esaurisce nel momento storico della perfezione di tutti gli elementi costitutivi del reato e cioè nello stesso istante in cui il reato giunge a consumazione; le conseguenze dannose o pericolose originate dalla condotta anti-giuridica continuano, tuttavia, a perdurare nella fase successiva alla consumazione del reato.

Sebbene la dottrina (7) tenda ad escludere che detta tipologia di reati possa assurgere ad autonoma categoria, poiché quasi tutti i reati possono avere, quanto meno in astratto, conseguenze dannose più o meno irreparabili, non si può tuttavia far a meno di annoverarla quale classificazione idonea a ricomprendere una serie di fattispecie - che non trova cittadinanza propria tra i reati di natura perma-

(2) R. GAROFOLI, *Manuale di diritto penale, Parte generale*, Milano, 2006, 726.

(3) R. GAROFOLI, *ult. op. cit.*, 726.

(4) VOGLER, in *Jeschek-Rub-Wills, Leipziger Kommentar*, 10 Aufl., Berlin-New York, 20-22 vor 22.

(5) R. GAROFOLI, *ult. op. cit.*, 727.

(6) T. PADOVANI, *Diritto penale*, VIII, Milano, 266.

(7) F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, XVI, Milano, 2003, 269 e FIANDACA - MUSCO, *Diritto penale*, V, 2007, 196.

nente o istantanea – i cui effetti antigiusuridici permangono nonostante il conseguimento dell'evento, in forza di una volontaria condotta permissiva del colpevole che, pur essendo in grado di eliminarli, si astiene dal farli cessare.

Occorre dunque, alla luce delle asserzioni svolte, addentrarsi nella ricerca dell'essenza più intima della particolare struttura della contravvenzione di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, al fine di ricondurla in una delle sopra descritte categorie.

Tale arduo compito di individuazione della natura permanente o istantanea di un reato, non può che incombere sull'interprete, non potendo l'operazione ermeneutica di distinzione della natura giuridica di un reato, così come affermato dalla Corte costituzionale (8), «dipendere da un'esplicita ed apodittica qualificazione del legislatore, ma dalla sua naturale essenza, trattandosi di un carattere che inerisce alla qualità delle condotta così come si presenta nella realtà. Il legislatore descrive la condotta che intende elevare ad oggetto della qualificazione, ma non la crea, perché essa ha una sua naturale struttura di cui il legislatore prende atto».

Di talché, sembra opportuno far proprio il criterio indicato dalla giurisprudenza di legittimità (9) per distinguere la natura istantanea o permanente del reato.

Sostiene detta giurisprudenza che «il più importante criterio per distinguere un reato permanente da uno istantaneo con effetti permanenti è costituito proprio dalla possibilità offerta al reo, nei reati permanenti, di far cessare l'attività antigiusuridica in qualsiasi momento».

Alla luce delle linee guida mutate dalla richiamata giurisprudenza e riavvicinandosi ad entrambe le pronunce giurisprudenziali in narrativa, sembra doversi ritenere che la contravvenzione di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti di cui all'art. 51, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, oggi sostituito dall'art. 256, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, debba essere apprezzata nella specie di reato istantaneo ad effetti permanenti.

Come si è detto il reato permanente è caratterizzato da una condotta continuativa del reo che non si esaurisce in un solo istante, bensì si protrae, successivamente al momento della perfezione del reato, per un tempo apprezzabile e per effetto di un atteggiamento volontario del soggetto agente.

Orbene tali requisiti sembrano non convivere nella tipica condotta di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, che esaurisce i suoi effetti e la sua portata nel momento in cui il soggetto compie l'atto di abbandono o lascia i rifiuti a deposito incontrollato.

L'attività di abbandonare o depositare una cosa è, infatti, un chiaro sintomo di indifferenza del soggetto nei confronti della cosa stessa; il medesimo soggetto, compiuta la condotta illecita di abbandono o deposito della cosa, nel successivo lasso temporale non pone in essere alcuna ulteriore attività antigiusuridica tale da determinare uno stato di

permanenza.

E ciò perché l'agente al momento dell'abbandono o deposito, in cui si perfeziona – e consuma – la fattispecie incriminatrice *de qua*, perde ogni potere di controllo o signoria sulla cosa, manifestando nei confronti di essa il più totale ed assoluto disinteresse.

Lo stesso soggetto agente, nella fase successiva all'abbandono o deposito, non è più in grado, quindi, di incidere sulla già avvenuta attività antigiusuridica, con la conseguente logica impossibilità di dar luogo ad una fase di permanenza del reato.

Tutt'al più, l'eventuale riparazione spontanea delle conseguenze dannose o pericolose del reato potrebbe rilevare, ove ne sussistano i presupposti, ai fini del riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 62, comma 1, n. 6, c.p., per essersi l'agente, prima del giudizio e fuori del caso preveduto nell'ultimo capoverso dell'art. 56 c.p., adoperato spontaneamente ed efficacemente per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato.

Tuttavia, al contrario dei reati di natura propriamente istantanea, non si può far a meno di registrare nella contravvenzione in esame una sintomatica durata delle conseguenze dannose o pericolose della compiuta attività illecita, a seguito dell'avvenuta consumazione del reato.

L'abbandono o deposito di rifiuti, al di fuori di ogni controllo, può generare infatti conseguenze dannose o pericolose non solo nel luogo in cui l'attività si è verificata, ma anche nelle zone circostanti e limitrofe con effetto cosiddetto radiante che, soprattutto nei casi di abbandono o deposito di rifiuti pericolosi, può determinare conseguenze addirittura devastanti per l'ambiente.

Facile immaginare, dunque, il proliferare di danni – e di possibili richieste risarcitorie – in conseguenza un'unica tipica condotta antigiusuridica.

Alla luce di quanto rilevato, attesa l'asserita essenza di reato istantaneo ad effetti permanenti della contravvenzione in argomento, sembra doversi ritenere, in conclusione, che ai fini della decorrenza della prescrizione del reato debba farsi riferimento, *ex art.* 158 c.p., al giorno in cui sono cessati gli effetti negativi del reato di cui, però, sarà responsabile chi originariamente ha abbandonato o depositato rifiuti.

Quanto invece alla determinazione del luogo di competenza territoriale del giudice destinatario della regiudicanda, sembra doversi individuare lo stesso, *ex art.* 8, comma 1, c.p.p., nel luogo in cui il reato è stato consumato.

In caso invece di successioni di leggi penali del tempo, la natura di reato istantaneo ad effetti permanenti, esclude l'applicabilità della legge successiva, se si tratta di legge più severa, ancorché le conseguenze dannose o pericolose abbiano a protrarsi sotto la sua vigenza.

Francesco Caroleo Grimaldi - Antonio Maio

(8) Corte cost. 26 novembre 1987, n. 520, in *Giur. cost.*, 1987, 3392.

(9) Cass. Sez. III 7 febbraio 2007, n. 5025, secondo cui «La contravvenzione di cui al primo comma dell'art. 24 del d.p.r. 203 del 1988, ora punita dall'art. 279 del d.lgs. n. 152 del 2006, ha natura permanente e non istantanea con effetti permanenti, sia perché è tutta la condotta che si perpetua nel tempo, sia perché l'autore del reato ha la possibilità di fare cessare in qualsiasi momento la condotta antigiusuridica. Il più importante criterio per distinguere un reato permanente da uno istantaneo con effetti permanenti è costituito proprio dalla possibilità offerta al reo, nei reati permanenti, di fare cessare l'attività antigiusuridica in qualsiasi momento. La fissazione di un termine per la richiesta dell'autorizzazione non determina alla scadenza di esso la cessazione della permanenza perché l'autorizzazione, nella materia

in questione, non svolge solo il ruolo di rimozione di un ostacolo all'esercizio di alcune facoltà, ma anche e soprattutto quello di consentire all'autorità il controllo del rispetto della normativa al fine di verificare la tollerabilità delle emissioni. Siffatta esigenza di controllo non cessa certamente con la scadenza del termine fissato per la richiesta dell'autorizzazione. Invero la norma è finalizzata alla tutela della qualità dell'aria e l'autorizzazione costituisce un mezzo di controllo preventivo sugli impianti potenzialmente inquinanti onde verificare la tollerabilità delle emissioni e l'adozione di appropriate misure preventive (Cass. Sez. III 21 dicembre 1994, n. 12710, D'Alessandro, in *Cass. pen.*, 1995, 3509; Cass. Sez. III 15 febbraio 1999, n. 1918, Busetto, *rv.* 213.324; Cass. Sez. III 27 maggio 2004, n. 24189, Armenio, *rv.* 228.879)».

Trib. Nola - 21-11-2007 - Bottillo, pres. ed est. - F.F. ed M.M.

Sanità pubblica - Contravvenzioni - Inosservanza ordine dell'autorità - Rimozione di materiale inquinante - Verifica di determinati requisiti dell'atto - Irrilevanza pubblica dell'intervento - Insussistenza del reato.

(C.p., art. 650)

Nell'ipotesi di mancata ottemperanza all'ordinanza sindacale con cui si intimava la rimozione ad horas del materiale inquinante e lo smaltimento immediato dell'amianto secondo le modalità fissate nel medesimo provvedimento, incombe sul giudice l'obbligo di verificare: 1) se il provvedimento presenti i tipici vizi di legittimità; 2) se il provvedimento corrisponda effettivamente alla funzione legale tipica assegnatagli dall'ordinamento; 3) se, per la sua formulazione sia, in rapporto alla particolare situazione che s'intende tutelare, eseguibile nei tempi e nelle modalità prescritte. Ne consegue che, ove si escluda la rilevanza pubblica dell'intervento per mancanza di pericolo per la pubblica incolumità, l'imputato va assolto per insussistenza del reato (1).

(Omissis)

In punto di diritto deve evidenziarsi che la contravvenzione di cui all'art. 650 c.p. richiede che l'agente ometta di osservare un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragioni di giustizia, di sicurezza, d'ordine pubblico o d'igiene. Il reato si perfeziona con la scadenza del termine previsto nel provvedimento e si protrae per tutto il tempo della volontaria omissione, trattandosi di un reato di natura permanente laddove la situazione anti-giuridica cessa con l'esecuzione dell'ordine impartito (Cass. Sez. I Pen. 15 febbraio 1997, n. 1434).

Quanto alla legalità del provvedimento, il giudice è tenuto a compiere tale valutazione ed a verificare quindi in primo luogo se il provvedimento presenti i tipici vizi di legittimità; in secondo luogo, se il provvedimento corrisponda effettivamente alla funzione legale tipica assegnatagli dall'ordinamento e se, per la sua formulazione sia, in rapporto alla particolare situazione che s'intende tutelare, eseguibile nei tempi e nelle modalità prescritte.

In altri termini, l'inosservanza deve riguardare un ordine specifico e determinato impartito ad un soggetto ben individuato e contenere un'adeguata motivazione relativa alle ragioni che ne hanno giustificato l'adozione al fine del sindacato di legittimità sotto il profilo dell'eccesso di potere.

L'inosservanza deve poi riguardare un provvedimento adottato nell'interesse della collettività e non di privati individui, nonché in relazione a situazioni non prefigurate da alcuna specifica previsione normativa che comporti la irrogazione di una autonoma sanzione, trattandosi di una norma penale in bianco di natura sussidiaria diretta a soddisfare l'interesse della pubblica amministrazione (Cass. Sez. I 9 dicembre 1993, n. 11294; Cass. Sez. I Pen. 7 maggio 1999, n. 5755; Cass. Sez. I Pen. 19 gennaio 1993, n. 5023; Cass. Sez. I Pen. 24 giugno 1996, n. 791; Cass. Sez. I Pen. 2 aprile 2001, n. 12924).

Non è peraltro necessario che sia previsto uno specifico termine per adempiere, non incidendo tale omissione sulla legalità del provvedimento.

Ed invero, sia che si imponga un obbligo di fare sia che si imponga un obbligo di astenersi, il soggetto, indipendentemente dal termine, dovrà conformare la sua condotta al comando laddove, in caso di inosservanza, la consumazione del reato di natura omissiva permanente inizierà a decorrere dall'inutile scadenza del termine. Viceversa, in difetto del termine, il momento consumativo del reato decorrerà dalla scadenza di quel termine entro il quale ragionevolmente il soggetto sarebbe stato in grado di obbedire secondo una valutazione discrezionale del giudice che terrà conto del caso concreto e dell'adempimento richiesto. La contravvenzione è invero configurabile quando, pur in assenza del termine, la volontà di non adempiere sia desumibile da comportamenti sintomatici inequivocabilmente assimilabili ad un espresso rifiuto quali la mancata risposta ad inviti dell'autorità ed il tempo trascorso (cfr. tra le altre Cass. Sez. I Pen. 1° febbraio 1993, n. 34; Cass.

Sez. I Pen. 7 giugno 1997, n. 5363).

Ai fini della configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 650 c.p., preliminarmente il giudice è tenuto doverosamente a valutare la «legalità» del provvedimento emesso e verificare in via incidentale l'eventuale esistenza dei tradizionali vizi di legittimità dell'atto amministrativo ovvero la incompetenza, la violazione di legge e l'eccesso di potere o lo sviamento di potere, mentre l'indagine del giudice non può estendersi fino ad invadere la sfera del potere discrezionale della pubblica amministrazione (cfr. Cass. Sez. I Pen. 26 gennaio 1993, n. 5134; Cass. Sez. I Pen. 25 giugno 2004, n. 28584).

Alla luce di tali premesse di diritto e valutate le complessive emergenze processuali, gli imputati vanno prosciolti dalla contestazione loro ascritta, mancando il presupposto indefettibile per la configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 650 c.p. ovvero l'esistenza del provvedimento sindacale legalmente emesso. Invero, veniva prodotta agli atti di causa la sentenza emessa dal T.A.R. Regione Campania in data 8 marzo 2007 che annullava l'ordinanza sindacale n. (omissis) oggetto della odierna contestazione accusatoria. Il Tribunale amministrativo ha, invero, con motivazione assolutamente condivisibile, ritenuto illegittimamente esercitato il potere sindacale di cui all'art. 54 T.U.E.L. di ordinanza contingibile ed urgente riservato, in via straordinaria e quale rimedio sussidiario, alle situazioni di concreto e serio pericolo per la pubblica incolumità. Nel caso di specie, tenuto conto che la situazione di pericolo da rimuovere prospettata nell'ordinanza sindacale n. (omissis) grava esclusivamente su beni privati ed è circoscritta alla incolumità dei proprietari confinanti tale da risolversi in una mera controversia di natura civilistica tra le parti, il potere sindacale deve ritenersi illegittimamente esercitato, attesa la carenza di rilevanza pubblica dell'intervento sul muro di confine, mancando il pericolo per la pubblica incolumità, presupposto indefettibile dell'esercizio del potere straordinario del sindaco di emettere provvedimenti in via di urgenza.

Premesso dunque, il dovere del giudice di verificare preventivamente, al fine di configurare il reato di cui all'art. 650 c.p., la «legalità» del provvedimento che si assume non ottemperato, nel caso di specie va ritenuta non legittima, per le motivazioni suesposte, l'ordinanza sindacale n. (omissis) richiamata nella contestazione accusatoria, ordinanza annullata dal T.A.R. Campania con sentenza dell'8 marzo 2007.

Ne discende l'assoluzione per insussistenza del fatto mancando il presupposto imprescindibile per la configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 650 c.p.

(Omissis)

(1) L'ART. 650 C.P. ED IL POTERE DEL SINDACO DI EMANARE ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI IN MATERIA DI SMALTIMENTO DI AMIANTO.

Durante una sistemazione di un muro pericolante fra due proprietà veniva rilevata la presenza di materiale inquinante (eternit) e di residui di amianto. A seguito di diversi sopralluoghi della Polizia municipale e della A.S.L. Napoli/4 il Comune interessato, in persona del sindaco in carica *pro-tempore*, emetteva in data 30 maggio 2006 una ordinanza per ragioni di igiene e di pericolo per la salute, intimando ai proprietari confinanti la rimozione *ad horas* del materiale inquinante e lo smaltimento immediato dell'amianto. In data 16 giugno 2006 la polizia municipale constatava la mancata ottemperanza all'ordinanza sindacale atteso che la materia inquinante non era stata ancora rimossa, sicché i proprietari venivano tratti a giudizio e successivamente assolti mancando il presupposto indefettibile per la configurabilità della fattispecie di cui all'art. 650 c.p., ovvero l'esistenza di un provvedimento sindacale legalmente emesso.

Le pronunce relative alla contravvenzione in esame hanno da sempre impegnato vivacemente gli studiosi in ragione della complessa «architettura» di tale norma che presenta numerose problematiche interpretative per la sua natura multipla e variabile (1).

L'art. 650 c.p. tutela il bene giuridico della polizia di sicurezza, in quanto riguarda l'ordine pubblico in senso generico, inteso come il buon assetto ed il regolare andamento del vivere civile, cui corrispondono nella collettività l'opinione ed il senso della tranquillità e della sicurezza (2). Poiché è necessario, dunque, che il provvedimento emanato tuteli la tranquillità pubblica e la pace sociale, la rilevanza penale della relativa inosservanza presuppone che essa risulti specificatamente contraria all'interesse del mantenimento dell'ordine pubblico.

Al di là dei rilievi di carattere più generale, parte della dottrina avverte l'esigenza di considerare l'incidenza del provvedimento sulla concreta individuazione del bene tutelato, attribuendo significato determinante all'indicazione delle ragioni del provvedimento contenuta nell'art. 650 c.p. così da individuare l'oggetto specifico della norma in esame nell'obbedienza a determinate classi di provvedimenti dell'Autorità (3). Altra parte della dottrina, invece, osserva innanzitutto come non sia possibile ricavare dall'art. 650 c.p. una precisa indicazione circa l'esatto ambito dell'attività amministrativa tutelata: contemplando infatti la norma le ragioni di ordine pubblico, vanno in definitiva ricondotti sotto il rigore punitivo dell'art. 650 c.p. tutti i provvedimenti dati a protezione della tranquillità pubblica e della pace sociale (4).

Non si può non rammentare inoltre che la fattispecie in esame rappresenta il tipico esempio di norma penale in bianco (5), cioè di quella nella quale il precetto non è interamente descritto dal legislatore, ma deve essere integrato da una disposizione regolamentare o da un provvedimento amministrativo, dando così luogo a problemi di legittimità costituzionale in relazione al principio della riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25, comma 2 Cost.; perché la legge rimette ad autorità non legislativa la determinazione di alcuni elementi del fatto, ed a peculiari questioni attinenti ai limiti del sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi che le integrano (6). A superare l'obiezione di incostituzionalità si è rilevato, da un conto, che la norma penale contenuta nell'art. 650 c.p. è in sé completa nel prevedere un obbligo sia pure generico di obbedienza, del quale il provvedimento costituisce semplice presupposto di fatto

(7), dall'altro che, richiedendosi espressamente la «legalità» del provvedimento, il precetto risulta integrato prima ancora che dal provvedimento stesso, dalla norma amministrativa primaria che lo prevede, autorizza e disciplina (8). In proposito è intervenuta la Corte costituzionale (9) che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 650 c.p. sollevata in relazione all'art. 25, comma 2 Cost., per ribadire che «il principio di legalità non è violato quando sia una legge dello Stato a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa alla trasgressione dei quali deve seguire la pena».

La dottrina ha altresì rilevato il contrasto dell'art. 650 c.p. con l'art. 25, comma 2 Cost. sotto il profilo della carenza di tassatività nella descrizione della fattispecie penalmente rilevante, data la genericità con la quale sono indicati gli atti cui sia stata conferita tutela penale: la categoria del provvedimento amministrativo, infatti, presenta di per sé una dimensione particolarmente ampia, insuscettibile di ricevere fondatamente limitazioni tali da restringerne l'ambito (10), nè soccorrono l'indicazione, vaga e potenzialmente onnicomprensiva, soprattutto con riferimento alla formula dell'ordine pubblico che vi è ricompresa, delle ragioni per le quali il provvedimento deve essere emanato ovvero l'individuazione nell'autorità del soggetto competente ad adottarlo (11). Piuttosto che sul rapporto di integrazione fra precetto e provvedimento, dunque, la legittimità costituzionale si gioca sulla possibilità per interpreti e giudici di delimitare con sufficiente precisione, muovendo dalla fattispecie così come descritta, l'esatto ambito di operatività della norma (12).

Per quanto attiene al provvedimento dell'autorità, la dottrina penalistica, conformemente agli studiosi del diritto amministrativo, identifica il provvedimento medesimo con la manifestazione di volontà di un soggetto dotato di poteri autoritativi, estrinsecatasi in un atto tipico, nominativo e imperativo (13); risultando così il reato di cui all'art. 650 c.p. integrato solo quando il provvedimento si diriga con forza obbligatoria nei confronti del destinatario, gli atti cui si riferisce tale articolo costituiscono sempre e necessariamente ordini (14).

Alquanto problematica appare poi la distinzione fra il provvedimento, i cui caratteri tipici sono ravvisati nella individualità e nella concretezza, in quanto diretto ad una o più persone determinate o determinabili in relazione a contingenze attuali e presenti (15), e le norme giuridiche, la cui violazione per opinione unani-

(1) Cfr. L. MARINI, *Sub art. 650 c.p.*, in *Commentario al codice penale*, Torino, 2003, vol. IV, 3386 e ss.; BOIDO, *Sub art. 650 c.p.*, in *Codice penale ipertestuale*, Torino, 2003, 2561 e ss.; CANEPA, *Brevi note intorno all'art. 650 c.p.*, in *Foro it.*, 2002, II, 140.

(2) In tal senso cfr. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, X, V ed., Torino, 1986, 850 e ss.; G. SABATINI, *Le contravvenzioni nel codice penale vigente*, Milano, 1961, 138.

(3) Così PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2000, 57; ROMANO, *Repressione della condotta antisindacale. Profili penali*, Milano, 1974, 186.

(4) Cfr. SINISCALCO, *Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*, in *Enc. dir.*, vol. XI, 1971, 667.

(5) Tale espressione fu coniata per la prima volta da BINDING, *Die Normen und ihre Ubertretung. Eine Untersuchung über die Rechtsmässige Handlung und die Arten des Delikts, I. Normen und Strafgesetze*, Leipzig, I, 1890, 161.

(6) Cfr. G. PIOLETTI, *Sindacato del giudice sull'atto amministrativo e riserva di legge nelle norme penali in bianco*, in *Studi in memoria*

di Ugo Pioletti, Milano, 1982, 525 e ss.

(7) In tal senso DELITALA, *Il «fatto» nella teoria generale del reato*, Padova, 1930, 56 e ss.; PAGLIARO, *Principi*, cit., 57.

(8) Così PETRONE, *La tutela penale degli ordini amministrativi*, Milano, 1980, 62.

(9) Corte cost. 8 luglio 1971, n. 168, in *Giust. pen.*, 1972, I, 50.

(10) Cfr. SINISCALCO, *Inosservanza*, cit., 666.

(11) Cfr. CARBONI, *L'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità. Lineamenti dogmatici e storico-costituzionali dell'art. 650 del codice penale*, Milano, 1970, 277.

(12) Cfr. BOIDO, *Sub art. 650*, cit., 2564.

(13) Così SABATINI, *Le contravvenzioni*, cit., 154.

(14) È irrilevante l'inosservanza di semplici inviti, come quelli spediti dall'autorità di pubblica sicurezza in esecuzione della funzione di composizione di privati dissidi. Così MANZINI, *Trattato*, cit., 27.

(15) Cfr. ANTOISEL, *Manuale di diritto penale, Parte speciale*, vol. II, ed. integrata e aggiornata da C.F. GROSSO, Milano, 2007, 415; GIUS. SABATINI, *Le contravvenzioni*, cit., 140.

me non è sanzionata dall'art. 650 c.p. (16) In particolare, mentre è fuori di dubbio che l'art. 650 c.p. non punisce la trasgressione alle leggi, siano esse formali o sostanziali, statali o regionali, più difficoltosa risulta la distinzione fra gli atti amministrativi e le fonti normative secondarie: si collocano in quest'ultima categoria, in particolare, i regolamenti, gli statuti e le ordinanze di carattere generale, anch'esse espressione di potestà normativa regolamentare della pubblica amministrazione. Neppure i provvedimenti meramente esecutori di un precetto stabilito da una norma legislativa o regolamentare sono tutelati dall'art. 650 c.p. (17). L'inosservanza di simili provvedimenti può essere repressa solo con la sanzione della norma stessa eventualmente stabilita, dovendosi concludere, in mancanza di previsioni sanzionatorie, che la disposizione non è obbligatoria.

L'art. 650 c.p. punisce l'inosservanza del provvedimento purché legalmente dato, in quanto solo in tal caso esso ha forza obbligatoria nei confronti del destinatario. Il provvedimento, in primo luogo, deve essere formalmente legale (18), cioè dato con il rispetto delle formalità eventualmente richieste dalla legge, ed in secondo luogo deve essere adottato dall'autorità competente per materia, funzione e territorio. Fra i requisiti di legittimità del provvedimento si annovera anche la presenza di una sufficiente motivazione, la cui carenza costituisce violazione di legge. La necessità di una tale motivazione discende anche da considerazioni squisitamente interne alla fattispecie: l'interpretazione pregnante dell'elemento della «ragione del provvedimento», infatti, impone non solo che il provvedimento risulti in sé stesso determinato dalle «ragioni» tassativamente indicate dall'art. 650 c.p., ma anche che il motivo che lo informa sia conosciuto e compreso da colui al quale è diretto (19). Pertanto, ove tale motivo non appaia evidente dalle stesse circostanze concrete o dalla connessione con altri atti dell'autorità, già noti o in via di esecuzione, il provvedimento deve essere formalmente motivato mediante l'indicazione non solo della generica ragione che lo ha determinato, ma altresì del motivo specifico, fra quelli indicati dall'art. 650 c.p. che lo sorregge (20). È altresì necessario che il provvedimento sia legale anche sostanzialmente, cioè che sia dato in esecuzione di una norma giuridica imperativa per l'autorità e nei limiti del potere discrezionale conferitole (21).

La posizione unanime della dottrina sul punto avvicina le differenti opinioni manifestate a proposito di una delle questioni più controverse dell'art. 650 c.p., che interessa anche la sentenza in rassegna, vale a dire i limiti del sindacato esercitato dal giudice penale sulla legalità del provvedimento rispetto alla sfera di discrezionalità conferita alla pubblica amministrazione. In questi casi il sindacato è innanzitutto più penetrante perché opera una verifica di rispondenza dell'atto alla

cornice legislativa, effettuandosi con ciò un controllo sul dato che, in concreto, ha colmato uno spazio lasciato in bianco dalla fattispecie legale (22). Pare non esser dubbio che il giudice penale abbia il potere di sindacare la legalità del provvedimento: attraverso tale sindacato, si realizza, infatti, l'accertamento della sussistenza di un elemento normativo della fattispecie, sicché il relativo potere in capo al giudice intende appurare la conformità del fatto allo schema legale del reato nel quale consiste l'essenza stessa della giurisdizione penale (23). Diversamente, altra dottrina individua la fonte di tale potere nel disposto dell'art. 5 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, in virtù del quale l'autorità giudiziaria ordinaria applica «gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi», disapplicandoli in caso contrario: il sindacato così esercitato veniva iscritto nell'area della pregiudizialità, ritenendosi che la cognizione sulla legalità del provvedimento fosse svolta da parte del giudice penale *per occasionem et incidenter tantum*, al fine di stabilire l'esistenza di un presupposto del fatto che costituisce reato, a differenza del sindacato del giudice civile, che giudica *principaliter* sulla legittimità del provvedimento ai fini della eventuale disapplicazione di esso (24).

Controverso è stato poi sempre il potere del giudice penale di sindacare l'uso della discrezionalità ad opera della pubblica amministrazione e, in particolare, di rilevare la sussistenza del vizio di eccesso di potere. Parte della dottrina, anticipando i più recenti orientamenti di impronta amministrativista, ritiene che tale vizio attenga alla legittimità dell'atto amministrativo, poiché anche l'attività discrezionale deve rispondere ad un interesse preordinato dalla norma attributiva del potere (25).

Altro orientamento di pensiero si esprime con formule diverse giungendo tuttavia a conclusioni nella sostanza non dissimili: per un verso, infatti, i soli aspetti del provvedimento sottratti al sindacato del giudice penale sono individuati nella necessità, opportunità o convenienza del provvedimento, nell'imparzialità e nell'equità dell'azione amministrativa (26), vale a dire nei tipici profili di merito del provvedimento. Inoltre, nell'escludere la sindacabilità del vizio di eccesso di potere, non si nega dalla medesima autorevole dottrina il potere del giudice di verificare non solo la legalità formale, ma anche la legalità sostanziale del provvedimento, cioè l'utilizzo conforme allo scopo del potere discrezionale che compete alla pubblica amministrazione (27). Il problema si sintetizza nella interpretazione della formula di «conformità alle leggi», di cui alla norma in questione, che, se intesa nel senso che al giudice spetti il sindacato di legalità in senso stretto e non quello di legittimità, porterebbe ad escludere che il sindacato possa estendersi all'eccesso di potere. Tale formula è stata ritenuta

(16) In tal senso cfr. DE VERO, *Inosservanza di provvedimento di polizia e manifestazioni sediziose e pericolose (Contravvenzioni)*, in *Digesto pen.*, VII, Torino, 1993, 78.

(17) Così GIUS. SABATINI, *Le contravvenzioni*, cit., 141.

(18) Cfr. ANTOLISEI, *Manuale*, cit., 415.

(19) Cfr. MANZINI, *Trattato*, cit., 34.

(20) Cfr. MANZINI, *Trattato*, cit., 35.

(21) Cfr. MANZINI, *Trattato*, cit., 27 e ss.

(22) Cfr. G. PIOLETTI, *Sindacato*, cit., 537.

(23) In tal senso cfr. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Padova, 2001, 1493; VILLATA, «Disapplicazione» dei provvedimenti amministrativi e processo penale, Milano, 1980, 110.

(24) Cfr. G. PIOLETTI, *Sindacato*, cit., 542; VENDITTI, *Il sindacato del*

giudice penale sugli atti amministrativi, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1965, 28 e ss.; GIUS. SABATINI, *Le contravvenzioni*, cit., 142 e ss.; BATTAGLINI, *Le ordinanze prefettizie di necessità o d'urgenza e l'art. 650 cod. pen.*, in *Giust. pen.*, 1953, II, 891 e ss.; CANNADA BARTOLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, Milano, 1950, 58 e ss.

(25) Cfr. GIORDANO, *Sulla tutela penale dei provvedimenti amministrativi*, in *Cass. pen. mass. ann.*, 1976, 1048; ALIBRANDI, *La sindacabilità del provvedimento amministrativo nel processo penale*, Milano, 1969, 117; GIUS. SABATINI, *Provvedimenti di polizia*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIV, Torino, 1967, 437; FRANCHINI, *Aspetti del sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi*, Milano, 1957, 54.

(26) Cfr. ANTOLISEI, *Manuale*, cit., 410; MANZINI, *Trattato*, cit., 32 e ss.

(27) Così ANTOLISEI, *Manuale*, cit., 411; MANZINI, *Trattato*, cit., 27 e ss.

equivoca (28) ed avente una latitudine incerta che occorre precisare: dal nostro sistema giuridico non è dato desumere una nozione di conformità a legge che abbia propri peculiari connotati; il ritenere l'espressione legislativa in esame comprensiva di tutti i vizi di legittimità, e quindi anche dell'eccesso di potere, può essere giustificato quanto potrebbe esserlo il considerarla limitata al vizio di violazione di legge con esclusione non solo dell'eccesso di potere ma anche della incompetenza. In passato si è ritenuto che, accantonando le ipotesi in cui il giudice amministrativo ha competenza nel merito, poiché il giudicato amministrativo faceva stato nel procedimento penale, non pareva giustificabile che in tal caso potesse aver rilievo il vizio di eccesso di potere, se questo fosse insindacabile dal giudice penale in sede di cognizione occasionale (art. 20 c.p.p. Rocco). Lo stesso fatto penalmente rilevante del quale l'atto amministrativo fa parte, poteva, infatti, avere così due diverse valutazioni di legittimità, nello stesso ordinamento, a seconda della scelta operata dal giudice penale, scelta che, è opportuno sottolinearlo, non doveva essere effettuata dal giudice in funzione di una diversa ampiezza del sindacato rispetto al giudice amministrativo, ma solo considerando la facilità o meno della controversia e la sussistenza o non di limiti alla prova. Oggi la situazione è radicalmente diversa, in quanto l'art. 2, comma 2 c.p.p. statuisce che la decisione del giudice penale che risolve incidentalmente una questione civile, amministrativa o penale, non ha efficacia vincolante in nessun altro processo (29).

Potendosi dare per acquisita, dunque, l'esistenza in capo al giudice penale del potere di verificare che l'autorità abbia usato «conformemente alla legge» la discrezionalità conferitale, rimane la difficoltà di individuare in concreto gli esatti confini del vizio di eccesso di potere rispetto al vizio di merito, dovuta al fatto che in questo settore dell'ordinamento il controllo di legalità non si realizza attraverso la verifica della conformità del provvedimento allo schema previsto dalla norma, bensì attraverso la verifica del fondamento nella legge del potere così come esercitato dalla pubblica amministrazione. Si discute, ad esempio, della sussistenza del potere del giudice penale di sindacare la ricorrenza dei presupposti legittimanti l'emissione dei provvedimenti contingibili ed urgenti: secondo un'opinione, l'urgenza e la necessità attengono al merito del provvedimento (30), si è obiettato di converso che è vietato al giudice ordinario solo l'accertamento dell'effettivo ricorrere dei fatti allegati dall'autorità a fondamento del provvedimento, ma non il carattere di contingibilità e urgenza che a tali fatti l'autorità abbia attribuito, discendendo una simile valutazione dall'applicazione di criteri logico-giuridici sindacabili dal giudice penale (31).

Nel caso di specie, si trattava di un'ordinanza contingibile ed urgente (32) che il sindaco poteva emanare ai sensi dell'art. 13, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 il quale prevede, appunto, la possibilità per il sindaco di emettere, nell'ambito delle sue competenze, ordinanze contingibili ed urgenti (che hanno efficacia per un periodo di sei mesi) in tema di abbandono di rifiuti: tale norma è stata riprodotta nell'art. 191 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (33). È rimasto dunque per fermo che l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti è sempre subordinata alla sussistenza di una serie precisa di presupposti che ne condizionano la legittimità: questi ultimi devono essere ravvisati nella necessità eccezionale ed urgente di tutelare la salute pubblica e l'ambiente.

L'ordinanza in questione difettava per l'appunto di un requisito fondamentale: l'inosservanza deve difatti

riguardare un provvedimento adottato nell'interesse della collettività e non di privati individui, nonché in relazione a situazioni non prefigurate da alcuna disposizione normativa che comporti la irrogazione di un'autonoma sanzione. Oltretutto il T.A.R. Regione Campania annullava l'ordinanza sindacale in questione sottolineando l'assenza del pericolo per la pubblica incolumità e la rilevanza meramente civilistica e privata dei proprietari confinanti, con la conseguenza che l'esercizio del potere sindacale straordinario di emettere l'ordinanza contingibile ed urgente sarebbe privo, evidentemente, del suo presupposto primario ed indefettibile: la presenza di un pericolo per la pubblica incolumità. Mancando nel caso di specie il presupposto indefettibile ai fini della configurabilità della contravvenzione prevista nell'art. 650 c.p., vale a dire l'esistenza di un provvedimento sindacale legalmente emesso, la soluzione accolta dal giudice del merito appare pienamente condivisibile ed aderente alla più recente giurisprudenza (34).

Francesco Mazza

(28) Cfr. M. MAZZA, *Sindacato del giudice penale ordinario sugli atti amministrativi*, in *Giur. compl. Cass. Pen.*, 1952, II, 90.

(29) Cfr. F. MAZZA, *Il sindacato di legittimità sul potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di rifiuti*, in questa Riv., 2007, 265; TALDONE, *Abbandono di rifiuti: non si configura responsabilità oggettiva per il proprietario dell'area*, in questa Riv., 2008, 431 e ss.

(30) Cfr. MANZINI, *Trattato*, cit., 33.

(31) Cfr. GIUS. SABATINI, *Le contravvenzioni*, cit., 150.

(32) Sulle ordinanze contingibili ed urgenti cfr. PALAZZO-PALIERO, *Commentario breve alle leggi penali speciali*, Padova, 2007, 356.

(33) Cfr. ATZORI - FRAGALE - GUERRIERI - MARTELLI - ZENNARO, *Il Testo Unico ambiente. Commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale*, Napoli, 2006, 185 e ss.

(34) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 9 maggio 2005, n. 17414, Manzoni, in questa Riv., 2007, 264, con nota di F. MAZZA, *Il sindacato*, cit.; Cass. Sez. III Pen. 16 giugno 1999, n. 7748, Sodano, in questa Riv., con nota di E. PAOLILLO, *Le ordinanze contingibili ed urgenti in materia di rifiuti: scriminanti «comportamenti necessitati», limiti al potere amministrativo e sindacato del giudice penale*.

*

Cons. giust. amm. Regione siciliana - 21-11-2007, n. 1057 - Virgilio, pres.; De Francisco, est. - Assessorato regionale ai beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione e Soprintendenza ai beni culturali di Palermo (Avv. distr. Stato) c. Api Holding S.p.A. (avv. Comandè e a.). (*Riforma T.A.R. Sicilia, Palermo 20 aprile 2006*)

Bellezze naturali (protezione delle) - Paesaggio - Impianti eolici - Nulla-osta - Soprintendenza - Competenza - Limiti.

Il diniego di avviso favorevole da parte della Soprintendenza relativamente alla realizzazione di un impianto eolico è fondato su una sufficiente ricostruzione e valutazione delle caratteristiche dell'impianto da insediare e dell'area interessata, nonché delle ragioni ostative al rilascio del nulla-osta paesaggistico, alla stregua di ampie considerazioni sul pregio non solo paesaggistico, ma anche ambientale, storico e archeologico dell'area interessata. Non rientra nelle competenze della Soprintendenza sacrificare l'interesse paesaggistico per perseguire altri interessi non affidati alle sue cure, quali lo sviluppo di fonti energetiche alternative e, più in generale, lo sviluppo economico della zona (1). ()*

(*Omissis*)

1. Il giudice di prime cure ha accolto l'originario ricorso «in relazione all'assorbente profilo afferente le dedotte censure di violazione dell'art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio") e di eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica», avendo ritenuto che «è illegittimo il diniego di nulla-osta paesaggistico chiesto per la realizzazione di impianti finalizzati alla produzione di energia eolica, che sia stato motivato facendo genericamente riferimento alle caratteristiche morfologiche del territorio interessato ed affermando apoditticamente l'incompatibilità del territorio stesso con il loro insediamento».

Secondo la sentenza gravata, nella valutazione della compatibilità tra la tutela del paesaggio e l'installazione di impianti eolici «l'amministrazione preposta alla tutela dei valori paesaggistici deve valutare la compatibilità dell'attività autorizzanda rispetto al vincolo, ponendo in comparazione detti valori con gli interessi antagonisti». E, «nel possibile conflitto fra le esigenze correlate all'esercizio dell'attività imprenditoriale, finalizzata alla produzione (con modalità non inquinanti) di energia elettrica, e quelle sottese alla tutela di valori non economici (come la tutela del paesaggio), l'amministrazione deve, in particolare, ricercare non già il totale sacrificio delle une e la preservazione delle altre secondo una logica meramente inibitoria, ma (...) una soluzione necessariamente comparativa della dialettica fra le esigenze dell'impresa e quelle afferenti valori non economici, tutte rilevanti in sede di esercizio del potere amministrativo di autorizzazione alla realizzazione di attività imprenditoriali».

Sicché «l'esito finale del giudizio comparativo» può privilegiare il valore paesaggistico «solo all'esito di una ragionevole ponderazione, alla stregua di un canone di proporzionalità (...) fra valore di tutela e intensità del vincolo (e della conseguente compressione dell'interesse antagonista) rispetto alla specifica attività considerata, e non già per una scontata prevalenza del primo».

Nella specie il provvedimento impugnato è stato ritenuto illegittimo perché motivato con generico riferimento alle caratteristiche morfologiche del territorio e con l'affermazione della incompatibilità di quest'ultimo con l'insediamento eolico, senza che fossero ponderati comparativamente tutti gli altri interessi coinvolti nella vicenda.

2. L'appello - volto a sostenere che, viceversa, il surrichiamato art. 146 imponga alla Soprintendenza un'attività valutati-

va bensì complessa, ma non esulante dalla valutazione dei soli profili afferenti la tutela paesaggistica, e cioè con esclusione di altri e diversi interessi coinvolti - è fondato, ribadendosi l'orientamento di questo Consiglio.

2.1. Si premette che non può trovare accoglimento l'eccezione di inammissibilità dell'appello - per omessa impugnazione di uno dei due autonomi motivi di ricorso accolti in prime cure «la carenza di motivazione» (e correlato difetto di istruttoria) poiché il gravame censurerebbe soltanto l'altro (e cioè «la mancata comparazione degli interessi coinvolti») - in quanto, come chiaramente risulta dagli ampi stralci della sentenza sopra trascritti, la ragione dell'accoglimento del ricorso di prime cure si rinviene in un'unitaria valutazione dei motivi proposti, che è stata interamente investita dall'odierno gravame.

2.2. Va dunque rilevato, nel merito, che questo Consesso - chiamato a pronunciarsi tra le stesse parti dell'odierno giudizio su una richiesta, non accolta, di nulla-osta relativamente alla realizzazione di analogo impianto in diversa località (Comune di San Mauro Castelverde) - ha già chiarito, con la decisione 3 agosto 2007, n. 711, che il diniego di avviso favorevole da parte della Soprintendenza è legittimamente fondato «su una sufficiente ricostruzione e valutazione degli elementi in fatto rilevanti nella fattispecie (caratteristiche dell'impianto da insediare e dell'area interessata, nonché ragioni ostative al rilascio del nulla-osta paesaggistico, alla stregua di ampie considerazioni sul pregio non solo paesaggistico, ma anche ambientale, storico e archeologico dell'area interessata)».

Detto Organo non è chiamato, dunque, a valutare ulteriori interessi d'altro genere - per il che neppure dispone delle competenze tecniche specificamente necessarie - «non rientrando nelle competenze della Soprintendenza, al di là di una attenta comparazione dell'interesse paesaggistico (rispetto agli interventi progettati), sacrificare il detto interesse per perseguire altri interessi non affidati alle sue cure (nella specie sviluppo delle fonti energetiche alternative e più in generale sviluppo economico della zona). Un tale risultato può se mai essere il frutto di procedure aperte al contributo di tutti gli organi interessati alla vicenda (in particolare attraverso le conferenze di servizi; cfr. art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387)».

Alla stregua di siffatto orientamento esegetico - peraltro del tutto coerente con i contenuti del cit. art. 146 e, segnatamente, del relativo comma 6, e dal quale il Collegio non ravvisa motivo per discostarsi - l'appello risulta fondato e deve perciò essere accolto.

3. Va conseguentemente esaminato il riproposto motivo di illegittimità per già intervenuta formazione del silenzio-assenso sull'istanza di nulla-osta, per inutile decorso del termine perentorio di 120 giorni previsto, in materia, dall'art. 46 della l.r. 28 dicembre 2004, n. 17, a tenore del quale «le autorizzazioni ad eseguire opere in zone soggette a vincolo paesistico o su immobili di interesse storico-artistico sono rilasciate o negate, ove non regolamentate da norme specifiche dalle competenti Soprintendenze entro il termine perentorio di 120 giorni (comma 1). Le competenti Soprintendenze possono interrompere i termini dei 120 giorni solamente una volta per la richiesta di chiarimenti o integrazioni. Alla presentazione della documentazione richiesta gli uffici avranno l'obbligo entro i successivi 60 giorni di esprimere un proprio parere. Trascorso il termine perentorio di cui sopra si intende reso in senso favorevole (comma 2)».

Siffatto motivo è, però, infondato in fatto.

La stessa parte appellata espone, in proposito, che è «stata presentata l'istanza dalla Api Holding alla Soprintendenza di Palermo in data 4 luglio 2005»; mentre - come si è detto nella narrativa in fatto che precede - la nota impugnata è un atto del 31 ottobre 2005 (e non, come afferma l'appellata, del 23 novembre 2005), dunque intervenuto prima della scadenza del termine qui invocato.

4. In conclusione, l'appello è fondato, e va perciò accolto.

(*Omissis*)

(*) La sentenza è perfettamente conforme, anche nella motivazione, a Cons. giust. amm. Regione siciliana 21 novembre 2007, n. 1058, Soprinten-

denza ai beni cultura e ambientali e Assessorato regionale ai beni cultura e ambientali e della pubblica istruzione c. Enel Produzione S.p.A.

(1-2) AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA E BILANCIAMENTO DEI VALORI.

1. È reiterata affermazione della Corte costituzionale che l'ambiente e, con esso, il paesaggio, è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. «La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti». Assurgendo, pertanto, a «valore primario ed assoluto» che le istituzioni devono impegnarsi a promuovere e tutelare (1), l'ambiente, con i suoi caratteri di valore costituzionalmente protetto dagli artt. 9, 32 e 117 Cost., apre, invero, all'interprete l'interrogativo attinente al significato di tale primazia, se, cioè, l'ambiente ed il paesaggio come valore e la primarietà della tutela ambientale e paesaggistica debbano condurre a sancire sempre la primazia assoluta, aprioristica ed incondizionata delle esigenze di protezione degli equilibri ecologici e paesaggistici su ogni altro valore riconosciuto dalla Costituzione, oppure se a tale primarietà debba essere attribuito un connotato di relatività, che non esclude la protezione di altri interessi e valori.

In proposito, la Corte ha individuato nella primarietà della tutela ambientale il significato di astratta insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore o interesse (2), evidenziando, da un lato, che la primarietà degli interessi che assurgono a valori costituzionali implica l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche e amministrative (3), e, dall'altro, come non sia possibile predeterminare una astratta gerarchia tra i valori costituzionali, che sono equiordinati, ma sia possibile solo operare una verifica in concreto, sulla base del caso specifico, delle loro relazioni, al fine di effettuare un bilanciamento tra valori diversi, senza che la contrapposizione generi il sacrificio totale di uno di essi (4).

La considerazione dell'ambiente come valore primario dell'ordinamento non implica, cioè, la sua collocazione ai vertici di una presunta scala gerarchica di valori

costituzionali, così che eventuali conflitti tra contrapposti interessi non trovano soluzione nell'ottica della aprioristica prevalenza dell'ambiente sugli altri valori, ma nella diversa ottica della valutazione degli elementi di fatto che bilancino il peso assunto da ciascuno dei valori in gioco nel conflitto concreto (5), secondo un parametro di ragionevolezza e proporzionalità. Con specifico riferimento al paesaggio, precisa la Corte che «la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione e il bilanciamento di interessi diversi; in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti», evidenziando, in tal modo, che la primarietà degli interessi ambientali non implica comunque l'incondizionata subordinazione ad essi di ogni altro valore o interesse (6).

Così, la tutela ambientale e paesaggistica non appare nella giurisprudenza della Corte sovraordinata rispetto agli altri valori costituzionalmente protetti, ma equiordinata, dove il bilanciamento degli interessi può condurre alla affermazione della prevalenza dell'un valore sull'altro nel rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza (7).

2. Tali principi devono, dunque, guidare l'azione pubblica nel momento del bilanciamento dei valori coinvolti: ma ciò può avvenire solo se la ragionevolezza presiede anche al momento dell'esercizio del potere, ovvero quando il perseguimento dei fini pubblici si concretizza in un modello procedimentale. Il raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale e paesaggistica, cioè, è razionale e ragionevole solo se il modello procedimentale posto in essere è tale da garantire che la molteplicità degli interessi sia oggetto di considerazione in modo coordinato, soprattutto laddove tra gli interessi coinvolti sussistano collegamenti e reciproche implicazioni. La ragionevolezza nel bilanciamento dei valori, che si esprime anche nella valutazione coordinata degli interessi, richiede che la medesima ragionevolezza si espliciti al livello procedimentale, prima ancora che a livello sostanziale.

In questa prospettiva si colloca l'autorizzazione paesaggistica prevista dall'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. La norma affida alla Regione o all'amministrazione competente la prima deliberazione del progetto per verificare la compatibilità dell'intervento con le prescrizioni dei piani paesaggistici ed accertarne

(1) V., a titolo esemplificativo, Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro amm.*, 1988, 1.

(2) Cfr. a titolo esemplificativo, Corte cost. 21 dicembre 1985, n. 359, in *Riv. giur. ed.*, 1986, I, 3 ss.; Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151, in *Giur. cost.*, 1986, 1010; Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, cit.; Corte cost. (ord.) 30 luglio 1993, n. 365, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 352, con nota di M. CECCHETTI, *Rilevanza costituzionale dell'ambiente e argomentazioni della Corte.*

(3) Corte cost. 19 maggio 1994, n. 196, in *Giur. cost.*, 1994, 1713.

(4) In dottrina, cfr. G. CAIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale ed i problemi dell'amministrazione pubblica*, in AA.VV., *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, Milano, 1994, 88 ss., secondo il quale la primarietà del valore ambiente non impone un vincolo di risultato, cioè il soddisfacimento automatico ed incondizionato dell'interesse ambientale e, di conseguenza, la sua prevalenza sugli altri valori, quanto, piuttosto, una peculiare considerazione della tutela dell'ambiente nei processi decisionali, dove l'interesse ambientale deve essere sempre e comunque valutato. In altre parole, ciò che al valore ambiente sottende è non la garanzia dell'esito finale del bilanciamento tra valori, bensì la costante presenza del punto di vista ambientale in ogni situazione nella quale possano esservi riflessi sull'equilibrio ecologico.

(5) Cfr. B. CARAVITA, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, 1996, 343.

(6) Corte cost. 1° aprile 1985, n. 84, in *Giur. cost.*, 1985, 604 ss. In questo senso, in dottrina, S. GRASSI, *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova, 1998, II, 506; L. DE PAULI, *L'interesse*

ambientale nel procedimento, in *Jus*, 2001, 375. Cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992. Ne deriva che, nel momento in cui la legge impone un vincolo, necessariamente determina un conflitto tra diversi valori di rilievo costituzionale, conflitto che trova soluzione nel bilanciamento degli interessi. Sul bilanciamento come forma di rappresentazione della valutazione costituzionale della «ragionevolezza», G. GARZIA, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, Milano, 2003, 163 ss. Sul punto, E. CHELI, *Eguaglianza, ragionevolezza e bilanciamento negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, cit., I, 586; G. SCACCIA, *Gli strumenti di ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000.

(7) Il criterio del giusto equilibrio è rinvenibile anche nelle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di conflitto tra diritto di proprietà e altri interessi di rilievo pubblicistico, dove si rileva come tra le necessità dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo debba sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità avendo riguardo ai mezzi impiegati e allo scopo perseguito. Cfr., a titolo esemplificativo, Corte europea 9 dicembre 1994, in *Riv. dir. int.*, 1995, 151 ss.; Corte europea 29 aprile 1999, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 477, con nota di P. BRAMBILLA, *La funzione sociale ed ambientale della proprietà privata: il nuovo diritto di opposizione alla caccia quale libertà individuale e associativa nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Corte europea 30 maggio 2000, in *Riv. int. dir. uomo*, 2000, 999.

la congruità con i criteri di gestione dell'area, nonché la coerenza con gli obiettivi di qualità paesaggistica, avvalendosi del parere obbligatorio della commissione per il paesaggio. L'art. 146 dispone, poi, che il procedimento autorizzatorio prosegue con la trasmissione della proposta alla Soprintendenza, la quale è chiamata a pronunciarsi effettuando non già un mero accertamento della compatibilità dell'intervento, oggetto della richiesta di autorizzazione, ma effettuando, viceversa, una valutazione, dunque ponendo in essere un atto discrezionale. Ed invero, secondo la giurisprudenza, «la presenza di un piano paesistico-territoriale non degrada il rilascio del nulla-osta paesaggistico ad un mero controllo di corrispondenza del progetto alle norme costruttive del piano, trasformando l'autorizzazione da atto tecnico-discrezionale in atto vincolato, giacché resta sempre salvo un ampio margine di apprezzamento della situazione concreta, dato che il piano non è suscettivo di assorbire interamente la verifica di garanzia dell'interesse paesaggistico, rimessa a valutazioni di tipo qualitativo, non traducibili in norme generali» (8). In particolare, «i provvedimenti adottati dalla soprintendenza (...) sono espressione di scelte di natura non solo tecnica, ma anche discrezionale in senso proprio» (9), dove l'esame della richiesta di autorizzazione paesaggistica deve avvenire valutando, da un lato, se le opere delle quali si richiede la realizzazione comportino una progressiva o ulteriore compromissione dell'area protetta e, dall'altro, il pregio dell'area e l'esigenza di evitare l'antropizzazione o sconvolgimenti per la fauna e la flora, in modo che l'autorizzazione emerga come la risultante dell'apprezzamento «di tutte le rilevanti circostanze di fatto ed emerga la non manifesta irragionevolezza della scelta effettuata sulla prevalenza di un valore in conflitto diverso da quello tutelato in via primaria» (10).

L'autorizzazione paesaggistica ha, cioè, ad oggetto il valore paesaggio nella sua complessità, da intendersi non solo nella sua componente estetica e culturale, ma anche e soprattutto nella sua componente territoriale, comprensiva di tutti i valori e di tutti gli interessi che sul territorio si incontrano e che non sono solamente morfologici, ma anche urbanistici, architettonici, economici. Ciò che l'autorità amministrativa è chiamata a valutare non è solo, dunque, l'incidenza dell'opera da realizzare sulla morfologia dei luoghi, riconoscendo, in tal modo, la primazia della tutela del paesaggio sugli altri valori, ma anche la relazione tra morfologia, interessi economici, tutela della salute, salvaguardia dell'ambiente e dei beni paesaggistici, ovvero tutti gli interessi che sul territorio si incontrano e che risultano coinvolti dall'opera per la quale si richiede la autorizzazione. Non è inutile, al riguardo, precisare che anche lo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative del Codice dei beni culturali e del paesaggio, trasmesso dalla Camera dei deputati alla Presidenza del Consiglio in data 12 febbraio 2008, prevede che i piani paesaggistici devono definire prescrizioni ordinate sia alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie

dei beni paesaggistici, delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi; sia alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate ed alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche; sia alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, avendo particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali. Nella misura in cui l'autorizzazione paesaggistica richiede la valutazione dell'opera da eseguire alla luce delle prescrizioni dei piani paesaggistici e degli obiettivi di qualità paesaggistica, il procedimento di autorizzazione non può che considerare, pena la irragionevolezza dell'azione pubblica, tutti gli interessi ed i valori coinvolti, dunque non solo i profili estetico-culturali, ma anche i profili legati all'economia ed allo sviluppo del territorio, alla tutela della salute, alla salvaguardia ambientale (11).

In altri termini, la valutazione amministrativa che precede il rilascio o il diniego dell'autorizzazione deve essere condotta non in modo aprioristico, volta a privilegiare la componente estetica del paesaggio, bensì effettuando un bilanciamento dei diversi valori coinvolti, bilanciamento che presuppone la considerazione coordinata di tutti gli interessi implicati. Una valutazione settoriale dell'intervento e dei suoi effetti sul paesaggio, eseguita prendendo in considerazione i soli profili estetici e culturali dell'area considerata, risulterebbe non solo parziale, dunque irragionevole, ma anche viziata per violazione dei piani paesaggistici, i quali prevedono la considerazione di tutti gli aspetti e di tutti gli interessi che sul territorio trovano la loro espressione e realizzazione.

3. Da un simile angolo visuale, si pongono le pronunce censurate dalle sentenze in esame.

In particolare, nel ritenere illegittimo il diniego di nulla-osta paesaggistico fondato su una motivazione basata esclusivamente sulle caratteristiche morfologiche del territorio interessato, il T.A.R. Sicilia, Sezione di Palermo, con le sentenze n. 870 del 20 aprile 2006 e n. 1398 del 5 giugno 2006 ha ritenuto, uniformandosi alla giurisprudenza amministrativa precedente, che la valutazione della Soprintendenza non può limitarsi alla considerazione dei profili estetici del paesaggio, dovendo procedere, ai fini dell'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ad una valutazione complessiva, «coerente con il disegno costituzionale delle tutele territoriali e delle libertà economiche, non legittimamente riducibile al mero riscontro delle caratteristiche morfologiche della realtà fisica» (12). Ed invero, la tutela del paesaggio non è, come evidenzia il giudice amministrativo, l'unica forma di tutela territoriale costituzionalmente rilevante, affiancandosi alla tutela dell'ambiente, alla tutela della salute, al governo del territorio. Così che l'amministrazione di settore è chiamata a realizzare, secondo il principio di ragionevolezza, non già il totale sacrificio di alcuni valori a vantaggio di altri, ma deve ricercare una soluzione necessariamente comparativa della dialettica tra le esigenze delle attività economiche, lo sviluppo del territorio, la tutela dei valori non economici.

(8) Così, Cons. Stato, Sez. VI 22 agosto 2003, n. 4766, in *Vita not.*, 2003, 839.

(9) Cons. Stato, Sez. VI 8 gennaio 1998, n. 56, in *Foro it.*, 1998, III, 326.

(10) Cons. Stato Sez. VI 20 dicembre 2004, n. 8142, in *Cons. Stato*, 2004, I, 2633.

(11) Rileva che il dialogo tra interessi è «la migliore via di protezione di valori la cui primarietà, più che frutto di una politica dell'isolamento in uno strumentario giuridico fatto di piani ed atti di settore, dovrebbe risultare dal

confronto dialettico, contestuale e sul campo, di tutte le posizioni che rilevano nei singoli episodi di vita», G.D. COMPORRI, *L'autorizzazione paesaggistica: i rischi dell'isolamento*, in V. PIERGIGLI - A.L. MACCARI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, 572.

(12) Così T.A.R. Sicilia, Palermo Sez. II 4 febbraio 2005, n. 150, in *Giur. merito*, 2005, III, 949. Cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo Sez. I 28 settembre 2005, n. 1671, in *www.ambienteditto.it*, 2005. Cons. Stato, Sez. VI 9 marzo 2005, n. 971, in *Urb. app.*, 2005, 931.

In senso contrario si pongono, invece, le pronunce del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia in commento, le quali, riformando le decisioni del T.A.R., Sezione di Palermo, privilegiano un approccio monosettoriale alla tutela paesaggistica. Ritiene, infatti, il giudice di appello che la Soprintendenza non ha il potere di effettuare un bilanciamento dei diversi interessi coinvolti, ma deve solo verificare l'incidenza dell'opera da realizzare, nella specie un impianto eolico, sul paesaggio, riguardato dal punto di vista morfologico, demandando la valutazione comparativa dei valori in gioco alla conferenza di servizi. Il giudice di appello si muove, cioè, nella direzione di un esasperato specialismo e settorialismo dell'azione pubblica, separando e circoscrivendo ad ambiti determinati valutazioni che non possono che essere, al contrario, condotte secondo un modello di considerazione degli interessi coinvolti integrata e coordinata. Se l'ambiente ed il paesaggio sono, alla luce del novellato art. 117 Cost., valori costituzionalmente tutelati e valori trasversali, capaci di tagliare ogni ambito disciplinare, nel momento in cui la pubblica amministrazione deve effettuare la valutazione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica non può ignorare una simile trasversalità, considerando il paesaggio come *hortus conclusus* e circoscrivendo la sua rilevanza ai soli profili morfologici. L'insistenza ed il coinvolgimento sul territorio di valori che non sono solo paesaggistici ed ambientali, ma anche economici, urbanistici, di tutela della salute se, da un lato, come evidenziato dalla Corte costituzionale (13), non deve condurre verso la aprioristica affermazione della primazia del paesaggio e dell'ambiente sugli altri valori, implicando, piuttosto, il necessario bilanciamento degli interessi secondo il criterio di ragionevolezza, non deve, dall'altro, portare a ritenere, come viceversa il Consiglio di giustizia mostra di ritenere, che tale giudizio di bilanciamento non coinvolga l'amministrazione competente a rilasciare l'autorizzazione paesaggistica.

Ed invero, l'autorizzazione paesaggistica rappresenta il momento finale e la concretizzazione dell'avvenuto bilanciamento dei valori, bilanciamento al quale la Soprintendenza non può sottrarsi. E ciò, sia perché, giova ribadirlo, il paesaggio è un valore costituzionale trasversale che implica la presenza, in quanto tale, di valori ed interessi diversi dai profili estetico-morfologici, che reclamano considerazione secondo i criteri di proporzionalità e ragionevolezza: così che l'omissione, da parte della Soprintendenza, di una valutazione coordinata degli interessi significherebbe accordare primazia assoluta al paesaggio, laddove, al contrario, la Corte costituzionale indica che la tutela non deve prescindere dal bilanciamento del paesaggio con i valori connessi con l'economia, lo sviluppo, l'ambiente, la salute; sia perché l'autorizzazione deve essere rilasciata sulla base della conformità alle prescrizioni dei piani paesaggistici, nei quali tale trasversalità è ben presente, contemplando profili economici, urbanistici, architettonici, di sviluppo. Così che una valutazione della Soprintendenza estranea alla dialettica tra gli interessi coinvolti, limitandosi ai soli aspetti morfologici del paesaggio, sarebbe valutazione viziata da irragionevolezza, per la settorialità dell'agire amministrativo, oltre che da violazione dei piani paesaggistici.

Sonia Carmignani

(13) V. *supra*.

Comm. trib. reg. Ravenna - 22-4-2008 - Agnoli, pres. ed est. - Cottignola, Spina, Ravaioli c. Agenzia territorio - Ufficio Ravenna.

Imposte e tasse - Catasto terreni - Aggiornamento - Classificazione avente ad oggetto terreni con colture diverse da quelle indicate - Esclusione - Applicazione Codice del contribuente. (L. 24 novembre 2006, n. 286, art. 2, comma 33)

Le disposizioni contenute nell'art. 2, comma 3 della legge n. 286 del 2006 riguardanti la classificazione colturale dei terreni ai fini dell'attribuzione della rendita catastale e le relative procedure di individuazione, notifica e regolarizzazione contrastano con lo Statuto del contribuente (legge n. 212 del 27 luglio 2000) in particolare con gli artt. 3 sul divieto di retroattività di una norma contenente obblighi tributari e sull'obbligo di effettiva messa a conoscenza dei provvedimenti riguardanti il contribuente. Tali elementi, uniti alla mancanza di motivazione, fanno venire meno per il cittadino il diritto di difesa, diritto di rilevanza costituzionale (1).

(Omissis)

Il contribuente (*omissis*) ha proposto ricorso avverso la classificazione attribuita alle porzioni di terreno censite in catasto al foglio (*omissis*), facendo presente che le classi di tali mappali, sui quali nel corso dell'anno 2006 erano state effettuate colture di pomodoro destinato all'industria, sono state elevate da terza a seconda e che i mappali sono stati qualificati orto irriguo in violazione delle stesse norme catastali che prevedono tale qualifica solo per le coltivazioni di pomodoro destinato al consumo fresco.

Il ricorrente evidenzia, in diritto, il contrasto fra le disposizioni del d.l. n. 262/2006 convertito dalla legge n. 286/006 e successivamente modificato dalla legge finanziaria (n. 296/2006) con lo Statuto dei diritti del contribuente. L'asserito contrasto riguarda in particolare la retroattività al 1° gennaio 2006 della variazioni catastali apportate d'ufficio e la mancanza di una notifica agli interessati che non può dirsi validamente sostituita dalla pubblicazione di un semplice comunicato sulla *G.U.*, e dall'affissione negli Albi comunali degli estremi catastali (privi peraltro di indicazioni anagrafiche) delle particelle variate.

Lamenta infine il ricorrente la totale mancanza di motivazione del provvedimento.

Rileva la Commissione che indubbiamente tali disposizioni sono in palese contrasto con lo Statuto dei diritti del contribuente, che, all'art. 3, stabilisce l'irretroattività delle norme fiscali tranne che nel caso di interpretazione autentica, e all'art. 6 sancisce l'obbligo dell'amministrazione finanziaria di assicurare l'effettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati, provvedendo «comunque a comunicarli nel luogo di effettivo domicilio del contribuente». Effettiva conoscenza che non sembra possa dirsi garantita nemmeno da quanto fatto rilevare in comparsa di risposta dall'Agenzia del territorio circa la consultabilità dei dati riguardanti le variazioni catastali attraverso la pubblicizzazione di appositi elenchi gratuitamente consultabili sul sito *internet* degli Uffici provinciali dell'Agenzia, dei Comuni territorialmente competenti e dell'AGEA.

I rilievi del contribuente hanno una loro evidente dignità e segnalano una non indifferente distorsione dell'attività legislativa, che a non grande distanza di tempo ha dimenticato alcuni dei principi essenziali di uno Statuto che aspirava a porre su una base di reciproca fiducia il rapporto Stato-contribuente, stabilendo su fondamenta durature i reciproci diritti e obblighi, le regole e i limiti del potere impositivo dello Stato.

Dimentica tuttavia il contribuente che, sotto il profilo sistematico, lo Statuto e il d.l. n. 262/2006, convertito dalla legge n. 286/2006 sono dotati della stessa forza normativa per cui il secondo prevale sul primo in forza dei principi di successione temporale e di specialità delle leggi.

Tuttavia tali considerazioni non valgono per la mancanza di motivazione del provvedimento contro il quale è stato proposto ricorso. Difatti, ove anche si ritenesse che la mancanza di motivazione sia conseguenza necessitata del sistema di

comunicazione previsto dal d.l. in questione, ciò non basterebbe a superare la constatazione essenziale che la motivazione inerisce al diritto di difesa del cittadino, diritto di rilevanza costituzionale.

Ne discende l'illegittimità del provvedimento impugnato per mancanza di motivazione, con conseguente accoglimento del ricorso.

(*Omissis*)

(1) NORME FISCALI E DIRITTI FONDAMENTALI DELLO STATUTO DEL CONTRIBUENTE.

Cominciano a manifestarsi i primi effetti dell'applicazione dell'art. 2, comma 33 del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262 convertito con modifiche nella l. 24 novembre 2006, n. 286 e ulteriormente modificato dalla l. 27 dicembre 2007, n. 296, cosiddetta Finanziaria 2007.

Il comma in questione, per provvedere a un aggiornamento e allineamento delle banche dati catastali relative alle colture praticate per singola particella semplificando contemporaneamente gli adempimenti a carico del cittadino, ma producendo anche l'effetto di rendere reali i dati catastali stessi e le colture effettivamente praticate con effetto l'incremento delle entrate per l'Amministrazione finanziaria, ha inteso adoperare lo strumento della banca dati AGEA che annualmente si evolve seguendo e registrando le domande di contributi da parte degli agricoltori, adeguandola con l'indicazione dei dati relativi ai fabbricati in modo da completare il quadro di ogni azienda agricola detenuto nel cosiddetto fascicolo aziendale.

Tale operazione informatica, per la verità di grande complessità, ha comportato anche la necessità, da parte del legislatore, di prevedere forme di pubblicità-notifica agli interessati fortemente semplificate; inoltre i redditi risultanti hanno valenza dal primo gennaio dell'anno di riferimento per cui il decreto in oggetto e le successive notifiche, precisazioni e dichiarazioni si sono attuate abbondantemente dopo l'inizio dell'anno fiscale.

Infine, le categorie di redditi catastali e quelle derivanti dalla codificazione AGEA ai fini PAC spesso non combaciavano e per questo motivo l'Amministrazione finanziaria ha previsto la possibilità, solo per determinati casi, di correggere i dati pubblicati.

Ciò ha comportato inevitabili contenziosi che ora, come detto all'inizio, il giudice tributario competente per territorio sta esaminando.

In questo caso la Commissione tributaria provinciale di Ravenna si è pronunciata sul ricorso presentato da un contribuente avverso l'elevazione delle classi dei terreni in conduzione su cui era stata praticata la coltura del pomodoro da industria in orto irriguo corrispondente nello specifico alla coltura del pomodoro fresco.

La doglianza sollevata dal contribuente è stata motivata con il contrasto con i principi dello Statuto del contribuente (l. 27 luglio 2000, n. 212), in particolare sul

contrasto con gli artt. 3, comma 1 riguardante il divieto di retroattività delle norme tributarie e 6, comma 1 riguardante l'effettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati.

La Commissione adita ha rilevato gli indubbi vizi e violazioni dello Statuto da parte dell'art. 3, comma 33, non bastando quale notifica la «consultabilità dei dati riguardanti le variazioni catastali attraverso la pubblicazione di appositi elenchi gratuitamente consultabili sul sito *internet* degli Uffici provinciali dell'Agenzia, dei Comuni territorialmente competenti e dell'AGEA».

La Commissione tributaria di Ravenna ha altresì rilevato che d.l. n. 262/2006, successivamente convertito nella legge 286/2006, e la legge 212/2000, sotto un profilo sistematico, sono provvedimenti della stessa natura e che in tale caso *lex posterior derogat priori*; inoltre, vige il principio di specialità delle leggi *lex specialis derogat generali*.

Tuttavia tali eccezioni, sollevate dall'Amministrazione finanziaria a sua difesa, non valgono per la mancanza di motivazione del provvedimento adottato nei confronti del contribuente; difatti, ove anche si ritenesse che la mancanza di motivazione sia conseguenza necessitata del sistema di comunicazione previsto dal decreto legge in questione, ciò non basterebbe a superare la constatazione essenziale che la motivazione è requisito fondamentale per il diritto di difesa del cittadino, diritto di rilevanza costituzionale.

Infatti l'art. 1 del Codice stabilisce quale principio generale che «le disposizioni della presente legge, in attuazione degli artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali».

Quindi, in questo caso, come in altri analoghi, scende in campo a tutela del contribuente la Costituzione italiana che, tra i suoi principi inviolabili, all'art. 24, sancisce come «la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento».

Conseguentemente il giudice tributario ha ripristinato il collegamento con i principi costituzionali sovraordinati, nel caso specifico, dando la giusta valenza al diritto alla difesa da parte del cittadino che necessitava nel caso specifico, per essere esercitato efficacemente, del diritto all'effettiva conoscenza degli atti o provvedimenti che lo interessano e del diritto a che le norme tributarie valgano solo per il futuro.

Una piccola annotazione finale: la dizione all'art. 1, comma 1 dello Statuto del contribuente riguardante la non derogabilità di questo da parte di leggi speciali e la modifica e derogabilità solo espressa, implica, ulteriormente rispetto ai già importanti contenuti di garanzia significati dalla sentenza in commento, che l'art. 2, comma 33 doveva esplicitare ogni singola deroga allo statuto del contribuente, cosa sicuramente non avvenuta.

Alessandro Ghetti

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Diritto di ritenzione eccetto dall'affittuario - Giudizio di rilascio di un fondo - Poteri del giudice.

Cass. Sez. III Civ. - 29-2-2008, n. 5519 - Preden, pres.; Finocchiaro, est.; Scardaccione, P.M. (conf.) - Virzi (avv. D'Urso) c. La Spina (avv. Nardone). (Conferma App. Catania 13 giugno 2003)

Il diritto di ritenzione, che è riconosciuto nell'art. 1152 c.c. e si configura come situazione giuridica non autonoma ma strumentale all'autotutela di altra situazione attiva generalmente costituita da un diritto di credito, è contemplato in favore dell'affittuario nell'art. 20, l. 3 maggio 1982, n. 203, così come nell'art. 15 della precedente l. 11 febbraio 1971 n. 11, in stretta correlazione al diritto di credito per le indennità spettanti al coltivatore diretto per i miglioramenti, le addizioni e le trasformazioni da lui apportati al fondo condotto, sicché, presupponendo l'esistenza di un credito derivante dalle opere indicate e realizzate dal coltivatore diretto, non è scindibile dall'esistenza di detto credito o dall'accertamento di questo. Pertanto, eccetto dall'affittuario che si opponga all'esecuzione del rilascio di un fondo rustico, il diritto di ritenzione a garanzia del proprio credito per i miglioramenti apportati al fondo, il giudice non può limitarsi ad accertare l'esistenza delle opere realizzate dall'affittuario ma, deve verificarne anche l'indennizzabilità rigettando l'eccezione ove tale verifica dia esito negativo (1).

(1) In tal senso, fra le altre, Cass. 9 maggio 1995, n. 5024, in questa Riv., 1996, 451, con nota di RAUSEO, *Miglioramenti fondiari e diritto di ritenzione*.

*

Previdenza sociale - Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Lavoratore autonomo (coltivatore diretto) - Infortunio in itinere - Svolgimento di adempimenti relativi alla organizzazione dell'attività economica dell'azienda agricola - Tutela assicurativa - Esclusione - Fattispecie.

(D.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 207)

Cass. Sez. Lav. - 14-2-2008, n. 3770 - Sciarelli, pres.; De Matteis, est.; Fuzio, P.M. (conf.) - INAIL (avv. La Peccerella e Raspanti) c. S.G. (n.c.). (Cassa e decide nel merito App. Perugia 15 dicembre 2004)

In tema di indennizzabilità dell'infortunio occorso a lavoratore autonomo, la tutela assicurativa non riguarda quella parte di attività non attinente al momento lavorativo-esecutivo, bensì a quello organizzativo-imprenditoriale dell'attività economica dell'azienda; ne consegue che l'estensione della tutela agli infortuni in itinere può riguardare gli spostamenti del lavoratore al fine di acquistare i beni direttamente necessari per la produzione, ma non anche quelli finalizzati all'acquisto o alla consegna di beni necessari per l'organizzazione amministrativa e contabile. (Nella specie, la S.C., nel cassare la sentenza impugnata, ha affermato l'indicato principio in controversia concernente l'infortunio occorso al titolare di un'azienda agricola il quale, venduto il latte di sua produzione ad un caseificio, si era subito recato a piedi alla Coldiretti, al fine di farsi predisporre una ricevuta fiscale da consegnare all'acquirente) (1).

(1) Con la sentenza in epigrafe, ampiamente motivata, si consolida l'indirizzo giurisprudenziale che distingue, ai fini assicurativi contro gli

infortuni sul lavoro, gli eventi lesivi occorsi al coltivatore diretto (e in genere al lavoratore autonomo) nello svolgimento di adempimenti attinenti al momento lavorativo-esecutivo della propria attività, come tali indennizzabili, da quelli avvenuti nello svolgimento di adempimenti attinenti all'attività organizzativa-imprenditoriale, non indennizzabili. Tale distinzione era stata confermata di recente da Cass. 26 giugno 2004, n. 11929, in questa Riv., 2006, 316 con ampia nota adesiva di C. GATTA, *Attività organizzativa attinente alla gestione amministrativo-contabile dell'azienda agricola e tutela antinfortunistica*, con ulteriori richiami di giurisprudenza e dottrina, cui si rinvia, e da Cass. 25 ottobre 2005, n. 20661, *ivi*, 2006, 668 con nota critica, soprattutto in relazione alla fattispecie decisa, di A. FONTANA, *Ancora sull'infortunio del coltivatore diretto* (con tale sentenza la S.C. aveva confermato la decisione del giudice di merito che aveva ritenuto escluso dalla copertura legale del rischio infortunistico l'infortunio subito da padre e figlio, imprenditori agricoli, mentre si recavano presso uno zuccherificio per ivi concludere un contratto di coltivazione di barbabietole, previa formalizzazione dell'assunzione della qualità di socio dello zuccherificio stesso da parte del figlio, al posto del padre). (C.G.)

*

Credito - Credito agrario - Finanziamento di soccorso alle imprese agricole danneggiate dalla siccità - Art. 4 del d.l. 15 giugno 1989, n. 231 ed art. 4 del d.l. 6 dicembre 1990, n. 367 - Previsione del diritto automatico al finanziamento da parte dell'imprenditore agricolo nei confronti della banca - Esclusione - Valutazione da parte della banca della solvibilità del richiedente - Possibilità - Rispetto da parte della banca dell'obbligo di comportarsi secondo buona fede e correttezza nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto - Assistenza.

(D.l. 15 giugno 1989, n. 231, art. 4; d.l. 6 dicembre 1990, n. 367, art. 4, 5; l. 4 agosto 1989, n. 286; l. 30 gennaio 1991, n. 31)

Cass. Sez. III Civ. - 26-5-2008, n. 13586 - Preden, pres.; Chiarini, est.; Russo, P.M. (conf.) - Marchese (avv. Valenziano) c. San Paolo Imi (avv. Gaetano). (Conferma App. Bari 30 settembre 2003)

In tema di finanziamento di soccorso alle imprese agricole danneggiate dalla siccità, sia l'art. 4 del d.l. 15 giugno 1989, n. 231, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 1989, n. 286, che l'art. 4 del d.l. 6 dicembre 1990, n. 367, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della l. 30 gennaio 1991, n. 31, non prevedono che l'istituto bancario sia obbligato ad erogare il finanziamento a fronte della domanda dell'avente diritto e della deliberazione regionale di ammissione alle provvidenze di sostegno, conservando la banca il potere di valutare, nei limiti del rispetto dell'obbligo generale di comportarsi secondo buona fede e correttezza nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto, la posizione di solvibilità del richiedente, che non diviene irrilevante soltanto perché il fondo interbancario ne garantisce l'adempimento, atteso che è interesse della banca, tenuta al corretto esercizio del credito, evitare i costi di una escussione infruttifera del debitore principale (1).

(1) Principio di diritto giusto: nel senso proposto, si v. Cass. 21 febbraio 2006, n. 3673, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 3673; Cass. 8 luglio 2004, n. 12570, in questa Riv., 2006, 178, con nota di A. GRASSO, *Finanziamenti agevolati alle aziende agricole colpite da calamità naturali, diritto soggettivo e discutibili posizioni delle banche e della giurisprudenza*. Cass. 19 giugno 2001, n. 8303, *ivi*, 2002, 104 con nota di A. GRASSO, *Aziende agricole colpite da calamità naturali, proroga delle cambiali agrarie, sospensione delle relative procedure esecutive, concessione di prestiti e posizione della giurisprudenza*.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Agricoltura e foreste - Reati contro l'incolumità pubblica - Delitti - Incendio - Reato di incendio boschivo - Nozione di incendio boschivo. (C.p., artt. 423, 423 bis)

Cass. Sez. I Pen. - 15-2-2008, n. 7332 - Giordano, pres.; Culot, est., Meloni, P.M. (conf.) - Porcu, ric. (*Dichiara inammissibile App. Bologna 16 febbraio 2007*)

Ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 423 bis c.p., per «incendio boschivo» si intende un fuoco suscettibile di espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi alle dette aree. (In motivazione, la S.C. ha precisato che il reato di incendio boschivo si distingue dal reato di cui all'art. 423 solo per l'oggetto) (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 27 maggio 2003, n. 23201, Turri, in *Riv. pen.*, 2004, 207.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Aree protette ai sensi della legge n. 394 del 1991 - Transitò con armi onde recarsi in area non protetta - Integrazione del reato di introduzione non autorizzata di armi - Sussistenza. [L. 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, comma 3, lett. f), 30]

Cass. Sez. III Pen. - 14-2-2007, n. 6985 - Onorato, pres.; Gazzarra, est.; Izzo (diff.) - Proc. gen. presso App. Ancona, ric. (*Conferma Trib. Ancona, Sez. dist. Fabriano 27 marzo 2007*)

Integra il reato di introduzione di armi in area protetta di cui all'art. 11, comma 3, lett. f), legge n. 394 del 1991, la condotta di chi, a bordo di auto contenente armi, abbia anche solo a transitarvi al fine di portarsi in area non protetta al fine di cacciare (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. Da ultimo in senso conforme Cass. Sez. I 22 maggio 2000, n. 5977, in questa *Riv.*, 2002, 124, con nota di MAZZA P., *Sulla introduzione di armi nelle aree naturali protette*.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Attività di stoccaggio - Piazzole comunali destinate alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani (c.d. ecopiazzole o piazzole ecologiche) - Autorizzazione - Necessità. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 157)

Cass. Sez. III Pen. - 28-2-2008, n. 9103 - Lupo, pres.; Sarno, est.; Montagna, P.M. (diff.) - Gasparini e a., ric. (*Conferma Trib. Latina 24 ottobre 2006*)

In tema di gestione dei rifiuti, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (recante «Norme in materia ambientale») le piazzole comunali destinate alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani, cosiddette ecopiazzole o piazzole ecologiche, necessitano della prevista autorizzazione, in quanto le medesime costituiscono centri di stoccaggio in cui si svolge una fase preliminare alle attività di smaltimento o di recupero dei rifiuti (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 28 settembre 2005, n. 34665, Righetti, in questa *Riv.*, 2007, 49 e ss., con nota di MAZZA P., *Isola ecologica e attività gestionale del Comune*.

Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di costruzione di impianto senza autorizzazione - Natura permanente - Sussistenza. (L. 24 maggio 1988, n. 203, art. 24; l. 3 aprile 2006, n. 152, art. 279)

Cass. Sez. III Pen. - 20-3-2008, n. 12436 - Altieri, pres.; Grillo, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Contento, ric. (*Conferma Trib. Bari 1° ottobre 2007*)

Il reato di realizzazione di impianto in difetto di autorizzazione, di cui all'art. 24, comma 1, d.p.r. n. 203 del 1988 (ora art. 279, d.lgs. n. 152 del 2006), ha natura permanente, protrandosi sino a quando il responsabile dell'impianto non presenti, anche oltre il termine prescritto, la domanda di autorizzazione per le emissioni atmosferiche prodotte (1).

(1) Giurisprudenza costante. Da ultimo cfr. Cass. Sez. III 9 gennaio 2008, n. 573, rv. 238.577.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Sostanze vietate - Detenzione - Vendita di prodotti alimentari contenenti residui tossici per l'uomo - Luogo di consumazione del reato - Giudice competente - Fattispecie: vendita da piazza a piazza. [C.p.p., art. 8; l. 30 aprile 1962, n. 283, artt. 5, comma 1, lett. b), 6]

Cass. Sez. III Pen. - 21-1-2008, n. 3048 - Postiglione, pres.; Mancini, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Gastaldello, ric. (*Dichiara competenza Trib. Trento 27 ottobre 2006*)

La competenza territoriale a conoscere del reato di vendita di sostanze alimentari contenenti residui tossici per l'uomo di prodotti usati in agricoltura, realizzato attraverso la vendita «da piazza a piazza», appartiene al giudice del luogo dove la merce è consegnata al vettore e, quindi, dove si è concluso il contratto (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. VI Pen. 27 giugno 1967, n. 673, Graziani, rv. 104.868.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Nulla-osta paesaggistico - Permesso di costruire in sanatoria - Rilevanza del primo ai fini dell'estinzione del reato paesaggistico - Esclusione - Ragioni. (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181; d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, art. 36)

Cass. Sez. III Pen. - 27-3-2008, n. 12951 - Vitalone, pres.; Amoroso, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Scalia, ric. (*Conferma App. Messina 10 aprile 2007*)

Nel caso di opere costruite su aree sottoposte a vincolo, il cosiddetto nulla-osta paesaggistico, ovvero il parere favorevole al rilascio del permesso di costruire in sanatoria (art. 36, d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380) è necessario per ottenere il predetto titolo abilitativo, ma non spiega ex se efficacia estintiva sul reato paesaggistico, in quanto tale efficacia consegue soltanto al rilascio del permesso in sanatoria (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. Da ultimo esattamente in termini, cfr. Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2003, n. 2109, rv. 223.256.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Ambiente - Inquinamento - Inquinamento acustico - Limiti differenziali di immissione sonora - Applicazione nei confronti di circolo ricreativo. (D.p.c.m. 14 novembre 1997, art. 4, comma 1)

T.A.R. Basilicata, Sez. I - 2-1-2008, n. 5 - Camozzi, pres.; Mastrantuono, est. - Associazione culturale L.D.B. (avv. D'Antona e a.) c. Comune Matera (avv. Onorati) e R.M.B. R.F. e L.S. (avv. Introcaso).

In tema di limiti pubblicistici alle emissioni sonore, per i circoli ricreativi che vanno equiparati, indipendentemente dalle finalità di lucro, alle attività commerciali e/o professionali, trova applicazione l'art. 4, comma 1, d.p.c.m. 14 novembre 1997, che fissa tali limiti differenziali in 5 dB per il periodo diurno (dalle ore 6.00 fino alle ore 22.00) e in 3 dB per il periodo notturno (dalle ore 22.00 fino alle ore 6.00) (1).

(1) In senso conforme, v. T.A.R. Toscana, Sez. II 24 gennaio 2003, n. 39 e T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II 23 novembre 1999, n. 634, in *Trib. reg. amm.*, rispettivamente, 2003, I, 1183, e 2000, I, 218.

*

Ambiente - Inquinamento - Rifiuti speciali e tossici - Ordine di smaltimento - Successiva rimozione dei rifiuti - Sopravvenuta carenza di interesse - Condizioni.

Ambiente - Inquinamento - Rifiuti speciali e tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Proprietario del fondo - Condizioni. (D. p.r. 10 settembre 1982, n. 915, art. 9)

T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I - 22-2-2008, n. 460 - Piscitello, pres.; Fina, est. - Demanio statale (Avv. distr. Stato) c. Comune di Sassuolo (avv. Fregni) e T.M. (n.c.)

In tema di smaltimento di rifiuti, in caso di successiva rimozione del materiale inquinante, ai fini della declaratoria dell'improcedibilità del ricorso occorre l'accertamento di una sopravvenienza, in fatto o in diritto, del tutto nuova rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso stesso, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della decisione, e la concreta individuazione di tali ipotesi deve essere ancorata a criteri restrittivi, tenuto conto che non deve tradursi in una sostanziale elusione dell'obbligo del giudice di pronunciarsi sulla domanda; che l'interesse residuo alla pronuncia sul merito della controversia va inteso nella sua massima ampiezza alla luce degli effetti conformativi e ripristinatori dell'eventuale sentenza di accoglimento, e che la persistenza dell'interesse va valutata considerando anche le possibili ulteriori iniziative attivate o attivabili dal ricorrente per soddisfare la pretesa vantata (1).

Ai sensi dell'art. 9, d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, l'ordine di smaltimento dei rifiuti non può essere rivolto al proprietario come tale, se non in quanto egli possa ritenersi obbligato a causa di un comportamento, anche omissivo, di corresponsabilità con l'autore dell'abbandono illecito dei rifiuti, in quanto la natura dell'ordine di smaltimento, configurato quale sanzione avente carattere ripristinatorio, presuppone l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v. T.A.R. Campania, Sez. II 15 marzo 2007, n. 2218 (non risulta edita).

Sulla seconda massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. V 8 febbraio 2005, n. 323, in *Cons. Stato*, 2005, I, 194.

Ambiente - Inquinamento - Rifiuti tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Proprietario del fondo - Condizioni. (D.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, artt. 3, comma 3, 9 e 13)

Ambiente - Inquinamento - Rifiuti tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Condizioni - Responsabilità dell'inquinamento - Necessità. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 7; d.m. 25 ottobre 1999, n. 471)

T.A.R. Lombardia, Sez. dist. Brescia - 5-2-2008, n. 39 - Morri, pres.; Tenca, est. - E.P.P. S.p.A. (avv. Gorio) c. Comune di Trezano (avv. Bonomi) e P.F. S.p.A. (n.c.)

Ai sensi degli artt. 3, comma 3, 9 e 13, d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, precedentemente in vigore, il proprietario dell'area sulla quale siano stati depositati rifiuti speciali non è tenuto allo smaltimento degli stessi ed alla bonifica dell'area relativa laddove non abbia in alcun modo contribuito a causare il danno ambientale (1).

Ai sensi dell'art. 7, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e del suo regolamento attuativo approvato con d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei beni inquinati, il proprietario di questi ultimi, ove non sia responsabile del riscontrato inquinamento, non ha l'obbligo giuridico di provvedere direttamente alla bonifica, ma ne assume il relativo onere se intende evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area sub specie di onere reale e di privilegio speciale ambientale (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v. T.A.R. Lombardia, Sez. I 23 giugno 1997, n. 1026, in *Trib. reg. amm.*, 1997, I, 3042.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 5 settembre 2005, n. 4525, in *Cons. Stato*, 2005, I, 194; Sez. V 8 febbraio 2005, n. 323, *ivi*, 194.

*

Agricoltura e foreste - Produzione olio d'oliva - Riconoscimento del frantoio - Assenza di sistema di pesatura automatica - Revoca del riconoscimento - Legittimità.

Agricoltura e foreste - Produzione olio d'oliva - Riconoscimento del frantoio - Revoca del riconoscimento - Mancata adozione di misure alternative più blande - Legittimità - Ragioni.

T.A.R. Puglia, Sez. II - 9-4-2008, n. 837 - Morea, pres.; Cestaro, est. - Oleificio C.R.F. (avv. D'Acciò e Petrini) c. Ministero politiche agricole, alimentari e forestali (Avv. distr. Stato).

Il provvedimento di revoca del riconoscimento dei frantoi oleari può essere adottato non solo nei casi di frode conclamata ma anche in presenza di irregolarità che conducono ad un giudizio di inidoneità della struttura a garantire il rispetto della normativa comunitaria come la mancanza di un sistema di pesatura automatica che comporta l'inattendibilità dei dati produttivi registrati nella contabilità di magazzino (1).

Nessuna illegittimità può ravvisarsi nella revoca del riconoscimento del frantoio oleario a causa della mancata irrogazione di misure alternative più blande, in quanto tale ipotesi è prevista solo come mera facoltà, oggetto di ulteriore attività discrezionale della pubblica amministrazione, e peraltro successiva all'adozione della revoca (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 2 novembre 2007, n. 5675, in *Giurisd. amm.*, 2007, I, 1666.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v. T.A.R. Abruzzo - Pescara 7 giugno 1996, n. 387, in *Trib. reg. amm.*, 1996, I, 3298.

PARTE III - PANORAMI

Rassegna di legislazione regionale

di GIANFRANCO CALABRIA

EMILIA-ROMAGNA

Tutela del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario del territorio emiliano-romagnolo. *L.R. 29 gennaio 2008, n. 1*. (B.U. 29 gennaio 2008, n. 14)

La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito delle politiche di sviluppo, promozione e salvaguardia degli agroecosistemi locali e delle produzioni di qualità, persegue, con la legge in esame, obiettivi di promozione e di tutela delle varietà e razze locali di interesse agrario, anche al fine di garantire la conservazione e la valorizzazione delle risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura caratteristiche del proprio territorio.

Le predette finalità sono garantite attraverso l'utilizzazione collettiva del patrimonio zootecnico di varietà e razze locali di interesse agrario, ovvero delle risorse genetiche autoctone.

Inoltre, la Regione assume iniziative dirette a favorire iniziative pubbliche e private per la conservazione, tutela e valorizzazione delle varietà e razze locali di interesse agrario, con particolare riguardo per quelle a rischio di erosione.

Ai fini della legge in esame sono considerate risorse genetiche indigene di interesse agrario: le razze, varietà, popolazioni, ecotipi e cloni autoctoni del territorio emiliano-romagnolo; le razze, varietà, popolazioni, ecotipi e cloni che, seppure di origine esterna al territorio emiliano-romagnolo sono stati introdotti da lungo tempo e si sono integrati tradizionalmente nell'agricoltura regionale; le razze, varietà, popolazioni, ecotipi e cloni attualmente scomparsi dal territorio regionale e conservati in orti botanici, allevamenti, istituti sperimentali, banche del germoplasma pubbliche o private, Università e centri di ricerca anche di altre Regioni o Paesi, per i quali esiste un interesse a favorirne la reintroduzione.

A livello organizzativo è istituito il Repertorio volontario regionale, suddiviso in sezione animale e vegetale, al quale sono iscritti razze, varietà, popolazioni, ecotipi e cloni di interesse regionale. Il Repertorio regionale è predisposto secondo criteri e caratteristiche che consentono l'omogeneità e la confrontabilità con analoghi strumenti eventualmente esistenti a livello nazionale ed internazionale.

Il Repertorio delle risorse genetiche è pubblico ed è gestito dalla direzione generale competente in materia di agricoltura ed è consultabile anche attraverso strumenti informatici e telematici.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 1, la Giunta regionale con proprio atto deve approvare: i criteri in base ai quali le risorse genetiche indigene sono considerate a rischio di erosione genetica; le modalità e le procedure per l'iscrizione al Repertorio delle risorse genetiche indigene; i criteri per il conferimento dell'incarico di conservazione *in situ* o *on farm* agli «agricoltori custodi» nonché i

compiti ad essi demandati e le modalità di eventuali rimborsi.

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Modifiche alla legge regionale n. 25/1996 in materia di agriturismo, alla legge regionale n. 15/2000 in materia di prodotti biologici nelle mense pubbliche, alla legge regionale n. 18/2004 in materia di fattorie didattiche e alla legge regionale n. 24/2006 in materia di strade del vino. *L.R. 17 ottobre 2007, n. 25*. (B.U. 24 ottobre 2007, n. 43)

La legge in esame ridefinisce, anzitutto, le attività agrituristiche intendendo come tali le attività di ricezione e ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli nei limiti previsti dall'art. 2135 del codice civile. Gli imprenditori abilitati ad esercitare l'attività di agriturismo sono quelli iscritti nel registro delle imprese di cui all'art. 8 della l. 29 dicembre 1993, n. 580 (*Riordinamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*), anche con l'ausilio dei familiari di cui all'art. 230-bis del codice civile, attraverso l'utilizzazione della propria azienda, in rapporto di connessione e complementarietà rispetto alle attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura, di allevamento di animali, di acquacoltura e di pesca che devono comunque rimanere principali.

L'imprenditore ittico è equiparato all'imprenditore agricolo ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226 (*Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57*), e pertanto l'attività ittituristica è assimilata a quella agrituristica in armonia con l'art. 3 dello stesso decreto legislativo n. 226 del 2001. Se non espressamente previsto dalla normativa, quanto disposto dalla legge in esame per l'attività agrituristica si applica anche all'attività ittituristica e i riferimenti all'attività agricola e ai prodotti agricoli devono intendersi anche all'attività e ai prodotti della pesca.

Il necessario carattere di principalità dell'attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura, di allevamento di animali, di acquacoltura e di pesca rispetto a quella agrituristica si intende realizzato quando per quest'ultima vengono utilizzati spazi aziendali e prodotti derivanti prevalentemente dall'attività dell'azienda agricola e il tempo-lavoro impiegato nell'attività agricola è superiore a quello impiegato nell'attività agrituristica.

Per lo svolgimento dell'agriturismo almeno l'ottanta per cento del valore annuo della materia prima utilizzata per la somministrazione di pasti e bevande, con l'esclusione dei prodotti necessari alla preparazione degli alimenti e dell'acqua minerale, deve essere di produzione aziendale o acquistata da altri produttori agricoli singoli o associati della Regione Friuli-Venezia Giulia, sempreché di provenienza

regionale, nonché prodotti delle aziende aderenti ai Consorzi di tutela dei prodotti a DOP, a IGP, a DO, e a IGT del Friuli-Venezia Giulia e di quelle che producono prodotti regionali tradizionali, di cui al d.m. 8 settembre 1999, n. 350 del Ministro per le politiche agricole (*Regolamento recante norme per l'individuazione dei prodotti tradizionali di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173*), e al d.m. 18 luglio 2000 (*Elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali*).

Dal punto di vista organizzativo il Comune ove sono ubicati gli immobili destinati all'attività agrituristica provvede al rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività stessa, fissandone limiti e modalità.

Il Comune conclude il procedimento instauratosi con l'istanza entro trenta giorni dal ricevimento: rilasciata l'autorizzazione, essa sostituisce di ogni altro provvedimento amministrativo.

Il soggetto autorizzato allo svolgimento delle attività agrituristiche deve, tra l'altro: esporre al pubblico l'autorizzazione comunale, le tariffe e i prezzi praticati, nonché il marchio agrituristico regionale; comunicare al Comune competente per territorio i prezzi minimi e massimi di alloggio che si intendono praticare per l'anno successivo e il periodo di apertura; i prezzi praticati sono liberamente determinati da singoli operatori; rispettare i limiti e le modalità indicate nell'autorizzazione comunale; comunicare al Comune e alla competente Azienda per i servizi sanitari, entro trenta giorni dall'evento, la cessazione o sospensione dell'attività agrituristica.

La legge in commento reca, altresì, norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e per iniziative di educazione alimentare.

In particolare, l'art. 15 a modifica di precedenti disposizioni legislative regionali, prevede che la Regione, nell'ambito delle iniziative volte a tutelare la salute dei cittadini e lo sviluppo dell'agricoltura biologica in Friuli-Venezia Giulia, promuove il consumo di prodotti agricoli biologici, tipici e tradizionali all'interno dei servizi di ristorazione collettiva e la diffusione di una corretta educazione alimentare prioritariamente tramite il coinvolgimento delle mense scolastiche e degli asili nido e, in subordine, dei servizi di refezione e di ristorazione collettiva. A tal fine le Province e, nei territori di rispettiva competenza, le Comunità montane possono erogare contributi agli enti gestori delle mense purché non perseguano fini di lucro.

Norme per lo sviluppo e la valorizzazione del territorio montano. *L.R. 20 febbraio 2008, n. 4* (B.U. 27 febbraio 2008, n. 9)

La Regione Friuli-Venezia Giulia, con la legge in questione, riconosce il ruolo delle Comunità montane, quali enti locali territoriali preposti alla valorizzazione delle zone montane e promuove la collaborazione tra le stesse per generare una visione strategica pluriennale idonea a mobilitare risorse e a sviluppare processi decisionali condivisi e diffusi.

Tali obiettivi si perseguono prioritariamente tramite la promozione di uno sviluppo endogeno, integrato e sostenibile del territorio montano, fondato sulle caratteristiche distintive quali elemento aggregante della realtà economica, sociale e storico-culturale, sistema di interrelazioni sociali, di circolazione di informazioni, di produzione e riproduzione di valori e di conoscenze specifiche.

Gli strumenti di programmazione per lo sviluppo del territorio montano friulano sono: il Piano strategico regionale e il Piano di azione locale (PAL) che è il documento di programmazione degli interventi di sviluppo in territorio montano nonché di partenariato istituzionale, economico,

finanziario e sociale tra soggetti pubblici, privati e del terzo settore.

La Comunità montana assume l'iniziativa, definisce i contenuti della proposta e promuove la conclusione e la formalizzazione del PAL, ne coordina la realizzazione ed esercita il controllo e la vigilanza degli obblighi assunti dai partecipanti.

Presso la Comunità montana, inoltre, è istituita una Cabina di regia quale sede di partecipazione e di confronto per l'elaborazione della strategia di sviluppo integrato e per il coordinamento delle politiche di sviluppo del territorio di riferimento.

In particolare, la Cabina di regia è costituita con deliberazione del Consiglio della Comunità montana e a essa spetta di esprimere parere sui documenti di programmazione della Comunità montana medesima e di esaminare in via preliminare le proposte di PAL in un quadro unitario teso a valorizzare i collegamenti tra gli interventi programmati, tenuto conto degli effetti reciproci.

In armonia con quanto previsto dal Piano strategico regionale, il PAL è finalizzato a: promuovere uno sviluppo durevole, partecipato e condiviso; stimolare la crescita competitiva e la differenziazione produttiva del sistema montano attraverso la gestione sostenibile delle risorse territoriali, ambientali, paesaggistiche e antropologiche; promuovere uno sviluppo multidisciplinare nell'ideazione e multisettoriale nell'applicazione; conseguire un miglioramento duraturo della qualità della vita; stimolare l'iniziativa privata in ambito sociale, economico e culturale e ottimizzare la fruizione delle risorse locali; mantenere il presidio antropico tenuto conto della polarizzazione verso i fondovalle e i centri storici.

Il PAL ha durata triennale e può essere prorogato, prima della scadenza, dalla Comunità montana per non più di due anni; di tale determinazione è data comunicazione a tutti i soggetti sottoscrittori del PAL.

La conclusione del PAL è promossa dal Presidente della Comunità montana mediante la ricerca della convergenza e la successiva formalizzazione della proposta. Detta convergenza si manifesta attraverso una manifestazione di interesse che, per la Regione, è comunicata dall'Assessore regionale competente per le politiche della montagna che, a tal fine, convoca gli altri Assessori regionali per l'espressione, in seduta comune, del consenso della Regione, previa verifica della coerenza con il Piano strategico regionale.

Il PAL impegna ciascun sottoscrittore a realizzare gli interventi e le attività di competenza nei modi e nei termini programmati. Ciascun sottoscrittore assicura, altresì, forme di collaborazione e di coordinamento e si impegna a utilizzare nei procedimenti di rispettiva competenza, tutti gli strumenti di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa.

La vigilanza sull'esecuzione del PAL è svolta dalla Comunità montana che procede a verifiche semestrali dello stato di attuazione. Qualora emergano inadempimenti o ritardi, interviene adottando le azioni necessarie per promuovere il tempestivo assolvimento degli obblighi assunti dai partecipanti.

La Regione finanzia la politica di sviluppo del territorio montano con le risorse assegnate dallo Stato e con le risorse regionali annualmente determinate con la legge finanziaria, dando separata evidenza, negli strumenti di programmazione finanziaria regionale, alle risorse destinate al finanziamento del PAL.

La legge in esame reca, inoltre, importanti previsioni concernenti il servizio scolastico nei territori montani. In particolare, ai sensi dell'art. 12, le Comunità montane esercitano funzioni amministrative per la concessione di contributi a sostegno degli oneri di trasferimento sostenuti dagli insegnanti che scelgono di prestare stabilmente il proprio

servizio negli istituti scolastici ubicati nei territori montani, con l'obiettivo di creare condizioni che assicurino la continuità didattica nell'offerta formativa.

LIGURIA

Disciplina dell'attività agrituristica, del pescaturismo e ittiturismo. *L.R. 21 novembre 2007, n. 37* (B.U. 28 novembre 2007, n. 19, parte prima)

Con la legge in commento la Regione Liguria, in armonia con i principi di cui alla normativa comunitaria e nazionale per gli aspetti di competenza, sostiene l'agricoltura, lo sviluppo rurale, l'acquacoltura e la pesca anche mediante la promozione di forme idonee di turismo legate alla terra e al mare. Per quanto di interesse, in questa sede si prenderanno in esame le norme attinenti all'agriturismo.

Le finalità cui tende la normativa sono quelle di: tutelare, qualificare e valorizzare le specifiche risorse agricole e della pesca; tutelare, qualificare e valorizzare le attività degli agricoltori e dei pescatori; favorire il mantenimento delle attività umane nelle zone rurali; favorire la multifunzionalità degli agricoltori e dei pescatori; promuovere e valorizzare i prodotti tradizionali e di qualità e le connesse tipicità enogastronomiche; conservare le tradizioni culturali del mondo rurale e della pesca attraverso una corretta educazione alimentare; preservare il patrimonio rurale, ambientale ed edilizio tutelando le peculiarità paesaggistiche.

Dal versante definitorio la legge n. 37 qualifica come attività agrituristiche quelle di ricezione e ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile, anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro, attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le altre attività di coltivazione del fondo, silvicoltura e allevamento degli animali.

Possono essere addetti allo svolgimento dell'attività agrituristica l'imprenditore agricolo e i suoi familiari ai sensi dell'art. 230-*bis* del codice civile, nonché i lavoratori dipendenti a tempo determinato, indeterminato e parziale. Tali soggetti sono considerati lavoratori agricoli ai fini della vigente disciplina previdenziale, assicurativa e fiscale. Il ricorso a soggetti esterni è consentito esclusivamente per lo svolgimento di attività e servizi complementari.

Le denominazioni «agriturismo», «azienda agrituristica» e la qualifica di «operatore agrituristico» sono riservate esclusivamente ai soggetti in possesso della specifica autorizzazione comunale all'esercizio dell'agriturismo.

Rientrano nell'esercizio dell'agriturismo: dare ospitalità in alloggi, o in spazi destinati alla sosta di campeggiatori, all'interno dell'azienda stessa; somministrare per la consumazione sul posto pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri e da prodotti di aziende agricole della zona ivi compresi i prodotti a carattere alcolico e superalcolico, con preferenza per i prodotti tipici; organizzare degustazioni di prodotti aziendali, ivi inclusa la miscita di vini; organizzare, anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'azienda, attività ricreative, di pratica sportiva, culturali, storico-ambientali legate alle attività agricole e alle tradizioni rurali, nonché svolgere attività di fattoria didattica.

In particolare la legge regionale n. 37 definisce fattoria didattica un'azienda agricola che svolge attività didattiche e divulgative nel settore dell'educazione alimentare-ambientale e della conoscenza del mondo agricolo e rurale, iscritta in apposito elenco regionale.

La normativa in questione pone talune condizioni in presenza delle quali è possibile procedere all'inizio dell'attività agrituristica. In particolare, l'azienda agricola, per le

attività strettamente collegate alla coltivazione del fondo, alle pratiche silvicole e all'allevamento animale, deve avere un fabbisogno lavorativo di almeno una mezza unità lavorativa uomo (ULU) nelle zone a prevalente interesse agrituristico e di almeno una ULU nelle restanti zone. Inoltre, le attività agrituristiche devono risultare in rapporto di connessione con l'attività agricola, che deve rimanere prevalente. Il carattere di prevalenza dell'attività agricola rispetto a quella agrituristica si intende realizzato quando il tempo-lavoro impiegato nell'attività agricola è superiore a quello svolto nell'attività agrituristica.

Quanto alla somministrazione di pasti e bevande, ivi compresi alcolici e superalcolici, essa deve essere ricavata da prodotti aziendali in misura non inferiore al quaranta per cento di quelli complessivamente utilizzati o da prodotti delle aziende agricole e delle imprese ittiche professionali del territorio regionale in misura complessivamente non inferiore al sessanta per cento.

A tali fini sono considerati di propria produzione le bevande e i cibi prodotti e lavorati nell'azienda agricola nonché quelli ricavati da materie prime dell'azienda agricola che hanno subito lavorazioni esterne e, nel limite di un quarto del totale dei prodotti somministrati, quelli provenienti da cooperative o consorzi di aziende agricole operanti in ambito locale di cui l'azienda agricola faccia parte.

Con riguardo agli immobili destinati all'attività agrituristica, l'art. 5 prevede che possano essere utilizzati per attività agrituristiche i fabbricati o parti di essi già esistenti sul fondo alla data di presentazione della domanda di iscrizione all'elenco degli operatori agrituristici o della richiesta di variazione dell'attività esistente, e che siano conformi alla normativa urbanistico-edilizia.

Qualora l'imprenditore agricolo svolga la propria attività in un fondo privo di fabbricati adattabili all'uso agrituristico, è consentito utilizzare per tale attività: l'abitazione ove risiede l'imprenditore medesimo anche se ubicata fuori dal fondo; altri fabbricati di cui abbia la preesistente disponibilità l'imprenditore agricolo o, nel caso di impresa familiare, i soggetti indicati nell'art. 230-*bis* comma 3 del codice civile, a condizione che siano siti nello stesso Comune o in Comune limitrofo a quello del fondo e che ricadano in zone a prevalente interesse agrituristico.

I locali destinati all'uso agrituristico devono possedere i requisiti igienico-sanitari previsti dai regolamenti edilizi vigenti per i locali di civile abitazione, fermo restando che il Comune può prescindere dal rispetto delle disposizioni igienico-sanitarie stabilite dalla vigente normativa nel caso in cui la conformazione strutturale e formale dell'organismo edilizio non consenta, senza alterazioni, tale rispetto e sempreché venga dichiarata, a cura del progettista, la sostanziale rispondenza funzionale e prestazionale degli interventi o delle attività alle effettive esigenze igienico-sanitarie connesse all'utilizzo degli immobili e, ove possibile, il miglioramento della situazione in atto.

Il procedimento amministrativo che conforma l'esercizio dell'attività di agriturismo si conclude con un'autorizzazione rilasciata dal Comune ove viene svolta l'attività medesima. Copia dell'autorizzazione viene trasmessa dal Comune, entro quindici giorni dal rilascio, agli uffici della Regione che detengono l'elenco degli operatori del settore, i quali uffici provvedono alle relative annotazioni in un'apposita sezione dello stesso.

L'autorizzazione individua le attività agrituristiche e i relativi limiti di esercizio nonché i periodi di apertura richiesti dal titolare. È possibile, previa comunicazione al Comune, sospendere, per limitato tempo, la ricezione degli ospiti nei periodi stabiliti.

L'autorizzazione comunale ha durata indeterminata salvo i casi di revoca da parte del Comune qualora l'operatore non abbia intrapreso l'attività entro un anno dal rilascio

dell'autorizzazione, abbia perduto i requisiti di legge o sia stato cancellato dall'elenco regionale, abbia subito, nel corso dell'ultimo triennio, più periodi di sospensione per complessivi novanta giorni.

La vigilanza e il controllo sull'osservanza della legge n. 37 sono esercitate dai Comuni interessati nonché dagli altri soggetti competenti in relazione alle specifiche materie. I Comuni sono tenuti ad effettuare controlli periodici almeno ogni tre anni e a trasmettere alla Regione annualmente una relazione che evidenzia l'attività di controllo svolta direttamente o da altri soggetti competenti, con particolare riferimento al contenuto delle autorizzazioni rilasciate. In caso di mancato adempimento dei compiti di controllo attribuiti al Comune la Regione esercita il potere sostitutivo.

A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge in commento, è disposta l'abrogazione delle previgenti normative regionali in materia di agriturismo.

MARCHE

Deroghe al vincolo di indivisibilità per i terreni della proprietà diretto-coltivatrice. *L.R. 30 novembre 2007, n. 18*. (B.U. 6 dicembre 2007, n. 106).

La legge regionale n. 18 prevede che per i terreni oggetto di compravendita a fine di formazione ed arrotondamento della proprietà diretto-coltivatrice, acquistati con il contributo regionale, la Giunta regionale, su motivata richiesta, può accordare deroghe al vincolo di indivisibilità per comprovate esigenze di stabilità economica dell'azienda agricola, per decesso del titolare, per divisioni comportanti la costituzione di più unità produttive agricole, per lo scorporamento, frazionamento ed alienazione di limitate superfici comprendenti vecchi fabbricati rurali non più necessari per la razionale conduzione aziendale nonché per esproprio per pubblica utilità e rettifica di confini o permuta di frustoli di terreno che comportino miglioramento delle condizioni tecnico-economiche dell'azienda agraria.

MOLISE

Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM). *L.R. 12 marzo 2008, n. 7*. (B.U. 15 marzo 2008, n. 6).

La legge n. 12, al pari di altre leggi regionali analoghe, stabilisce disposizioni transitorie per la salvaguardia delle colture agricole da possibili contaminazioni con organismi geneticamente modificati (OGM), in assenza di norme per l'applicazione del principio di coesistenza.

In particolare, è previsto (art. 2) che fino all'adozione della disciplina regionale per l'applicazione del principio di coesistenza tra le colture transgeniche e quelle convenzionali e biologiche, sono vietati sul territorio regionale la coltivazione e l'uso in agricoltura di specie, varietà e ibridi di piante, materiali di moltiplicazione e sementi geneticamente modificati.

Le disposizioni di carattere transitorio appena riportate precedono la disciplina regionale per l'applicazione del principio di coesistenza tra le colture transgeniche, convenzionali e biologiche che deve essere adottata entro l'anno 2009 anche sulla base di criteri concordati con le Regioni confinanti mediante apposite intese.

L'art. 3 tipizza le sanzioni amministrative pecuniarie

conseguenti alla violazione dei divieti di cui alla legge in esame: dette sanzioni sono irrogate dalla Regione ed i relativi introiti sono destinati a finanziare le attività dell'Osservatorio regionale sulla qualità degli alimenti di origine vegetale, istituito dalla l.r. 26 giugno 2006, n. 12.

Fermi restando i poteri di vigilanza di altre autorità previsti da leggi nazionali o regionali in materia di OGM, ambiente e sicurezza alimentare, l'A.R.P.A. Molise, tramite l'indicato Osservatorio, svolge attività di monitoraggio e di analisi dei prodotti di origine vegetale per verificare l'eventuale presenza di OGM ed ha funzioni di accertamento e di contestazione delle infrazioni ai divieti recati dalla legge n. 7.

PUGLIA

Disposizioni per la gestione e il controllo del potenziale viticolo regionale. *L.R. 18 dicembre 2007, n. 38*. (B.U. 19 dicembre 2007, n. 181).

La legge regionale n. 38 disciplina la gestione e il controllo del potenziale produttivo viticolo ai sensi del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e del regolamento (CE) n. 1227/2000 della Commissione, del 31 maggio 2000, che ne stabilisce modalità d'applicazione.

L'iscrizione della superficie vitata nello schedario viticolo costituisce presupposto inderogabile per procedere a interventi sul potenziale produttivo viticolo ed accedere alle misure strutturali e di mercato ai sensi della normativa comunitaria, nazionale e regionale.

Ogni variazione relativa a una superficie vitata iscritta nello schedario è soggetta a dichiarazione da effettuarsi entro sessanta giorni dalla data della sua realizzazione. Conseguentemente le variazioni nella titolarità o nella conduzione di superfici vitate sono soggette a comunicazione, da parte del proprietario o conduttore subentrante, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla data di trasferimento della titolarità o di immissione in possesso.

L'art. 3 tipizza le sanzioni amministrative con le quali viene punita l'omessa la presentazione della dichiarazione delle superfici vitate qualora non si sia provveduto, entro i termini previsti, alle necessarie variazioni.

Le sanzioni introitate dalla Regione a seguito di atti amministrativi già definitivi restano confermate e non possono essere modificate.

I vigneti irregolarmente impiantati o reimpiantati anteriormente al 1° settembre 1998 possono essere regolarizzati su domanda del conduttore ai sensi del reg. (CE) n. 1493/1999. Il conduttore la cui domanda di regolarizzazione venga respinta è tenuto a inviare alla distillazione il prodotto ottenuto dalle uve provenienti dalla superficie interessata dalla data di presentazione della domanda di regolarizzazione fino alla data in cui tale domanda è respinta o, in alternativa, a pagare una sanzione di importo pari al trenta per cento del valore di mercato del vino ottenuto da uve provenienti dalla superficie interessata a partire dalla data di presentazione della domanda fino alla data in cui la domanda è respinta. Il valore di mercato assunto per il calcolo della sanzione è determinato sulla base dei prezzi medi correnti.

In ordine alle funzioni di vigilanza e controllo sull'osservanza delle disposizioni relative alla gestione e controllo del potenziale viticolo regionale, compresa l'applicazione delle sanzioni, esse sono esercitate dagli Uffici provinciali dell'agricoltura competenti per territorio.

Riconoscimento delle masserie didattiche. *L.R. 26 febbraio 2008, n. 2.* (B.U. 29 febbraio 2008, n. 34.)

Con la legge regionale n. 2 si istituisce il circuito «Masserie didattiche della Regione Puglia» che ricomprende imprese agroalimentari e agrituristiche che svolgono attività produttiva tradizionale e che si impegnano nell'attività dell'accoglienza didattico-formativa.

Tale circuito è finalizzato a dare massima applicazione al principio della multifunzionalità dell'imprenditore agricolo, determinando, altresì, una fonte aggiuntiva di reddito attraverso la diffusione d'informazioni in materia di produzioni, consumi e sugli aspetti storici, culturali e antropologici legati al territorio.

In particolare, la legge definisce le masserie didattiche quali aziende agricole, singole o associate nella forma di associazione temporanea di scopo (ATS) che si impegnano nell'educazione del pubblico e, in particolare, nell'accoglienza e nell'educazione di gruppi scolastici e di individui, sia nelle loro attività scolastiche che extrascolastiche, nell'ambito: della conoscenza dell'attività agricola, dei cicli produttivi, della stagionalità dei prodotti, della vita e della biodiversità animale e vegetale; della conoscenza dei sistemi agricoli di produzione biologica, integrata o ecocompatibile al fine di realizzare un'agricoltura sostenibile; delle conoscenze delle qualità salutistiche e nutrizionali delle produzioni; della conoscenza degli aspetti storici, culturali e antropologici legati alle produzioni alimentari e al loro territorio; di una sana e corretta alimentazione.

L'operatore addetto alle attività appena ricordate può essere lo stesso titolare dell'impresa agricola o un soggetto da lui specificatamente indicato, che sia in possesso di una formazione didattico-metodologica acquisita partecipando a corsi abilitanti, organizzati o riconosciuti dall'Assessorato regionale alle risorse agroalimentari, di almeno novanta ore. Sono ritenute valide esperienze formative di settore, purché riconosciute da enti pubblici.

Dal versante procedimentale l'istanza di riconoscimento e di iscrizione delle masserie didattiche nell'apposito albo regionale deve contenere l'esatta indicazione di tutti i dati identificativi dell'impresa quali: la ragione sociale, il legale rappresentante, il codice fiscale e la partita IVA, il numero di iscrizione nel registro delle imprese agricole della Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato.

L'Ufficio regionale competente può richiedere, in fase istruttoria, ulteriori documenti ed effettuare controlli, presso la sede dell'azienda, se ritenuti necessari.

Il provvedimento definitivo di riconoscimento della masseria didattica è adottato dall'Assessore regionale alle risorse agroalimentari e pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della Regione Puglia.

L'Assessorato regionale alle risorse agroalimentari provvede a elaborare un logo che contraddistingua tutte le masserie didattiche riconosciute; il logo è riportato su tutto il materiale pubblicitario, illustrativo e segnaletico.

L'art. 9 prevede che il riconoscimento delle masserie didattiche può essere revocato: qualora siano state compiute ripetute e gravi infrazioni alle norme comunitarie, nazionali e regionali; qualora i requisiti per il riconoscimento previsti dalla presente legge non siano più soddisfatti; qua-

lora il riconoscimento sia fondato su indicazioni erronee o sia stato ottenuto in modo irregolare; qualora il riconoscimento sia fondato su dichiarazioni mendaci.

TRENTINO-ALTO ADIGE (PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO)

Disposizioni transitorie in materia di organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura. *L.P. 19 ottobre 2007, n. 18.* (B.U. 30 ottobre 2007, n. 44)

La legge in esame reca norme transitorie per la salvaguardia da possibili contaminazioni con organismi geneticamente modificati (OGM) delle colture agricole provinciali in relazione alla temporanea assenza di regole per l'applicazione del principio di coesistenza tra le colture transgeniche e quelle convenzionali e biologiche, come definito dall'art. 2 del d.l. 22 novembre 2004, n. 279 (*Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*), convertito, con modificazioni, dalla l. 28 gennaio 2005, n. 5.

Fino all'adozione della disciplina per l'applicazione del principio di coesistenza sono vietati sul territorio provinciale la coltivazione e l'uso in agricoltura di specie geneticamente modificate.

La disciplina organica per l'applicazione del principio di coesistenza tra le colture transgeniche e quelle convenzionali e biologiche dovrà essere adottata entro il 31 dicembre 2013.

Qualora siano coltivate parti di piante o sementi geneticamente modificati, il servizio provinciale preposto alla vigilanza sull'applicazione della legge n. 18 ordina alla persona che coltiva il fondo di adottare i necessari provvedimenti per la rimozione delle suddette parti di piante o sementi e delle piante da queste derivanti, fatte salve eventuali sanzioni. Lo stesso vale se si accerta che una coltura è costituita da o contiene organismi geneticamente modificati.

Se non sono adottati i provvedimenti di rimozione nei termini stabiliti, il servizio provinciale interviene direttamente o tramite terzi, addebitando i costi al conduttore o al proprietario del fondo.

L'art. 4 prevede sanzioni amministrative pecuniarie a fronte della violazione dei divieti previsti dalla legge provinciale.

VALLE D'AOSTA

Nuova disciplina delle quote latte. *L.R. 17 gennaio 2008, n. 1.* (B.U. 12 febbraio 2008, n. 7.)

Forte della potestà normativa propria delle Regioni a statuto speciale, la Valle d'Aosta, con la legge n. 1 del 2008, ha adeguato alle proprie esigenze territoriali la disciplina dell'assegnazione e del trasferimento delle quote latte, nonché le modalità di prelievo supplementare a carico dei produttori di latte vaccino: tale disciplina riprende ed integra quanto previsto dal legislatore statale con la legge n. 119 del 2003. □

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifiche al reg. (CE) n. 1898/2006 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Commissione 2 luglio 2008, n. 628/2008*. (G.U.U.E. 3 luglio 2008, n. L 173)

Modifica del reg. (CE) n. 2568/91 relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi di analisi ed essi attinenti. *Reg. Commissione 4 luglio 2008, n. 640/2008*. (G.U.U.E. 5 luglio 2008, n. L 178)

Contributo finanziario comunitario per l'anno 2008 per le azioni dell'Organizzazione mondiale della sanità animale (OIE) nel campo del benessere degli animali e della sorveglianza e classificazione delle malattie degli animali. *Dec. Commissione 4 luglio 2008, n. 2008/567/CE*. (G.U.U.E. 10 luglio 2008, n. L 181)

Iscrizione di alcune denominazioni nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Chamomilla Bohemica (DOP), Vlaams-Brabantse tafeldruif (DOP), Slovenská parenica (IGP), Cipollotto Nocerino (DOP)]. *Reg. Commissione 10 luglio 2008, n. 656/2008*. (G.U.U.E. 11 luglio 2008, n. L 183)

Autorizzazione alla commercializzazione della polpa disidratata del frutto del baobab quale nuovo ingrediente alimentare a norma del reg. (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. Commissione 27 giugno 2008, n. 2008/575/CE*. (G.U.U.E. 11 luglio 2008, n. L 183)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Arroz Carolino das Lezírias Ribatejanas (IGP)]. *Reg. Commissione 15 luglio 2008, n. 670/2008*. (G.U.U.E. 16 luglio 2008, n. L 188)

Iscrizione di alcune denominazioni nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Ail de la Drôme (IGP), Vřestarská cibule (DOP), Slovenská brynda (IGP), Ajo Morado de Las Pedroñeras (IGP), Gamoneu o Gamonedo (DOP), Alheira de Vinhais (IGP), Presunto de Vinhais o Presunto Bísaro de Vinhais (IGP)]. *Reg. Commissione 16 luglio 2008, n. 676/2008*. (G.U.U.E. 17 luglio 2008, n. L 189)

Iscrizione di alcune denominazioni nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Afuega'l Pitu (DOP), Mazapán de Toledo (IGP), Agneau de Lozère (IGP), Oignon doux des Cévennes (DOP), Butelo de Vinhais o Bucho de Vinhais o Chouriço de Ossos de Vinhais (IGP), Chouriça Doce de Vinhais (IGP)]. *Reg. Commissione 25 luglio 2008, n. 723/2008*. (G.U.U.E. 26 luglio 2008, n. L 198)

Registrazione di alcune denominazioni nel registro delle specialità tradizionali garantire [Czwórniak (STG), Dwójniak (STG), Póltorak (STG), Trójniak (STG)]. *Reg. Commissione 28 luglio 2008, n. 729/2008*. (G.U.U.E. 29 luglio 2008, n. L 200)

Approvazione delle modifiche non secondarie del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Carnalentejana (DOP)]. *Reg. Commissione 28 luglio 2008, n. 730/2008*. (G.U.U.E. 29 luglio 2008, n. L 200)

Modifica del reg. (CE) n. 1418/2007 per quanto riguarda le procedure da seguire per l'esportazione di rifiuti in alcuni Paesi.

Reg. Commissione 29 luglio 2008, n. 740/2008. (G.U.U.E. 30 luglio 2008, n. L 201)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Interventi intesi a rafforzare il sistema di gestione del vino D.O.C.G. «Brunello di Montalcino». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 9 giugno 2008*. (G.U. 23 giugno 2008, n. 145)

Modifica del decreto 13 gennaio 2006, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Parmigiano Reggiano». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 12 giugno 2008*. (G.U. 26 giugno 2008, n. 148)

Modifica del decreto 10 novembre 2006, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Marroni del Monfenera». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 10 giugno 2008*. (G.U. 28 giugno 2008, n. 150)

Ottava revisione dell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 16 giugno 2008*. (G.U. 30 giugno 2008, n. 151)

Revoca della protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Marone Trentino», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 20 giugno 2008*. (G.U. 5 luglio 2008, n. 156)

Attuazione della direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie e che modifica la direttiva 2004/35/CE. *D.Lgs. 30 maggio 2008, n. 117*. (G.U. 7 luglio 2008, n. 157)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Trote del Trentino» per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 16 giugno 2008*. (G.U. 7 luglio 2008, n. 157)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Salmerino del Trentino» per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 16 giugno 2008*. (G.U. 7 luglio 2008, n. 157)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Limone Interdonato Messina» per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 24 giugno 2008*. (G.U. 7 luglio 2008, n. 157)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita del vino «Barbera del Monferrato Superiore» e approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 17 giugno 2008*. (G.U. 8 luglio 2008, n. 158)

Dichiarazione ufficiale dei vini a denominazione d'origine controllata e garantita «Brunello di Montalcino» destinati all'esportazione negli Stati Uniti d'America. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 3 luglio 2008*. (G.U. 11 luglio 2008, n. 161)

Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 3 agosto 2007, n. 152, di attuazione della direttiva 2004/107/CE relativa all'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nichel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente. *D.Lgs. 26 giugno 2008, n. 120*. (G.U. 12 luglio 2008, n. 162)

Disposizioni attuative dell'art. 2, par. 1, lett. *b*) del reg. (CE) n. 1290/2005 del Consiglio del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 11 dicembre 2007*. (G.U. 15 luglio 2008, n. 164)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Peperone di Pontecorvo», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 2 luglio 2008*. (G.U. 15 luglio 2008, n. 164)

Modifica del disciplinare di produzione dei vini ad indicazione geografica tipica «Sebino». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 3 luglio 2008*. (G.U. 15 luglio 2008, n. 164)

Modifica della denominazione di origine controllata dei vini «Terre di Franciacorta», in Curtefranca e modifica del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 3 luglio 2008*. (G.U. 15 luglio 2008, n. 164)

Modificazione del decreto 22 dicembre 2006, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Pesca di Verona», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 10 luglio 2008*. (G.U. 29 luglio 2008, n. 176)

Programma di azione nazionale per l'agricoltura biologica ed i prodotti biologici, l'aggregazione dell'offerta, il sostegno all'interprofessione e l'organizzazione commerciale. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 9 aprile 2008*. (G.U. 30 luglio 2008, n. 177)

Modificazione del decreto 14 maggio 2007, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Trota Reatina» per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 10 luglio 2008*. (G.U. 30 luglio 2008, n. 177)

Modificazione del decreto 13 gennaio 2006, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Parmigiano Reggiano». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 10 luglio 2008*. (G.U. 31 luglio 2008, n. 178)

LEGISLAZIONE REGIONALE

ABRUZZO

Norme per la gestione integrata dei rifiuti. *L.R. 19 dicembre 2007, n. 45*. (B.U. 21 dicembre 2007, 10)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Norme per lo sviluppo e la valorizzazione del territorio montano. *L.R. 20 febbraio 2008, n. 4*. (B.U. 27 febbraio 2008, n. 9)

Disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria. *L.R. 6 marzo 2008, n. 6*. (B.U. 19 marzo 2008, n. 12)

LIGURIA

Modifiche alla l.r. 13 agosto 2007, n. 27 (norme per la raccolta dei funghi epigei spontanei). *L.R. 18 settembre 2007, n. 33*. (B.U. 19 settembre 2007, n. 15)

Istituzione del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri. *L.R. 23 ottobre 2007, n. 34*. (B.U. 31 ottobre 2007, n. 17)

Modifiche alla l.r. 23 ottobre 2007, n. 34 (Istituzione del Parco naturale regionale delle Alpi Liguri). *L.R. 3 aprile 2008, n. 6*. (B.U. 16 aprile 2008, n. 3)

MOLISE

Nuova disciplina in materia di raccolta e commercializzazione dei funghi epigei. *L.R. 19 febbraio 2008, n. 4*. (B.U. 1° marzo 2008, n. 5)

PIEMONTE

Regolamento regionale recante: «Attuazione dell'art. 9, comma 3 della l.r. 29 dicembre 2006, n. 37 (Norme per la gestione della fauna acquatica, degli ambienti acquatici e regolamentazione della pesca)». *D.P.G.R. 21 aprile 2008, n. 6*. (B.U. 24 aprile 2008, n. 17)

TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Modifica del regolamento relativo alla pesca. *D.P.P. 10 agosto 2006, n. 39*. (B.U. 12 settembre 2006, n. 37)

Modifiche del regolamento sulla qualità dell'aria. *D.P.P. 14 settembre 2006, n. 47*. (B.U. 10 ottobre 2006, n. 41)

Adeguamento dell'allegato «B», punto 32 della l.p. 16 marzo 2000, n. 8 «Norme per la tutela della qualità dell'aria». *D.P.P. 16 ottobre 2006, n. 57*. (B.U. 5 dicembre 2006, n. 49)

Valutazione ambientale per piani e progetti. *L.P. 5 aprile 2007, n. 2*. (B.U. 17 aprile 2007, n. 16)

Contenuto e gestione dell'anagrafe provinciale delle imprese agricole. *D.P.P. 9 marzo 2007, n. 22*. (B.U. 10 aprile 2007, n. 15)

(Provincia di Trento)

Disposizioni transitorie in materia di utilizzo di organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura. *L.P. 19 ottobre 2007, n. 18*. (B.U. 30 ottobre 2007, n. 44/I-II)

Regolamento avente ad oggetto «Disposizioni regolamentari per l'applicazione dell'art. 10 della l.p. 1° agosto 2003, n. 5, relativo all'istituzione dell'anagrafe canina e all'attuazione della l. 14 agosto 1991, n. 281 (legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo)». *D.P.P. 2 aprile 2007, n. 4*. (B.U. 29 maggio 2007, n. 22)

VALLE D'AOSTA

Nuova disciplina delle quote latte. *L.R. 17 gennaio 2008, n. 1*. (B.U. 12 febbraio 2008, n. 7)

LIBRI

Manuale di giustizia amministrativa, di FRANCESCO CARINGELLA, ROSANNA DE NICTOLIS, ROBERTO GIOVAGNOLI e VITO POLI, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2008, pp. 2336, € 120,00.

Il *Manuale di giustizia amministrativa* di F. Caringella, R. De Nictolis, R. Giovagnoli e V. Poli consta di due ponderosi volumi che, nell'intento degli Autori (tutti Consiglieri di Stato), mira ad offrire risposte chiare e precise alle domande che tutti i giorni vengono sollevate nella materia.

In particolare, al Caringella è dovuta la ricostruzione, sul piano storico, del sistema della giustizia amministrativa, con l'aggiornamento delle novità introdotte dalla legge finanziaria per il 2008 e della giurisprudenza che si è formata al riguardo.

De Nictolis ha affrontato temi della giustizia amministrativa, sempre scottanti e di grande interesse pratico e dottrinale, quali: la transizione da un giudizio parentetico di impugnazione del provvedimento con salvezza del riesercizio del potere ad un processo teso alla penetrazione del rapporto; il non semplice innesto nel tessuto tradizionale della tutela risarcitoria, con la connessa tematica della pregiudiziale amministrativa; il panorama delle fonti e dei principi del processo amministrativo, oscillante tra l'orgogliosa rivendicazione dell'autonomia del processo amministrativo ed il recepimento delle coordinate di rito civile; l'approfondito esame delle regole che governano le impugnazioni, non sempre adeguatamente considerato, nel dibattito dottrinale, e l'analisi approfondita dei ricorsi amministrativi specie con riguardo ai rapporti con il processo amministrativo.

Il Poli ha esaminato, con tratto pregevole, tematiche minori ma non per questo di secondaria importanza, specie per la loro frequenza nella pratica quotidiana, quali: il regime fiscale del processo, il patrocinio a spese dello Stato, la *privacy* nel processo, la tutela per l'irragionevole durata del giudizio, la transazione e la conciliazione, la procedura di correzione degli errori materiali e di ricostruzione del fascicolo d'ufficio e degli atti di parte.

Il Giovagnoli si è occupato della contaminazione, più accentuata nel campo amministrativo che in altri settori, tra il diritto processuale amministrativo e gli istituti sostanziali che regolano il rapporto tra cittadini e pubblico potere, esaminando istituti di confine quali la reazione nei confronti del comportamento inerte della pubblica amministrazione, le azioni di accertamento e di condanna, la tutela risarcitoria e le modalità dell'ottemperanza.

Ancora a De Nictolis e Poli è dovuta l'ideazione con i connessi problemi del coordinamento scientifico, mentre ad Emilio Tucci, laureato in informatica giuridica, è dovuto il coordinamento redazionale ed informatico.

L'opera di questi appassionati ed illustri Autori si rivela oltremodo utile per gli operatori della particolare branca del diritto e,

perciò, non resta che augurare una vasta diffusione a beneficio dei medesimi lettori.

Filippo de Lisi

Il riparto di giurisdizione, di FRANCESCO CARINGELLA, ROSANNA DE NICTOLIS, ROBERTO GAROFOLI e VITO POLI, II edizione, Giuffrè, Roma, 2008, pp. 1656, € 135,00.

«Il riparto di giurisdizione» di F. Caringella, R. De Nictolis, R. Garofoli e V. Poli, fa parte del *Trattato di giustizia amministrativa* diretto da F. Caringella e R. Garofoli; il successo della prima edizione e le innovazioni legislative con i significativi apporti della giurisprudenza hanno indotto gli Autori, tutti Consiglieri di Stato, a curare una nuova edizione.

Il volume, che consta di 1656 pagine, affronta, con una pregevole trattazione organica e sistematica, l'incandescente tema della giurisdizione del giudice amministrativo.

L'argomento viene svolto con riferimento a tutte le giurisdizioni esistenti in Italia (ordinaria, amministrativa, contabile, tributaria, militare, delle acque ed in materia di usi civici) ed intende offrire la soluzione di ogni questione, sia sostanziale che processuale, insorta nella controversia materia.

L'opera è costituita di cinque parti: la prima riguarda l'evoluzione storica dei criteri di riparto della giurisdizione con un attento esame della normativa e della giurisprudenza sulla giurisdizione di legittimità, quella esclusiva e quella di merito; la seconda parte riguarda tutte le materie di giurisdizione esclusiva con una approfondita analisi che parte dal 1865 per giungere ai giorni nostri; la terza parte riguarda la giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione con speciale riferimento alle controversie in materia di pubblico impiego; la quarta parte riguarda le tematiche della giurisdizione in tema di responsabilità della pubblica amministrazione e del singolo dipendente nonché di arbitrato; la quinta parte riguarda tutti gli aspetti processuali della giurisdizione del giudice amministrativo.

L'opera è corredata anche della Relazione di sintesi dei lavori della Commissione di studio Cassazione-Consiglio di Stato del 2003, chiamata a risolvere i problemi di maggior rilievo in tema di riparto di giurisdizione e del testo delle importanti sentenze della Corte costituzionale nn. 204 e 281 del 2004, n. 191 del 2006, e nn. 77 e 140 del 2007.

Come emerge dallo schematico sommario dell'opera, si tratta di un lavoro ponderoso ed approfondito che ha impegnato gli Autori in una ricerca vasta e complessa, portata termine con evidenti risultati di chiarezza e di completezza; perciò siamo certi che incontrerà il favore degli operatori che si occupano del particolare settore ed in tal senso è il nostro augurio.

Filippo de Lisi