

DIRITTO
E
GIURISPRUDENZA
AGRARIA,
ALIMENTARE
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **11**

NOVEMBRE 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 DIRETTORE
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



CONINDUSTRIA

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

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

FERDINANDO ALBISINNI: Socrate, le scarpe, e i prodotti agro-alimentari	667
GIUSEPPE FERRARA: L'imposizione diretta sui fabbricati rurali ed il disallineamento tra nozione civilistica e fiscale di impresa agricola	675
GIUSEPPE DISABATO: Le bonifiche dei siti inquinati tra vecchio e nuovo regime. In particolare: il regime transitorio	681
NOTE A SENTENZA	
FRANCESCO MAZZA: Terre e rocce da scavo e nozione di rifiuto: la Corte di giustizia europea condanna lo Stato italiano	689
SONIA CARMIGNANI: Inerzia della Regione e potere sostitutivo dello Stato	692
IVAN CIMATTI: Sui requisiti dell'affrancazione dei rapporti miglioratori nelle Province del Lazio	696
OSCAR CINQUETTI: Incostituzionalità della normativa in materia di equo canone	700
EMANUELE GUERRIERI CIACERI: Violazione del diritto di uso civico ed eccezione di nullità	702
CARLO GATTA: Il diritto all'assegno per il nucleo familiare delle operaie agricole a tempo determinato durante i periodi di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro per gravidanza e puerperio	705
PATRIZIA MAZZA: Il ruolo delle «gravi sofferenze» nella condotta di maltrattamento di animali	709
MARCELLA PINNA: La comunicazione di inizio attività alla Provincia territorialmente competente come presupposto di liceità per le operazioni di recupero delle deiezioni animali	713
VANNA ORTENZI: Disciplina degli scarichi e dei rifiuti liquidi: dalla legge Merli al T.U. in materia ambientale	715
IGINO GRENDENE: Risoluzione per inadempimento e clausola risolutiva espressa nel contratto di affitto agrario.	718
ANGELA R. STOLFI: L'accertata classificazione delle vinacce come rifiuto	720

ANTONINO CORSARO: Le vinacce e l'utilizzazione dei rifiuti non pericolosi come combustibili	721
---	-----

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Sanzioni - Frantoi oleari - Disciplina applicabile - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 25 maggio 2007, n. 20452</i> , con nota di V. ORTENZI.	714
Acque - Tutela dall'inquinamento - Sanse umide di vegetazione derivanti dai frantoi oleari - Disciplina dettata dalla legge n. 574 del 1996 - Applicabilità - Esclusione - Reato di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti - Sussistenza - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 giugno 2007, n. 21777</i> , con nota di V. ORTENZI.	714

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Comunità europea - Comunità economica europea - Olio d'oliva - Indebita percezione di aiuti comunitari - Dichiarazione della quantità d'olio destinata al consumo diversa dalla quantità acquistata - Prova della difformità - Controlli incrociati tra documenti della richiedente e delle ditte produttrici - Sufficienza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. II Civ. 15 maggio 2008, n. 12334 (M)</i>	724
--	-----

AMBIENTE

Ambiente - Inadempimento di uno Stato - Direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE - Nozione di «rifiuti» - Terre e rocce da scavo destinate ad essere riutilizzate. <i>Corte di giustizia CE 18 dicembre 2007, in causa C-194/05</i> , con nota di F. MAZZA	687
Ambiente - Rifiuti - Impianti di pretrattamento e termovalorizzazione - Autorizzazione alle emissioni in atmosfera - Competenza - Inerzia della Regione - Potere sostitutivo dello Stato - Autotutela - Conflitto di attribuzione - Non sussiste. <i>Corte costituzionale 14 novembre 2007, n. 380</i> , con nota di S. CARMIGNANI	690
Ambiente - Aree urbane - Mobilità sostenibile - Qualità atmosferica - Creazione Fondo economico - Illegitti-	

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

	pag.		pag.
mità costituzionale - Fondatezza. <i>Corte costituzionale 7 maggio 2008, n. 142 (M)</i>	723		
ANIMALI			
Animali - Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Maltrattamenti di animali - Volontà di infierire sull'animale - Necessità - Esclusione - Lesione all'integrità fisica - Necessità - Esclusione - Sufficienza di patimenti - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 gennaio 2008, n. 175</i> , con nota di P. MAZZA	709	Contratti agrari - Fondi rustici gravati da usi civici - Affitto - Validità ed efficacia - Disciplina privatistica - Applicabilità - Interesse a far valere la violazione dei diritti di uso civico in capo all'ente preposto alla loro tutela - Sussistenza - Legittimazione del conduttore a far valere la nullità della vendita di tali fondi per violazione dei diritti di uso civico spettanti ai terzi - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 11 febbraio 2008, n. 3261</i> , con nota di E. GUERRIERI CIACERI	701
Animali - Maltrattamenti - Volatili - Presenza di feci nell'abbeveratoio e nel mangiatoio - Grave sofferenza - Insussistenza - Mera trascuratezza. <i>Trib. Vicenza 11 febbraio 2008, n. 2</i> , con nota di P. MAZZA	709	Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Convocazione delle parti entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'istante - Mancata comparizione della parte intimata - Instaurazione del giudizio anteriormente al maturarsi del termine di sessanta giorni di cui al comma 5, art. 46, legge 203/1982 - Validità. <i>Cass. Sez. III Civ. 27 settembre 2007, n. 20342</i> , con nota redazionale	708
BELLEZZE NATURALI			
Bellezze naturali (protezione delle) - Parchi faunistici - Apertura ed esercizio - Detenzione fauna selvatica - Questione di legittimità costituzionale - Inammissibilità. <i>Corte costituzionale 20 giugno 2008, n. 220 (M)</i> .	723	Contratti agrari - Morosità dell'affittuario per tre annate agrarie - Grave inadempimento - Risoluzione - Mancato decorso dei tre mesi ex art. 5, legge n. 203/1982 - Improcedibilità della domanda. <i>Trib. Verona, Sez. spec. agr. 28 marzo 2007, n. 184</i> , con nota di I. GREDDENE	718
Bellezze naturali (protezione delle) - Autorizzazione paesistica - Rilascio postumo - Reato paesaggistico - Estinzione - Esclusione - Nulla-osta paesaggistico - Effetti - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 ottobre 2007, n. 37318 (M)</i>	725		
CACCIA E PESCA		LAVORO	
Caccia e pesca - Caccia - Specie protette - Fauna selvatica - Estensione ad animali di tipo selvatico (piccioni di città) - Legittimità. <i>T.A.R. Veneto, Sez. II 4 aprile 2008, n. 862 (M)</i>	726	Lavoro - Lavoro subordinato - Costituzione del rapporto - Assunzione - Collocamento al lavoro - Violazione delle norme sul collocamento - Lavoro agricolo - Omessa comunicazione all'INPS del prolungamento del rapporto di lavoro oltre l'iniziale termine di scadenza - Sanzionabilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. Lav. 6 febbraio 2008, n. 2774</i> , con nota redazionale	707
Caccia e pesca - Caccia - Regione Friuli-Venezia Giulia - Controllo faunistico - Poteri regionali - Limiti. <i>T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 21 aprile 2008, n. 251 (M)</i>	726		
Caccia e pesca - Caccia - Caccia al capriolo con cane segugio - Legittimità - Ragioni - Compatibilità con esigenze conservative. <i>T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 21 aprile 2008, n. 251 (M)</i>	726	PRELAZIONE E RISCATTO	
CONTRATTI AGRARI		Prelazione e riscatto - Prelazione - Aree non edificabili ma suscettibili di utilizzazioni economiche non coincidenti con lo sfruttamento agricolo delle stesse - Esercibilità del diritto di prelazione - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 maggio 2008, n. 12440 (M)</i>	724
Contratti agrari - Rapporti migliorativi in uso nelle Province del Lazio - Condizioni per l'affrancazione - Attestazione di una relazione oggettiva con il predio - Accertamento del giudice del merito - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 10 marzo 2008, n. 6285</i> , con nota di I. CIMATTI	696	Prelazione e riscatto - Diritto di prelazione e di riscatto del proprietario del fondo confinante - Condizioni per il relativo riconoscimento - Ripartizione dell'onere probatorio - Applicabilità dei criteri generali fissati dall'art. 2697 c.c. - Sussistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 maggio 2008, n. 14475 (M)</i>	724
Contratti agrari - Affitto - Affitto a coltivatore diretto - Canone - Somme eccedenti l'equo canone - Ripetizione - Credito ex art. 429, c.p.c. - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 febbraio 2008, n. 5524</i> , con nota di O. CINQUETTI	698		
Contratti agrari - Affitto - Affitto a coltivatore diretto - Canone - Somme eccedenti l'equo canone - Ripetizione - Rivalutazione monetaria - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 febbraio 2008, n. 5524</i> , con nota di O. CINQUETTI	698	PREVIDENZA SOCIALE	
		Previdenza sociale - Assegni familiari - Braccianti agricoli - Diritto agli assegni per il nucleo familiare - Presupposti oggettivi - Applicabilità dell'art. 14, d.p.r. n. 797 del 1955 - Esclusione - Svolgimento di prestazione lavorativa per una settimana precedente l'impedimento al lavoro - Necessità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. Lav. 8 febbraio 2008, n. 3081</i> , con nota di C. GATTA	704
		PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO	
		Procedimento amministrativo - Preavviso di provvedimento sfavorevole - Ragioni - Deroga - Adozione di prov-	

	pag.		pag.
vedimento vincolato - Applicazione a revoca di immissione in commercio di prodotti fitosanitari. <i>T.A.R. Lazio, Sez. III quater 7 maggio 2008, n. 8729(M)</i>	726	gio 2006, n. 4 - Violazione art. 117, comma 1, Cost. - Fondatezza. <i>Corte costituzionale 10 marzo 2008, n. 62(M)</i>	723
Procedimento amministrativo - Annullamento d'ufficio - Presupposti - Eccezioni - Consolidamento condizioni di vantaggio - Conoscenza dell'illegittimità dell'atto rimosso - Legittimità dell'autoannullamento - Applicazione a revoca di autorizzazione al commercio di prodotti fitosanitari. <i>T.A.R. Lazio, Sez. III quater 7 maggio 2008, n. 8729(M)</i>	726	Sanità pubblica - Disciplina dei rifiuti - Pericolosità - Accertamento a mezzo di campioni e/o analisi - Esclusione - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 21 giugno 2007, n. 24481(M)</i>	725
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO		Sanità pubblica - Disciplina dei rifiuti - Obbligo di iscrizione all'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento - Disposizione di cui all'art. 30, d.lgs. n. 22 del 1997 - <i>Ius superveniens</i> - Art. 212, comma 8, d.lgs. n. 152 del 2006 - Nuova disciplina meno favorevole rispetto a quella prevista dall'abrogato art. 30 - Scrutinio di costituzionalità in <i>malam partem</i> della disposizione abrogata - Ammissibilità - Questione di legittimità costituzionale - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 21 settembre 2007, n. 35235 (ord.) (M)</i>	725
Produzione, commercio e consumo - Generi alimentari - Immissione in commercio di prodotti sfusi - Prescrizioni - Osservanza - Soggetti responsabili. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 novembre 2007, n. 44297, con nota redazionale</i>	711	Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Procedura di prelievo ed analisi di campioni - Vizi della stessa - Sanzionabilità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 agosto 2007, n. 35736(M)</i>	725
Produzione, commercio e consumo - Alimenti e bevande - Acque minerali - Legge Provincia autonoma Bolzano 30 settembre 2005, n. 7 - D.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza. <i>Corte costituzionale 12 marzo 2008, n. 73(M)</i>	723	Sanità pubblica - Organi di governo locale - Delega di funzioni ai dirigenti amministrativi dei Comuni - Permanenza dei compiti di controllo in capo al sindaco - Sussistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2008, n. 2478(M)</i>	725
Produzione, commercio e consumo - Prodotti fitosanitari - Autorizzazione all'immissione in commercio - Revoca - Prodotto contenente principio attivo oggetto di privativa altrui - Comunicazione di avvio di procedimento - Esclusione - Ragioni. <i>T.A.R. Lazio, Sez. III quater 7 maggio 2008, n. 8729(M)</i>	726	MASSIMARIO	
SANITÀ PUBBLICA		- <i>Giurisprudenza costituzionale</i>	723
Sanità pubblica - Rifiuti - Urine animali - Operazioni di recupero - Comunicazione di inizio attività - Mancanza - Persistenza della qualità di rifiuti liquidi non pericolosi - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 ottobre 2007, n. 39880, con nota di M. PINNA</i>	712	- <i>Giurisprudenza civile</i>	724
Sanità pubblica - Rifiuti - Utilizzazione come combustibile delle vinacce residue dalla vinificazione - Nozione di rifiuto - Rientra - Limiti di emissione. <i>Cons. giust. amm. Regione siciliana 21 gennaio 2008, n. 2, con nota di A.R. STOLFI e di A. CORSARO</i>	719	- <i>Giurisprudenza penale</i>	725
Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione - Terre e rocce da scavo - Legge Provincia autonoma Bolzano 26 mag-		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	726
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	727
		- <i>nazionale</i>	727
		- <i>regionale</i>	727
		LIBRI	
		S. MAHIEU: <i>Le droit de la société de l'alimentation (F. Albisinni)</i>	728

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2007			2008		
<i>MARZO</i>			<i>GENNAIO</i>		
28	Trib. Verona, Sez. spec. agr. n. 184	718	7	Cass. Sez. III Pen. n. 175	709
<i>MAGGIO</i>			17	Cass. Sez. III Pen. n. 2478 (M)	725
25	Cass. Sez. III Pen. n. 20452	714	21	Cons. giust. amm. Regione siciliana n. 2	719
<i>GIUGNO</i>			<i>FEBBRAIO</i>		
5	Cass. Sez. III Pen. n. 21777	714	6	Cass. Sez. Lav. n. 2774	707
21	Cass. Sez. III Pen. n. 24481 (M)	725	8	Cass. Sez. Lav. n. 3081	704
<i>AGOSTO</i>			11	Cass. Sez. III Civ. n. 3261	701
28	Cass. Sez. III Pen. n. 35736 (M)	725	11	Trib. Vicenza n. 2	709
<i>SETTEMBRE</i>			29	Cass. Sez. III Civ. n. 5524	698
21	Cass. Sez. III Pen. n. 35235 (ord.) (M)	725	<i>MARZO</i>		
27	Cass. Sez. III Civ. n. 20342	708	10	Cass. Sez. III Civ. n. 6285	696
<i>OTTOBRE</i>			10	Corte costituzionale n. 62 (M)	723
10	Cass. Sez. III Pen. n. 37318 (M)	725	12	Corte costituzionale n. 73 (M)	723
29	Cass. Sez. III Pen. n. 39880	712	<i>APRILE</i>		
<i>NOVEMBRE</i>			4	T.A.R. Veneto, Sez. II n. 862 (M)	726
14	Corte costituzionale n. 380	690	21	T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I n. 251 (M)	726
28	Cass. Sez. III Pen. n. 44297	711	<i>MAGGIO</i>		
<i>DICEMBRE</i>			7	Corte costituzionale n. 142 (M)	723
18	Corte di giustizia CE in causa C-194/05	687	7	T.A.R. Lazio, Sez. III <i>quater</i> , n. 8729 (M)	726
			15	Cass. Sez. II Civ. n. 12334 (M)	724
			16	Cass. Sez. III Civ. n. 12440 (M)	724
			30	Cass. Sez. III Civ. n. 14475 (M)	724
			<i>GIUGNO</i>		
			20	Corte costituzionale n. 220 (M)	723

ERRATA CORRIGE: Per un errore dello stampatore si riporta di seguito il titolo corretto del contributo di F. DI DIO comparso sul fasc. 10, p. 598: *Il manifesto sul cambiamento climatico e il futuro della sicurezza alimentare.*

Giuseppe Morsillo è venuto a mancare dopo una lunga e inesorabile malattia. Solo poche righe non riescono a tratteggiare il ricordo del magistrato dal tratto signorile e cordiale che fin dall'inizio ha seguito le vicende non solo scientifiche ma anche editoriali della nostra Rivista.

Giuseppe Morsillo non solo ha redatto significativi contributi di studio su temi legati alla sua esperienza di fine esegeta, ma ha frequentato con continuità le sale della redazione sollecitando tanti giovani a dedicarsi allo studio e all'approfondimento delle materie agraristiche con convinta adesione.

Nelle riunioni di redazione è sempre stato sollecito nel segnalare novità giurisprudenziali e conflitti interpretativi, indicando allo stesso tempo soluzioni adeguate che discendevano dalla straordinaria ampiezza della conoscenza del diritto – anche insegnato nelle aule universitarie – al di là della mera partizione didattica.

Alcuni, dunque, hanno conosciuto Giuseppe Morsillo magistrato (aveva conclusa la sua carriera con il grado di Presidente di Sezione della Suprema Corte di cassazione), altri professore, altri ancora Presidente delle Commissioni tributarie del Lazio ed apprezzato avvocato alla cui attività si era dedicato dopo il sub collocamento in pensione; per tutti noi era soprattutto lo «storico» vice-direttore della nostra Rivista e a ciascuno ha sempre dedicato cortesi parole e forte sprone alla dedizione allo studio. È stato senza dubbio un maestro ed allo stesso tempo un sincero amico, sul quale potevamo fare affidamento nelle ore difficili.

*Ciao Beppe!
La redazione*

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

PARTE I - DOTTRINA

Socrate, le scarpe, e i prodotti agro-alimentari (*)

di FERDINANDO ALBISINNI

1. La fase agricola della produzione. - 2. I quesiti dell'oggi. - 3. Le basi giuridiche. - 4. Il mercato unico e le regole dei prodotti agro-alimentari. - 5. La direttiva 43/93 e l'HACCP. - 6. La seconda metà degli anni '90. - 7. La *General food law*. - 8. Il «pacchetto igiene». - 9. Il Regolamento 884/2004 e le politiche di controllo. - 10. Il Piano nazionale integrato dei controlli.

1. - Il tema dei sistemi di controllo e garanzia della qualità dei prodotti alimentari propone profili di interesse per l'interprete, anche in ragione del ripetuto intervento del legislatore, comunitario e nazionale.

In questo ambito il sistema dei controlli dei *prodotti agro-alimentari* sembra meritare un'attenzione particolare.

Le due espressioni, *prodotti alimentari* e *prodotti agro-alimentari*, non sono coincidenti, e la distinzione fra loro non è soltanto linguistica, né può essere in ipotesi svalutata come ennesima manifestazione del formalismo definitorio tradizionalmente addebitato ai giuristi.

Al di là dell'ovvia considerazione che tutti i prodotti alimentari sono ancora oggi ottenuti partendo da materie prime agricole (per inciso: appaiono più lunghi di quanto inizialmente previsto i tempi necessari per realizzare le profezie di quegli scrittori di fantascienza, che hanno immaginato un futuro, in cui l'alimentazione umana potrà prescindere dalla materia prima agricola), il ricorso al termine *agro* nell'espressione composta *prodotti agro-alimentari*, e così il riferimento alla fase agricola della filiera alimentare, assume un dichiarato valore sostantivo per l'interprete, siccome inteso a sottolineare il rilievo assegnato alla fase della produzione primaria nell'ambito della complessiva disciplina degli alimenti.

È novità rilevante, infatti, emersa nel corso dell'ultimo decennio a partire da alcune ben note crisi della sicurezza alimentare (dalla BSE ai polli alla diossina, all'influenza aviaria, per ricordare soltanto alcune vicende di maggior impatto mediatico), quella che ha visto la legislazione alimentare europea ampliare il proprio oggetto sino ad investire, in modo sempre più penetrante e pervasivo, la fase primaria della produzione di alimenti, segnando una netta distinzione rispetto ad un precedente modello disciplinare, che a lungo aveva distinto fra fase agricola di produzione

delle materie prime e fase alimentare di trasformazione, esonerando la prima dall'applicazione delle regole della seconda.

È sufficiente qui ricordare, a titolo esemplificativo, il testo originario della direttiva n. 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso, che sino alla modifica introdotta dalla direttiva 1999/34/CE del 10 maggio 1999 escludeva dal suo campo di applicazione le materie prime agricole che non avevano subito trasformazioni, salvo deroghe dei singoli Stati membri; e la direttiva n. 93/43/CEE del 14 giugno 1993, che, nell'introdurre il metodo HACCP per l'igiene dei prodotti alimentari, ne limitava l'applicazione alle fasi successive alla produzione primaria.

Nello stesso tempo, il richiamo, anche sul piano del linguaggio, al peso della fase agricola nella complessiva filiera produttiva degli alimenti, sottolinea le perduranti gravi incertezze disciplinari, all'interno di un percorso evolutivo, che procede per accelerazioni e salti, ma non consente agevoli sistemazioni e risposte.

In occasione dell'incontro presso l'Accademia dei Georgofili, che ha costituito l'occasione per la redazione di queste note, chi ha scritto la presentazione dell'incontro ha assegnato ai relatori un compito impegnativo, chiamandoli ad operare per «sgomberare il campo da eventuali equivoci ed interpretazioni non corrette» (1).

Il quadro confuso ed alluvionale di regole, che da più fonti, ed in un flusso continuo, investono il settore, rende obiettivamente impraticabile un programma così ambizioso. Senza alcuna compiuta certezza e senza alcuna pretesa di completezza, possiamo però tentare di individuare alcuni elementi ed alcune risposte (possibili anche se non univocamente condivise), disegnando un percorso di lettura della disciplina vigente.

(*) È il testo, con alcune modifiche ed integrazioni, della relazione presentata alla Giornata di studio dell'Accademia dei Georgofili, *Aspetti giuridici dell'igiene dei prodotti alimentari*, Firenze, 7 febbraio 2008. Il presente lavoro

si colloca nell'ambito della ricerca nazionale 2006-2008 n. 2006121792 cofinanziata dal MIUR, «Governance of food security and safety».

(1) Così la nota di presentazione dell'incontro.

2. - Quesito iniziale è quello inteso ad identificare lo stato e la collocazione attuale del sistema dei controlli dei prodotti agro-alimentari nell'ambito di un ordinamento, che è insieme multilivello quanto alle fonti, e plurifunzionale quanto alla individuazione degli interessi protetti.

Che ruolo gioca il tema dei controlli? Ha un senso? Ha una sua autonomia, o si riduce nelle dimensioni di capitolo servente all'interno del più generale tema della tutela dell'igiene?

I messaggi, che bombardano il consumatore e l'interprete (ed anche l'interprete è un consumatore) sono continui, ricorrenti, spesso inquietanti.

Così, ad esempio, *Agrisole* ha aperto recentemente le pagine destinate al settore alimentare con un titolo a tutta pagina: *Sicurezza, controlli più severi* (2).

Innanzi a questi enunciati, peraltro non accompagnati da indicazioni di merito, chi opera nel mondo delle imprese agro-alimentari avverte un senso di disagio, che nella sua indeterminazione rischia di essere paralizzante.

Prosegue l'autorevole settimanale: *La sicurezza cerca una regia* (3).

Occorre dunque una *regia*, ma la regia rimanda al tema dei controlli, ai profili soggettivi, all'individuazione delle competenze, alla distinzione dei ruoli fra controllore e controllato, prima ancora che ai contenuti oggettivi e di merito.

3. - Sembra pertanto utile fermarsi a considerare alcuni passaggi nell'evoluzione della disciplina dei controlli, all'interno di una vicenda normativa che in un breve arco di anni ha visto l'introduzione di istituti originali, sia sotto il profilo oggettivo, che sotto quello soggettivo e dei procedimenti e modelli.

Autorevole dottrina ha ben sottolineato gli esiti rilevanti conseguenti all'adozione del principio di precauzione e del sistema HACCP di auto-controllo, e l'emergere di una logica di comparazione e di bilanciamento fra interessi e valori, all'interno della quale gli interessi economici e di mercato (pur costituenti essenziale fondamento istituzionale dell'intera architettura comunitaria) devono cedere rispetto ai prevalenti valori della tutela della salute e della persona umana (4).

Il riconoscimento dell'esistenza di una pluralità di valori e interessi, in vario modo tra loro correlati, comparati e bilanciati, posti alla base dell'incessante produzione normativa europea in materia alimentare (5), pone l'esigenza di individuare la base giuridica dei provvedimenti comunitari in materia.

Non casualmente il regolamento n. 178/2002 (6), comunemente conosciuto con il nome di *General food law*, risulta adottato in forza di una base giuridica plurima, che rinvia agli artt. 37 (sulla PAC), 95 (sul ravvicinamento delle legislazioni per il mercato unico), 133 (sulla politica commerciale comune), e 152 (sulla protezione della salute umana), e così comprende fra l'altro le norme del Trattato istitutivo della Comunità che si occupano della politica agricola.

Interessi e valori che il Trattato ha posto a fondamento delle scelte di politica agricola sono stati quindi espressamen-

te riconosciuti come decisivi anche nelle scelte generali della disciplina degli alimenti.

D'altro canto – in un percorso circolare di influenza reciproca – a sua volta la politica agricola comune è fortemente condizionata da queste scelte. È noto che gli ultimi regolamenti della PAC, e così in particolare quello sul Regime Unico di Pagamento del 2003 (7), ed il nuovo regolamento sullo Sviluppo rurale del 2005 (8), hanno attratto all'interno della condizionalità non più soltanto norme ambientali, come avveniva in passato, ma anche norme di matrice igienico-sanitaria (9).

4. - Lo stretto legame fra fase agricola della produzione e sicurezza degli alimenti è stato dunque sancito anche sul piano formale.

Si tratta però di un'acquisizione recente e non ancora pienamente metabolizzata nei singoli complessi normativi, soprattutto in riferimento al sistema dei controlli.

Per cercare di individuare in questo scenario, plurale e complesso, gli elementi ordinanti delle scelte in tema di controlli, attuali ed anticipate per il prossimo futuro, può essere utile ripercorrere alcune tappe dell'itinerario, lungo il quale sono maturate le linee disciplinari oggi prevalenti.

Il momento iniziale di questo percorso può essere individuato in due direttive del 1989, che in modo esplicito ed innovativo hanno posto all'attenzione del diritto comunitario il tema dei controlli igienico-sanitari sui prodotti alimentari: la direttiva n. 396 (10), e la direttiva n. 397 (11). La prima ha introdotto il concetto di partita e lotto omogeneo, e l'altra ha definito i principi generali, condivisi a livello europeo, per l'esecuzione del controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

Base giuridica di entrambe queste direttive è l'art. 100A, vale a dire la disposizione introdotta dall'Atto unico europeo, e finalizzata all'instaurazione del mercato interno attraverso il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri.

Questa norma (oggi art. 95 del Trattato), nell'esperienza dei quasi venti anni decorsi dalla sua introduzione, ha offerto la base giuridica di larga parte delle innovazioni di merito ed istituzionali introdotte dalle direttive e dai regolamenti in materia di diritto alimentare.

Sicché non sembra azzardato individuare per un verso nell'opera creativa della Corte di giustizia, manifestatasi anzitutto nell'enunciazione e progressiva costruzione del principio del *mutuo riconoscimento*, e per altro verso nell'introduzione dell'art. 100A, con l'attribuzione di poteri legislativi al Consiglio dei ministri a maggioranza qualificata (e non all'unanimità, come previsto dall'originario art. 100), i due pilastri sui quali è stato costruito l'innovativo edificio del diritto alimentare europeo.

Già in altra occasione (12), è stato sottolineato il peculiare rapporto di reciproca influenza e co-generazione, manifesto nell'evoluzione del diritto alimentare, fra l'innovazione tecno-

(2) *Agrisole*, 7 settembre 2007.

(3) *Agrisole*, 28 settembre 2007.

(4) COSTATO L., *Il principio di precauzione nel diritto alimentare*, relazione alla Giornata di studio dell'Accademia dei Georgofili, *Aspetti giuridici dell'igiene dei prodotti alimentari*, Firenze, 7 febbraio 2008, in corso di pubblicazione.

(5) Tale che omettere per pochi giorni la lettura della novità legislative europee rischia di determinare incertezze rilevanti sui contenuti del diritto comunitario vigente. V. BORGHI P., *Le regole del sistema HACCP*, relazione alla Giornata di studio dell'Accademia dei Georgofili, *Aspetti giuridici dell'igiene dei prodotti alimentari*, cit.

(6) Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

(7) Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto

nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica alcuni precedenti regolamenti.

(8) Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

(9) Cfr. RUSSO L., *La condizionalità nella riforma degli aiuti diretti e nello sviluppo rurale*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, a cura di F. ALBISINNI - A. SCIAUDONE, Napoli, 2008.

(10) Direttiva n. 89/396/CEE del Consiglio 14 giugno 1989, relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare.

(11) Direttiva n. 89/397/CEE del Consiglio del 14 giugno 1989, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

(12) In particolare in occasione dell'incontro organizzato dall'A.I.D.A. - Associazione italiana di diritto alimentare, *Diritto alimentare, globalizzazione e innovazione*, Rovigo, 9 dicembre 2006; gli Atti sono stati pubblicati in *Riv. dir. agr.*, 2006, n. 2.

logica e scientifica (che costituisce una costante della produzione di alimenti) e l'innovazione giuridica (13).

Alcuni studiosi – penso a Corrado Barberis, e più in generale agli studi di un noto storico inglese (14) – hanno insistito sull'assioma, apparentemente contraddittorio ma in realtà confortato da consolidati riscontri di esperienza, secondo cui «la tradizione è un'innovazione ben riuscita». Siffatta conclusione è particolarmente vera nel settore alimentare. Spesso, ciò che consideriamo come prodotto alimentare tradizionale è in realtà frutto di un processo continuo di innovazione, maturato attraverso tentativi ed errori (è sufficiente ricordare qui, per tutti, il caso del vino, prodotto tradizionale italiano, la cui qualità è straordinariamente migliorata negli ultimi venti anni in ragione di un diffuso processo di innovazione, che ha investito tutte le fasi, dalla vigna alla cantina).

Da questa constatazione alcuni quesiti che, muovendo dallo specifico oggetto di queste note e dunque dal quesito sul come e sul dove si colloca la disciplina dei controlli dei prodotti alimentari all'interno dei processi di innovazione tecnologica e giuridica, necessariamente investono il sistema disciplinare nel suo insieme, ed inducono a chiedere:

Qual'è il rapporto fra l'innovazione nella tecnica di produzione degli alimenti ed i meccanismi di produzione del diritto?

Il diritto degli alimenti arriva prima o dopo la tecnica?

Promuove o subisce l'innovazione?

Il tema – come è evidente – va ben oltre i confini della *food law*, ed è da tempo al centro delle riflessioni dei giuristi più avvertiti (15).

Nell'esperienza del diritto alimentare europeo, mi sembra si possa dire che quelle del 1989 erano direttive nelle quali il diritto giocava un ruolo attivo di innovazione, nel senso che, avendo previsto la realizzazione del mercato interno, apprestava gli strumenti perché il mercato interno potesse funzionare, perseguendo un disegno che piegava le regole di controllo nazionali alle esigenze dell'apertura dei mercati e della piena concorrenza.

In questa prospettiva, la direttiva n. 397/89, approvata – come si è ricordato – sulla base dell'art. 100A, muovendo dalla considerazione che «gli scambi di prodotti alimentari occupano una posizione di grande rilievo sul mercato comune» (16) ha affermato il principio che la «legislazione alimentare (...) comprende le disposizioni relative alla protezione della salute, le norme di composizione e quelle relative alla qualità miranti a garantire la protezione degli interessi economici dei consumatori, nonché le disposizioni relative alla loro informazione ed alla lealtà delle transazioni commerciali» (17).

Le plurime finalità perseguite da una legislazione alimentare così disegnata sono ben più complesse rispetto a quelle tradizionalmente assegnate ai precetti nazionali sui prodotti alimentari, ed investono ambiti di regolazione ben più ampi di quelli propri delle risalenti normative di impianto penalistico sulla composizione e sulla qualità igienico-sanitaria degli alimenti.

Vengono in evidenza, in questa legislazione europea, accanto ai temi tipici della legislazione igienico-sanitaria, gli interessi economici dei consumatori, e non solo questi, per-

ché ad essi si accompagnano situazioni soggettive non suscettibili di immediata quantificazione economica e riferibili a momenti collettivi di tutela anche preventiva, quali il diritto ad un'informazione compiuta e l'obbligo di lealtà nelle transazioni commerciali.

Questo approccio complessivo e plurifunzionale è stato ripreso anche in Italia, con il decreto legislativo (18) con cui nel 1993 è stata data attuazione alla direttiva del 1989.

Si legge in questo decreto legislativo: il «controllo ufficiale dei prodotti alimentari (...) ha la finalità di assicurare la conformità dei prodotti (...) alle disposizioni dirette a prevenire i rischi per la pubblica salute, a proteggere gli interessi dei consumatori, tra cui quelli inerenti la corretta informazione, e ad assicurare la lealtà delle informazioni commerciali» (19).

La novità rispetto ai precedenti modelli è evidente, ove si consideri che in Italia la legge del 1962 (20) ed il regolamento di attuazione del 1980 (21) perseguivano un fine di tutela della salute astrattamente considerato, isolato dal contesto economico delle scelte e dal riconoscimento al consumatore del diritto di esercitare scelte consapevoli ed informate quale privilegiato strumento di garanzia.

Autorevoli studiosi hanno ricordato il ruolo giocato dalla globalizzazione nella conformazione del mercato alimentare (22).

Va detto che fra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, prima degli Accordi di Marrakesh, gli elementi di maggior rilievo per la globalizzazione sul piano giuridico operavano su scala regionale (per tale intendendo la dimensione comunitaria).

In altre parole, in quegli anni la globalizzazione giuridica era anzitutto globalizzazione europea, che operava per l'instaurazione di un unico mercato interno attraverso l'adozione di un sistema di regole condivise da tutti gli Stati membri.

In questo contesto, la fase agricola della produzione di alimenti restava fuori dal processo di uniformazione e globalizzazione delle regole. L'attività primaria non era investita da questo processo, perché l'attenzione del legislatore comunitario si concentrava sulla fase industriale e mercantile, coerentemente con l'impianto del Trattato istitutivo della Comunità europea, e con la riconosciuta specialità della politica agricola rispetto alla politica commerciale.

5. - Cosa accade negli anni successivi?

Nel 1993 viene emanata la direttiva 43/93 (23), che introduce in Europa il sistema HACCP, per assicurare regole uniformi di igiene degli alimenti. Anche questa direttiva è figlia del mercato unico; la sua base giuridica è anche in questo caso l'art. 100A. Obiettivo principale dichiarato è quello di assicurare la libera circolazione dei prodotti alimentari siccome «misura essenziale per il completamento del mercato interno» (24).

Gli obiettivi collegati al mercato interno sono perseguiti con una strumentazione disciplinare innovativa, che si traduce nell'adozione del sistema HACCP e nella previsione di sistemi di autocontrollo.

(13) Per ulteriori indicazioni in argomento, sia consentito rinviare a ALBISINNI F., *Diritto alimentare tra innovazione, regolazione e mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, 565.

(14) HOBBSAWM E.J., in HOBBSAWM E.J. - RANGER T., *L'invenzione della tradizione*, ed. it., Torino, 1997.

(15) Cfr., per tutti, le riflessioni di IRTI N. - SEVERINO E., *Dialogo su diritto e tecnica*, Bari, 2001.

(16) I 'considerando' della direttiva 89/397.

(17) VI 'considerando' della direttiva 89/397.

(18) D.lgs. 3 marzo 1993, n. 123, «Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari».

(19) Art. 1, comma 1 e 2, del d.lgs. ult. cit.

(20) V. l. 30 aprile 1962, n. 283, «Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande».

(21) D.p.r. 26 marzo 1980, n. 327, «Regolamento di esecuzione della l. 30 aprile 1962, n. 283, e modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande».

(22) V. per tutti COSTATO L., *Il principio di precauzione nel diritto alimentare*, cit.; JANNARELLI A., *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, II ed., 2003; GERMANO A. - ROOK BASILE E., *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002.

(23) Direttiva n. 93/43/CEE del Consiglio 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari.

(24) Così il I 'considerando' della direttiva n. 43/93.

Il ricorso all'autocontrollo nel settore alimentare costituisce per l'Italia un elemento di grande originalità, rispetto ad un impianto tradizionale della legislazione nazionale, connotata da una logica di risalente, radicata, reciproca sfiducia, tutta giocata sulla rincorsa a rimpiazzare fra ufficiale sanitario e produttore di alimenti, in una sorta di riproduzione normativa del cinematografico «guardie e ladri».

La cifra che connota la direttiva europea del 1993 è invece quella della *fiducia*: l'*autocontrollo* pone l'impresa alimentare al centro del sistema della sicurezza dei prodotti alimentari, modificando in misura rilevante il quadro di riferimento.

Nello stesso tempo, però, resta confermata l'esclusione della fase agricola della produzione (comprensiva delle attività di raccolta, macellazione e mungitura) dall'applicazione dei nuovi sistemi di controllo ed autocontrollo, la cui applicazione è prevista soltanto per le successive fasi di trasformazione, trasporto e confezionamento (25).

6. - Il quadro disciplinare si modifica nella seconda metà degli anni '90, in ragione delle crisi della sicurezza alimentare più volte ricordate.

Incidentalmente si deve osservare che queste crisi (in particolare quella della BSE, e quella dei polli alla diossina – ben più modesta della prima per i suoi contenuti ed il suo svolgimento, ma che pure ha contribuito non poco a diffondere una sensazione di grave insicurezza fra i consumatori europei) si sono verificate proprio in Paesi (quali quelli nord-europei) tradizionalmente orientati ad assegnare alla qualità alimentare contenuti che ne enfatizzano la componente igienico-sanitaria, mentre altri Paesi (quali quelli della fascia mediterranea) più legati alla valorizzazione del cibo anche in termini culturali, storici e territoriali, sono apparsi meno investiti da tali emergenze.

Alla crisi della BSE il legislatore europeo ha risposto con interventi normativi originali. Accanto ad alcune misure igieniche di tipo tecnico, quali il divieto di utilizzare il midollo spinale ed altre parti degli animali e l'obbligo di abbattimento dell'intero lotto di animali allevati in caso di indici di possibile presenza della malattia, è stato infatti introdotto, con il regolamento n. 820 del 1997 (26), un nuovo strumento giuridico, sino ad allora assente dallo stesso vocabolario giuridico e conosciuto soltanto dai tecnologi: la *tracciabilità*.

La *tracciabilità* non è una misura di tipo igienico-sanitario in quanto tale. È una misura che consente un nuovo e diverso sistema di controlli e che (come già avvenuto con la richiamata direttiva n. 43/93 in tema di HACCP) da una parte valorizza l'autocontrollo perché richiede un apporto attivo, partecipativo, delle imprese alimentari, dall'altra parte costituisce il presupposto perché si instauri un dialogo fra il controllato e chi controlla un certo punto all'interno della filiera produttiva. L'intero percorso dell'alimento carne bovina viene documentato, anche attraverso l'adozione di strumenti originali, quali il «passaporto bovino», di cui gli animali vengono muniti sin dalla nascita (27) e che accompagna i marchi auricolari.

Siamo in presenza di un ordinamento, quello comunitario, che reagisce con un'innovazione giuridica ad un'innova-

zione tecnologica, in quel caso negativa, intervenuta nel comparto della produzione di carne bovina. Sembra infatti (l'utilizzo della formula dubitativa è doveroso, perché anche gli scienziati, come i giuristi, spesso non propongono risposte certe, ma soltanto probabili) che l'epidemia di BSE sia stata originata dall'uso di farine animali e quindi da tecniche innovative di alimentazione animale, in prosieguo rivelatesi pericolose ed idonee a favorire la diffusione di gravi patologie.

Il diritto alimentare europeo reagisce insomma ai rischi derivanti dalle innovazioni tecnologiche non con una chiusura nell'ambito di regole tradizionali, ma piuttosto accentuando il ricorso ad elementi disciplinari di forte innovatività anche sotto il profilo della regolazione giuridica.

Le misure di contenuto igienico-sanitario, pure adottate nel medesimo contesto (cosa si può consumare, come si deve macellare, con quali tecniche e quali controlli), non sono ritenute per sé sole sufficienti, ma si collocano e si sostengono all'interno di una logica di controllo di filiera, che fa perno su un diverso modello di responsabilità e di controllo.

Alla *tracciabilità* ed al *passaporto degli animali* il regolamento n. 820 del 1997 accompagna inoltre l'introduzione di un sistema di *etichettatura di area vasta*, che legittima, e anzi rende cogente, la dichiarazione d'origine della carne bovina in riferimento al singolo Stato membro. Si tratta di una disposizione nuova, in qualche modo suscettibile di conflitto con i principi della libera circolazione delle merci nel mercato unico; e tuttavia dichiarata legittima dalla Corte di giustizia.

La Corte infatti, con una ben nota sentenza del 2000 (28), ha ritenuto legittime le disposizioni del regolamento n. 820/97 sull'etichettatura di area vasta della carne bovina, siccome rispondenti ad una diffusa domanda dei consumatori per forme di controllo diretto, da esercitarsi attraverso l'inserimento in etichetta di informazioni relative, oltre che alle caratteristiche fisico-chimiche ed organiche dei prodotti, anche alla loro origine territoriale, e dunque relative ad elementi immateriali di reputazione, decisivi nel momento dell'adozione delle concrete scelte di acquisto.

La base giuridica in forza della quale è stato adottato a suo tempo il regolamento n. 820/97 è l'art. 43 (oggi art. 37) del Trattato, relativo alla politica agricola comune, e non l'art. 129 (oggi art. 152) sulla protezione della salute umana, o l'art. 100A (oggi art. 95) sull'instaurazione del mercato interno.

La Commissione e il Parlamento hanno proposto ricorso alla Corte di giustizia avverso la scelta del Consiglio di adottare questo regolamento con la procedura relativa alla politica agricola, dichiarandosi d'accordo con il merito delle misure, ma sottolineando che queste avrebbero dovuto essere adottate sulla base dell'art. 100A o dell'art. 152 del Trattato; dunque non come misure di mercato, ma come misure a tutela della salute, giustificabili soltanto in chiave di eccezione.

L'approccio adottato in questa occasione dalla Commissione e dal Parlamento europeo conferma l'esistenza di rilevanti punti di contatto fra l'impianto internazionale di regolazione e quello comunitario (29).

La conclusione che ne derivava – secondo quanto sostenuto in ricorso dalla Commissione e dal Parlamento europeo – era che misure di etichettatura quali quelle soprarichiamate,

(25) Recita l'art. 2 della direttiva n. 43/93:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

- igiene dei prodotti alimentari, in appresso denominata "igiene": tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza e l'integrità dei prodotti alimentari. Le misure comprendono tutte le fasi successive alla produzione primaria (quest'ultima include tra l'altro la raccolta, la macellazione e la mungitura), vale a dire: preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione e vendita o fornitura al consumatore;

- industria alimentare: ogni impresa, pubblica o privata che, a scopo di lucro oppure no, esercita una qualsiasi o tutte le seguenti attività: preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito,

trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura di prodotti alimentari».

(26) Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio 21 aprile 1997, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

(27) Art. 6 del reg. n. 820/97, cit.

(28) Corte di giustizia CE 4 aprile 2000, in causa C-269/97, Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea, in *Racc.*, 2000, I-02257.

(29) Cfr. COSTATO L., *Il principio di precauzione nel diritto alimentare*, cit.; GERMANÒ A. - ROOK BASILE E., *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005.

siccome aventi oggetto diverso da quello relativo alla fase agricola di produzione e mercato, avrebbero dovuto essere adottate attraverso la procedura di codecisione, quindi con il coinvolgimento attivo del Parlamento (come previsto dagli artt. 100A e 152, lì ove questi richiamano la procedura di cui all'art. 251 del Trattato), e non con una semplice deliberazione a maggioranza qualificata del Consiglio (come era avvenuto in questo caso, attraverso il ricorso alla procedura legislativa prevista in tema di politica agricola comune).

La Corte di giustizia ha respinto il ricorso (30), fra l'altro andando di contrario avviso rispetto alle conclusioni dell'avvocato generale (circostanza che contribuisce a sottolineare la rilevanza della decisione, atteso che è piuttosto inusuale che la Corte si discosti dalle conclusioni dell'avvocato generale), sulla base del decisivo argomento che coinvolgere il consumatore in un processo di controllo diffuso delle qualità (anche reputazionali) degli alimenti costituisce a pieno titolo elemento di disciplina del mercato, e dunque ben si colloca nell'ambito delle scelte di politica agricola attribuite al Consiglio.

Sicché, la fase agricola della produzione, assente dalle direttive in tema di controllo degli alimenti adottate fra la fine degli anni '80 ed i primi anni '90, è entrata a pieno titolo, e con dichiarato carattere sistematico, all'interno del modello di controllo di filiera adottato alla fine degli anni '90 dal regolamento su tracciabilità ed etichettatura della carne bovina.

7. - Le successive tappe del percorso disciplinare, sul finire del secolo XX e nei primi anni del secolo XXI, sono segnate dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare (31), con il coinvolgimento della fase agricola in un progetto di sicurezza di filiera, reso esplicito dall'adozione della parola d'ordine «*from farm to table*», ed in prosieguo dall'adozione del regolamento n. 178 del 2002 (32).

Il regolamento n. 178/2002 in particolare ha compiuto un'operazione di ricucitura fra i molteplici interessi e valori coinvolti, adottando una base giuridica plurima, che spazia dall'agricoltura al mercato, alla tutela della salute.

La Corte di giustizia in alcune decisioni ha espresso severi giudizi sull'indicazione di basi giuridiche plurime da parte del legislatore europeo, censurando la possibile incertezza che ne può derivare, quanto ai fini ed agli oggetti della normativa. Il regolamento n. 178/2002 non è stato oggetto di scrutinio in tal senso, pur essendo intervenute in questi anni diverse sentenze, in cui si è discusso di interpretazione ed applicazione della *General food law*.

Accantonata ogni valutazione circa la legittimità, sul piano delle fonti e dei procedimenti legislativi, del ricorso ad una base giuridica plurima, occorre comunque prendere atto che il legislatore comunitario (che in questo caso comprende Parlamento, Consiglio e Commissione, oltre che Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni) ha indicato quale base giuridica del regolamento l'art. 37 sulla politica agricola comune, l'art. 95 sul mercato interno, l'art. 133 sulla politica commerciale comune, e l'art. 152, par. 4, lett. b) sulle «misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica».

C'è dunque una pluralità di valori ed interessi alla base di questo intervento legislativo.

Ma qual'è il dato unificante e perché è rilevante sotto il profilo dei controlli?

Un'indicazione preziosa si rinviene in un articolo, l'art. 17, la cui rubrica nella versione ufficiale in lingua italiana del regolamento è stata tradotta con «Obblighi» e che quindi sem-

brerebbe rinviare ad una sorta di responsabilità civile o di individuazione di obblighi intesi nel senso di situazioni soggettive passive, mentre nel testo tedesco recita «*Zuständigkeiten*», vale a dire «Competenze».

Tale articolo in effetti disegna e distribuisce le *competenze* assegnate agli operatori e quelle proprie degli Stati membri; sicché la rubrica in lingua tedesca ne chiarisce l'oggetto con ben maggiore precisione ed efficacia rispetto alla rubrica in lingua italiana.

Per inciso, non è la prima volta che si deve riscontrare una grave inadeguatezza delle traduzioni ufficiali in lingua italiana dei provvedimenti comunitari; al punto che per individuare gli esatti contenuti di una disposizione è spesso necessario esaminare il testo nelle altre lingue della Comunità.

Recita dunque l'art. 17:

«1. *Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi* garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività *in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione* e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte.

2. *Gli Stati membri applicano la legislazione alimentare e controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni della medesima da parte degli operatori del settore alimentare e dei mangimi, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.*

A tal fine essi organizzano *un sistema ufficiale di controllo* e altre attività adatte alle circostanze, tra cui la comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti e dei mangimi, la sorveglianza della sicurezza degli alimenti e dei mangimi e altre attività di controllo che abbraccino tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

Gli Stati membri determinano inoltre le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi. Le misure e le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

Ne risulta un quadro disciplinare, che in tema di *controlli* investe l'intera filiera dei prodotti agro-alimentari «in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione», ivi inclusa la fase primaria, così innovando rispetto alla disciplina precedente, anche comunitaria (33).

Altrettanto innovative altre disposizioni del regolamento n. 178/2002, che incidono sugli stessi processi di produzione normativa di diritto nazionale all'interno degli Stati membri.

Basti qui ricordare la Sezione II, dedicata ai «Principi di trasparenza», al cui interno l'art. 9, rubricato «Consultazione dei cittadini», prevede: «I cittadini sono consultati in maniera aperta e trasparente, direttamente o attraverso organi rappresentativi, *nel corso dell'elaborazione, della valutazione e della revisione della legislazione alimentare*, a meno che l'urgenza della questione non lo permetta».

In forza di questa disposizione i singoli Stati membri, nell'adottare norme di legislazione alimentare, debbono aprire un ampio confronto pubblico con i cittadini e dunque con i consumatori, con esiti rilevanti sulla disciplina delle fonti, tanto più nel nostro Paese, ove si tenga conto che ai sensi del nuovo testo, vigente dal 2001, dell'art. 117 Cost., comma 1: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Sarebbe dunque ipotizzabile uno scrutinio delle norme nazionali di legislazione alimentare, ove adottate in assenza di previa «aperta e trasparente consultazione dei cittadini», poiché ciò si tradurrebbe in violazione dell'art. 9 del regola-

(30) Sentenza del 4 aprile 2000, ult. cit.

(31) Commissione europea, Bruxelles, 12 gennaio 2000, COM (1999) 719 final.

(32) V. *supra* nota 6.

(33) V. *supra* i paragrafi 4 e 5 sulle direttive n. 89/396/CE, n. 89/397/CEE e n. 93/43/CEE.

mento n. 178/2002, e dunque in violazione delle vigenti norme costituzionali sull'esercizio della potestà legislativa, che impongono il rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

Al cittadino consumatore è così attribuito un ruolo di esplicito rilievo istituzionale, già nel momento della posizione delle normative nazionali.

Anche numerose altre norme del regolamento n. 178/2002 collocano il consumatore al centro della disciplina del settore alimentare, ad esempio lì ove prevedono, sia per i soggetti pubblici che per quelli privati, l'obbligo di fornire un'ampia informazione in tutti i decisivi momenti di controllo e di gestione.

Basti pensare agli obblighi di compiuta informazione e di ritiro dal commercio imposti all'impresa alimentare nel caso in cui questa, anche dopo l'immissione sul mercato, abbia motivo di ritenere che un alimento non sia sicuro, pur in assenza di qualunque sua colpa (34), od agli obblighi gravanti sulla pubblica amministrazione nell'ambito del sistema di allarme rapido e di gestione delle crisi (35).

Nel modello europeo introdotto dalla *General food law* del 2002 il consumatore di prodotti alimentari emerge insomma come decisivo snodo sistematico della legislazione alimentare nazionale e comunitaria, assume un ruolo istituzionale, è partecipe di un sistema di controllo diffuso, che pur non prevedendo la *class action* di tipo anglosassone, opera all'interno di modelli di sussidiarietà, ben diversi dal sistema pubblicistico di controllo e vigilanza, che nell'esperienza italiana informa il Testo unico del 1962 (36) ed il regolamento del 1980 (37).

Anche sotto il profilo dei contenuti, il consumatore dei prodotti alimentari, quale definito dall'art. 3 del regolamento n. 178/2002, presenta caratteri originali, che in qualche misura ne declinano i confini diversamente rispetto alla generale figura di consumatore quale disciplinata dal diritto comunitario del consumo (38).

L'intero quadro della disciplina dei controlli viene così assoggettato a principi innovativi che operano sia nell'interpretazione e applicazione del diritto comunitario che nell'interpretazione e applicazione del diritto interno, ai sensi dell'espresso disposto dell'art. 1, par. 2 del regolamento n. 178/2002, secondo cui: «Il presente regolamento reca i principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare».

8. - Al regolamento quadro del 2002 è seguita, negli anni successivi, in attuazione del programma enunciato nel Libro bianco del 2000 (39), l'adozione di una nutrita serie di regolamenti specifici, e fra questi quelli comunemente designati con il nome di «pacchetto igiene».

Il pacchetto igiene comprende diversi regolamenti, ed anzitutto tre regolamenti del 2004, n. 852 (40), n. 853 (41), e n. 854 (42), aventi per oggetto in generale l'igiene di prodotti alimentari, ed in particolare l'igiene ed i controlli dei prodotti alimentari di origine animale (che, notoriamente, sono quelli che ancora in anni recenti hanno suscitato maggiori preoccupazioni).

Questi tre regolamenti indicano come loro base giuridica l'art. 152, par. 4, lett. b), del Trattato, sulle «misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica» (il solo regolamento n. 852/2004 richiama anche l'art. 95 sul mercato unico), ma non menzionano l'art. 37 del Trattato, relativo alla politica agricola comune, che - come già ricordato - era invece indicato fra gli articoli costituenti la base giuridica plurima del regolamento n. 178/2002.

Un ulteriore regolamento del 2004 è di rilevante interesse ai fini qui discussi. Si tratta del regolamento n. 882/2004 (43), che disciplina il sistema ufficiale dei controlli.

In questo regolamento fa la sua riapparizione, fra le basi giuridiche indicate, accanto agli artt. 95 sul mercato interno e 152 sulla tutela della salute, l'art. 37 del Trattato.

La scelta di una base giuridica plurima e l'espressa menzione dell'art. 37, così come era avvenuto con il più volte richiamato regolamento n. 178/2002, esplicita il riconoscimento della pluralità di interessi e valori sottesi alle concrete scelte disciplinari in materia di controlli, e nel contempo riporta l'attenzione sull'importanza della fase agricola della produzione al fine di garantire la salubrità degli alimenti.

Occorre naturalmente verificare se gli interessi ed i valori cui rinviano le plurime basi giuridiche adottate abbiano tutti pari dignità o se tra di loro si rinvenga nei fatti (meglio: nei provvedimenti) una gerarchia, più o meno esplicita e dichiarata.

Giova qui sottolineare che l'adozione di un efficace sistema dei controlli dei prodotti alimentari è funzionale, oltre che alla tutela della salute, anche al fine di assicurare una piena, onesta e leale concorrenza fra le imprese.

La ragione è evidente. Un'impresa, che non rispetta alcune buone pratiche igieniche, ha costi di produzione minori e quindi può operare una concorrenza sleale rispetto all'impresa alimentare che osserva tali pratiche e subisce maggiori costi.

Il profilo di tutela della concorrenza, così individuato in riferimento alla disciplina igienico-sanitaria, viene però a sovrapporsi con quello definito dalle regole dettate dalle politiche economiche di settore.

Sicché l'ordine del mercato alimentare si colloca al crocevia di una pluralità di sistemi normativi, tutti cogenti, aventi origini, finalità, e contenuti non coincidenti, con conseguenti possibili antinomie, ovvero con possibile prevalere dell'uno o dell'altro assetto di regolazione, in ragione del prevalere dell'uno o dell'altro fascio di interessi e di valori.

Il citato regolamento n. 882/2004, tuttavia, sin dall'art. 1 fa espressamente salvo il sistema dei controlli previsti dalle organizzazioni comuni di mercato (44), dando atto che in riferimento ad un'impresa produttrice di alimenti (e quindi anche in riferimento alla fase agricola della produzione alimentare) possono coesistere due tipi di controllo:

- un controllo che attiene alle regole di mercato proprie di quel settore, sotto il profilo dell'organizzazione comune di mercato;

- un altro controllo che attiene alle regole igieniche ed è espressamente distinto dal primo, siccome soggetto ad un diverso impianto, con differenziati soggetti, procedimenti e responsabilità.

(34) V. l'art. 19 del regolamento n. 178/2002, cit.

(35) V. gli artt. 50 ss. del regolamento n. 178/2002, cit.

(36) V. *supra* nota 20.

(37) V. *supra* nota 21.

(38) GERMANÒ A. - ROOK BASILE E., *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit.

(39) V. *supra* nota 31.

(40) Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari.

(41) Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale.

(42) Regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano.

(43) Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

(44) Recita l'art. 1, par. 2 del regolamento n. 882/2004: «2. Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli».

La normativa europea sulla sicurezza alimentare ha dunque esplicitamente riconosciuto la necessità di tenere distinti gli aspetti di mercato in senso stretto da quelli igienico-sanitari, siccome rispondenti a finalità diverse e tali da richiedere ai controllori competenze anch'esse diverse.

Nel rispetto di questa riconosciuta duplicità di impianto, il regolamento n. 882/2004 disegna il quadro generale della politica dei controlli, chiama gli Stati membri ad individuare le Autorità nazionali, fissa i requisiti in presenza dei quali le Autorità pubbliche possono affidare i controlli (in tutto o in parte) ad organismi privati. La pervasività del nuovo sistema si aggiunge, senza sostituirla, ai controlli già previsti dalle varie OCM (basti pensare, per ricordare alcuni esempi assai noti, ai controlli in materia di produzione di olio di oliva e di vini di qualità).

Tutto ciò non è senza conseguenze. Come già sottolineato (45), il mondo agricolo per molto tempo, ed ancora negli anni '90 con le direttive intese a realizzare il mercato unico, è rimasto estraneo alle normative man mano introdotte per assicurare uniformi controlli igienico-sanitari dei prodotti alimentari, restando assoggettato soltanto ai controlli legati alle diverse OCM (in buona parte funzionali alla percezione di premi od incentivi a vario titolo, pur se con alcune rilevanti eccezioni, prima fra tutte quella legata alle quote-latte).

Oggi invece l'intera filiera alimentare, a partire dalla fase primaria, è investita da una pluralità di controlli con differenti finalità, soggetti, culture, ma con oggetti che spesso coincidono, riguardando la produzione e la commercializzazione di alimenti sotto i concorrenti profili della *food safety* e del mercato, quindi con una moltiplicazione di costi e di adempimenti, che lascia tuttavia irrisolte incertezze ed ambiguità.

Da qui la richiesta, formulata da più parti e ricordata in apertura di queste note, secondo cui «la sicurezza cerca una regia».

Ci sono alcuni tentativi in atto per procedere ad una razionalizzazione e semplificazione delle plurime discipline esistenti.

In particolare alcune Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, hanno definito piani integrati di controllo per i prodotti agro-alimentari (46), nel quadro dell'intesa raggiunta il 14 giugno 2007 nella Conferenza Stato-Regioni sulla proposta del Ministero della salute concernente il «PNI - Piano Nazionale Integrato dei controlli 2007-2010 sulla sicurezza alimentare». Si tratta di piani assai complessi, che si traducono in manuali operativi di centinaia di pagine (47), ed affrontano in dettaglio tutti gli aspetti della sicurezza alimentare sul piano igienico-sanitario, ma non si occupano degli aspetti legati agli altri elementi che compongono la qualità e la reputazione di un prodotto alimentare.

In risposta alla domanda di razionalizzazione dei sistemi di controllo, si va dunque affermando una linea di tendenza per certi versi paradossale. Ho seguito alcuni mesi fa presso il Ministero della salute i lavori di un convegno sui sistemi di controllo degli alimenti. In quella occasione ho ascoltato alcuni relatori commentare con favore l'emergere di quella che essi individuavano come la nuova tendenza del diritto alimentare comunitario: dopo anni in cui il legislatore europeo aveva percorso strade diverse da quelle proprie della tradizione di diritto interno, insistendo sull'autocontrollo e sull'auto-

responsabilità dell'impresa alimentare, oggi – secondo questi commentatori legati ad una formazione di ambito sanitario – dopo il regolamento n. 882/2004 e gli altri regolamenti che compongono il «Pacchetto igiene», si dovrebbe prendere atto che la Comunità si va orientando verso sistemi di controllo di matrice pubblicistica e comunque esterni all'impresa, che sotto più aspetti riprendono modelli cogenti ben noti alla legislazione alimentare nazionale.

Mi sembra che si debba riconoscere che queste analisi colgono alcuni aspetti e linee di tendenza obiettivamente presenti nella più recente legislazione comunitaria.

Occorre per converso aggiungere che questo approccio porta con sé, insieme alla valorizzazione di elementi pubblicistici di controllo (che per loro stessa natura si collocano in una dimensione verticale, opposta a quella propria dei principi di sussidiarietà territoriale e di comunità, pur ribaditi ancora di recente in sede comunitaria), una sorta di medicalizzazione del modello di controllo dei prodotti alimentari, che tende ad enfatizzare l'aspetto igienico-sanitario a detrimento di altre componenti, pur decisive nel mercato sia per le imprese che per i consumatori.

9. - Certo, le conclusioni sopra riferite sono soltanto parziali e provvisorie, e non va trascurato che il diritto comunitario ci ha da tempo abituati ad un andamento per discontinuità, piuttosto che per uniforme evoluzione.

Sicché non può escludersi che in prospettiva prevalgano linee disciplinari diverse da quelle così individuate.

Occorre tuttavia dire che due recenti evidenze sembrano confermare l'emergente orientamento del diritto alimentare comunitario verso un appiattimento dei temi della qualità sul versante della *food safety* intesa in senso igienico-sanitario.

Faccio qui riferimento al nuovo regolamento del 2006 sulle DOP e IGP (48) ed alla nuova OCM vino da ultimo definitivamente approvata nel 2008 (49).

Come già ricordato, il sistema dei controlli previsto dal regolamento n. 882/2004, coerentemente con la sua matrice ed il suo oggetto esclusivamente igienico-sanitario, all'art. 1, par. 2, espressamente esclude dal suo ambito di applicazione i controlli sui prodotti agricoli previsti dalle varie OCM (50).

Tuttavia, nel 2006, in occasione della riforma del regolamento sulle DOP e IGP, il legislatore comunitario – nel disinteresse dei Governi nazionali e degli stessi commentari, che all'epoca avevano colto altri aspetti di novità del nuovo regolamento, ma non si erano fermati a considerare le peculiarità del nuovo sistema di controlli introdotto nel 2006 – ha puramente e semplicemente esteso il modello di controlli del regolamento n. 882/2004 (costruito – come si è detto – in funzione di controlli igienico-sanitari) a comprendere anche i ben diversi controlli, non esclusivamente igienico-sanitari, sulla qualità dei prodotti alimentari di eccellenza.

In particolare, la normativa del 1992 sulle DOP e IGP, che già prevedeva di affidare il controllo di qualità e di rispetto dei disciplinari ad enti terzi di certificazione (51), è stata modificata nel 2006, ed il nuovo regolamento sulle DOP e IGP oggi vigente (52) rinvia puramente e semplicemente agli organismi di controllo individuati in base al regolamento n. 882/2004 (53).

(45) V. *supra* parr. 4 e 5.

(46) V., a titolo esemplificativo, il «Piano dei controlli ufficiali sulla sicurezza alimentare per gli anni 2007-2009 della Provincia di Trento», Trento, 2007.

(47) Il PNI conta ben 493 pagine seguite da 354 pagine di allegati.

(48) Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, che ha sostituito il precedente regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio 14 luglio 1992, avente il medesimo oggetto.

(49) Regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio 29 aprile 2008, relativo

vo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

(50) Recita l'art. 1, par. 2 del regolamento n. 882/2004, cit.: «2. Il presente regolamento non si applica ai controlli ufficiali volti a verificare la conformità alle norme sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli».

(51) Cfr. l'art. 10 del precedente regolamento n. 2081/92, cit.

(52) V. *supra* nota 48.

(53) L'art. 10 del regolamento n. 510/2006 dispone:

«1. Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente regolamento a norma del regolamento (CE) n. 882/2004 (...).

Quindi il regolamento n. 882/2004, che individua i controllori in funzione di competenze esclusivamente igienico-sanitarie e li assoggetta ad una Autorità centrale competente (54) che nel nostro caso è il Ministero della salute, è divenuto applicabile anche ai fini dell'individuazione dell'autorità e degli organismi di controllo competenti per i prodotti DOP e IGP, trascurando totalmente di assegnare rilievo agli altri aspetti di qualità largamente presenti nei disciplinari di questi prodotti, che nulla hanno a che fare con competenze analitiche di tipo igienico-sanitario.

Questa scelta ha dato poi luogo ad un meccanismo di trascinamento, per il quale anche l'ultima OCM del vino (55), nel prevedere quali sono i soggetti a cui è affidato il controllo, ha fatto rinvio al sistema del regolamento n. 882/2004, pur se con qualche significativa differenza testuale, elaborata nel corso del faticoso processo di messa a punto della bozza di nuova OCM (56).

Stiamo dunque assistendo alla costruzione di una «cabina di regia» per i controlli dei prodotti agro-alimentari, ma con un regista preciso: le autorità nazionali di controllo aventi competenze di tipo igienico-sanitario e non di mercato o di filiera.

A tutt'oggi la variabilità del quadro disciplinare comunitario non consente di concludere con certezza nel senso di ritenere che i sistemi di controllo muoveranno nei prossimi anni necessariamente ed esclusivamente in direzione di minute prescrizioni di tipo igienico-sanitarie.

E tuttavia, queste ultime indicazioni comunitarie certamente rafforzano anche sul piano del diritto interno una costruzione del sistema dei controlli che fa perno sulle amministrazioni pubbliche del comparto sanitario.

Sarà decisiva, per evitare un esito siffatto, la capacità dei singoli Stati membri di utilizzare gli spazi lasciati alle scelte nazionali dallo stesso regolamento n. 882/2004, considerato che i complessivi obiettivi della legislazione alimentare, quali individuati dall'art. 1 del regolamento 178/2002 (57), comprendono l'insieme delle norme, volte a: «garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno».

Sicché anche i sistemi di controlli ex regolamento n. 882/2004, sin qui declinati per la generalità dei prodotti alimentari sul versante igienico-sanitario, ben potrebbero (e dovrebbero) essere declinati, in riferimento ai prodotti agro-alimentari, assegnando adeguato rilievo e corretta collocazione istituzionale alle competenze ed agli interessi collettivi che si esprimono nella fase agricola della produzione agro-alimentare e che strettamente si legano alla *diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali*, ed alla garanzia di *efficace funzionamento del mercato interno*.

10. - Un'ultima considerazione. Da pochi mesi anche in Italia, buona ultima fra i Paesi europei, è stata istituita l'«Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare» (58), con il compito di agire in collegamento con l'EFSA e di fornire consulenza per la valutazione del rischio in materia alimentare. Si tratta di un organismo posto sotto la vigilanza del Ministero della salute e del quale si è voluta sottolineare (anche con l'utilizzo della denominazione «Agenzia» in luogo di quella di «Autorità») la connotazione funzionale ed interna alla più generale pubblica amministrazione.

Le norme per l'organizzazione ed il funzionamento di questo organismo non risultano ancora emanate al momento della pubblicazione di queste note. Un elemento però sembra potersi dire acquisito, ed è la connotazione tutta pubblicistica, estranea al mondo delle imprese agricole ed alimentari.

Ricordavo prima il «PNI - Piano Nazionale Integrato dei controlli 2007-2010 sulla sicurezza alimentare» approvato nella Conferenza Stato-Regioni del 14 giugno 2007, e che si compone di ben 847 pagine.

Questo piano (di dimensioni e complessità orwelliane) si apre con questa bella citazione:

«... Socrate: E poi, avremmo potuto conoscere quale arte migliora le scarpe, senza conoscere le scarpe? (Platone - Alcibiade maggiore)»

Temo che, nonostante la buona volontà così dichiarata, corriamo oggi il rischio che i controlli sui prodotti agroalimentari li faccia qualcuno che questi prodotti non li conosce e non li sa fare. □

(54) L'art. 2 del regolamento n. 882/2004, cit., fissa le seguenti definizioni: «Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni di cui agli artt. 2 e 3 del regolamento (CE) n. 178/2002.

Inoltre si applicano le definizioni seguenti:

1) «controllo ufficiale»: qualsiasi forma di controllo eseguita dall'autorità competente o dalla Comunità per la verifica della conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali; (...).

L'art. 4 del regolamento n. 882/2004 recita: «1. Gli Stati membri designano le autorità competenti responsabili in relazione alle finalità e ai controlli ufficiali stabiliti dal presente regolamento (...).

2. Le autorità competenti assicurano quanto segue:

a) l'efficacia e l'appropriatezza dei controlli ufficiali su animali vivi, mangimi e alimenti in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione, nonché riguardo all'uso dei mangimi sono garantite (...).

3. Se uno Stato membro conferisce la competenza di effettuare i controlli ufficiali ad un'altra autorità o ad altre autorità che non siano l'autorità centrale competente, in particolare quelle a livello regionale o locale, si deve assicurare un coordinamento efficace ed efficiente tra tutte le autorità competenti interessate, anche, ove opportuno, in materia di protezione dell'ambiente e della salute (...).

(55) V. *supra* nota 49.

(56) Il Regolamento n. 479/2008 dispone, all'art. 47:

«Designazione dell'autorità competente di controllo.

1. Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal presente capo secondo i criteri fissati nell'art. 4 del regolamento (CE) n. 882/2004 (...); ed all'art. 48:

«Verifica del rispetto del disciplinare.

1. Per le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette relative a una zona geografica situata all'interno della Comunità, la verifica annuale del rispetto del disciplinare è effettuata durante la produzione e durante o dopo il condizionamento del vino:

a) dall'autorità o dalle autorità competenti di cui all'art. 47, paragrafo 1; oppure

b) da uno o più organismi di controllo ai sensi dell'art. 2, secondo comma, punto 5, del regolamento (CE) n. 882/2004 che operano come organismi di certificazione dei prodotti secondo i criteri fissati nell'art. 5 di detto regolamento».

(57) Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

(58) Così attualmente denominata ai sensi dell'art. 11 del d.l. 31 dicembre 2007 n. 248, convertito in legge con modifiche dalla l. 28 febbraio 2008, n. 31, a modifica della precedente denominazione di «Autorità nazionale per la sicurezza alimentare» introdotta dalla l. 24 dicembre 2007, n. 244, che aveva a sua volta modificato la denominazione «Comitato nazionale per la sicurezza alimentare» di cui al decreto interministeriale 26 luglio 2007; quest'ultimo decreto individua i compiti e la composizione del nuovo organismo e del Comitato strategico di indirizzo contestualmente istituito.

L'imposizione diretta sui fabbricati rurali ed il disallineamento tra nozione civilistica e fiscale di impresa agricola

di GIUSEPPE FERRARA

1. La nozione di fabbricato rurale contenuta nell'art. 9 del d.l. n. 557/1993. - 2. I fabbricati rurali posseduti da imprenditori agricoli individuali e collettivi nelle imposte sui redditi. - 3. I fabbricati rurali nell'ICI. In particolare, la *vexata quaestio* dell'imponibilità degli immobili strumentali delle cooperative agricole di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001. - 4. L'autonomia del diritto tributario nella qualificazione dell'attività d'impresa agricola.

1. - La disciplina dei fabbricati rurali è contenuta nell'art. 9 del d.l. n. 557/1993, recentemente novellato dall'art. 42 *bis* del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, conv. in legge n. 222/2007.

Intendiamo evidenziare i riflessi fiscali di tale novella nonché gli spunti, di ordine sistematico, che la stessa origina in ordine alla connotazione dell'impresa agricola.

Non si può prescindere da una sintetica e preliminare disamina dell'art. 9 del d.l. n. 557 (1).

Ai sensi di tale disposizione la qualifica della ruralità è attribuita a due tipologie di fabbricati: *a*) quelli a destinazione abitativa, occupati per finalità inerenti l'esercizio dell'attività agricola; *b*) quelli propriamente strumentali allo svolgimento di detta attività.

Appartengono alla prima categoria gli immobili indicati nell'art. 9, comma 3. Ivi si fa riferimento, appunto, a cespiti destinati ad abitazione del soggetto titolare di diritto reale sul fondo od utilizzati per esigenze inerenti l'esercizio dell'impresa agricola, ovvero dall'affittuario del fondo o da altro conduttore del terreno (sempre con tale finalità). Ma la disposizione attribuisce tale qualifica anche agli immobili abitativi detenuti dai familiari conviventi a carico dei predetti soggetti, dai loro coadiuvanti nonché da coloro che sono titolari di trattamenti pensionistici corrisposti in dipendenza dell'esercizio dell'attività agricola. Ed, ancora, dai soci o amministratori delle società agricole di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004, aventi la qualifica di imprenditori agricoli professionali.

Non v'è dubbio che (anche) tali immobili (come quelli contemplati nel successivo comma 3 *bis*) siano

funzionali allo svolgimento dell'impresa agricola.

Infatti, come emerge dal tenore letterale dell'art. 9, comma 3, la destinazione abitativa è su di essi impressa da colui che è imprenditore agricolo – si veda l'art. 9, comma 3, lett. *a bis*) – in quanto tale iscritto nel registro delle imprese (2). Il legislatore, oltretutto, si preoccupa di garantire che l'esercizio dell'attività agricola sia effettivo; ed è per questo che dispone, da un lato, che il terreno a cui è asservito il fabbricato deve avere estensione pari ad almeno 10.000 mq ed essere produttivo di reddito agrario; e ciò significa, ai sensi dell'art. 32 del T.U.I.R., che sul medesimo deve essere svolta effettivamente attività agricola, ai sensi del ricordato art. 2135 c.c. Dall'altro lato, prevede, all'art. 9, comma 3, lett. *d*), che «il volume di affari derivante da attività agricole del soggetto che conduce il fondo deve risultare superiore alla metà del suo reddito complessivo».

Insomma, anche i cespiti destinati ad abitazione costituiscono immobili di natura strumentale, nel senso che soddisfano un'esigenza – quella abitativa – necessaria all'imprenditore agricolo per l'esercizio, sul fondo, delle attività di cui all'art. 2135 c.c.

L'art. 9, comma 3 *bis* stabilisce, poi, che «ai fini fiscali deve riconoscersi carattere di ruralità alle costruzioni strumentali necessarie allo svolgimento dell'attività agricola di cui all'art. 2135 c.c.» ed, in particolare, destinate alla protezione delle piante, alla conservazione dei prodotti agricoli, alla custodia delle macchine agricole, all'allevamento ed al ricovero degli animali, all'agriturismo, ad abitazione dei dipendenti dell'imprenditore agricolo, delle persone addette all'attività di alpeggio

(1) Per una compiuta analisi della disciplina dei fabbricati rurali v., da ultimo, E. ROOK BASILE - A. GERMANÒ, *Note sull'accatastamento dei fabbricati rurali*, in questa Riv., 2008, 5 e ss.

(2) Più precisamente, l'art. 9, comma 3 del d.l. n. 557 stabilisce che «ai fini del riconoscimento della ruralità degli immobili agli effetti fiscali, i fabbricati o porzioni di fabbricato destinati ad edilizia abitativa devono soddisfare le seguenti condizioni». In particolare, la lett. *a*), n. 1) prevede che il fabbricato deve essere utilizzato quale abitazione dal soggetto titolare del diritto di proprietà o altro diritto reale sul terreno per esigenze connesse all'attività agricola svolta; il n. 2) prevede la destinazione abitativa in capo

all'affittuario conduttore del terreno o da chi, ad altro titolo lo conduce. Quindi, nuovamente si fa riferimento all'esercizio dell'attività agricola sul fondo. Il n. 3) attribuisce, poi, la qualifica di rurale ai fabbricati destinati ad abitazione dei familiari conviventi a carico dei soggetti sopra menzionati. Il n. 4) contempla, poi, l'ipotesi dell'immobile destinato ad abitazione dal soggetto titolare di trattamenti pensionistici corrisposti a seguito di attività svolta in agricoltura. Dunque, la disposizione in parola presuppone la non attualità dell'esercizio dell'impresa agricola e, quindi, la non strumentalità (all'attività d'impresa) del cespite. Trattasi, all'evidenza, di norma prettamente agevolativa, in ragione dei riflessi fiscali della medesima.

nelle zone di montagna, ad uso ufficio dell'azienda agricola nonché all'esercizio dell'attività agricola in maso chiuso.

Il legislatore, dunque, stabilisce, anzitutto, che sono rurali tutti gli immobili destinati all'esercizio delle attività di cui all'art. 2135 c.c.; si tratterà, quindi, di verificare caso per caso se quel certo cespite è in effettiva relazione funzionale con l'attività agricola svolta dal soggetto che ne è titolare. Per cui, ove tale nesso difetti oppure, ed ancor prima, esso sia presente, ma l'attività svolta non sia qualificabile, ai sensi dell'art. 2135 c.c., come agricola, l'immobile non potrà essere classificato tra quelli rurali.

Sotto tale versante il rinvio operato dall'art. 9, comma 3 *bis*, all'art. 2135 c.c., va ulteriormente rimarcato, perché significa, anche e tra l'altro, che le attività di manipolazione, trasformazione, valorizzazione e commercializzazione sono agricole, a condizione che siano svolte dallo stesso soggetto che esercita le attività (agricole) principali (di coltivazione del fondo, allevamento e silvicoltura).

Per cui, anche ai fini fiscali la qualificazione agricola delle attività in questione dipende dall'identità tra il soggetto che svolge le attività principali e quello che espleta quelle di manipolazione, trasformazione, etc.

Il punto è assolutamente pacifico nell'orientamento espresso al riguardo dall'Agenzia delle entrate (3) e trova riscontro nell'interpretazione dottrinale del predetto art. 2135, comma 3 c.c. (4).

Ne consegue che, ove le attività di manipolazione, trasformazione, etc. siano svolte da un soggetto diverso da colui che esercita le attività principali, le prime non potranno essere qualificate agricole, bensì commerciali (5).

D'altro canto, l'art. 9, comma 3 *bis* stabilisce che sono rurali i fabbricati aventi le destinazioni ivi espressamente sancite. Si tratta, dunque, di fattispecie tipiche di ruralità (6), nelle quali la strumentalità è presunta in via assoluta. Vuol dire, dunque, che in tali ipotesi il disconoscimento della ruralità presuppone quello della natura agricola dell'attività cui tali cespiti sono funzionali.

Ad esempio, un fabbricato destinato alla protezione delle piante da parte di un soggetto che, tuttavia, non esercita impresa agricola (perché si limita, per mero *hobby* e, quindi, senza professionalità ed organizzazione, alla loro cura) non può essere inquadrato tra i fabbricati rurali. E questo perché, in via preliminare, difetta l'esercizio delle attività di cui all'art. 2135 c.c.

Un'ultima osservazione, sulla quale avremo, peraltro, modo di tornare successivamente.

Il legislatore ha stabilito, con la novella del 2007 [la quale ha aggiunto al comma 3 *bis*, la lett. *d*)], che anche gli immobili utilizzati dalle cooperative di cui all'art. 1,

comma 2 del d.lgs. n. 228/2001 per le attività di manipolazione, trasformazione, commercializzazione, etc., sono rurali.

La disposizione è coerente con la previsione del menzionato art. 1, comma 2. Dato che le cooperative che si limitano ad esercitare tali attività sono imprenditori agricoli (ai sensi di tale disposizione), ne consegue che i fabbricati dalle medesime strumentalmente all'uopo utilizzati hanno natura rurale.

2. - Vediamo, adesso, il regime dell'imposizione diretta sui fabbricati rurali, iniziando da quello posto dal T.U.I.R. (d.p.r. n. 917/1986).

È necessario distinguere l'ipotesi in cui il fabbricato rurale sia posseduto dall'imprenditore agricolo-persona fisica, oppure da una società semplice agricola, dal caso in cui, invece, sia nella disponibilità di società agricole di persone, di capitali o delle cooperative.

Nella prima fattispecie, infatti, l'esercizio dell'impresa agricola dà luogo, in capo al contribuente, alla produzione di reddito agrario e dominicale, ai sensi del disposto degli artt. 6, 27 e 32 del T.U.I.R.

Pertanto, vengono in rilievo le disposizioni contenute negli artt. 25 e ss. del T.U.I.R. ed, in particolare, l'art. 42, il quale prevede che i fabbricati rurali non sono produttivi di reddito fondiario (7). Significa, cioè, che tali cespiti non sono (autonomamente) imponibili; e questo perché il legislatore ne considera assorbita l'imposizione nel reddito agrario e dominicale imputabile al terreno sul quale è svolta l'impresa agricola ed al quale è asserita anche la costruzione rurale.

Nel caso in cui l'immobile posseduto dall'imprenditore (agricolo) nelle fattispecie di cui si è detto non fosse, invece, qualificabile come rurale ai sensi dell'art. 9, commi 3 e 3 *bis* del d.l. n. 557, lo stesso sarà produttivo di reddito di fabbricati, ai sensi dell'art. 36 del T.U.I.R. e, come tale, soggetto ad IRPEF.

Va poi rammentato che, ai sensi dell'art. 67 del d.p.r. n. 917, il fabbricato rurale non acquisisce rilevanza impositiva (ai fini IRPEF) in capo ai predetti soggetti, neppure nel caso in cui fuoriesce dal loro patrimonio in dipendenza di atti di cessione a titolo oneroso o per le fattispecie ad essi assimilate (quali sono, ai sensi dell'art. 9, comma 5 del d.p.r. n. 917, gli atti a titolo oneroso che determinano costituzione o trasferimento di diritti reali nonché i conferimenti in società), salvo che non si tratti di immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni, esclusi quelli acquisiti per successione (8).

In capo a tali soggetti, dunque, sia la cessione delle costruzioni rurali [fatta salva, dunque, l'ipotesi dell'alienazione infraquinquennale di beni non acquistati per successione *mortis causa* (9)], che quella, sempre, dei

(3) Cfr. circ. 15 novembre 2004, n. 44/E, secondo cui «si può osservare come le attività connesse a quella agricola principale realizzano in tutte le fattispecie elencate una sostanziale manipolazione o trasformazione dei prodotti agricoli, di talché la semplice conservazione, commercializzazione e valorizzazione, considerate autonomamente, non possono dar luogo ad attività connesse». Prosegue, poi, rilevando che «tanto si evince anche dalla relazione di accompagnamento al d.m. 19 marzo 2004 (...) in cui si afferma che dette attività «prese di per sé singolarmente non possono mai produrre reddito agrario ai sensi dell'art. 32, comma 2, lett. c) del T.U.I.R., bensì reddito d'impresa».

(4) La letteratura, sul punto, è vastissima: Cfr., per tutti, E. CASADEI, *Imprenditore agricolo*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 736; L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008, 342 e ss.; G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Roma, 2003, 140; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, 103.

(5) Si veda la nota precedente.

(6) V., in tal senso, E. ROOK BASILE - A. GERMANÒ, *op. cit.*, 8.

(7) L'art. 42 del d.p.r. n. 917/1986 definisce i fabbricati rurali in modo sostanzialmente speculare rispetto a quanto prescritto dall'art. 9, comma 3 e 3 *bis* del d.l. n. 557. Quest'ultima disposizione, peraltro, è successiva nel tempo a quella di cui all'art. 42 del T.U.I.R.; per cui, considerato che la definizione di fabbricato rurale, secondo quanto stabilito dall'art. 9, comma 3 del d.l. n. 557, rileva ai fini fiscali, ne consegue che in ogni caso è in base al predetto art. 9, commi 3 e 3 *bis* che andrà valutata l'eventuale non imponibilità del cespite, ai sensi del menzionato art. 42 del d.p.r. n. 917. In tal senso, v. circ. 27 maggio 1994, n. 73/E dell'Amministrazione finanziaria. V. anche, in dottrina, M. LEO, *Le imposte sui redditi nel Testo Unico*, I, Milano, 2006, 641 e ss.

(8) L'art. 67, lett. b) del T.U.I.R., in particolare, prevede, per quanto qui rileva, che sono produttive di plusvalenze imponibili (*sub specie* di redditi diversi) le cessioni a titolo oneroso di beni immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni, esclusi quelli acquistati per successione nonché di terreni agricoli suscettibili di destinazione edificatoria.

(9) V., sul punto, M. LEO, *Le imposte sui redditi nel Testo Unico*, cit., 1008.

terreni agricoli non edificabili, non dà luogo a reddito imponibile.

Veniamo al regime impositivo dei fabbricati rurali posseduti dalle società aventi forma commerciale (società di persone, di capitali e cooperative).

Tali soggetti, ai sensi degli artt. 6 ed 81 del d.p.r. n. 917/1986, sono titolari di reddito d'impresa; per cui, la rilevanza reddituale dei cespiti in discussione va appurata sulla base delle disposizioni che disciplinano tale categoria reddituale (10).

Ebbene. Si è visto *sub* 1) che i fabbricati qualificati rurali dall'art. 9, commi 3 e 3 *bis* del d.l. n. 557 hanno sempre natura strumentale all'esercizio dell'impresa di cui all'art. 2135 c.c.

Vuol dire, dunque, che il regime impositivo di tali beni è quello proprio dei cespiti strumentali, di cui agli artt. 86 e 101 del T.U.I.R. Perciò, la loro cessione onerosa (e gli atti ad essa equiparati) dà luogo a plusvalenze o minusvalenze imponibili in capo al cedente.

Da tale versante emerge, dunque, il differente trattamento fiscale degli imprenditori agricoli persone fisiche o che, comunque, esercitano le attività di cui all'art. 2135 c.c. mediante una società semplice, da un lato, rispetto al caso in cui l'impresa agricola è svolta tramite la forma societaria commerciale o cooperativa, dall'altro lato. Nel primo caso, infatti, l'uscita del fabbricato rurale dal patrimonio del contribuente è priva di rilevanza reddituale (11); nel secondo, invece, è fonte di plusvalenze (o minusvalenze) imponibili.

Tale difforme regime impositivo dipende dal fatto che il legislatore tributario qualifica diversamente lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135 c.c., in dipendenza della forma giuridica tramite cui le stesse sono esercitate. Infatti, nel mentre il loro svolgimento in forma individuale integra, anche per l'ordinamento tributario, impresa agricola. Invece, ove espletate per il tramite della forma societaria, vengono qualificate quale esercizio di attività commerciale (siccome produttive di reddito d'impresa).

Emerge, allora, che la medesima fattispecie – cessione a titolo oneroso (od atti ad essa equiparati) di un fabbricato rurale – ha natura imponibile o meno in ragione, unicamente, della forma (giuridica) tramite cui è svolta l'impresa agricola.

Ferme le osservazioni che saranno svolte *sub* 4) in merito alla qualificazione delle attività di cui all'art. 2135

c.c., qui è opportuno osservare che tale regime suscita perplessità sotto il versante della compatibilità con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost. e con quello di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.

Infatti, viene discriminato il trattamento fiscale della medesima fattispecie – la cessione del fabbricato rurale (salva l'ipotesi della cessione infraquinquennale di cui si è detto) o del terreno agricolo – in dipendenza di una circostanza – la forma giuridica assunta dal contribuente – che, invero, nulla dice circa la capacità contributiva (ai sensi dell'art. 53 Cost.) del medesimo soggetto passivo di imposta (12).

V'è, peraltro, da svolgere un'ulteriore riflessione che, probabilmente, attenua, se non elimina, i prospettati dubbi di illegittimità costituzionale.

Intendiamo riferirci al fatto che l'art. 1, comma 1093 della legge n. 296/2006 consente alle società aventi forma commerciale (società di persone ed a responsabilità limitata, con esclusione delle società per azioni) ed alle cooperative agricole di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004, di esercitare l'opzione per l'imposizione sul reddito ritratto dalle attività di cui all'art. 2135 c.c., secondo il criterio catastale (ossia, ai sensi dell'art. 32 del T.U.I.R.: in altri termini, i proventi di tali attività non sono autonomamente imponibili, essendo, la relativa tassazione, assorbita nel reddito agrario del terreno sul quale sono svolte).

L'art. 5 del d.m. n. 213/2007, recante disposizioni attuative del predetto art. 1, comma 1093, stabilisce, al comma 1, che le cessioni di beni strumentali all'esercizio dell'impresa agricola, quali i fabbricati rurali ed i terreni (13), acquistati (i primi) ed effettuate (le seconde) in costanza di opzione non sono imponibili e, dunque, non sono produttive di plusvalenze e minusvalenze (14).

Tale regime fiscale, lo si ripete, opzionale, equipara, dunque, il trattamento tributario della fattispecie in esame (cessione ed atti equiparati in costanza di opzione avente ad oggetto fabbricati rurali e/o terreni agricoli acquisiti nel periodo di efficacia della medesima) in capo all'imprenditore agricolo individuale (e società semplice agricola), da un lato, ed alle società agricole aventi forma commerciale, ivi comprese le cooperative, dall'altro lato.

Per cui, i dubbi di legittimità sopra espressi potrebbero forse essere parzialmente fugati, in quanto viene

(10) V. per tutti, sul punto, P. BORIA, *Disciplina tributaria dell'agricoltura*, in *La riforma dell'impresa agricola*, a cura di N. ARIANI e C. MOTTI, Milano, 2003, spec. 105 e ss.

(11) Fatta salva, lo si ripete, l'ipotesi di cessione infraquinquennale di immobile costruito o acquistato a titolo diverso dalla successione *mortis causa*.

(12) La discriminazione è palese. La cessione di fabbricato rurale e/o del terreno da parte di imprenditore agricolo persona fisica o società semplice (ad eccezione del caso dell'alienazione infraquinquennale) non produce plusvalenza imponibile, contrariamente al caso in cui, invece, la cessione promani da società agricola di persone, di capitali o cooperative. V., su tali profili, S. MULEO, *Capacità economica agricola e forma societaria tra criteri catastali ed effettivi*, in *Dialoghi tributari*, 2008, 41 e ss.; *idem*, *Impresa agraria ed imposizione reddituale*, Milano, 2005, 156. In termini più generali, sottolinea l'estraneità al principio di capacità contributiva della rilevanza di qualunque stato soggettivo del contribuente (ivi compresa, dunque, la forma giuridica dal medesimo assunta) non connesso con il fatto imponibile, G. GAFFURI, *Il senso della capacità contributiva*, in *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 29.

(13) Anche i terreni agricoli hanno natura strumentale all'esercizio dell'impresa, secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione. V., *ex pluris*, Cass. 29 luglio 2005, n. 16051, in *www.leggiditaliaprofessionale.it*; Cass. 10 settembre 2004, n. 18311, in questa Riv., 2005, 373 e in *www.agenziaentrate.it*; Cass. 16 settembre 2003, n. 13611, *ivi* e in *Corriere trib.*, 2003, 3916.

(14) V., sul punto, D. STEVANATO, *La determinazione catastale per le società agricole e i problemi di equità del prelievo*, in *Dialoghi tributari*, 2008, 43 e ss.

Va peraltro segnalato che il tenore dell'art. 5 del d.m. n. 213 non è chiaro.

Infatti, da un lato, il comma 1 stabilisce che le plusvalenze relative a beni strumentali alla produzione del reddito, acquistati nel corso dei periodi d'imposta per i quali è efficace l'opzione ed alienati, sempre, in costanza di opzione, non sono imponibili.

Dall'altro lato, è invece sancita, al comma 2, l'imponibilità delle plusvalenze relative a beni strumentali acquistati in annualità anteriori a quella nella quale è stata esercitata l'opzione.

Ed, infine, il comma 4 prescrive che le plusvalenze e minusvalenze relative a beni immobili si determinano, in ogni caso, secondo i criteri all'uopo stabiliti negli artt. 86 e 101 del T.U.I.R.

Per cui la disposizione, come osserva parte della dottrina, potrebbe anche essere intesa nel senso che la cessione di immobili strumentali all'impresa agricola, quali i fabbricati rurali e terreni agricoli, origina sempre plusvalenze (o minusvalenze) imponibili, ai sensi dell'art. 5, comma 3, siccome trattasi, appunto, di cespiti immobiliari.

In altri termini, sarebbe possibile interpretare l'art. 5, comma 3 nel senso che tale disposizione non si limiterebbe a stabilire il criterio di quantificazione della plusvalenza (come emergerebbe dal tenore della norma, che fa riferimento alla «determinazione» di tale componente reddituale), ma ne sancirebbe, di più, l'imponibilità. Cfr. ancora, sulla questione, D. STEVANATO, *op. cit.*, 45.

rimessa alla scelta del contribuente (società agricola avente forma commerciale e cooperativa agricola), per il tramite dell'opzione, la scelta circa il regime fiscale applicabile alle fattispecie *de quibus* (15). Parzialmente, tuttavia, in quanto le problematiche esposte rimangono tali per i cespiti acquistati antecedentemente al periodo di efficacia della predetta opzione.

3. - Veniamo, adesso, al regime tributario, ai fini ICI, dei fabbricati rurali.

Anzitutto, è bene rammentare che soggetto passivo di tale tributo, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 504/1992, è colui che possiede il cespite a titolo di proprietà o di altro diritto reale.

Peraltro, dato che, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 504, sono imponibili solo i fabbricati urbani, i terreni agricoli e quelli edificabili, ne consegue che, ai fini del tributo in esame, le costruzioni rurali sono insuscettibili di tassazione (16).

Di qui, allora e di nuovo, la rilevanza della qualificazione di detti beni operata dall'art. 9, comma 3 e ss. del d.l. n. 557/1993.

Si è già visto *sub* 1) quali sono le ipotesi in cui un fabbricato può qualificarsi rurale.

Ai fini dell'imposta che stiamo considerando questione problematica risultava (sino alla novella apportata nel 2007 al rammentato art. 9, comma 3) quella della imponibilità dei fabbricati posseduti dalle cooperative agricole di trasformazione, di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001, strumentali all'esercizio delle attività dalle stesse svolte. Questione, questa, di notevole attuale rilevanza pratica, in quanto, al momento della stesura del presente lavoro, sono pendenti i termini per la notifica degli avvisi di accertamento ICI per gli anni 2003 e successivi.

In altri termini, si tratta di verificare se, alla luce dell'originaria formulazione dell'art. 9, comma 3 *bis*, potessero qualificarsi rurali, ai fini ICI, tali fabbricati (e, di conseguenza, non imponibili), sebbene le cooperative in questione (pur qualificate imprenditori agricoli dal predetto art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228, tuttavia) non svolgessero le attività di cui all'art. 2135, comma 1 c.c. (invero imprescindibili, ai sensi di tale disposizione, onde apprezzare come agricolo l'esercizio delle attività connesse di cui al successivo comma 3 dell'art. 2135 c.c.).

Partiamo dal considerare l'art. 9, comma 3 *bis* del d.l. n. 557, nella versione previgente alla novella apportata nel 2007.

Tale disposizione prescriveva che, «ai fini fiscali, deve riconoscersi carattere rurale alle costruzioni strumentali alle attività agricole di cui all'art. 29» del d.p.r. n. 917/1986.

Quindi, la ruralità del cespite era condizionata a che il medesimo fosse mezzo per l'esercizio di una delle attività indicate nell'art. 29 (ora 32) del T.U.I.R.

Ebbene, tale disposizione individuava (e determina) le attività agricole fonti di reddito agrario.

Stabilisce che sono tali *a)* quelle di coltivazione del terreno e silvicoltura, *b)* di allevamento di animali nei limiti ivi sanciti e *c)* «le attività di cui al terzo comma dell'art. 2135 c.c., dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione, ancorché non svolte sul terreno, di prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo, o del bosco o dall'allevamento di animali», con riferimento a beni individuati in apposito d.m.

L'art. 32 del T.U.I.R. (*ex* art. 29) non si limita, dunque, a stabilire quali sono le attività agricole c.d. connesse (manipolazione, conservazione, etc.) produttive di reddito agrario. Di più: rinvia espressamente all'art. 2135 comma 3 c.c., il quale stabilisce, come noto, che «si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione» di prodotti ottenuti prevalentemente dallo svolgimento delle attività agricole principali indicate nell'art. 2135, comma 1 c.c.

Il rinvio all'art. 2135, comma 3 c.c. ha, dunque, un inequivoco significato: vuol dire che sono produttive di reddito agrario le attività contemplate nell'art. 32, lett. *c)*, purché soddisfino le condizioni fissate nel predetto art. 2135, comma 3 c.c., ivi compresa, come già accennato, quella dell'identità soggettiva tra esercente attività principali e connesse.

Significa, allora, che, anche per l'art. 9, comma 3 *bis*, cit., nella versione previgente, la ruralità del fabbricato ricorreva solo quando il medesimo fosse stato strumentale ad un'attività qualificabile come agricola, ai sensi dell'art. 32 (*ex* 29) del T.U.I.R. (e, dunque, *ex* art. 2135 c.c.).

Per cui, ove fosse invece da escludere, ai sensi di quest'ultima disposizione, la natura agricola dell'attività – come nel caso in cui il contribuente esercitasse le attività di cui all'art. 2135, comma 3 c.c., senza svolgere quelle principali di cui all'art. 2135, comma 1 c.c. – ne discendeva che l'immobile ad essa funzionale non poteva essere qualificato, ai fini tributari, come rurale.

Di qui la conseguenza, a nostro parere, che i fabbricati utilizzati dalle cooperative di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001 per le attività ivi contemplate, non potessero essere qualificati, ai fini fiscali, strumentali all'attività agricola e, dunque, rurali (17); onde, la loro imponibilità ai fini ICI, *ex* art. 2 del d.lgs. n. 504/1992.

Le conclusioni che precedono sono avvalorate anche dai più recenti interventi del legislatore.

L'art. 42 *bis*, comma 1, lett. *c)* del d.l. n. 159/2007, conv. in legge n. 222/2007, ha novellato l'art. 9, comma 3 *bis*, cit., stabilendo che, come si è visto, «ai fini fiscali deve riconoscersi carattere di ruralità alle costruzioni strumentali necessarie allo svolgimento dell'attività agri-

(15) L'omesso esercizio dell'opzione e, quindi, la permanenza della società agricola nel regime del reddito d'impresa sarà fiscalmente più conveniente, ad esempio, nelle fasi di avvio dell'attività, perché consente la deduzione e l'ammortamento di tutti quei costi che, diversamente, il regime catastale non ammette.

(16) Invero, non v'è un'espressa previsione, nell'art. 2 del d.lgs. n. 504, di esclusione dall'ICI delle costruzioni rurali. Tuttavia, la non imponibilità consegue alla previsione dell'art. 2, lett. *a)*, il quale nel sancire – con riferimento al regime catastale previgente a quello introdotto con l'art. 9 del d.l. n. 557/1993 – che per fabbricato si intende l'unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano, esenta da tassazione, appunto, le costruzioni rurali (proprio perché esse non dovevano essere iscritte nel «vecchio» catasto urbano).

(17) I rilievi che precedono sono confermati anche da una parte della giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale ha infatti statuito che «sono edifici rurali (...) solo quegli edifici che appartengano al proprietario dei suddetti terreni e che siano in connessione funzionale con le attività agricole svolte nei fondi. Pertanto, non può essere qualificato rurale un edificio di proprietà di una cooperativa agricola, utilizzato per i servizi nell'interesse dei terreni dei soci, dal momento che la cooperativa è soggetto diverso rispetto ai singoli soci»: Cass. 27 settembre 2005, n. 18853, in *Riv. dir. trib.*, 2006, 205 e in *www.agenziaentrare.it*. *Contra*, peraltro, Cass. 1° aprile 2005, n. 6884, *ivi* e in *Riv. giur. trib.*, 2005, 524; Cass. 24 giugno 2005, n. 13677, in *www.agenziaentrare.it*; Cass. 27 luglio 2007, n. 16701, in *Il Fisco*, 2007, 5379 e in *www.leggiditaliaprofessionale.it*.

cola di cui all'art. 2135 c.c. ed in particolare destinate (...) *i*) alla manipolazione, trasformazione, conservazione, valorizzazione o commercializzazione dei prodotti agricoli, anche se effettuate da cooperative e loro consorzi di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001».

La disposizione, dunque, da un lato, ha ribadito quanto previsto dall'originaria formulazione dell'art. 9, comma 3 *bis*: sono, infatti, agricole solo le attività qualificabili come tali alla luce dell'art. 2135 c.c. Per cui, riguardo alle c.d. attività connesse, la loro agrarietà, pure ai fini fiscali, è ancora subordinata a che siano svolte dal medesimo soggetto che, in forma d'impresa, esercita quelle principali dell'art. 2135, comma 1 c.c.

Viene, peraltro, introdotta una deroga a tale principio – ed, in particolare, al requisito dell'identità soggettiva prescritto dall'art. 2135, comma 3 c.c. – nella lett. *i*) la quale, infatti, adesso stabilisce (con decorrenza dal periodo d'imposta 2008) che sono comunque agricole, ancorché svolte da un soggetto diverso (la cooperativa agricola di trasformazione) rispetto all'imprenditore agricolo che espleta la coltivazione del fondo, etc., le attività di manipolazione, trasformazione, valorizzazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Quindi: se identica è la qualificazione delle attività agricole contenuta nell'art. 9, comma 3 *bis*, nella formulazione previgente ed in quella da ultimo introdotta; se solo con la novella del 2007 il legislatore tributario ha qualificato agricola anche l'attività della cooperativa di trasformazione, in deroga al requisito, posto dall'art. 2135, comma 3 c.c., dell'identità soggettiva tra esercente l'attività principale e quelle connesse; vuol dire, allora, che la previsione dell'art. 9, comma 3 *bis*, lett. *i*) ha natura innovativa (e non di interpretazione autentica).

E, dunque, si ha l'ulteriore prova che, sino all'entrata in vigore di tale disposizione, gli immobili delle cooperative di trasformazione, strumentali allo svolgimento di detta attività, non sono qualificabili, fiscalmente, quali cespiti rurali; di qui la loro soggezione ad ICI, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 504.

V'è un ulteriore argomento a sostegno delle conclusioni che precedono.

L'art. 2, comma 4 della legge n. 244/2007 stabilisce, infatti, che «non è ammessa la restituzione di somme eventualmente versate a titolo di imposta comunale sugli immobili ai comuni, per periodi d'imposta precedenti al 2008, dai soggetti destinatari delle disposizioni di cui alla lett. *i*) del comma 3 *bis* dell'art. 9 del d.l. 30 dicembre 1993, n. 557 (...) introdotto dall'art. 42 *bis* del d.l. n. 159/2007.

Tale previsione conferma, dunque, che l'art. 9, comma 3 *bis*, lett. *i*) del d.l. n. 557 (come novellato dal rammentato d.l. n. 159) ha natura innovativa; non è norma di interpretazione autentica.

Invero, se si fosse trattato di disposizione interpretativa, la stessa, come noto, non avrebbe potuto avere efficacia retroattiva (18). Quindi, le cooperative di trasformazione avrebbero potuto, con riferimento ad annualità per le quali non fossero incorse in decadenza dai relativi termini, proporre istanza di rimborso dell'ICI versata sugli immobili strumentali (siccome rurali).

La disposizione, invece, escludendo tale facoltà, dimostra, appunto, che l'art. 9 comma 3 *bis*, lett. *i*) è disposizione innovativa.

Con l'ulteriore conseguenza che, per l'annualità antecedenti al 2008, è esclusa la natura rurale delle costruzioni strumentali delle cooperative agricole di trasformazione, in quanto funzionali allo svolgimento di un'attività fiscalmente non agricola, ai sensi dell'art. 9, comma 3 *bis*, applicabile *ratione temporis*; di qui la loro soggezione al tributo che ci occupa fino al periodo d'imposta 2007.

4. - Pur con tutti i limiti che derivano dall'oggetto del presente lavoro, lo stesso ci consente di svolgere qualche considerazione, nel solco già tracciato da autorevole dottrina (19), sulla questione relativa alla qualificazione dell'attività d'impresa agricola nell'ambito dell'ordinamento tributario.

Dai paragrafi che precedono già si trae che non vi è coincidenza tra qualificazione civilistica e fiscale di impresa agricola.

Lo si è visto con riferimento alle cooperative di trasformazione, di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001, le quali, sino alla novella in tema di fabbricati rurali introdotta nel 2007, non erano apprezzate dal legislatore tributario, ai fini ICI, come imprenditori agricoli; solo così si spiega il fatto che gli immobili strumentali delle medesime non potessero, ai fini di tale tributo, essere qualificati, a nostro parere, come costruzioni rurali.

Ma, ancora, si è accennato al fatto che, ai fini delle imposte sui redditi, la qualificazione dell'attività, pur oggettivamente agricola, è condizionata dalle forme tramite cui la stessa è svolta. Infatti, il suo esercizio mediante società aventi forma commerciale ovvero per il tramite della società cooperativa determina l'attrazione della stessa nella sfera (fiscale) dell'impresa commerciale, in quanto tale produttiva di reddito di impresa. E, si badi bene, anche la recente previsione della legge finanziaria 2007 che consente a tali società agricole (ad eccezione di quelle per azioni) di optare per la tassazione del reddito prodotto mediante le attività di cui all'art. 2135 c.c., sulla base del sistema catastale, non induce a diversa conclusione. Infatti, non solo il legislatore stabilisce espressamente che tale reddito è comunque (ossia, anche in costanza di opzione) da qualificarsi come d'impresa (ossia, prodotto da un'attività fiscalmente pur sempre commerciale: v. l'art. 3, comma 1 del d.m. n. 513/2007). Ma decisivo è, ancor prima, il rilievo per cui tale criterio impositivo è, appunto, opzionale; con la conseguenza che, in difetto di opzione, trova applicazione la tassazione ordinaria secondo i criteri (per l'appunto) del reddito d'impresa.

Non basta. Ai fini delle imposte sui redditi non v'è coincidenza, neppure dal punto di vista oggettivo – ossia, limitatamente alla valutazione della tipologia di attività svolta – tra attività agricole ai sensi della normativa civilistica, da una parte, e tributaria, dall'altra parte. Senza pretesa di completezza, mi limito qui a rammentare che le attività connesse di manipolazione, conservazione, trasformazione e commercializzazione su prodotti differenti da quelli richiamanti dall'art. 32 del T.U.I.R. sono produttive di reddito d'impresa (ancorché forfettariamente determinato) e, dunque, integrano l'esercizio di impresa commerciale. E considerazioni analoghe valgono pure per le prestazioni di servizi di cui all'art.

(18) V., *ex pluris*, Cass. 20 giugno 2003, n. 9895, in *www.agenziaentrante.it*.

(19) V. A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post moderno?*, in

Riv. dir. agr., 2006, 183 e ss. Cfr. anche, dello stesso Autore, *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, *ivi*, 2007, 3 e ss.

2135, comma 3 c.c.; o, ancora, per l'attività agrituristica, soggetta anch'essa al regime (forfetario) del reddito d'impresa, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 413/1991.

Per contro, la disciplina dell'IVA contenuta nel d.p.r. n. 633/1972 qualifica l'impresa agricola rinviando alla definizione contenuta nell'art. 2135 c.c. (si veda l'art. 4 del d.p.r. n. 633).

Da tale rapido *excursus* emerge, allora, che il legislatore tributario apprezza autonomamente l'impresa agricola rispetto alla qualificazione data da quello civilistico.

V'è di più. Addirittura l'ordinamento dei singoli tributi si caratterizza per autonome rispettive qualificazioni dell'impresa agricola. Lo si è accennato: nel mentre è agricola ai fini IVA, ad esempio, la fornitura di servizi *ex art.* 2135, comma 3 c.c.; agli effetti delle imposte sui redditi tale attività è, sempre e comunque, commerciale, in quanto produttiva di reddito d'impresa.

L'autonomia qualificatoria del legislatore tributario ha, invero, la sua giustificazione nell'interesse perseguito dalla normativa fiscale (20): procacciare entrate allo Stato. Dunque, in funzione del perseguimento dell'interesse fiscale nulla vieta al legislatore, fatti comunque salvi i principi costituzionali (artt. 3, 23 e 53 Cost.) operanti in materia, nonché quelli posti dalla normativa comunitaria, di operare autonome (rispetto ad altri rami dell'ordinamento) qualificazioni giuridiche di fattispecie. E ciò in quanto, lo si ripete, la qualificazione è funzionale alla delimitazione dell'oggetto dell'imposizione.

È invece precluso al legislatore effettuare qualificazioni giuridiche delle fattispecie impositive incoerenti all'interno dell'ordinamento tributario (*rectius*, dell'ordinamento che concerne la singola imposta) e discriminatorie. Si intende dire, cioè, che i principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost. escludono, per quanto qui rileva, la legittimità di disposizioni che, ad esempio, dettando una difforme qualificazione dell'attività svolta dal contribuente (agricola, anziché commerciale) unicamente in base alla forma giuridica tramite cui la medesima è esperita (impresa individuale, anziché collettiva), implicano un diverso trattamento impositivo del medesimo fatto espressivo di capacità contributiva. Ed ancora, non è ammissibile che, quantomeno all'interno della disciplina di un singolo tributo, venga operata una qualificazione differente della medesima attività (agricola o commerciale) in funzione della disciplina di profili sostanziali od

attuativi del medesimo tributo (ad es., non sarebbe legittimo che, ai fini della quantificazione di una certa componente dell'imponibile, un'attività sia qualificata agricola e, come tale, soggetta alle relative regole di determinazione del reddito; e, poi, per la quantificazione di altra componente, sia qualificata, invece, come commerciale e, quindi, sottoposta a difformi regole).

Insomma, con le brevi riflessioni che precedono si vuol dire che la diversità delle qualificazioni dell'attività agricola che si rinvergono nei vari rami dell'ordinamento tributario trova giustificazione nelle finalità perseguite dalla normativa fiscale.

Altro è poi, da un lato, evidenziare l'opportunità che la normativa tributaria sia coerente con le opzioni operate dal legislatore ad altri fini; coerenza che, tuttavia, non esige necessariamente, sul piano logico e giuridico, l'identità delle qualificazioni.

Si faccia, ad esempio, il caso della disciplina delle società agricole contenute nel d.lgs. n. 99/2004, indubbiamente finalizzata, in attuazione delle previsioni della legge delega n. 38/2003, ad incentivare l'utilizzazione dello strumento societario in agricoltura. È naturale che l'incentivazione non può prescindere dalla valutazione dell'impatto fiscale dell'opzione per lo svolgimento dell'impresa agricola mediante lo strumento societario. Ebbene, su tale versante, ancorché, come detto, ciò non abbia intaccato i profili qualificatori, l'ordinamento tributario è intervenuto, consentendo a tali compagini di optare per la tassazione su base catastale; con una finalità, ad ogni evidenza, prettamente agevolativa (il che, nuovamente, evidenzia il piano sul quale opera il legislatore fiscale).

Dall'altro lato, ricorrono ipotesi, quale è quella dell'introduzione dell'art. 9, comma 3 *bis*, lett. *i*) del d.l. n. 557 in tema di cooperative agricole, nelle quali la normativa fiscale si coerenza con quella civilistica.

Quindi, e per concludere, ci pare che l'ordinamento tributario abbia sostanziale autonomia qualificatoria delle fattispecie impositive, necessitata dallo specifico interesse (fiscale) che persegue; ferma, ovviamente, l'osservanza dei principi costituzionali e comunitari operanti in materia. Per contro, v'è (talora) l'opportunità di rendere coerenti anche sul versante fiscale scelte qualificatorie compiute dal legislatore sul piano civilistico (si pensi, ad esempio, al fenomeno delle società agricole di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004). □

(20) La dipendenza della qualificazione dell'attività d'impresa agricola dagli interessi (regolamentazione dei rapporti interprivati, previdenziali, fiscali, etc.) perseguiti dal legislatore, è sottolineata, in via generale, da A. JANNARELLI, *Pluralismo definitivo dell'attività agricola*

e *pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post moderno?*, cit., 185-188. Per una compiuta analisi della rilevanza del c.d. interesse fiscali nelle scelte del legislatore, v. P. BORIA, *Interesse fiscale*, Torino, 2002.

Le bonifiche dei siti inquinati tra vecchio e nuovo regime. In particolare: il regime transitorio

di GIUSEPPE DISABATO

1. Cenni preliminari. Il previgente procedimento di bonifica ex art. 17, d.lgs. 22/97... - 2. (segue) e quello attuale, ex art. 242, d.lgs. 152/2006. - 3. Il regime transitorio ex art. 265, comma 4. - 4. Le ragioni della tesi «restrittiva»... - 5. (segue) e le sue debolezze. - 6. Una proposta interpretativa.

1. - La bonifica dei siti inquinati è materia disciplinata dal c.d. Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 recante *Nuove norme in materia ambientale*, come integrato e modificato dal d.lgs. 4/2008; d'ora innanzi, per brevità «Codice» o T.U. ambiente), e segnatamente in maniera organica agli artt. 239-253 (parte IV, titolo V - *Bonifica dei siti inquinati*).

A tali disposizioni – all'analisi delle quali gioverà anteporre alcune considerazioni sul c.d. decreto Ronchi [d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (1)], oggi abrogato, nonché sul regolamento [d.m. 25 ottobre 1999, n. 471 (2)] – deve poi aggiungersi la specifica disciplina transitoria per le bonifiche in corso d'opera (art. 265, comma 4), di cui a breve si dirà più approfonditamente.

Ancor prima però occorre premettere un breve inciso di natura lessicale: complice anche una certa equivocità delle formule normative, sul tema è insorto un uso ambivalente del termine «bonifica», riferito sia, in senso ampio, al procedimento amministrativo, sia, in senso più stretto, ai soli interventi materiali di bonifica (anche se i secondi non sono un esito necessitato del primo, ma solo uno delle possibili conclusioni).

Attesa pertanto la non coincidenza tra la bonifica-procedimento e la bonifica-attività, si indicheranno con l'espressione «attività di bonifica» le operazioni di bonifica in senso stretto, da effettuarsi a carico del responsabile dell'inquinamento o di altro soggetto individuato in via resi-

duale (3), mentre ci si riferirà al «procedimento di bonifica» con riguardo all'*iter* amministrativo funzionale all'adozione di un provvedimento conclusivo.

In diretta derivazione del principio comunitario «chi inquina paga» (4), l'art. 17 del decreto Ronchi – che prima dell'entrata in vigore del Codice disciplinava il procedimento amministrativo per le attività di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale dei siti inquinati – stabiliva che:

«Chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lett. a) ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi – e cioè dei limiti di accettabilità della contaminazione di suoli ed acque, poi definiti con apposita tabella allegata al regolamento – è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento».

La tecnica normativa adottata rendeva esplicita la stretta correlazione tra la causa dell'azione amministrativa (il superamento dei limiti tabellari) ed il suo effetto (insorgenza di un obbligo di bonifica): infatti dall'accertamento tecnico della situazione normativamente individuata come «inquinamento» discendeva, quasi meccanicamente, l'obbligo di procedere alla bonifica, che l'art. 6, lett. n) del decreto Ronchi definiva come «rimozione della fonte inquinante e di quanto dalla stessa contaminato fino al raggiungimento dei

(1) Recante «norme per l'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» e pubblicato nella *G.U.* 15 febbraio 1997, n. 38, suppl. ord. Il decreto in parola è stato integralmente abrogato dall'art. 264, comma 1, lett. d) del Codice.

(2) Il d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, rubricato come «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», è stato pubblicato nella *G.U.* n. 293, suppl. ord. del 15 dicembre 1999.

(3) Per quanto riguarda la tematica dell'individuazione dei soggetti responsabili dell'inquinamento e quindi tenuti all'esecuzione delle attività di bonifica e/o messa in sicurezza, e in particolare con riferimento all'annosa questione dell'accertamento del nesso causale tra il fenomeno dell'accertato inquinamento e l'attività presunta inquinante del responsabile e/o del proprietario del sito, confronta, *ex multis*, T.A.R. Catania, Sez.

I 20 luglio 2007, n. 1254, inedita, nonché Cons. Stato, Sez. V settembre 2005, n. 4525, in *Riv. giur. amb.*, 2006, con nota di A. AMOROSO.

(4) Cfr., da ultima, la formulazione normativa del richiamato principio contenuta nella direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, il cui «considerando» n. 2) così testualmente riporta «La prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio «chi inquina paga», quale stabilito nel Trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile. Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale». Tale principio è stato trasferito nella nuova disposizione dell'art. 3-ter («Principi dell'azione ambientale») del d.lgs. 152/2006 come introdotto dal d.lgs. 4/2008.

valori limite conformi all'utilizzo previsto dell'area».

Coerenti con tale impostazione risultavano le definizioni di *sito inquinato* e *sito potenzialmente inquinato*, rispettivamente alle lett. *b*) e *c*), dell'art. 2, comma 1, del regolamento (5).

Come confermato dalla fattispecie penale (6), l'antigiuridicità consisteva non tanto nell'esecuzione di attività lesive (laddove l'indagine sull'effettività della lesione coincideva *sic et simpliciter* con l'indagine circa il mero superamento dei limiti tabellari), quanto nella mancata attivazione del procedimento amministrativo e, quindi, nell'omissione delle specifiche misure di salvaguardia prescritte per i casi di superamento delle concentrazioni-soglia degli agenti inquinanti [c.d. «omessa bonifica» (7)].

Data questa impostazione di fondo, ne conseguiva l'articolazione del procedimento di bonifica *ex art. 17* nei seguenti snodi: una volta notificata alle amministrazioni interessate la situazione di rischio ambientale (entro 48 ore dal suo verificarsi) e gli interventi di messa in sicurezza eventualmente adottati (entro le successive 48 ore), il responsabile dell'inquinamento avrebbe dovuto procedere ad accertare l'inquinamento attraverso tre livelli di approfondimenti progressivi, di carattere eminentemente tecnico:

A) in una prima fase (ovvero entro 30 giorni dall'evento o dalla comunicazione dell'evento inquinante) il responsabile dell'inquinamento avrebbe dovuto presentare al Comune ed alla Regione territorialmente competenti il Piano della caratterizzazione, ovvero il piano d'indagine sulle matrici ambientali, predisposto secondo quanto stabilito all'allegato 4 al regolamento (8);

B) solo nel caso in cui la caratterizzazione del sito avesse evidenziato la presenza nelle matrici ambientali anche di un solo agente inquinante in misura superiore ai limiti tabellari, il responsabile avrebbe dovuto redigere e sottoporre ad autorizzazione un Progetto preliminare di bonifica;

C) a seguito dell'autorizzazione di quest'ultimo, il responsabile avrebbe dovuto presentare il Progetto definitivo di bonifica, entro e non oltre un anno dalla presentazione del piano di caratterizzazione.

Solo con l'asseverazione da parte delle amministrazioni

dell'assenza di elementi inquinanti oltre il limite di accettabilità (c.d. certificazione liberatoria) ovvero della corretta esecuzione delle attività di bonifica (c.d. certificazione di avvenuta bonifica), il procedimento poteva dirsi definitivamente concluso.

2. - Il quadro sinteticamente suesposto è stato modificato dall'adozione del Codice dell'ambiente, che, come detto, ha dettato una nuova disciplina per i procedimenti e le attività di bonifica (artt. 239-253).

Il legislatore codicistico, oltre ad aver adottato una serie di piccoli correttivi procedurali allo schema in precedenza delineato dall'art. 17 (quali, a titolo esemplificativo, l'introduzione dell'obbligo di comunicazione anche di contaminazioni storiche, nonché la riduzione, da 48 a 24 ore, dei termini per la messa in opera delle necessarie misure di prevenzione), ha sostanzialmente riaffermato la concatenazione tra l'accertamento della contaminazione e l'onere di bonifica.

Tuttavia deve registrarsi come, seppur all'interno di tale perimetro concettuale, vi sia stato un elemento di radicale innovazione quanto ai presupposti, materiali e procedurali, dell'accertamento e dell'eventuale imposizione dell'obbligo di esecuzione delle attività di bonifica: l'analisi di rischio sito-specifica, cioè l'analisi sugli specifici rischi sanitari ed ambientali derivanti dall'esposizione prolungata all'azione di determinate sostanze presenti nelle matrici ambientali considerate (9).

Ai sensi del nuovo Codice, per «sito contaminato» si intende infatti, *ex art. 240*, comma 1, lett. *e*), quel sito nel quale risultino superati non più – o più correttamente, non solo – i valori tabellari del regolamento, rappresentati nella nuova formulazione normativa dalle c.d. CSC (concentrazione soglia di contaminazione), bensì «i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all'allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione».

Specularmente, alla lett. *p*) si definisce la bonifica come «l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentra-

(5) Alla lett. *b*) si definisce come inquinato «il sito nel quale anche uno solo dei valori di concentrazione delle sostanze inquinanti nel suolo o nel sottosuolo o nelle acque sotterranee o nelle acque superficiali risulta superiore ai valori di concentrazione limite accettabili stabiliti dal presente regolamento»; alla lett. *c*) si definisce come potenzialmente inquinato il sito in cui «a causa di specifiche attività antropiche pregresse o in atto, sussiste la possibilità che nel suolo o nel sottosuolo o nelle acque superficiali o nelle acque sotterranee siano presenti sostanze contaminanti in concentrazioni tali da determinare un pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente naturale o costruito».

(6) Vale la pena rammentare che l'art. 51-*bis* del decreto Ronchi, aggiunto dall'art. 7, d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389 (*G.U.* 8 novembre 1997, n. 261), e poi modificato dall'art. 1, comma 25, l. 9 dicembre 1998, n. 426, prevedeva che «chiunque cagiona l'inquinamento o un pericolo concreto ed attuale di inquinamento, previsto dall'art. 17, comma 2, è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni se non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all'art. 17. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da lire diecimilioni a lire centomilioni se l'inquinamento è provocato da rifiuti pericolosi. Con la sentenza di condanna per la contravvenzione di cui al presente comma, o con la decisione emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale».

(7) In realtà al superamento dei limiti tabellari poteva conseguire, in luogo della bonifica in senso stretto, anche la messa in sicurezza, che ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. *o*) consisteva in «ogni intervento per il contenimento o isolamento definitivo della fonte inquinante rispetto alle matrici ambientali circostanti».

(8) L'allegato 4, punto I, Piano della caratterizzazione, recita: «Il Piano della caratterizzazione descrive dettagliatamente il sito e tutte le attività che si sono svolte o che ancora si svolgono; individua le correlazioni tra le attività svolte e tipo, localizzazione ed estensione della possibile contaminazione; descrive le caratteristiche delle componenti ambientali sia all'interno del sito che nell'area da questo influenzata; descrive le condizioni necessarie alla protezione ambientale e alla tutela della salute pubblica; presenta un piano delle indagini da attuare per definire tipo, grado ed estensione dell'inquinamento. Si articola nelle seguenti sezioni: 1. Raccolta e sistematizzazione dei dati esistenti; 2. Caratterizzazione del sito e formulazione preliminare del Modello concettuale; 3. Piano di investigazione iniziale».

(9) Secondo la formulazione originaria dell'art. 242, comma 4, le metodologie e le finalità dell'analisi di rischio – ovvero sia i criteri per l'identificazione delle concentrazioni soglia di rischio in relazione ad uno specifico sito – erano quelle indicate nell'allegato 1 alla parte IV del Codice. Il d.lgs. n. 4 del 2008, recante «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152», pubblicato nella *G.U.* 29 gennaio 2008, n. 24, suppl. ord., ha previsto all'art. 2, comma 43-*bis*, che «Al comma 4 dell'art. 242, le parole «I criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono riportati nell'allegato 1 alla parte quarta del presente decreto» sono sostituite con le seguenti: «I criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono stabiliti con decreto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i ministri dello sviluppo economico e della salute entro il 30 giugno 2008. Nelle more dell'emanazione del predetto decreto, i criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio sono riportati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto». Il decreto in parola, tuttavia, non risulta ancora adottato. Pertanto per la determinazione delle CSR dovrà continuarsi a fare ricorso, nelle more dell'adozione di apposito regolamento, ai criteri riportati nell'allegato 1 alla parte IV, come modificati dall'art. 2, comma 43 del medesimo d.lgs. del 2008.

zioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)».

Il mutamento, dunque, fa perno intorno all'innovativa introduzione, quale nuovo parametro di verifica sostanziale dell'inquinamento in sostituzione dei limiti tabellari/CSC, della «concentrazione-soglia di rischio» (CSR), ovvero la soglia di accettabilità della contaminazione che viene appositamente individuato in relazione a specifiche matrici ambientali e tramite un'analisi di rischio sito-specifica (10).

Quest'ultima, come chiarito nell'allegato I alla parte IV del Codice, altro non è che una valutazione probabilistica, nella quale «la probabilità non è legata all'evento di contaminazione (già avvenuto), quanto alla natura probabilistica degli effetti nocivi che la contaminazione, o meglio l'esposizione ad un certo contaminante, può avere sui ricettori finali».

Pur tuttavia, il legislatore non ha disconosciuto, all'interno della complessa procedura di bonifica incentrata sulle rilevazioni delle CSR, una residuale funzione ai limiti tabellari (CSC): infatti una determinata porzione di territorio può oggi dirsi contaminata oltre i limiti di tollerabilità, e cioè inquinata, solamente al superamento di entrambi i criteri-soglia: per primo il CSC, da considerarsi valore di attenzione in termini assoluti (11) (rischio generico) e, per secondo, il CSR, che identifica i livelli di contaminazione residua accettabili per quello specifico sito e per determinati ricettori finali attivi sul sito stesso (uomo/ambiente), calcolati mediante analisi di rischio (rischio specifico).

Dunque il superamento delle CSC, pur non rappresentando più l'accertamento ultimo e definitivo di una intollerabile situazione di contaminazione ambientale, costituisce comunque la *conditio sine qua non* per l'avvio di ulteriori attività d'indagine, differenti per metodologie, finalità e tecniche, quali appunto le analisi di rischio.

La metodologia bifasica poc'anzi descritta è stata proceduralizzata dal nuovo art. 242: il responsabile dell'inquinamento, attuate le misure di prevenzione, deve svolgere prima di tutto un'indagine sui livelli delle CSC.

Se l'indagine non evidenzia il superamento dei valori limite d'attenzione, il responsabile si limita a ripristinare (12) la zona contaminata, dandone comunicazione alle amministrazioni competenti, a chiusura del procedimento.

Se, viceversa, si registra il superamento delle CSC anche per un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento deve presentare il Piano di caratterizzazione, che può essere integrato con prescrizioni al momento della sua autorizzazione da parte delle Autorità competenti; sulla base delle

risultanze della caratterizzazione viene poi applicata la procedura di analisi del rischio.

Se, in esito a tale analisi, la concentrazione dei contaminanti risulta inferiore alle CSR determinate dall'analisi stessa, le amministrazioni interessate approvano il documento dell'analisi del rischio e dichiarano concluso positivamente il procedimento, prescrivendo eventualmente lo svolgimento di un programma di monitoraggio sul sito (a sua volta oggetto di un *sub*-procedimento); nel caso opposto – superamento delle CSR – il soggetto responsabile deve sottoporre alla Regione un progetto per minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dalla contaminazione (c.d. Progetto operativo degli interventi di bonifica), che dovrà essere approvato, eventualmente con prescrizioni ed integrazioni, entro 60 giorni dal suo ricevimento.

3. - Tanto detto sul procedimento amministrativo di bonifica, si riporta per comodità di analisi quanto disposto in via transitoria dall'art. 265, comma 4 del Codice:

«Fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, entro centotanta 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».

La norma riportata ha posto in capo al responsabile dell'inquinamento la facoltà, e non l'obbligo (13), di proporre all'amministrazione competente, entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore della parte IV del Codice (cioè entro il 26 ottobre 2006) (14), una «rimodulazione degli obiettivi di bonifica già autorizzati», al fine di integrare il procedimento in corso con i nuovi criteri definiti dal Codice.

A ben guardare il legislatore non si è peritato, però, di chiarire i limiti di ammissibilità della facoltà in parola, e cioè quali siano le fasi del procedimento per le quali è preclusa la rimodulazione, sicché all'interprete si presentano i seguenti scenari interpretativi:

A) l'Amministrazione può procedere alla rimodulazione del procedimento di bonifica, in qualunque stadio esso versi, purché sia già stato avviato, ovviamente secondo le procedure del previgente art. 17: in tal caso (tesi estensiva), l'amministrazione potrebbe consentire la rimodulazione, all'istante che ne avesse fatto richiesta, sia nella fase di accertamento della contaminazione che in quella di progettazione ed esecuzione degli interventi, con l'unica preclusione per gli «interventi realizzati alla data di entrata in vigo-

(10) In realtà la presenza nell'ordinamento nazionale di un procedimento di valutazione del rischio non è un'assoluta novità del Codice: infatti una non dissimile ipotesi era già delineata – in via però del tutto ipotetica – nel regolamento, il quale all'art. 5, comma 1, così stabiliva: «qualora il progetto preliminare di cui all'art. 10 – ovvero il progetto preliminare degli interventi di bonifica, ripristino ambientale e messa in sicurezza permanente – dimostri che i valori di concentrazione limite accettabili di cui all'art. 3, comma 1, non possono essere raggiunti nonostante l'applicazione, secondo i principi della normativa comunitaria, delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, il Comune o, se l'intervento riguarda un'area compresa nel territorio di più comuni, la Regione, può autorizzare interventi di bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza, che garantiscano, comunque, la tutela ambientale e sanitaria anche se i valori di concentrazione residui previsti nel sito risultano superiori a quelli stabiliti nell'allegato 1. Tali valori di concentrazione residui sono determinati in base ad una metodologia di analisi di rischio riconosciuta a livello internazionale che assicuri il soddisfacimento dei requisiti indicati nell'allegato 4».

(11) Di questo avviso anche Corte cost. 9 giugno 2008, n. 214, in corso di pubblicazione in questa Riv., con nota di 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*.

(12) Il ripristino ambientale è previsto dal Codice quale attività da eseguirsi unitamente e/o alternativamente ai rimanenti istituti della bonifica e della messa in sicurezza, il quale ultimo può essere, a sua volta, d'emergenza, operativa e permanente. In particolare il ripristino ambientale è definito all'art. 240, comma 1, lett. q), che così recita: «ripristino e ripristino ambientale: gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici».

(13) «Non sembra inutile precisare che l'art. 265, comma 4, il quale dispone che, ad eccezione degli interventi già conclusi, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del T.U., «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»: di conseguenza, qualora il privato non chieda nei termini la riformulazione degli obiettivi, questi continuerà ad attuare la procedura di bonifica secondo la normativa precedente». Così il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 28 gennaio 2008, n. 90, inedita.

(14) Quanto alla natura del termine in parola, deve osservarsi che secondo il T.A.R. Catania, Sez. I 29 gennaio 2008, n. 200 (inedita), esso ha evidente carattere perentorio, e quindi decadenziale. Dello stesso avviso parrebbe essere altresì il succitato T.A.R. Friuli.

re della parte quarta del presente decreto» (che sembrerebbero consistere nelle bonifiche già materialmente realizzate, eseguite ovvero concluse, anche solo parzialmente);

B) viceversa, l'amministrazione può esercitare la facoltà per le sole attività materiali di bonifica in senso stretto, anche autorizzate e purché non ancora «realizzate»: secondo tale interpretazione (tesi restrittiva), decisamente più rigida della precedente, la rimodulazione consisterebbe in null'altro che nella ridefinizione delle sole modalità operative tecniche di rimozione degli agenti inquinanti; in tale quadro, una volta insorto l'obbligo di bonifica per il superamento delle CSC, secondo quanto disposto dal Ronchi, resterebbe esclusa in radice la possibilità di procedere ad ulteriori indagini integrative (CSR), nonché quella di sostituire, in esito a tali indagini, la bonifica con le attività di ripristino ambientale e di messa in sicurezza, che il nuovo testo di legge ritiene idonee misure di tutela ambientale e che possono essere sia accessorie che alternative alle attività di bonifica.

Come intuibile, le due opzioni ermeneutiche conducono ad esiti radicalmente difformi tra loro, con conseguenze impattanti anche sotto il profilo penale; nonostante ciò, entrambe parrebbero godere, di primo acchito, di un certo qual pregio, anche se, per i motivi di cui si dirà appresso, sembrerebbe potersi privilegiare la prima rispetto alla seconda.

4. - A favore dell'applicabilità del regime transitorio alle sole «attività di bonifica», con esclusione quindi di tutti i procedimenti non ancora giunti alla fase di approvazione del Progetto di bonifica [per i quali si dovrebbero applicare le nuove regole (15)], militano una serie di indici testuali che sembrerebbero rimandare al compimento di attività pratiche più che a passaggi procedurali.

Si tenga a mente, ad esempio:

- l'*incipit* dell'art. 265, comma 4 [«fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore (...)»]: da tale formula è desumibile che la rimodulazione possa essere concessa agli interventi non ancora realizzati alla data di entrata in vigore della norma, purché di «interventi» si tratti. Orbene, poiché, come detto, non tutti i procedimenti amministrativi sfociano in veri e proprie attività di bonifica, la scelta di utilizzare proprio il termine «interventi» invece di quello, più ampio, di «procedimenti» potrebbe denotare la precisa volontà del legislatore di consentire la riprogrammazione delle sole attività materiali di bonifica (appunto, gli «interventi»);

- la previsione per cui le amministrazioni possono prescrivere delle «varianti al progetto» (art. 265, comma 4): la necessaria preesistenza di un progetto di bonifica, implicitamente richiesta dalla norma, renderebbe inammissibili le

istanze di rimodulazione avanzate per tutti i procedimenti pendenti in una fase pre-progettuale, quale, ad esempio, la caratterizzazione, in quanto il progetto è la prima sede in cui si definiscono, anche solo sommariamente, gli «obiettivi di bonifica» e, quindi, gli «interventi»;

- l'espressione «obiettivi di bonifica»: essa è utilizzata anche all'art. 252-*bis* ed agli allegati I e III alla parte IV, i quali sono espressamente riferiti alle attività di analisi di rischio e di bonifica in senso stretto;

Se, dunque, l'esegesi testuale rende sostenibile sotto il profilo letterale la restrittiva tesi della riformabilità dei soli progetti delle attività di bonifica autorizzate ma non ancora eseguite, la giustificazione logico-sistematica di tale scelta poggierebbe sul seguente assunto: dato che il previgente art. 4, comma 4 del regolamento si limitava a porre gli obiettivi tendenziali dell'attività di bonifica – invero generici ed ampiamente discrezionali – (16), e dato che una delle principali innovazioni del Codice è l'introduzione di puntuali metodologie di bonifica che si richiamano alle più avanzate tecniche elaborate in sede europea (le c.d. B.A.T.N.E.E.C.) (17), il regime transitorio dell'art. 265, comma 4, servirebbe a sottoporre tutte le bonifiche programmate ma non ancora completate ad un controllo tecnico di coerenza, in esito al quale potrebbero essere ridefiniti gli «obiettivi di bonifica».

Inoltre, se nell'approccio ermeneutico si parte dal duplice presupposto che: a) l'introduzione delle CSR ha innalzato, rispetto alla rilevazione rigida e tabellare delle CSC, il tasso di tollerabilità della presenza degli agenti inquinanti e che: b) la norma transitoria sarebbe volta ad elevare gli *standard* di tutela ambientale per i progetti già approvati, ne conseguirebbe *ictu oculi* l'incompatibilità teleologica tra l'esercizio della facoltà *ex art.* 265, comma 4 e l'esecuzione di nuove attività di accertamento mediante un'indagine integrativa sulle CSR.

In ossequio a tale logica, il legislatore avrebbe inteso rendere possibile la rimodulazione del solo *come* – ovvero dei soli aspetti tecnici (gli obiettivi) di bonifica – escludendo, conformemente al generale principio di precauzione ed alla finalità di massima tutela perseguita dal regime transitorio, la possibilità di rimettere in discussione il *se* della bonifica, la quale pertanto, con o senza l'esercizio della facoltà, sarebbe sempre obbligatoria, anche se deliberata sulla base di accertamenti esperiti con riferimento a limiti tabellari del d.m. 471/99, ritenuti non più congrui e sufficienti dal legislatore del T.U. ambiente.

5. - L'interpretazione testé esposta (18), seppur plausibile in quanto basata su una certa sostenibilità logica e let-

(15) Cfr. Corte cost. n. 214/2008, cit.; T.A.R. Sicilia n. 200/2008, cit.

(16) Art. 4, comma 4, d.m. 471/99: «Gli interventi di bonifica e ripristino ambientale di un sito inquinato devono privilegiare il ricorso a tecniche che favoriscano la riduzione della movimentazione, il trattamento nel sito ed il riutilizzo del suolo, del sottosuolo e dei materiali di riporto sottoposti a bonifica».

(17) Il riferimento alle B.A.T.N.E.E.C. (acronimo di *Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs*) è contenuto nell'art. 242, comma 8, del T.U. ambiente, che così testualmente recita: «i criteri per la selezione e l'esecuzione degli interventi di bonifica e ripristino ambientale, di messa in sicurezza operativa o permanente, nonché per l'individuazione delle migliori tecniche di intervento a costi sostenibili (B.A.T.N.E.E.C. - *Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs*) ai sensi delle normative comunitarie sono riportati nell'allegato 3 alla parte quarta del presente decreto». A sua volta il menzionato allegato 3 alla parte IV esplica i «criteri generali per la selezione e l'esecuzione degli interventi di bonifica e ripristino ambientale, di messa in sicurezza (d'urgenza, operativa o permanente), nonché per l'individuazione delle migliori tecniche d'intervento a costi supportabili».

(18) Di questo avviso parrebbe essere il richiamato T.A.R. Friuli-Venezia Giulia il quale, anche se in maniera non perspicua, afferma che «ritiene il Collegio che l'art. 242 e le disposizioni ad esso correlate, *in parte qua*, cioè nelle parti di cui si sta parlando, relative alla procedura di rilevazione della contaminazione, si applichino solo ai procedimenti posti in essere

successivamente alla entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006. a favore di questa lettura militano argomenti incentrati sulla chiara ed inequivocabile formulazione letterale dell'art. 242 (...). Non giova alla ricorrente il richiamo al regime transitorio introdotto dal d.lgs. 152/2006, laddove, al richiamato art. 265, comma 4, è detto che è detto che, ad eccezione degli interventi già conclusi, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del T.U. «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»: la disposizione, infatti, lungi dallo stabilire la continuazione della procedura secondo i nuovi moduli previsti dal d.lgs. 152/2006, si limita ad attribuire all'interessato una speciale facoltà». Con questa argomentazione, che si riconoscerà essere forse eccessivamente tautologica, la Corte ha dichiarato priva di pregio la tesi della ricorrente la quale lamentava che erroneamente non fosse stata fatta applicazione della normativa di cui all'art. 242, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006, entrato in vigore il 29 aprile 2006, ma si fosse continuato ad applicare la pregressa normativa di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 ed il d.m. n. 471/1999. Ad un'attenta lettura della sentenza, tuttavia insorge il dubbio, non sciolto dalla ricognizione degli elementi in fatto rilevati dalla Corte, che la formula utilizzata si riferisca semplicemente all'esperibilità della facoltà *ex officio*, ovvero su iniziativa dell'amministrazione interessata invece che su istanza di parte.

terale, non è tuttavia esente da rilevanti dubbi e criticità, e pertanto, a parere di chi scrive, non merita di essere accolta per i motivi di cui appresso.

In prima battuta, si noti che la tesi restrittiva, anche volendone seguire le linee guida tratteggiate, non dirime tutti i dubbi sull'ambito applicativo della rimodulazione: in particolare non risulta chiaro se questa possa essere applicata esclusivamente agli interventi di bonifica già autorizzati ed avviati ma non ancora ultimati; ovvero anche agli interventi di bonifica autorizzati, ma non ancora avviati; ovvero se, dilatando ulteriormente lo spettro applicativo del regime transitorio, la rimodulazione possa essere concessa anche nella fase procedimentale posta a cavallo tra la produzione/approvazione dei risultati delle analisi sito-specifiche e l'approvazione del progetto di bonifica (richiesta della certificazione liberatoria, presentazione dei progetti di bonifica).

Pur volendosi ancorare al dato formale (implicito) dell'approvazione del progetto di bonifica (presumibilmente definitivo) quale spartiacque tra la rimodulazione ammissibile e quella inammissibile, non può comunque tacersi come la tesi restrittiva pecchi nel tralasciare la valutazione di un importante elemento sistematico, e cioè che l'introduzione nel Codice delle analisi di rischio ha prodotto una rivoluzione copernicana nella concezione della bonifica, che non si limita all'introduzione di nuove modalità operative di esecuzione della stessa, ma che investe l'intero procedimento, a partire dall'esecuzione delle attività di accertamento (indagine sulle CSC ed analisi di rischio).

Come infatti è stato correttamente notato già in sede di prima analisi della norma, «le analisi di rischio (...) evidenziano la visione antropocentrica della disciplina sulla bonifica», in quanto, più che gli effetti sull'ambiente, esse indagano «gli effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate».

Prosegue l'Autore: «Questa visione potrebbe suscitare perplessità perché apparirebbe costituire una riduzione della tutela dell'ambiente rispetto alla normativa previgente se non si considerasse che, contrariamente al passato, la disciplina della bonifica delle aree inquinate viene ora integrata con la nuova disciplina sul ripristino ambientale che si applica ai danni all'ambiente che non raggiungono i valori di concentrazione soglia di rischio» (19).

Se dunque il titolo V del Codice segna un'inversione di tendenza introducendo una visione antropocentrica della bonifica – e ciò appare francamente di difficile contestazione (20) – appare logico che la disciplina transitoria *ex art.* 265, comma 4, miri ad una complessiva armonizzazione tra il pregresso sistema e quello attuale e non v'è motivo per ritenere che questo processo di ricomposizione, potremmo azzardare a dire «culturale», riguardi le sole attività di bonifica e resti precluso proprio alla fase di accertamento della contaminazione, che, come visto, rappresenta la pietra angolare del nuovo sistema delineato dal Codice.

Tale preclusione comporterebbe come esito paradossale, e fors'anche incostituzionale in relazione ai principi di uguaglianza e di imparzialità ed efficacia dell'azione amministrativa (artt. 3 e 97 Cost.) (21), che siti con medesimi superamenti dei limiti tabellari verrebbero sottoposti ad atti-

vità radicalmente difformi, comportanti differenti oneri, costi (e sanzioni, anche penali), solo a seconda che il procedimento versi in una fase precedente oppure successiva all'approvazione del Progetto di bonifica.

Un'ulteriore debolezza della tesi restrittiva emerge dalla considerazione per cui il legislatore avrebbe optato per il riconoscimento di un ben più pervasivo «obbligo» di rimodulazione, e non di una mera facoltà, nel caso in cui avesse voluto realmente perseguire l'obiettivo di ridefinire, in meglio, gli *standard* di tutela per le sole attività di bonifica già intraprese e non invece anche per le modalità di rilevamento degli inquinanti (come sostengono i fautori della tesi c.d. «restrittiva», con un implicito giudizio di maggiore affidabilità del rilevamento rigido e tabellare rispetto a quello sito-specifico).

6. - Per ovviare alle criticità sopra accennate, si prospetta in questa sede una differente linea interpretativa, che in prima battuta trae spunto dal confronto testuale tra la disciplina transitoria in analisi e quanto disposto, sempre in via transitoria, dal Codice all'art. 264.

Nell'articolo da ultimo citato, che ha abrogato il d.lgs. 22/97, si stabilisce, al comma 1, lett. *l*), che: «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».

La riportata norma dunque svolge una funzione di salvezza per i «provvedimenti attuativi» che siano stati adottati sotto il vigore del decreto Ronchi, ivi inclusi quelli *ex art.* 17 (ovvero i Progetti di bonifica approvati).

Se non che, questi ultimi, oltre che nella categoria dei «provvedimenti attuativi» dell'art. 264 citato, costituirebbero l'esclusivo ambito di applicazione dell'art. 265, comma 4, in quanto «provvedimenti attuativi» non ancora realizzati.

Anche se l'apparente contrasto tra le due disposizioni non rappresenta una vera e propria antinomia, non essendo simmetricamente opposte le previsioni contenute nelle due norme, e dunque potrebbe essere facilmente superato dal brocardo *lex specialis derogat generali* (la legge speciale, l'art. 265, derogherebbe quella generale, l'art. 264), ciò non toglie che considerare un regime già di per se transitorio (quello dell'art. 265, comma 4) come in parziale deroga ad un altro transitorio di portata generale [art. 264, comma 1, lett. *l*)] provoca una sensazione di cacofonia normativa, di una forzatura interpretativa.

Le due norme, viceversa, acquisirebbero ben altra valenza e coerenza sistematica laddove, senza operare alcuna forzatura, si individuassero – ed è questa le tesi che qui si privilegia – due distinte sfere applicative dei rispettivi regimi transitori:

- da un lato, l'art. 264, comma 1, lett. *l*) sarebbe la norma di salvezza di portata generale per i provvedimenti già attuativi, e cioè per cui sia concluso l'*iter* procedimentale;

- dall'altro, l'art. 265, comma 4, sarebbe una norma di salvezza di portata speciale, limitata ai provvedimenti di

(19) COSÌ S. MARGIOTTA, *La riforma della legislazione ambientale*, Milano, 347.

(20) In tal senso si consideri la riforma della definizione di «ripristino ambientale» sopra riportata: mentre nella previgente definizione *ex art.* 2, comma 1, lett. *b*) del regolamento si faceva riferimento sia ad un elemento finalistico di tipo funzionale e non assoluto (quale il recupero «alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici») sia ad una finalità tecnico-scientifica di carattere obiettivo (ovvero la salvaguardia delle «matrici ambientali»), nella novellata formulazione è scomparso ogni riferimento alle «matrici ambientali», a conferma

dell'acquisita consapevolezza del legislatore dell'impossibilità di riportare integralmente una matrice ambientale inquinata allo *status quo ante*, o comunque entro dei limiti tassativi e tabellari, e ciò in relazione sia alla possibilità tecnica che a quella economica.

(21) Per un più esaustivo approfondimento sui profili costituzionali dell'attività amministrativa in materia di bonifiche – e particolarmente con riguardo ai principi di proporzionalità, discrezionalità e non vessatori età –, si consulti l'ampia disamina fatta dal T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I in occasione della Sentenza n. 20/2008 (forse T.A.R. Sicilia, Catania n. 200/2008).

bonifica «non attuativi», ovvero non esecutivi, essendo quelli attuativi già ricompresi nella sfera applicativa dell'art. 264, comma 1, lett. d).

Stando a tale ipotesi di lavoro, l'intervenuta esecuzione delle attività di bonifica (più correttamente: la conclusione) precluderebbe la facoltà di rimodulazione degli «obiettivi di bonifica» e, quindi, l'applicazione delle nuove regole ambientali, per effetto del combinato disposto ex artt. 264 e 265 cit.

In altri termini l'art. 265 avrebbe posto solamente un termine finale (quindi la rimodulazione secondo i nuovi criteri sarebbe possibile finché non sia giunta la conclusione delle attività), piuttosto che anche uno iniziale (ovvero dalla presentazione del progetto in poi); in tale ottica le espressioni «obiettivi di bonifica», «interventi» e «progetto» sarebbero state usate dall'estensore dell'art. 265 in modo a-tecnico e, sostanzialmente, improprio, e comunque non sarebbero di per se sufficienti a lasciar desumere la volontà di comprimere l'ambito applicativo della norma alla sola fase *post-progettuale*.

Le argomentazioni sin qui riportate a sostegno della tesi favorevole ad un'interpretazione estensiva della norma transitoria appaiono oggi confermate dalla recente sentenza della Corte costituzionale, n. 214 del 9 giugno 2008.

In occasione di tale pronunciamento, con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 5 della l.r. Emilia-Romagna n. 5 del 2006 – come modificato dall'art. 25 della legge della stessa Regione n. 13 del 2006 (22) – la Corte si è espressa *incidenter tantum* sulla possibilità della rimodulazione degli obiettivi di bonifica già autorizzati.

I Supremi giudici, ribadita la valenza altamente innovativa del Codice rispetto alla normativa precedente (23), affermano che «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, (*omissis*). 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.

Con tale motivazione la Corte ha censurato la norma regionale menzionata, poiché essa, affermando che i procedimenti in corso dovessero essere tassativamente conclusi sulla base della normativa di cui al regolamento (d.m. 471/99) in luogo di quella del sopravvenuto Codice dell'ambiente, di fatto rivelava un disfavore per l'applicazione della normativa sopravvenuta, ponendosi apertamente in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme che proteggono l'ambiente, di esclusiva competenza statale ex art. 117, comma 2, lett. s), Costituzione (24).

Oltre al pronunciamento citato, si tenga a mente che anche il T.A.R. Catania, Sez. I in occasione della sentenza n. 200 del 2008, ha ribadito le argomentazioni della Suprema Corte, affermando che la disposizione di cui all'art. 265, comma 4, «oltre a confermare, insieme all'art. 264, comma 1, l'immediata applicazione del nuovo regime di cui al titolo V a tutti i procedimenti in corso, consente addirittura l'applicazione dei nuovi principi normativi *anche* ai procedimenti di bonifica che siano già arrivati alla conclusione della fase progettuale».

Secondo il T.A.R. Catania, dunque, è evidente e ragionevole che se il legislatore ha riconosciuto la facoltà di rimodulazione persino per i progetti già approvati, e quindi per quei procedimenti già in avanzato stadio di svolgimento, non si capisce perché la stessa facoltà debba essere negata per i procedimenti che versino in una fase preliminare a quella progettuale, essendo ben più semplice ricondurre tali ultimi nell'alveo della nuova normativa ambientale, rispetto ai primi.

Secondo il Collegio richiamato, se proprio devono individuarsi limitazioni alla facoltà in parola (ovvero l'onere di scelta del regime applicabile entro un congruo termine, individuato nel 26 ottobre 2006) esse non sono volte ad escludere dal regime i procedimenti che non siano ancora sfociati in un provvedimento espresso di bonifica, bensì a garantire l'interessato da arbitrarie ridefinizioni di attività già eseguite (25), con insorgere di cospicui oneri a suo carico. □

(22) Ai sensi del quale «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».

(23) In particolare la Corte evidenzia l'importanza delle modifiche relative alle modalità di valutazione del rischio, e segnatamente dell'introduzione delle analisi sito-specifiche. Si afferma infatti che: «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».

(24) La Corte ha precisato altresì che le Regioni e le Province autonome non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, alla cui disciplina spetta «tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente», e prosegue affermando che una disciplina regionale più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente (e viene da pensare che la considerazione valga ancora di più nei prospettati casi di interpretazione oltremodo rigorosa) «rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia».

(25) Secondo il T.A.R. Catania cit. «potrebbe infatti accadere che l'interessato non ha ragione di rivedere gli obiettivi di bonifica – già autorizzati – e riaprire una nuova istruttoria positivamente conclusa in base a criteri diversi (confluenti nella analisi di rischio). Per le stesse ragioni (tutela delle situazioni consolidate), la locuzione normativa "fatti salvi gli interventi realizzati alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto" pone un limite espresso alla rimodulazione, a garanzia degli investimenti già realizzati, in conformità agli obiettivi a suo tempo già approvati. La norma, infatti, garantisce l'interessato che dalla eventuale rimodulazione degli obiettivi di bonifica, non derivi la ricostruzione o lo smantellamento di opere già realizzate, vanificando i relativi investimenti, ovvero duplicandone i costi e le opere».

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE - 18-12-2007, in causa C-194/05 - Rosas, pres.; Mazák, avv. gen. - Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana.

Ambiente - Inadempimento di uno Stato - Direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE - Nozione di «rifiuti» - Terre e rocce da scavo destinate ad essere riutilizzate.

Nella misura in cui l'art. 10 della l. 23 marzo 2001, n. 93, recante disposizioni in campo ambientale, e l'art. 1, commi 17 e 19, della l. 21 dicembre 2001, n. 443, Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive, hanno escluso dall'ambito di applicazione della disciplina nazionale sui rifiuti le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo riutilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di quelli provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE, sui rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, n. 91/156/CE (1).

(Omissis)

Procedimento precontenzioso

12. La Commissione, ritenendo che il combinato disposto dell'art. 10 della legge n. 93/2001 e dell'art. 1, commi 17 e 19, della legge n. 443/2001 (in prosieguo, congiuntamente: le «disposizioni controverse») violasse la direttiva, ha avviato il procedimento per inadempimento ex art. 226 CE.

13. Poiché le autorità italiane non avevano risposto alla lettera di diffida del 27 giugno 2002, il 19 dicembre 2002 la Commissione emetteva un parere motivato, invitando la Repubblica italiana a prendere i provvedimenti necessari per conformarsi alla direttiva entro un termine di due mesi dal ricevimento del suddetto parere, che è avvenuto il giorno stesso.

14. Nella loro risposta del 5 marzo 2003 al parere motivato, le autorità italiane inviavano alla Commissione un progetto di modifica della normativa nazionale in materia di terre da scavo.

15. La Commissione faceva presente, nel corso di una riunione congiunta tenutasi il 25 giugno 2003, che tale progetto di legge continuava a prevedere un'interpretazione restrittiva del concetto di rifiuto ed era quindi contrario alla direttiva.

16. Con lettera del 3 febbraio 2004, le autorità italiane presentavano alla Commissione copia del testo della legge n. 306/2003, integrante le modifiche annunciate con la menzionata lettera del 5 marzo 2003.

17. La Commissione, ritenendo persistesse una situazione insoddisfacente, ha deciso di proporre il presente ricorso.

Giudizio della Corte

30. Con la sua argomentazione, la Commissione rileva sostanzialmente che le disposizioni controverse sono contrarie alla direttiva e, in particolare, al suo art. 1, lett. a), in quanto violano la nozione di «rifiuto» applicabile in forza della direttiva, escludendo infatti dall'ambito di applicazione della normativa nazionale recante attuazione delle disposizioni di quest'ultima relative alla gestione dei rifiuti le terre e le rocce da scavo destinate a determinate operazioni di riutilizzo.

31. Ai sensi dell'art. 1, lett. a), comma 1, si intende per «rifiuto» «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I [alla direttiva] e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi».

32. L'allegato I precisa e chiarisce tale definizione proponendo un elenco di sostanze e di oggetti qualificabili come rifiuti. Tale elenco, tuttavia, ha soltanto un valore indicativo, posto che la qualifica di rifiuto deriva anzitutto dal comportamento del detentore e dal significato del termine «disfarsi» (v., in tal senso, sentenze 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, *Racc.* pag. I-7411, punto 26; 7 settembre 2004, causa C-1/03, Van de Walle e a., *Racc.* pag. I-7613, punto 42, nonché 10 maggio 2007, causa C-252/05, Thames Water Utilities, *Racc.* pag. I-3883, punto 24).

33. Il termine «disfarsi» deve essere interpretato non solo alla luce della finalità essenziale della direttiva la quale, stando al suo terzo «considerando», è la «protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti», bensì anche dell'art. 174, n. 2, CE. Quest'ultimo dispone che «[l]a politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (...)». Ne consegue che il termine «disfarsi», e pertanto la nozione di «rifiuto» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, non possono essere interpretati in senso restrittivo (v., in tal senso, in particolare, sentenze 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, ARCO Chemie Nederland e a., *Racc.* pag. I-4475, punti 36-40, nonché Thames Water Utilities, cit., punto 27).

34. Alcune circostanze possono costituire indizi del fatto che il detentore della sostanza od oggetto «se ne disfi» ovvero abbia deciso o abbia l'obbligo di «disfarsene» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva (sentenza ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 83). Ciò si verifica in particolare se una sostanza è un residuo di produzione o di consumo, cioè un prodotto che non è stato ricercato in quanto tale (v., in tal senso, citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 84, nonché Niselli, punto 43).

35. Infatti, la Corte ha precisato che i detriti provenienti dall'attività estrattiva di una cava di granito, che non si configurano come produzione principale ricercata mediante tale sfruttamento, rientrano, in via di principio, nella categoria dei rifiuti (v., in tal senso, sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveysystyön kuntayhtymän hallitus, *Racc.* pag. I-3533; in prosieguo: la sentenza «Palin Granit», punti 32 e 33).

36. Del resto, il metodo di trasformazione o le modalità di utilizzo di una sostanza non sono determinanti per stabilire se si tratti o no di un rifiuto (v. sentenze ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 64, e 1° marzo 2007, causa C-176/05, KVZ retec, *Racc.* pag. I-1721, punto 52).

37. La Corte ha infatti precisato, da un lato, che l'esecuzione di una delle operazioni di smaltimento o di recupero di cui agli allegati II A o II B alla direttiva non consente di per sé di qualificare come rifiuto una sostanza o un oggetto trattato in tale operazione (v. in tal senso, in particolare, sentenza Niselli, cit., punti 36 e 37) e, dall'altro, che la nozione di rifiuti non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica (v., in tal senso, in particolare, sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e a., *Racc.* pag. I-3561, punti 47 e 48). Il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva intende, infatti, riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (v., in particolare, sentenza Palin Granit, cit., punto 29).

38. Tuttavia, emerge altresì dalla giurisprudenza della Corte che, in determinate situazioni, un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale il detentore non cerca di «disfarsi» ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, ma che intende sfruttare o commercializzare – altresì eventualmente per il fabbisogno di operatori economici diversi da quello che l'ha prodotto – a condizioni ad esso favorevoli, in un processo successivo, a condizione che tale riutilizzo sia certo, non richieda una trasformazione preliminare e intervenga nel corso del processo di produzione o di utilizzazione (v., in tal senso, sentenze Palin Granit, cit., punti 34-36; 11 settembre 2003, causa C-114/01, AvestaPolarit Chrome, *Racc.* pag. I-8725, punti 33-38; Niselli, cit., punto 47, nonché 8 settembre 2005, causa C-416/02, Commissione/Spagna, *Racc.* pag. I-7487, punti 87 e 90, e causa C-121/03, Commissione/Spagna, *Racc.* pag. I-7569, punti 58 e 61).

39. Pertanto, oltre al criterio relativo alla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un criterio utile ai fini di valutare se tale sostanza sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza di cui trattasi, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un onere di cui il detentore cerchi di «disfarsi», bensì un autentico prodotto (v. sentenze citate Palin Granit, punto 37, e Niselli, punto 46).

40. Tuttavia, se per tale riutilizzo occorrono operazioni di deposito che possono avere una certa durata, e quindi rappresentare un onere per il detentore nonché essere potenzialmente fonte di quei danni per l'ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare, esso non può essere definito certo ed è prevedibile solo a più o meno lungo termine, cosicché la sostanza di cui trattasi deve essere considerata, in linea di principio, come rifiuto (v., in tal senso, sentenze citate Palin Granit, punto 38, e AvestaPolarit Chrome, punto 39).

41. L'effettiva esistenza di un rifiuto ai sensi della direttiva va pertanto accertata alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia (v. citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 88, e KVZ retec, punto 63, nonché ordinanza 15 gennaio 2004, causa C-235/02, Saetti e Frediani, *Racc.* pag. I-1005, punto 40).

42. Nel caso di specie è assodato che le disposizioni controverse escludono dall'ambito di applicazione della normativa nazionale di recepimento della direttiva le terre e rocce da scavo, sempreché tali materiali non siano contaminati ai sensi delle medesime disposizioni e siano destinati ad effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, compresi «il riempimento delle cave coltivate, nonché la ricollocazione in altro sito, a qualsiasi titolo autorizzata».

43. A questo proposito si deve ricordare anzitutto che, come emerge dai punti 5 e 31 della presente sentenza, le «terre e rocce» di cui al catalogo europeo dei rifiuti vanno qualificate come «rifiuti» ai sensi della direttiva se il detentore se ne disfa ovvero ha l'intenzione o l'obbligo di disfarsene.

44. Atteso che la direttiva non suggerisce alcun criterio determinante per individuare la volontà del detentore di disfarsi di una determinata sostanza o di un determinato materiale, in mancanza di disposizioni comunitarie gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi recepite, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitario (v. citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 41, nonché Niselli, punto 34). Infatti, gli Stati membri possono, ad esempio, definire varie categorie di rifiuti, in particolare per facilitare l'organizzazione e il controllo della loro gestione, purché gli obblighi risultanti dalla direttiva o da altre disposizioni di diritto comunitario relative ai rifiuti in parola siano rispettati e l'eventuale esclusione di determinate categorie dall'ambito di applicazione delle misure adottate per recepire gli obblighi derivanti dalla direttiva si verifichi in conformità all'art. 2, n. 1, di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 2004, causa C-62/03, Commissione/Regno Unito, non pubblicata nella Raccolta, punto 12).

45. La Repubblica italiana sostiene essenzialmente che i materiali previsti dalle disposizioni controverse possono essere considerati, stando alla giurisprudenza della Corte, non già come resi-

dui provenienti da attività estrattive ma come sottoprodotti di cui il detentore, dato il suo intendimento che siano riutilizzati, non cerca di «disfarsi», ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, sicché le disposizioni in parola non limitano gli obblighi in materia di gestione dei rifiuti derivanti dalla direttiva.

46. Tuttavia, tenuto conto dell'obbligo, rammentato al punto 33 della presente sentenza, di interpretare in modo ampio la nozione di rifiuto e dei criteri della giurisprudenza indicata ai punti 34-40 della presente sentenza, la possibilità di ricorrere a un'argomentazione come quella formulata dal governo italiano, relativa ai sottoprodotti di cui il detentore non intende disfarsi, deve essere limitata alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima, altresì per il fabbisogno di operatori economici diversi da quello che l'ha prodotto, non è semplicemente eventuale bensì certo, non richiede una trasformazione preliminare e interviene nel corso del processo di produzione o di utilizzazione.

47. Nel caso di specie, le disposizioni controverse, segnatamente l'art. 1, comma 19, della legge n. 443/2001, prevedono espressamente una grande varietà di situazioni, ivi compreso il caso di ricollocazione in altro sito delle terre e rocce da scavo.

48. Inoltre non si può escludere, contrariamente a quanto suggerito, in sostanza, dalla Repubblica italiana, che l'«effettivo riutilizzo» previsto dalle disposizioni controverse avvenga solo dopo un periodo di tempo considerevole, se non addirittura indeterminato, rendendo quindi necessario il deposito a tempo indeterminato dei materiali in questione. Orbene, come risulta dal punto 40 della presente sentenza, operazioni del genere sono atte a configurare un onere per il detentore e sono potenzialmente fonte di quei danni per l'ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare.

49. Come emerge poi in particolare dai punti 36 e 37 della presente sentenza, la modalità di utilizzo di una sostanza non è determinante per qualificare o meno quest'ultima come rifiuto. Di conseguenza, non si può desumere solo dalla circostanza per cui i materiali in questione saranno riutilizzati che essi non costituiscono «rifiuti» ai sensi della direttiva.

50. Infatti, la destinazione futura di un oggetto o di una sostanza non è di per sé decisiva per quanto riguarda la sua eventuale natura di rifiuto definita, conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva, con riferimento al fatto che il detentore dell'oggetto o della sostanza in questione se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene (v., in tal senso, citate sentenze ARCO Chemie Nederland e a., punto 64, nonché KVZ retec, punto 52).

51. Appare quindi evidente che le disposizioni controverse fanno sorgere in realtà la presunzione che, nelle situazioni da esse previste, le terre e rocce da scavo costituiscono sottoprodotti che presentano per il loro detentore, data la sua volontà di riutilizzarli, un vantaggio o un valore economico anziché un onere di cui egli cercherebbe di disfarsi.

52. Orbene, anche se tale ipotesi in determinati casi può corrispondere alla realtà, non può esistere alcuna presunzione generale in base alla quale un detentore di terre e rocce da scavo tragga dal loro riutilizzo un vantaggio maggiore rispetto a quello derivante dal mero fatto di potersene disfare.

53. Pertanto, anche supponendo che possa essere garantito che i materiali previsti dalle disposizioni controverse siano effettivamente riutilizzati per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati – e tuttavia la Repubblica italiana non ha accennato ad alcuna norma specifica a tal fine –, è giocoforza constatare che tali disposizioni finiscono per sottrarre alla qualifica di rifiuto, ai sensi dell'ordinamento italiano, taluni residui che invece corrispondono alla definizione sancita dall'art. 1, lett. a), della direttiva.

54. Quest'ultima disposizione fornisce non solo la definizione della nozione di «rifiuto» ai sensi della direttiva, ma determina altresì, congiuntamente al suo art. 2, n. 1, il campo di applicazione della direttiva. Infatti, l'art. 2, n. 1, indica quali tipi di rifiuti sono o possono essere esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva e a quali condizioni, mentre, in linea di principio, vi rientrano tutti i rifiuti corrispondenti alla definizione in parola. Orbene, ogni norma nazionale che limita in modo generale la portata degli obblighi derivanti dalla direttiva oltre quanto consentito dall'art. 2, n. 1, di quest'ultima travisa necessariamente l'ambito di applicazione della direttiva (v., in tal senso, sentenza Commissione/Regno Unito, cit., punto 11), pregiudicando in questo modo l'efficacia dell'art. 174 CE (v., in tal senso, ARCO Chemie Nederland e a., cit., punto 42).

55. Nel presente caso, anche supponendo che, come ha osservato la Repubblica italiana in sede di udienza, le operazioni previste dalle disposizioni controverse siano altresì disciplinate dalla normativa nazionale relativa alla realizzazione dei lavori pubblici, come la costruzione di rilevati e di tunnel, basta osservare a tale proposito che questo tipo di lavori e i materiali in essi impiegati non rientrano, in via di principio, nell'eccezione all'ambito di applicazione della direttiva prevista dall'art. 2, n. 1, di quest'ultima.

56. Infine, quanto all'argomento di tale Stato membro secondo il quale l'applicazione del regime dei rifiuti significherebbe che le imprese che garantiscono lo smaltimento dei rifiuti o quelle autorizzate a trasportarli o a raccogliarli dovrebbero partecipare alle attività in questione, il che potrebbe incrementare notevolmente i costi, la Commissione ha sottolineato a buon diritto che l'origine di tale situazione è da ricercare nella normativa italiana e non nella direttiva. Nel rispetto degli obblighi relativi alla registrazione e, se del caso, alle autorizzazioni, il detentore dei rifiuti può semplicemente provvedere in proprio al recupero o allo smaltimento, in conformità alle disposizioni della direttiva. A questo proposito si deve aggiungere che la direttiva si applica non solo allo smaltimento e al ricupero dei rifiuti da parte delle imprese specializzate nel settore, ma del pari allo smaltimento e al ricupero di rifiuti ad opera dell'impresa che li ha prodotti, nei luoghi di produzione (sentenza Inter-Environnement Wallonie, cit., punto 29).

57. Pertanto, il ricorso della Commissione dev'essere accolto.

(Omissis)

(1) TERRE E ROCCE DA SCAVO E NOZIONE DI RIFIUTO: LA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA CONDANNA LO STATO ITALIANO.

Con la sentenza in rassegna del 18 dicembre 2007, la III Sezione della Corte di giustizia delle Comunità europee ha condannato lo Stato italiano per la violazione degli obblighi disposti dalla direttiva n. 75/442/CEE sui rifiuti, successivamente modificata dalla direttiva 91/156/CEE.

Il riferimento normativo nazionale censurato si riferisce all'art. 10 della l. 23 marzo 2001, n. 93, recante disposizioni in campo ambientale, e all'art. 1, comma 17, della l. 21 dicembre 2001, n. 443, il quale stabilisce che non costituiscono rifiuti le terre e rocce da scavo, anche quando contaminate durante il ciclo produttivo da sostanze inquinanti derivanti dalla attività di escavazione, perforazione e costruzione, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti. L'art. 10 della l. 23 marzo 2001, n. 93 esclude dalla nozione di rifiuto le terre e rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiori ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti (1). Successivamente, il legislatore nazionale, sottovalutando i rischi della c.d. ipertrofia normativa (2), approvava il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. ambiente) il cui art. 186 stabilisce un'ampliamento delle

esenzioni introducendo le categorie dei «sottoprodotti», delle «materie prime secondarie» e dei «combustibili» (3).

La Corte di giustizia, ritenendo che il combinato disposto dell'art. 10 della l. 23 marzo 2001, n. 93 e dell'art. 1, commi 17 e 19, della l. 21 dicembre 2001, n. 443, violasse le direttive nn. 75/442 e 91/156 CEE, avviava il procedimento per inadempimento ex art. 226 CE. A fondamento di tale censura, l'Organo europeo sostiene che le norme italiane in oggetto escludono *a priori* ed in via generale le terre e rocce da scavo destinate a determinate operazioni di riutilizzo dall'ambito di applicazione della normativa nazionale sui rifiuti (4), con il conseguente effetto dell'inapplicabilità a detti materiali delle disposizioni della direttiva comunitaria relative alla gestione dei rifiuti. Più in specifico, le terre e rocce da scavo figuranti nel catalogo europeo dei rifiuti sono materiale di cui il detentore vuole disfarsi e non rientrerebbero, quindi, nella definizione di rifiuto così come individuato dall'art. 1, lett. a) della direttiva comunitaria per il quale è da considerarsi rifiuto «qualsiasi oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato 1 (alla direttiva) e di cui il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi».

La Repubblica italiana si è difesa sostenendo che tale nozione è connotata da ragionevoli eccezioni nel caso di sottoprodotti di cui l'impresa non intenda disfarsi in quanto rifiuti. Difatti, i presupposti indispensabili per la qualificazione di determinati residui in termini di sottoprodotto, anziché di rifiuto, consistono non già nel reimpiego di questi materiali nel medesimo processo produttivo da cui sono derivati, bensì nella certezza del loro riutilizzo in assenza di trasformazioni preliminari, e cioè, che gli stessi rappresentino un valore economico per il detentore, piuttosto che un peso di cui voglia disfarsi, sia nella visione di un ulteriore sfruttamento, sia perché il medesimo detentore li possa commercializzare a condizioni favorevoli.

Oltretutto, nella specie, l'utilizzazione di terre e di rocce da scavo, si sarebbe rivelata indispensabile ai fini della realizzazione di un vasto progetto di lavori pubblici relativi alle vie di comunicazione nazionali, ed in siffatto contesto, senza prevedere un'esclusione generalizzata, le disposizioni controverse circoscriverebbero, tramite il progetto stesso ed il controllo sull'esecuzione dei lavori, le ipotesi nelle quali alle terre e rocce da scavo non è applicabile la normativa sui rifiuti, in quanto materiali riutilizzabili secondo un disegno organico che valuta preventivamente e specificamente gli effetti sull'ambiente e sulla salute.

Appare alquanto evidente come la «questione rifiuti» risulti controversa proprio perché non è dato comprendere normativamente cosa debba essere considerato rifiuto (5). Il tanto vituperato d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 ha avuto comunque il merito di razionalizzare una normativa complessa e frammentaria: basti pensare come dal 1993 al 1996, in soli tre anni, siano stati approvati dal Governo italiano ben sedici decreti legge (6), i quali prevedevano per i «residui riutilizzabili» procedure semplificate in alternativa alle normali procedure di autorizzazione. Tale rappresentazione ha finito con creare un vero e proprio regime parallelo

(1) In proposito cfr. MAZZA F., *La natura giuridica delle terre e rocce da scavo tra normativa interna e normativa comunitaria*, in questa Riv., 2007, 700; SORRENTINO, *Materiali di terra e rocce da scavo: problemi sulla riconducibilità alla nozione di rifiuto e ripristino ambientale*, in questa Riv., 2007, 181.

(2) Sul concetto di ipertrofia normativa in campo ambientale cfr. AMELIO, *Ambiente e beni ambientali: problemi generali della tutela penale*, in *La tutela penale dell'ambiente*, a cura di AMELIO e FORTUNA, Torino, 2000, 19.

(3) Sull'art. 186 del T.U. ambiente 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, 192.

(4) Su tale aspetto cfr. CAROLEO GRIMALDI - MAIO, *La nozione di rifiuto*

tra normativa comunitaria e normativa interna, in questa Riv., 2005, 156 e ss., nonché AMENDOLA, *I rifiuti: normativa italiana e comunitaria*, Milano, 1998, 76 e ss.

(5) Cfr. AMENDOLA, *Il testo unico ambientale e la nozione di rifiuto. A che punto siamo?*, in questa Riv., 2007, 145.

(6) I decreti sono: d.l. 3 maggio 1996, n. 246; d.l. 8 marzo 1996, n. 113; d.l. 8 gennaio 1996, n. 8; d.l. 8 novembre 1995, n. 162; d.l. 10 luglio 1995, n. 274; d.l. 7 settembre 1995, n. 373; d.l. 9 marzo 1995, n. 66; d.l. 10 maggio 1995, n. 162; d.l. 9 marzo 1995, n. 66; d.l. 7 gennaio 1995, n. 3; d.l. 7 novembre 1994, n. 619; d.l. 7 settembre 1994, n. 530; d.l. 8 luglio 1994, n. 438; d.l. 6 maggio 1994, n. 279; d.l. 10 marzo 1994, n. 169; d.l. 7 gennaio 1994, n. 12; d.l. 9 novembre 1993, n. 443.

rispetto a quello previsto per i rifiuti suscettibili di riutilizzazione economica, in palese contrasto con la normativa comunitaria (7). A livello nazionale si è sempre riscontrata una tendenza per la quale il fine ultimo consisteva nel sottrarre scarti e residui, specie se recuperabili, alla nozione di rifiuto, nel solco di una politica legislativa diametralmente opposta all'impostazione comunitaria secondo la quale non sono consentite interpretazioni restrittive del termine «rifiuto» (8). Alla luce di tali rilievi appaiono opportuni dei correttivi alla normativa interna al fine di armonizzarla con quella comunitaria, tenendo sempre in considerazione i principi di determinatezza e tassatività della fattispecie penale, spesso trascurati dal legislatore.

Si fa infine presente che l'art. 2, comma 23 del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 recante ulteriori disposizioni in materia ambientale, correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ha riscritto l'art. 186 di quest'ultimo decreto in tema di terre e rocce da scavo. Tali materiali potranno essere utilizzati per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevanti purché siano impiegati direttamente nell'ambito di opere o interventi preventivamente individuati e definiti. L'uso integrale della parte destinata a riutilizzo dovrà essere tecnicamente attuabile senza necessità di preventivo trattamento o di trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non provochi emissioni e impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli ordinariamente consentiti e autorizzati per il sito dove sono destinati ad essere utilizzati.

Inoltre, dovrà essere accertato che detti materiali non provengano da siti contaminati o sottoposti a interventi di bonifica e che le loro caratteristiche chimiche e chimico-fisiche siano tali che il reimpiego nel sito prescelto non determini rischi per la salute e per la qualità delle matrici ambientali interessate e avvenga nel rispetto delle norme di tutela delle acque superficiali e sotterranee, della flora, della fauna, degli *habitat* e delle aree naturali protette.

Per quanto attiene, invece, alla produzione delle terre e rocce da scavo, la nuova normativa ne prevede diversi tipi. Qualora essa venga posta in essere nell'ambito della realizzazione di opere o attività sottoposte a valutazione di impatto ambientale o ad autorizzazione ambientale integrata, la sussistenza dei requisiti, nonché i tempi dell'eventuale deposito in attesa di utilizzo, dovranno risultare da un apposito progetto approvato dall'autorità titolare del relativo procedimento.

Se la produzione avviene nell'ambito della realizzazione di opere o attività diverse, soggette a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività, la sussistenza dei requisiti nonché i tempi dell'eventuale deposito in attesa di utilizzo, che non possono superare un anno, devono essere dimostrati e verificati nell'ambito della procedura per il permesso di costruire, se dovuto, o secondo le modalità della dichiarazione di inizio attività. Nell'ipotesi in cui la produzione di terre e rocce da scavo avvenga nel corso di lavoro pubblici non soggetti né a valutazione d'impatto ambientale né a permesso di costruire o denuncia di inizio di attività, la sussistenza dei requisiti, nonché i tempi dell'eventuale deposito in attesa di utilizzo, dovranno risultare da un idoneo allegato al progetto dell'opera, sottoscritto dal progettista. L'accertamento che le terre e rocce da scavo non provengano da siti contaminati è svolto a cura e spese del produttore e accertato dalle autorità competenti nell'ambito delle diverse procedure.

Francesco Mazza

(7) cfr. IMPERATO, *Inquinamento del suolo e responsabilità penale*, in *La tutela penale*, cit., 123.

(8) Sul punto cfr. BENOZZO, *La nozione di rifiuto nel diritto comunitario*, in questa Riv., 2004, 745 e ss.

Corte costituzionale - 14-11-2007, n. 380 - Bile, pres.; Napoletano, est.; Regione Sicilia c. Pres. Cons. ministri.

Ambiente - Rifiuti - Impianti di pretrattamento e termovalorizzazione - Autorizzazione alle emissioni in atmosfera - Competenza - Inerzia della Regione - Potere sostitutivo dello Stato - Autotutela - Conflitto di attribuzione - Non sussiste. [Cost., artt. 117, comma 2, lett. s), 118; d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, artt. 2, comma 1, lett. d), 5, comma 17, 17, comma 2; d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 7, comma 2; l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 39, comma 1]

È inammissibile il ricorso con il quale la Regione solleva il conflitto di attribuzione in caso di esercizio da parte dello Stato del potere di autotutela in relazione a provvedimenti di autorizzazione alle emissioni in atmosfera, riguardanti gli impianti di pretrattamento e termovalorizzazione dei rifiuti, rilasciati in via sostitutiva, fino alla conclusione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, a causa dell'inerzia della Regione competente (1).

(Omissis)

1. - La Regione siciliana solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione ai decreti interministeriali adottati in data 13 febbraio 2007 dal ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il ministro dello sviluppo economico e il ministro della salute, con i quali, in via di autotutela, è stata sospesa l'efficacia dei provvedimenti di autorizzazione alle emissioni in atmosfera riguardanti gli impianti di pretrattamento e termovalorizzazione dei rifiuti previsti dal piano regionale per la gestione dei rifiuti nella Regione Siciliana, rilasciati dallo stesso ministro, in via sostitutiva, ex art. 7, comma 2, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 (Attuazione delle direttive CEE nn. 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della l. 16 aprile 1987, n. 183), fino alla conclusione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, ai sensi del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), contestualmente avviato.

Secondo la ricorrente, gli atti impugnati sarebbero lesivi degli artt. 14, lett. f), d), e n), e 17, lett. b), dello statuto della Regione siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla l.c. 26 febbraio 1948, n. 2). Tali norme statutarie, infatti, attribuirebbero la competenza legislativa esclusiva o concorrente alla Regione siciliana in materia di ambiente per gli aspetti ricompresi nelle materie assetto del territorio, acque pubbliche, tutela del paesaggio, igiene e sanità pubblica e, dunque, in applicazione del principio del parallelismo di cui all'art. 20 dello statuto, attribuirebbero anche la relativa competenza amministrativa.

In subordine, secondo la ricorrente, qualora si volesse ritenere la materia ambiente non interamente ricompresa nelle materie sopra indicate, risulterebbe leso il principio di sussidiarietà enunciato dall'art. 118 della Costituzione, la cui funzione è quella di indicare una generale preferenza per il conferimento di funzioni amministrative ai livelli di governo più vicini ai cittadini.

La Regione, infine, impugna i decreti interministeriali sopra indicati anche per violazione degli artt. 2, comma 1, lett. d), in relazione all'allegato V, n. 2), e 17, comma 2, del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), e dell'art. 132 della legge della Regione siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), in quanto la stessa legislazione statale prevederebbe un livello regionale di competenza per il rilascio dell'Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) per gli impianti previsti dal piano regionale per la gestione dei rifiuti nella Regione siciliana. Di talché il Ministero dell'ambiente non sarebbe competente al rilascio dell'A.I.A. neanche in via transitoria né, tantomeno, potrebbe assumere iniziative per l'instaurazione di un procedimento volto ad una nuova valutazione complessiva dell'in-

quinamento riconducibile all'esercizio degli impianti già autorizzati.

2. - Il ricorso è inammissibile.

2.1. - La Regione solleva il presente conflitto formulando, a sostegno della prima censura, un'argomentazione che si fonda su un'inesatta rappresentazione del riparto di competenze tra Stato e Regione siciliana in materia di ambiente. Ma, prima ancora, essa incorre nell'erronea valutazione di ritenere che lo Stato, con gli atti impugnati, abbia alterato tale riparto per ciò che attiene alle competenze amministrative, ponendo in essere una violazione delle sue attribuzioni costituzionali, al di là della possibile non corretta applicazione della legge ordinaria che disciplina questa fattispecie.

Occorre, in ogni caso, soffermarsi sulle argomentazioni sviluppate dalla Regione nel suo ricorso. Quest'ultima ritiene che la materia ambiente sia integralmente ricompresa nelle materie «assetto del territorio», «acque pubbliche» e «tutela del paesaggio», riservate alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana dall'art. 14, lett. *f*), *i*) e *n*), dello statuto, nonché in quelle relative all'igiene e sanità pubblica» riservate alla potestà legislativa concorrente della Regione dall'art. 17, lett. *b*), dello statuto e che, in virtù del principio del parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative, tutt'ora vigente in Sicilia, la procedura per il rilascio della autorizzazione integrata ambientale non possa che essere di esclusiva competenza regionale.

Al riguardo, è necessario sottolineare che questa Corte, nel delineare, in via generale, i confini della materia «tutela dell'ambiente», ha affermato ripetutamente che la relativa competenza legislativa, pur presentandosi «sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti» (sent. n. 32 del 2006), tuttavia, rientra nella competenza esclusiva dello Stato [art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost.], anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze (quali quelle afferenti alla salute e al governo del territorio: art. 117, comma 3, Cost.), volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale (sentenza n. 247 del 2006).

In realtà dalla giurisprudenza di questa Corte, sia precedente che successiva alla nuova formulazione del titolo V della parte seconda della Costituzione, è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come «valore» costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia «trasversale» (sentenza n. 32 del 2006, n. 336, n. 232, n. 214, n. 62 del 2005, n. 259 del 2004, n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).

Si tratta di una impostazione che è stata ribadita anche con riferimento ad una Regione ad autonomia speciale quale la Sardegna, che nel proprio statuto reca come materia di competenza esclusiva l'edilizia e l'urbanistica e come materie di competenza concorrente il governo del territorio, la salute pubblica e la protezione civile, in quanto questo insieme di competenze «non comprende ogni disciplina di tutela ambientale» (sentenza n. 65 del 2005).

Fatta questa premessa, si può affermare che non trova fondamento la tesi della ricorrente circa una competenza legislativa in materia di ambiente che le deriverebbe da specifiche disposizioni dello statuto di autonomia. Le competenze previste dall'art. 14, lett. *f*), *i*), e *n*), e dall'art. 17, lett. *b*), dello statuto riguardano importanti settori che afferiscono all'ambiente, ma non lo esauriscono. Né, al riguardo, più ampie forme di autonomia potrebbero derivare alla Regione dall'applicazione dell'art. 10 della l.c. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Viene, quindi, a mancare il presupposto stesso per l'applicazione del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e quelle amministrative invocato dalla ricorrente, ovvero la competenza legislativa esclusiva o concorrente della Regione siciliana in materia di ambiente.

Si tratta, comunque, di un'argomentazione che, come si è già affermato, risulta inconferente con la questione da cui trae origine il conflitto. Non è, infatti, oggetto di contestazione né che sussista la competenza «ordinaria» della Regione in ordine ai procedimenti amministrativi finalizzati al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale né che l'art. 2, comma 1, lett. *i*), in relazione all'allegato V, n. 2, del d.lgs. n. 59 del 2005 attribuisca alla Regione la competenza al rilascio della detta autorizzazio-

ne per gli impianti di pretrattamento e termovalorizzazione dei rifiuti oggetto dei decreti impugnati, essendo questi con potenza termica inferiore a 300 MW.

Allo stesso modo, non è oggetto di contestazione che l'art. 7, comma 2, del d.p.r. n. 203 del 1988, allora vigente, abbia consentito alle imprese concessionarie, che non avevano ricevuto risposta dalla Regione in ordine alla domanda di rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, di richiedere al ministro dell'ambiente di provvedere in sostituzione, notificando tale istanza alla Regione, bensì l'esercizio, da parte dello Stato, del potere di autotutela in relazione a un atto rilasciato in via sostitutiva sulla base della legislazione statale e a causa dell'inerzia della Regione competente.

Quel che la Regione lamenta, quindi, è l'illegittima commissione, ad opera del ministro dell'ambiente, dei due distinti procedimenti, quello, in via di autotutela, che ha sospeso l'efficacia delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera rilasciate in via sostitutiva ex art. 7, comma 2, del d.p.r. n. 203 del 1988 e quello relativo al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale di competenza della Regione.

La lesione lamentata, dunque, si sostanzia e si esaurisce nella presunta erronea applicazione della legge negli atti impugnati, senza che questi ultimi, per il loro contenuto e i loro presupposti, appaiano idonei ad arrecare da soli – e non già in quanto esecuzione (eventualmente) errata della legge – pregiudizio alla sfera di competenza costituzionale della ricorrente. Va, pertanto, ribadito il principio affermato da questa Corte secondo il quale quando «il denunciato pregiudizio è riconducibile esclusivamente al modo erroneo in cui è stata applicata la legge non sussiste materia per un conflitto di attribuzione, restando aperta invece all'ente autonomo la strada della ordinaria tutela giurisdizionale al fine di far valere la illegittimità dell'atto impugnato» (sentenza n. 497 del 1997).

2.2. - Parimenti inammissibile è la seconda censura relativa alla violazione dell'art. 118 della Costituzione che afferma il principio di sussidiarietà nel riparto delle competenze amministrative tra Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni.

La violazione di tale parametro costituzionale, infatti, solo evocata, non è in alcun modo corredata dalla motivazione delle ragioni che l'avrebbero determinata.

2.3. - Anche l'ultima censura, relativa alla violazione degli artt. 2, comma 1, lett. *i*), in relazione all'allegato V, n. 2 e 17, comma 2, del d.lgs. n. 59 del 2005 e dell'art. 132 della l.r. Sicilia n. 6 del 3 maggio 2001 è inammissibile.

La Regione, infatti, lamenta la illegittimità degli atti amministrativi impugnati per vizio di incompetenza derivante da una violazione di legge ordinaria, ma non indica l'attribuzione costituzionale che ritiene sia stata lesa. Tale indicazione è necessaria affinché il ricorso proposto possa assumere rilievo in sede di giurisdizione costituzionale in materia di conflitto di attribuzioni.

Tutte le doglianze, infatti, ruotano attorno alla violazione dell'assetto di competenze delineato dal d.lgs. n. 59 del 2005, ma viene lasciato in ombra, o comunque non argomentato, quello che costituisce l'aspetto decisivo della questione, e ne rappresenta il necessario presupposto, affinché le doglianze proposte possano assumere rilievo in sede di giurisdizione costituzionale, cioè l'esistenza di una competenza costituzionalmente garantita della Regione che viene lesa dall'atto o dal comportamento statale che viene censurato. «Le Regioni, infatti, possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni, a norma dell'art. 39, comma 1, della l. 11 marzo 1953, n. 87, quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale» (sentenza n. 27 del 2006).

Qualora ciò non si verifichi, e tuttavia si prospetti l'illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle Regioni, ma non tali da alterare la ripartizione delle competenze indicata da norme della Costituzione (o, comunque, da norme di rango costituzionale come gli statuti di autonomia speciale), i rimedi dovranno eventualmente essere ricercati dagli interessati presso istanze giurisdizionali diverse da quella costituzionale.

La presente pronuncia assorbe la decisione sull'istanza di sospensione degli atti impugnati da parte della Regione siciliana.

P.Q.M. la Corte costituzionale dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione siciliana nei confronti dello Stato – in relazione ai decreti interministeriali del 13 febbraio 2007 adottati dal ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il ministro dello sviluppo economico e con il ministro della salute, protocollati gab/dec/26, 27, 28, 29 e 30 – con il ricorso indicato in epigrafe.

(Omissis)

(1) INERZIA DELLA REGIONE E POTERE SOSTITUTIVO DELLO STATO.

1. Il caso di specie ha ad oggetto il ricorso regionale per conflitto di attribuzione nel caso di intervento sostitutivo dello Stato, e del successivo esercizio del potere di autotutela, a fronte dell'inerzia regionale sia nel rilascio dell'autorizzazione all'emissione in atmosfera per gli impianti di pretrattamento e termovalorizzazione dei rifiuti, sia nel rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale.

In particolare, la Regione Sicilia solleva conflitto di attribuzione, lamentando che l'intervento sostitutivo statale di rilascio, prima, e di sospensione in autotutela, poi, fino al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera per gli impianti di trattamento dei rifiuti, configura violazione della competenza regionale. Dichiarando inammissibile il ricorso, evidenzia la Corte che non si verte qui in un'ipotesi di lesione delle competenze regionali, che non sono in discussione, ma nella diversa ipotesi di esercizio del potere sostitutivo dello Stato, e del conseguente potere di autotutela, la cui eventuale illegittimità deve essere fatta valere non già per la via del conflitto di attribuzione, bensì per la via della ordinaria tutela giurisdizionale. L'affermata inammissibilità del ricorso si fonda, invero, su una triplice osservazione della Corte.

Rileva il giudice delle leggi, che, da un lato, non è affatto oggetto di contestazione la sussistenza della competenza regionale in riferimento al rilascio né delle autorizzazioni per le emissioni in atmosfera né dell'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti di pretrattamento e termovalorizzazione dei rifiuti: tale competenza è espressamente prevista dall'art. 2, comma, 1, lett. *l*) del d.lgs. n. 59 del 2005 per gli impianti con potenza termica inferiore a 300 MW, come sono quelli per i quali l'autorizzazione è stata rilasciata in mera via sostitutiva, prima, ed annullata, poi, dallo Stato in via di autotutela.

Dall'altro, che la non discussa competenza regionale in materia non elimina, tuttavia, la legittimità dell'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato nell'ipotesi, come quella della fattispecie in esame, di inerzia della Regione nel rilascio delle autorizzazioni all'emissione in atmosfera richieste dalle imprese concessionarie del servizio di gestione dei rifiuti: l'art. 7, comma 2, del d.p.r. n. 203 del 1988 consente al ministro dell'ambiente di provvedere in sostituzione nel caso di inerzia regionale, noti-

ficando l'istanza di intervento sostitutivo alla Regione medesima.

D'altro lato ancora, infine, che l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato può accompagnarsi all'esercizio del potere di autotutela, ovvero all'esercizio di quell'attività strumentale avente lo scopo di verificare la legittimità e l'opportunità dei provvedimenti amministrativi precedentemente emanati, anche tramite provvedimenti di ritiro o di sospensione: nel caso di specie, il ministro, a causa dell'inerzia della Regione nel rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, diretta a sostituire le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera, sospende queste ultime in via di autotutela fino alla conclusione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata.

2. Ben definito il quadro normativo all'interno del quale si muove la Corte. Invero, premesso che l'autorizzazione integrata ambientale sostituisce, *ex art. 5*, comma 14, del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, e *ex art. 213* del Codice dell'ambiente, ogni altra autorizzazione, visto, nulla-osta o parere in materia ambientale, giova ricordare che l'art. 2, comma 1, lett. *l*) del citato d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, di attuazione della direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, individua nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, da un lato, e nella Regione e nelle Province autonome, dall'altro, le autorità competenti al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti di produzione di energia elettrica rispettivamente, superiore ed inferiore a 300 MW. Il successivo art. 5 prevede, al comma 12, che l'autorizzazione integrata ambientale deve essere rilasciata, «acquisite le determinazioni delle amministrazioni coinvolte nel procedimento», entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda. Ove l'autorità competente non provveda a concludere il procedimento di rilascio entro tale termine, si applica, *ex art. 5*, comma 17, il potere sostitutivo dello Stato. Al riguardo, l'art. 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (oltre al d.p.r. n. 203 del 1988 ricordato dalla Corte) dispone che, in caso di accertata inattività della Regione, il Consiglio dei ministri può agire in sostituzione adottando il provvedimento di concerto con il ministro competente. Analogamente, l'art. 208, comma 8, del Codice dell'ambiente dispone che l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti sia rilasciata entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda, applicandosi, in caso contrario, l'art. 5 del d.lgs. n. 112/1998.

È, quella del caso in esame, un'applicazione del potere di surroga dello Stato, esercitato a seguito di una inottemperanza regionale ad un obbligo amministrativo di provvedere, e diretto a garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. In linea generale, la sostituzione amministrativa ha lo scopo di garantire il funzionamento di ogni sistema governato dal principio della competenza, assicurando che, qualora il titolare della competenza, cioè la Regione, sia inadempiente, e la responsabilità sia da riferire all'ente di cui costituisce elemento strutturale, cioè lo Stato, come nel caso dell'adeguamento agli obblighi comunitari in tema di riduzione dell'inquinamento (1), l'attività alla quale il soggetto isti-

(1) Sul rapporto tra Regioni e Unione europea dopo la riforma dell'art. 117 Cost., v., a titolo esemplificativo, L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1203 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale: i rapporti con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, 145; F. PIZZETTI, *Le «nuove» Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statuario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 2001, 803 ss.; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, *ivi*, 2002, 321 ss.; E. CANNIZZARO, *Gli*

effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni, in *Ist. fed.*, 2002, 13 ss.; T. GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, *ivi*, 259 ss.; A. MANGIA, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2002, 806 ss.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Dir. pubbl. Com. eur.*, 2002, 1355; A. D'ATTENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie: le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003; A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali*, in *www.federalismi.it*, 2005, n. 24; A. PITTINO, *Verso una nuova legge comunitaria: Stato e Regioni tra l'attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Torino, 2005.

tuzionale è deputato sia comunque eseguita (2). Un tale potere di sostituzione non implica, tuttavia, la perdita della titolarità della funzione amministrativa in capo al soggetto, bensì solo il trasferimento dell'esercizio della competenza, rimanendo invariato l'assetto delle attribuzioni. In questa prospettiva, lo Stato, responsabile per le omissioni regionali, agisce, da un lato, per evitare l'imputazione della responsabilità derivante dal mancato adeguamento agli obblighi comunitari in tema di riduzione dell'inquinamento, e, dall'altro, per garantire l'osservanza del precetto di cui all'art. 97 Cost. sul buon andamento dell'azione amministrativa (3).

Nata con l'art. 6 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, ripresa poi dall'art. 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, la procedura di sostituzione amministrativa rappresenta un modello di tipo surrogatorio che, articolato nella diffida ad adempiere, nell'obbligo del Governo di sentire la Regione inadempiente e nell'adozione del provvedimento sostitutivo, realizza il temperamento tra il tempestivo adeguamento agli obblighi comunitari, nel caso di specie in materia di riduzione dell'inquinamento, e l'autonomia regionale. È la concretizzazione, questa, di quel principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni che ha segnato il passaggio dal sistema di riparto delle competenze fondato sulla separazione rigida delle attribuzioni, proprio del vecchio assetto costituzionale, ad un diverso modello, introdotto dal novellato Titolo V della Costituzione, improntato alla logica della cooperazione tra Stato e autonomie locali (4). In questa prospettiva, il potere sostitutivo non presenta il significato di negazione dell'autonomia alle Regioni, né dell'affermazione che l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato valga a sottrarre competenze alle Regioni tramite l'instaurazione di un rapporto di subordinazione gerarchica tra Stato e autonomie locali. Invero, la Regione è destinataria di un riconoscimento costituzionale come ente territoriale dotato di autonomia e titolare non solo di funzioni amministrative, rilevanti nel caso in esame, ma anche di potestà legislativa, ex art. 117 Cost., funzioni che l'intervento dello Stato non elide, essendo solo diretto a garantire l'efficacia e l'efficienza dell'agire pubblico.

Nel contesto oggetto del caso di specie, l'intervento dello Stato avviene, dunque, a livello amministrativo ed *ex post*, tramite l'adozione del provvedimento di autorizzazione in via surrogatoria, a seguito della constatata inerzia regionale, dunque successivamente all'inadempimento

delle autonomie locali, in vista dell'attuazione dell'art. 97 Cost. e senza lesione alcuna delle prerogative regionali.

3. Diverso da quello sottoposto all'attenzione della Corte è il caso dell'intervento sostitutivo statale preventivo, che avviene indipendentemente dall'inerzia regionale e che agisce non già sull'esercizio delle funzioni amministrative, ma sull'esercizio della potestà legislativa locale.

È utile, al riguardo, ricordare che, sul versante dell'adeguamento agli obblighi comunitari, alla l. 9 maggio 1975, di individuazione dei principi inderogabili all'interno dei quali le Regioni potevano attuare le direttive comunitarie, nonché di attribuzione allo Stato del potere di sostituirsi in via legislativa alle Regioni inadempienti, segue l'art. 6 del d.p.r. n. 616/1977, di precisazione della procedura per l'intervento sostitutivo, cui fanno seguito gli artt. 9 e 11 della l. 9 marzo 1989, n. 86, poi modificata dalla l. 24 aprile 1998, n. 128. Il riconoscimento, vigente il vecchio art. 117 Cost., della competenza delle Regioni a dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, mentre segnala l'assunzione dell'ente locale come interlocutore della Comunità nelle materie di competenza regionale, non indica invece alcuna autonomia dei poteri locali nei confronti dello Stato. Tale riconoscimento esiste in tanto in quanto è affiancato dall'attribuzione allo Stato del potere sia di indicare con legge comunitaria i principi inderogabili, cornice ai quali le Regioni devono attenersi, sia di emanare atti suppletivi in difetto o a causa di lacune degli atti normativi regionali. Viceversa, la tutela degli interessi nazionali diversi dal rispetto degli obblighi comunitari non appartiene ad alcuna formula normativa per essere, invece, tutela enucleata dalla Corte costituzionale, la quale ha dettato una sorta di statuto della sostituzione legislativa statale, individuando i contorni dell'istituto. In particolare, il potere sostitutivo statale trova legittimazione ogni qual volta risulti strumentale alla difesa di tutti i confini imposti alle autonomie locali, potendo avere ad oggetto attività regionali vincolate nell'*an* ma non anche nel *quomodo*, purché nel rispetto del principio di proporzionalità dell'intervento (5). Vigente il vecchio art. 117 Cost., dunque, il potere sostitutivo statale nei confronti della potestà legislativa regionale rispecchia il rapporto di stretto controllo dello Stato sulle Regioni, la cui autonomia è circoscritta dall'intervento statale a partire dal momento dell'esplicazione di tale autonomia fino al momento patologico del mancato esercizio delle prerogative locali.

(2) In linea generale, sul potere sostitutivo, G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, 1990.

(3) Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2002, 151 ss.

(4) Cfr. Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost.*, 2002, 2012, con nota di D'ATENA, *La Consulta parla (...) e la riforma del titolo V entra in vigore*, che ha precisato che anche se il nuovo testo dell'art. 117 esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare e la competenza statale, le esigenze di collaborazione non possono essere vanificate. Per l'affermazione che la violazione del principio di leale collaborazione da parte dello Stato rende illegittima la compressione dei poteri delle Regioni, Corte cost. 27 marzo 2003, n. 88, in *Giur. cost.*, 2003, 700. Cfr. Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, in questa Riv., 2002, 495, con nota di MASINI, *Sul «ridimensionamento» della potestà esclusiva dello Stato e sul recepimento della nozione diffusa di ambiente quale valore costituzionalmente protetto*; Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536, *ivi*, 2005, 159, con nota di SCHEGGI, *Il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di termini di chiusura della stagione venatoria alla luce della recente riforma costituzionale. Una compressione delle potestà regionali*; Corte cost. 18 ottobre 2002, n. 422, in *Giur. cost.*, 2002, 3196; Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303, *ivi*, 2003, 2675 (con nota di D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*) per la quale per giudicare se una legge statale

sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina. Tutte le pronunce sono reperibili in www.giurcost.org. Con peculiare riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione soprattutto laddove si verta in un ambito come quello di una procedura che integra l'esercizio in sussidiarietà da parte di organi statali di rilevanti poteri in materie di competenza regionale, Corte cost. 11 luglio 2004, n. 233, in *Giur. cost.*, 2004, 2447, e in www.federalismi.it, 2004, n. 16, con riguardo alla procedura di elaborazione ed adozione del progetto preliminare delle infrastrutture strategiche di rilevante interesse nazionale. Cfr. Corte cost. 2 giugno 2005, n. 219, Corte cost. 16 giugno 2005, n. 231, entrambe in www.federalismi.it, 2005, n. 12. In dottrina, A. GRATERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 416 ss.; G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in www.federalismi.it, 2006, n. 23.

(5) Cfr. in particolare Corte cost. 18 febbraio 1988, n. 177, in *Giur. cost.*, 1988. Per una ricognizione, S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 563 ss.

In una diversa prospettiva si pone il novellato art. 117 Cost., nel quale la Regione perde il ruolo di ente subordinato al potere centrale, per divenire soggetto istituzionale equoordinato allo Stato, sia avendo riguardo all'art. 114 Cost., come ente che concorre insieme allo Stato a definire e formare la Repubblica (6), sia avendo riguardo alla funzione legislativa, ex art. 117 Cost.. La riforma del 2001, infatti, individuando specificamente le materie di competenza esclusiva dello Stato, le materie di competenza ripartita tra Stato e Regioni e, *de residuo*, le competenze esclusive regionali, riconosce alle Regioni il potere di dare immediata attuazione ai provvedimenti europei nelle materie di propria competenza. Nelle materie di competenza esclusiva regionale, l'attuazione delle direttive avviene, dunque, ad opera della Regione senza che lo Stato preventivamente delinea il «recinto» all'interno del quale il potere legislativo locale può esercitarsi, essendo, invece, solo fatto obbligo, indifferentemente a Stato e Regioni, dall'art. 117, comma 1, Cost., di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

In questo quadro, il legislatore del 2001 introduce la previsione del potere sostitutivo statale: e ciò, sia nell'art. 117, comma 5, avendo riguardo ai rapporti tra Regioni, Stato e ordinamento comunitario, sia, in una prospettiva generale, nell'art. 120 Cost.

L'art. 117, comma 5, Cost. affida al legislatore statale il compito di disciplinare l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento, potere che investe la potestà legislativa regionale con la quale gli enti locali danno, appunto, attuazione agli atti comunitari. La sostituzione del legislatore statale al legislatore regionale assolve ad una doppia finalità. Da un lato, assolve ad una finalità preventiva, posto che la sostituzione è diretta ad impedire l'insorgenza della responsabilità dello Stato nei confronti della Comunità, e, dall'altro, assolve ad una finalità sanzionatoria nei confronti delle Regioni inadempienti (7). Se la Regione, invero, pur obbligata ad adeguarsi ai vincoli comunitari nelle materie di propria competenza, non assume una responsabilità diretta nei confronti della Comunità, assume, tuttavia, una responsabilità interna nei confronti dello Stato per non aver assolto agli obblighi costituzionalmente imposti (8).

D'altro lato, l'art. 120 Cost. prevede, al secondo comma, il potere del Governo di sostituirsi agli organi regionali nel caso non solo di mancato rispetto della normativa comunitaria, ma anche nei casi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, o quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica, dell'unità economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. La formulazione dell'art. 120 sembra *prima facie* rinviare ad una sostituzione che, per coinvolgere il Governo e gli organi degli enti territoriali, senza distinzioni, è diretta a

colpire inerzie amministrative o, comunque, ad investire il solo ambito amministrativo. In questo senso, è stato evidenziato (9) come la norma non distingue tra Regioni ed enti locali, accomunandoli in una unica previsione in quanto potenzialmente destinatari di una medesima attività sostitutiva da parte dello Stato. E poiché nei confronti degli enti locali è ipotizzabile la sola sostituzione amministrativa, l'art. 120 farebbe riferimento alla sostituzione amministrativa, come tale affidata al Governo. A ben vedere, tuttavia, se la menzione del Governo rinvia all'amministrazione, è anche vero che la formula costituzionale è ambigua e non sembra precludere l'intervento sostitutivo nel settore della legislazione. È opportuno, invero, precisare che ai sensi dell'art. 120 il Governo si sostituisce agli «organi» di Regioni ed enti locali: a tutti gli organi, quindi a quelli amministrativi, presenti in tutti gli enti locali, ma anche a quelli legislativi, presenti nella sola Regione. Inoltre il mancato rispetto di norme comunitarie, quale causa dell'intervento sostitutivo, può avvenire anche con il mancato recepimento legislativo di una direttiva da parte della Regione in una materia di competenza esclusiva. Infine, la tutela dell'unità giuridica o economica, menzionata dalla Costituzione, si persegue certamente con l'unità della funzione amministrativa ma anche e soprattutto con l'unità della funzione legislativa. Si pensi ad una particolare e grave crisi economica che induca lo Stato a sostituirsi alle Regioni nella disciplina dei settori produttivi o a gravi emergenze che pongono in pericolo la tutela dei diritti essenziali. In questi casi, lo Stato potrebbe certamente intervenire con misure amministrative di urgenza ma, presumibilmente, l'intervento assumerebbe i connotati della sostituzione legislativa (10). Mentre il richiamo del Governo induce a pensare al settore amministrativo, i presupposti sostanziali dell'intervento statale sembrano fare riferimento piuttosto all'intervento sui poteri anche legislativi regionali (11).

Dunque, nel rinnovato quadro costituzionale, l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato investe il potere legislativo regionale, e ciò sia nel caso di mancata attuazione dei provvedimenti comunitari, sia, in una prospettiva più generale, in tutti i casi nei quali lo richiedano ragioni di urgenza volte a tutelare ed assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento.

4. Il potere sostitutivo statale, allora, è potere che investe indifferentemente le funzioni amministrative regionali, come nel caso sottoposto all'attenzione della Corte nella sentenza in commento, e che è esercitato *ex post*, sia le funzioni legislative, che può essere esercitato sia *ex post*, constatata l'inadempimento regionale, sia anche *ex ante*, come previsto dall'art. 120 Cost.

In questa direzione, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha qualificato il potere sostitutivo statale come strumento generale di intervento, e non già come prerogativa della sola surrogazione amministrativa (12).

(6) Sul punto, mi sia consentito rinviare a S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, 2006, 9 ss.

(7) Cfr. G. MATUCCI, *Il potere sostitutivo in via legislativa e l'attuazione regionale delle direttive comunitarie dopo la riforma del Titolo V*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 486.

(8) G. MATUCCI, *op. ult. cit.* Riconduce all'art. 117, comma 1, Cost. il principio della responsabilità regionale nell'attuazione del diritto comunitario per le materie di competenza, M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, 1424.

(9) C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, 1357 ss., spec. 1389.

(10) V. peraltro l'art. 8 della legge n. 131/2003 che consente al Governo di adottare i provvedimenti necessari, «anche normativi», di fronte ad ina-

dempimenti regionali o degli enti locali per provvedimenti dovuti o necessari, decorsi i tempi concessi per provvedere.

(11) La sostituzione governativa nei confronti del potere legislativo regionale è affermata da T. GROPPI, *La riforma del Titolo V della Costituzione tra attuazione e autoapplicazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.mulino.it. Si potrebbe, tuttavia, pensare ad un intervento sostitutivo del Governo sull'organo legislativo regionale mediante decreto legge, ove ricorrano ragioni di urgenza o decreti legislativi delegati. Cfr. A. CERRI, *Alla ricerca dei ragionevoli principi della riforma regionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, cit., 21; F. PIZZOLATO, *Potere sostitutivo e principio di sussidiarietà: alla ricerca della tutela degli «interessi unitari»*. Prime considerazioni, in *Nuove autonomie*, 2004, 493 ss.; A.M. DE CESARIS, *Interesse nazionale, principio di sussidiarietà e potere sostitutivo*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, 153 ss.

(12) Cfr. G. MATUCCI, *op. cit.*, 491.

La costruzione del potere sostitutivo statale secondo un modello unitario, diretto ad investire sia la sostituzione amministrativa che quella legislativa, emerge da quelle pronunce nelle quali la legittimità dell'esercizio del potere sostitutivo è affermata con riguardo ad attività regionali prive di discrezionalità nell'*an*, sia perché sottoposte per legge a termini perentori, sia per la natura degli atti da compiere, dove la loro omissione risulterebbe tale da mettere in pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali o il perseguimento di interessi essenziali affidati alla responsabilità dello Stato. In particolare, la responsabilità sul piano delle relazioni con la Comunità europea vale allo Stato l'attribuzione di una competenza di seconda istanza nell'attuazione del diritto comunitario, in forza della quale «gli strumenti consistono non in avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi – questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all'attivazione di poteri regionali e provinciali normalmente competenti – rispetto a violazioni o carenze nell'attuazione o nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni» (13).

Se, dunque, il potere sostitutivo statale è funzionale, sia che investa il versante amministrativo che quello legislativo, all'attuazione del controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi e dei vincoli disposti a livello nazionale (14) e comunitario, l'esercizio di tale potere non si sostanzia, però, come evidenziato dalla giurisprudenza della Corte, in una violazione delle prerogative regionali. La configurazione del potere sostitutivo statale come potere unitario, rivolto al versante amministrativo e a quello legislativo, non ne determina, tuttavia, la connotazione in termini di potere ablativo delle competenze regionali. Si tratta, invero, in ogni caso, di potere meramente surrogatorio, destinato ad intervenire successivamente al constatato inadempimento regionale oppure in via preventiva, laddove ne ricorrano ragioni di urgenza, *ex art. 120 Cost.*, ma sempre con provvedimenti cedevoli di fronte a sopravvenuti atti regionali.

5. Certamente non priva di rilevanza è l'eventualità che l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato venga utilizzato come leva per invadere le competenze regionali. Il rischio che l'impiego dell'istituto della sostituzione si sostanzi in una indebita ingerenza nelle competenze regionali, comportando «un'alterazione irreversibile della legalità nell'ambito dell'ordinamento statale» (15), è, però, questione che trova spazio non già nell'ambito dei presupposti sostanziali dell'azionabilità del potere sostitutivo, laddove ricorrano, bensì nel diverso ambito relativo alle modalità di espletamento della funzione suppletiva.

Al riguardo, la legge n. 11/2005, confermando la competenza regionale ad attuare le direttive comunitarie (art. 8), prevede che lo Stato possa provvedere, con decreto del Ministro competente per materia, a dare attuazione a direttive comunitarie in materie di compe-

tenza regionale, limitando, tuttavia, l'applicazione di tale precetto alle Regioni «nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa comunitaria», con la precisazione che le norme statali «perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna Regione e Provincia autonoma». La disposizione evidenzia che sul versante dell'attuazione interna della normativa comunitaria il concorso tra legislatori sia improntato alla regola dell'eventualità dell'intervento statale, in via sussidiaria e, comunque, non immediatamente produttivo di effetti sulla legislazione regionale vigente.

Il contesto è quello non di esercizio isolato di prerogative sovrane quanto piuttosto di esercizio congiunto e di sinergia di interventi, ovvero di esercizio delle funzioni sulla base del principio di leale collaborazione. L'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica, che, *ex art. 120 Cost.*, legittima l'intervento sostitutivo del Governo, deve indurre a prendere atto della sancita e costituzionalizzata non recessività delle attribuzioni regionali. È, invero, il legislatore costituzionale a tracciare la linea di azione del potere centrale, indicando espressamente ciò che è connesso ad esigenze unitarie, e, di conseguenza, escludendo dall'interesse nazionale tutto ciò che non ha niente a che vedere con la logica di quell'elenco. Lo Stato è legittimato a sostituirsi ai governi locali, attivando un potere che è considerato dall'*art. 120 Cost.* come potere assolutamente *extra ordinem*, sottraendo al Parlamento la discrezionalità nello stabilire quando ricorre l'interesse nazionale e vincolando, attraverso il combinato disposto con l'*art. 117*, comma 5, il legislatore statale a parametri di interesse all'unità predeterminati dallo stesso costituente. Non esistono, cioè, margini di manovra da parte del legislatore statale per incidere sulle attribuzioni locali, facendo valere l'interesse collettivo, essendo la trama dei poteri centrali intessuta nella sola ottica di assolvere agli interessi legati all'unità giuridica ed economica. La eventuale illegittimità della sostituzione, ricorrendone i presupposti, potrebbe essere rappresentata o dall'esercizio del potere sostitutivo in via preventiva, laddove tale potere sia attivato prima della scadenza del termine imposto alle Regioni per provvedere, o dall'esercizio del potere senza la espressa indicazione della cedevolezza dell'intervento di fronte a sopravvenute disposizioni regionali.

In queste ipotesi, che sono ben diverse da quella sottoposta all'attenzione della Corte nel caso in esame, potrebbe profilarsi un'ipotesi di conflitto di competenze determinato, tuttavia, non già dall'esercizio del potere sostitutivo, ma dall'illegittimità delle modalità di espletamento della funzione, da sottoporre al vaglio della Corte costituzionale per giudicarne la legittimità o meno con sentenza riduttiva, nella prima ipotesi, o additiva, nella seconda (16).

Sonia Carmignani

(13) Corte cost. 24 aprile 1996, n. 126, in *Giur. cost.*, 1996, 1044. Cfr. Corte cost. 18 febbraio 1988, n. 177, cit.; Corte cost. 3 dicembre 1987, n. 433, in *Giur. cost.*, 1987, 2945. Successivamente alla riforma costituzionale, Corte cost. 27 gennaio 2004, n. 43, in *www.federalismi.it*, 2004, con nota di R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali*; Corte cost. 2 marzo 2004, sentenze nn. 69-74, in *Forum quaderni costituzionali*, 2004, con nota di G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle*

competenze.

(14) Corte cost. 18 febbraio 1988, n. 177, cit.

(15) C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, V, 2001, 197.

(16) Sul punto, cfr. G. MATUCCI, *op. cit.*, 501; R. CARANTA, *Inadempimento delle Regioni agli obblighi comunitari e poteri sostitutivi dello Stato*, in *Urb. appalti*, 2002, 828.

Cass. Sez. III Civ. - 29-2-2008, n. 5524 - Preden, pres., Finocchiaro, est.; Golia, P.M. (conf.) - Dal Cero e altro (avv. Sella e altri) c. Rossi e altri. (Conferma App. Venezia, Sez. spec. agr. 1° aprile 2003)

Contratti agrari - Affitto - Affitto a coltivatore diretto - Canone - Somme eccedenti l'equo canone - Ripetizione - Credito ex art. 429, c.p.c. - Esclusione. (C.c., artt. 1224, 1647, 2033; c.p.c., art. 429)

Contratti agrari - Affitto - Affitto a coltivatore diretto - Canone - Somme eccedenti l'equo canone - Ripetizione - Rivalutazione monetaria - Esclusione. (C.c., artt. 1224, 1647, 2033; c.p.c., art. 429)

Deve escludersi che il credito dell'affittuario, diretto conduttore di un fondo rustico, nei confronti del proprietario concedente, per canoni corrisposti in misura superiore a quella di legge integri un credito di lavoro di cui all'art. 429, comma 3, del c.p.c. Non sussiste, infatti, alcuna relazione, tra l'attività lavorativa, svolta dal conduttore sul fondo, e il credito per canoni versati in eccesso atteso che questo ultimo trova la propria causa, più che nel rapporto di affitto, nell'art. 2033 del c.c. Come, in particolare, in presenza di lavoratori subordinati sono «redditi di lavoro», soggetti alla disciplina di cui all'art. 429, comma 3, del c.p.c. esclusivamente le somme loro dovute dal datore di lavoro a causa del rapporto di lavoro (e, non quindi, le somme reclamate nei confronti del locatore di immobili urbani, ai sensi dell'art. 79 della legge n. 392 del 1978, ancorché il relativo giudizio si svolga con il rito del lavoro), così non può dubitarsi, da un lato, che in caso di contratti associativi agrari sono «redditi di lavoro» solo quelli maturati, dal «prestatore di lavoro» nei confronti dell'altra parte del rapporto, in conseguenza delle prestazioni lavorative rese nell'interesse comune, dall'altro, che per l'affittuario coltivatore diretto hanno natura di «reddito di lavoro» solo le somme percepite a causa dell'attività lavorativa da lui esplicata, e, quindi, esclusivamente gli utili che egli ricava, detratte le spese, per la commercializzazione dei prodotti del proprio fondo (1).

In tema di contratti di affitto a coltivatore diretto, le somme dovute dal concedente in restituzione di quanto pagato per canoni d'affitto di un fondo rustico in misura superiore a quella stabilita per legge (nella specie, per non essere stata censurata nel corso dell'udienza di discussione in grado di appello la sentenza del primo giudice che in contrasto con la sentenza n. 318 del 2002 della Corte costituzionale dichiarativa - nelle more del giudizio di appello - della illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982 in tema di equo canone - aveva accertato un credito dell'affittuario per canoni pagati in più) è un credito di valuta non soggetto alla disciplina di cui all'art. 429, comma 3, del c.p.c. e ai fini della rivalutazione il creditore è tenuto, a norma dell'art. 1224, comma 2, del c.c., a fornire la prova del maggior danno oltre gli interessi legali e di crediti da questi nascenti (2).

(Omissis)

1. I vari ricorsi, tutti proposti contro la stessa sentenza, devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

2. Nella imminenza dell'udienza di discussione sia i ricorrenti principali che gli incidentali hanno depositato dichiarazione di rinuncia ai ricorsi a suo tempo presentati, in data rispettivamente 10 gennaio 2008 e 15 gennaio 2008.

3. Tali istanze sono inammissibili.

Giusta la testuale previsione di cui all'art. 390 c.p.c. - da cui del tutto immotivatamente totalmente prescindono le parti - «la parte può rinunciare al ricorso principale (per cassazione) o incidentale finché non sia cominciata la relazione all'udienza o sia notificata la richiesta del pubblico ministero di cui all'art. 375 c.p.c.

Certo che nella specie la dichiarazione di rinuncia è stata presentata successivamente alla notifica delle richieste del P.G., è palese che la dichiarazione stessa è irrilevante, al fine del decidere.

4. Nelle more del giudizio di secondo grado, anteriormente all'udienza di discussione (19 febbraio 2003) la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimi - in riferimento agli artt. 3, 42 e 44 Cost., - la l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 9 e 62, in tema di determinazione del canone di equo affitto (Corte cost. 5

luglio 2002, n. 318).

Per effetto della sentenza sopra ricordata (n. 318 del 2002 della Corte costituzionale) - come noto - sono divenute prive di effetti sia le tabelle per i canoni di affitto come disciplinate dalla l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 9, e dalle norme da questo richiamate, sia, ai fini della quantificazione del canone stesso, i redditi dominicali stabiliti a norma del r.d. 4 aprile 1939, n. 589.

Non esistendo più livelli massimi di equità, stabiliti dalle dette tabelle, non ha alcun fondamento la domanda formulata dal conduttore ai sensi della l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 28, e diretta alla ripetizione delle somme corrisposte in eccedenza ai menzionati livelli (Cass. 20 dicembre 2004, n. 23628).

Non essendo, peraltro, stata censurata, nel corso dell'udienza di discussione in grado di appello, la sentenza della Sezione specializzata agraria del Tribunale Verona che - in contrasto con il precetto di cui alla sopra ricordata pronuncia della Corte costituzionale - ha dichiarato il diritto del Dal Cero. a ripetere le somme corrisposte in eccedenza rispetto ai livelli massimi di canone, né, con il ricorso incidentale, proposto dai Rossi, quella della Corte di appello che non ha fatto applicazione dello *ius superveniens*, è palese che sul punto si è formato il giudicato (cfr. Cass. 28 luglio 2005, n. 15809; Cass. 16 giugno 2005, n. 12962).

5. Premesso quanto sopra si osserva che la Corte di appello di Venezia, Sezione specializzata agraria, ribadendo quanto in molteplici occasioni affermato nella più recente giurisprudenza da questa Corte regolatrice, ha escluso che il conduttore di fondo rustico che abbia corrisposto canoni maggiori rispetto a quelli legali abbia diritto alla rivalutazione delle somme corrisposte precisando che gli interessi, sulle somme così pagate decorrono esclusivamente dalla data della domanda (recentemente in termini, ad esempio, Cass. 17 dicembre 2004, n. 23506).

6. Con due motivi, intimamente connessi e da esaminare congiuntamente i ricorrenti principali censurano la sentenza gravata nella parte *de qua* denunciando:

- da un lato, «violazione e falsa applicazione di norme di diritto, in relazione agli artt. 429 e 409 c.p.c.; legge n. 203 del 1982, art. 20, art. 360 c.p.c., n. 3», per avere il giudice del merito affermato che il credito del conduttore per canoni corrisposti in eccedenza rispetto al massimo di legge è un credito di valuta, produttivo di frutti dal giorno della domanda giudiziale, salvo che colui che lo ha ricevuto sia in mala fede (primo motivo);

- dall'altro «omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, prospettata dalle parti, o rilevabile d'ufficio, art. 360 c.p.c., n. 5», per non avere i giudici di merito motivato il proprio dissenso, rispetto alle tesi prospettate da essi ricorrenti, limitandosi a fare riferimento alla giurisprudenza di legittimità in argomento (secondo motivo).

5. Nessuno dei due motivi può trovare accoglimento.

Come puntualmente evidenziato dalla sentenza ora oggetto di ricorso per cassazione questa Corte regolatrice con la sentenza 6 novembre 2001, n. 13687, poi seguita dalle pronunzie Cass. 27 novembre 2001, n. 15033; Cass. 30 luglio 2002, n. 11259 e Cass. 17 dicembre 2004, n. 23506 tra le altre ha mutato la propria precedente giurisprudenza in tema di contratti di affitto a coltivatore diretto, e di crediti da questi nascenti, affermando che non si applica, in materia, l'art. 429 c.p.c., comma 3.

Pertanto, ha affermato, configurando le somme dovute dal concedente in restituzione di quanto pagato per canoni d'affitto di un fondo rustico in misura superiore a quella stabilita per legge un credito di valuta, ai fini della loro rivalutazione il creditore è tenuto, a norma dell'art. 1224 c.c., comma 2, a fornire la prova del maggior danno oltre gli interessi legali.

Tale principio costituisce, al momento, diritto vivente ed è palese, pertanto, *in primis*, che non sussiste vizio di motivazione della sentenza impugnata, né sotto il profilo della sua omissione o della sua insufficienza o, ancora, come pur si prospetta della sua contraddittorietà per essersi i giudici di merito limitati a fare riferimento a detta giurisprudenza (richiamandola espressamente) e per non avere considerato, punto per punto, le diverse affermazioni fatte proprie dagli odierni ricorrenti.

Deve ribadirsi, al riguardo, infatti, ulteriormente, che allorché il giudice del merito dichiara di volere fare proprio l'insegnamento di questa Corte in ordine a una certa questione giuridica lo stesso non è tenuto - specie allorché questo ultimo possa dirsi assolutamente prevalente - a illustrare le ragioni per le quali non ritiene di potere superare detto insegnamento e di dovere, di conseguenza, disattendere le diverse affermazioni della parte soccombente.

Quanto al primo motivo non possono che riportarsi le considerazioni già svolte nella parte motiva delle sentenze richiamate sopra e da cui - del tutto apoditticamente - totalmente prescinde parte ricorrente principale.

In particolare è esatto che in diverse occasioni da parte di questa Corte si è affermato che la regola posta dall'art. 429 c.p.c., comma 3, (secondo cui in particolare il giudice, quando pronuncia sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro per crediti di lavoro deve determinare, oltre gli interessi nella misura legale, il maggior danno eventualmente subito dal lavoratore per la diminuzione di valore del suo credito, condannando al pagamento della somma relativa con decorrenza dal giorno della maturazione del diritto) trova applicazione anche nelle controversie in tema di rapporti agrari.

Si è ritenuto, pertanto, che siano soggetti alla disciplina di cui al ricordato art. 429 c.p.c., comma 3:

- la somma depositata dall'affittuario di fondo rustico a titolo cauzionale (con decorrenza, peraltro, esclusivamente dalla data in cui il credito dell'affittuario diviene esigibile e, pertanto, dall'epoca della cessazione del rapporto, Cass. 27 agosto 1999, n. 9014);

- il credito che, per effetto della conversione di un contratto associativo agrario in contratto di affitto, l'ex mezzadro vanta in relazione al valore dei conferimenti in natura corrisposti, per la quota eccedente la misura del canone di affitto dovuto, spettano interessi legali e rivalutazione monetaria ai sensi dell'art. 429 c.p.c., n. 3 (Cass. 2 novembre 1998, n. 10924);

- i crediti del colono per differenze di riparto, in relazione ad un contratto di colonia parziaria (Cass. 13 marzo 1998, n. 2743; Cass. Sez. Un. 22 febbraio 1994, n. 1682);

- i crediti dell'affittuario coltivatore diretto per le somme corrisposte al concedente in misura superiore a quella del canone legalmente dovuto (Cass. 4 gennaio 1995, n. 96).

Una tale conclusione, ad avviso di questa Corte, non può seguirsi, con riferimento ai contratti di affitto a coltivatore diretto, e ai crediti *binc inde* nascenti da questi.

Se, in particolare «tutte le controversie in materia di contratti agrari (...) sono di competenza delle Sezioni specializzate agrarie (...) ed assoggettate al rito di cui all'art. 409 c.p.c. e ss.», (l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9, comma 1), ciò non può che significare che solo le norme «processuali», contenute nell'art. 409 c.p.c. e ss., sono riferibili alle controversie in materia di contratti agrari, e non certamente quelle «sostanziali».

Non dubitandosi, né in dottrina, né presso una più che consolidata giurisprudenza di questa Corte, che il precetto di cui all'art. 429, comma 3, è una norma «sostanziale» è palese che deve escludersi - come pure in qualche occasione si è affermato (cfr., ad esempio, Cass. 2 novembre 1998 n. 10924, cit., in motivazione) - che l'applicabilità dell'art. 429 c.p.c., comma 3, alle controversie relative ai rapporti di affitto agrario derivi dalla generale soggezione delle controversie *de quibus* al rito di cui all'art. 409 c.p.c. e ss., e, pertanto, anche alle norme sostanziali per ipotesi contenute in questi.

Anche a prescindere da quanto precede, non può tacersi che la disposizione di cui all'art. 429 c.p.c., comma 3, contiene una deroga ai principi generali in tema di danni nelle obbligazioni pecuniarie (cfr. art. 1224 c.c.) e deve, di conseguenza, qualificarsi «eccezionale» ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 14 preleggi, con la ulteriore conseguenza, pertanto, che la stessa non può trovare applicazione «oltre i casi (...) in ess(o) considerati».

Premesso quanto sopra e richiamata la stessa formulazione dell'art. 429 c.p.c., per la parte che ora interessa, si osserva che questo prevede che il giudice deve determinare, oltre gli interessi nella misura legale, il maggior danno eventualmente subito dal creditore per la diminuzione di valore del suo credito, non ogniqualvolta «pronuncia sentenza di pagamento di somme di denaro» (nella quale ipotesi l'assunto che qui si critica avrebbe una certa consistenza) ma solo qualora tali somme di denaro siano attribuite «per crediti di lavoro».

Non si dubita, pertanto, che non si applica il regime degli interessi e della rivalutazione monetaria, propri dei crediti di lavoro e previdenziali, sulla somme dovute, a qualsiasi titolo, dal «lavoratore» al datore di lavoro o all'ente di previdenza, ancorché corrisposte per mero errore e quindi recuperate (cfr. Corte conti, Reg. Campania, Sez. giur. 25 settembre 1996, n. 102; T.A.R. Marche 27 giugno 1997, n. 509), né sulle somme dovute, in sede di rinvio, ad un ente previdenziale in restituzione di altre da questo corrisposte senza titolo (Cass. 19 novembre 1997, n. 11545), né sul compenso dovuto a un professionista per l'assolvimento di un singolo incarico (Cass. 10 luglio 1987, n. 6033, nonché Cass. 29 maggio 1998, n. 5326), o sui crediti dei funzionari onorari, quali i vice pretori onorari, ancorché incaricati della reggenza di una

pretura (Cass. 15 gennaio 1996 n. 285).

Pacifico quanto sopra, è palese che nell'ambito dell'ampia categoria dei contratti agrari occorre nettamente distinguere i contratti di «affitto» di fondi rustici da quelli «associativi».

Avverte, al riguardo, la Relazione al vigente codice civile (n. 867) «il codice del 1865, seguendo la codificazione napoleonica, configura il contratto di mezzadria come un sottotipo dei contratti di locazione dei fondi rustici. Questa concezione antitetica con l'essenza dell'istituto, è stata giustamente ripudiata dalla Carta della mezzadria (...) in data 13 maggio 1933.

Il contratto di mezzadria ha infatti una struttura associativa, volto com'è a realizzare una collaborazione tra le parti per lo sfruttamento di un podere con divisione degli utili e delle perdite».

Analogamente nella colonia «l'obbligo principale del concedente è quello di consegnare il fondo in istato da servire alla produzione alla quale è destinato (art. 2166 c.c.)», mentre «l'obbligo principale del colono è quello di prestare il lavoro secondo le direttive del concedente e le necessità della coltivazione (...) (art. 2167 c.c.)» (Relazione, cit., n. 884).

Quanto, infine, alla soccida «il suo scopo precisa la più volte ricordata Relazione (n. 888) - è proprio quello di associare colui che dispone del bestiame per l'allevamento con chi ha i mezzi necessari per l'allevamento stesso, in una completa comunanza di interessi, di guadagni e di rischi, in vista del conseguimento di un unico fine che è il miglior rendimento del bestiame conferito».

Pacifico quanto sopra è evidente che «non sembra revocabile in dubbio che nel contratto associativo agrario, allorché il coltivatore reclama nei confronti del concedente la propria quota parte di prodotti e di utili, egli faccia valere il corrispettivo spettantegli per la erogazione delle energie lavorative che a quella creazione di ricchezza hanno contribuito, vale a dire che imposti la sua pretesa sulla relazione sinallagmatica diretta tra prestazione di mano d'opera e controprestazione di attribuzione di frutti con l'apporto di quel fattore produttivo realizzati (cfr., Cass. Sez. Un. 22 febbraio 1994, n. 1682, in motivazione) da cui la natura di «credito di lavoro» delle somme *de quibus* (da assoggettare, come osservato sopra, alla disciplina di cui all'art. 429 c.p.c., comma 3).

Tale discorso, per contro, ad avviso di questo Collegio, come anticipato, non può ripetersi con riguardo a eventuali crediti dell'affittuario di fondo rustico, specie, allorché, come nel caso ora in esame hanno ad oggetto la restituzione di somme versate al concedente in misura eccedente il canone legale.

Si è osservato, al riguardo, nella precedente giurisprudenza di questa Corte, a sostegno dell'assunto che qui si critica, in particolare, che «la norma contenuta nel terzo comma dell'art. 429 c.p.c., tutela con particolare riferimento all'attività lavorativa, di per se stessa considerata, al fine di evitare che il lavoratore subisca una diminuzione del proprio credito di lavoro in conseguenza del fenomeno della svalutazione monetaria. Sicché l'applicazione della suddetta norma prescinde dal presupposto di un rapporto di lavoro subordinato vero e proprio, riguardando i crediti nascenti da rapporti di cui siano titolari coloro che abbiano erogato la loro energia lavoratrice nell'ambito di rapporti agrari non necessariamente caratterizzati da un vincolo di subordinazione del lavoratore nei confronti del concedente, ma anche nell'ambito di rapporti agrari non soggetti a siffatto vincolo, come i rapporti agrari associativi e, soprattutto, come il rapporto d'affitto a coltivatore diretto».

«Poiché per credito di lavoro - ai sensi del combinato disposto dell'art. 409 c.p.c., e art. 429 c.p.c., comma 3 - deve intendersi qualsiasi credito del lavoratore, nascente da uno dei suddetti rapporti specificamente tutelati, non v'è ragione alcuna giuridica o logica - per escludere il credito dell'affittuario - determinato con sentenza di condanna - nei confronti del concedente, qualora tale credito sia costituito da quelle somme corrisposte a questo ultimo dal primo in misura superiore a quella del canone legalmente dovuto, poiché tali somme fanno, sostanzialmente, parte del reddito che l'affittuario coltivatore diretto ha ricavato dalla propria attività lavorativa svolta nell'ambito di un rapporto agrario e, quindi, costituiscono parte del suo reddito di lavoro, non dovuta al concedente e ripetibile, nei confronti dello stesso - appunto come credito di lavoro - in virtù di una sentenza di condanna» (in termini Cass. 4 gennaio 1995, n. 96, in motivazione).

Come anticipato l'assunto non può seguirsi.

In *primis* si osserva che la causa del contratto di affitto agrario lungi dal porsi, come per i contratti associativi (agrari) in termini di collaborazione del fattore «capitale» con il fattore «lavoro» al fine di raggiungere un certo risultato, ancorché abbia ad oggetto una cosa produttiva (cfr. art. 1615 c.c.) è quella tipica dei contratti di locazione.

È tale il contratto, in altri termini, con il quale una parte - il proprietario o, comunque, colui che ne ha la disponibilità di fatto - si obbliga a far godere all'altra parte una cosa per un dato tempo, verso un determinato corrispettivo (art. 1571 c.c.).

Certo quanto sopra è palese che la circostanza che in caso di affitto di fondo rustico il conduttore, avuta la disponibilità della cosa, eserciti sulla stessa la propria attività lavorativa è «assolutamente» irrilevante per l'altra parte del rapporto, cioè del concedente.

Anche a tacere da quanto precede non può non evidenziarsi - al fine di escludere il credito di cui si discute da quelli «di lavoro» previsti dal più volte art. 429 c.p.c., comma 3, - che non vi è alcuna «relazione», tra l'attività lavorativa, svolta dal conduttore sul fondo, e il credito per cui è controversa (restituzione di canoni versati in eccesso), atteso che questo ultimo trova la propria causa, più che nel rapporto di affitto, nell'art. 2033 c.c.

Come, in particolare, in presenza di lavoratori subordinati sono «redditi di lavoro», soggetti alla disciplina di cui all'art. 429 c.p.c., comma 3, esclusivamente le somme loro dovute dal datore di lavoro «a causa» del rapporto di lavoro, così non può dubitarsi, da un lato, che in caso di contratti associativi agrari sono «redditi di lavoro» solo quelli maturati, dal «prestatore di lavoro» in senso lato nei confronti dell'altra parte del rapporto, in conseguenza della prestazioni lavorative rese nell'interesse comune, dall'altro, che per l'affittuario coltivatore diretto hanno natura di «reddito di lavoro» solo le somme percepite a causa dell'attività lavorativa da lui esplicata, e, quindi, esclusivamente gli utili che egli ricava, detratte le spese, per la commercializzazione dei prodotti del proprio fondo.

Conferma quanto precede il rilievo che ancorché la l. 27 luglio 1978, n. 392, art. 79, comma 2, preveda - con riguardo alle locazioni di immobili urbani destinati ad abitazione - il diritto del conduttore «a ripetere le somme sotto qualsiasi forma corrisposte in violazione dei divieti e dei limiti previsti dalla presente legge», e nonostante tale azione di restituzione - non diversamente del resto, che per le controversie tra affittuario e concedente di fondo rustico - sia soggetta al rito delle controversie di lavoro, cioè alle disposizioni processuali di cui all'art. 409 e ss., ivi compreso l'art. 429 c.p.c., (cfr. Cass. 7 maggio 1996, n. 4236; Cass. 11 gennaio 1989, n. 71) non si è mai dubitato (anche prima dell'art. 447 bis c.p.c., che ha risolto normativamente ogni questione al riguardo) che il credito per restituzioni dell'affittuario, ancorché per ipotesi «lavoratore dipendente», fosse soggetto alla disciplina di cui all'art. 1224 c.c. e non a quella di cui all'art. 429 c.p.c., comma 3.

Deve concludersi, pertanto, come già affermato da questa Corte con una risalente pronunzia, che le somme dovute dal concedente in restituzione di quanto pagato per canoni d'affitto di un fondo rustico in misura superiore a quella stabilita per legge, configurano un credito di valuta con la conseguenza che ai fini della loro rivalutazione, il creditore è tenuto a fornire la prova del maggior danno oltre gli interessi legali, a norma dell'art. 1224 c.c., comma 2 (Cass. 17 luglio 1986, n. 4621). (Omissis).

P.Q.M. la Corte riunisce i ricorsi e li rigetta.

(Omissis)

(1-2) INCOSTITUZIONALITÀ DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI EQUO CANONE.

La sentenza che si commenta offre l'occasione per formulare almeno tre considerazioni.

1. Anzitutto è il caso di chiederci se abbia ancora un senso la disposizione contenuta nell'art. 390 c.p.c., secondo la quale le parti non possono più rinunciare al ricorso principale e incidentale quando sia già stata notificata la richiesta del pubblico ministero di cui all'art. 375 c.p.c.

La norma si giustifica solo quando la rinuncia riguardi uno solo dei ricorsi (principale o incidentale), non anche quando intervengano le rinunce per entrambi.

Se la disposizione in esame non ci fosse stata o avesse avuto una lettura diversa, nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2008 la Corte avrebbe potuto dedicare il suo tempo ad altre incombenze ed il relatore, anziché stendere 27 pagine di sentenza, avrebbe potuto redigere altre tre sentenze su altrettanti

ricorsi (con evidente snellimento del tanto vituperato corso della giustizia!).

C'è quindi da auspicare che il nostro legislatore ponga presto mano anche a questa modifica, sopprimendo l'art. 375 o imponendone una lettura diversa.

2. Il principale quesito posto all'attenzione della Corte riguardava la natura del credito vantato dall'affittuario per i canoni pagati in eccedenza rispetto al massimo legale.

Si doveva cioè chiarire ancora una volta se si trattasse di un debito di valuta o di un debito di valore.

Il panorama giurisprudenziale era in proposito questo. Ad un primo orientamento che qualificava il debito del locatore come debito di valuta (Cass. 17 luglio 1986, n. 4621), era seguito l'orientamento opposto (Cass. 4 gennaio 1995, n. 96, in questa Riv., 2002, 362, con nota di GRASSO, cit.; e 2 novembre 1998, n. 10924, in questa Riv., 1999, 548).

Il 6 novembre 2001 [con la sentenza n. 13687, in questa Riv., 2002, 362, con nota di GRASSO, *Sulla (negata) applicazione dell'art. 429, comma 3, del c.p.c. all'affittuario di fondo rustico*] la Corte è tornata alla tesi iniziale, ribadita con le sentenze 27 novembre 2001, n. 15033, in *Giust. civ.*, 1995, 1225; 30 novembre 2002, n. 11259, *ivi*, 2002, 660; 17 dicembre 2004, n. 23506, *ivi*, 2005, 306, con nota di RAUSEO, *La Corte di cassazione si pronuncia sulla questione dell'equo canone* e, da ultimo, con la sentenza qui annotata.

Le sentenze di quest'ultimo gruppo risultano tutte di mano dello stesso relatore, cosicché parlare di «orientamento consolidato» della Corte Suprema è perlomeno discutibile.

Come è successo altre volte, anche in questo caso si è persa l'occasione di fare ricorso ad uno degli istituti che il legislatore ha a suo tempo saggiamente previsto: la rimessione del processo alle Sezioni Unite per una decisione che impegnasse tutta la Corte e non il solo relatore.

3. Dato l'«orientamento consolidato» della Corte di cassazione in ordine agli effetti della sentenza costituzionale n. 318/2002 (in questa Riv., 2002, 427, con nota di CINQUETTI, *Illegittimità del canone equo determinato in base agli artt. 9 e 62 della legge 203 del 1982*) non è il caso di tornare a sperare in uno suo ravvedimento.

Si può invece ancora sperare nell'aiuto di qualche giudice di merito attento ai problemi lasciati aperti da quell'orientamento.

Si potrebbe cioè riportare il problema dell'attenzione della Corte costituzionale, sollevando il tema della incostituzionalità di un sistema legislativo quale quello che consegue alla decisione n. 318 come interpretato dalla Corte di cassazione.

Esaminiamo a questo proposito l'art. 28 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 (che consente all'affittuario di «ripetere le somme eventualmente corrisposte in eccedenza ai livelli massimi di equità»).

Detto articolo è stato dettato in attuazione del principio costituzionale che vuole in agricoltura l'instaurazione di equi rapporti sociali (e non risulta che lo stesso articolo sia mai stato sospettato di incostituzionalità).

Ebbene, quell'articolo, nella parte in cui sottrae al giudice l'individuazione dei livelli massimi di equità, riservandoli alle tabelle o alla legge (che possono mancare, come nella specie), è in palese contrasto con gli artt. 24 e 44 della Costituzione.

L'art. 28 della legge n. 11/71 riconosce infatti all'affittuario un diritto soggettivo perfetto, ma allo stesso tempo ne impedisce il soddisfacimento subordinandolo alla esistenza di atti amministrativi (tabelle) ed alla indicazione legislativa dei criteri da applicare.

Non resta che attendere l'aiuto di qualche magistrato di buona volontà, per un sollecito e definitivo intervento della Corte costituzionale (con una sentenza, eventualmente solo additiva, idonea a colmare la lacuna).

Oscar Cinquetti

Cass. Sez. III Civ. - 11-2-2008, n. 3261 - Durante, pres.; Finocchiaro, est.; Sgroi, P.M. (conf.) - Capozio (avv. Monaco e a.) c. De Matteis (avv. Colucci). (*Conferma App. Bari 13 aprile 2004*)

Contratti agrari - Fondi rustici gravati da usi civici - Affitto - Validità ed efficacia - Disciplina privatistica - Applicabilità - Interesse a far valere la violazione dei diritti di uso civico in capo all'ente preposto alla loro tutela - Sussistenza - Legittimazione del conduttore a far valere la nullità della vendita di tali fondi per violazione dei diritti di uso civico spettanti ai terzi - Esclusione. (C.c., artt. 822, 823; l. 3 maggio 1982, n. 203)

La validità e l'efficacia di un contratto di affitto di fondi rustici e il suo assoggettamento alla ordinaria disciplina civilistica non restano esclusi dalla circostanza che tali fondi siano gravati da usi civici, potendo la violazione dei diritti di uso civico essere fatta valere, se del caso, dall'ente preposto alla loro tutela ma non da terzi a questi estranei; pertanto, deve escludersi che il conduttore di fondi rustici gravati da usi civici abbia interesse a denunciare la nullità dell'atto di vendita di tali fondi perché in pregiudizio dei diritti di uso civico spettanti a terzi (1).

(Omissis)

1. Hanno accertato i giudici di secondo grado - nel confermare la pronuncia del primo giudice - che nel precedente giudizio (in attesa della cui definizione il presente è stato sospeso) si è formato il giudicato interno, in punto nullità del contratto di compravendita intervenuto tra il Campanelli M. e il De Matteis, da un lato, e il precedente proprietario del fondo, De Biase Emilio, dall'altro, sotto il profilo della illiceità della causa, perché contraria a norme imperative o all'ordine pubblico ovvero perché effettuata in frode alla legge.

La Corte di cassazione, decidendo sulla questione specifica - hanno ancora evidenziato i giudici di appello - non solo ha espressamente dichiarato preclusa da giudicato interno, la domanda di nullità dell'atto di vendita, in quanto afferente terreni gravati da uso civico in favore del Comune, ma ha escluso, altresì, qualsiasi interesse del Capozio a sollevare una tale eccezione.

2. Con il primo motivo il ricorrente censura la sentenza impugnata nella parte *de qua*, lamentando «Violazione di legge - Omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su punti decisivi della controversia, prospettati dalle parti e rilevabili d'ufficio - Inadeguatezza, incongruenza ed illogicità della motivazione, alla stregua degli elementi probatori acquisiti ed utilizzati. In relazione all'art. 116 c.p.c., e art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5». Si assume, infatti, che la Corte del merito, nell'affrontare il primo motivo di ricorso, relativo alla errata lettura ed interpretazione da parte del Tribunale di Lucera, Sezione specializzata agraria, delle decisioni sulla nullità dell'atto di compravendita 19 luglio 1991 per inalienabilità e violazione delle norme sugli usi civici, ha commesso lo stesso errore di interpretazione del primo giudice per una evidente, non puntuale e non completa lettura sia della decisione del Tribunale ordinario di Lucera n. 36/99 sia delle successive pronunce della Corte di appello di Bari n. 306/01 e della Suprema Corte n. 8236 del 2003.

Si osserva, infatti, che il Tribunale di Lucera non si è mai espresso sulla questione di nullità dell'atto per inalienabilità e violazione degli usi civici e del resto la stessa Corte di cassazione ha accertato che al Capozio mancava l'interesse a far valere la dedotta nullità della compravendita per inalienabilità del bene vincolato da usi civici solo con riferimento a quel giudizio, relativo solo alla compravendita dell'immobile.

In realtà - assume il ricorrente - «a ben leggere la decisione della S.C. si rileva che, avendo il Capozio evidenziato in quella sede la persistenza di un suo interesse da far valere conseguente all'azione di rilascio del fondo per intervenuta disdetta del contratto, tale interesse e la conseguente utilità, a far dichiarare la nullità dell'atto di compravendita per violazione

delle norme sugli usi civici, e quindi la nullità ed inefficacia della disdetta potevano esser fatti valere solo nel relativo giudizio: che è questo». Dunque, conclude il Capozio sul punto relativo alla nullità della compravendita per violazione delle norme sugli usi civici non si è mai formato alcun giudicato interno, sia il Tribunale che la Corte di appello quindi, hanno omesso di pronunciare su un punto decisivo della vicenda sottoposta al loro giudizio, atteso che nella memoria di costituzione e risposta depositata da esso concludente innanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Lucera era stato chiesto «si dichiari la nullità della disdetta per nullità dell'atto di acquisto del fondo rustico concesso in fitto e consequenzialmente la carenza di legittimazione attiva sostanziale e processuale dei ricorrenti all'azione presente; si dichiari pertanto tacitamente rinnovato il contratto di affitto del Capozio».

3. Il motivo non può trovare accoglimento.

Alla luce delle considerazioni che seguono.

3.1. Ha accertato questa Corte regolatrice, con la propria pronuncia 24 maggio 2003, n. 8236 «la Corte territoriale ha rilevato, infatti, da un lato, che il Capozio non aveva proposto appello avverso il capo della sentenza di primo grado che aveva pronunciato la risoluzione del preliminare di acquisto del terreno in oggetto stipulato col De Biase, non essendo così più titolare di alcun diritto derivante dal preliminare, e, dall'altro, il Capozio non poteva più far valere il diritto di riscatto essendo comunque decaduto dalla relativa azione per essere decorso l'anno dalla conclusione della compravendita del detto fondo».

«Ciò comportava, secondo il corretto giudizio della stessa Corte - ha evidenziato la ricordata pronuncia - che, quanto alla circostanza che il contratto di compravendita in argomento era da considerarsi nullo perché afferente a beni indisponibili, soggetto cioè agli usi civici del Comune di Celenza Valfortore, l'appello del Capozio era inammissibile per carenza di interesse, atteso che, chiaramente, l'appellante Capozio non poteva trarre alcuna utilità dalla eventuale pronuncia di nullità della suddetta compravendita stante il giudicato esistente in ordine alle predette questioni, né ritenendosi, evidentemente, la nullità essere emergente in modo certo dagli atti processuali, ai fini della sua rilevanza d'ufficio».

Ancorché, peraltro, sia mancato, nel precedente giudizio tra le stesse parti, un accertamento - coperto da giudicato - quanto al rigetto della domanda diretta a sentir dichiarare la nullità dell'acquisto del terreno oggetto di controversia da parte del Campanelli M. e del De Matteis, essendo stato dichiarato inammissibile per carenza di interesse l'appello proposto sul punto dal Capozio, non per questo può pervenirsi alla casazione della sentenza impugnata.

3.2. A norma dell'art. 384 c.p.c., comma 2 (nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, art. 12, applicabile nella specie *ratione temporis*), il dispositivo della impugnata sentenza, infatti, è conforme al diritto. In particolare, del tutto correttamente in questo giudizio non è stata adottata alcuna pronuncia, quanto alla domanda di nullità del contratto di acquisto del Campanelli M. e del De Matteis, sotto il profilo della presunta violazione delle norme relative agli usi civici, cui sarebbe soggetto il terreno oggetto di controversia. È sufficiente, al riguardo, tenere presente il contenuto dell'atto con il quale il Capozio si è costituito nel presente giudizio, il cui diretto esame è consentito a questa Corte prospettandosi un *error in procedendo*.

In detto atto, pur denunciandosi che il Campanelli M. e il De Matteis avevano acquistato il terreno (di cui chiedevano il rilascio) ponendo in essere attività penalmente rilevanti e pur assumendosi, del tutto apoditticamente, che lo stesso era «nullo» non è svolta alcuna domanda o eccezione riconvenzionale con cui si deduca la nullità del contratto in questione per violazione delle norme sugli usi civici (senza che possa invocarsi, in senso contrario che in detto atto si faccia riferimento al contenuto del precedente atto di riscatto, certo essendo che «chi vuoi far valere un diritto in giudizio deve proporre domanda al giudice competente» e una tale domanda o eccezione deve essere espressamente formulata, non essendo sufficiente fare riferimento al contenuto di altri scritti, estranei al giudizio).

3.3. Deve decisamente escludersi, del resto, che fosse

obbligo dei giudici del merito rilevare *ex officio* la nullità in questione.

3.3.1. Il potere del giudice di rilevare d'ufficio la nullità di un contratto - infatti - deve essere coordinato con il principio della domanda, sancito dagli artt. 99 e 112 c.p.c., sicché, quando sia la parte a chiedere la dichiarazione di invalidità di un atto pregiudizievole, la pronuncia del giudice deve essere circoscritta alle ragioni di illegittimità denunciate dall'interessato, senza potersi fondare su elementi rilevati d'ufficio o tardivamente indicati (Cass. 17 maggio 2007, n. 11550).

Atteso che nella specie nella comparsa di risposta il Capozio aveva dedotto la nullità del contratto di acquisto del fondo oggetto di controversia esclusivamente per violazione delle norme sulla prelazione agraria, è palese che correttamente non sono state prese in esame le questioni di nullità tardivamente prospettate quanto alla violazione delle disposizioni sugli usi civici.

3.3.2. Anche a prescindere da quanto precede si osserva che - comunque - il potere officioso del giudice di rilevare la nullità in materia di contratti sussiste tutte le volte in cui l'esame della loro validità costituisca una, sia pure implicita, questione pregiudiziale rispetto alla domanda, come nella ipotesi in cui sia chiesto l'adempimento del contratto, non potendosi prescindere dall'accertamento, appunto, della validità ed efficacia del negozio posto a fondamento della pretesa (Cass. 28 maggio 2007, n. 12398; Cass. 22 dicembre 2006, n. 27500).

Pacifico quanto precede, pacifico che nella specie la domanda del Campanelli M. e del De Matteis non era diretta nei confronti dell'altra parte del contratto di vendita (e diretta a dare esecuzione a questo) ma nei confronti del Capozio, terzo, rispetto al detto contratto, è palese, anche sotto tale ulteriore profilo la infondatezza della deduzione.

3.3.3. Da ultimo, infine, e concludendo sul punto, si osserva che come la validità ed efficacia *inter partes* di un contratto di locazione di immobile, nonché il suo assoggettamento alla ordinaria disciplina civilistica, non restano esclusi dalla circostanza che il bene sia stato abusivamente realizzato dal locatore su terreno demaniale (atteso, tra l'altro, che i beni demaniali possono, in quanto tali, formare del tutto legittimamente oggetto di rapporti obbligatori tra privati) e non sia idoneo, conseguentemente, a formare oggetto di proprietà in capo al locatore medesimo, trattandosi di circostanza rilevante solo al (diverso) fine dell'eventuale responsabilità dell'autore dell'opera verso la P.A., nonché della facoltà di questa ultima - non pregiudicata dal contratto di locazione - di avvalersi dei propri poteri a tutela del demanio (cfr. Cass. 22 marzo 2004, n. 5672) analoghi principi devono trovare applicazione in caso di violazione delle norme sugli usi civici.

In altri termini la violazione dei diritti di uso civico potrà, se del caso, essere fatta valere dall'ente preposto alla loro tutela, ma non - certamente - dai terzi, estranei a questi, quale nella specie il Capozio.

Deve escludersi, per l'effetto come del resto già enunciato da questa Corte regolatrice, sempre con riferimento allo stesso contratto e con riguardo all'altro giudizio intervenuto tra le stesse parti (Cass. 24 maggio 2003, n. 8236), che il conduttore di fondi rustici gravati di usi civici abbia interesse a denunciare la nullità dell'atto di vendita di questi perché in pregiudizio dei diritti di uso civico spettanti a terzi.

(*Omissis*)

8. Risultato infondato in ogni sua parte il proposto ricorso deve rigettarsi. (*Omissis*).

(1) VIOLAZIONE DEL DIRITTO DI USO CIVICO ED ECCEZIONE DI NULLITÀ.

La decisione devoluta alla Sez. III della Suprema Corte di cassazione - e che oggi si commenta - verte per la maggior parte su nodi procedurali, pur non mancando aspetti nomofilattici nel merito delle fattispecie di diritto agrario, sui quali concentreremo la nostra attenzione.

La questione principale verte sulla pretesa e invocata nullità di un contratto di compravendita di fondo rustico per violazione delle norme imperative a tutela degli usi civici (1). Il conduttore eccependo tale nullità, vorrebbe privare i proprietari - subentranti al precedente - del diritto di chiedere la disdetta del contratto d'affitto. Questa intenzione viene però frustrata dalla presenza di un giudicato interno di un altro procedimento le cui vicende si annodano a doppio filo con quelle che hanno dato vita alla sentenza che oggi si commenta. Un giudicato che - stabilendo l'esclusione del conduttore dal diritto di denunciare la nullità dell'atto di vendita perché in pregiudizio dei diritti di uso civico spettanti a terzi (2) - di fatto priva di ogni utilità la proposizione della domanda di nullità per carenza della legittimazione soggettiva sostanziale (3), offrendo altresì alla Suprema Corte l'opportunità di ribadire come una nullità che afferisce alla violazione degli usi civici non può essere proposta da chi è terzo al contratto di compravendita, per carenza di interesse e anche perché tale violazione può importare una responsabilità di tipo amministrativo nei confronti dell'ente pubblico le cui norme poste a tutela si assumono violate, senza necessariamente condurre verso la nullità del contratto di compravendita. La Corte di legittimità ha già avuto modo di precisare - analogamente a quanto indicato con l'odierna sentenza - che la validità ed efficacia *inter partes* di un contratto di locazione di immobile, nonché il suo assoggettamento alla ordinaria disciplina civilistica, non restano esclusi dalla circostanza che il bene sia stato abusivamente realizzato dal locatore su terreno demaniale (atteso, tra l'altro, che i beni demaniali possono - in quanto tali e ferma la loro inalienabilità - formare del tutto legittimamente oggetto di rapporti obbligatori tra privati) e non sia idoneo, conseguentemente, a formare oggetto di proprietà in capo al locatore medesimo, trattandosi di circostanza rilevante solo al (diverso) fine dell'eventuale responsabilità dell'autore dell'opera verso la P.A., nonché della facoltà di quest'ultima - non pregiudicata dal contratto di locazione - di avvalersi dei propri poteri a tutela del demanio (4).

D'altronde, una prima chiara indicazione in tal senso è data dall'art. 823 c.c., che mentre al primo comma dispone l'inalienabilità dei beni che fanno parte del demanio pubblico e la loro non suscettibilità in generale di formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano, al secondo comma assegna all'autorità amministrativa la

(1) Per una visione d'insieme si veda PETRONIO, *Profili giuridici dell'appartenenza e della gestione delle terre d'uso civico*, in questa Riv., 1997, 357.

(2) Cass. 24 maggio 2003, n. 8236 (sentenza del procedimento pregiudiziale).

(3) Vale a dire la decadenza dall'impugnazione del preliminare e dall'esercizio del diritto riscatto. La nullità, in effetti, non è in discussione perché non si è in presenza di terre c.d. allodiali, come chiarito nel testo. Lo è invece la presenza dell'interesse previsto dall'art. 1421 c.c. e la rilevanza d'ufficio da parte del giudice, prevista dal medesimo articolo.

(4) Cass. 22 dicembre 2004, n. 5672, in *Arch. loc. e cond.*, 2004, 572. Diverso è però il caso in cui sia la stessa P.A. a concedere in affitto beni immobili gravati da usi civici. In questo caso, la responsabilità del conduttore è in primo piano e può acquistare anche caratteri negoziali, se nel contratto di affitto siano cristallizzati in altrettante obbligazioni quei comportamenti (più che altro) omissivi richiesti dallo Stato a tutela del demanio. In generale su tale aspetto, si veda GRECA, *Sull'affitto di beni di uso civico*, in questa Riv., 2000, 622. Sulla irregolarità di gestione del contratto di affitto e sulla scelta dei rimedi esperibili dalla P.A. si veda Cass. 20 dicembre 1996, n. 11397, in questa Riv., 1998, 59.

tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico, avendo facoltà di procedere sia in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso. V'è da dire però che mentre il secondo comma è applicabile anche alle terre non demaniali gravate da uso civico, il primo comma lascia il posto alla disciplina speciale, rappresentata dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766 e dal suo regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, riguardante il riordino degli usi civici del Regno e il coordinamento delle legislazioni degli Stati preunitari, con l'introduzione di una disciplina uniforme. L'art. 1 di detta legge fa riferimento proprio al c.d. demanio allodiale, definendolo come l'insieme delle terre possedute dagli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune, gravate da usi civici o da qualsiasi altro diritto di godimento promiscuo. Queste terre sono pienamente e liberamente trasferibili con negozi di diritto privato, proprio perché non ne è espressamente vietata la commerciabilità. Diverso è il regime dell'altra tipologia di terre adibite ad uso civico, quali quelle di proprietà dello Stato, che quanto agli atti di disposizione seguono la disciplina del demanio pubblico.

In effetti, si è nel tempo posto il problema dell'equiparabilità del regime giuridico delle terre allodiali a quello previsto per le terre demaniali, stante la sostanziale non indicazione di questa analogia da parte della legge 1766/1917 (5). La dottrina ha speso molto tempo a discernere il regime applicabile alle due diverse tipologie, prima di arrivare ad una sistemazione razionale e stabile (6), mentre in un primo tempo la giurisprudenza ha assimilato il demanio civico universale al demanio pubblico di cui all'art. 822 e ss. c.c., desumendo da tale considerazione la nullità insanabile degli atti di trasferimento di fondi destinati ad uso civico, chiarendo solo successivamente che la natura pubblicistica dei diritti di uso civico non determina un'equiparazione del regime di questi ultimi a quello dei beni demaniali (7). In realtà, ci si è anche chiesti quale fosse la causa di nullità dell'atto dispositivo del terreno destinato ad uso civico, considerata l'assenza di una prescrizione espressa, il che ha fatto

oscillare in particolare tra le tesi dell'illiceità o dell'impossibilità giuridica dell'oggetto (8), della violazione di norma imperativa, dell'insuscettibilità del possesso di fondare un acquisto originario per usucapione (9).

Un importante pronuncia (sempre del 2004) ha chiarito che la cessione tra privati di beni comunali soggetti ad uso civico è nulla non già per illiceità, bensì per impossibilità dell'oggetto o per contrasto con norma imperativa (10). L'imperatività sarebbe quella delle norme istitutive – *supra* richiamate – del demanio civico e si fonderebbe sulla necessità di garantire l'inviolabilità di quelle risorse naturali il cui sfruttamento indiscriminato può porsi in contrasto con l'esigenza di tutela dei diritti della personalità, quali il diritto alla salute e all'ambiente salubre. Su questi temi non è però qui possibile approfondire (11).

Il provvedimento odierno – nell'adombrare la nullità del contratto di compravendita (proprio perché non avente ad oggetto terre allodiali, pur nella parchezza delle motivazioni) che rivelerebbe fra l'altro responsabilità penali in capo alle parti contraenti –, giustamente equipara il regime di autotutela pubblica dei beni demaniali ai beni allodiali, mutuando così nella sostanza la decisione n. 5672 del 2004, declinata nella nuova equipollente versione. La decisione della Suprema Corte sul punto, considerate le riflessioni sin qui svolte e gli orientamenti prevalenti della giurisprudenza costituzionale e di legittimità (e nella sostanziale irrilevanza del motivo di nullità del contratto di compravendita ai fini del decidere), pare corretta pur nella non perfetta chiarezza delle ragioni argomentative, che appaiono a tratti poco fluide.

Un'esemplificazione di come si orientano i poteri autoritativi della pubblica amministrazione in tema di usi civici si può agevolmente ricostruire, osservando le conseguenze connesse alla loro violazione (12), all'imposizione dell'obbligo di restituzione dei frutti (13), all'azione di reintegrazione del demanio (14) anche con riferimento a casi di edificazione abusiva (15).

Emanuele Guerrieri Ciaceri

(5) Per una rassegna di giurisprudenza e commento alla l. 16 giugno 1927, n. 1766, v. FLORES - SINISCALCHI - TAMBURINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, 1956. Cfr. anche Cass. 16 luglio 1958, n. 2598, in *Riv. giur. umbro-abruzz.*, 1960, 197; Cass. 16 luglio 1957, n. 2903, in *Giur. agr. it.*, 1958, 122; Cass. 10 ottobre 1958, n. 3204, *ivi*, 1959, 60.

(6) Sul presupposto del dominio collettivo del bene, si è sostenuta la sua incommerciabilità, qualificando il relativo atto di trasferimento come vendita di cosa altrui, come tale nulla, o quanto meno inefficace nei confronti della collettività dei *cives*. Cfr. ANDRINI, *Usi civici ed attività notarile*, in *Vita not.*, 1991, 227 e ss. È stata poi affermata la nullità per mancanza nell'oggetto di uno dei requisiti previsti dall'art. 1345 c.c., in particolare quello della possibilità giuridica - come da ultimo affermato anche dalla Cassazione (vedi nota 10). Cfr. DI SALVO, *Forme di sanatoria nell'occupazione dei terreni del demanio civico*, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 119. Si vedano altresì CIMATTI, *È nullo per impossibilità dell'oggetto, il contratto preliminare per un fondo gravato da uso civico*, in questa *Riv.*, 1998, 99 e Casu, *Brevi note in tema di vendita di immobile costruito abusivamente su terreno gravato da uso civico*, in *Riv. not.*, vol. 59, fasc. 6, 2005, 1402-1404.

(7) Cfr. Cass. 19 ottobre 1967, n. 2553, in *Giust. civ.*, 1968, I, 263; Cass. 12 dicembre 1953, n. 3690, in *Giur. cass. civ.*, 1953, V, 396; della questione dell'equiparabilità dei beni civici ai beni demaniali in senso stretto si è interessato anche il giudice costituzionale. Cfr. Corte cost. 25 maggio 1997, n. 67, in *Foro it.*, 1967, I, 1957, che, diversamente che per i terreni privati gravati da usi civici, ha dichiarato l'inespropriabilità dei terreni ceduti alla popolazione per effetto della liquidazione degli usi civici; Corte cost. 30 dicembre 1961, n. 78, *ivi*,

1962, I, 940 e Corte cost. 17 dicembre 1987, n. 526, in *Giur. it.*, 1989, I, 11, 1304, che hanno ribadito che i terreni di proprietà demaniale civica non sono espropriabili per pubblica utilità. Corte cost. 11 luglio 1989, n. 391, in *Foro it.*, 1990, I, 1806, ha però precisato che, contrariamente ai beni demaniali in senso stretto e tecnico, le terre civiche non sono oggetto di inalienabilità assoluta, ma di una «alienabilità controllata». Da ultimo, con la sentenza 10 maggio 1995, n. 156, in questa *Riv.*, con nota di PETRONIO, *Esproprio di terre di uso civico e partecipazione della Regione*, la Corte cost. ha riaffermato che i terreni privati sono espropriabili anche se gravati da usi, tralasciando la questione dell'espropriabilità delle terre civiche. Anche la giurisprudenza della Suprema Corte è nel senso che, in tanto è possibile la valida alienazione dei terreni d'uso civico in quanto sia avvenuta la «sdemanializzazione» del bene. V. Cass. 11 giugno 1973, n. 1671, in *Foro it., Rep.*, 1973, usi civici, n. 10 e Cass. 14 marzo 1959, n. 759, in *Riv. dir. agr.*, 1959, II, 149.

(8) Cfr. Cass. 28 novembre 1977, n. 4120, in *Giust. civ.*, 1978, I, 967 e Cass. 10 novembre 1980, n. 6017, in *Giur. it.*, 1982, I, 1621.

(9) Cass. 25 maggio 1995, n. 6231, in *Giust. civ. Mass.*, 1992, fasc. 5.

(10) Cass. 3 febbraio 2004, n. 1940, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 186.

(11) Per ampi approfondimenti su tali temi si veda RUMOLO, *Usi civici e validità del contratto*, in *Notariato*, fasc. 2, 2005, 135 e ss.

(12) Cass. 20 dicembre 1996, n. 11397, cit.

(13) Cass. 27 aprile 1998, n. 4269, con nota redazionale, in questa *Riv.*, 1999, 228.

(14) Cass. Sez. Un. 2 aprile 1998, n. 3385, in questa *Riv.*, 1999, 252.

(15) Cons. Stato, Sez. IV 11 novembre 2003, n. 8365, in *Riv. giur. amb.*, vol. 19, fasc. 3-4, 2004, 493-499, con nota di A.F. FERRANTE.

Cass. Sez. Lav. - 8-2-2008, n. 3081 - Sciarelli, pres.; Celentano, est.; Matera, P.M. (conf.) - INPS (avv. Fagiani e altro) c. S.R. (n.c.). (*Conferma App. Lecce 27 gennaio 2004*)

Previdenza sociale - Assegni familiari - Braccianti agricoli - Diritto agli assegni per il nucleo familiare - Presupposti oggettivi - Applicabilità dell'art. 14, d.p.r. n. 797 del 1955 - Esclusione - Svolgimento di prestazione lavorativa per una settimana precedente l'impedimento al lavoro - Necessità - Esclusione - Fondamento. (D.l. 13 marzo 1988, n. 69, conv. in l. 13 maggio 1988, n. 153, art. 2; d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, artt. 14, 17, 65, 66)

Ai fini di valutare la sussistenza del diritto dei lavoratori agricoli giornalieri all'erogazione dell'assegno per il nucleo familiare, previsto dall'art. 2 del d.l. 13 marzo 1988, n. 69 (convertito, con modificazioni, nella l. 13 maggio 1988, n. 153) non può applicarsi la disposizione contenuta nell'art. 14 del d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, che prevede la continuazione del diritto agli assegni solo in favore di quei lavoratori che risultino alle dipendenze di un datore di lavoro da un periodo di tempo non inferiore ad una settimana, essendo invece sufficiente accertare che il lavoratore abbia effettuato il numero minimo di giornate lavorative necessario ai fini della copertura assicurativa per ottenere l'indennità per astensione obbligatoria e facoltativa per maternità, atteso che la prestazione lavorativa dei giornalieri agricoli è, per definizione, saltuaria e che, diversamente argomentando, l'applicazione dell'art. 14, d.p.r. n. 797 del 1955 citato determinerebbe la subordinazione del diritto delle braccianti agricole madri a fattori statisticamente indipendenti dalla natura del lavoro svolto (1).

(*Omissis*)

1. La difesa dell'INPS denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 14, comma 1, n. 3, e 17 del d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, nonché vizio di motivazione.

Esponde che il d.l. n. 69 del 1988, convertito con modificazioni nella legge n. 153/1988, ha istituito l'assegno per il nucleo familiare, rinviando, per quanto non previsto, alle norme contenute nel testo unico sugli assegni familiari (TUAFF).

Gli assegni familiari per i lavoratori agricoli sono previsti dagli artt. 65 e 66 del TUAFF; nulla disponendo tali articoli quanto al sorgere del diritto, deve trovare applicazione l'art. 14, il cui terzo comma stabilisce che le lavoratrici madri, cui il diritto agli assegni familiari è riconosciuto dall'art. 17 per tutto il periodo di astensione obbligatoria e facoltativa, possono continuare a beneficiare in tali periodi di assenza dal lavoro purché risultino alle dipendenze di un datore di lavoro per un periodo di tempo non inferiore ad una settimana prima che si verifichi l'evento protetto.

Deduce che il richiamo all'art. 8 della l. 12 marzo 1968, n. 334 è inconferente; che la soluzione accolta dalla Corte leccese poteva sostenersi con qualche fondamento nel passato, allorché l'erogazione degli assegni familiari ai lavoratori agricoli prescindeva dalla effettiva occupazione e veniva effettuata sulla base di un numero di giornate preventivamente attribuite; che, una volta sostituito l'accertamento presuntivo con quello effettivo (d.l. n. 7 del 1970 e n. 387 del 1972), il nuovo sistema di rilevamento della mano d'opera consente di verificare la ricorrenza del requisito occupazionale.

Aggiunge che, per superare le incertezze che ancora potevano aversi nell'accertamento, il Consiglio di amministrazione dell'INPS, con deliberazione n. 32 del 1° aprile 1977 ha deciso di ritenere sussistenti i requisiti di legge allorché sia dimostrata da parte dei lavoratori, compresi gli agricoli, una prestazione d'opera per sei giorni non consecutivi nei trenta giorni precedenti il verificarsi dell'evento che dà diritto alla continuazione della corresponsione degli assegni.

2. Il ricorso sottopone alla Corte una questione sulla quale si è manifestato un contrasto di giurisprudenza.

Con la sentenza n. 3864 del 16 novembre 2005/22 febbraio 2006 è stato affermato che, per valutare la sussistenza del diritto dei lavoratori agricoli giornalieri alla continuazione della erogazione dell'assegno per il nucleo familiare, previsto dal-

l'art. 2 del d.l. 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, nella l. 13 maggio 1988, n. 153, non può applicarsi la disposizione contenuta nell'art. 14 del d.p.r. n. 797 del 1955, attesa la particolarità della prestazione lavorativa dei giornalieri, priva del carattere della continuità e abitualmente prestata alle dipendenze di più datori di lavoro.

La sentenza n. 14608 del 12 dicembre 2005/23 giugno 2006 ha invece affermato che anche per i braccianti agricoli occorre fare riferimento, per accertare i presupposti per l'insorgenza del diritto all'assegno per il nucleo familiare e alla sua decorrenza in caso di astensione dal lavoro per maternità, alla normativa generale dettata dagli artt. 14 e 17 del d.p.r. n. 797 del 1955: le lavoratrici agricole giornalieri possono continuare a fruire dell'assegno per il nucleo familiare per i periodi di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro per maternità a condizione che, immediatamente prima dell'evento protetto, risultino alle dipendenze di un datore di lavoro da almeno una settimana.

3. Ritiene il Collegio che meriti di essere condivisa, per le argomentazioni che seguono, la decisione n. 3864 del 2006.

L'art. 2 del d.l. 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modifiche, nella l. 13 maggio 1988, n. 153, ha introdotto per i lavoratori dipendenti ed i pensionati da lavoro dipendente, oltre che per i lavoratori assistiti dall'assicurazione contro la tubercolosi, l'assegno per il nucleo familiare in sostituzione degli assegni familiari e delle quote di aggiunta di famiglia.

Il comma 3 dell'art. 2 dispone che si osservano, per quanto non previsto, le norme contenute nel testo unico sugli assegni familiari, approvato con d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, e successive modificazioni ed integrazioni.

Vanno quindi esaminati gli artt. 14 e 17 del d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797; nonché, per quanto concerne gli avventizi o giornalieri di campagna (come il d.p.r. n. 797/55 definisce i braccianti agricoli), gli artt. 65 e 66 dello stesso testo unico.

L'art. 14 dispone al primo comma: «Ai lavoratori che risultino alle dipendenze di un datore di lavoro per un periodo di tempo non inferiore ad una settimana, gli assegni familiari continuano ad essere corrisposti subordinatamente alle condizioni ed ai limiti stabiliti negli artt. 15, 16 e 17: 1) in caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale; 2) in caso di assenza dal lavoro per malattia; 3) in caso di assenza obbligatoria dal lavoro a causa di gravidanza o puerperio».

Il primo comma dell'art. 17 dispone: «In caso di assenza dal lavoro per gravidanza e puerperio, gli assegni familiari sono dovuti per tutto il periodo di astensione obbligatoria o facoltativa, precedente o successiva al parto, di cui alla l. 26 agosto 1950, n. 860, modificata con la l. 23 maggio 1951, n. 594».

Per quanto concerne i braccianti agricoli la spettanza e le modalità di erogazione degli assegni familiari sono previste dagli artt. 65 e 66 del T.U.

L'art. 65 statuisce: «Per l'agricoltura gli assegni familiari vengono corrisposti: 1) per gli impiegati, per i salariati fissi e per i compartecipanti collettivi in ragione di 26 giornate per ciascun mese; 2) per gli obbligati o braccianti fissi in ragione del numero annuo delle giornate di lavoro ad essi contrattualmente assegnate; 3) per gli avventizi o giornalieri di campagna e per i compartecipanti individuali in ragione del numero delle giornate di occupazione accertate per ciascun lavoratore, o allo stesso attribuito in base alla sua appartenenza ad una delle quattro sottocategorie dei permanenti, abituali, occasionali ed eccezionali, di cui alle lettere c), d), e), f) dell'art. 3 del d.lgs. lgt. 9 aprile 1946, n. 212, secondo le deliberazioni adottate dalla Commissione provinciale prevista dall'art. 5 del r.d. 24 settembre 1940, n. 1949».

L'art. 66 dispone: «Ai lavoratori dell'agricoltura per i quali si applicano le norme sui contributi unificati di cui al regio d.l. 28 novembre 1938, n. 739 (*recte*: 2138), convertito nella l. 3 giugno 1939, n. 739, e successive modificazioni e integrazioni, gli assegni familiari sono annualmente erogati dall'Istituto nazionale della previdenza sociale: a) per i salariati fissi, obbligati e categorie assimilabili in quattro rate trimestrali uguali; b) per gli avventizi e giornalieri di campagna nei primi tre trimestri in ragione di un quarto delle giornate attribuite nell'anno precedente e nell'ultimo trimestre nell'ammontare corrispondente alla differenza tra gli assegni familiari liquidati a titolo di acconti nei precedenti trimestri e quelli spettanti in base al numero di giornate attribuite per l'anno».

Il capo secondo del titolo terzo del d.p.r. n. 797, sugli occupati in agricoltura, non detta regole particolari per quanto concerne la spettanza degli assegni familiari durante i periodi di assenza dal lavoro per malattia, comune o professionale, infortunio, gravidanza o puerperio.

Questa Corte (Cass., 11 novembre 2004, n. 20014) ha già sottolineato che il legislatore, «proprio in considerazione della aleatorietà e saltuarietà del lavoro dei braccianti agricoli, ha ritenuto equo e sufficiente l'espletamento di 51 giornate lavorative nell'arco dell'intero anno ai fini dell'instaurazione di un valido rapporto assicurativo con conseguente diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro le malattie e quelle in favore delle lavoratrici madri».

Tale orientamento, ripreso dalla decisione n. 3864 del 2006, merita di essere condiviso.

Il lavoro dei giornalieri di campagna è, per definizione, saltuario. Ove dovesse applicarsi la disposizione di cui all'art. 14 (sui presupposti per la sussistenza del diritto a *continuare* a percepire gli assegni durante determinate assenze per eventi protetti), il diritto all'assegno delle braccianti agricole madri resterebbe subordinato, come ha rilevato la sentenza n. 3864/06, ad un fatto statisticamente non connesso all'oggettiva natura del lavoro svolto, comportando la negazione del diritto nella maggior parte dei casi.

Una interpretazione costituzionalmente orientata del testo unico del 1955 induce quindi ad affermare il seguente principio di diritto: «Per valutare la sussistenza del diritto dei lavoratori agricoli giornalieri a continuare a fruire dell'assegno per il nucleo familiare, di cui all'art. 2 del d.l. 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, nella l. 13 maggio 1988, n. 153, durante i periodi di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro per gravidanza o puerperio, non può applicarsi la disposizione contenuta nell'art. 14 del d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797 (che prevede la continuazione del diritto agli assegni in favore di quei lavoratori che risultino alle dipendenze di un datore di lavoro per un periodo di tempo non inferiore ad una settimana), essendo invece sufficiente accertare che il lavoratore abbia effettuato il numero minimo di giornate lavorative necessarie ai fini della copertura assicurativa per ottenere l'indennità per astensione obbligatoria e facoltativa per maternità».

Il ricorso dell'INPS va pertanto rigettato. (*Omissis*)

(1) IL DIRITTO ALL'ASSEGNO PER IL NUCLEO FAMILIARE DELLE OPERAIE AGRICOLE A TEMPO DETERMINATO DURANTE I PERIODI DI ASTENSIONE OBBLIGATORIA E FACOLTATIVA DAL LAVORO PER GRAVIDANZA E PUERPERIO.

1. L'art. 2 del d.l. 13 marzo 1968, n. 59, convertito in l. 13 maggio 1988, n. 153, ha previsto nel settore del lavoro dipendente, compreso quello agricolo, l'istituzione dell'assegno per il nucleo familiare in sostituzione degli assegni familiari disciplinati dal relativo T.U. approvato con d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, nell'ambito del quale ai lavoratori agricoli erano riservate alcune norme particolari.

La nuova normativa, pur essendo di applicazione generale, non disciplina compiutamente la materia, tant'è che lo stesso art. 2 del citato d.l. n. 69 del 1988, al comma 3 ha disposto: «Si osservano, per quanto non previsto dal presente articolo, le norme contenute nel testo unico sugli assegni familiari, approvato con d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, e successive modificazioni ed integrazioni».

In virtù di tale disposizione trovano ancora applicazione le norme del citato T.U. relative all'insorgenza del diritto ed alle modalità di erogazione dell'assegno in questione nei confronti dei lavoratori agricoli a tempo determinato (artt. 65 e 66) ed alla sua corresponsione agli stessi soggetti per i periodi di impossibilità lavorativa in caso di infortunio, malattia professionale e generi-

ca, gravidanza e puerperio (artt. 14-17).

2. L'art. 65 del d.p.r. n. 797 del 1955, nel testo modificato dall'art. 16, l. 17 ottobre 1961, n. 1038, reca, per quanto qui interessa, e cioè relativamente ai lavoratori agricoli a tempo determinato (prima denominati braccianti avventizi o giornalieri di campagna), la seguente disposizione: «Per l'agricoltura gli assegni familiari vengono corrisposti: [...] 3) per gli avventizi o giornalieri di campagna e per i partecipanti individuali in ragione del numero delle giornate di occupazione accertate per ciascun lavoratore, o allo stesso attribuite in base alla sua appartenenza ad una delle quattro sottocategorie dei permanenti, abituali, occasionali ed eccezionali, di cui alle lettere c), d), e), f), dell'art. 3 del d.lgs. lgt. 9 aprile 1946, n. 212, secondo le deliberazioni adottate dalla Commissione provinciale prevista dall'art. 5 del r.d. 24 settembre 1940, n. 1949».

Ricordo, a questo proposito, che i braccianti agricoli *permanent* sono quei lavoratori subordinati con occupazione annua superiore a 200 giornate lavorative; i braccianti *abituali* sono quelli con occupazione annua da 151 a 200 giornate lavorative; i braccianti *occasional* sono quelli con occupazione annua da 101 a 150 giornate lavorative; i braccianti *eccezionali* sono quelli con occupazione annua da 51 a 100 giornate lavorative. Il numero minimo di 51 giornate lavorative annue è richiesto ai fini dell'iscrizione negli elenchi nominativi e della conseguente assunzione della qualità di soggetto assicurato ai fini previdenziali ed assistenziali. La distinzione nelle suddette sottocategorie è venuta meno sul piano generale, essendo stata superata dalla ripartizione degli operai agricoli nelle due sottocategorie degli operai a tempo indeterminato ed operai a tempo determinato, ma ha conservato una residuale valenza soprattutto ai fini previdenziali in quanto ad esse sono specificamente correlati il diritto e l'entità di alcune delle prestazioni spettanti.

L'art. 66 dispone che, ai lavoratori dell'agricoltura per i quali si applicano le norme sui contributi unificati e quindi anche le procedure per la loro iscrizione negli elenchi nominativi, come nel caso che qui ci interessa, gli assegni familiari sono annualmente erogati dall'INPS con la corresponsione di acconti trimestrali in ragione di un quarto delle giornate attribuite in relazione all'iscrizione negli elenchi dell'anno precedente con conguaglio, nel corso del quarto trimestre, della differenza tra gli acconti corrisposti e l'ammontare degli assegni spettanti in base al numero delle giornate attribuite per l'anno di riferimento.

3. La fattispecie decisa dalla sentenza in commento riguarda la compatibilità delle disposizioni di cui agli artt. 14 e 17 del T.U. n. 797 del 1955, riguardanti la conservazione del diritto agli assegni in caso di astensione dal lavoro per gravidanza e puerperio, con il sistema sopra delineato dell'acquisizione del diritto e delle modalità di erogazione degli assegni alle operaie agricole a tempo determinato.

L'art. 14 cit. dispone al primo comma: «Ai lavoratori che risultino alle dipendenze di un datore di lavoro per un periodo di tempo non inferiore ad una settimana, gli assegni familiari continuano ad essere corrisposti subordinatamente alle condizioni e ai limiti stabiliti negli artt. 15, 16 e 17: 1) in caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale; 2) in caso di assenza dal lavoro per malattia; 3) in caso di assenza obbligatoria dal lavoro a causa di gravidanza o puerperio».

L'art. 17 dispone: «In caso di assenza dal lavoro per gravidanza o puerperio, gli assegni familiari sono dovuti per tutto il periodo di astensione dal lavoro obbligatoria o facoltativa, precedente o successiva al parto, di cui

alla l. 26 agosto 1950, n. 860, modificata con la l. 30 maggio 1951, n. 394». (La disciplina del diritto alle astensioni, obbligatoria e facoltativa, dal lavoro per gravidanza e puerperio, è stata successivamente modificata da altri provvedimenti legislativi; v., ora, il d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151).

Una prima osservazione sul contenuto testuale delle disposizioni sopra richiamate. Il punto 3 dell'art. 14 fa riferimento ai soli casi di «assenza *obbligatoria* dal lavoro a causa di gravidanza o puerperio», nulla specificando per l'assenza *facoltativa*, per cui sembrerebbe che quest'ultima non sia compresa nella relativa previsione normativa. Sennonché la affermata subordinazione della sua applicazione alle condizioni e ai limiti stabiliti nell'art. 17, ne allarga evidentemente il contenuto a tutti i casi contemplati in quest'ultimo articolo; e mi sembra che, in linea di fatto, in tal senso è orientata senza distinzioni la giurisprudenza.

Altra osservazione riguarda la *ratio* della disposizione dell'art. 14 anche tenendo conto della terminologia adottata: essa mira a confermare il diritto agli assegni per chi già ne godeva prima del verificarsi dell'evento sospensivo dell'attività lavorativa. Ma la tipologia casistica tenuta presente all'atto della formulazione della norma, era forse quella del lavoratore assunto senza prefissione di termine o anche a tempo determinato, ma non in via meramente occasionale e saltuaria (alla giornata), che, quindi, aveva acquisito il diritto alla corresponsione degli assegni dei quali si è disposta la *continuazione* del godimento anche dopo l'intervento degli eventi interruttivi della prestazione lavorativa. Ma l'assenza di specifiche limitazioni esplicite, dà, d'altro canto, alla disposizione carattere di generalità, salvo il limite della arbitrarietà o impossibilità applicativa.

Di tanto, mi sembra, si era reso conto lo stesso Istituto previdenziale, il quale – tenuto conto, evidentemente, del carattere ampiamente discontinuo e frammentato del lavoro prestato da molti braccianti agricoli (specialmente di quelli a limitata occupazione nel corso dell'anno) per i quali l'accertamento ai fini dell'iscrizione negli elenchi si avvaleva molto spesso di elementi non certi ma presuntivi – aveva fatto ricorso, in sede amministrativa, come deduco dalle motivazioni della sentenza annotata, ad interpretazioni di dubbia legittimità che prevedevano criteri sostitutivi di quelli formalmente indicati nella norma ma ad essi finalisticamente orientati, al fine di consentirne in qualche modo l'applicazione.

Sotto questo aspetto, l'ordinamento previdenziale agricolo si è, in tempi più recenti, notevolmente modificato prevedendo procedure più dirette dell'accertamento dei lavoratori agricoli a tempo determinato, basato su dichiarazioni trimestrali dei singoli datori di lavoro circa i lavoratori occupati e relativi periodi di occupazione, dai quali si ricavano, previo controllo, elenchi trimestrali le cui risultanze confluiscono, ad anno concluso, nell'elenco annuale che, sottoposto al vaglio delle Commissioni circoscrizionali per il collocamento in agricoltura (composta prevalentemente di rappresentanti sindacali di categoria) e debitamente pubblicati, diventano oggetto di contestazione da parte di tutti gli interessati (lavoratori, datori di lavoro ed Istituto previdenziale) e, quindi, fonte di riferimento per l'erogazione delle varie prestazioni previdenziali (1).

Ma queste innovazioni, pur consentendo la possibilità di individuazione dei periodi di occupazione dei

lavoratori agricoli a tempo determinato, lasciano inalterato il sistema degli elenchi nominativi e la possibilità di abusi specie se si tiene conto del notevole divario esistente, nel settore, tra entità dei contributi previdenziali corrisposti dai soggetti obbligati e l'entità dei benefici che possono conseguire in favore dei soggetti protetti, soprattutto in casi particolari.

4. Le surriportate osservazioni se non giustificano, spiegano in parte, le difficoltà interpretative in sede giurisdizionale delle norme che riguardano la previdenza agricola, come nella fattispecie oggetto della decisione in commento.

Questa ha come riferimento conforme – richiamato in motivazione – Cass. 22 febbraio 2006, n. 3860 (2), che ha ritenuto inapplicabile la disposizione dell'art. 14 d.p.r. n. 797 del 1955 agli operai agricoli a tempo determinato (braccianti agricoli) per il rilievo delle particolarità della loro prestazione lavorativa priva del carattere della continuità e abitualmente prestata alle dipendenze di più datori di lavoro.

In senso contrario si è pronunciata Cass. 23 giugno 2006, n. 14608 (3) la cui massima recita: «Le modalità di erogazione degli assegni per il nucleo familiare in favore dei braccianti agricoli sono previste dagli artt. 65 e 66 TUAF, tuttavia, nel silenzio di dette norme quanto ai presupposti per l'insorgenza del diritto e alla relativa decorrenza, occorre fare riferimento ove, come nella specie, il beneficio venga richiesto da bracciante agricola in astensione dal lavoro per maternità, alla normativa generale che disciplina il diritto delle lavoratrici madri agli assegni familiari e regola i suddetti profili (artt. 14 e 17 TUAF), atteso il rinvio alla disciplina degli assegni familiari contenuto nella normativa che prevede il beneficio e l'assenza di una normativa speciale nei confronti delle braccianti agricole».

In mancanza di elementi più diffusi di giudizio, evidentemente esposti nella motivazione della suddetta sentenza, mi verrebbe da osservare che il testo del richiamato art. 17 del TUAF – che ho riportato *supra* – sembrerebbe addirittura configurare un diritto alla corresponsione dell'assegno per il nucleo familiare direttamente consequenziale («gli assegni familiari sono dovuti per tutto il periodo di astensione» ecc.) all'erogazione dell'indennità di maternità, per il cui godimento è sufficiente che le operaie agricole a tempo determinato possano far valere l'iscrizione negli elenchi nominativi dell'anno precedente o in quello dello stesso anno di riferimento, per almeno 51 giornate lavorative (4). Nel caso che ha dato origine alla controversia decisa con la sentenza annotata, sembrerebbe che l'indennità di maternità sia stata debitamente corrisposta, sia per il periodo di astensione obbligatoria che per quello di astensione facoltativa, atteso che la lavoratrice interessata in sede di ricorso giudiziario ha lamentato solo la mancata corresponsione, per il periodo di astensione facoltativa, dell'assegno per il nucleo familiare.

In conclusione, la definizione della controversia esaminata può ritenersi sostanzialmente corretta sul piano strettamente giuridico, occorrendo, al contrario, per altra e diversa ipotesi di interpretazione, una più esplicita e precisa formulazione della normativa da applicare.

Carlo Gatta

(1) Per più ampie notizie rinvio a GATTA, *Le prestazioni previdenziali dei lavoratori agricoli: principi generali e specificità, aspetti problematici*, in *Inform. prev.*, 2002, 1710 ss.

(2) In questa Riv. (M), 2007, 64.

(3) In *Giust. civ. Mass.*, 2006, 1662.

(4) V. *amplius*, GATTA, *op. loc. cit.*, 1727 ss.

Cass. Sez. Lav. - 6-2-2008, n. 2774 - Senese, pres.; Roselli, est.; Matera, P.M. (conf.) - Direzione provinciale del lavoro di Potenza (Avv. gen. Stato) c. Robbe (avv. Lomio). (Cassa e decide nel merito Trib. Melfi 16 aprile 2003)

Lavoro - Lavoro subordinato - Costituzione del rapporto - Assunzione - Collocamento al lavoro - Violazione delle norme sul collocamento - Lavoro agricolo - Omessa comunicazione all'INPS del prolungamento del rapporto di lavoro oltre l'iniziale termine di scadenza - Sanzionabilità - Fondamento. (D.l. 1° ottobre 1996, n. 510, conv. in l. 28 novembre 1996, n. 608, art. 9 quater)

In materia di lavoro agricolo, l'art. 9 quater, quarto comma, del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510 - convertito nella legge n. 608 del 1996 - sussume nel suo ambito applicativo anche l'omessa comunicazione all'INPS del prolungamento del rapporto di lavoro oltre l'iniziale termine di scadenza, posto che anche la descritta condotta viola l'interesse dell'Istituto alla tempestiva ed analitica conoscenza del rapporto di lavoro in corso, risultando comunque indifferente che il rapporto prolungato abbia caratteristiche del tutto uguali rispetto a quelle del rapporto per cui già era avvenuta la comunicazione. Ne consegue che la mancata ottemperanza dell'obbligo di comunicazione è autonomamente sanzionata dal successivo comma 18 (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - Ritenuto che con sentenza del 16 aprile 2003 il Tribunale di Melfi, in accoglimento dell'opposizione proposta da Nicola Robbe, annullava l'ordinanza-ingiunzione emessa dalla Direzione provinciale del lavoro di Potenza ed avente ad oggetto una sanzione amministrativa per violazione dell'art. 9 quater, comma 4, d.l. n. 510 del 1996 conv. in legge n. 608 del 1996, ossia per avere assunto lavoratori agricoli a tempo determinato ed aver prolungato il rapporto di lavoro oltre la data di scadenza del 31 agosto 2000 senza comunicare tempestivamente all'INPS il prolungamento;

che ad avviso del Tribunale l'illecito di omessa comunicazione non poteva comprendere la concreta fattispecie in cui l'assunzione dei lavoratori era stata regolarmente comunicata, mentre era mancata soltanto la comunicazione del prolungamento;

che contro questa sentenza ricorre per cassazione la Direzione provinciale del lavoro mentre il Robbe resiste con controricorso.

Considerato che con unico motivo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 9 quater cit., commi 3, 4, 5, 18 e omessa motivazione, sostenendo doversi parificare, nella qualificazione di illecito amministrativo e nell'irrogazione della relativa sanzione, l'omessa comunicazione all'INPS dell'assunzione di lavoratori agricoli temporanei all'omessa comunicazione del prolungamento del rapporto di lavoro oltre l'iniziale termine di scadenza;

che il motivo è fondato;

che il rapporto di lavoro agricolo temporaneo è caratterizzato da elementi di fatto, concernenti le mansioni, il livello di inquadramento, la retribuzione, le giornate di lavoro previste, che il datore deve portare tempestivamente a conoscenza dell'Istituto previdenziale;

che la dettagliata conoscenza di questi elementi del rapporto di lavoro viene assicurata anche dalla forma vincolata della comunicazione, da eseguire mediante documenti tratti

dal registro d'impresa rilasciato dall'INPS ai sensi dell'art. 9 quater cit. (Cass. 9 agosto 2003, n. 12031 e 9 marzo 2004 n. 4781);

che infatti il comma 3 stabilisce che nella sezione matricola e paga del registro d'impresa debbono essere iscritti tutti gli operai, nell'ordine cronologico della loro assunzione, con l'indicazione dei dati anagrafici, del codice fiscale, ecc. e che in particolare per i lavoratori a tempo determinato vanno indicate (secondo periodo comma terzo) la tipologia della lavorazione, le giornate di lavoro previste ed il relativo periodo di svolgimento;

che per il comma 4 un esemplare della detta sezione va inviato all'INPS entro cinque giorni dall'assunzione, mentre per il comma 5 in caso di assunzione a tempo determinato la registrazione nella sezione deve essere effettuata con riferimento a ciascuna fase o periodo lavorativo. È consentita altresì un'unica registrazione qualora l'assunzione riguardi più fasi o periodi lavorativi, a condizione che gli stessi siano preventivamente indicati con le relative giornate;

che il comma 18 commina la sanzione amministrativa pecuniaria in caso di «violazione degli obblighi di cui al comma 4»;

che la lesione dell'interesse dell'Istituto a questa tempestiva e tanto analitica conoscenza si realizza anche quando, compiuta dal datore la comunicazione, il rapporto si svolga con caratteristiche così diverse da quelle denunciate da potersi ravvisare un rapporto sostanzialmente differente;

che ciò si è verificato nel caso di specie, in cui, finito il rapporto comunicato, le parti hanno concordato di iniziare un nuovo rapporto, non importa se con caratteristiche uguali a quello precedente, ma comunque non tempestivamente rese note all'INPS, bastando la diversità temporale a differenziare i due rapporti;

che pertanto legittimamente la pubblica amministrazione irrogò la sanzione;

che, accolto il ricorso e cassata la sentenza impugnata, l'opposizione all'ingiunzione può essere rigettata ai sensi dell'art. 384, primo comma, c.p.c., mentre la peculiarità del caso concreto, in cui il datore di lavoro non omise del tutto ma ritardò di qualche giorno la comunicazione della prosecuzione del rapporto, induce a compensare le spese dell'intero processo.

P.Q.M. la Corte accoglie il ricorso.

(Omissis)

*

(1) Decisione corretta. I due precedenti giurisprudenziali in materia, richiamati in motivazione, possono leggersi in questa Riv. e precisamente: Cass. 9 agosto 2003, n. 12031, *ivi*, 2004, 404 con nota di A. FONTANA, *Assunzione diretta di manodopera agricola e relativo obbligo di comunicazione alla Sezione circoscrizionale per l'impiego*; Cass.

9 marzo 2004, n. 4781, *ivi*, 2006, 44 con nota di C. GATTA, *Applicabilità delle sanzioni amministrative previste dall'art. 9 quater, comma 18, legge n. 608/1996 per inosservanza degli obblighi di comunicazione a diversi soggetti, nei termini e con le modalità indicati nel comma 4 dello stesso articolo, dell'assunzione di lavoratori agricoli.* (C.G.)

Cass. Sez. III Civ. - 27-9-2007, n. 20342 - Vittoria pres.; Finocchiaro, est.; Scardaccione, P.M. (conf.) - Pagnanelli (avv. Raviele) c. Pagnanelli (avv. Natalizio). (Cassa con rinvio App. Roma, Sez. spec. agr. 6 aprile 2005)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Convocazione delle parti entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'istante - Mancata comparizione della parte intimata - Instaurazione del giudizio anteriormente al maturarsi del termine di sessanta giorni di cui al comma 5, art. 46, legge 203/1982 - Validità. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Colui che intenda proporre in giudizio una domanda relativa ad una controversia in materia di contratti agrari, esauritasi la fase dell'obbligatorio tentativo di conciliazione, non è tenuto ad aspettare il decorso di sessanta giorni dalla data in cui ha chiesto l'esperimento del tentativo stesso (1).

(Omissis)

Assume la sentenza ora impugnata (...) che nella specie deve trovare applicazione il disposto di cui all'art. 46, comma 5 (...) (il giudizio promosso prima del decorso di sessanta giorni dall'invio della iniziale richiesta del tentativo di conciliazione da parte dei ricorrenti) e non il comma 4 (tentativo non riuscito di conciliazione).

L'assunto è manifestamente infondato.

Con l'art. 46 in esame il legislatore - come riconosciuto dalla dottrina e dalla pacifica giurisprudenza in argomento - ha inteso offrire alle parti (anche allo scopo di ridurre il contenzioso in materia agraria) la possibilità di definire bonariamente le loro controversie, senza ricorrere all'autorità giurisdizionale.

Allo scopo è stato previsto che prima di adire il giudice le parti si incontrino e esponano le proprie (contrapposte) posizioni, in ordine alla controversia, innanzi a un soggetto «terzo» quale l'Ispettorato provinciale dell'agricoltura.

Se, peraltro, da un lato, è onere della parte che intende proporre la domanda sollecitare il tentativo di conciliazione in parola, dall'altro non esiste un corrispondente obbligo, né per

la parte attrice, né - tantomeno - per l'altra, di partecipare al detto tentativo.

Deriva da quanto precede, pertanto, che qualora l'attore abbia inviato la richiesta di cui all'art. 46, comma 1, e l'Ispettorato abbia convocato le parti e queste (o una di queste) non si sono (o non si è) presentate(a) innanzi all'Ispettorato per esporre le proprie ragioni e tentare una definizione bonaria della controversia il precetto normativo è stato puntualmente osservato senza che sia necessario attendere anche il decorso di sessanta giorni dall'invio della primitiva richiesta.

In altri termini, l'art. 46, comma 4 - con conseguente possibilità dell'attore di instaurare il giudizio senza dovere attendere il maturarsi del termine di 60 giorni di cui al successivo comma 5 - trova applicazione - come puntualmente invocato dagli odierni ricorrenti - sia nella eventualità la conciliazione non riesca per essere le posizioni delle parti così «distanti» da non trovare un punto di contatto, sia nell'ipotesi - come si è verificato nella specie - una delle parti abbia ritenuto di non partecipare all'incontro fissato dall'Ispettorato (così manifestando la propria indisponibilità a una soluzione amichevole della controversia).

(Omissis)

*

(1) Non si rinvencono precedenti editi. Il principio di diritto appare tuttavia corretto. La legge sui contratti agrari del 1982, infatti, configura il tentativo di conciliazione come una condizione di proponibilità dell'azione processuale in materia di contratti agrari. La norma, in altre parole, prevede che colui che intenda agire in materia agraria debba necessariamente sollecitare una conciliazione in sede avanti all'organo amministrativo dell'I.P.A. Onere cui è tenuto non solo l'attore in via principale, quanto colui che agisce in via riconvenzionale e puranco l'interveniente volontario.

Il legislatore riformista del 1982, come noto, ha delineato l'istituto processuale in parola come una fase antecedente la controversia giudiziale, necessaria quantunque, sostanzialmente inutile. Come disvelato, sin dall'inizio, dalla dottrina, la maggiore perplessità suscitata dall'istituto in questione concerne la circostanza che l'I.P.A., in quanto semplice organo amministrativo, non dispone di alcuno strumento di pressione nei confronti delle parti per indurle alla conciliazione (COSTATO L., *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, 1085). Ed ancora, incredibilmente la legge non prevede l'obbligatorietà della presenza delle parti, non essendo la comparizione delle stesse assistita da alcun provvedimento coercitivo e sanzionatorio (in tal

senso, CALABRESE D., *I patti agrari*, Padova, 2004, 188).

Questo perché se anche la conciliazione riesce, atteso che alla formazione del relativo processo verbale di conciliazione non partecipa alcun magistrato, difficilmente, anche alla luce del novellato art. 474 c.p.c., il prefato documento può acquistare efficacia di titolo esecutivo. Come insegna al riguardo il consolidato orientamento giurisprudenziale (così, fra le altre, Cass. 12 dicembre 2003, n. 19056, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 2782; Cass. 1° agosto 2000, n. 10033, in questa Riv., 2000, 555; Cass. 19 marzo 1997, n. 2422, *ivi*, 1997, 641) e dottrinale (CALABRESE D., *I patti agrari*, cit., 186; COSTATO L., *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., 1091), la condizione di proponibilità della domanda, prevista dall'art. 46, legge 203/1982, è strutturata in modo da non fare ricadere sulle parti in alcun modo l'attività espletata dall'I.P.A., nel senso che la detta condizione rimane concretata con la proposizione della richiesta di attivazione della procedura conciliativa da parte dell'interessato. Per questa ragione, la previsione del termine di sessanta giorni entro cui proporre il ricorso giurisdizionale, è sicuramente indicativa e non certo perentoria. Ciò anche perché, da nessuna parte della legge sul processo agrario, si evince nulla in tal senso. (I.C.)

I

Cass. Sez. III Pen. - 7-1-2008, n. 175 - Postiglione, pres.; Carrozza, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - (*Dich. man. infon. quest. leg. cost. e conferma Trib. Udine 31 gennaio 2007*)

Animali - Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Maltrattamenti di animali - Volontà di infierire sull'animale - Necessità - Esclusione - Lesione all'integrità fisica - Necessità - Esclusione - Sufficiente di patimenti - Sussistenza.

Ai fini dell'integrazione del reato di cui all'art. 727 c.p. non è necessaria la volontà del soggetto agente di infierire sull'animale né che quest'ultimo riporti una lesione all'integrità fisica, potendo la sofferenza consistere in soli patimenti. (Fattispecie nella quale il reato è stato ravvisato nel fatto di avere tenuto per circa un'ora un cane all'interno di un'autovettura parcheggiata in pieno sole e con una temperatura esterna di circa trenta gradi) (1).

II

Trib. Vicenza - 11-2-2008, n. 2 - Bianchi, giud. unico - Fina, ric.

Animali - Maltrattamenti - Volatili - Presenza di feci nell'abbeveratoio e nel mangiatoio - Grave sofferenza - Insufficienza - Mera trascuratezza.

La detenzione di volatili in una voliera in condizioni igieniche precarie per la presenza di feci nell'abbeveratoio e nel mangiatoio non integra la contravvenzione punita dall'art. 727, comma 2, in quanto trattasi di condotta non ispirata dalla volontà di maltrattare gli animali, ma dovuta a mera trascuratezza (2).

I

(*Omissis*)

Questa Corte, nell'interpretare la norma contenuta nell'art. 727 c.p. nella formulazione anteriore alla l. 20 luglio 2004, n. 189, art. 1 ha sempre ritenuto che integra il reato previsto il tenere un cane in un luogo angusto per un lasso di tempo apprezzabile, senza che fosse necessaria la volontà di infierire sull'animale o che questo riportasse una lesione all'integrità fisica, potendo la sofferenza consistere in soli patimenti (tra le altre Cass. Sez. III 21 dicembre 2005, n. 2774).

La nuova formulazione della disposizione codicistica non modifica il contenuto della norma perché è sempre punibile la detenzione degli animali «in condizioni incompatibili per la loro natura». Alla luce di ciò l'argomentazione del giudice del merito appare logica e rispondente ai canoni interpretativi della norma, avendo evidenziato sia che l'animale era stato tenuto chiuso in una autovettura, limitata, parcheggiata al sole, con una temperatura di oltre 30 gradi per circa un'ora, incompatibile con la natura dello stesso, tanto che cercava l'ombra tra i sedili, sia che lo stesso aveva riportato gravi patimenti, tenuto conto che ansimava (dimostrando, cioè, difficoltà di respirazione) e che necessitava la somministrazione di acqua, manifestando un inizio di disidratazione, tanto che si rese necessaria l'apertura delle portiere, la liberazione dell'animale e la immediata somministrazione di acqua.

Le deduzioni del ricorrente tendono a prospettare una valutazione diversa e opposta a quella operata dal giudice del merito, insindacabile in questa sede perché sorretta da argomentazione logica in relazione anche al dato processuale.

(*Omissis*)

(1) Cfr. P. MAZZA, *La detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura fra vecchia e nuova disciplina*, in questa Riv., 2006, 536, in nota a Cass. Sez. III Pen. 2 settembre 2005, n. 32837, Vella. Non appuntano l'attenzione sul profilo segnalato nel testo né GAMBAR-

II

(*Omissis*)

In data 29 agosto 2004 Guardie Zoofile dell'ENPA accertavano la presenza presso l'abitazione dell'imputato di una voliera con all'interno due tordi bottacci - l'uno senza un'ala e l'altro senza una zampa - di una starna e di alcune quaglie.

Il teste Garbin ha aggiunto di aver constatato che l'interno della voliera si presentava in condizioni deprecabili, in quanto sia l'abbeveratoio che il mangiatoio erano sporchi di feci; inoltre, la rete del sottofondo della voliera era a «maglia larga», il che poteva consentire l'ingresso di topi nella voliera.

Il Tribunale osserva che la normativa introdotta con l. 20 luglio 2004, n. 189 - in vigore al momento dell'accertamento delle Guardie ENPA - distingue la condotta di maltrattamenti di animali - caratterizzata da volontà di recare danno all'animale, senza alcuna necessità -, ipotesi prevista dall'art. 544 *ter* come delitto, dalla detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura, ipotesi prevista dall'art. 727 c.p. come contravvenzione e quindi punita anche a titolo di colpa.

Il Tribunale osserva che l'imputazione, pur richiamando il delitto di cui all'art. 544 *ter* c.p., descrive come fatto la detenzione di animali in determinate condizioni [(...) acqua e mangime putridi (...) deiezioni non rimosse (...) permettendo l'introduzione di topi (...)].

Innanzitutto, non risulta che la condotta dell'imputato - certamente non caratterizzata dalla diligenza del buon detentore di animali - sia stata ispirata dalla volontà di recare lesioni o comunque di maltrattare gli animali.

In particolare, - stato evidenziato che i tordi bottacci erano mutilati ed è stato ipotizzato che ciò fosse dovuto a incursioni di topi nella voliera: tale ipotesi rimanda comunque ad una condotta colposa di omessa difesa e non a una volontà di cagionare lesioni.

Dunque, la condotta descritta nell'imputazione e risultante dall'istruttoria richiama piuttosto gli elementi costitutivi della fattispecie prevista dall'art. 727 c.p.v. c.p.

Peraltro, la condotta descritta nella norma richiede che la detenzione di animali avvenga «(...) in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze».

Nel caso in esame non viene contestato all'imputato di aver detenuto volatili in una voliera, ma che le condizioni igieniche all'interno della voliera non era sufficienti.

Il Tribunale rileva che l'insufficiente pulizia o il ricambio d'acqua non quotidiano integrano una detenzione in condizioni non ottimali, ma non, per ciò solo, in condizioni incompatibili con la natura dell'animale.

Inoltre, la norma richiede l'ulteriore elemento dell'aver cagionato gravi sofferenze.

Nel caso in esame vi è il fatto che i tordi bottacci erano mutilati, ma non vi è alcun elemento per ritenere che tali mutilazioni siano state causate dalle cattive condizioni di vita nella voliera.

(*Omissis*)

(1-2) IL RUOLO DELLE «GRAVI SOFFERENZE» NELLA CONDOTTA DI MALTRATTAMENTO DI ANIMALI.

Le sentenze in rassegna ripropongono all'attenzione dell'interprete il problema della continuità normativa tra l'abrogata formulazione dell'art. 727 c.p., che tra le varie condotte alternative punite prevedeva anche la detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura (1), e quella contenuta oggi nel vigente secondo comma dell'articolo sopra citato, riscritto dall'art. 1 della l. 20 luglio 2004, n. 189, in cui è stata inserita la nota aggiuntiva, che qualifica

DELLA, *L'abrogazione della norma incriminatrice*, Napoli, 2008, *passim*, né GATTA, *Abolito criminis e successione di norme «integrative»: teoria e prassi*, Milano, 2008, *passim*.

ulteriormente quelle condizioni, rappresentata dalla frase «produttive di gravi sofferenze» (2).

In presenza della nuova dizione normativa appare del tutto evidente come si sia ristretta la sfera applicativa della disposizione, in contrasto con l'intento perseguito dal legislatore del 2004 di fornire una più intensa ed efficace tutela agli animali (3): le «gravi sofferenze» arricchiscono infatti la tipicità della contravvenzione in discorso con l'inserimento ulteriore di un aggettivo qualificativo, anteriormente non richiesto, attinente alle modalità dell'azione in concreto spesa, senza che ciò comporti però la trasformazione dell'illecito da reato di pericolo in reato di danno (4).

Va in proposito precisato che, già sotto il vigore della precedente formula normativa, la detenzione dell'animale in condizioni incompatibili con la sua natura determinava automaticamente quale conseguenza per lo stesso uno stato di «sofferenza» intesa come patimento, secondo il significato del termine nel lessico comune, in quanto l'animale come co-creatura ed essere senziente è capace di avvertire il dolore nell'ambito di uno *status* generale che comprometta l'esplicazione delle sue funzioni biologiche essenziali e che comunque deve risultare da prove adeguate attestanti l'aggressione al benessere fisico dell'animale stesso (5). È così rilevante anche una mera compromissione che comporti una menomazione delle funzioni fisiologiche e vitali (si pensi al volo di un uccello collocato in una gabbia di anguste dimensioni e non soltanto una qualsiasi forma di incuria o trascuratezza, come la mancanza di cibo o di acqua (6).

Alla luce delle brevi considerazioni che precedono, l'interprete si avvede agevolmente che l'elemento innovativo rispetto alla previgente previsione contravvenzionale codicistica è costituito proprio dalla presenza dell'aggettivo «grave» che qualifica la sofferenza, naturalmente generata da una qualsiasi condizione di incompatibilità non solo ambientale con la natura di ciascun animale (7). Tale aggettivo integra un ulteriore parametro di difficile determinazione e definibilità, non del tutto rispondente, in definitiva, ai requisiti di chiarezza e precisione che devono caratterizzare l'enunciato della norma penale in ossequio ai principi stabiliti dall'art. 25, comma 2 Cost. (8), così da evitare una eccessiva attribuzione di discrezionalità al giudice penale (9). Di

vero, il verificarsi della sofferenza, sebbene non esplicitamente contemplato nel testo previgente dell'art. 727 c.p., è stato dedotto in via interpretativa come necessario ad integrare la contravvenzione in discorso dovendo questo requisito apprezzarsi in quanto negativamente incidente sul benessere e sull'integrità fisica dell'animale, sicché la novella del 2004 si è limitata a consacrare nel dato normativo un evento di danno già considerato in via ermeneutica quale suo elemento costitutivo e ne ha però ristretto l'applicazione attraverso l'inserimento di una fumosa entità di misurazione della sofferenza stessa, che deve, per essere penalmente rilevante, qualificarsi appunto come «grave».

Un ampliamento della tutela penale del benessere degli animali si riscontra per altro verso dalla stessa collocazione dell'art. 727 c.p., il quale è escluso dalla sfera di operatività dell'art. 19 *ter* disp. coord. c.p.: tale previsione normativa si riferisce infatti soltanto alle norme inserite nel titolo IX *bis* del libro II del codice penale che non si applicano ai casi previsti dalle leggi penali in materia di caccia, di pesca, di allevamento, di trasporto, di macellazione e di sperimentazione scientifica sugli animali, di attività circense, di giardini zoologici nonché da altre leggi speciali in materia di animali ed alle manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalla Regione competente (10). Ne consegue che la detenzione di animali in condizione incompatibili con la loro natura e produttive di gravi sofferenze trova un generale riscontro, anche se va ricordato che le condotte ivi descritte non sono punibili a titolo di tentativo, trattandosi di un illecito contravvenzionale.

Nell'esegesi della nuova norma l'interprete si può, quindi, giovare dell'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale formatasi nella vigenza del testo di legge abrogato. La casistica che affiora dalla lettura delle varie pronunce susseguitesi nel tempo offre un quadro assai variegato: si è ritenuta sussistente la contravvenzione in esame nel caso di inflizione di ripetuti calci ad un cane (11), ovvero di trasporto di animali chiusi nel bagagliaio di una autovettura in quanto si procura loro un'inutile grave sofferenza (12), violando le regole naturali e biologiche che impongono di assicurare a tutti gli esseri condizioni normali di vivibilità (13), ovvero nella condotta di chi lascia il proprio cane in auto, sia pure par-

(2) In proposito cfr. P. MAZZA, *Le condotte di maltrattamento degli animali fra vecchia e nuova disciplina*, in questa Riv., 2007, 262-263, in nota a Cass. Sez. III Pen. 24 gennaio 2006, n. 2774, Noferi, in fattispecie relativa a cani custoditi in condizioni di sovraffollamento in *box* particolarmente angusti. Precisa in modo significativo la Suprema Corte che l'ipotesi di detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura, cioè con le loro normali esigenze di vita caratteristiche della specie cui appartengono, risultano produttive «negli stessi di uno stato di grave sofferenza».

Nello stesso senso, in riferimento ad un cane trasportato da un luogo ad altro, rinchiuso nel bagagliaio di piccole dimensioni di una autovettura, cfr. Cass. Sez. III Pen. 28 maggio 2004, n. 24330, Brao, in *Mass. dec. pen.*, 2005, 71.

(3) Sulle incongruenze e sulle critiche mosse alla nuova disciplina posta a tutela del benessere animale cfr. MUSACCHIO, *Luci ed ombre della nuova normativa penale contro il maltrattamento di animali*, in *Riv. pen.*, 2005, 15 e ss.

(4) Dubbi esprime al riguardo la BASINI, *La nuova fisionomia di reato di maltrattamento di animali (art. 554 ter c.p.)*. Note critiche ad una recente pronuncia della Cassazione, in *Ind. pen.*, 2007, 752, in nota a Cass. Sez. III Pen. 5 giugno 2007, n. 21805, Pepe, relativamente ad un cane trascinato da una autovettura senza che il conducente avesse controllato la presenza a bordo dell'animale prima di ripartire dopo una breve sosta.

(5) Cfr., Cass. Sez. III Pen. 5 aprile 1995, n. 3486, Simeoni, in questa Riv., 1996, 120, con nota di P. MAZZA, *Primi orientamenti giurisprudenziali sulla nuova formula dell'art. 727 c.p.* In dottrina, sul punto cfr. MASINI, *Sull'esclusione del reato di maltrattamento di animali tenuti in gabbia e la necessità di provare la relativa «sofferenza»*, in questa Riv.,

1996, 123.

(6) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 19 maggio 1998, n. 5868, Gottardi e Cass. Sez. III Pen. 15 giugno 1998, n. 7150, Composta, in questa Riv., 1999, ss., con nota di P. MAZZA, *Detenzione di volatili e funzioni biologiche essenziali*.

(7) Nel senso, invece, che il requisito della sofferenza costituisca una innovazione di per sé rispetto alla abrogata formulazione dell'art. 727 c.p. cfr. ARDIA, *La nuova legge sul maltrattamento degli animali: sanzioni ed ammende per i combattimenti clandestini e per chi abbandona. Il commento*, in *Dir. pen. e proc.*, 2004, 1413. Negli stessi termini si esprime NATALINI, *Animali (tutela penale degli)*, in *Dig. disc. pen.*, aggiornamento, 2005, 31.

(8) Per questi aspetti cfr. DI PIETRO, *Disparità di trattamento e principio di legalità in tema di maltrattamento di animali*, in questa Riv., 1996, 125; VALASTRO, *La tutela penale degli animali e l'ammissibilità delle sentenze manipolatrici in campo penale*, in *Giur. cost.*, 1995, 3754 ss.

(9) Cfr. P. MAZZA, *I reati contro il sentimento per gli animali*, in questa Riv., 2004, 744.

(10) Cfr. P. MAZZA, *I reati*, cit., 742.

(11) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 3 dicembre 2003, n. 46291, Lo Sinno, in questa Riv., 2004, 708, con nota di P. MAZZA, *Inadeguatezza della normativa a tutela degli animali*, con ulteriori indicazioni degli orientamenti di dottrina e giurisprudenza.

(12) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 29 maggio 2004, cit. In dottrina cfr. TALDONE, *Per la Cassazione il maltrattamento di animali non si riduce alla sola violenza fisica*, in *Il nuovo dir.*, 2002, 1071, in nota a Cass. Sez. III Pen. 22 gennaio 2002, n. 8547.

(13) Cfr. P. MAZZA, *Il delitto di maltrattamento di animali e l'uso di richiami vivi per la caccia*, in questa Riv., 2006, 611-612.

cheggata in zona d'ombra ma in periodo estivo, senza possibilità che si abbeverino (14).

Quest'ultimo orientamento è ribadito con vigore nella sentenza della Suprema Corte ove si specifica che tenere un cane meticcio in un luogo angusto e con temperature elevate (autovettura parcheggiata al sole) in condizioni di disidratazione integra l'ipotesi contravvenzionale di maltrattamento, in quanto una simile detenzione è incompatibile con la natura dell'animale, al quale vengono così inflitte gravi sofferenze. Si è avuta anche occasione di precisare che non è richiesta per la configurazione dell'illecito descritto nell'art. 727, comma 2 c.p. che vi sia nell'agente una specifica volontà di infierire sugli animali (15), né che venga cagionata una lesione alla loro integrità fisica ben potendo la sofferenza consistere soltanto in patimenti (16). Ecco perché suscita notevoli perplessità la pronuncia del Tribunale di Vicenza riportata in epigrafe, relativa alla detenzione all'interno di una voliera di tordi bottacci, di una starna e di alcune quaglie al cui interno l'abbeveratoio ed il mangiatoio si trovavano ricolmi di feci ed il cui sottofondo a maglia larga era tale da consentire l'ingresso di topi. Erroneamente, infatti, i giudici del merito hanno ritenuto che il comportamento omissivo sopra descritto non fosse ispirato dalla volontà di recare lesioni agli animali, poiché, per quanto sopra esposto, tale *status* psicologico non è richiesto dalla norma nel soggetto che spende la condotta illecita, essendo, invece, sufficiente ad integrare la contravvenzione prevista dall'art. 727, comma 2 c.p. anche una mera incuria o trascuratezza nella detenzione degli animali stessi (17). Si manifesta così altrettanto erronea l'affermazione dei giudici del merito, i quali escludono che nel caso di specie possa riscontrarsi l'ulteriore elemento dell'aver cagionato loro gravi sofferenze in quanto l'insufficiente pulizia, la mancanza d'acqua e le mutilazioni patite devono essere addebitate soltanto a negligenza.

La decisione del Tribunale veneto conferma i dubbi sollevati in dottrina circa la sostanziale ambiguità della nota della sofferenza contenuta nel testo dell'art. 727, comma 2 c.p., di difficile misurazione e connotata da un ulteriore parametro del tutto indefinibile, rappresentato dalla sua gravità. Una attenta e serena valutazione delle prime pronunce in materia dei giudici del merito rafforzano il convincimento di una formulazione normativa non felice per l'eccessivo margine di discrezionalità rimesso all'interprete nell'identificare caso per caso l'entità dei patimenti inflitti agli animali anche a titolo meramente colposo e dovuti, come nella fattispecie considerata dal Tribunale di Vicenza, a negligenza e a trascuratezza, le quali escludono la diligenza che deve improntare sempre la condotta del buon detentore di animali.

Patrizia Mazza

(14) Così Cass. Sez. III Pen. 4 agosto 1999, n. 9905, Patalano, in questa Riv., 2001, 270, con nota di P. MAZZA, *L'incrudelimento verso animali senza giustificato motivo*. Nello stesso senso Cass. Sez. III Pen. 11 giugno 1997, n. 5584, in *Mass. dec. pen.*, 1997, rv. 208.461, in fattispecie relativa a sofferenze inflitte a cani detenuti in un sottotetto riscaldato dal sole.

(15) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 21 dicembre 2005, n. 5584, Boveni, in questa Riv., 2006, 611.

(16) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 3 dicembre 2003, cit.

(17) Cfr. ADAMO, *Maltrattamento di animali. Tra associazionismo e tutela degli interessi «collettivi» e «diffusi»*, Roma, 2006, 27 e ss.

Cass. Sez. III Pen. - 28-11-2007, n. 44297 - Postiglione, pres.; Teresi, est.; Fraticelli, P.M. (diff.) - Spagnolo, ric. (*Conferma Trib. Palmi 26 gennaio 2006*)

Produzione, commercio e consumo - Generi alimentari - Immissione in commercio di prodotti sfusi - Prescrizioni - Osservanza - Soggetti responsabili. [L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. b)]

I rivenditori di generi alimentari hanno il dovere di immettere al consumo il prodotto sfuso in conformità alle prescrizioni di legge (Nella fattispecie vendita di cassette di agrumi contenenti residui di fitofarmaci in quantità non consentita)(1).

(Omissis)

Non è puntuale anche il secondo motivo con cui si sostiene, senza alcun supporto argomentativo, che il distributore di prodotti ortofrutticoli non può rispondere per il fatto del coltivatore che abbia impiegato fitofarmaci.

L'assunto, infatti, si pone in netto contrasto con la giurisprudenza di questa Corte, richiamata dal giudice di merito, secondo cui per i prodotti alimentari allo stato sfuso:

- «i destinatari della norma di cui alla l. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. b) sono tutti coloro che, nel ciclo produttivo e nella dinamica della commercializzazione, concorrono all'immissione dei prodotti alimentari al consumo e, quindi, i rivenditori in genere.

Costoro, infatti, hanno il dovere di porre in vendita il prodotto alimentare sfuso in conformità alle prescrizioni di legge.

(Fattispecie relativa alla vendita in un supermercato di fragole contenenti residui tossici, nella quale è stata ritenuta la responsabilità dell'amministratore unico di una società d'intermediazione nella commercializzazione)» (Cass. n. 10760/1994, rv. 200.167);

- «in tema di commercializzazione di prodotti alimentari ortofrutticoli sfusi ai fini della configurabilità del reato previsto dalla l. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5 è irrilevante che il commerciante sia rimasto estraneo al processo produttivo, atteso che anch'esso è destinatario del precetto penale che impone l'adozione di ogni cautela al fine di evitare l'immissione in commercio di un prodotto non regolamentare; ne consegue che la responsabilità può essere esclusa solo ove, quantomeno periodicamente, siano stati eseguiti controlli a campione su ciascuna delle categorie di prodotti acquistati per la rivendita o sia stata richiesta al produttore la prova di tali indagini» (Cass. n. 37835/2001, rv. 220.347).

Nella specie con congrua motivazione, insuscettibile di censura, è stato rilevato che l'imputato:

- non ha adottato le cautele necessarie a impedire che la merce contenente fitosanitari in quantità non consentite venisse avviata al consumo, cautele che, nel caso specifico, erano concretamente esigibili;

- non ha fatto eseguire alcun controllo, quanto meno a campione, trattandosi di prodotti sfusi, di non imminente deperibilità;

- non ha agito sulla base di un ragionevole affidamento nella liceità della condotta altrui.

(Omissis)

(1) Con riferimento alla adozione delle necessarie cautele da adottare per impedire che i prodotti ortofrutticoli contenenti fitosanitari in quantità non consentita vengano avviati al consumo, la Suprema Corte ribadisce la necessità della effettuazione di previ controlli quantomeno a campione se si tratta di merce sfusa di non facile deperibilità (cfr. Cass. Sez. III Pen. 20 aprile 2001, n. 16065, Zavattaro, in *Foro it.*, 2001, II, 506).

Viene così, ancora una volta, alla ribalta il problema della individuazione dei destinatari dei precetti contenuti nell'art. 5, lett. b) della l. 30 aprile 1962, n. 283, che vieta l'impiego e l'immissione al consumo di sostanze alimentari con residui di antiparassitari applicati dagli agricoltori sulle piante o impiegati nel relativo immagazzinamento al fine di evitare che organismi estranei possano distruggere o danneggiare piante o sostanze alimentari.

La *ratio* del divieto risiede essenzialmente nel prevenire situazioni pericolose per la salute dei consumatori, risultando scientificamente provato che la presenza in prodotti ortofrutti- colici di sostanze chimiche, in modo assoluto oppure oltre determinati limiti quantitativi, è nociva per la salute dell'uomo o comunque non è provata la non innocuità (cfr. MADEO, *La tutela penale della salute dei consumatori*, Torino, 2006, 148 e ss.). Sicché i destinatari del precetto contenuto nel citato art. 5, lett. b) sono tutti coloro che, nel ciclo produttivo o nella dinamica della commercializzazione, concorrono alla immissione sul mercato degli alimenti (Cass. Sez. III Pen. 17 settembre 2002, n. 31002, Cassano, rv. 222.371).

Non può peraltro rilevarsi che tali pesanti oneri gravanti sul rivenditore non possono ritenersi sempre esigibili: da qui scaturiscono le istanze per una rivisitazione della intera materia, strutturando una normativa che contempererà la salvaguardia dei diversi interessi in gioco, vale a dire la tutela della salute dei singoli e le aspettative dei produttori e rivenditori di generi alimentari (GROSSO, *Diritto penale e tutela della salute*, in *Materiali per una riforma del sistema penale*, Milano, 1984, 109 e ss.). (P.M.)

*

Cass. Sez. III Pen. - 29-10-2007, n. 39880 - Postiglione, pres.; De Maio, est.; Galasso, P.M. (conf.) - Valtulini, ric. (*Conferma Trib. Brescia 23 marzo 2006*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Urine animali - Operazioni di recupero - Comunicazione di inizio attività - Mancanza - Persistenza della qualità di rifiuti liquidi non pericolosi - Ragioni. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 33)

In tema di disciplina dei rifiuti, le deiezioni animali (nella specie, urine) perdono la loro natura di rifiuti non pericolosi solo successivamente alla comunicazione alla Provincia dell'inizio delle attività inerenti il loro recupero ed a condizione che siano utilizzate nel rispetto delle norme tecniche e delle prescrizioni specifiche previste, conseguendone in difetto la violazione dell'art. 51, comma 1, lett. a) del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (1).

(*Omissis*)

FATTO E DIRITTO. - Giovanni Valtulini fu rinviato al giudizio del giudice monocratico del Tribunale di Bergamo, Sez. dist. di Treviglio, perché rispondeva dei reati di cui agli artt.: A) d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, comma 1, lett. a) («perché, nella qualità di titolare dell'azienda agricola La Roggia avendo attivato un impianto per la produzione di biogas, energia termica ed elettrica mediante il recupero di rifiuti liquidi costituiti da acque reflue - urine animali - senza comunicare alla Provincia l'inizio dell'attività, effettuava attività di recupero di rifiuti liquidi non pericolosi in assenza della prescritta comunicazione di cui al d.lgs. n. 22 del 1997, artt. 31 e 33, fatto accertato in Treviglio, nel mese di febbraio 2004»);

B) d.lgs. n. 22 del 1997, art. 59, comma 11 *ter* («perché, nella qualità di cui al capo A), nell'esercizio dell'attività autorizzata di riutilizzo ai fini agronomici dei reflui zootecnici, spandendo - in un terreno posto a nord dell'azienda e confinante con la stessa e in località Badalasco nel territorio del Comune di Farà Gera d'Adda - liquami in periodi non consentiti - segnatamente nei mesi di gennaio e febbraio, e comunque a ciclo colturale non in atto - nonché in misura superiore alla capacità di assorbimento dei terreni in modo tale da creare situazioni di lagunaggio, effettuava l'utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e delle procedure di cui alla normativa vigente, fatti commessi in Treviglio in data 22 gennaio 2004 e 10 febbraio 2004»).

Con sentenza in data 23 marzo 2007 del menzionato giudice, il Valtulini, mentre fu assolto con la formula perché il fatto non costituisce reato dall'imputazione di cui al capo A) per difetto

dell'elemento psicologico, fu riconosciuto colpevole del reato di cui al capo B) e condannato alla pena ritenuta di giustizia.

Avverso tale sentenza ha proposto, relativamente a entrambi i capi, ricorso il difensore dell'imputato, il quale denuncia, quanto al reato *sub A*) per il quale v'è stata assoluzione, erronea interpretazione e applicazione del d.lgs. n. 22 del 1997, in quanto l'imputato avrebbe dovuto essere assolto con la più ampia formula dell'insussistenza del fatto, perché le urine animali - pur in presenza della definizione legislativa «sono da considerarsi rifiuti, le feci animali, urine e letame, (comprese le lattiere usate), effluenti, raccolti separatamente e trattati fuori uso» - non potevano, anche alla stregua della legge comunitaria, essere considerati rifiuti. Il ricorrente chiarisce che l'azienda del Valtulini funziona secondo un criterio circolare, dal momento che «opera allevando animali da macello (suini), i quali vengono nutriti con mangimi prodotti all'interno dell'azienda stessa; concretamente, gli animali vengono nutriti, producono le proprie deiezioni, le quali vengono riutilizzate come concimi per i campi agricoli di proprietà della stessa azienda, ove vengono coltivati gli alimenti necessari alla nutrizione dei suini stessi». Il ricorrente rileva in proposito che «la Corte di giustizia delle Comunità europee, con la sentenza in causa C- 416/02 si è pronunciata nel merito della definizione di rifiuto, con specifico riferimento agli effluenti di allevamento, rilevando che nel catalogo europeo dei rifiuti, emanato a seguito della decisione 20 dicembre 1933, 96/3/CE, compaiono tra i rifiuti provenienti da produzione in agricoltura le feci animali, urine e letame (comprese le lettiere usate), effluenti raccolti separatamente e trattati fuori sito»; la Corte ha inoltre precisato che «gli effluenti di allevamento possono (...) sfuggire alla qualifica di rifiuti, se vengono utilizzati come fertilizzanti dei terreni nell'ambito di una pratica legale di spargimento su terreni ben individuati e se lo stoccaggio del quale sono oggetto è limitato alle esigenze di queste operazioni di spargimento». La tesi è infondata, in quanto, come esattamente rilevato dal primo giudice, in base all'art. 33 «l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti possono essere intraprese decorso novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla Provincia territorialmente competente». Il fatto che tale comunicazione non sia stata data rende illecito, ai sensi delle norme citate, l'operazione di recupero. Non sono, quindi, pertinenti tutti i rilievi del ricorrente circa la qualità di rifiuto delle deiezioni animali: alle stesse non può, quanto meno nella fase iniziale, essere negata la qualità di rifiuto, che tuttavia perdono dopo la comunicazione alla Provincia e l'utilizzazione nel rispetto delle norme citate («a condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche adottate ai sensi dello stesso art. 33, comma 5»). In altri termini, la trattazione delle deiezioni è resa lecita dalla comunicazione, in mancanza delle quali le stesse mantengono la loro qualità di rifiuti.

Quanto al reato di cui al capo B), il ricorrente deduce che l'imputato avrebbe dovuto essere assolto per mancanza di dolo, in quanto «il Valtulini, prima di procedere allo spandimento, aveva espressamente richiesto il permesso al Comune di Treviglio» e questo, aveva risposto con la comunicazione del 14 gennaio 2004 nella quale si consentiva lo «spandimento nel periodo dal 15 settembre al 15 maggio, dalle ore 16 alle ore 10», senza fare riferimento a divieto alcuno (ciò che poteva far credere a «una deroga al divieto regionale»). Il motivo è inammissibile per manifesta infondatezza, dal momento che, il Valtulini, anche a voler concedere che la formula adoperata dal Comune si prestasse ad equivoci, non può invocare l'ignoranza scusabile della legge penale. È, infatti, pacifico, per giurisprudenza assolutamente consolidata di questa Corte, che l'ignoranza della legge penale, considerata con riguardo al testo dell'art. 5 come risulta formulato a seguito della sentenza della Corte cost. 364/1988, non può essere invocata da chi, inserito professionalmente in un determinato campo di attività, non si informi sullo stato delle norme che disciplinano il campo stesso e che possono agevolmente essere acquisite alla conoscenza del soggetto. Nella specie, quindi, il Valtulini non può addurre di non sapere che nei mesi di gennaio e febbraio non era consentito lo spandimento di cui al capo di imputazione *sub B*); ciò senza contare che del tutto al di fuori della tesi difensiva restano come le situazioni di lagunaggio, così la situazione di non attualità del ciclo colturale.

Il ricorso va pertanto rigettato. (*Omissis*)

(1) LA COMUNICAZIONE DI INIZIO ATTIVITÀ ALLA PROVINCIA TERRITORIALMENTE COMPETENTE COME PRESUPPOSTO DI LICEITÀ PER LE OPERAZIONI DI RECUPERO DELLE DEIEZIONI ANIMALI.

La decisione in rassegna ha ad oggetto il ricorso avverso la sentenza del giudice monocratico del Tribunale di Bergamo con cui il ricorrente veniva assolto, per difetto dell'elemento psicologico, dal reato di omessa comunicazione alla Provincia dell'inizio dell'attività relativa ad un impianto per la produzione di biogas, energia termica ed elettrica mediante il recupero di rifiuti liquidi; veniva, al contrario, condannato *ex art. 59 comma 11 ter* del d.lgs. 22/97 per aver effettuato il riutilizzo a fini agronomici dei reflui zootecnici al di fuori dei casi e delle procedure di cui alla normativa vigente.

In relazione al capo della sentenza relativo all'assoluzione per difetto dell'elemento psicologico, il ricorrente lamenta l'insussistenza del fatto di reato perché le urine animali, alla luce della normativa comunitaria in materia, non devono considerarsi alla stregua di rifiuti se impiegate, all'interno dell'azienda, secondo un criterio circolare che ne permetta il riutilizzo come concime.

Tuttavia, sul punto, la Suprema Corte non si discosta dal precedente orientamento secondo il quale ciò che rende lecita l'attività volta al recupero delle deiezioni animali è la comunicazione alla Provincia. Infatti, se è vero che la non applicabilità della disciplina sui rifiuti dipende dalla loro provenienza da attività agricola e dal loro riutilizzo nell'ambito della stessa (1), l'esercizio di dette operazioni di recupero deve essere necessariamente preceduto dalla comunicazione di inizio attività alla Provincia territorialmente competente.

Infatti, dal combinato disposto dei commi 1, 3 e 4 dell'art. 33 del d.lgs. 22/97 si ricava che il gestore di un impianto per il recupero dei rifiuti ha l'onere di comunicare l'inizio dell'attività alla Provincia la quale, entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione stessa, deve provvedere alla verifica d'ufficio della sussistenza dei presupposti e requisiti richiesti. Trascorsi i novanta giorni, la suddetta attività può essere intrapresa (2).

L'art. 33 del citato decreto 22/97 emanato in attuazione della direttiva comunitaria del Consiglio CEE in materia di smaltimento dei rifiuti, prevede, pertanto, una procedura semplificata di autorizzazione allo smaltimento secondo la quale il provvedimento con cui la Provincia vieta l'attività di cui è stato denunciato l'inizio, deve necessariamente intervenire, secondo la disciplina del silenzio assenso, nel termine di novanta giorni (3) dalla denuncia stessa. Non è, quindi, più previsto un regime autorizzatorio che imponeva a colui il quale volesse reimpiegare le deiezioni animali convertendole in concimi, l'obbligo di munirsi di un provvedimento di discrezionalità tecnica della P.A. diretto a rimuovere l'ostacolo all'esercizio del diritto da parte del titolare, bensì il solo onere di una comunicazione, ossia una dichiarazione di scienza diretta a porre l'autorità competente in condizione di consentire un controllo e, di conseguenza, un intervento tempestivo in caso di pericolo per l'ambiente

e la salute pubblica.

Nel caso di specie, il summenzionato onere non è stato adempiuto e, pertanto, i giudici del Supremo Collegio hanno legittimamente ritenuto che l'operazione di recupero non possa in alcun modo considerarsi lecita né possa negarsi la qualifica di rifiuto alle deiezioni animali proprio in ragione dell'omessa comunicazione.

Quanto al secondo dei motivi di ricorso, la sentenza in epigrafe effettua un importante richiamo ad uno dei principi ormai consolidati nel nostro ordinamento giuridico vale a dire l'irrilevanza, come causa di esclusione della punibilità, dell'errore che cade sul precetto penale. Infatti, il ricorrente deduce che il Comune di Treviglio aveva consentito allo spandimento delle deiezioni dal 15 settembre al 15 maggio senza riferimento alcuno al divieto operante nei mesi di gennaio e febbraio, facendo in tal modo pensare ad una deroga al divieto stesso.

In realtà, se è vero che a mitigare la rigidità del brocardo *ignorantia legis non excusat* è intervenuta la Corte costituzionale con la storica sentenza 364/1988, secondo la quale l'errore sul precetto scusa quando è inevitabile, occorre pur sempre verificare quando, in concreto, l'ignoranza sia inevitabile. E su tale punto la Suprema Corte (4) ha più volte sostenuto che non possa invocarsi l'ignoranza della legge penale *ex art. 5 c.p.* da parte di chi, professionalmente inserito in un campo di attività collegato alla materia disciplinata dalla legge integratrice del precetto penale, non si uniformi alle regole di settore, per lui facilmente conoscibili a ragione dell'attività professionale svolta.

In definitiva, la sentenza in commento sottolinea come, nell'ambito della disciplina sui rifiuti agricoli la normativa sull'utilizzo agronomico degli effluenti da allevamento sia orientata ed improntata nel senso di semplificare quanto più possibile la procedura di smaltimento dei liquami favorendone il riutilizzo in agricoltura sulla base di una mera denuncia di inizio attività attuata mediante comunicazione alla Provincia; in difetto di detta comunicazione persiste la natura di rifiuti liquidi non pericolosi delle deiezioni animali sebbene reimpiegate in agricoltura. Viene, ad ogni modo, ribadito come colui il quale sia inserito professionalmente nel settore, abbia l'onere e l'obbligo di informarsi sulla normativa in essere al fine di non incorrere nella violazione della legge penale.

Marcella Pinna

*

(1) Cass. Sez. III 10 febbraio 2005, n. 8890, Gios, in questa Riv., 2006, 394, con nota di COVIELLO, *Gestione di rifiuti e materie fecali*.

(2) T.A.R. Friuli-Venezia Giulia - Trieste 22 marzo 2003, n. 105, in *Foro amm. T.A.R.*, 2003, 867.

(3) Cons. Stato, Sez. V 4 maggio 2004, n. 2707, in *Ragiusan*, 2004, 247 219.

(4) Cass. 14 maggio 2004, n. 22813, Ferri, in *CRESPI - STELLA - ZUCCALÀ, Commentario breve al codice penale*, VII ed., Padova, 2004, 55 e ss.

I

Cass. Sez. III Pen. - 25-5-2007, n. 20452 - Onorato, pres.; Marini, est.; D'Angelo, P.M. (diff.) - Di Lucia ed altro, ric. (*Conferma Tribunale Lucera, Sez. dist. Apricena 2 marzo 2005*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Sanzioni - Frantoi oleari - Disciplina applicabile - Individuazione (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; l. 11 novembre 1996, n. 574)

La disciplina in materia di utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e degli scarichi dei frantoi oleari, di cui alla l. 11 novembre 1996, n. 574, è applicabile esclusivamente ai frantoi che operano in stretta connessione con l'azienda agricola e che trattano in massima parte quanto prodotto dalla stessa, atteso che solo in questo caso i quantitativi delle acque ottenuti dalla lavorazione risultano contenuti in limiti di tollerabilità dei terreni ove vengono distribuite (1).

II

Cass. Sez. III Pen. - 5-6-2007, n. 21777 - Onorato pres.; Sarno, est.; D'Angelo, P.M. (conf.) - Conti, ric. (*Conferma Trib. Tivoli 15 dicembre 2005*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Sanse umide ed acque di vegetazione derivanti dai frantoi oleari - Disciplina dettata dalla legge n. 574 del 1996 - Applicabilità - Esclusione - Reato di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti - Sussistenza - Ragioni. (L. 11 novembre 1996, n. 574, art. 6; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 38 e 59; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 112, 137, 256)

L'ambito di applicazione della disciplina dettata dalla l. 11 novembre 1996, n. 574 (Norme in materia di utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e di scarichi dei frantoi oleari) è circoscritta ai soli casi in cui i reflui oleari (nella specie: acque di vegetazione derivanti dalla molitura delle olive e le relative sanse umide) abbiano una loro utilità ai fini agricoli; diversamente, il loro spandimento od abbandono sul terreno come mezzo incontrollato di smaltimento integrano, anche dopo l'entrata in vigore del T.U. ambientale (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante Norme in materia ambientale), il reato di abbandono o deposito (2).

I

(*Omissis*)

Il ricorso del Sig. Palmieri è inammissibile in ordine al primo motivo di doglianza dal momento che lamentando un vizio ricostruttivo da parte del giudice di primo grado introduce una diversa ricostruzione dei fatti oggetto della valutazione dibattimentale. La sentenza impugnata invero si presenta compiutamente e copiosamente motivata in ordine alla circostanza di fatto che palesano la responsabilità penale del Palmieri in relazione ai capi b) e c) a lui contestati.

(*Omissis*)

Osserva a tal proposito (tra tutte) la sentenza Capri - Cass. Sez. II Pen. 5 maggio - 7 giugno 2006, n. 19584, che prima della novella del 2006 la giurisprudenza era pacifica nell'affermare che l'art. 606 c.p.p. lett. e) non affidava alla Corte «il compito di accertare l'intrinseca adeguatezza dei risultati dell'interpretazione delle prove, ma quello ben diverso di stabilire se i giudici di merito avessero esaminato tutti gli elementi a loro disposizione, se avessero dato esauriente risposta alle deduzioni delle parti (...) (*omissis*)». Principi questi rimasti immutati anche dopo la legge n. 46 del 2006 per cui la natura del vizio denunciabile resta attinente alla mera correttezza del discorso giustificativo della decisione e non al suo contenuto valutativo.

(*Omissis*)

A conferma di tale interpretazione viene richiamata la sentenza n. 26 del 2007 della Corte costituzionale laddove chiamata ad argomentare in ordine alla modifica apportata dalla citata novella afferma quest'ultima che la possibilità del ricorso avanti la Corte di

cassazione è «rimedio (che) non attinge comunque alla pienezza del riesame di merito, consentito (invece) all'appello».

(*Omissis*)

In altri termini la Corte di cassazione ritiene che il giudizio sulla completezza e correttezza della motivazione della sentenza impugnata non possa confondersi «con una rinnovata valutazione delle risultanze acquisite (...)». (*Omissis*)

Una motivazione esauriente nell'argomentare i temi essenziali e coerente nella valutazione degli elementi probatori si sottrae pertanto al sindacato di legittimità.

Entrambi i ricorsi si palesano manifestamente infondati nella parte in cui denunciano l'erronea interpretazione di legge da parte del Tribunale in ordine allo «spandimento» delle acque da lavorazione delle olive. La sentenza oggetto dei due ricorsi provvede in primo luogo ad esaminare la natura delle acque qualificandole come acque reflue industriali successivamente ponendo la propria attenzione alle (non corrette) modalità di spandimento delle stesse.

La violazione delle regole e delle modalità di spandimento sono riconducibili all'art. 38 d.lgs. n. 152/99 (così come modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258) e pertanto entro la violazione di cui all'art. 59, comma 11 *ter* cit.

Tuttavia l'intera materia riguardante lo spandimento delle acque di vegetazione olearia si presenta complessa e delicata.

In primo luogo infatti i ricorrenti sostengono che la legge 574/96 nei casi di «non corretto» spandimento delle suddette acque prevede l'irrogazione della sola sanzione amministrativa.

A tal proposito la Corte tuttavia osserva che la citata legge intitolata appunto «Nuove norme in materia di utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e di scarichi di frantoi oleari» mirava ad una esaustiva e puntuale disciplina in materia. Siffatta normativa fissava infatti per le sanse una serie di criteri interpretativi circa la natura delle c.d. acque di vegetazione, la quantità, l'uso cui erano destinate, il suolo di riferimento, le formalità e le modalità dello spandimento medesimo.

Proprio in relazione a quest'ultimo punto l'art. 4, legge 574/96 recita: «Lo spandimento delle acque di vegetazione deve essere realizzato assicurando una idonea distribuzione e incorporazione delle sostanze sui terreni in modo da evitare conseguenze tali da mettere in pericolo l'approvvigionamento idrico, nuocere alle risorse viventi ed al sistema ecologico». E ancora: «Lo spandimento delle acque di vegetazione si intende realizzato in modo tecnicamente corretto e compatibile con le condizioni di produzione nel caso di distribuzione uniforme del carico idraulico sull'intera superficie dei terreni in modo da evitare fenomeni di ruscellamento».

(*Omissis*)

Infine l'art. 8 stabilisce che vengano inflitte sanzioni amministrative nei confronti 1) di chiunque attivi tale pratica di spandimento senza preventivamente darne comunicazione oppure 2) a chiunque proceda allo spandimento di acque da vegetazione in violazione delle disposizioni sulle modalità *ex* art. 4 (legge cit.) «salvo che il fatto non sia previsto dalla legge come reato».

Quest'ultima riserva assume nel presente ricorso una specifico significato.

Invero la l. 18 agosto 2000, n. 258 intitolata «Disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 152/99 in materia di tutela delle acque dall'inquinamento» (a seguito della quale risultano modificati entrambi gli artt. 38 e 59 richiamati) prevede al novellato art. 38 una complessa previsione che in sostanza fornisce due indicazioni di grande rilievo ai fini della decisione *de quo*.

Dapprima, puntualizza che l'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione dei frantoi è soggetta alla disciplina della preventiva comunicazione (non anche a quella più complessa e restrittiva prevista per gli scarichi) a condizione che sia effettuata da aziende agricole che trattano in massima parte i loro stessi prodotti o comunque di modeste dimensioni (quali le piccole aziende agroalimentari); poi chiarisce che le violazioni al regime previsto per tali aziende comportano sanzioni di tipo amministrativo ed eccezione dei casi in cui realizzano una fattispecie penale disciplinate ora dall'art. 59, comma 11 *ter*.

(*Omissis*)

La Corte ha pertanto ritenuto che la disciplina sanzionatoria appena ricordata, successiva a quella contenuta nella legge n.

574/96, escluda l'applicazione di quest'ultima per le contestazioni mosse nel presente giudizio.

Ciò posto la Suprema Corte ritiene che il giudice di prime cure abbia ben motivato la sentenza impugnata sia in ordine alla ricostruzione del fatto sia in ordine all'applicazione della disciplina prevista dalla legge 152/99, art. 59, comma 11 *ter*.

Infatti il frantoio del Sig. Palmieri risulta avere una produzione quantitativamente significativa e pertanto non riconducibile nell'ambito delle aziende di piccole dimensioni previste dall'art. 28 cit. comma 7; inoltre risulta chiaramente dagli atti processuali che l'attività di trasporto per la utilizzazione delle acque di vegetazione non rispettano le modalità contenute nella stessa segnalazione, dando luogo al contrario al c.d. fenomeno di ruscellamento esplicitamente non consentito.

Siffatte conclusioni trovano altresì conferma nel nuovo T.U. in materia ambientale (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) agli artt. 101, comma 7 (scarichi ed acque reflue), 112 (utilizzazione agronomica) e 137 (sanzioni penali), le cui disposizioni ricalcano pedissequamente la disciplina previgente.

Entrambi i ricorsi vengono pertanto rigettati.

(Omissis)

II

Non resta che affrontare l'analisi della questione relativa alla qualificazione come rifiuto della sansa e delle acque di vegetazione.

Orbene, dal combinato disposto delle norme in materia di acque di vegetazione dei frantoi oleari (menzionate nella legge 574/96; nel decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 6 luglio 2005 che dà attuazione all'art. 38; agli artt. 38 e 59, comma 11 *ter*; d.lgs. 152/99; e da ultimo agli artt. 112 e 137, comma 14, d.lgs. 152/06) e delle sanses umide dei frantoi medesimi (menzionate nella legge 574/96 e nel d.m. 6 luglio 2005 cit.) si desume che di siffatte sostanze è consentita la sola utilizzazione agronomica in altre parole l'applicazione al terreno finalizzata all'utilizzo delle sostanze nutritive ammendanti ovvero al loro riutilizzo irriguo e fertirriguo (*omissis*).

Va pertanto escluso che il legislatore abbia in alcun modo voluto favorire lo spandimento o l'abbandono sul terreno come mezzo incontrollato di smaltimento dei reflui della lavorazione delle olive. Tale ferma intenzione emerge altresì dall'introduzione del comma 11 *ter* dell'art. 59 - che prevedendo la sanzionabilità penale dell'utilizzazione agronomica dei sopra citati materiali fuori dai casi e dalle procedure prescritte - mira evidentemente ad un rigido contenimento del fenomeno.

Nella categoria dei rifiuti, continua la Corte, vanno certamente ricondotte sia la sansa (al di fuori dell'utilizzazione agronomica) sia le acque di vegetazione nelle ipotesi di abbandono in contenitori o invasi come nel caso *de quo*.

Né a parere della Corte verrebbe richiamare la disposizione dell'art. 6, legge 574/96 che consente lo stoccaggio delle acque di vegetazione per un periodo non superiore a 30 giorni dacché l'applicazione del citato articolo è comunque condizionata all'uso agronomico e subordinata alla preventiva comunicazione al sindaco del luogo.

Nel ribadire e condividere poi l'assunto del Tribunale che esclusivamente il deposito temporaneo non necessita di autorizzazione i giudici di legittimità rigettano il ricorso proposto dal Conti e condannano il ricorrente al pagamento delle spese di giustizia.

(Omissis)

(1-2) DISCIPLINA DEGLI SCARICHI E DEI RIFIUTI LIQUIDI: DALLA LEGGE MERLI AL T.U. IN MATERIA AMBIENTALE.

Entrambe le pronunce oggetto della nostra analisi ripropongono la delicata questione, di non poco momento interpretativo, sulla assoggettabilità delle acque di vegetazione e delle sanses prodotte dalla molitura delle olive, alla disciplina degli scarichi delle acque reflue ovvero a quella dei rifiuti.

È ben noto come la disciplina dello «scarico» sia da sempre

contrapposta a quella in materia di rifiuti e di come rappresentava e rappresenta ancora oggi il fulcro della normativa per la tutela delle risorse idriche.

Invero attraverso un'attenta fase di controllo e una puntuale regolamentazione dell'attività di scarico, siffatta disciplina tenta di salvaguardare in concreto i c.d. corpi recettori dall'inquinamento.

Già con la legge n. 319/1976 (nota come legge Merli) la quale si prefiggeva di disciplinare gli «scarichi di qualsiasi tipo (...) diretti o indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, nonché in fognature, sul suolo e nel sottosuolo», i due presupposti fondamentali ed irrinunciabili erano costituiti dal sistema delle autorizzazioni preventive allo scarico e dal rispetto dei limiti tabellari.

Successivamente il d.lgs. n. 152/99, recentemente recepito nella sezione II, parte III del T.U. in materia di diritto ambientale (d.lgs. n. 152/2006), ha senza dubbio ampliato le forme di tutela della risorsa idrica fornendo una nozione di scarico assai più restrittiva rispetto al passato. Tuttavia anche tale riformulazione ha subito delle modifiche con il d.lgs. n. 152/2006, tornando curiosamente, il concetto di scarico, ad essere più vicino alla disciplina della legge Merli piuttosto che a quella immediatamente precedente.

Se nel decreto del 1999, infatti, lo scarico era testualmente definito come «qualsiasi immissione diretta *tramite condotta* di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, (...)» (1) nel T.U. all'art. 74 si legge che lo scarico è rappresentato da «qualsiasi immissione di acque reflue in acque superficiali sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria indipendentemente dalla loro natura inquinante (...)». È evidente pertanto, già da una prima lettura, che rispetto al regime anteriore la nuova definizione priva di rilevanza sia a che l'immissione avvenga *direttamente tramite condotta* sia alla necessità che si tratti pur sempre di reflui «convogliabili». È stato infatti osservato (2) che nella nuova definizione di scarico rientra qualsiasi immissione in un corpo recettore a prescindere dalle modalità di fatto con cui essa avvenga, riaprendo una serie di problematiche relative alla necessità di autorizzazione, alla eventuale applicazione delle sanzioni amministrative e penali, al discrimine tra applicazioni delle norme sull'inquinamento idrico e quello delle norme relative appunto alla gestione dei rifiuti liquidi.

La riformulazione della nozione di scarichi introdotta dal d.lgs. n. 152/2006 nasce anche dall'esigenza di riavvicinare la definizione di scarico nazionale a quella europea ampliandone nuovamente la categoria fino a ricomprendervi anche le immissioni nei corpi recettori non inquinanti.

Come anticipato in apertura di commento, la vera difficoltà interpretativa emerge in tutta la sua complessità quando si tenta e si è tentato di delineare il corretto confine tra la normativa imposta dal c.d. decreto Ronchi (d.lgs. n. 22/1997), la normativa a tutela dell'inquinamento idrico (legge Merli, d.lgs. n. 152/99 e da ultimo T.U. ambiente) e il d.p.r. n. 915/1982 in tema di smaltimento e recupero dei rifiuti liquidi. Orbene, posto che il decreto Ronchi rappresenta la normativa quadro in materia di inquinamento in senso generale, tutte le altre norme sono considerate satellite. Così anche il d.lgs. n. 152/1999 costituisce una deroga rispetto al d.lgs. n. 22/97 nel caso in cui i rifiuti liquidi disciplinati dallo stesso decreto siano di fatto considerati scarichi. È di palmare evidenza, pertanto, come tutto ciò sia di estrema rilevanza in sede applicativa dal momento che le due discipline prevedono sistemi di controllo, autorizzativi e sanzionatori piuttosto differenti.

(1) Art. 2, lett. *bb*), d.lgs. n. 152/1999.

(2) L. PRATI, in *Scarichi e inquinamento idrico dopo il T.U. ambiente*,

Napoli, 2006, 14.

Il d.lgs. lo ripetiamo, disciplina tutti i rifiuti solidi e liquidi mentre esulano dal suo ambito di applicazione le c.d. acque di scarico [art. 8, comma 1, lett. e)]. Poiché lo scarico delle acque reflue è disciplinato dal d.lgs. n. 152/99 (e prima dalla legge Merli) in siffatti casi il decreto Ronchi troverà applicazione solo per la parte non regolamentata dalla normativa n. 152/1999, ora n. 152/2006.

Il 3 agosto 1999 il Supremo Collegio (3) è intervenuto per delineare per la prima volta dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/99 con precisione i principi cui far riferimento per determinare nella prassi il confine tra applicabilità del «decreto Ronchi» sui rifiuti oppure del «decreto acque» in relazione proprio all'ambigua categoria di scarichi/rifiuti liquidi di cui tanto si è scritto e discusso. Secondo la citata pronuncia che fa proprie le interpretazioni della nota sentenza Forina del 1995 (4) e della pronuncia della Corte costituzionale 20 maggio 1998, n. 173 (5), assume come unico criterio di discriminazione tra le due discipline non già la differenza della sostanza cui si fa riferimento bensì alla diversa fase del processo di trattamento della sostanza medesima. Questa impostazione, infatti, partendo dalla parziale coincidenza tra acque di scarico e rifiuti liquidi riafferma la sostanziale scomparsa di quello che la precedente giurisprudenza qualificava come scarico indiretto, ovvero la sua trasformazione in rifiuto liquido. In pratica quindi la nozione di scarico introdotta dal d.lgs. n. 152/99 costituiva il parametro di riferimento per stabilire, per le acque di scarico e i rifiuti liquidi, l'ambito di operatività della normativa in tema di tutela delle acque e dei rifiuti, così che solo lo scarico di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili, diretto in corpi idrici recettori rientra in tale normativa. Per contro i rifiuti allo stato liquido, costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfi senza versamento diretto in corpi idrici recettori (come nel caso di specie di abbandono o raccolta in contenitori o invasi) rientrano nella nozione di rifiuti e pertanto assoggettabili solo alla disciplina ex d.lgs. n. 22/97.

Il dato davvero importante è che con la disciplina del d.lgs. n. 152/99 non è scomparsa solo la definizione formale di scarico indiretto ma proprio il concetto sostanziale. L'ex scarico indiretto si è trasformato ed evoluto invero in un normalissimo rifiuto liquido previsto e disciplinato dal decreto Ronchi. Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, come visto nel paragrafo che precede, il criterio della immissione diretta tramite condotta viene meno.

Nella nuova definizione di scarico è venuto meno ogni riferimento al riversamento tramite condotta ed alla convogliabilità del reflu, perciò debbono soccorrere nuovamente i canoni espressi e consacrati dalla pronuncia Forina e successive. E dunque: mentre quando si tratta di rifiuti solidi trova applicazione certamente la normativa sui rifiuti, quando si tratta di rifiuti liquidi occorre distinguere fra la disciplina della loro destinazione finale (immissione nel corpo recettore) e la disciplina delle operazioni di smaltimento (es.: stoccaggio e trasporto) diverse da quelle collegate allo sversamento finale.

Pressoché parimenti alla normativa precedente, se si verifica uno scarico, a mente del d.lgs. n. 152/99 si applicheranno le

norme ad esso relative e contenute nella sezione II legge cit., se invece non si verifica uno scarico nel senso appena ricordato, le condotte poste in essere certamente saranno riferibili alla normativa sui rifiuti.

Sembra potersi affermare che: tutto cambia affinché nulla cambi.

Guardando ora più da vicino il contesto aziendale quale quello delle due sentenze in commento, va detto che in linea generale il liquame proveniente da una fase di ciclo produttivo (nel caso *de quo* dalla molitura delle olive) per essere assoggettato alla disciplina degli scarichi (d.lgs. n. 152/99) è necessario un preventivo regime autorizzatorio da attuarsi con le forme e le modalità di cui al citato decreto.

Quindi ove l'azienda rispetti i parametri posti dalla norma in parola e provveda a una attività di scarico diretto autorizzato di tale liquame, che in astratto e in linea di principio dovrebbe rientrare nella categoria generale di rifiuto allo stato liquido di cui al d.lgs. n. 22/97, siffatto materiale si tramuterà in scarico cambiando così il binario legale che lo disciplina.

Ove al contrario l'azienda effettui direttamente il riversamento del materiale liquido verso un corpo ricettore senza le prescritte autorizzazioni, si verificherà in tutto e per tutto uno scarico illecito e pertanto penalmente sanzionato. La disciplina testé esposta tuttavia, non va esente da alcune eccezioni. È possibile infatti che alcuni tipi di scarichi derivanti da aziende agricole vengano assimilati agli scarichi domestici, beneficiando così di un regime regolamentativo di favore da parte del legislatore.

Per chiarire come e quando acque reflue prodotte dalla molitura delle olive possono essere qualificate come «domestiche» soccorrerà lo sviluppo logico svolto dalla Corte di cassazione in motivazione ad una precedente sentenza (6). Osserva sul punto la Corte che la collocazione delle acque di vegetazione o le sanse di olive nella figura giuridica di acque reflue domestiche ovvero industriali è fondamentale ai fini del regime giuridico da riconoscersi e conseguentemente quello sanzionatorio eventualmente da applicarsi.

Infatti, partendo dall'assunto che lo scarico senza autorizzazione di acque reflue industriali costituisce fattispecie penale (art. 59, comma 1, d.lgs. n. 152/99), si puntualizza il principio secondo cui (in linea generale) tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati ad eccezione di quelli derivanti da acque reflue domestiche in reti fognarie (7). Le due distinte categorie di acque reflue industriali e domestiche sono di fatto complementari, non a caso infatti la definizione delle prime si ricava attraverso un criterio di esclusione ove si legge all'art. 2, lett. b), d.lgs. n. 152/99 che sono da considerarsi industriali: «(...) acque diverse dalle acque reflue domestiche»; ove per acque domestiche debbono intendersi: «le acque provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche» (8).

Il dettato normativo, così come appena ricordato, non lascia spazio in questo senso a dubbi interpretativi, potendo, dunque, certamente affermarsi che le acque di vegetazione o le sanse prodotte da frantoi oleari non rientrano (in via generale

(3) Cass. Sez. III Pen. 3 agosto 1999, n. 2358, Belcari, in *Riv. pen.*, 1999, 725, con nota di S. MAGLIA - M. SANTOLOCI, *In tema di scarico di rifiuti liquidi*.

(4) Cass. Sez. Un. 13 dicembre 1995, n. 12310, Forina, in *Foro it.*, 1996, II, c. 150 e in questa *Riv.*, 1996, 457, con nota di M.G. COSENTINO, *Smaltimento dei rifiuti e stoccaggio di acque reflue derivanti dalla lavorazione delle olive*.

(5) In *Foro it.*, 1998, 2345, con nota di V. PAONE.

(6) Cass. Sez. III Pen. 12 luglio 2002, n. 26614, Iannotti, in questa *Riv.*, 2003, 116, con nota di A. SACCARDO, *Ancora sullo scarico di acque reflue provenienti da frantoi oleari: una recente sentenza della Corte di cassazione e in Cass. pen.*, 2004, 221, con nota di S. D'ARMA, *Un apparente contrasto giurisprudenziale in tema di trattamento penale degli scarichi di liquami provenienti da frantoi oleari*.

(7) «Lo scarico dei liquami provenienti dalla molitura delle olive

effettuato senza le previste autorizzazioni configura il reato attualmente previsto dall'art. 59, d.lgs. n. 152/99, atteso che i frantoi oleari costituiscono attività di produzione di beni e che le acque di scarico sono diverse da quelle domestiche, salvo ricorrano le particolari condizioni di cui all'art. 28, comma 7, lett. c) del citato decreto, ossia si tratti di imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del fondo o alla silvicoltura». Cass. Sez. III Pen. 5 luglio 2005, n. 34141, Martino, in *Cass. pen.*, 2007, 746 e ss. In senso conforme: Cass. Sez. III Pen. 3 settembre 2004, n. 35843, Rizzo, *ivi*, 2005, 2055 e in questa *Riv.*, 2006, 399, con nota di M. MAZZI, *Immissione in pubblica fognatura delle acque di vegetazione in assenza di autorizzazione: quale normativa è applicabile?*; Cass. Sez. III Pen. 7 marzo 2003, n. 10626, Zomparelli, *ivi*, 2004, 502, con nota di A. SACCARDO, *Lo scarico non autorizzato di acque reflue di un frantoio oleario*.

(8) Art. 2, lett. g), d.lgs. n. 152/99.

ed astratta) nella categoria delle acque reflue domestiche e pertanto sono escluse dalla disciplina (maggiormente favorevole stante l'assenza di prescritte autorizzazioni) di quest'ultime, restando così pienamente assoggettate ai dettati normativi del d.lgs. n. 152/99.

Non può tuttavia tacersi a tal proposito che nei criteri generali contenuti nella disciplina sugli scarichi sono assimilate alle acque reflue domestiche alcune tipologie di acque provenienti da imprese dedite esclusivamente alle coltivazioni del fondo e alla silvicoltura, provenienti da imprese di allevamento, da imprese che esercitano attività di trasformazione e valorizzazione della produzione agricola, provenienti da impianti di acquacoltura e piscicoltura; aventi caratteristiche equivalenti per l'appunto a quelle domestiche.

Osserviamo.

Se è certamente vero che la trasformazione delle olive in olio appunto, normalmente determina la produzione di notevole quantità di acque reflue è altrettanto vero che ancora oggi taluni frantoi oleari che non si avvalgono di veri e propri sistemi tecnologici di tipo industriale e che utilizzano e lavorano olive provenienti per almeno due terzi dall'attività di coltivazione del fondo danno luogo ad acque reflue assimilabili a quelle domestiche.

Nella fenomenologia imprenditoriale, seppur raramente, non è escluso che esistano frantoi non inseriti in ampi contesti di produzioni, in cui la produzione dell'olio avviene con olive prodotte nei fondi di cui il titolare del frantoio ha la disponibilità. In casi del genere le acque di scarico potranno ben essere assimilate a quelle domestiche (anziché farle rientrare nell'asettica definizione di industriali) con le ovvie conseguenze sanzionatorie e dei sistemi di controllo (9).

A queste peculiari ipotesi il legislatore ha voluto riservare un piccolo spazio all'interno della richiamata normativa contenuta nell'art. 38 (come integrato poi dal d.lgs. n. 258/00) ai sensi della legge n. 574/1996 afferente per l'appunto l'utilizzazione agronomica (10) delle acque di vegetazione e alle modalità di attuazione degli artt. 3, 5, 6 e 9 della citata legge. È stato sostenuto che anche le acque di vegetazione e le sanse umide provenienti da frantoi possono essere utilizzate da un punto di vista agronomico e poiché ai sensi dell'art. 184, comma 3, lett. a) del Codice ambientale devono essere considerati «rifiuti speciali» quelli che, diversi dai rifiuti zootecnici, derivano dall'esercizio di attività agricole e agro-industriali, ecco che l'art. 74, comma 1, lett. p) include nella definizione agronomica anche la gestione delle acque di vegetazione da molitura delle olive e l'art. 112, comma 1 richiamando la l. 11 novembre 1996, n. 574 consente il loro spandimento controllato sui fondi agricoli (11).

In estrema sintesi può dunque affermarsi che per gli scarichi delle acque di vegetazione (anche se recapitate in fognatura) dei frantoi oleari vige in linea di principio la disciplina della preventiva autorizzazione (12), a meno che detti scarichi non vengano utilizzati agronomicamente e a tal fine sarà necessaria e sufficiente la mera comunicazione del detentore/gestore ai competenti organi regionali ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 2 del decreto da ultimo citato.

La soluzione interpretativa è tutta contenuta nella locuzione «utilizzo agronomico», in breve: spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura (13).

Il legislatore nel qualificare l'utilizzo agronomico delle acque vegetali da frantoi mostra di non voler dare adito a dubbi interpretativi e perciò evidenzia chiaramente quali siano i limiti legali entro i quali si è voluto riconoscere e consentire tale pratica.

Spesso invero si rinvengono fenomeni, del tutto simili a quelli oggetto delle pronunce in esame, in cui manca in tutto e per tutto il nesso funzionale tra l'attività di sversamento delle acque reflue e il fine fertirriguo imposto dalla norma. Quando invero la citata legge n. 574/96 al suo art. 6 si esprime in ordine allo stoccaggio detta norme tecniche per la sua effettuazione, ma le disposizioni ivi contenute non mirano certo a vanificare la disciplina sui rifiuti (almeno nel caso in cui tali acque di vegetazione entrino nel ciclo produttivo dei fertilizzanti).

Le considerazioni sin qui svolte hanno riguardo solo ed esclusivamente agli scarichi propriamente detti: quelli cioè effettuati mediante immissione diretta tramite condotta di acque reflue comunque convogliabili, con la conseguenza che in assenza di tale condotta o di altro sistema di convogliabilità dei reflui troverà cittadinanza la sola disciplina sui rifiuti (14).

In conclusione, l'effettiva utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione (o sanse) resta condizione indispensabile per l'applicazione della disciplina speciale di favore a mente della quale è previsto il solo onere in capo al gestore della comunicazione alla autorità competente.

In conformità di quanto sopra, nei casi di specie si condivide pienamente la posizione interpretativa dei Collegi che hanno portato ad escludere che fosse presente un qualsivoglia nesso tra lo sversamento dei liquami e l'utilizzo o fine agronomico, poiché lo spandimento e l'abbandono così come palesatisi agli occhi degli agenti intervenuti nei casi *de quibus*, erano eccessivi, incontrollati e dunque illeciti ai sensi del d.lgs. n. 152/99, oggi in parte sostituito dal T.U. in materia ambientale.

Appare opportuno un cenno alle recenti modifiche apportate al T.U. ambientale dal d.lgs. n. 4/2008 (entrato in vigore il 13 febbraio 2008) che seppur evidentemente non oggetto delle argomentazioni logico giuridiche della Suprema Corte nelle pronunce testé esaminate, poiché anteriori, sostanziano e rafforzano le posizioni giurisprudenziali venutesi a creare in tutti questi anni di incertezza interpretativa, così come emerso nel corso di questa esposizione, tra la legge Merli e il d.lgs. n. 152/2006. Non stupisce invero che nell'art. 74, comma 1, lett. f) del decreto correttivo appunto, alla definizione di scarico le parole «qualsiasi immissione di acque reflue in (...)» sono sostituite dalle seguenti: «qualsiasi immissione diretta, tramite condotta, di acque reflue liquide, semiliquide e comunemente convogliabili nelle (...)».

È evidente come la succitata modifica dona riviviscenza alla risalente disciplina contenuta nel d.lgs. n. 152/1999, ci si augura ponendo fine al sorgere di ulteriori problematiche sul punto.

Vanna Ortenzi

(9) Osserva tuttavia S. D'ARMA, *op. cit.*, che notoriamente i frantoi sono spesso gestiti da cooperative di coltivatori, fattispecie che evidentemente non può in alcun caso essere ricondotta alle ipotesi di scarico «assimilabili» a quelle domestiche.

(10) La definizione di utilizzazione agronomica è stata introdotta dal d.lgs. n. 258/2000 recante «Disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 in materia di tutela delle acque dall'inquinamento» inserendo l'art. 2, comma 1, lett. n) *bis*, d.lgs. n. 152/99 ove si intende per tale: «la gestione di effluenti di allevamento, di acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive, ovvero acque provenienti da aziende agricole e piccole aziende agroalimentari dalla loro produzione alla applicazione al terreno di cui alla lett. n), finalizzata all'utilizzo delle sostanze nutritive e ammendanti nei medesimi contenute, ovvero al loro utilizzo irriguo o fertirriguo».

(11) Si condivide pienamente l'elaborazione di A. GERMANÒ, secondo cui: «il cultore del diritto dell'agricoltura non può far presente che

l'Ordinamento giuridico attribuisce alla terra, a tutta la terra, oggetto di attività agricola, non solo un ruolo produttivo, ma anche una funzione conservativa e tutelatrice dell'ambiente», in *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, 351.

(12) In un caso simile, in materia però di reflui da azienda di allevamento zootecnico, la Cass. Sez. III Pen. 13 novembre 2000, n. 11538, Vecchialini, in questa Riv., 2002, 643, con nota di F. PALMIERI, *Le acque reflue industriali*, sanciva che «(...) sono da classificare come acque reflue industriali alla luce dell'art. 2, lett. b), d.lgs. 152/99 (...) sicché alla richiesta di utilizzazione agronomica dell'allevamento si accompagna l'obbligo penalmente sanzionato di munirsi dell'autorizzazione allo scarico delle acque reflue industriali provenienti dall'istallazione produttiva dell'allevamento».

(13) M. SANTOLOCI, in *Rifiuti, acque, aria, rumore: tecniche di controllo ambientale*, Roma, 2003, 533.

(14) Cass. Sez. III Pen. 3 settembre 2004, n. 35843, Rizzo, cit.

Trib. Verona, Sez. spec. agr. - 28-3-2007, n. 184 - Rizzo, pres.; Lanni, est. - D. (avv. Bragantini) c. Azienda agricola Portalovo (avv. Sella)

Contratti agrari - Morosità dell'affittuario per tre annate agrarie - Grave inadempimento - Risoluzione - Mancato decorso dei tre mesi ex art. 5, legge n. 203/1982 - Improcedibilità della domanda.

La contestazione delle inadempienze, prevista dal terzo comma dell'art. 5, legge n. 203/1982, costituisce condizione di proponibilità della domanda giudiziale e deve necessariamente precedere di tre mesi sia la convocazione presso l'IRA che la proposizione della domanda giudiziale (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso depositato il 19 aprile 2006 Lorenzo ed Alessandra D., premettendo di aver acquistato per successione ereditaria la proprietà del terreno agricolo sito in località La Ria, Comune di Villafranca, foglio n. 689-199-198-234, concesso in affitto dal *de cuius* Vanni Igino D. all'Azienda Agricola Portalovo s.s. con contratto del 6 novembre 1995 e lamentando l'inadempimento dell'affittuario sotto il profilo specifico del mancato pagamento dei canoni d'affitto per gli anni 2003-2004-2005, del mancato pagamento dei canoni di irrigazione applicati dal Consorzio di Bonifica Agro Veronese Tartaro Tione per gli anni 2002-2003-2004-2005 ed infine dell'omessa coltivazione del terreno nell'anno 2002. hanno chiesto la dichiarazione di risoluzione del contratto di affitto per inadempimento del conduttore e la condanna di quest'ultimo al rilascio del terreno e al pagamento dei canoni scaduti.

Si è costituita in giudizio la resistente e, in via pregiudiziale, ha eccepito l'improcedibilità della domanda per il mancato rispetto del termine di tre mesi dalla contestazione dell'inadempimento previsto dall'art. 5 della legge n. 203/82, mentre, in via preliminare, ha chiesto la concessione del termine di grazia per sanare la morosità, contestando comunque la fondatezza delle domande della controparte.

La causa non ha richiesto attività istruttorie e quindi all'udienza del 26 gennaio 2007 le parti hanno precisato le conclusioni nei termini di cui in epigrafe, richiamando sostanzialmente quelle formulate nei rispettivi atti introduttivi.

La causa è stata quindi discussa e decisa mediante lettura del dispositivo.

DIRITTO. - Ai fini della decisione della causa acquista rilievo pregiudiziale l'eccezione di improcedibilità delle domande proposta dalla convenuta.

Tale eccezione deve giudicarsi fondata posto che: 1) l'art. 5 della legge n. 203/82 prevede che il locatore che intende far valere in sede giudiziale la morosità dell'affittuario, deve contestare l'inadempimento alla controparte con raccomandata e l'affittuario può sanare la morosità, escludendo la risoluzione del contratto, entro tre mesi dal ricevimento della raccomandata stessa; 2) la giurisprudenza di legittimità ha precisato che «la contestazione delle inadempienze, prevista dal terzo comma dell'art. 5 della legge n. 203/82 e costituente una condizione di proponibilità della domanda giudiziale. avendo lo scopo di porre l'affittuario in condizione di provvedere, entro tre mesi dalla comunicazione, alle relative sanatorie, fissa una fase pregiudiziale che deve necessariamente procedere la convocazione dinanzi all'ispettorato dell'agricoltura per il tentativo di conciliazione previsto dall'art. 46 della medesima legge» (v. Cass. Sez. Un. n. 633/93); quindi conduttore non può essere convocato dinanzi all'IRA per il tentativo di conciliazione se non sia inutilmente trascorso il tempo concessogli *ex lege* per adeguare l'attuazione del contratto alle motivate richieste del concedente» (Cass. n. 503/01); 3) nel caso di specie la raccomandata ex art. 5 è stata ricevuta dalla resistente il 2 febbraio

2006 (allegato n. 11 del fascicolo di parte ricorrente), il tentativo di conciliazione è stato richiesto con raccomandata ricevuta il 21 febbraio 2006 ed è stato espletato il 21 marzo 2006, mentre il giudizio è stato instaurato il 19 aprile 2006; 4) ne consegue che non è stato rispettato il termine dilatorio di tre mesi previsto dall'art. 5 né in relazione al tentativo obbligatorio di conciliazione né in relazione all'instaurazione del giudizio.

Pertanto le domande di risoluzione del contratto, di condanna al rilascio e di pagamento dei canoni proposte dalle ricorrenti sul presupposto della morosità devono essere dichiarate improcedibili.

Le ricorrenti peraltro hanno fondato la domanda di risoluzione e di condanna al rilascio anche sulla deduzione dell'inadempimento consistito nell'abbandono del fondo avvenuto nel 2002 e quindi nel relativo danneggiamento.

L'insanabilità di tale inadempimento esclude che in tal caso possa operare la condizione di procedibilità prevista dal citato art. 5 e quindi le domande formulate sul suo presupposto devono essere esaminate nel merito.

Tali domande, tuttavia, devono giudicarsi infondate e vanno rigettate in quanto le ricorrenti non hanno allegato alcuna prova idonea a dimostrare l'inadempimento attribuito alla resistente (gli unici capitoli di prova orale articolati sul punto, i capitoli 3-5 del ricorso introduttivo, sono inammissibili in quanto formulati genericamente). (Omissis)

(1) RISOLUZIONE PER INADEMPIMENTO E CLAUSOLA RISOLUTIVA ESPRESSA NEL CONTRATTO DI AFFITTO AGRARIO.

Nella sentenza che si annota il Tribunale di Verona prende in considerazione la procedibilità o meno della domanda di risoluzione del contratto di affitto agrario in relazione a due aspetti: il primo riguarda il mancato pagamento del canone per tre anni consecutivi, il secondo l'abbandono della coltivazione del fondo da vari anni con relativo danneggiamento del fondo.

La società semplice resistente aveva ricevuto la raccomandata contenente la contestazione degli inadempimenti il 2 febbraio 2006, poi aveva ricevuto la raccomandata che richiedeva il tentativo di conciliazione il 21 febbraio 2006 (espletato il 21 marzo 2006), mentre il giudizio era stato instaurato il 19 aprile 2006. È chiaro che sul primo aspetto non sorgono dubbi: non essendo trascorsi i tre mesi previsti dall'art. 5 della legge n. 203 del 1982 la domanda non può essere esaminata nel merito ed infatti in questo senso decide il Tribunale di Verona.

In relazione alla mancata coltivazione del fondo la improcedibilità o meno non è altrettanto chiara. Si discute infatti di inadempimenti sanabili e non sanabili (1). Su questo punto sia la dottrina che la giurisprudenza sono oscillanti (2). Il Tribunale di Verona, in relazione alla domanda di risoluzione e di condanna al rilascio del fondo per inadempimento costituito dall'abbandono della coltivazione del fondo, così afferma «L'insanabilità di tale inadempimento esclude che in tal caso possa operare la condizione di procedibilità prevista dal citato art. 5 e quindi le domande formulate nel suo presupposto devono essere esaminate nel merito», anche se poi le considera infondate e le rigetta, in quanto non è stata fornita «alcuna prova idonea a dimostrare l'inadempimento attribuito alla resistente».

Questo punto della controversia, cioè la necessità o meno della contestazione degli addebiti non sanabili, fa dire ad un Autore: «Di recente, forse nel tentativo di atte-

(1) Cfr. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008, 482; GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, 417; BORGHI, *Lo scioglimento dell'affitto agrario*, Padova, 2001, 270.

(2) Secondo GERMANO, *op. cit.*, 417, la messa in mora «apparirebbe sempre necessaria»; mentre ritiene che in certi casi non sia necessaria la comunicazione con l'attesa dei tre mesi BORGHI, *op. cit.*, 272 e ss.

nuare la macchinosità del sistema dei termini che governa la risoluzione del contratto agrario (e di ridurre le conseguenze dannose al locatore), essa [la Cassazione] ha nuovamente sostenuto che in presenza di violazioni del contratto non eliminabili nel lasso di tempo concesso all'inadempiente dalla disposizione *de qua* la contestazione degli addebiti non sia necessaria» (3).

Tenendo presente che la sentenza del Tribunale di Verona è del 2 aprile 2007 e che il 29 febbraio 2008 (4) il medesimo Collegio ha emesso un'altra sentenza fra le medesime parti e riguardante il medesimo fondo rustico e questa volta, essendo state rispettate tutte le formalità previste in caso di inadempimento, ha dichiarato risolto il contratto di affitto del fondo rustico e ha condannato la società semplice resistente a rilasciare il fondo e a pagare quanto dovuto, più gli interessi (oltre alle spese di lite); tenendo presente tutto quanto premesso viene spontaneo chiedersi se oggi, anche in considerazione di tutte le varie norme che hanno allargato di molto la figura dell'imprenditore e delle attività agricole (5), siano ancora tutte giustificate le diversità previste dal diritto agrario rispetto alle regole del diritto privato (6).

In particolare la diversa regolamentazione riguarda principalmente:

- la necessità che l'inadempimento sia grave;
- la previa contestazione dell'inadempimento, con relativa concessione all'affittuario del termine di tre mesi per sanarlo;
- la necessità di esperire il tentativo di conciliazione prima di ricorrere all'autorità giudiziaria;
- la concessione di un termine «di grazia» (7) nella prima udienza dopo l'instaurazione del processo.

In generale è richiesto, ai fini della risoluzione del contratto a prestazioni corrispettive, che l'inadempimento di una delle parti non abbia «scarsa importanza avuto riguardo all'interesse dell'altra» (art. 1455 c.c.). Ne consegue che «in mancanza dei criteri di legge, sarà il giudice, a stabilire, caso per caso, quando l'inadempimento debba considerarsi, secondo la regola dell'art. 1455, di importanza «non scarsa» (8).

Nel diritto agrario il legislatore ha previsto che la risoluzione vista in precedenza possa essere chiesta solo «per grave inadempimento» (art. 5, legge n. 203 del 1982) e ha ridotto la discrezionalità del giudice in quanto «la gravità di tale inadempimento è indicata, anche se solo in modo esemplificativo (si utilizza infatti l'avverbio «particolarmente» che sta a significare la possibilità che esistano altri casi), nella stessa legge» (9).

Tutti gli altri aspetti di diversità fra diritto il privato e il diritto agrario possono essere superati con la previsione, mediante i patti in deroga, di una clausola risolutiva espressa. Se ritenuta valida questa clausola consente di superare la necessità della previa contestazione dell'inadempimento, in quanto «L'automatismo tipico delle clausole, risolutive espresse, in sostanza, si rivela assolutamente inconciliabile con la possibilità di «ravvedimento operoso» e con gli istituti ad esso funzionali» (10); inoltre non rende più obbligatorio il tentativo di conciliazione e non consente al giudice di concedere il termine «di grazia» in quanto il contratto agrario è già risolto di diritto.

L'orientamento giurisprudenziale, in particolare del Supremo Collegio, è nel senso di ritenere valida la clausola risolutiva espressa, sempre se si è concluso il contratto con i patti in deroga. Così Cass. 12 luglio 1996, n. 6328 (11) la quale ricorda che la Corte di appello (che ha confermato la validità della clausola risolutiva espressa) «si è uniformata alla costante e consolidata giurisprudenza di questa Corte Suprema».

Sempre nello stesso senso Cass. 20 ottobre 1994, n. 8583 (12), che conferma la possibilità derogare con i

patti in deroga a tutte le norme della legge n. 203 del 1982, «anche se inderogabili ai sensi dell'art. 58 stessa legge, tranne che a quelle che vietano la stipulazione dei contratti indicati dal comma 3 dell'art. 45 e il pagamento per buona entrata» e Cass. 6 novembre 1991, n. 11810 (13), la quale, dopo aver ribadito che la clausola risolutiva espressa «è pienamente ammissibile», sostiene che le parti hanno «espressamente e consapevolmente derogato alle disposizioni più favorevoli per gli affittuari previste dalla stessa legge in tema di gravità dell'inadempimento, in tema di preventiva diffida e in tema di termine di grazia concedibile dal giudice».

Igino Grendene

(3) BORGHI, *op. cit.*, 273.

(4) Trib. Verona, Sez. spec. agr. 29 febbraio 2008, n. 611 che afferma «Il mancato pagamento del canone di affitto per quattro anni consecutivi costituisce un presupposto di non scarsa importanza ai fini della risoluzione del contratto».

(5) Il nuovo art. 2135 c.c. amplia la sfera delle attività considerate agricole e il d.lgs. n. 99 del 2004 considera imprenditori agricoli professionali anche le società di capitali con certi requisiti.

(6) MASSART, *Il contenuto del contratto d'affitto: la morosità*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da COSTATO, Padova, 2003, 449, parla giustamente di disciplina «speciale» e mette in rilievo le differenze rispetto al diritto privato a proposito di morosità.

(7) Come prevede l'art. 46 comma 6 della legge n. 203 del 1982.

(8) GALGANO, *Istituzioni di diritto privato*, Padova, 2002, 268.

(9) COSTATO, *Corso di diritto agrario*, cit., Milano, 2008, 480.

(10) BORGHI, nota a Cass. 12 luglio 1996, n. 6328, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, 338.

(11) Vedi nota precedente.

(12) In questa Riv., 1995, 348 e ss., con nota di SABBATANI SCHIUMA, *Regole ed eccezioni in tema di contratti agrari*.

(13) In *Foro it.*, 1992, I, c. 2765, con nota di BELLANTUONO: *Il grimaldello, il mercato, l'affitto di fondi rustici*.

*

Cons. giust. amm. Regione siciliana - 21-1-2008, n. 2 - Barbagallo, pres.; Trovato, est. - Ass. Reg. territorio e ambiente (Avv. gen. Stato) c. Trapas s.r.l. (avv. Immordino).

Sanità pubblica - Rifiuti - Utilizzazione come combustibile delle vinacce residue dalla vinificazione - Nozione di rifiuto - Rientra - Limiti di emissione. (D.m. 5 febbraio 1998)

L'utilizzazione come combustibile delle vinacce residue dalla vinificazione rientra nella nozione di rifiuto come emergente dall'art. 14 del d.l. 138/2002, convertito con legge 178/2002. Si tratta infatti di beni riutilizzati dopo un processo di trasformazione non meramente meccanica (posto che l'estrazione di un soluto - sostanze zuccherine e vari composti organici ed inorganici idrosolubili - con un solvente - acqua - implica elementi di trasformazione chimico fisica) e destinati ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del d.lgs. n. 22/1997 (cfr. in particolare per le operazioni di smaltimento l'allegato B del d.lgs. 22/1997 e per le operazioni di recupero l'allegato C, punto R1, riguardante la utilizzazione principale del rifiuto come combustibile o come altro mezzo per produrre energia). Ai fini della regolamentazione delle emissioni in atmosfera, trovano pertanto applicazione le disposizioni di cui al d.m. 5 febbraio 1998 e non i minori limiti di cui al d.p.c.m. 8 marzo 2002 e ss. mm. (1).

(Omissis)

1. L'appello è da accogliere.

Questione centrale ai fini della odierna decisione è quella di stabilire se le vinacce residue dalla vinificazione debbano essere ricomprese, secondo le tesi dell'appellante tra i rifiuti (con i conseguenti limiti e prescrizioni ex d.m. 5 febbraio 1998), oppure tra gli scarti vege-

tali derivanti da un trattamento meramente meccanico (con i minori limiti di cui al d.p.c.m. 8 marzo 2002 e successive modifiche; cfr. d.p.c.m. 8 ottobre 2004).

In forza del primo decreto (5 febbraio 1998), avente ad oggetto individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, sono regolamentate le vinacce, con specifiche indicazioni quanto al loro riutilizzo a fini di combustione.

Ai sensi del d.p.c.m. 8 marzo 2002 e successive modifiche, come vigente alla data degli atti in vertenza (v. ora art. 297 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) le vinacce rientrerebbero tra le biomasse combustibili a condizioni semplificate rispetto a quelle dei rifiuti [v. all. 3 in particolare comma 1, laddove alla lett. e), come sostituita dall'art. 1 del d.p.c.m. 8 ottobre 2004, ove si fa riferimento al materiale vegetale prodotto dalla lavorazione esclusivamente meccanica di prodotti agricoli].

Riscontri prevalenti sembrano indurre alla conclusione che alle vinacce da utilizzare per detti fini si applichi il primo decreto che le equipara a rifiuti non pericolosi.

In particolare ancorché anteriore al d.p.c.m. 8 marzo 2002, la disposizione sembra trovare applicazione sotto il profilo sistematico nella considerazione della sua specialità rispetto a quanto previsto, per quel che qui rileva, dal d.p.c.m. 8 marzo 2002.

Le vinacce esauste sono infatti espressamente previste tra i rifiuti non pericolosi dal d.m. 5 febbraio 1998 come rifiuti derivati dall'industria agroalimentare (cfr. all. 1 *sub* 1, punto 11.7 e all. 2 *sub* allegato I). In quest'ultimo allegato sono disciplinate tra l'altro le norme tecniche per l'utilizzazione dei rifiuti non pericolosi come combustibili o come altro mezzo per produrre energia. In particolare al punto 3 (Tipologia: Scarti vegetali) si stabilisce, quanto a detti rifiuti:

3.1 la provenienza (tra cui impianti di estrazione di olio di vinaccioli, industria distillatoria, industria enologica);

3.2 le caratteristiche [tra cui (...) sanse esauste, vinacce esauste, vinaccioli, farina di vinaccioli, residui di frutta, buccette e altri residui vegetali];

3.3 le attività e metodi di recupero attraverso la combustione con determinate condizioni (caratteristiche degli impianti, valori di emissione).

Quanto al d.p.c.m. 8 marzo 2002 e successive modificazioni, essi hanno ad oggetto la disciplina delle caratteristiche merceologiche dei combustibili aventi rilevanza ai fini dell'inquinamento atmosferico, nonché delle caratteristiche tecnologiche degli impianti di combustione.

Per quel che qui rileva, tali disposizioni (quanto alla individuazione delle biomasse combustibili e delle condizioni di loro utilizzo; cfr. allegato III, allegato 3) riguardano tra l'altro in via generica gli scarti vegetali (con specifiche previsioni solo per la sansa d'oliva disoleata).

Nello stesso decreto, quanto agli scarti, è contenuto un richiamo al materiale vegetale prodotto dalla lavorazione esclusivamente meccanica di prodotti agricoli e quindi il problema è quello di stabilire se in detta generica nozione siano riconducibili anche le vinacce.

In proposito la Trapas ha previsto un processo di lavorazione delle vinacce (sia fermentate che semifermentate) con lo scopo di ottenere il vinacciolo (prodotto richiesto per la produzione di olio) e la buccetta (da utilizzare come combustibile naturale destinato a autoalimentare il processo di essiccazione delle vinacce o da destinare alla vendita come mangime zootecnico o ammendante agricolo).

La lavorazione prevede processi che non appaiono meramente meccanici, comportando lavaggi con acqua per la vinaccia semifermentata (vinellazione) e la disalcolazione a vapore per quella fermentata. Dopo lo stoccaggio la vinaccia viene essiccata, con la separazione dei vinaccioli, dei raspi e delle buccette. Ed anche tale attività sembra comportare una trasformazione non meramente meccanica del prodotto.

In questo contesto e in difetto di indicazioni specifiche nel d.p.c.m. 8 marzo 2002 e successive modificazioni (a differenza di quanto disposto per la sansa d'oliva) sembra attendibile la tesi di parte appellante secondo cui la lavorazione delle vinacce non è il prodotto di una mera trasformazione meccanica, ma di un processo più complesso con elementi di natura chimico-fisica.

Nella eterogeneità delle opinioni, richiamate dalle parti, sembra in particolare condivisibile l'assunto di parte appellante secondo cui la estrazione di un soluto (nel caso specifico, sostanze zuccherine e vari composti organici ed inorganici idrosolubili) con un solvente (acqua) non può essere ricondotto ad un mero processo meccanico, ma implica elementi di trasformazione chimico fisica.

Come detto poi il d.p.c.m. in parola non fa alcun cenno alle vinacce, mentre queste sono espressamente regolamentate come rifiuti dal d.m. del 1998, il che sembra confermare l'applicabilità di que-

st'ultima normativa (la cui operatività risulta anche di recente confermata ex art. 181 del d.lgs. n. 152/2006).

2. Non sussiste infine la dedotta illegittimità del d.m. del 1998, per contrasto con l'art. 6 comma, 1 lett. a) del d.lgs. n. 22/1997, come sostenuto dalla Trapas con il secondo motivo di ricorso, assorbito dal T.A.R. e riproposto in appello.

La disposizione citata, vigente al momento degli atti in vertenza, detta la seguente nozione di rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

Nell'allegato A al punto 020702 sono indicati i rifiuti della distillazione di bevande alcoliche.

In proposito è poi intervenuta la disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con l. 8 agosto 2002, n. 178 (coerente con le normative comunitarie), secondo cui:

1. Le parole: «si disfi», «abbia deciso» o «abbia l'obbligo di disfarsi» di cui all'art. 6, comma 1, lett. a), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, di seguito denominato: «decreto legislativo n. 22», si interpretano come segue:

a) «si disfi»: qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22;

b) «abbia deciso»: la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22, sostanze, materiali o beni;

c) «abbia l'obbligo di disfarsi»: l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o di smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo n. 22.

2. Non ricorrono le fattispecie di cui alle lett. b) e c) del comma 1, per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni:

a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente;

b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22.

Non sembra dubbio che l'utilizzazione delle buccette essiccate come combustibile rientri nella nozione di rifiuto come sopra emergente. Si tratta infatti di beni riutilizzati dopo un processo di trasformazione (lavaggi e essiccazione) e destinati ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22 (cfr. in particolare per le operazioni di smaltimento l'allegato B del d.lgs. 22/1997 e per le operazioni di recupero l'allegato C, punto R1, riguardante la utilizzazione principale del rifiuto come combustibile o come altro mezzo per produrre energia).

3. Per le ragioni che precedono - assorbita ogni ulteriore questione ed eccezione - l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di primo grado.

(Omissis)

(1) L'ACCERTATA CLASSIFICAZIONE DELLE VINACCE COME RIFIUTO.

La pubblicazione della sentenza in commento ha avuto ampia risonanza, soprattutto nel campo ambientalista ove particolarmente avvertita era la problematica dell'esatta individuazione delle vinacce come rifiuti e non come biomasse vegetali utilizzabili come combustibile cui vengono applicati indici di emissione meno rigorosi rispetto alla disciplina del riciclo dei rifiuti. La decisione in esame è emblematica perché, con un vistoso *revirement*, modifica l'impostazione giurisprudenziale precedente e classifica le vinacce, residue dalla vinificazione, come rifiuti e non come combustibili.

Detto inquadramento comporta l'assoggettamento alle rigi-

de disposizioni del decreto Ronchi, con innegabili risvolti positivi per la salute dei cittadini anche in considerazione sia della misura delle citate emissioni ammesse in atmosfera, sia del relativo metodo di controlli da attuare (1).

Per dovere di cronaca, va ricordato che solamente due anni fa, il T.A.R. Sicilia-Palermo, con sentenza n. 158/2006 (2) aveva accolto le doglianze della medesima società vinicola che intendeva utilizzare come combustibile il vinacciolo e la buccetta in quanto considerati biomasse vegetali e, per l'effetto, aveva annullato il provvedimento impugnato, emesso dal Dirigente regionale competente con il quale erano state autorizzate le emissioni in atmosfera delle vinacce, subordinando però tali emissioni ai limiti più restrittivi del decreto Ronchi rispetto a quelli meno rigorosi del d.p.c.m. 8 marzo 2002, come invece richiedeva la società ricorrente.

Con la sentenza appellata, l'Assessorato della Regione Sicilia, territorio e ambiente, ha contestato le motivazioni del T.A.R., ottenendo l'accoglimento del gravame.

Secondo i giudici di secondo grado, infatti, le vinacce e le buccette, poiché sono ottenute con processi di lavorazione non meccanici, rientrano a pieno titolo tra i rifiuti e non sono qualificabili come biomasse combustibili. Il problema per la classificazione delle vinacce tra i rifiuti, ovvero tra i combustibili, è appunto quello di individuare le esatte procedure di trasformazione delle vinacce esauste e verificare la presenza o meno, nel processo di modifica, di elementi di natura chimico-fisica (3).

È scientificamente accertato, infatti, che le biomasse rappresentino un combustibile povero, tra l'altro non conveniente ai fini della produzione energetica e la combustione delle biomasse, effettuata appunto a tale scopo, è solo causa di inquinamento, perché «aumenta le emissioni di gas serra, aumenta l'inefficienza energetica del Paese, blocca l'innovazione e pertanto questa scelta non può essere incentivata dallo Stato (...)» (4).

In una definizione un po' datata, si nota che la Cassazione (5) ha ritenuto di dover ancorare il significato di «rifiuto» al criterio concreto e intrinseco della sua «destinazione naturale dell'abbandono», escludendo (nel caso di scarti di lavorazione derivati dalla miscelazione di paste polimeriche) alcuna utilizzazione o reimpiego differente dallo smaltimento.

Sempre sulla corretta nozione di rifiuto, la Suprema Corte (6) ha operato un doveroso distinguo tra «residuo di produzione o materia prima secondaria» e «sottoprodotto». Mentre il primo, considerato un rifiuto - attraverso adeguata trasformazione -, può essere eventualmente utilizzato, il secondo, non considerato un rifiuto - senza alcuna preliminare trasformazione - poiché deriva dall'attività industriale e quindi conserva la propria identità, può essere validamente impiegato in un successivo processo produttivo se e in quanto non nocivo per l'ambiente.

Ne consegue che *condicio sine qua non* per l'utilizzazione del sottoprodotto è sicuramente il mantenimento delle condizioni di tutela dell'ambiente e di salvaguardia della salute dei cittadini.

Detta ricostruzione trae origine dal diritto comunitario che, *in subiecta materia*, detiene sicuramente il primato ed è stata riprodotta e trasfusa nella normativa nazionale, in particolare nel d.lgs. n. 22/97 prima e, nel d.lgs. n. 152/2006, poi.

Infine, mette conto rilevare come la questione, sottoposta al Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, è stata sostenuta oltre che dalle argomentazioni di carattere giuridico anche da apprezzamenti di natura politica per gli innegabili benefici a vantaggio della collettività, come apertamente sostenuto dall'Amministrazione comunale di Mazara che ha pubblicamente espresso viva soddisfazione per il pronunciamento *de quo* (7).

Per completezza va aggiunto che la questione era stata oggetto di attenzione e di apposita interrogazione presentata,

alla Camera dei deputati, dall'onorevole Giovanni Russo Spena in data 20 maggio 2004 nella seduta n. 471 (8).

Angela R. Stolfi

(1) E. BONOMO, *Buccette*, 27 gennaio 2008, in http://www.isolapossibile.it/article.php?id_article=3697.

(2) T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. I 19 gennaio 2006, n. 158, in www.ambientediritto.it.

(3) *Vinacce: rifiuti e non combustibili*, in www.agrotecnici.info/?cartel=argomenti&page=archive.

(4) F. VALERIO, *Perché è opportuno abolire le incentivazioni alle Biomasse*, in www.valletelesinaterramia.org/Valletelesinaterramia/Incentivi.html.

(5) Cass. Sez. III Pen. 26 giugno 1997, n. 6222, Gulpen, in questa Riv. (M), 1998, 124.

(6) Cass. Sez. III Pen. 9 ottobre 2006, n. 33882, Barbati e Cass. Sez. III Pen. 1° giugno 2005, n. 20499, Colli, in questa Riv., 2007, 409, con nota di CAROLEO GRIMALDI e MAIO, *Determinazione ed evoluzione della nozione di rifiuto alla luce del d.lgs. n. 152 del 2006*.

(7) *A Mazara soddisfazione per la sentenza del C.G.A. sulle vinacce*, notizia del 25 gennaio 2008, in <http://www.a.marsala.it/index.php?mod=print&nw=2:0:0:0:7494>.

(8) Interrogazione a risposta scritta 4-10100 presentata dall'onorevole Giovanni Russo Spena in data 20 maggio 2004 nella seduta n. 471, in <http://legxiv.camera.it/docesta/312/5838/documentotesto.asp>.

*

(1) LE VINACCE E L'UTILIZZAZIONE DEI RIFIUTI NON PERICOLOSI COME COMBUSTIBILI.

L'azienda, che opera nel settore della lavorazione dei prodotti vitivinicoli e nella produzione dei suoi derivati ed in possesso delle autorizzazioni regionali per gli scarichi in atmosfera, aveva avviato un progetto per realizzare un nuovo impianto di essiccazione della vinaccia, per ottenerne il vinacciolo e la buccetta, da riutilizzare anche quale combustibile naturale per autoalimentare il processo di essiccazione e aveva inoltrato richiesta per ottenere le autorizzazioni necessarie, sul presupposto che il materiale rientrava nel novero delle biomasse vegetali da poter utilizzare come combustibile ai sensi del d.p.c.m. 8 marzo 2002, con gli indici di emissione ivi previsti.

L'Assessorato autorizzava, ex art. 15 del d.p.r. n. 203/88, la società ricorrente alle emissioni di fumi in atmosfera e imponeva i limiti e le prescrizioni di cui al d.m. 5 febbraio 1998, in luogo di quelli previsti dal d.p.c.m. 8 marzo 2002, e dal d.p.r. n. 203/88 per gli essiccatoi.

Contro tale provvedimento la società ricorreva al T.A.R. Sicilia e chiedeva l'annullamento per violazione e falsa applicazione dell'art. 3, punto n. 9 del d.p.c.m. 8 marzo 2002 e relativo allegato III, punto e), come modificato dal d.p.c.m. 8 ottobre 2004, art. 1, punto 3 - Erroneità manifesta, illogicità manifesta - nonché dell'art. 6, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 22/1997, del d.m. 5 febbraio 1998, del d.p.c.m. 8 marzo 2002, del d.m. 12 luglio 1990, dell'art. 3, comma 2 del d.p.r. n. 203/1988.

Il T.A.R. procedeva ad una verifica istruttoria, accoglieva il ricorso e annullava il provvedimento impugnato. L'Assessorato regionale territorio e ambiente ha appellato la sentenza e ha dedotto la nullità della istruttoria di primo grado e ha contestato nel merito le tesi del T.A.R.

Secondo il C.G.A. occorre stabilire se le vinacce residue dalla vinificazione debbano essere ricomprese, tra i rifiuti, con i conseguenti limiti e prescrizioni ex d.m. 5 febbraio 1998, oppure tra gli scarti vegetali derivanti da un trattamento meramente meccanico, con i minori limiti di cui al d.p.c.m. 8 marzo 2002.

Così operando, ricorda che il decreto 5 febbraio 1998, individua i rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, includendovi le vinacce, quanto al loro riutilizzo a fini di combustione e che ai sensi del d.p.c.m. 8 marzo 2002, le

vinacce rientrerebbero tra le biomasse combustibili a condizioni semplificate rispetto a quelle dei rifiuti [v. all. 3 in particolare comma 1, laddove alla lett. e), come sostituita dall'art. 1 del d.p.c.m. 8 ottobre 2004], ove si fa riferimento al materiale vegetale prodotto dalla lavorazione esclusivamente meccanica di prodotti agricoli e che pertanto sembrerebbe da ritenere che alle vinacce da utilizzare per detti fini si applichi il primo decreto che le equipara a rifiuti non pericolosi.

Il d.p.c.m. 8 marzo 2002 disciplina le caratteristiche merceologiche dei combustibili ai fini dell'inquinamento atmosferico e relativamente agli scarti contiene un richiamo al materiale vegetale prodotto dalla lavorazione esclusivamente meccanica di prodotti agricoli. Afferma, quindi, che il problema è quello di stabilire se in detta generica nozione siano riconducibili anche le vinacce.

La lavorazione delle vinacce prevede processi che non appaiono meramente meccanici, comportando lavaggi con acqua per la vinaccia semifermentata (vinellazione) e la disalcolazione a vapore per quella fermentata. Conclude quindi che, in difetto di indicazioni specifiche nel d.p.c.m. 8 marzo 2002 e successive modificazioni (a differenza di quanto disposto per la sansa d'oliva), sembra attendibile la tesi di parte appellante secondo cui la lavorazione delle vinacce non è il prodotto di una mera trasformazione meccanica, ma di un processo più complesso con elementi di natura chimico-fisica.

Ha ritenuto quindi condivisibile l'assunto secondo cui la estrazione di un soluto (nel caso specifico, sostanze zuccherine e vari composti organici ed inorganici idrosolubili) con un solvente (acqua) non può essere ricondotto ad un mero processo meccanico, ma implica elementi di trasformazione chimico-fisica e poiché il d.p.c.m. in parola non fa alcun cenno alle vinacce, mentre queste sono espressamente regolamentate come rifiuti dal d.m. del 1998, ciò sembra confermare l'applicabilità di quest'ultima normativa (la cui operatività risulta anche di recente confermata ex art. 181, recupero dei rifiuti, del d.lgs. n. 152/2006).

Il tema della vicenda, attiene alla corretta interpretazione dell'istituto della procedura semplificata per le operazioni di recupero dei rifiuti, come disciplinato dal Capo V del Titolo I del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 agli artt. 31-33 la cui caratteristica è quella di consentire lo svolgimento dell'attività di recupero di rifiuti. La *ratio* della normativa sarebbe che, in presenza di requisiti tecnici precisi e puntualmente individuati (nel caso di specie dal d.m. ambiente 5 febbraio 1998, trattandosi di attività di recupero di rifiuti non pericolosi), sarebbe consentita la riutilizzazione di rifiuti nell'ambito del processo produttivo al fine di favorire il recupero dei rifiuti rispetto alle tradizionali attività di smaltimento (artt. 2 e 4) (1).

Tale normativa regolamentare andrebbe valutata nel suo

complesso in riferimento al recupero dei rifiuti con procedura differenziata e potrebbe condurre ad affermare che l'attività di recupero, essendo diretta all'utilizzazione dei rifiuti nell'ambito dell'ordinario processo produttivo, valorizzerebbe i rifiuti nei limiti in cui non subiscano alcuna modificazione né morfologica, né contenutistica in ordine al risultato finale cui tende l'attività produttiva primaria.

Tale ricostruzione ha portato il decidente alla conclusione che in tal caso non si versa in ordinaria attività produttiva, nel cui ambito viene consentita, entro prefissati limiti tecnici, la riutilizzazione di rifiuti, atteso il procedimento adottato. Una diversa ricostruzione della normativa regolamentare, unitamente alla considerazione che l'attività di recupero nelle procedure semplificate è configurata come accessoria e strumentale rispetto all'attività produttiva svolta in via principale, avrebbe potuto portare a ritenere consentita, nell'ambito della fattispecie della materia dei rifiuti non pericolosi, la riutilizzazione di detti rifiuti in normali procedure produttive in luogo di altre materie, perché tale riutilizzazione non apporterebbe alcuna modificazione alle caratteristiche tipiche del prodotto (2).

Concludendo, le vinacce esauste sono espressamente previste dalla normativa tra i rifiuti non pericolosi e derivati dall'industria agroalimentare e il decreto del 5 febbraio del 1998 disciplina le norme tecniche per l'utilizzazione dei rifiuti non pericolosi come combustibili o come altro mezzo per produrre energia; mentre la normativa che regola le immissioni in atmosfera degli impianti a biomassa richiama in via generale gli scarti vegetali, ma solo quelli prodotti dalla lavorazione esclusivamente meccanica e non fa alcun cenno alle vinacce.

Resta quindi il problema di capire quando una sostanza sia rifiuto oppure no, anche dopo l'art. 181 del d.lgs. n. 152/2006 che afferma che la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino al completamento delle operazioni di recupero, che si realizza quando non sono necessari ulteriori trattamenti perché le sostanze, i materiali e gli oggetti ottenuti possono essere usati in un processo industriale o commercializzati come materia prima secondaria, combustibile o come prodotto da collocare, a condizione che il detentore non se ne disfi o non abbia deciso, o non abbia l'obbligo, di disfarsene e che la disciplina in materia di gestione dei rifiuti non si applica ai materiali, alle sostanze o agli oggetti che, senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentino le caratteristiche delle materie prime secondarie, dei combustibili o dei prodotti individuati ai sensi del presente articolo, anche alla luce dei principi comunitari, siccome applicati dalla Corte europea che, per la loro supremazia, non possono essere disattesi dai giudici nazionali (3).

Antonino Corsaro

(1) Ai sensi degli artt. 31 e 33, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il recupero dei rifiuti con procedura differenziata mira all'utilizzo dei rifiuti elencati nel d.m. ambiente 5 febbraio 1998, nell'ambito dell'ordinario processo produttivo, che non subisce alcuna modificazione in conseguenza della valorizzazione dei rifiuti stessi, nei limiti tecnici imposti: in tale situazione non si versa in ipotesi di attività professionali che hanno ad oggetto la gestione dei rifiuti, che viceversa assume carattere accessorio e strumentale, ma di ordinaria attività produttiva, nel cui ambito viene consentita la riutilizzazione dei rifiuti. T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II 21 gennaio 2004, n. 477, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, 151.

(2) Un'impresa titolare di un'autorizzazione ministeriale per la costruzione e l'esercizio di un impianto industriale per la produzione di energia elettrica mediante l'uso di biomasse (d.m. 5 febbraio 1998, punti 3 e 4, all. 2 del *sub all. 1*) può avvalersi delle procedure semplificate ex artt. 31 e 33, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ai fini di recupero di altre tipologie di rifiuti previsti dal d.m. 5 febbraio 1998, in quanto la normativa, sul presupposto dell'equiparazione all'attività industriale delle attività di recupero di rifiuti non pericolosi individuati dal d.m. 5 febbraio 1998, evita duplicazioni di procedimenti autorizzatori secondo un meccanismo di silenzio assenso, consentendone l'esercizio, se effettuato in conformità alle prescrizioni e condizioni stabilite dal predetto decreto ministeriale, a seguito di semplice comunicazione di inizio attività. Cons. Stato 29 luglio 2004, n. 5333, in *Foro amm. C.d.S.*, 2004, 2203.

(3) La definizione comunitaria di rifiuto, secondo la Corte di giustizia, non può essere derogata da uno Stato membro, con l'introduzione di norme che di fatto restringano l'applicazione della definizione europea di rifiuto. «La nozione comunitaria di rifiuto non esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 75/442/CEE, sui rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 91/156/CEE, e dalla decisione della commissione 96/350/CE, avendo adottato e mantenuto in vigore l'art. 14 del d.l. 138/02 che esclude dall'ambito di applicazione del d.lgs. 22/97 da un lato, le sostanze, i materiali o i beni, destinati alle operazioni di smaltimento o di recupero non esplicitamente elencati agli allegati B e C a tale decreto e, dall'altro, le sostanze o i materiali residuali di produzione dei quali il detentore abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, qualora gli stessi possano essere e siano riutilizzati in un ciclo produttivo o di consumo, a condizione che non sia effettuato alcun intervento preventivo di trattamento e che gli stessi non rechino pregiudizio all'ambiente, oppure, anche qualora venga effettuato un intervento preventivo di trattamento, quando quest'ultimo non configuri un'operazione di recupero fra quelle individuate all'allegato C al medesimo decreto». Corte di giustizia CE Sez. III 18 dicembre 2007, n. 263 in *Dir. e giust.*, 2007, con nota di NATALINI, *Nozione di rifiuto, riutilizzazione e sostanze escluse: dai giudici comunitari tripla condanna per l'Italia*.

MASSIMARIO

Giurisprudenza costituzionale

(a cura di FRANCESCO MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione - Terre e rocce da scavo - Legge Provincia autonoma Bolzano 26 maggio 2006, n. 4 - Violazione art. 117, comma 1, Cost. - Fondatezza. [Cost., art. 117, comma 1; l. Provincia autonoma Bolzano 26 maggio 2006, n. 4, artt. 7, comma 1, lett. b), 19, comma 3, lett. b), 20, comma 2, 24, commi 1 e 2]

Corte costituzionale - 10-3-2008, n. 62 - Bile, pres.; Tesauro, est. - Pres. Cons. ministri c. Provincia autonoma Bolzano.

Sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 7, comma 1, lett. b), 19 comma 3, lett. b), 20 comma 2 e 24 commi 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 maggio 2006, n. 4, in tema di gestione di rifiuti in quanto, stabiliscono deroghe non ammissibili rispetto alla relativa disciplina statale che non le ammette a tutela dei requisiti standard uniformi nell'intero territorio nazionale, in particolare con riferimento alle terre e rocce da scavo che non possono essere considerate sottoprodotti per il loro detentore, data la sua volontà di riutilizzarli realizzando un vantaggio o un valore economico anziché un onere cui egli cercherebbe di disfarsi. Ne deriva che il citato art. 7, comma 1, lett. b), sottraendo alla nozione di rifiuto taluni residui che invece corrispondono alla definizione contenuta nell'art. 1, lett. a) della direttiva 2006/12/CE si pone in contrasto con tale direttiva, la quale funge da norma interposta atta ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'ordinamento comunitario in base all'art. 117, comma 1, Cost. (1).

(1) In dottrina, sulla gestione dei rifiuti cfr. RAMACCI L., *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2006, 65 e ss.; ATZORI - FRAGALI - GUERRIERI - MARTELLI - ZENNARO, *Il Testo unico ambiente. Commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Norme in materia ambientale*, Napoli, 2006, 125 e ss. Sulle terre e rocce da scavo cfr. MAZZA F., *La natura giuridica delle terre e rocce da scavo tra normativa interna e normativa comunitaria*, in questa Riv., 2007, 699 e ss.; CIMELLARO - SARACENI, *Terre e rocce da scavo. Un dilemma amletico: rifiuto o non rifiuto?*, in questa Riv., 2004, 140 e ss.

*

Produzione, commercio e consumo - Alimenti e bevande - Acque minerali - Legge Provincia autonoma Bolzano 30 settembre 2005, n. 7 - D.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza. (Cost., art. 117, comma 1; l. Provincia autonoma Bolzano 30 settembre 2005, n. 7; d.p.r. 31 agosto 1987, n. 670)

Corte costituzionale - 12-3-2008, n. 73 - Bile, pres.; Maddalena, est. - Pres. Cons. ministri c. Provincia autonoma Bolzano.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 settembre 2005, n. 7 recante norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici sollevata in riferimento agli artt. 8 e 9 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione T.U. leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) al principio di leale collaborazione, nonché all'art. 117, comma 1 Cost. in quanto la disciplina vigente in materia di acque minerali pone i requisiti minimi validi in tutto il territorio nazionale per il riconoscimento del carattere di mineralità delle acque e come tale costituisce principio dell'ordinamento giuridico che funge da limite, nel caso di specie non superato, alla potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano (1).

(1) Sulla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale cfr. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, ult. ed., 6100 e ss.; ITALIA - LANDI - POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 850 e ss.

Ambiente - Aree urbane - Mobilità sostenibile - Qualità atmosferica - Creazione Fondo economico - Illegittimità costituzionale - Fondatezza. (Cost., artt. 117, 118 e 119; l. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 1121, 1122, 1123)

Corte costituzionale - 7-5-2008, n. 142 - Bile, pres.; Maddalena, est.; Regione Lombardia c. Pres. Cons. ministri.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, commi 1122 e 1123 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 nella parte in cui non prevede che il decreto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il ministro dei trasporti, sia emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, in quanto viola le necessarie forme di leale collaborazione avuto riguardo agli interessi implicati ed alla peculiare rilevanza di quelli connessi all'ambito materiale rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (1).

(1) Sul conflitto di attribuzioni fra organi dello Stato cfr. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2004, 648 e ss.; ITALIA - LANDI - POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006, 451 e ss.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Parchi faunistici - Apertura ed esercizio - Detenzione fauna selvatica - Questione di legittimità costituzionale - Inammissibilità. (Cost., art. 117, comma 2, lett. s); l.c. 26 febbraio 1948, n. 4; l.r. 29 dicembre 2006, n. 34, artt. 3 e 4)

Corte costituzionale - 20-6-2008, n. 220 - Bile, pres.; Saulle, est.; Regione Valle d'Aosta c. Pres. Cons. ministri.

Sono inammissibili per omessa indicazione del regime costituzionale di riparto delle competenze le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 29 dicembre 2006, n. 34 (Disposizioni in materia di parchi faunistici) promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. s), in relazione all'art. 117, primo comma, della Costituzione, nonché all'art. 2, lett. d), della l.c. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la valle d'Aosta), concernente la custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici, ed al d.lgs. 21 marzo 2005, n. 73 (Attuazione della direttiva 1999/22/CE relativa alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici) (1).

(1) La l.c. 18 ottobre 2001, n. 3 ha sancito la c.d. «costituzionalizzazione» del bene ambiente. Difatti, tale norma, modificando l'art. 117 della Costituzione, ha sancito per la prima volta nel nostro ordinamento una tutela diretta dell'ambiente equiparando la nostra Carta fondamentale a quella dei maggiori Paesi europei che già da diversi anni tutelavano in via gerarchica superiore l'ecosistema naturale. L'intervento del legislatore però sarebbe stato più puntuale se si fosse ridisegnato l'art. 9 della Costituzione, così da ricomprendere l'ambiente fra i diritti fondamentali e non relegando la riforma nel Titolo V della Carta costituzionale. In dottrina cfr. MARTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante d'ambiente*, in Riv. giur. amb., 2006, 207 e ss.; sui parchi naturali cfr. AMELIO - NATALE, *La tutela delle aree naturali protette*, in *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 249 e ss.; sulla custodia degli animali selvatici cfr. MAZZA P., *La protezione ed il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in questa Riv., 2008, 464 e ss.

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Prelazione e riscatto - Diritto di prelazione e di riscatto del proprietario del fondo confinante - Condizioni per il relativo riconoscimento - Ripartizione dell'onere probatorio - Applicabilità dei criteri generali fissati dall'art. 2697 c.c. - Sussistenza - Fattispecie. (C.c., art. 2697; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 30-5-2008, n. 14475 - Fantacchiotti, pres.; Calabrese, est.; Fuzio, P.M. (conf.) - Ferraro (avv. Lombardo) c. Ferrara (Petracca). (Conferma App. Caltanissetta 24 settembre 2003)

In tema di diritto di prelazione e riscatto in favore del proprietario del fondo confinante, secondo la previsione degli artt. 8 della legge n. 590 del 1965 e 7 della legge n. 817 del 1971, la circostanza che sul fondo compravenduto non siano insediati conduttori integra una delle condizioni (o presupposti) dell'insorgenza del diritto, che deve, pertanto, essere provato da chi agisce in giudizio per farlo valere, in applicazione dei criteri fissati dall'art. 2697 c.c. (Nella specie la S.C. ha rigettato il ricorso proposto in quanto ha ritenuto di dover escludere che sul fondo fosse insediato come affittuario anche il ricorrente, avendo la Corte di merito rilevato che, stante il contratto di affitto stipulato tra la proprietaria dell'immobile e il fratello del ricorrente, erano irrilevanti, perché in contrasto con il predetto atto scritto, le dichiarazioni rese da un teste, né, del resto, il fatto che il ricorrente coltivasse la terra con il fratello poteva significare di per sé - secondo la S.C. - che sussisteva un rapporto di affittanza tra la proprietaria e il ricorrente ovvero che comunque quest'ultimo avesse, per fini agricoli, ricevuto in godimento dalla prima il terreno) (1).

(1) In tal senso si v. Cass. 6 febbraio 1998, n. 1281, in questa Riv., 1998, 542, con nota di TORTOLINI, *Sulla prova della qualifica di coltivatore diretto ai fini dell'esercizio della prelazione.*

*

Agricoltura e foreste - Comunità europea - Comunità economica europea - Olio d'oliva - Indebita percezione di aiuti comunitari - Dichiarazione della quantità d'olio destinata al consumo diversa dalla quantità acquistata - Prova della difformità - Controlli incrociati tra documenti della richiedente e delle ditte produttrici - Sufficienza - Fattispecie. (L. 23 dicembre 1986, n. 898, artt. 2, 3; reg. CEE 9 dicembre 1978, n. 3089, artt. 1, 7; reg. CEE 24 settembre 1985, n. 2677, artt. 3, 9,11)

Cass. Sez. II Civ. - 15-5-2008, n. 12334 - Mensitieri, pres.; Schettino, est.; Ceniccola, P.M. (diff.) - Min. politiche agrarie (Avv. gen. Stato) c. Carusone (avv. Irace). (Cassa con rinvio Trib. Caserta 6 maggio 2003)

In tema di sanzioni amministrative dovute ad indebita percezione di aiuti comunitari per la produzione d'olio d'oliva, la normativa nazionale e comunitaria pone a carico dei beneficiari l'obbligo di produrre documenti, con relative dichiarazioni ed attestazioni, contenenti la specifica indicazione della provenienza delle ditte fornitrici, al fine di consentire controlli incrociati finalizzati a commisurare gli aiuti richiesti alla effettiva quantità del prodotto destinato al consumo, essendo necessaria, per l'erogazione del contributo, l'esatta corrispondenza tra la quantità acquistata e quella confezionata e venduta. (Nel caso di specie, la Corte ha cassato la sentenza del

giudice di merito che aveva ritenuto non provata la condotta illecita, consistente nella dichiarazione di una quantità d'olio destinata al consumo superiore a quella effettivamente acquistata, reputando insufficienti i riscontri fiscali effettuati sulle ditte produttrici indicate dalla stessa ricorrente) (1).

(1) Principio corretto e costante in giurisprudenza; si v. Cass. 24 agosto 2004, n. 16723, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 2163. Per poter usufruire degli aiuti, l'art. 3 del regolamento n. 2261/84 pone a carico dell'olivicoltore un duplice onere (art. 2, par. 7): presentare una dichiarazione di coltura contenente «le informazioni relative agli olivi coltivati e alla loro localizzazione» (con successivi aggiornamenti annuali), nonché «copia della dichiarazione presentata ai fini dello schedario oleicolo» (art. cit., par. 1 e 2); e di presentare «domanda di aiuto individuale contenente la prova dell'avvenuta tritrazione delle olive o la fattura di vendita delle olive o entrambi questi elementi» (art. cit., par. 3). Sia l'uno che l'altro adempimento, per gli olivicoltori che siano membri di una delle organizzazioni sopra richiamate, debbono essere svolti tramite quest'ultima (art. cit., par. 4). Con successivo regolamento del 31 ottobre 1984, n. 3061/84 della Commissione (poi modificato con regolamento n. 98/89 del 17 gennaio 1989), sono stati ulteriormente precisati sia il contenuto della dichiarazione, che deve tra l'altro indicare «il numero totale degli ulivi da olio in produzione» [art. 1, par. 2, lett. c)], sia il contenuto delle domande di aiuto, che devono tra l'altro contenere l'indicazione della quantità di olio prodotto e delle olive utilizzate, nonché la dichiarazione di conferma di tali dati da parte del frantoio (art. 5, par. 1). L'organizzazione (o l'unione di organizzazioni, contemplate dal successivo art. 9, cui la prima eventualmente aderisca) è tenuta ad eseguire controlli *in loco* sui dati indicati nelle dichiarazioni di coltura inviate dagli olivicoltori, in una percentuale fissata dall'art. 4, par. 2, del citato regolamento n. 3061/84 (art. 6, par. 1, del regolamento 2261/84). L'organizzazione è inoltre tenuta, prima di presentare la domanda di aiuto inoltrata dall'olivicoltore, a verificare il quantitativo d'olio per il quale l'aiuto viene richiesto, raffrontandolo con i dati della dichiarazione di coltura e con quelli desumibili dalla contabilità di magazzino dei frantoi, riconosciuti a norma del successivo art. 13, in cui l'olio è stato prodotto (art. 8, par. 1). L'esecuzione di tali controlli ed il rispetto degli obblighi che ne derivano sono condizione per l'erogazione dell'aiuto (art. 6, par. 1).

*

Prelazione e riscatto - Prelazione - Aree non edificabili ma suscettibili di utilizzazioni economiche non coincidenti con lo sfruttamento agricolo delle stesse - Esercibilità del diritto di prelazione - Esclusione - Fondamento. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 16-5-2008, n. 12440 - Di Nanni, pres.; Amatucci, est.; Salvi, P.M. (conf.) - Nardi (avv. D'Amario) c. Sacchi (avv. Ciucci). (Cassa con rinvio App. Roma 1° settembre 2004)

In materia agraria, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione, non è rilevante la contrapposizione tra area edificabile e area non edificabile, bensì quella tra aree destinate ad usi agricoli e aree destinate ad utilizzazione diversa (ovvero edilizia, industriale o turistica); non è, pertanto, esercitabile il diritto di prelazione in ordine alle aree che, ancorché non edificabili, sono suscettibili di utilizzazioni economiche (realizzazione di chioschi, infrastrutture per campeggio e turismo, parcheggi, ecc.), non coincidenti con lo sfruttamento agricolo delle stesse (1).

(1) Principio corretto e pacifico in giurisprudenza; in ultimo, in tal senso, si v. Cass. 6 marzo 2006, n. 4797, in *Vita not.*, 2006, 784; Cass. 28 giugno 2001, n. 8851, in questa Riv. (M), 2002, 241.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Disciplina dei rifiuti - Pericolosità - Accertamento a mezzo di campioni e/o analisi - Esclusione - Ragioni. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 7, comma 4; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 184, comma 5)

Cass. Sez. III Pen. - 21-6-2007, n. 24481 - Papa, pres.; Grossi, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Pez, ric. (*Conferma App. Trieste 3 luglio 2006*)

In tema di gestione dei rifiuti, l'accertamento della pericolosità di un rifiuto non richiede necessariamente il ricorso ad attività tecniche, quali il prelievamento di campioni e l'analisi degli stessi, potendo il giudice accertarne la natura sulla base di elementi probatori diversi, purché fornisca una motivazione congrua, giuridicamente corretta e logica (1).

(1) Giurisprudenza costante. Da ultimo in senso conforme cfr. Cass. Sez. III 3 maggio 2007, n. 16846, R.P.F., in questa Riv. (M), 2007, 569.

*

Sanità pubblica - Disciplina dei rifiuti - Obbligo di iscrizione all'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento - Disposizione di cui all'art. 30, d.lgs. n. 22 del 1997 - *Ius superveniens* - Art. 212, comma 8, d.lgs. n. 152 del 2006 - Nuova disciplina meno favorevole rispetto a quella prevista dall'abrogato art. 30 - Scrutinio di costituzionalità in *malam partem* della disposizione abrogata - Ammissibilità - Questione di legittimità costituzionale - Fondamento. (Cost., artt. 11, 117; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 30, comma 4)

Cass. Sez. III Pen. - 21-9-2007, n. 35235 (ord.) - De Maio, pres.; Marini, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Italiano, ric. (*Solleva questione di legittimità costituzionale Trib. Messina 4 luglio 2005*)

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 30, comma 4, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, per contrasto con gli artt. 11 e 117 Cost., là dove consente l'esercizio della raccolta e trasporto dei rifiuti propri in forma professionale senza obbligo di iscrizione all'Albo. (In motivazione la Corte ha escluso l'applicabilità - per il divieto di irretroattività della legge più sfavorevole imposto dall'art. 2, comma 4, c.p. - della nuova disciplina in forma semplificata introdotta dall'art. 212, comma 8, d.lgs. n. 152 del 2006) (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 24 marzo 2006, n. 10328, Italiano, in questa Riv., 2007, 65 con note di richiami.

*

Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Procedura di prelievo ed analisi di campioni - Vizi della stessa - Sanzionabilità - Esclusione.

Cass. Sez. III Pen. - 28-8-2007, n. 35736 - Papa, pres.; Gentile, est., Passacantando, P.M. (conf.) - Pagliari, ric. (*Conferma Trib. Pesaro 8 giugno 2006*)

In tema di controllo del superamento dei valori limite di emissione in atmosfera, poiché la procedura relativa al prelievo e alle analisi dei campioni attiene alla fase amministrativa, prece-

dente a quella delle indagini preliminari, e per la quale non è richiesta l'osservanza delle norme del codice di procedura penale stabilite a garanzia degli indagati e degli imputati, gli eventuali vizi afferenti la stessa non sono causa di nullità delle analisi stesse, potendo unicamente essere fatti valere mediante tempestiva richiesta di revisione nel corso del processo (1).

(1) Sul prelievo di campioni finalizzato alle successive analisi chimiche e sulle relative garanzie difensive, cfr. Cass. Sez. III 19 giugno 2002, n. 23369, Scarpa, in questa Riv., 2002, 596.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Autorizzazione paesistica - Rilascio postumo - Reato paesaggistico - Estinzione - Esclusione - Nulla-osta paesaggistico - Effetti - Individuazione.

Cass. Sez. III Pen. - 10-10-2007, n. 37318 - Lupo, pres.; Fiale, est.; Tindari, P.M. (parz. diff.) - Carusotto, ric. (*Annulla in parte senza rinvio Trib. Gela 1° marzo 2006*)

Il rilascio postumo dell'autorizzazione paesistica da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo (ipotesi diversa dal cosiddetto accertamento di compatibilità paesaggistica, introdotto per alcuni interventi minori dall'art. 1, comma 36, della l. 15 dicembre 2004, n. 308), non determina l'estinzione del reato paesaggistico (art. 181, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) poiché tale effetto non è espressamente previsto da alcuna disposizione legislativa avente carattere generale, mentre il nulla-osta paesaggistico ha l'effetto di escludere l'emissione o l'esecuzione dell'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi (1).

(1) In termini Cass. Sez. III 2 maggio 2007, n. 16547, Drago, in questa Riv., 2007, 641, con note di richiami.

*

Sanità pubblica - Organi di governo locale - Delega di funzioni ai dirigenti amministrativi dei Comuni - Permanenza dei compiti di controllo in capo al sindaco - Assistenza - Fattispecie.

Cass. Sez. III Pen. - 17-1-2008, n. 2478 - Lupo, pres.; Mancini, est.; De Nunzio, P.M. (diff.) - Gissi, ric. (*Conferma Trib. Foggia, Sez. dist. Trinitapoli 31 maggio 2006*)

In tema di smaltimento dei rifiuti, se è pur vero che il vigente ordinamento degli enti locali, di cui all'art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, prevede la delega ai dirigenti amministrativi dell'ente di autonomi poteri organizzativi, permane comunque in capo al sindaco, quale figura politicamente ed amministrativamente apicale del comune, il dovere di controllo sul corretto esercizio delle attività autorizzate. (Nel caso di specie la Corte ha ritenuto il sindaco responsabile dell'omessa manutenzione di tratto fognario originante sversamento di reflui sul suolo) (1).

(1) Nello stesso senso Cass. Sez. III 4 marzo 2002, n. 8530, Casti, in Riv. pen., 2002, 461.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Caccia e pesca - Caccia - Specie protette - Fauna selvatica - Estensione ad animali di tipo selvatico (piccioni di città) - Legittimità. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19, comma 2)

T.A.R. Veneto, Sez. II - 4-4-2008, n. 862 - Di Nunzio, pres.; Rovis, est. - Lega abolizione caccia (avv. Rizzato) c. Comune di Verona (avv. Caineri e altri).

La protezione della fauna selvatica, per principio generale, non deve intendersi limitata alle specie propriamente selvatiche ma estesa anche agli animali di tipo selvatico, per cui nei riguardi di «piccioni di città» costituiti da «piccioni inselvatichiti» (che, cioè, di fatto hanno assunto un sistema di vita simile a quello selvatico) va applicato il regime di contenimento proprio delle specie selvatiche che per legge deve attuarsi con metodi ecologici, quale certamente non è la caccia, peraltro operata al di fuori dei suoi ordinari limiti di cui all'art. 19, comma 2, l. 11 febbraio 1992, n. 157 (1).

(1) Non si rinvencono precedenti in termini. Nella specie si è trattato dell'ordinanza del Comune di Verona che, al fine del contenimento della specie, ha autorizzato i cacciatori ad abbattere, all'interno del territorio comunale, i colombi.

*

Caccia e pesca - Caccia - Regione Friuli-Venezia Giulia - Controllo faunistico - Poteri regionali - Limiti. (Cost., art. 117; l. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19, comma 2)

Caccia e pesca - Caccia - Caccia al capriolo con cane segugio - Legittimità - Ragioni - Compatibilità con esigenze conservative. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 1)

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I - 21-4-2008, n. 251 - Borea, pres.; Farina, est. - A.M. (avv. Del Torre e altro) c. Regione Friuli-Venezia Giulia (avv. Iuri) e Distretto venatorio n. 14 «Colli Orientali» - Riserva di caccia di Cividale del Friuli (avv. Viezzi).

Nella Regione Friuli-Venezia Giulia, in materia venatoria, la disposizione di cui all'art. 19, comma 2, l. 11 febbraio 1992, n. 157, nella parte in cui disciplina i poteri regionali di controllo faunistico, costituisce un principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 Cost., tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale il cui statuto annovera il limite del rispetto delle norme statali fondamentali in materia di riforme economico-sociali (1).

La caccia al capriolo con l'utilizzo del cane segugio è compatibile con le esigenze conservative di cui all'art. 1, l. 11 febbraio 1992, n. 157, in quanto è stato dimostrato che non ha effetti negativi diretti od indiretti sulla conservazione della specie (2).

(1-2) Si è tratto del regolamento annuale di gestione faunistica e di fruizione venatoria per la caccia tradizionale della Riserva di caccia di Cividale del Friuli. Non si rinvencono precedenti in termini.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti fitosanitari - Autorizzazione all'immissione in commercio - Revoca -

Prodotto contenente principio attivo oggetto di privativa altrui - Comunicazione di avvio di procedimento - Esclusione - Ragioni. (Direttiva C.E.E. 26 giugno 1991, n. 91/414/CEE; d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194, all. II; d.m. salute 7 marzo 2006)

Procedimento amministrativo - Preavviso di provvedimento sfavorevole - Ragioni - Deroga - Adozione di provvedimento vincolato - Applicazione a revoca di immissione in commercio di prodotti fitosanitari. (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 10 bis)

Procedimento amministrativo - Annullamento d'ufficio - Presupposti - Eccezioni - Consolidamento condizioni di vantaggio - Conoscenza dell'illegittimità dell'atto rimosso - Legittimità dell'autoannullamento - Applicazione a revoca di autorizzazione al commercio di prodotti fitosanitari. (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 21 nonies)

T.A.R. Lazio, Sez. III quater - 7-5-2008, n. 8729 - Di Mario, pres.; Sandulli, est. - Soc. A. (avv. Tornato e altri) c. Ministero salute (Avv. gen. Stato) e D.P.d.N.I. s.r.l. (avv. Opilio e altri).

In tema di commercio di prodotti fitosanitari (nella specie, a base ditribenuron), per la revoca dell'autorizzazione all'immissione in commercio di un prodotto contenente una larga percentuale un principio attivo oggetto di privativa a favore di altro soggetto, non è necessario l'avviso di avvio di procedimento, trattandosi di atto interamente vincolato nell'ipotesi in cui il soggetto interessato non abbia adempiuto alle prescrizioni di cui alla direttiva 91/414/CEE ed al d.m. 7 marzo 2006, quali, in alternativa, la presentazione al Ministero della salute di un fascicolo rispondente ai requisiti di cui all'all. II del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194, oppure dell'autorizzazione all'accesso del fascicolo rilasciato dal titolare della privativa (1).

Il preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis, l. 7 agosto 1990, n. 241, impone all'amministrazione, prima di adottare un provvedimento sfavorevole nei confronti del richiedente, di comunicargli le ragioni ostative all'accoglimento della sua istanza, si da rendere possibile l'instaurazione di un vero e proprio contraddittorio endo-procedimentale ed aumentare in tal modo le possibilità del cittadino di ottenere dalla stessa parte pubblica ciò che gli interessa; ma nel caso di attività vincolata la «collaborazione» si rivela superflua risultando l'atto adottato perfettamente aderente al paradigma stabilito dalla legge (nella specie, si è trattato del procedimento di revoca di autorizzazione al commercio di prodotti fitosanitari) (2).

Ai sensi dell'art. 21 nonies, l. 7 agosto 1990, n. 241, il provvedimento con il quale l'amministrazione dispone l'annullamento d'ufficio di una precedente determinazione da essa adottata non può fondarsi sulla mera esigenza di ripristino di legalità, ma deve tener conto della sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione dell'atto medesimo e, in ogni caso, incontra il limite insuperabile costituito dall'esigenza di salvaguardare le situazioni di soggetti privati che, confidando nella legittimità dell'atto rimosso, hanno acquisito il consolidamento di posizioni di vantaggio loro attribuite da quest'ultimo, mentre siffatto consolidamento deve escludersi in ipotesi di conoscenza della mancanza delle condizioni previste dalla legge per ottenere il provvedimento, poi, rimosso (nella specie, si è trattato della revoca dell'autorizzazione all'immissione in commercio di un prodotto fitosanitario a base di tribenuron del cui principio attivo godeva di privativa altro soggetto) (3).

(1-3) Il T.A.R. ha fatto applicazione di principi consolidati sul procedimento amministrativo alla revoca dell'autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda le autorizzazioni all'impiego di caseina e caseinati nella fabbricazione di formaggi. *Reg. Commissione 31 luglio 2008, n. 760/2008.* (G.U.U.E. 1° agosto 2008, n. L 205)

Iscrizione di alcune denominazioni nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Acciughe sotto sale del Mar Ligure (IGP), Brussels grondwitloof (IGP), (Eufs de Loué (IGP)]. *Reg. Commissione 4 agosto 2008, n. 776/2008.* (G.U.U.E. 5 agosto 2008, n. L 207)

Iscrizione di alcune denominazioni nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Acciughe sotto sale del Mar Ligure (IGP), Brussels grondwitloof (IGP), (Eufs de Loué (IGP)]. *Reg. Commissione 4 agosto 2008, n. 777/2008.* (G.U.U.E. 5 agosto 2008, n. L 207)

Modifica degli allegati I, V e VII del reg. (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano. *Reg. Commissione 4 agosto 2008, n. 777/2008.* (G.U.U.E. 5 agosto 2008, n. L 207)

Approvazione delle modifiche non secondarie del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Laguiole (DOP)]. *Reg. Commissione 5 agosto 2008, n. 782/2008.* (G.U.U.E. 6 agosto 2008, n. L 209)

Approvazione delle modifiche non secondarie del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Radicchio Variiegato di Castelfranto (IGP)]. *Reg. Commissione 5 agosto 2008, n. 783/2008.* (G.U.U.E. 6 agosto 2008, n. L 209)

Approvazione delle modifiche non secondarie del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Radicchio Rosso di Treviso (IGP)]. *Reg. Commissione 5 agosto 2008, n. 784/2008.* (G.U.U.E. 6 agosto 2008, n. L 209)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Modificazioni al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Valle d'Aosta» o «Vallée d'Aoste». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 16 luglio 2008.* (G.U. 6 agosto 2008, n. 183)

Valutazione di incidenza del piano del Parco nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 26 giugno 2008.* (G.U. 6 agosto 2008, n. 183)

Primo elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica mediterranea in Italia, ai sensi della direttiva 92/43/CEE. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 3 luglio 2008.* (G.U. 7 agosto 2008, n. 184)

Regolamento recante i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici (tipizzazione, individuazione dei corpi idrici, analisi delle pressioni) per la modifica delle norme tecniche del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante: «Norme in materia ambientale», predisposto ai sensi dell'art. 75, comma 4, dello stesso decreto. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 16 giugno 2008, n. 131.* (G.U. 11 agosto 2008, n. 187, suppl. ord. n. 189/L)

Modificazione al decreto 7 luglio 1993 recante disposizioni sui recipienti in cui sono confezionati i vini a denominazione di origine. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 4 agosto 2008.* (G.U. 14 agosto 2008, n. 190)

Modifica del disciplinare di produzione dei vini a indicazione geografica tipica «Vigneti delle Dolomiti» o «Weinberg Dolomiten». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 1° agosto 2008.* (G.U. 18 agosto 2008, n. 192)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita del vino «Casanese del Piglio» o «Piglio» e approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 1° agosto 2008.* (G.U. 18 agosto 2008, n. 192)

Modifica del disciplinare di produzione del vino e denominazione di origine controllata «Cagnina di Romagna». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 1° agosto 2008.* (G.U. 19 agosto 2008, n. 193)

Modificazioni al registro nazionale delle varietà di vite. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 23 giugno 2008.* (G.U. 20 agosto 2008, n. 194)

Modifica del disciplinare di produzione del vino a denominazione di origine controllata «Sangiovese di Romagna». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 1° agosto 2008.* (G.U. 21 agosto 2008, n. 195)

Modifica del disciplinare di produzione del vino a denominazione di origine controllata «Pagadebit di Romagna». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 1° agosto 2008.* (G.U. 21 agosto 2008, n. 195)

Modifica del disciplinare di produzione del vino a denominazione di origine controllata «Trebiano di Romagna». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 1° agosto 2008.* (G.U. 21 agosto 2008, n. 195)

Modifica del disciplinare di produzione del vino a denominazione di origine controllata «Trebiano di Romagna». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 1° agosto 2008.* (G.U. 21 agosto 2008, n. 195)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata dei vini «Colline Joniche Tarantine» e approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 1° agosto 2008.* (G.U. 21 agosto 2008, n. 195)

Modifica del disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Cilento». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 1° agosto 2008.* (G.U. 25 agosto 2008, n. 198)

Modifica del decreto 8 marzo 2007 relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Prosciutto di Carpegna». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 4 agosto 2008.* (G.U. 25 agosto 2008, n. 198)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Ricotta Romana». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 4 agosto 2008.* (G.U. 25 agosto 2008, n. 198)

Modifica del decreto 22 febbraio 2007, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Formaggio di Fossa di Sogliano al Rubicone e Talamello». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 4 agosto 2008.* (G.U. 25 agosto 2008, n. 198)

LEGISLAZIONE REGIONALE

ABRUZZO

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 23 dicembre 2004, n. 50 recante: Macellazione per il consumo familiare di animali di allevamento delle varie specie. *L.R. 31 luglio 2007, n. 30.* (B.U. 17 agosto 2007, n. 46)

Modifiche alla l.r. 8 novembre 2006, n. 34 recante: Disciplina della raccolta e della commercializzazione dei funghi epigei spontanei in Abruzzo. *L.R. 23 agosto 2007, n. 33.* (B.U. 5 settembre 2007, n. 49)

Sostituzione della lett. e) del comma 1 dell'art. 21 della l.r. 8 novembre 2006, n. 34 (Disciplina della raccolta e della commercializzazione dei funghi epigei spontanei in Abruzzo) come modificato dall'art. 16 della l.r. 23 agosto 2007, n. 33. *L.R. 23 novembre 2007, n. 39.* (B.U. 30 novembre 2007, n. 67)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Regolamento di esecuzione della l.r. n. 39/1990 «Norme a tutela degli animali domestici per il controllo e la prevenzione del fenomeno del randagismo. Istituzione dell'anagrafe canina». Approvazione modifiche. *D.P.R. 11 dicembre 2007, n. 405.* (B.U. 2 gennaio 2008, n. 1)

Regolamento per la fruizione turistico-ricreativa delle proprietà regionali, in esecuzione dell'art. 26 della l.r. 25 agosto 2006, n. 17 (Interventi in materia di risorse agricole, naturali, forestali e montagna e in materia di ambiente, pianificazione territoriale, caccia e pesca). Approvazione. *D.P.R. 18 dicembre 2007, n. 418.* (B.U. 9 gennaio 2008, n. 2)

Modifiche alle l.r. 25/1996 in materia di agriturismo, 15/2000 in materia di prodotti biologici nelle mense pubbliche, 18/2004 in materia di fattorie didattiche e 24/2006 in materia delle strade del vino. *L.R. 17 ottobre 2007, n. 25.* (B.U. 24 ottobre 2007, n. 43)

TRENTINO-ALTO ADIGE

Provincia di Trento

Modificazioni delle l.p. 28 marzo 2003, n. 4, in materia di agricoltura, 23 novembre 1978, n. 48, e 16 dicembre 1986, n. 33, in materia di foreste. Interventi per favorire l'economia montana. *L.P. 27 marzo 2007, n. 8.* (B.U. 10 aprile 2007, n. 15)

Disposizione in materia di bonifica e miglioramento fondiario, di ricomposizione fondiaria e conservazione dell'integrità dell'azienda agricola e modificazioni di leggi provinciali in materia di agricoltura. *L.P. 3 aprile 2007, n. 9.* (B.U. 7 aprile 2007, n. 16)

Risparmio energetico e inquinamento luminoso. *L.P. 3 ottobre 2007, n. 16.* (B.U. 16 ottobre 2007, n. 42/II)

Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette. *L.P. 23 maggio 2007, n. 11.* (B.U. 5 giugno 2007, n. 23)

UMBRIA

Perimetrazione del sistema territoriale di interesse naturalistico-ambientale (S.T.I.N.A.) «Monte Peglia e Selva di Meana» e ulteriori modificazioni ed integrazioni della l.r. 29 ottobre 1999, n. 29 (individuazione del sistema territoriale di interesse naturalistico-ambientale «Monte Peglia e Selva di Meana»). *L.R. 10 marzo 2008, n. 2.* (B.U. 19 marzo 2008, n. 13)

LIBRI

Le droit de la société de l'alimentation, di STÉPHANIE MAHIEU, Larcier, Bruxelles, 2007, pp. 674, € 115,00.

Il volume raccoglie i risultati di un'ampia indagine svolta dall'A. a conclusione del dottorato presso l'Università cattolica di Lovanio (Belgio) in co-tutorato con la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

L'A. muove dalla premessa che il vasto apparato normativo, statale, comunitario ed internazionale, che si è gradualmente consolidato nel settore del diritto alimentare, può essere compreso nelle sue componenti e nei suoi effetti soltanto attraverso l'adozione di un approccio che ne valorizzi l'organizzazione come sistema.

Da qui l'espressione che dà il titolo al libro, «*Società dell'alimentazione*», intendendo per questa la contestualizzazione del diritto alimentare attorno a tre assi principali: quello economico, quello della sicurezza alimentare, e quello sociale.

Se l'innovazione costituisce decisivo elemento ispiratore ed ordinatore della Società dell'alimentazione, la *tecnoscienza* e la *tecnoalimentazione* sono le forze motrici che incidono sulla dimensione economica del mercato ed insieme sollecitano l'innovazione delle regole di diritto.

Agli strumenti tradizionali dell'analisi giuridica, l'A. affianca pertanto quelli propri di altri settori disciplinari, ed anzitutto quelli propri delle scienze sociali ed economiche.

Ne risulta una ricostruzione sistematica, che individua la Società dell'alimentazione come Società dei rischi, con specifico riferimento alla peculiarità dei rischi alimentari, sotto il profilo sanitario, ma anche sotto i profili (non meno rilevanti del primo) del rischio sociale, del rischio ambientale, e del rischio economico.

Una lettura in chiave storica delle vicende più significative degli ultimi anni, attraverso il filtro della giurisprudenza della Corte di giustizia e dei plurimi interventi di regolazione del legislatore europeo, consente all'A. di ben disegnare le peculiarità di questo processo, sottolineando che la Società dell'alimentazione si è strutturata come Società regolatrice proprio in ragione della necessità di governare il rischio alimentare.

In questo quadro l'A. utilizza una nozione di «*diritto alimentare*» che comprende congiuntamente la produzione, il mercato e la sicurezza, e che riceve una forte connotazione identitaria dalla dimensione del rischio e dalla necessità della sua gestione, all'interno del disegno sistematico da ultimo consacrato dal regolamento n. 178/2002.

La seconda parte del volume analizza in dettaglio, e con ricchezza di puntuali informazioni e commenti, l'evoluzione che il diritto alimentare ha conosciuto negli ultimi anni, valorizzando gli elementi innovativi emersi dal dialogo costante fra il diritto comunitario ed il diritto degli accordi internazionali.

Anche in questo caso il tema della regolamentazione dei rischi alimentari e tecnologici costituisce il filo conduttore dell'analisi sulle prospettive di confronto e di possibile integrazione

ne fra ordinamenti, quali emerse in esito ai contenziosi internazionali in sede WTO (dalla carne agli ormoni agli OGM).

Nella terza parte del volume lo studio del regolamento n. 178/2002 introduce alle novità disciplinari di questo regolamento sotto il profilo dei modelli e dei principi di merito e procedurali.

La cifra ordinatrice è individuata nell'«*integrazione*» di una pluralità di fini, di oggetti e di attori. In questo ambito, peculiare attenzione è assegnata al ruolo originale riconosciuto al *consumatore* ed a quello che l'A. efficacemente definisce «*lo statuto ibrido che caratterizza questo protagonista centrale della Società dell'alimentazione*», beneficiario di specifica tutela, ma nel contempo protagonista a pieno titolo di un sistema di relazioni istituzionali, che nel modello del regolamento n. 178 integra il consumatore in una relazione attiva con le imprese e con i soggetti pubblici di governo.

Valutazione, gestione e comunicazione dei rischi sono gli snodi attorno a cui l'A. ricostruisce il disegno istituzionale e sistematico che caratterizza il diritto alimentare dell'oggi quale risultante in esito alle riforme di inizio secolo.

Il volume indaga poi sull'evoluzione della disciplina in tema di OGM, assunta come vicenda esemplare delle sfide poste dalle nuove tecnologie al tradizionale quadro giuridico di regolazione. Un puntuale esame dei provvedimenti comunitari, letti in chiave storica e comparativa, anche attraverso il confronto con gli accordi (ed i contenziosi) internazionali in materia, consente di cogliere il sovrapporsi di plurimi modelli ed oggetti di regolazione (dall'uso confinato degli OGM a fini di ricerca e sperimentali, alla regolamentazione della immissione sui mercati agricolo ed alimentare di prodotti contenenti OGM o da questi derivati).

La conclusione del volume sottolinea la duplice natura del diritto alimentare dell'oggi fra pluralismo e convergenza ed il suo carattere necessariamente dinamico e tentativo. Il dato giuridico, nel settore alimentare, come in altri oggetti di frontiera fra comparti disciplinari, non è un dato immutabile, non ha la fissità e l'intrinseca stabilità che in passato connotavano le norme di diritto per loro stessa intima natura. Al contrario, la «*riflessività*», cioè la capacità di indagare sulle esperienze anche ai fini di una progressiva riscrittura delle regole, costituisce elemento costitutivo e qualificante del diritto alimentare dell'oggi – come l'A. sottolinea, richiamando le numerose disposizioni che valorizzano la «*flessibilità*» come componente propria di questo settore dell'esperienza giuridica, nel regolamento n. 178/2002 ed in una serie di disposizioni comunitarie precedenti e successive alla *General Food Law*.

Il volume si segnala quindi come interessante sistemazione, in prospettiva pluridisciplinare e di comparazione tra ordinamenti, di un quadro di regole tuttora oggetto di profonda evoluzione, proponendo chiavi di lettura originali.

Ferdinando Albinini