

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **2**

**FEBBRAIO 2009 - ANNO XVIII**

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](http://www.rivistadga.it) o [www.edizionitellus.it](http://www.edizionitellus.it) - E-mail: [rivistadga@edizionitellus.it](mailto:rivistadga@edizionitellus.it)**

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

Publicazione 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

*Nel rispetto dell'ambiente la presente rivista è stampata interamente su carta riciclata certificata e priva di cloro*

**CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2009**

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](http://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



CONDIPUBBLICITÀ

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

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

DAVIDE MINCHELLA: Adempimenti degli obblighi internazionali in materia di proprietà intellettuale da parte della CE e valorizzazione dei prodotti tipici: il panel <i>Indicazioni geografiche</i> .....	83
LUIGI RUSSO: L'integrazione del sistema catastale e della pubblicità immobiliare a garanzia della certezza del diritto ...	90
NOTE A SENTENZA	
IRENE CANFORA: Il carattere evocativo della traduzione per le menzioni tradizionali dei vini. Il ruolo della Corte di giustizia nell'uniformazione dei principi del settore alimentare .....	100
GUIDO JESU: Solidarietà tra alienante e acquirente del fondo nell'indennizzo all'affittuario dei miglioramenti non dichiarati dall'alienante nel contratto di compravendita .....	104
MASSIMO BUSÀ: L'esproprio parziale e le aree agricole. Affinamenti continui nella giurisprudenza della Corte di cassazione .....	106
CARLO GATTA: Ancora sul termine di decadenza dall'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli .....	110
ALFIO GRASSO: Trasferimento a titolo oneroso di terreni di enti pubblici e diritto di prelazione del coltivatore insediato su di essi .....	113
GIUSEPPE FERRARA: Cooperative agricole, divieto di aiuti di stato ed abuso del diritto .....	114
PAOLO COSTANTINO: Emissioni in atmosfera. Nella continuità tra la normativa precedente e quella attuale, la Cassazione «raffina» i principi di tutela ambientale .....	124
STEFANO DI PINTO: La disciplina delle acque meteoriche di dilavamento .....	128
WANDA D'AVANZO: La tutela del vincolo paesaggistico nella legislazione nazionale .....	131
ALESSANDRA COVIELLO: La gestione dei rifiuti di origine animale .....	136

OSCAR CINQUETTI: Il coraggio di dissentire .....	138
ANGELA R. STOLFI: Limiti del permesso di costruire in zona agricola .....	139
GIUSEPPE SECCIA e BENEDETTO RONCHI: Esclusione dal regime giuridico dei rifiuti dei materiali litoidi provenienti da disalveo e dei materiali inerti da scavo .....	142

Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

ACQUE

Acque - Tutela penale - Disciplina prevista dall'art. 62, comma 11, d.lgs. n. 152 del 1999 - Scarichi esistenti - Proroga dei termini di adeguamento introdotta dal d.l. n. 147 del 2003, conv. con modif. in legge n. 200 del 2003 - Modifica della definizione legislativa di «scarichi esistenti» - Esclusione - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 marzo 2008, n. 9984</i> , con nota di S. DI PINTO .....	126
---	-----

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Cooperative agricole - Agevolazioni fiscali nel diritto nazionale - Diritto comunitario - Natura di aiuti di stato - Questione pregiudiziale. <i>Cass. Sez. V Civ. 8 febbraio 2008, n. 3033</i> , con nota di G. FERRARA .....	114
Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Art. 10 della legge n. 386 del 1976 - Portata - Previsione di un ulteriore modo di acquisto della proprietà dei fondi di riforma agraria - Sussistenza - Effetti in caso di decesso dell'assegnatario. <i>Cass. Sez. III Civ. 18 luglio 2008, n. 19917 (M)</i> .....	145
Agricoltura e foreste - Comunità europea - Comunità economica europea - Agricoltura - Sanzioni amministrative in materia di prelievo supplementare del latte - Potere di controllo da parte delle Regioni - Art. 12 del regolamento CE n. 1392 del 2001 - Decadenza del potere di controllo - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. II Civ. 30 luglio 2008, n. 20737 (M)</i> .....	146
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari (nella specie, per progetti di interesse agricolo) - Controversie - Riparto di giurisdizione - Criterio. <i>Cons. Stato, Sez. V 9 giugno 2008, n. 2779 (M)</i> .....	148

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

	pag.		pag.
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Trasformazione agrumi - Limoni - Controlli in sede di attuazione programmi produttivi - Legittimità. <i>T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 6 giugno 2008, n. 780 (M)</i> .....	148	<b>EDILIZIA E URBANISTICA</b>	
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Indebita percezione - Prescrizione quadriennale - Riguarda le sanzioni e non i provvedimenti cautelari. <i>T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 6 giugno 2008, n. 780 (M)</i> .....	148	Edilizia e urbanistica - Beni culturali e ambientali - Vincolo paesistico - Disciplina vincolistica e condonabilità degli abusi edilizi. <i>Cass. Sez. III Pen. 13 febbraio 2008, n. 6806, con nota di W. D'AVANZO</i> .....	131
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Sospensione cautelare dell'erogazione - Sospetto di illegittimità costituzionale - Infondatezza. <i>T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 6 giugno 2008, n. 780 (M)</i> .....	148	Edilizia e urbanistica - Assetto del territorio - Attività estrattiva - Permesso di costruire per deposito di carbone - Vocazione agricola - Ammissibilità. <i>Cons. Stato, Sez. V 18 settembre 2007, n. 4861, con nota di A.R. STOLFI</i> .....	139
Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Assegnazione terreni - Assegnatario deceduto prima del riscatto - Controversie tra eredi - Competenza - Giurisdizione dell'A.G.O. <i>Cons. Stato, Sez. VI 26 giugno 2008, n. 3135 (M)</i> .....	148	<b>ESPROPRIAZIONE P.P.U.</b>	
<b>BELLEZZE NATURALI</b>		Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazioni speciali - Espropriazioni parziali - Espropriazione parziale - Nozione e presupposti - Unitaria destinazione economica - Rilevanza - Fattispecie relativa a suoli destinati ad azienda agricola. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 8 aprile 2008, n. 9041, con nota di M. BUSÀ</i> .....	106
Bellezze naturali (protezione delle) - Aree protette - Introduzione di arma - Elemento soggettivo - Dolo - Necessità - Esclusione - Colpa - Sufficienza. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 giugno 2008, n. 25217 (M)</i> .....	147	<b>INCENDIO</b>	
Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Autorizzazione paesaggistica - Concessione - Annullamento ministeriale - Termine - Sospensione, interruzione o proroga - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 29 maggio 2008, n. 2538 (M)</i> .....	148	Incendio - Reati contro l'incolumità pubblica - Delitti - Incendio boschivo - Nozione - Elemento oggettivo - Conseguenze. <i>Cass. Sez. I Pen. 4 marzo 2008, n. 14209 (M)</i> .....	147
<b>CACCIA E PESCA</b>		<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>	
Caccia e pesca - Caccia - Uccellazione e cattura di uccelli - Criteri distintivi. <i>Cass. Sez. III Pen. 1° aprile 2008, n. 13614 (M)</i> .....	147	Prelazione e riscatto - Prelazione - Acquisto di fondi da parte di enti di sviluppo agrario ai sensi e per gli scopi previsti dall'art. 12 della legge n. 590 del 1965 ovvero da parte della Cassa formazione piccola proprietà contadina (poi ISMEA) ai sensi dell'art. 14 della legge citata - Esercizio del diritto di prelazione di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 - Esclusione - Alienazione a titolo oneroso di fondi rustici da parte di enti pubblici o di fondazioni o di enti similari - Diritto di prelazione di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 e successive modifiche in favore dell'affittuario - Sussistenza - Condizioni - Lottizzazione e rivendita dei fondi rustici acquistati dalla suddetta Cassa - Presupposti e adempimenti. <i>Cass. Sez. III Civ. 31 marzo 2008, n. 8290, con nota di A. GRASSO</i> .....	111
<b>COMUNIONE DEI DIRITTI REALI</b>		Prelazione e riscatto - Prelazione - Terreni del demanio - Alienazione a titolo oneroso - Bando di gara - Aggiudicazione al miglior offerente, subordinata all'esercizio del diritto di prelazione degli aventi diritto - Diritto soggettivo dell'affittuario - Art. 8, legge n. 590 del 1965 - Norma inderogabile - Competenza del giudice ordinario. <i>Cons. Stato, Sez. IV 7 aprile 2008, n. 1462, con nota di A. GRASSO</i> .....	111
<b>CONTRATTI AGRARI</b>		Prelazione e riscatto - Prelazione - Esercizio del diritto di prelazione da parte di un soggetto privo dei requisiti previsti dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 - Nullità dell'acquisto - Legittimazione in ordine all'azione relativa - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Civ. 2 ottobre 2008, n. 24530 (M)</i> .....	146
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Vendita del fondo prima del pagamento all'affittuario dell'indennità per i miglioramenti - Obbligazione dell'acquirente, ai sensi dell'art. 1602 c.c., al pagamento dell'indennità - Obbligazione solidale con il precedente proprietario o in via esclusiva - Condizioni - Opponibilità all'acquirente del diritto di ritenzione di cui all'art. 17, comma 4, legge n. 203 del 1982 - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 giugno 2008, n. 17547, con nota di G. JESU</i> .....	104	<b>PREVIDENZA SOCIALE</b>	
Contratti agrari - Affitto - Equo canone - Illegittimità costituzionale artt. 9 e 62, legge n. 203/82 - Principio costituzionale di equità - Determinazione - Competenza del giudice. <i>Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. 2 marzo 2007, n. 1046, con nota di O. CINQUETTI</i> .....	138	Previdenza sociale - Assicurazioni generali obbligatorie - Rapporto assicurativo - Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli - Provvedimento definitivo di iscrizione, non iscrizione o cancellazione - Applicabilità dell'art. 47, comma 5 del d.p.r. n. 639 del 1970 - Esclusione - Fondamento - Conseguenze - Termine di centoventi giorni	

pag.	pag.
<p>per la proposizione dell'azione giudiziaria - Decorrenza - Dalla definizione del procedimento amministrativo contenzioso - Silenzio serbato dall'autorità preposta alla decisione del ricorso - Rilevanza. <i>Cass. Sez. Lav. 3 aprile 2008, n. 8650</i>, con nota di C. GATTA .....</p>	<p>le - Esercizio dell'attività nelle more del rilascio - Rispetto della normativa pregressa - Necessità - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 luglio 2008, n. 27118</i>, con nota di P. COSTANTINO .....</p>
109	122
<p>Previdenza sociale - Assicurazioni sociali obbligatorie - Contributi assicurativi - Soggetti obbligati - In genere - Inquadramento delle imprese a fini contributivi - Attività di coltivazione di vigneti e di lavorazione del vino - Accertamento dell'attività prevalente - Necessità - Conseguenze. <i>Cass. Sez. Lav. 25 luglio 2008, n. 20482</i> (M) ..</p>	<p>Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Aria - Emissioni inquinanti - Formazione del silenzio assenso - Non opera. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 luglio 2008, n. 27118</i>, con nota di P. COSTANTINO .....</p>
145	122
<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>	
<p>Produzione, commercio e consumo - Regolamenti (CE) nn. 1493/1999 e 753/2002 - Organizzazione comune del mercato vitivinicolo - Designazione, denominazione, presentazione e protezione di taluni prodotti vitivinicoli - Protezione delle menzioni tradizionali - Utilizzo di indicazione relativa a metodo di produzione, elaborazione, invecchiamento o alla qualità di un vino - Autorizzazione - Indicazione che non crea rischio di confusione con le menzioni tradizionali complementari - Necessità. <i>Corte di giustizia CE, Sez. IV 13 marzo 2008, in causa C-285/06</i>, con nota di I. CANFORA .....</p>	<p>Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti di origine animale - Incenerimento - Smaltimento delle ceneri - Modalità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 giugno 2007, n. 21676</i>, con nota di A. COVIELLO .....</p>
98	134
<p>Produzione, commercio e consumo - Regolamenti (CE) nn. 1493/1999 e 753/2002 - Organizzazione comune del mercato vitivinicolo - Designazione, denominazione, presentazione e protezione di taluni prodotti vitivinicoli - Protezione delle menzioni tradizionali - Traduzione in un'altra lingua - Utilizzo per vini provenienti da un altro Stato membro produttore. <i>Corte di giustizia CE, Sez. IV 13 marzo 2008, in causa C-285/06</i>, con nota di I. CANFORA .....</p>	<p>Sanità pubblica - Rifiuti - Incenerimento - Smaltimento delle ceneri - Modalità. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 giugno 2007, n. 21676</i>, con nota di A. COVIELLO .....</p>
98	134
<p>Produzione, commercio e consumo - Regolamenti (CE) nn. 1493/1999 e 753/2002 - Organizzazione comune del mercato vitivinicolo - Designazione, denominazione, presentazione e protezione di taluni prodotti vitivinicoli - Protezione delle menzioni tradizionali - Vini della stessa categoria o delle stesse categorie provenienti dallo stesso Stato membro produttore - Utilizzo per vini della stessa categoria o delle stesse categorie provenienti da un altro Stato membro produttore. <i>Corte di giustizia CE, Sez. IV 13 marzo 2008, in causa C-285/06</i>, con nota di I. CANFORA .....</p>	<p>Sanità pubblica - Rifiuti - Materiali litoidi provenienti da disalveo - Determinazione ministeriale che impone apoditticamente l'osservanza della normativa sui rifiuti - Contrasto con gli artt. 185 e 186 del d.lgs. n. 152/2006 - D.lgs. n. 4/2008. <i>T.A.R. Valle d'Aosta 16 aprile 2008, n. 33</i>, con nota di G. SECCIA e B. RONCHI .....</p>
98	140
<p><b>PROPRIETÀ</b></p> <p>Proprietà - Limitazioni legali della proprietà - Rapporti di vicinato - Distanze legali - Per piantagioni di alberi - A distanza illegale - Recisione di rami protesi e radici - Norme pubblicistiche a tutela del paesaggio - Norme del codice civile a protezione della proprietà individuale - Diversità di scopo - Effetto preclusivo delle norme a tutela del paesaggio sul taglio dei rami degli alberi - Esclusione. <i>Cass. Sez. II Civ. 10 luglio 2008, n. 19035</i> (M) .....</p>	<p>Sanità pubblica - Reati di cui all'art. 24, commi 2 e 3, d.p.r. n. 203 del 1988 - Natura permanente - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 febbraio 2008, n. 9403</i> (M) .....</p>
145	147
<p><b>SANITÀ PUBBLICA</b></p> <p>Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Aria - Emissioni inquinanti - Trasferimento impianto - Autorizzazione alle emissioni - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 23 luglio 2008, n. 30863</i>, con nota di P. COSTANTINO ..</p>	<p>Sanità pubblica - Rifiuti - Nozione di sottoprodotti - Utilizzazione del materiale nel processo produttivo d'origine - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 luglio 2008, n. 31462</i> (M) .....</p>
122	147
<p>Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Aria - Emissioni inquinanti - Autorizzazione integrata ambienta-</p>	<p><b>MASSIMARIO</b></p> <p>- <i>Giurisprudenza civile</i> .....</p> <p>- <i>Giurisprudenza penale</i> .....</p> <p>- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....</p>
122	148
<b>Parte III - PANORAMI</b>	
<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
	149
	149
	149
<b>LIBRI</b>	
	150
	150
	150
	151

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2007</b>			<i>APRILE</i>		
<i>MARZO</i>			1	Cass. Sez. III Pen. n. 13614 (M) .....	147
2	Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. n. 1046 .....	138	3	Cass. Sez. Lav. n. 8650 .....	109
<i>GIUGNO</i>			7	Cons. Stato, Sez. IV n. 1462 .....	111
4	Cass. Sez. III Pen. n. 21676 .....	134	8	Cass. Sez. Un. Civ. n. 9041 .....	106
<i>SETTEMBRE</i>			16	T.A.R. Valle d'Aosta n. 33 .....	140
18	Cons. Stato, Sez. V n. 4861 .....	139	<i>MAGGIO</i>		
<b>2008</b>			29	Cons. Stato, Sez. VI n. 2538 (M) .....	148
<i>FEBBRAIO</i>			<i>GIUGNO</i>		
8	Cass. Sez. V Civ. n. 3033 .....	114	6	T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II n. 780 (M) .....	148
13	Cass. Sez. III Pen. n. 6806 .....	131	9	Cons. Stato, Sez. V n. 2779 (M) .....	148
29	Cass. Sez. III Pen. n. 9403 (M) .....	147	20	Cass. Sez. III Pen. n. 25217 (M) .....	147
<i>MARZO</i>			23	Cons. Stato, Sez. VI n. 3135 (M) .....	148
4	Cass. Sez. I Pen. n. 14209 (M) .....	147	26	Cass. Sez. III Civ. n. 17547 .....	104
5	Cass. Sez. III Pen. n. 9984 .....	126	<i>LUGLIO</i>		
13	Corte di giustizia CE, Sez. IV in causa C-285/06 .....	98	4	Cass. Sez. III Pen. n. 27118 .....	122
31	Cass. Sez. III Civ. n. 8290 .....	111	10	Cass. Sez. II Civ. n. 19035 (M) .....	145
			18	Cass. Sez. III Civ. n. 19917 (M) .....	145
			18	Cass. Sez. III Civ. n. 19994 (M) .....	146
			23	Cass. Sez. III Pen. n. 30863 .....	122
			25	Cass. Sez. Lav. n. 20482 (M) .....	145
			29	Cass. Sez. III Pen. n. 31462 (M) .....	147
			30	Cass. Sez. II Civ. n. 20737 (M) .....	146
			<i>OTTOBRE</i>		
			2	Cass. Sez. III Civ. n. 24530 (M) .....	146

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

## PARTE I - DOTTRINA

# Adempimento degli obblighi internazionali in materia di proprietà intellettuale da parte della CE e valorizzazione dei prodotti tipici: il panel *Indicazioni geografiche*

di DAVIDE MINCHELLA

**1. Osservazioni introduttive sullo status dei rapporti WTO nell'ordinamento comunitario. - 2. Il contesto fattuale all'origine della controversia. - 3. La questione del trattamento nazionale. - 3.1. La coesistenza fra indicazioni geografiche e marchi registrati in precedenza. - 3.2. Osservazioni conclusive sul significato della disputa: de iure condendo alla luce dei negoziati WTO.**

1. - La portata dei rapporti dei panels o dell'Organo d'appello in seno all'ordinamento giuridico comunitario è piuttosto controversa (1).

Con riguardo allo status delle raccomandazioni formulate dai gruppi esperti, infatti, il giudice di Lussemburgo ha fatto costante rinvio alla giurisprudenza consolidata in base alla quale la normativa elaborata a Marrakech risulta sprovvista di effetto diretto (2). Di conseguenza, in più occasioni esso si è limitato ad osservare che, anche in presenza di una decisione di accertamento d'incompatibilità, un controllo di legalità sulla legislazione derivata rispetto alla disciplina WTO vanificherebbe la possibilità di trattare una compensazione reciprocamente accettabile e priverebbe la Comunità del margine di manovra necessario in sede negoziale.

Nella recente sentenza relativa al caso *FIAMM e Fedon* (3), la Corte di giustizia ha ulteriormente precisato l'orientamento in parola. Esprimendosi per la prima volta nel merito della questione, l'organo giurisdizionale ha osservato che un'eventuale distinzione fra le disposizioni dei trattati e le decisioni dell'Organo di risoluzione delle controversie non ha ragione di esistere (4). In ragione di ciò, «[p]roprio come le norme sostanziali contenute negli accordi [...] una raccomandazione o una decisione dell'ORC che constata il mancato rispetto di tali norme non è [...] idonea ad attribuire ai singoli un diritto di farla valere dinanzi al giudice comunitario

per ottenere un controllo della liceità del comportamento delle istituzioni [...]» (5).

Va detto, tuttavia, che il mancato riconoscimento di effetto diretto ai rapporti non li priva di valore in termini di obbligatorietà. In prospettiva internazionalistica, infatti, possono essere individuate ragioni di natura diversa che inducono in generale tutti i membri WTO a conformarsi a quanto da essi previsto.

L'eventuale inottemperanza esporrebbe nel lungo termine a costi politici ed economici non sopportabili, a meno di un'emarginazione nell'attività dell'Organizzazione. L'Intesa sulla risoluzione delle controversie disciplina, infatti, un autentico regime di responsabilità, di tenore analogo a quello previsto dal Progetto di articoli adottato nel 2001 dalla Commissione di diritto internazionale (6). L'inadempimento potrebbe essere censurato con l'adozione di legittime contromisure economiche, le cui ripercussioni sarebbero evidenti tanto sul piano dei rapporti intracomunitari, quanto su quello delle relazioni esterne.

Quanto al *foro domestico*; monterebbe la pressione esercitata dagli operatori danneggiati (e la *querelle* legata all'affare *Banane* ne è l'esempio tangibile), soprattutto nel caso di *cross-retaliation*, ossia di non corrispondenza di settore fra l'oggetto della disputa ed i soggetti lesi (7). Sul piano esterno, invece, va ribadito che la conclusione degli

(1) In realtà il problema si era già posto relativamente ai rapporti adottati nel sistema GATT '47. Si veda Corte di giustizia CE 5 maggio 1981, in causa C-112/80, *Dürbeck*, in *Racc.*, p. 1095. Per un'analisi generale del tema si rinvia a T. COTTIER, *Dispute Settlement in the World Trade Organization: Characteristics and Structural Implications for the European Union*, in *CMLR*, 1998, 325 e ss.; G. A. ZONNEKEYN, *The Status of Adopted Panel and Appellate Body Reports in the European Court of Justice and the European Court of First Instance - The Banana Experience*, in *Journal of World Trade*, 2000, 93 e ss.

(2) Corte di giustizia CE 23 novembre 1999, in causa C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, in *Racc.*, p. I-8395, punto 47; 12 marzo 2001, in cause riunite C-27/00 e C-122/00, *Omega Air e al.*, in *Racc.*, p. I-2569, punto 93; 9 gennaio 2003, in causa C-76/00 P, *Petrobub e Repubblica*, in *Racc.*, p. I-79, punto 53; 30 settembre 2003, in causa C-93/02 P, *Biret International c. Consiglio*, in *Racc.*, p. I-10497, punto 52; 1° marzo 2005, in causa C-377/03, *Van Parys*, in *Racc.*, p. I-9733, punto 39.

(3) Corte di giustizia CE 9 settembre 2008, in cause riunite C-120/06 P e C-121/06 P, *FIAMM e Fedon c. Consiglio*, non ancora pubblicata in *Racc.*

(4) *Ibidem*, punti 124-125.

(5) *Ibidem*, punto 129.

(6) P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del*

*commercio*, Padova, 2002, 599 e ss.

(7) La sentenza relativa al caso *FIAMM e Fedon*, su cui *supra* nota 3, scaturisce proprio in virtù dell'adozione di misure di *cross-retaliation*, ritenendo che il nuovo regime comunitario di importazione delle banane mantenesse gli elementi illegali accertati dalla decisione del Dispute Settlement Body (d'ora in avanti anche DSB) del 25 settembre 1997, il 19 aprile 1999 lo stesso DSB autorizzò gli Stati Uniti a prelevare sulle importazioni provenienti dalla Comunità dazi doganali sino a concorrenza di un importo annuo di scambi pari a 191,4 milioni di dollari. Il dazio *ad valorem* fu imposto, in particolare, su «batterie piombo-acido, diverse da quelle utilizzate per l'accensione di motori a pistoni o come fonte primaria di energia per i veicoli elettrici» e sugli «oggetti da tasca con superficie esterna in plastica o con rinforzi in plastica». Tenuto conto che la FIAMM svolge la sua attività precisamente nel settore delle batterie stazionarie e la Fedon in quello degli astucci per occhiali e dei prodotti accessori rientranti nella categoria degli oggetti da tasca, le due società rivendicavano il risarcimento del danno subito in virtù dell'applicazione della sovrattassa nel periodo compreso fra il 19 aprile 1999 e il 30 giugno 2001 (data in cui gli USA, in virtù di un *memorandum* d'intesa con la Comunità europea, hanno sospeso l'imposizione del dazio).

accordi sul diritto del commercio internazionale è stata accompagnata dalle aspettative di stabilità e prevedibilità delle relazioni economiche. Venir meno ai propri obblighi, tanto più quando accertati «giudizialmente», significherebbe avere una perdita di credibilità agli occhi dei *partners*. Il diritto di accesso al mercato sarebbe nei fatti, quindi, pregiudicato dall'assenza di reciproca fiducia.

Alla luce di quanto detto, sembra evidente come la mancata attuazione delle raccomandazioni elaborate dagli organi decisionali della World Trade Organization non possa essere una scelta di politica commerciale concretamente fattibile. Ciò, soprattutto, quando l'oggetto della disputa consiste nella valorizzazione della tipicità dei propri prodotti in un mercato globalizzato.

Tale presupposto concettuale aiuta a comprendere meglio i risultati del panel del 2005 relativo al caso *Indicazioni geografiche* e ad analizzarne l'incidenza sul sistema di certificazione comunitario.

**2.** - Il rapporto che si commenta giunge all'esito di un contrasto di lunga durata fra la Comunità europea ed altri membri WTO, fra cui in particolare gli USA e l'Australia, concernente gli aspetti legali della protezione delle designazioni geografiche.

La controversia trasponesse sul piano giuridico interessi economici contrapposti ed è emblematica di due diversi approcci alla questione della valorizzazione dei prodotti tipici.

Com'è noto, i Paesi europei, specie del sud, vantano una rinomata tradizione nella produzione agroalimentare. Di conseguenza, nel processo di riorientamento della politica agricola comune degli anni '90, la CE ha adottato il regolamento 2081/92 (8) al fine di predisporre un sistema di registrazione rigoroso: solo il rispetto delle condizioni per cui la produzione avviene conformemente ad un dato disciplinare e le caratteristiche essenziali del prodotto sono dovute all'area di provenienza predeterminata legittima il diritto all'uso di un'indicazione geografica (9). La disciplina mira a consentire l'emancipazione delle economie rurali e a garantire al contempo i produttori, tramite il mantenimento di un regime concorrenziale sui mercati internazionali, ed i consumatori, al riparo da informazioni decettive.

Le legislazioni dei Paesi anglosassoni, al contrario, non riconoscono primaria importanza alle IG. La tutela dei prodotti regionali ed artigianali avviene attraverso le norme sulla protezione del consumatore e sui marchi industriali.

La controversia deferita al Dispute Settlement Body riguardava la pretesa incompatibilità fra il sistema di certifi-

cazione comunitario e la disciplina dettata dall'Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights. Le indicazioni geografiche rappresentano, infatti, una componente della disciplina che l'accordo TRIPs dispone in materia di proprietà intellettuale: meritevole di protezione non è il toponimo in quanto tale, bensì l'utilizzo dello stesso per la designazione dei prodotti di una determinata area geografica e la conseguente «idea» che evoca il nesso fra territorio e qualità di un prodotto agroalimentare (10).

In particolare, erano due gli aspetti che non convincevano i rappresentanti statunitensi ed australiani e su cui il gruppo di esperti si è maggiormente soffermato. Da un lato, essi contestavano il carattere discriminatorio che informava le procedure di registrazione ed opposizione previste dall'art. 12 del regolamento 2081/92 per i prodotti extracomunitari: ciò appariva in evidente contrasto con il principio del trattamento nazionale. Dall'altro, i ricorrenti lamentavano che gli strumenti di tutela previsti dal regolamento non assicuravano sufficiente garanzia alle prerogative dei titolari di un marchio già validamente registrato.

La disputa è stata inaugurata formalmente dagli Stati Uniti, che in data 1° giugno 1999 hanno avanzato la prima richiesta di consultazioni. Poiché la fase diplomatico-negoziale non ha permesso di risolvere i contrasti, nell'agosto del 2003 essi hanno invocato il diritto al panel. Considerato che nel frattempo l'Australia aveva presentato una richiesta analoga, il 2 ottobre del 2003 è stato costituito un unico gruppo di esperti competente a conoscere delle contestazioni di entrambi gli Stati.

Il rapporto (11), adottato nel marzo 2005, solleva numerose questioni dottrinali. L'analisi di queste consentirà anche di individuare le strategie politiche che le parti in causa sono pronte ad attuare per la difesa dei propri interessi economici e delle produzioni nazionali.

**3.** - I ricorrenti rinvenivano, come detto, un primo motivo d'incompatibilità fra gli obblighi previsti dall'Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (12) ed il regolamento 2081/92 nella violazione della regola del trattamento nazionale (13).

Tale principio (14) fa divieto ai membri WTO di tenere un atteggiamento discriminatorio nei confronti dei Paesi stranieri al fine di avvantaggiare i produttori nazionali. Ai sensi dell'art. 3, n. 1 TRIPs «[c]iascun membro accorda ai cittadini degli altri membri un trattamento non meno favorevole di quello da esso accordato ai propri cittadini in materia di protezione della proprietà intellettuale [...]» (15).

(8) Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, in *G.U.C.E.*, L 208, del 24 luglio 1992, 1 e ss.

(9) D'ora in poi anche IG.

(10) L'accostamento delle prerogative di carattere collettivo che l'uso di un'IG garantisce a private di carattere individuale (inerenti a marchi, disegni industriali o brevetti) trova ragione nell'uso del toponimo sul mercato e nella conseguente riconoscibilità (agli occhi dei consumatori) di specifiche caratteristiche organolettiche, che tratteggiano la tipicità del prodotto, al territorio indicato dal nome geografico ed ai fattori umani ed ambientali che esso implica. Di conseguenza, l'inserimento delle indicazioni geografiche fra i diritti garantiti dall'Accordo TRIPs è giustificabile solo nell'ottica di un mercato in cui ha assunto rilievo prominente il fattore qualità e non anche nella prospettiva dell'omogeneità delle situazioni giuridiche protette.

(11) Su richiesta della Comunità, i ricorsi hanno dato luogo a due distinti rapporti, adottati contestualmente. Le conclusioni, sebbene non identiche, sono molto simili. Per ragioni di chiarezza, nell'analisi si farà riferimento al rapporto adottato nel quadro della procedura instaurata dagli Stati Uniti, cfr. doc. WT/DS174/R. Per il rapporto relativo alla controversia fra Australia e Unione europea si veda doc. WT/DS290/R.

(12) Considerato che «[l]e fait que le Règlement est aussi une mesure en matière de propriété intellectuelle visée par l'Accord sur les ADPIC n'y

change rien puisque le GATT de 1994 et l'Accord sur les ADPIC s'appliquent de façon cumulative» (par. 7.227), Stati Uniti ed Australia hanno invocato la violazione da parte della Comunità tanto del General Agreement on Tariffs and Trade, quanto dell'Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights. Alla luce delle prerogative riconosciute ai titolari di un'indicazione geografica ed ai fini dell'indagine ci si limiterà all'analisi delle osservazioni formulate dal gruppo di esperti in merito alla compatibilità del regolamento comunitario con l'accordo TRIPs.

(13) I ricorrenti contestavano la violazione anche della clausola della nazione più favorita, regola volta ad impedire la disparità di condizioni fra Paesi stranieri. Il panel ha tuttavia constatato come essi non abbiano sufficientemente provato l'accusa.

(14) L'attuazione combinata del principio del trattamento nazionale con la clausola della nazione più favorita concretizza il divieto di discriminazione, il quale informa l'intera disciplina degli scambi commerciali su scala globale.

(15) Il panel ha evidenziato che «[i]l est utile de rappeler que l'article 3:1 de l'Accord sur les ADPIC combine des éléments du traitement national provenant des accords préexistants sur la propriété intellectuelle et du GATT de 1994. Comme les conventions préexistantes sur la propriété intellectuelle, l'article 3:1 s'applique aux «ressortissants», et non aux produits. Comme le GATT de 1994, l'article 3:1 fait référence au traitement «non moins favorable», et non aux avantages ou droits que les lois accordent actuellement ou pourront accorder par la suite, mais il ne fait pas référence à la similarité». Cfr. par. 7.131.



Nella prassi non sono mancati casi in cui gli Stati, pur evitando palesi infrazioni della clausola in parola, hanno mascherato intenti protezionistici dietro normative apparentemente «*original neutral*» ma implicant, di fatto, una discriminazione (16). In ragione di ciò si è progressivamente affermata un'interpretazione piuttosto rigorosa del divieto, che tiene conto della portata sostanziale delle misure commerciali.

Per comprendere la questione occorre premettere che il regolamento disponeva due diverse procedure per la registrazione delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli ed alimentari, a seconda della collocazione all'interno della Comunità o al di fuori di essa delle aree geografiche designate (17).

In relazione ai prodotti provenienti da Paesi terzi, l'art. 12 (18) prevedeva che, fatte salve le previsioni degli accordi internazionali vigenti, l'accesso alla certificazione fosse subordinato all'esistenza di garanzie di controllo e protezione identiche o equivalenti a quelle offerte dai membri della Comunità e ad una condizione di reciprocità quanto alla tutela garantita alle IG comunitarie nei rispettivi territori.

I ricorrenti collegavano l'indisponibilità della protezione per i prodotti extracomunitari, anzitutto, al modo di funzionamento delle procedure di registrazione e di opposizione e, in secondo luogo, ai meccanismi di controllo e ai requisiti di etichettatura dettati dall'atto derivato.

Quanto all'accesso alla certificazione ed alla procedura di registrazione, la Comunità europea ha fondato la propria replica essenzialmente su due argomenti. Essa ha sottolineato come il legislatore avesse tenuto conto della necessità di rispettare i vincoli giuridici derivanti dallo *status* di membro WTO attraverso la precisazione preliminare dell'impe-

gno di non pregiudicare le disposizioni degli accordi internazionali vigenti, fra cui rientrano quelle del TRIPS. Per di più, la qualificazione di un'indicazione geografica in funzione dell'*emplacement* territoriale, e non della nazionalità del produttore, avrebbe garantito l'assenza di qualsiasi discriminazione.

Il giudizio del gruppo di esperti ha confutato tali argomentazioni.

Il panel ha esordito, anzitutto, con la constatazione che le legislazioni di numerosi membri della World Trade Organization, fra cui Stati Uniti ed Australia, non sembravano conformi alle condizioni di equivalenza indicate nell'art. 12, n. 1(19). Esprimendosi sui motivi offerti dalla Comunità, è stato precisato, in primo luogo, che, sebbene esistesse la possibilità di una protezione nel quadro di un accordo internazionale, nessun trattato prevedeva procedure anche solo simili a quelle disciplinate dagli art. 12 *bis* e 12 *ter* (20).

In secondo luogo, è stato opportunamente evidenziato che le IG creano un legame fra il territorio di uno Stato, le persone che si occupano della produzione e l'accessibilità al regime di tutela (21). Così, anche se riferito materialmente ai prodotti, il regolamento stabiliva una relazione giuridica fra i produttori comunitari e quelli extracomunitari (22).

Quest'ultimo rilievo evidenzia, a mio giudizio, come la Comunità abbia mostrato un'evidente incapacità nell'articolare i propri mezzi di difesa e nel proporre delle osservazioni maggiormente pertinenti, tenuto conto che era, ed è tuttora, proprio il legame fra un'IG ed i fattori umani, che essa sottende, a differenziare il regime di tutela delle DOP e delle IGP dal quadro nor-

(16) Sul punto si fa rinvio a R. PILLAI, *National Treatment and WTO Dispute Settlement*, in *World Trade Review*, 2003, 321 e ss.

(17) Prima delle modifiche introdotte con il regolamento 692/03, era disciplinata anche una terza procedura per la registrazione delle indicazioni geografiche in virtù delle legislazioni nazionali. Si veda regolamento (CE) n. 692/2003 del Consiglio dell'8 aprile 2003, che modifica il regolamento (CEE) 2081/92 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, in *G.U.U.E.*, L 99 del 17 aprile 2003, 1 e ss.

(18) Art. 12: «Fatte salve le disposizioni degli accordi internazionali, il presente regolamento si applica ai prodotti agricoli ed alimentari provenienti da un Paese terzo a condizione che:

- il Paese terzo sia in grado di garantire condizioni identiche o equivalenti a quelle di cui all'art. 4;

- nel Paese terzo esista un sistema di controllo equivalente a quello definito dall'art. 10;

- il Paese terzo sia disposto ad accordare ai corrispondenti prodotti agricoli ed alimentari provenienti dalla Comunità analoga a quella esistente nella Comunità».

(19) Cfr. doc. WT/DS174/23, par. 7.59.

(20) *Ibidem*, par. 7.65. Le disposizioni in parola dispongono:

Art. 12 *bis*: «1. Nel caso previsto dall'art. 12, par. 3, quando una persona fisica o giuridica [...] di un Paese terzo desidera far registrare una denominazione ai sensi del presente regolamento, essa trasmette una domanda di registrazione alle autorità del Paese terzo in cui è situata l'area geografica. La domanda include per ciascuna denominazione il disciplinare [...]. Prima di trasmettere la domanda di registrazione e allorché questa domanda riguarda una denominazione che designa altresì un'area geografica frontiera o una denominazione tradizionale legata a tale area geografica, situata in uno Stato membro, il Paese terzo investito della domanda consulta lo Stato membro in questione. Allorché, in seguito alle consultazioni, le associazioni o le persone fisiche o giuridiche interessate di detti Stati raggiungono un accordo su una soluzione globale, gli Stati in questione possono presentare alla Commissione una domanda di registrazione comune. Possono essere adottate norme specifiche secondo la procedura di cui all'art. 15.

2. Se il Paese terzo di cui al par. 1 ritiene che le condizioni del presente regolamento siano soddisfatte, esso trasmette la domanda di registrazione alla Commissione corredandola: a) di una descrizione del contesto giuridico e dell'uso sulla base dei quali la denominazione d'origine o l'indicazione geografica è protetta o consacrata nel Paese; b) di una dichiarazione da cui risulta che gli elementi previsti all'art. 10 sono soddisfatti sul proprio territorio; e c) degli altri documenti su cui ha fondato la propria valutazione.

3. La domanda e tutti i documenti trasmessi alla Commissione sono

redatti in una delle lingue ufficiali della Comunità o sono accompagnati da una traduzione in una lingua ufficiale della Comunità».

Art. 12 *ter*: «1. La Commissione verifica, entro un termine di sei mesi, che la domanda di registrazione trasmessa da un Paese terzo includa tutti gli elementi necessari. La Commissione informa il Paese interessato delle proprie conclusioni. Se la Commissione:

a) è giunta alla conclusione che la denominazione soddisfa le condizioni per essere protetta, essa procede alla pubblicazione della domanda a norma dell'art. 6, par. 2. Prima della pubblicazione, la Commissione può chiedere il parere del comitato previsto all'art. 15;

b) è giunta alla conclusione che la denominazione non soddisfa le condizioni per essere protetta, essa decide, previa consultazione dello Stato che ha trasmesso la domanda, secondo la procedura di cui all'art. 15, di non procedere alla pubblicazione di cui alla lett. a).

2. Entro un termine di sei mesi a decorrere dalla data di pubblicazione prevista al par. 1, lett. a), qualsiasi persona fisica o giuridica legittimamente interessata può opporsi alla domanda pubblicata ai sensi del par. 1, lett. a), alle seguenti condizioni: a) se l'opposizione proviene da uno Stato membro o da un membro dell'OMC, si applicano rispettivamente l'art. 7, par. 1, 2 e 3 o l'art. 12 *quinquies*; b) se l'opposizione proviene da un Paese terzo che soddisfa le condizioni di equivalenza previste dall'art. 12, par. 3, la dichiarazione di opposizione, debitamente motivata, è trasmessa allo Stato in cui la persona fisica o giuridica summenzionata ha residenza o sede, che la trasmette alla Commissione.

La dichiarazione d'opposizione e tutti i documenti trasmessi alla Commissione sono redatti in una lingua ufficiale della Comunità o sono accompagnati da una traduzione in una lingua ufficiale della Comunità.

3. La Commissione esamina la ricevibilità conformemente ai criteri previsti all'art. 7, par. 4. Tali criteri devono essere provati e valutati in riferimento al territorio della Comunità. Se una o più opposizioni sono ricevibili, la Commissione adotta una decisione secondo la procedura di cui all'art. 15, previa consultazione dello Stato che ha trasmesso la domanda, tenendo conto delle prassi corrette tradizionalmente seguite e degli effettivi rischi di confusione nel territorio comunitario. Qualora si decida di procedere alla registrazione, la denominazione è iscritta nel registro previsto all'art. 6, par. 3, e pubblicata a norma dell'art. 6, par. 4.

4. Se nessuna dichiarazione di opposizione è notificata alla Commissione, questa procede all'iscrizione della o delle denominazioni in questione nel registro previsto all'art. 6, par. 3, e alla pubblicazione a norma dell'art. 6, par. 4.

(21) *Ibidem*, par. 7.189-7.190.

(22) Si tratta di una condizione essenziale, tenuto conto che, come precisato dallo stesso gruppo di esperti, «[...] l'article 3:1 s'applique aux "resortissants", et non aux produits». Si veda *supra*, nota 16.

mativo disposto dal TRIPs (23) e a caratterizzarlo per un livello di protezione indubbiamente più elevato.

Con specifico riferimento alla registrazione, ai sensi dell'art. 12 *bis*, spettava alle competenti autorità del Paese terzo in cui era situata l'area geografica che designava il prodotto ricevere la domanda da parte degli interessati e, accertata la fondatezza della stessa, trasmetterla alla Commissione europea corredata da un documento che descrivesse gli elementi giuridici rilevanti. Il sistema presupponeva, dunque, una cooperazione fra gli Stati terzi e le istituzioni comunitarie che confliggeva con quanto previsto per i membri della CE, i quali nella procedura corrispondente agivano, di fatto, quali organi della Commissione.

Di conseguenza, il gruppo di esperti ha dedotto che la normativa in esame istituiva una discriminazione fra coloro che producevano, trasformavano e/o elaboravano i prodotti conformemente ad un disciplinare nella Comunità e coloro che compivano le medesime operazioni conformemente ad un disciplinare in un Paese terzo (24). In particolare, le condizioni di reciprocità ed equivalenza imposte dalla normativa comunitaria pregiudicavano l'effettiva uguaglianza nell'accesso alla certificazione (25) e, introducendo degli «ostacoli supplementari» (26) illegittimi, concretizzavano una violazione della regola del trattamento nazionale (27).

Censure di tenore analogo sono state espresse con riguardo al meccanismo di opposizione. L'attenzione è stata focalizzata sulle modalità di trasmissione di eventuali obiezioni alla registrazione ai governi dei Paesi terzi.

Il panel ha preliminarmente sottolineato che, a differenza della domanda di certificazione, la procedura in parola era in concreto riferita al luogo in cui le persone fisiche o giuridiche interessate ad opporsi risiedevano (28).

Di seguito è stato sottolineato che, mentre gli Stati CE erano vincolati a verificare una domanda con cui si eccepiva la legittimità di una registrazione, un obbligo corrispondente non era previsto dal regolamento per le autorità straniere (29), il che comportava il rischio che eventuali opposizioni proposte da produttori extracomunitari non avrebbero mai raggiunto la Commissione europea. Sulla base di ciò, gli esperti hanno concluso che le persone che risiedevano o erano stabilite al di fuori del mercato unico risultavano esposte a difficoltà aggiuntive nell'espletare la procedura, con la conseguenza che ciò implicava la violazione del divieto di trattamento meno favorevole codificato dall'Accordo TRIPs.

Il panel è stato, altresì, chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità delle disposizioni relative alle strutture di con-

trollo con la disciplina WTO, anche in considerazione del fatto che l'art. 12 imponeva agli Stati terzi di dotarsi di procedure ispettive equivalenti a quelle descritte dall'art. 10 per i Paesi membri.

Gli Stati Uniti e l'Australia hanno osservato, in particolare, che la conformità con le prescrizioni richieste da un determinato disciplinare avrebbe dovuto consentire di per sé la certificazione di un prodotto indipendentemente dalla presenza di una struttura di controllo (30).

Il gruppo di esperti ha accertato, anche in tale circostanza, il carattere discriminatorio delle disposizioni controverse. Deve rilevarsi che si tratta di una decisione che penalizza la Comunità, dal momento che la cooperazione fra gli enti ispettivi extracomunitari e la Commissione avrebbe potuto veicolare l'armonizzazione della normativa internazionale sulla base del parametro europeo. Tuttavia, come si vedrà meglio in seguito, le considerazioni su tale questione hanno rappresentato, al contempo, il più importante elemento favorevole del giudizio: i ricorrenti non sono riusciti a provare il carattere protezionistico dovuto alla presenza di strutture di controllo, ossia dell'aspetto caratterizzante l'intero sistema di certificazione previsto nell'ordinamento comunitario.

Per quanto concerne i requisiti di etichettatura, i rappresentanti australiani e statunitensi non sono riusciti a motivare in maniera adeguata la pretesa incompatibilità del regolamento con il principio del trattamento nazionale (31).

In conclusione, può evidenziarsi come l'intero giudizio abbia qualificato le condizioni di reciprocità ed equivalenza previste dall'art. 12 come lesive del diritto dei produttori non comunitari ad usufruire di pari opportunità nell'accesso alla certificazione.

**3.1.** - L'altro problema esaminato dal gruppo di esperti riguardava la fattispecie della «coesistenza», definita dal panel come il regime giuridico nel quadro del quale un'indicazione geografica ed un *trademark* registrato in precedenza possono essere utilizzati contemporaneamente senza ledere i diritti l'una dell'altro (32).

La disputa su tale aspetto ha rivelato in maniera emblematica le differenti posizioni assunte dalle parti in causa circa la tutela da accordare ai prodotti tipici.

Pur non mancando denominazioni commerciali che evocano l'origine di un prodotto persino sui mercati di Stati Uniti ed Australia (33), la loro protezione avviene attraverso la normativa concernente i marchi, quindi tramite strumenti di carattere privatistico.

(23) Se si prende ad esame l'art. 22 TRIPs, se ne evince che ai fini del riconoscimento di un'indicazione geografica l'Accordo presuppone un'interrelazione fra prodotto e territorio che abbia carattere essenziale e non necessariamente esclusivo. Nella disciplina pattizia manca, inoltre, qualsiasi riferimento ai fattori umani e naturali che connotano l'area geografica determinata e, conseguentemente, qualificano il prodotto. A ciò si aggiunga che la disposizione adotta il requisito della notorietà in luogo di quello della reputazione, previsto invece da altri strumenti normativi che disciplinano il riconoscimento di segni distintivi (Accordo di Madrid, Accordo di Lisbona e regolamenti comunitari), sostituendo il giudizio di valore che il consumatore esprime nei riguardi di un prodotto contrassegnato da un toponimo con la mera diffusione della conoscenza del prodotto sul mercato. Le suddette considerazioni fanno deporre, quindi, nel senso di un abbassamento dei criteri per l'accesso ad un'IG che sottolinea la volontà di un'equiparazione fra tutti i segni geografici e di un livellamento sul piano qualitativo. Per un'analisi delle disposizioni che l'Accordo TRIPs riserva alla disciplina delle indicazioni geografiche si rinvia a A. GERMANO, *Le indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPs*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, 412 e ss.; S. CARMIGNANI, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'accordo TRIPs: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, in E. ROOK BASILE - A. GERMANO (a cura di), *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Torino, 2003, 149 e ss.; C.M. CORREA, *Geographical Indications*, in *Trade related aspects of*

*intellectual property rights: a commentary on the TRIPs agreement*, Oxford, 2007, 209 e ss.

(24) Cfr. par. 7.190 e ss.

(25) Cfr. par. 7.140.

(26) Cfr. par. 7.139.

(27) Quanto alle modalità seguite nell'interpretazione della regola sul trattamento nazionale il panel, rinviando alle argomentazioni proposte nel caso *USA-FSC*, ha affermato che «l'examen du point de savoir si une mesure entraîne un "traitement moins favorable" [...] doit être fondé sur une étude approfondie de "l'idée maîtresse et l'effet essentiel de la mesure elle-même". Cet examen ne peut pas reposer sur une simple affirmation, mais doit être fondé sur une analyse détaillée de la mesure contestée et de ses conséquences sur le marché». Cfr. par. 7.136.

(28) Cfr. par. 7.333.

(29) Cfr. par. 7.340.

(30) Cfr. par. 7.392.

(31) Nello specifico, secondo Stati Uniti ed Australia, la legislazione comunitaria prevedeva l'indicazione dell'origine sull'etichetta dei prodotti provenienti da un Paese terzo e non (come invece sostenuto dalla Comunità) solo in presenza di denominazioni omonime.

(32) Cfr. par. 7.514.

(33) Si pensi a prodotti come i «Washington State apples» o gli «Idaho potatoes».

Il regolamento comunitario, al contrario, tentava un bilanciamento degli interessi. L'art. 14 (34) prevedeva che il rapporto tra un'indicazione geografica ed un marchio successivo fosse risolto a favore della prima; esso stabiliva, altresì, che nel caso opposto, ossia quando il marchio preesistesse ad un'IG, i due segni potevano coesistere, precisando però che «quando la fama del marchio, la sua notorietà e la durata del suo uso» fossero di natura tale da indurre il consumatore in errore sulla vera identità del prodotto, la registrazione successiva della denominazione geografica non era ammessa. Va sottolineato, peraltro, che le prerogative legate ad una certificazione, previste dall'art. 13, si configuravano legalmente come diritti di carattere positivo.

Nel merito, i ricorrenti hanno lamentato l'incompatibilità della disciplina comunitaria sopra descritta con l'art. 16, n. 1 TRIPs (35), nella misura in cui essa, a loro dire, non garantisce a sufficienza che il titolare di un marchio potesse impedire l'utilizzo di un'IG nel caso ciò avesse comportato un'informazione confusionaria per i consumatori.

La Comunità europea ha avanzato diversi argomenti a sostegno della propria replica: essa ha, anzitutto, precisato che l'art. 14 del regolamento impediva di fatto la certificazione di un'indicazione geografica il cui utilizzo avesse comportato un rischio di confusione con il marchio anteriore; di seguito ha affermato che l'Accordo TRIPs, ed in particolare l'art. 24 (36), prevedeva ed obbligava al mantenimento della coesistenza dei due segni distintivi; infine, ha ritenuto che la disciplina comunitaria sul punto potesse essere ad ogni modo giustificata, in quanto eccezione limitata ammessa dall'art. 17 TRIPs (37).

Con riguardo all'art. 14, la Comunità ha fatto per di più valere il fatto che, oltre a non consentire la registrazione di IG che non riunivano le condizioni di distintività e chiarezza nell'informazione proposta sul mercato, la disposizione non pareva avere particolare rilievo. Essa era stata infatti applicata in una sola circostanza: quando nel 2001 la denominazione «Bayerisches Bier» era stata ritenuta dal Consiglio dei ministri meritevole di tutela senza che ciò potesse determinare il rischio di errore circa l'identità del prodotto rispetto a denominazioni merceologiche precedenti, come «Bavaria» o «Høker Bayer».

Esprimendosi su questo argomento, il gruppo di esperti ha affermato che pareva quantomeno azzardata l'opinione secon-

do cui il regolamento poteva operare senza che si sarebbe mai verificato un pregiudizio nei confronti dei titolari di un marchio (38). In mancanza di elementi di prova in tal senso (39), l'esame dei testi giuridici pertinenti consentiva di rilevare l'astratta incompatibilità della normativa comunitaria con l'obbligo di garanzia dei diritti inerenti ad un *trademark* (40).

Le argomentazioni proposte da Australia e Stati Uniti non paiono del tutto immotivate. Come ha giustamente riconosciuto il panel, i termini del problema andavano riformulati nel senso di verificare la legittimità del limitato margine di confusione che la legislazione comunitaria tollera. La CE, infatti, non ha negato che questo potesse accadere, ha escluso semmai che tale rischio potesse pregiudicare i diritti conferiti da un marchio validamente registrato. D'altra parte anche nella sentenza relativa al caso *Gerolsteiner* la Corte di giustizia ha riconosciuto che «[...] il titolare di un marchio non può vietare ai terzi di usare, nel commercio, indicazioni relative, in particolare, alla provenienza geografica di un prodotto, purché l'uso sia conforme agli usi consueti di lealtà in campo industriale e commerciale» (41).

Non vanno, però, al contempo ridimensionati gli interessi degli operatori economici comunitari. Spesso, infatti, le denominazioni commerciali utilizzate all'estero, soprattutto sui mercati americani, evocano origini e territori di Paesi europei. Non può bastare l'incerto richiamo che il TRIPs fa al principio di buona fede: oltre a doversi dubitare del fatto che possa esserci lealtà nell'utilizzo di un nome geografico ancorato a produzioni localizzate altrove, ciò espone eventuali IG registrate in un momento successivo al rischio di una prematura volgarizzazione.

Come realizzare la composizione degli interessi? Appare scontata l'esigenza di elaborare norme di armonizzazione che mettano in pratica il rinvio ai negoziati futuri operato dal Trattato sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale. Al contempo tale ipotesi appare difficile da realizzare, perché non si vede come Stati Uniti ed Australia possano privare alcuni produttori nazionali titolari di un marchio di diritti legalmente acquisiti per agevolare un compromesso con la Comunità europea.

Quanto detto non esclude l'opportunità di un accordo che ponga le basi per un ravvicinamento normativo. In tal senso potrebbero essere costituiti organi *ad hoc* che non vedano i propri risultati compromessi sin dall'inizio a causa

(34) Art. 14: «1. Qualora una denominazione d'origine o un'indicazione geografica sia registrata ai sensi del presente regolamento, la domanda di registrazione di un marchio corrispondente ad una delle situazioni di cui all'art. 13 e concernente lo stesso tipo di prodotto viene respinta, purché la domanda di registrazione del marchio sia presentata alla Commissione successivamente alla data di presentazione della domanda di registrazione della denominazione d'origine o dell'indicazione geografica.

I marchi registrati in modo contrario al primo comma sono annullati.

2. Nel rispetto del diritto comunitario, l'uso di un marchio corrispondente ad una delle situazioni di cui all'art. 13, depositato, registrato o, nei casi in cui ciò sia previsto dalla normativa pertinente, acquisito con l'uso in buona fede sul territorio comunitario, anteriormente alla data di protezione nel Paese d'origine o anteriormente alla data di presentazione della domanda di registrazione della denominazione d'origine o dell'indicazione geografica alla Commissione, può proseguire, nonostante la registrazione di una denominazione d'origine o di un'indicazione geografica, qualora il marchio non incorra nella nullità o decadenza per i motivi previsti dalla direttiva 89/104/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa, e/ o dal regolamento (CE) n. 40/94 del Consiglio del 20 dicembre 1993, sul marchio comunitario.

3. Una denominazione d'origine o un'indicazione geografica non è registrata qualora, tenuto conto della fama di un marchio, della notorietà e della durata di utilizzazione dello stesso, la registrazione è tale da indurre il consumatore in errore quanto alla vera identità del prodotto».

(35) Art. 16 TRIPs: «Il titolare di un marchio registrato ha il diritto esclusivo di vietare ai terzi, salvo proprio consenso, di usare nel commercio segni identici o simili per prodotti o servizi identici o simili a quelli per il quale il marchio è stato registrato, qualora tale uso possa comportare un rischio di confusione. In caso di uso di un segno identi-

co per prodotti o servizi identici si presume che vi sia un rischio di confusione. I diritti di cui sopra non pregiudicano eventuali diritti anteriori, né compromettono la facoltà dei membri di concedere diritti in base all'uso».

(36) Art. 24 TRIPs: «[...] 5. Se un marchio è stato chiesto o registrato in buona fede o se i diritti al marchio sono stati acquistati con l'uso in buona fede: a) prima della data di applicazione delle presenti disposizioni nel membro in questione [...], oppure b) prima che l'indicazione geografica fosse protetta nel suo Paese d'origine, le misure adottate per attuare la presente sezione non compromettono il diritto al marchio o la validità della sua registrazione, né il diritto ad usare il marchio, per il fatto che quest'ultimo è identico o simile a un'indicazione geografica».

(37) Art. 17 TRIPs: «I membri possono prevedere limitate eccezioni ai diritti conferiti da un marchio, come il leale uso dei termini descrittivi, purché tali eccezioni tengano conto dei legittimi interessi del titolare del marchio e dei terzi».

(38) Cfr. par. 7.558.

(39) Il panel si è espresso nel senso che: «[...] le Groupe spécial considère qu'il n'y a pas d'éléments de preuve montrant qu'il est possible de demander l'invalidation de l'enregistrement d'une IG au titre de l'art. 14, par. 3, dans tous les cas où il serait par ailleurs jugé que l'utilisation d'IG porte atteinte à une marque antérieure». Cfr. par. 7.567. Sul giudizio incide anche la considerazione per la quale ai titolari del marchio è precluso il ricorso ai mezzi giuridici di tutela che il diritto comunitario disciplina: deve sottolinearsi, soprattutto, che stante il carattere collettivo di un'indicazione geografica, difficilmente i titolari di un *trademark* potrebbero riunire le condizioni di ricorso previste dall'art. 230, n. 4 TCE.

(40) In tal senso i par. 7.574-7.575.

(41) Corte di giustizia CE 7 gennaio 2004, in causa C-100/02, *Gerolsteiner*, in *Racc.*, p. I-691, punto 18.

delle contrapposizioni ideologiche fra le parti interessate. A ciò si aggiunga la necessità che i consigli della World Trade Organization facciano valere il consolidato principio di diritto internazionale in base al quale le parti di una trattativa hanno l'obbligo di condurre negoziati in buona fede. La prassi più recente mostra, invece, una condotta poco autorevole delle autorità competenti: l'insabbiamento del cosiddetto «pacchetto di luglio» (42) nell'estate del 2008 è in tal senso emblematico.

Quanto alla corrispondenza fra l'obbligo di tutela di un marchio anteriore *ex art. 16, n. 1 TRIPS* e la formulazione letterale dell'*art. 24, n. 5 TRIPS* (il quale esclude che i diritti e la validità di un *trademark* possano essere compromessi dalla registrazione di un'indicazione geografica successiva), il panel ha assunto una decisione discutibile. Esso ha osservato che l'*art. 24* non fornisce indicazioni circa la natura dei limiti all'uso di una IG e se questi debbano avere carattere esclusivo, concludendo che «[...] au titre de l'article 16:1 de l'Accord sur les ADPIC, les Membres *étaient* tenus d'accorder aux titulaires de marques un droit d'empêcher certains usages, y compris les usages en tant qu'IG. [L]'article 24:5 de l'Accord sur les ADPIC *était, d'autre part, inapplicable et ne confèrait pas le pouvoir de limiter ce droit*» (43).

Nel giudizio su questo punto, il gruppo di esperti ha assunto un atteggiamento evasivo, mancando l'occasione di fornire precisazioni circa la portata di disposizioni di grande importanza. Esso si è attenuto ad un'interpretazione formalistica dell'Accordo, che contrasta, anche in termini di coerenza, con quel principio d'interpretazione sostanziale richiamato invece nel momento in cui si era espresso sulla questione del «trattamento nazionale».

Maggior successo ha avuto l'ultimo argomento proposto dalla Comunità europea per dimostrare la compatibilità del regolamento controverso con gli obblighi discendenti dall'Accordo TRIPS. Ai sensi dell'*art. 17* del predetto Trattato, «i membri possono prevedere limitate eccezioni ai diritti conferiti da un marchio, come il leale uso di termini descrittivi, purché tali eccezioni tengano conto dei legittimi interessi del titolare del marchio e dei terzi».

Nell'opinione dei ricorrenti, il carattere «leale» dell'utilizzo di un segno geografico veniva meno quando scopi distintivi di un prodotto erano coniugati con finalità commerciali, il che avveniva con evidenza nel caso delle indicazioni geografiche.

Il panel, al contrario, accogliendo le argomentazioni della CE, ha affermato che la compressione parziale delle prerogative inerenti ad un marchio poteva essere giustificata in quanto eccezione limitata *ex art. 17 TRIPS*.

(42) Con l'espressione «pacchetto di luglio» si fa riferimento alle misure di liberalizzazione commerciale discusse in seno alla World Trade Organization nel vertice tenutosi dal 21 al 30 luglio 2008. L'obiettivo dell'incontro era quello di rilanciare i negoziati multilaterali fra i 153 membri WTO per giungere ad una conclusione positiva del *round* di Doha. In merito alle indicazioni geografiche, si è registrata un'azione congiunta dei governi italiano e francese perché esse fossero iscritte fra le *top priority* delle questioni da affrontare.

Sebbene l'esigenza di definire nuove regole per la disciplina degli scambi internazionali fosse avvertita in maniera unanime da parte dei membri, le trattative si sono arenate proprio sulla materia dell'agricoltura. I principali disaccordi si sono avuti in ordine alla clausola di salvaguardia per l'adozione di tasse doganali in caso di impennata nelle importazioni di un prodotto agricolo: la proposta statunitense prevedeva una soglia del 40 per cento di aumento delle importazioni, considerata inaccettabile dai rappresentanti indiano e cinese. Le trattative sono state caratterizzate anche da una condotta poco appropriata del Direttore generale Pascal Lamy: nel tentativo di facilitare un accordo fra le parti, egli ha cercato di «scavalcare» le decisioni degli organi maggiormente rappresentativi con la costituzione (non prevista) di un G-7 aperto alla partecipazione delle principali potenze commerciali. I disaccordi fra queste hanno, di fatto, generalizzato i contrasti, impedito un compromesso politico e pregiudicato il raggiungimento di intese future.

(43) Cfr. par. 7.625. Corsivo aggiunto.

(44) Il par. 7.657 recita: «Le Règlement réduit le droit du titulaire de la marque en ce qui concerne certains signes mais pas tous les signes identiques ou similaires à celui qui est protégé en tant que marque. Il empêche le titulaire de la marque d'exercer son droit d'empêcher l'utilisation conformément à son enregistrement d'une indication enregistrée en tant qu'IG».

Gli esperti hanno invocato diverse ragioni a sostegno della propria conclusione.

Occorre considerare, anzitutto, che la deroga era riferita soltanto ad una categoria ristretta di prodotti, ossia quelli conformi ad un disciplinare predeterminato - ed in quanto tali certificati come indicazioni geografiche -, e non anche a merci meramente identiche o simili (44).

A ciò doveva aggiungersi che il regime di coesistenza sarebbe stato semplicemente non applicato nel caso in cui la registrazione di un'IG avesse leso la reputazione o la notorietà di un marchio che fosse stato in uso da lungo tempo (45). E che la legislazione comunitaria faceva salva, comunque, la possibilità di espletare una procedura di opposizione avversa alla certificazione di una DOP o di un'IGP di cui si volevano evitare le implicazioni pregiudizievoli. Questi ultimi due elementi hanno convinto il gruppo di esperti del fatto che il regolamento, nel suo complesso (46), era equilibrato nel valutare gli interessi legittimi: *a*) dei titolari di un marchio; *b*) dei terzi, nella fattispecie i consumatori, i quali dovevano essere preservati da un rischio di confusione sull'origine e sulle caratteristiche di un prodotto agricolo ed alimentare; *c*) dei titolari di un'indicazione geografica, che si avvalevano del toponimo a fini distintivi.

Tali considerazioni sono parse il risultato di un'interpretazione «elastica» dell'*art. 17 TRIPS*. Il panel ha, infatti, ritenuto che, trattandosi di una disposizione che permette un'eccezione al diritto esclusivo di impedire segni che comportino il pericolo di confusione, ciò presupponeva che ci si attendesse ad un criterio meno rigoroso nell'esame degli interessi in gioco (47).

In conclusione, deve rilevarsi che, per la questione della coesistenza, l'incompatibilità della disciplina comunitaria con gli obblighi cui la Comunità è soggetta in qualità di membro WTO aveva carattere astratto. In tal senso:

«[...] en ce qui concerne la coexistence d'IG avec des marques antérieures, le Règlement *était* incompatible avec l'article 16:1 de l'Accord sur les ADPIC mais [...], sur la base des éléments de preuve qui lui ont été présentés, cela *était* justifié au regard de l'article 17 de l'Accord sur les ADPIC» (48).

Sebbene parte della dottrina abbia espresso apprezzamento per la soluzione data alla questione in esame, vanno, tuttavia, ridimensionati i toni ottimistici di chi ritiene che il giudizio, nel modo in cui è stato articolato, abbia soddisfatto tutte le parti in causa (49). Rinviando al paragrafo successivo osservazioni a riguardo, basti ora notare che la decisione si presta ad alcuni rilievi critici.

(45) In tal senso va interpretata la considerazione per cui «dans les cas où le risque de confusion est relativement élevé, l'exception ne s'applique tout simplement pas». Cfr. par. 7.658.

(46) Il panel non si è limitato all'esame delle disposizioni controverse. In tal senso depone l'osservazione per cui «[C]oncernant le Règlement, les éléments de preuve montrent qu'il peut être tenu compte de diverses façons de l'intérêt légitime du titulaire à préserver le caractère distinctif de sa marque, ou la capacité de la distinguer. L'*art. 7, par. 4*, du Règlement dispose qu'une déclaration d'opposition sera recevable si elle démontre, entre autres choses, que l'enregistrement de l'IG proposée «porterait préjudice à l'existence ... d'une marque». Cela exige que soit refusé l'enregistrement de l'IG». Cfr. par. 7.665.

(47) «[...] étant donné [...] qu'il s'agit d'une disposition permettant une exception au droit exclusif d'empêcher les usages qui entraîneraient un risque de confusion, *ça* présuppose qu'un certain degré de risque de confusion peut être permis. [N]ous notons également que la clause conditionnelle de l'article 17 exige uniquement que les exceptions «tiennent compte» des intérêts légitimes du titulaire de la marque, et qu'elle ne fait pas référence au «préjudice injustifié» causé à ces intérêts [...]. Cela donne à penser qu'un critère moins rigoureux de la prise en compte des intérêts légitimes du titulaire de la marque est requis». Cfr. par. 7.670-7.671. Corsivo aggiunto.

(48) Cfr. par. 7.688. Corsivo aggiunto.

(49) Si veda M. HANDLER, *The WTO Geographical Indications Dispute*, in *The Modern Law Review*, 2006, 70 e ss. Ritiene, invece, che il giudizio sia totalmente favorevole alla Comunità A. GERMANO, *Il panel Wto sulla compatibilità del regolamento comunitario sulle indicazioni geografiche con l'accordo TRIP's*, in *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, 2005, 69 e ss.

Anzitutto, il gruppo di esperti, pur richiamando la precedente giurisprudenza in materia di eccezioni alla disciplina vigente, ha fatto ricorso ad un'interpretazione formalistica e meramente letterale delle disposizioni pertinenti. Ma, soprattutto, ha mancato di precisare in quali limiti deve essere contenuto il rischio di confusione fra un'indicazione geografica ed un marchio anteriore perché si realizzi l'equilibrio fra gli interessi inerenti ai due segni distintivi. Ciò non significa che nel merito la decisione sia inficiata da errori di diritto, ma che l'importanza della posta in gioco avrebbe meritato, anche in prospettiva di analoghe controversie in futuro, considerazioni dottrinali maggiormente approfondite.

**3.2.** - Ci sono due aspetti del rapporto che vanno messi in rilievo.

Il regolamento 2081/92 è apparso incompatibile con il principio del trattamento nazionale, nella misura in cui i meccanismi di registrazione, opposizione e controllo non garantivano pari opportunità ai produttori extracomunitari nell'accesso alla certificazione di qualità. La censura è stata fondata soprattutto sull'illegittimità dei criteri di equivalenza e reciprocità e della necessità che le autorità governative straniere intervenissero nella fase ispettiva.

D'altro canto, invece, il gruppo di esperti ha constatato che la coesistenza fra indicazioni geografiche e marchi registrati in precedenza, pur astrattamente in contrasto con l'obbligo di tutela dei diritti inerenti ad un *trademark*, poteva giustificarsi quale eccezione limitata ammessa dall'Accordo TRIPS.

Il carattere controverso del giudizio è confermato dal fatto che tutte le parti in causa si sono dichiarate soddisfatte dalla soluzione adottata. Ciò a riprova che le ragioni alla base del contrasto risiedevano in questioni ben più complesse di quelle sollevate. D'altra parte, a più riprese nel corso della fase istruttoria è stato chiarito come la legislazione comunitaria era stata impugnata «in quanto tale» e non in virtù di problemi sorti in relazione alla richiesta di registrazione di prodotti australiani o americani. In maniera emblematica il Ministro del commercio australiano ha affermato, a seguito della diffusione del rapporto, che la decisione «makes clear that is not up to the EU whether a particular term claimed by EU producers should be protected within Australia's territory as a GI - that's an issue to be determined according to Australian law» (50). L'affermazione svela come la preoccupazione principale dei ricorrenti consistesse nella possibilità che le condizioni di equivalenza e reciprocità imposte dalla normativa comunitaria potessero rivelarsi un tentativo di forzare l'armonizzazione internazionale delle norme a tutela dei prodotti tipici assumendo a riferimento il parametro europeo. La disputa va, dunque, collocata nel più ampio contesto dei negoziati del *round* di Doha, nel corso dei quali la CE ha proposto l'adozione di un registro multilaterale dei segni distintivi dei vini e l'estensione del regime di protezione addizionale previsto per gli alcolici alla totalità delle indicazioni geografiche.

Gran parte della dottrina specialistica ha enfatizzato la salvaguardia del regime di coesistenza come un segno della vittoria dei Paesi europei. A mio parere, si tratta di un fattore che va meglio «misurato»: se ciò evita la volgarizzazione prematura di alcune fra le più rinomate IG, al contempo non risolve il problema dell'indebita emulazione sui mercati d'oltreoceano di segni distintivi ancorati a produzioni comunitarie.

Deve ritenersi, invece, che ci sia un elemento del rapporto particolarmente favorevole alla CE che merita di essere evidenziato, nonostante l'esito della procedura conciliativa abbia obbligato la Comunità alla sostituzione dell'atto contestato con il nuovo regolamento 510/06 (51). Il deferimento della contesa al Dispute Settlement Body va interpretato come il tentativo di Stati Uniti ed Australia di porre in discussione la legittimità dell'intero sistema di certificazione. I ricorrenti, tuttavia, non sono riusciti a provare che la presenza di strutture ispettive equivale all'adozione di misure protezionistiche. Una diversa risposta del panel sul punto avrebbe determinato il «collasso» dell'intero quadro normativo comunitario in materia di valorizzazione dei prodotti tipici ed obbligato la CE ad assumere misure di emergenza al fine evitare la genericizzazione di numerose denominazioni geografiche. In confronto a tale ipotesi, l'accertamento della violazione della clausola del trattamento nazionale rappresenta una sconfitta quasi indolore.

Quali sono le conseguenze possibili della decisione adottata dall'organo WTO?

Nella prospettiva della Comunità ritengo possano individuarsi un elemento positivo ed uno negativo. Quanto al primo, la normativa comunitaria, a seguito delle modifiche apportate nel marzo 2006, si presta ad un'applicazione extraterritoriale. Ciò potrebbe rappresentare una strategia alternativa all'«agenda espansionistica» della CE, attraverso cui imporre progressivamente il modello di certificazione comunitario su scala globale.

Meno vantaggioso è il fatto che i prodotti localizzati al di fuori del mercato comune possono beneficiare della politica di promozione della qualità in assenza di reciprocità. Si tratta di un esito paradossale, tenuto conto che proprio la mancanza di tale reciprocità è il presupposto delle *political questions* in ragione delle quali la Corte di giustizia ed il Tribunale di primo grado non riconoscono effetto diretto alle norme WTO.

In conclusione, va ribadito che la decisione ha lasciato sostanzialmente inalterato il problema dell'armonizzazione delle regole finalizzate alla protezione delle indicazioni geografiche. Il panel ha mancato, forse volutamente, di precisare la portata delle disposizioni previste dal Trattato TRIPS. L'obiettivo era, probabilmente, quello di pervenire ad una soluzione che non inasprirebbe i contrasti, nel momento in cui cominciava a profilarsi l'impossibilità di una conclusione positiva del *round* di Doha. Alla luce dei risultati conseguiti nelle trattative dell'estate 2008, ritengo che il giudizio non abbia in nessun modo agevolato il raggiungimento di un serio compromesso politico fra le parti in causa. □

(50) Si veda M. VAILE, *Vaile Welcomes Win in Geographical Indications Dispute*, in [www.trademinister.gov.au/releases/2005/mvt019.05.html](http://www.trademinister.gov.au/releases/2005/mvt019.05.html).

(51) Al fine di conformare la legislazione comunitaria alle raccomandazioni formulate dal panel, nel marzo del 2006 il Consiglio dell'Unione europea ha sostituito il regolamento 2081/92 con il regolamento 510/06. Pur lasciando inalterato l'impianto generale precedentemente in vigore, sia con riferimento alle procedure di registrazione che a quella di opposizione, il nuovo atto normativo ha introdotto delle novità di carattere procedurale e sostanziale. Fra queste va segnalata l'eliminazione delle condizioni di reciprocità ed equivalenza quanto alle strutture di controllo ed alle procedure ispettive previste nei Paesi terzi e la cancellazione dell'obbligo di trasmissione ed esame delle domande da parte delle autorità dei Paesi terzi alla Commissione europea. Perché un'indicazione geografica o una denominazione d'origine riferita ad

un Paese terzo possa essere registrata all'interno della Comunità europea è comunque necessario che essa goda di protezione nel Paese d'origine. Si veda regolamento (CE) 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, in *G.U.U.E.*, L 93 del 31 marzo 2006, 12 e ss. Per un'analisi del regolamento 510/06 e delle novità da esso introdotte, si rinvia a F. CAPELLI, *Tutela delle denominazioni di origine delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari nel nuovo regolamento comunitario n. 510/06 e nel decreto italiano 19 novembre 2004, n. 97 relativo alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle norme contenute nel regolamento predetto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2006, 115 e ss.; L. COSTATO, *DOP, IGP e STG nei regolamenti del 2006 adottati anche in relazione ai negoziati WTO*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, 351 e ss.

# L'integrazione del sistema catastale e della pubblicità immobiliare a garanzia della certezza del diritto (\*)

di LUIGI RUSSO

**1. Qualche considerazione preliminare. - 2. I collegamenti e le conseguenti integrazioni tra informazioni appartenenti a distinte banche dati. - 3. Un esempio paradigmatico: i (difficili) rapporti tra catasto e la banca dati AGEA. - 4. Conclusioni.**

1. - Prima di entrare nel merito dell'argomento assegnati, è opportuno compiere qualche precisazione di carattere preliminare. Il titolo di tale lavoro contiene, infatti, un riferimento ad un valore di fondamentale importanza per ogni Stato di diritto, quale la «certezza del diritto».

Non vi è dubbio che l'attuale non comunicabilità tra la banca dati catastale e quella relativa alle formalità di pubblicità immobiliare costituisca una quotidiana fonte di incertezza per tutti gli operatori privati e pubblici interessati ai trasferimenti e, più in generale, ad operazioni immobiliari: si pensi, infatti, non solo ai notai, ai tecnici, ai legali, ma alla stessa amministrazione finanziaria, la quale si trova a dover utilizzare per i propri fini istituzionali dati – quelli catastali, appunto – che non infrequentemente risultano non corrispondenti al reale stato di diritto o di fatto del bene quale acclarabile dalla consultazione dei registri della pubblicità immobiliare. Si assiste, così, ad una duplicazione del lavoro, posto che non è possibile operare con o sugli immobili utilizzando una sola delle due banche dati in oggetto, bensì con entrambe, e dovendo, peraltro, spesso provvedere al loro previo «riallineamento» prima di poter porre in essere l'atto desiderato, così che per raggiungere l'obiettivo della certezza si rende necessario un aggravio di tempi e di costi per tutti gli operatori del settore. L'integrazione delle banche dati catastali e della pubblicità immobiliare aggiungerà dunque – quando diverrà realtà – un tassello assai utile al raggiungimento dell'obiettivo della (maggiore, non assoluta) certezza del diritto.

E tuttavia, è doveroso rammentare, ancora una volta, che nel nostro Paese la certezza del diritto, come ogni giuri-

sta – ma anche, più semplicemente, la gran parte dei cittadini – sa, è un obiettivo estremamente ambizioso e, oserei dire, sostanzialmente irraggiungibile, stante la complessità dei rapporti sociali che il diritto è chiamato a regolare (1).

Le nostre istituzioni producono annualmente non solo un numero inverosimile di norme giuridiche ma anche, molto spesso, disposizioni prive di coordinamento con la normativa preesistente o comunque mal coordinate (2); circostanza, questa, che impone un improbo lavoro di sistematizzazione e di interpretazione; l'incertezza del diritto è, inoltre, acuita da una moltitudine di circolari o risoluzioni fornite dalla pubblica amministrazione che, molto spesso, aggiungono confusione più che, all'opposto, rappresentare uno strumento di semplificazione e di soluzione dei problemi; una non irrilevante fonte di incertezza del diritto è, infine, rappresentata dall'attività giurisprudenziale, posto che troppo frequentemente le decisioni giudiziarie – non solo di merito – sono prive di un minimo di uniformità e sono altresì sottoposte a rapidi *revirement*, impedendo la consolidazione di approcci ermeneutici stabili ai dettati normativi (3).

Quand'anche, dunque, dovesse divenire operativa l'integrazione tra catasto e registri di pubblicità immobiliare si sarà fatto un indubbio passo avanti ma non si potrà, per ciò solo, dire di aver con ciò conseguito l'obiettivo della certezza del diritto nel settore immobiliare.

Una seconda precisazione di carattere preliminare si impone; e riguarda l'avvertimento circa l'inadeguatezza del presente contributo nel fornire una rappresentazione esaustiva delle problematiche collegate con il sistema catastale. Un

(\*) Il testo riproduce la relazione presentata al XXXVIII Incontro di studio del Ce.S.E.T., *Il catasto nelle politiche di fiscalità immobiliare e di governo del territorio*, tenutosi a Viterbo il 10 e 11 ottobre 2008.

(1) Può ricordarsi, al riguardo, l'emblematico titolo del saggio di G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, 2006, il quale conclude rilevando che, essendo ineliminabile l'incertezza che caratterizza il presente, è soltanto possibile determinare una soglia insuperabile oltre la quale l'incertezza non possa spingersi, «per non compromettere l'intero sistema» (p. 75). Mette in rilievo i collegamenti sussistenti tra la crisi della legge e l'incertezza del diritto ed il passaggio dallo stato di diritto allo stato sociale e il conseguente emergere del pluralismo degli interessi e dei corporativismi che portano ad una sempre maggiore frammentazione degli interessi e, conseguentemente, della normazione, M. CORSALE, *Certezza del*

*diritto e crisi di legittimità*, II ed., Milano, 1979, 232 ss.

(2) La c.d. ipertrofia legislativa non è, peraltro, un fenomeno recente, posto che esso è costituisce argomento di critica da parte dei giuristi da epoche molto remote: cfr. F. LOPEZ DE ONATE, *La certezza del diritto*, ristampa postuma a cura di G. ASTUTI, Roma, 1950 (I ed. 1942), 96 s., che rileva come «l'ipertrofia della legge è un fenomeno moderno, o meglio che si è nuovamente presentato nell'epoca moderna, dal seicento, il secolo della Ragion di Stato, in poi, in connessione con certi caratteri di essa (...) che si sono presentati già in altre epoche, ma che ora appaiono in proporzioni macroscopiche».

(3) Sulla rilevanza del ruolo svolto dalla giurisprudenza ai fini del raggiungimento dell'obiettivo della certezza del diritto, cfr. M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, cit., 243 ss.

approccio esclusivamente giuridico non sembra, invero, sufficiente per poter dare conto di tutti i profili connessi con il sistema catastale e finanche con la programmata integrazione con altre banche dati, e segnatamente quelle della pubblicità immobiliare. Risultano parimenti necessari gli apporti dell'estimatore e dell'informatico, posto che se tale integrazione è ora possibile, ciò lo si deve esclusivamente ai progressi tecnologici dovuti allo sviluppo e alla diffusione dell'informatica anche presso la pubblica amministrazione.

2. - L'integrazione delle banche dati è stata prevista già dall'art. 64, d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, con il quale si è, tra l'altro, istituita l'Agenzia del territorio; tale disposizione prevede che «1. L'agenzia del territorio è competente a svolgere i servizi relativi al catasto, i servizi geotopografici e quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari, con il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale *sviluppando, anche ai fini della semplificazione dei rapporti con gli utenti, l'integrazione fra i sistemi informativi attinenti alla funzione fiscale ed alle trascrizioni ed iscrizioni in materia di diritti sugli immobili*. L'Agenzia opera in stretta collaborazione con gli enti locali per favorire lo sviluppo di un sistema integrato di conoscenze sul territorio» (4).

Conformemente a quanto previsto dalla norma primaria, lo statuto dell'Agenzia, al suo art. 2, rubricato «fini istituzionali», stabilisce che l'Agenzia del territorio, tra l'altro, provveda alla costituzione dell'anagrafe integrata dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale.

Conseguentemente, è stata istituita una Direzione centrale dell'Agenzia con competenze sulla cartografia, catasto e pubblicità immobiliare (5).

Peraltro, a fronte delle inequivoche previsioni, sopra rammentate, circa la progressiva integrazione delle banche dati in oggetto, non vi è dubbio che l'esperienza ha dimostrato come tale integrazione risulti, in concreto, estremamente difficile, tanto che ancor oggi essa risulta ben lungi dall'esser stata raggiunta.

La mancata realizzazione dell'integrazione non può neppure essere imputata a ritardi o negligenze dello Stato o dell'Agenzia: è sufficiente esaminare la normativa, primaria e secondaria entrata in vigore dal 2001 ad oggi per verificare come numerosi siano stati i provvedimenti adottati per cercare di raggiungere l'obiettivo (6). Ed infatti, è ora possibile accedere alle banche dati gestite dall'Agenzia con assai maggiore facilità rispetto a pochi anni addietro: si pensi alla

possibilità di eseguire visure *on line* tanto della banca dati catastale quanto di quella relativa alla pubblicità immobiliare, eliminando così la necessità di un accesso diretto presso gli uffici; alla introduzione del c.d. modello unico informatico, per richiedere la registrazione, la trascrizione, l'iscrizione, l'annotazione e la voltura catastale relative agli atti per i quali è utilizzata la procedura telematica (7), progressivamente esteso quanto agli atti interessati e quanto alla sua obbligatorietà. Passi volti, in sostanza, al pur difficile completamento degli obiettivi posti dal legislatore circa la creazione di una anagrafe integrata immobiliare.

Oltre all'aspetto cruciale, di cui si è detto, della corrispondenza tra risultanze catastali e dei registri immobiliari, il catasto abbisogna altresì di un'attività di costante aggiornamento, dal momento che dalla consistenza dei diversi beni (siano essi fabbricati o terreni) dipende l'attribuzione della relativa rendita e così, in ultima analisi, l'ammontare delle entrate fiscali dello Stato conseguenti al possesso di beni immobili.

Anche sotto questo versante, la progressiva informatizzazione è venuta incontro alle esigenze dell'amministrazione finanziaria, potendo contare su ulteriori banche dati estremamente utili anche ai fini fiscali e non più solo sulla tradizionale attività di verifica, caratterizzata da elevati costi in termini di tempo e di denaro.

Si pensi, al riguardo, alla recente interconnessione stabilita tra la banca dati catastale e quella dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) al fine di consentire l'acquisizione in catasto dei dati indicati dai beneficiari della gran parte degli aiuti comunitari erogati ai sensi e per gli effetti di cui al reg. CE n. 1782/03 del Consiglio, del 29 settembre 2003 (8), le cui domande, infatti, ai sensi dell'art. 44 del citato regolamento, devono essere abbinare non ad un qualunque terreno agricolo, ma ad una superficie c.d. ammissibile (9).

Si pensi ancora al recente collegamento disposto tra la banca dati catastale e quelle comunali, allo scopo tanto di agevolare l'attività impositiva di questi ultimi, atteso che i Comuni hanno un evidente interesse all'acquisizione delle rendite catastali per i propri fini impositivi quanto, al tempo stesso, per garantire al catasto un costante aggiornamento della propria banca dati, potendo attingere informazioni (si pensi, ad es., ai permessi di costruire rilasciati dai Comuni) da quella di ogni singolo Comune (10). Interscambi sono previsti anche tra la banca dati ipotecaria e quelle dei singoli Comuni, sempre allo scopo di facilitare l'attività accertati-

(4) Il secondo comma prosegue disponendo che «2. L'Agenzia costituisce l'organismo tecnico di cui all'art. 67 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e può gestire, sulla base di apposite convenzioni stipulate con i Comuni o a livello provinciale con le associazioni degli enti locali, i servizi relativi alla tenuta e all'aggiornamento del catasto».

(5) La quale si affianca alle Direzioni centrali deputate agli «affari generali e legali», all'«osservatorio del mercato immobiliare» e a quella su «consulenze e stime».

(6) Invero non è una novità che il catasto sia oggetto di plurimi interventi normativi; cfr. S. STANGHELLINI, *Il nuovo catasto dei Comuni*, Rimini, 1999, 19 ss., che analizza l'evoluzione che ha caratterizzato il nostro sistema catastale dalle origini fino alla fine degli anni '90.

(7) Cfr. l'art. 3 bis, d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 463, introdotto dal d.lgs. 18 gennaio 2000, n. 8, e al successivo regolamento emanato con d.p.r. 18 agosto 2000, n. 308 e al decreto interdirettoriale del 13 dicembre 2000.

(8) 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, in G.U.E. L 270 del 21 ottobre 2003, su cui v. L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione dei fondi rustici*, in questa Riv., 2003, 663 ss.; Id., *La riforma della PAC del 2003 e i cereali (con particolare riferimento al grano duro)*, in *Nuovo dir. agr.*, 2004, 79 ss.; Id., *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, 2004, 41 ss.; F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agri-*

*cola*, Viterbo, 2005; L. Russo, *Riforma della PAC e allargamento dell'Unione*, Roma, 2005; assai interessanti risultano gli Atti del Convegno tenutosi a Ferrara e Rovigo, 19-20 novembre 2004, pubblicati in *Il nuovo diritto agrario comunitario*, a cura di Casadei e Sgarbanti, Milano, 2005.

(9) Ai sensi dell'art. 44, par. 1, reg. CE n. 1782/03, infatti, «ogni diritto all'aiuto, abbinato ad un ettaro ammissibile, conferisce il diritto al pagamento dell'importo fissato»; il paragrafo successivo reca la definizione di ettaro ammissibile.

(10) Cfr. l'art. 1, comma 2, d.l. 30 settembre 2005, n. 196 (convertito, con modificazioni, dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248): «Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, emanato, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, d'intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sono stabilite le modalità tecniche di accesso alle banche dati e di trasmissione ai Comuni, anche in via telematica, di copia delle dichiarazioni relative ai contribuenti in essi residenti, nonché quelle della partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale di cui al comma 1 anche attraverso società ed enti partecipati dai Comuni e comunque da essi incaricati per le attività di supporto ai controlli fiscali sui tributi comunali. Con il medesimo provvedimento sono altresì individuate le ulteriori materie per le quali i Comuni partecipano all'accertamento fiscale; in tale ultimo caso, il provvedimento, adottato d'intesa con il direttore dell'Agenzia del territorio per i tributi di relativa competenza, può prevedere anche una applicazione graduale in relazione ai diversi tributi».

va degli enti territoriali, per i non infrequenti casi in cui atti trascritti nei registri immobiliari non siano stati oggetto di voltura catastale e risultino, dunque, sostanzialmente invisibili al fisco (11).

Non va sottaciuto, inoltre, che la rilevanza delle rendite catastali è destinata ad aumentare la propria importanza per le entrate statali in conseguenza dei recenti provvedimenti normativi che rendono possibile anche alle società di capitali (con l'eccezione del tipo della società per azioni), qualora in possesso dello *status* di società agricola, di assoggettarsi a tassazione in base alle rendite catastali anziché in forza delle risultanze di bilancio (12).

Né quelli ora esaminati rappresentano gli unici esempi di interconnessioni tra banche di dati: sono all'ordine del giorno provvedimenti normativi che progressivamente implementano le connessioni tra banche dati appartenenti a soggetti diversi. Basti pensare all'interconnessione recentemente disposta tra dati in possesso di AGEA e la banca dati dell'INPS, per consentire a quest'ultimo di incassare i propri crediti retributivi (13), ovvero alla recente introduzione della normativa con cui si è disposta la sospensione di tutti i pagamenti pubblici in presenza di cartelle di pagamento inadempite a carico del beneficiario (14).

Se, peraltro, le misure da ultimo ricordate appaiono inserirsi armonicamente in un sistema sempre più informatizzato, andando a verificare più da vicino la normativa di riferimento, si scopre, tuttavia, come esse spesso siano state introdotte con assai scarsa attenzione al perseguimento dell'obiettivo di fondo, ovvero di quella certezza del diritto di cui si è detto all'inizio del presente lavoro.

Ed invero, nel giro di pochissimo tempo, le norme che hanno introdotto molti dei *links* in oggetto sono state più volte oggetto di interventi modificativi o correttivi, con il risultato di rappresentare, più che una semplificazione, un groviglio talora inestricabile di norme giuridiche.

(11) Cfr. l'art. 12, comma 3, del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 3 dicembre 2007, intitolato «Modalità di partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento, ai sensi dell'art. 1 del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248», secondo cui «L'Agenzia del territorio facilita l'accesso ai Comuni, nell'ambito delle relative attività istituzionali di accertamento, alla consultazione della banca dati delle conservatorie dei registri immobiliari e, nel rispetto della vigente normativa, predispone le procedure di estrazione dei dati, da rendere disponibili ai Comuni che ne faranno richiesta, utili per lo svolgimento dei controlli fiscali. Le modalità per la fruizione di tali informazioni e di quelle che i Comuni dovranno interscambiare con l'Agenzia del territorio, a seguito delle attività di accertamento, vengono definite con determinazione del direttore della stessa Agenzia da emanare entro sei mesi dalla data di esecutività del presente provvedimento». La determinazione del Direttore dell'Agenzia del territorio è stata data con provvedimento del 16 giugno 2008, intitolato «Modalità di fruizione da parte dei Comuni delle informazioni inerenti la banca dati ipotecaria utili alla partecipazione all'attività di accertamento fiscale di cui all'art. 1 del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248».

(12) *Ex art.* 1, comma 1093, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007); le modalità applicative di siffatta innovazione sono lasciate, *ex* comma 1095 del medesimo articolo, a successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche agricole, sostanziatosi poi nel d.m. 27 settembre 2007, n. 213. Non è probabilmente un caso che nella rilevazione operata da Unioncamere per il 2° trimestre del 2008 emerga una crescita delle società agricole di capitali, a fronte di una sostanziale stasi del numero delle ditte individuali (cfr. *Agri-sole*, 5-11 settembre 2008, 3). In dottrina cfr., da ultimo, G. FERRARA, *Società agricole, imposizione su base catastale ed elusione fiscale*, in questa Riv., 2008, 523 ss.

(13) In forza della quale è disposta la compensazione con i contributi PAC del primo e del secondo pilastro con i contributi dovuti dal beneficiario: «in sede di pagamento degli aiuti comunitari, gli organismi pagatori sono autorizzati a compensare tali aiuti con i contributi previdenziali dovuti dall'impresa agricola beneficiaria, già scaduti alla data del pagamento degli aiuti medesimi, compresi gli interessi di legge a qualsiasi titolo maturati e le somme dovute a titolo di sanzione. A tale fine l'Istituto previden-

3. - Risulta quindi interessante esaminare gli sviluppi che hanno interessato la pur recente introduzione del collegamento tra i dati raccolti da AGEA a seguito della presentazione delle domande di pagamento unico di cui al reg. CE n. 1782/03 e la banca dati catastale.

Come detto, l'interesse e l'opportunità del collegamento trovano fondamento nella necessità di abbinare alla domanda di pagamento di titoli ordinari una superficie cui poter affiancare i titoli stessi, che possieda le caratteristiche previste dalla disciplina comunitaria per poter essere qualificata quale terreno c.d. ammissibile. È dunque onere di ogni agricoltore che presenta domanda di pagamento quello di abbinare alla domanda la disponibilità di un terreno ammissibile cui, sostanzialmente, «collegare» i titoli ordinari per cui richiede il pagamento.

Ai sensi dell'art. 44 del reg. CE n. 1782/03 (come modificato da regolamenti successivi ed integrativi dell'originario testo normativo), per poter essere considerato ammissibile un terreno agricolo deve avere determinate destinazioni, dovendosi trattare di superfici investite a seminativi, a luppolo, a oliveto, a banane, a vivai o a pascolo permanente, con l'esclusione delle superfici destinate a colture permanenti (ad eccezione di quelle ortofrutticole), a colture forestali o ad usi non agricoli. Ai sensi dell'art. 51, reg. CE n. 1782/03, inoltre, vengono poste limitazioni in ordine al concreto utilizzo delle superfici ammissibili. In conseguenza dell'applicazione del nuovo regime di aiuti disaccoppiati vi è dunque la necessaria presentazione, ogni qualvolta si presenti la domanda di pagamento – e dunque normalmente con cadenza annuale – di dati aggiornati sulle effettive coltivazioni o destinazioni impresse ai fondi rustici abbinati alle domande di pagamento (15).

Orbene, il primo provvedimento volto alla creazione del collegamento tra le banche dati interessate è dato dal d.l. 3 ottobre 2006, n. 262 (convertito, con modificazioni, nella l. 24 novembre 2006, n. 286).

ziale comunica in via informatica i dati relativi ai contributi previdenziali scaduti contestualmente all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, a tutti gli organismi pagatori e ai diretti interessati, anche tramite i Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA)» (art. 01, comma 16, d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 marzo 2006, n. 81, secondo e terzo periodo, come sostituiti dall'art. 1, comma 66, l. 24 dicembre 2007, n. 247). L'art. 01, comma 16, nella parte precedente dispone che «16. Per le imprese agricole, le disposizioni contenute nell'art. 10, comma 7, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248, e nell'art. 1, comma 553, della l. 23 dicembre 2005, n. 266, si applicano limitatamente ai contributi dovuti per le prestazioni lavorative effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2006».

(14) Cfr. l'art. 48-*bis*, d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602, inserito dall'art. 2, comma 9, d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 novembre 2006, n. 286, e successivamente modificato, secondo cui «Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, verificano, anche in via telematica, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo e, in caso affermativo, non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo».

(15) Con la domanda di aiuto, l'agricoltore deve, tra l'altro, indicare tutte le parcelle agricole dell'azienda (così l'art. 22, reg. n. 1782/03); ai sensi dell'art. 20, reg. cit., «il sistema di identificazione delle parcelle agricole è costituito sulla base di mappe o estremi catastali o altri riferimenti cartografici». A sua volta, il reg. CE n. 796/04 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/03 del Consiglio, definisce la «parcella agricola» come una porzione continua di terreno sulla quale è coltivato un solo gruppo di colture da un solo agricoltore (art. 2, par. 1 *bis*); il suo successivo art. 6 dispone poi che il sistema di identificazione delle parcelle agricole «è praticato a livello delle parcelle di riferimento, come la parcella catastale o l'appezzamento, in modo da garantire un'identificazione unica di ciascuna parcella di riferimento».



In realtà le innovazioni di cui si è detto e su cui si dirà più ampiamente in seguito trovano il loro fondamento non nel citato decreto legge ma nel successivo intervento del Parlamento in sede di approvazione della legge di conversione la quale, come sovente accade (16), contiene un gran numero di disposizioni aggiuntive rispetto a quelle inserite nel convertendo decreto legge.

Con il citato provvedimento il legislatore, preso atto che le domande di aiuto devono essere accompagnate dalla disponibilità di un terreno ammissibile, nozione su cui si è detto sopra, ha opportunamente inteso semplificare gli adempimenti a carico degli agricoltori interessati, disponendo, nel comma 33 dell'art. 2, che «a decorrere dal 1° gennaio 2007 le dichiarazioni relative all'uso del suolo sulle singole particelle catastali rese dai soggetti interessati nell'ambito degli adempimenti dichiarativi presentati agli organismi pagatori, riconosciuti ai fini dell'erogazione dei contributi agricoli, previsti dal regolamento (CE) n. 1782/03 del Consiglio, del 29 settembre 2003, e dal regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, esonerano i soggetti tenuti all'adempimento previsto dall'art. 30 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. A tale fine la richiesta di contributi agricoli, contenente la dichiarazione di cui al periodo precedente relativamente all'uso del suolo, deve contenere anche gli elementi per consentire l'aggiornamento del catasto, ivi compresi quelli relativi ai fabbricati inclusi nell'azienda agricola, e, conseguentemente, risulta sostitutiva per il cittadino della dichiarazione di variazione colturale da rendere al catasto terreni stesso. All'atto della accettazione della suddetta dichiarazione l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) predispone una proposta di aggiornamento della banca dati catastale, attraverso le procedure informatizzate rilasciate dall'Agenzia del territorio ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, e la trasmette alla medesima Agenzia per l'aggiornamento della banca dati. L'AGEA rilascia ai soggetti dichiaranti la ricevuta contenente la proposta dei nuovi redditi attribuiti alle particelle interessate, che ha valore di notifica. Qualora il soggetto dichiarante che riceve la notifica sia persona diversa dai titolari di diritti reali sugli immobili interessati dalle variazioni colturali, i nuovi redditi dovranno essere notificati a questi ultimi, utilizzando le informazioni contenute nelle suddette dichiarazioni. Tali redditi producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno in cui viene presentata la dichiarazione» (art. 2, comma 33).

Lo Stato ha dunque preso atto dei risvolti connessi alla riforma della politica agricola comunitaria, prevedendo l'utilizzabilità di quanto dichiarato nella domanda di pagamento unico, in ordine alle colture esistenti sui terreni collegati con i titoli di cui si chiede il pagamento, anche per finalità diverse ed ulteriori rispetto a quelle proprie della domanda di pagamento, usufruendo così dell'avvenuta informatizzazione della banca dati catastale e di quella che caratterizza le domande di aiuto presentate agli organismi pagatori o all'AGEA.

In questo modo, quanto meno per i terreni, l'amministrazione fiscale può contare – almeno fino a che rimarranno in vigore gli aiuti così come disciplinati dal reg. n. 1782/03 – su procedure di aggiornamento costanti nel tempo (le domande di pagamento vanno, infatti, presentate

annualmente) (17), di ampio respiro (numerosi sono gli agricoltori che possono beneficiare degli aiuti), e tendenzialmente inoppugnabili, proprio perché fondate su dichiarazioni rese dai soggetti interessati, concorrendo efficacemente ad eliminare i sempre lamentati scollamenti tra le risultanze catastali e la realtà effettuale.

La «scoperta» della possibilità di utilizzazione a fini fiscali dei dati provenienti dall'AGEA ha, peraltro, ingolosito il legislatore tributario, che ha stabilito una sorta di applicazione retroattiva di tali dati, stabilendo che essi producano effetti fiscali a far tempo dal 1° gennaio dell'anno in cui la domanda PAC è stata presentata.

Il comma successivo, a sua volta, si preoccupava di predisporre una disciplina transitoria, disponendo che «In sede di prima applicazione del comma 33, l'aggiornamento della banca dati catastale avviene sulla base dei dati contenuti nelle dichiarazioni di cui al medesimo comma 33, presentate dai soggetti interessati nell'anno 2006 e messe a disposizione della Agenzia del territorio dall'AGEA. L'Agenzia del territorio provvede a notificare i nuovi redditi ai titolari dei diritti reali sugli immobili oggetto delle variazioni colturali, anche sulla scorta delle informazioni contenute nelle suddette dichiarazioni. I nuovi redditi così attribuiti producono effetti fiscali, in deroga alle vigenti disposizioni, dal 1° gennaio 2006. In tale caso non sono dovute le sanzioni previste dall'art. 3 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471» (art. 2, comma 34).

Sebbene risalente alla fine di novembre 2006, la disposizione chiariva che l'aggiornamento catastale derivante dalla connessione in oggetto era destinato ad operare anche per le domande di pagamento già presentate, con produzione di effetti fiscali dal 1° gennaio del 2006 ed escludendo, peraltro, l'applicabilità dell'apparato sanzionatorio che non avrebbe, invero, avuto giustificazione alcuna stante la disposta retroattività del meccanismo.

Il quadro normativo delineato dai commi 33 e 34, nella originaria formulazione, risultava dunque sufficientemente chiaro: prevista la necessità di inserire nella domanda di pagamento i dati necessari per poter provvedere agli aggiornamenti catastali, e disposto il collegamento tra i dati raccolti da AGEA con la banca dati catastale, si prevedevano distinte discipline di notificazione a seconda che si trattasse di dati raccolti anteriormente o successivamente all'entrata in vigore della legge. Nel primo caso – e, dunque, con riguardo alle domande di pagamento per l'anno 2006, già presentate al momento dell'entrata in vigore della legge – le nuove rendite sarebbero state oggetto di notifica ai singoli contribuenti; per le annualità successive, invece, si prevedeva che la notifica fosse rappresentata dalla ricevuta rilasciata da AGEA stessa ai dichiaranti se e in quanto coincidenti con i possessori delle particelle; nell'eventualità che i dichiaranti non fossero titolari di diritti reali sui terreni oggetto di aggiornamento, si sarebbe dovuto provvedere alla notifica ad essi delle nuove rendite, utilizzando al riguardo i dati contenuti nelle dichiarazioni relative all'uso del suolo contenute nella domanda di pagamento.

La disciplina concernente il meccanismo di notifica (sia per le domande del 2006, sia per quelle degli anni successivi) ha, tuttavia, avuto vita assai breve.

Poco dopo la conversione del d.l. (avvenuta, infatti, come detto, con la l. 24 novembre 2006, n. 286), il comma 339 (sic) della legge finanziaria 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296), ha infatti modificato l'art. 2, comma 34, del d.l. n.

(16) Con una prassi evidentemente contrastante con le esigenze di certezza del diritto.

(17) Ai sensi dell'art. 45, par. 1, reg. n. 1782/03, la mancata presentazio-

ne delle domande di aiuto per tre anni comporta - fatti salvi i casi di forza maggiore o la ricorrenza di circostanze eccezionali - la perdita dei diritti all'aiuto, i quali vengono assegnati alla riserva nazionale.

262 del 2006. Il nuovo comma, quale risultante dalle modifiche apportate, dispone, fermo il resto, che «in deroga alle vigenti disposizioni ed in particolare all'art. 74, comma 1, della l. 21 novembre 2000, n. 342, l'Agenzia del territorio, con apposito comunicato da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, rende noto, per ciascun Comune, il completamento delle operazioni e provvede a pubblicizzare, per i sessanta giorni successivi alla pubblicazione del comunicato, presso i Comuni interessati, tramite gli uffici provinciali e sul proprio sito *internet*, i risultati delle relative operazioni catastali di aggiornamento; i ricorsi di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, avverso la variazione dei redditi possono essere proposti entro il termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del comunicato relativo al completamento delle operazioni di aggiornamento catastale per gli immobili interessati». Viene, inoltre, ribadito che i nuovi redditi in tal modo attribuiti producono effetti fiscali dal 1° gennaio 2006 e che non sono dovute le sanzioni previste dall'art. 3 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471.

Come è agevole osservare, l'innovazione normativa ha comportato l'eliminazione della previsione della notifica dei nuovi redditi ai titolari di diritti reali sui terreni interessati dall'aggiornamento, dal momento che la notifica individuale, quale strumento di comunicazione agli interessati delle nuove rendite, è sostituita dalla previsione di una comunicazione – da pubblicarsi in *Gazzetta Ufficiale*, e da pubblicizzarsi successivamente, per i 60 giorni successivi alla detta pubblicazione, presso i Comuni interessati e a mezzo *internet*, attraverso il sito *web* dell'Agenzia del territorio – dei risultati delle operazioni di aggiornamento catastale; al tempo stesso si è previsto che il termine per la proposizione di eventuali ricorsi alle Commissioni tributarie provinciali contro le nuove rendite attribuite dall'Agenzia decorresse dalla data di pubblicazione del suddetto comunicato (concernente l'avviso di avvenuto completamento delle operazioni di aggiornamento) dell'Agenzia in *Gazzetta Ufficiale* (18).

Successivamente, il comma 34 dell'art. 2, d.l. n. 262/06 è stato ulteriormente modificato dall'art. 15, comma 3, del d.l. 2 luglio 2007, n. 81 (convertito, con modificazioni, nella l. 3 agosto 2007, n. 127) stabilendo che i ricorsi tributari avverso le variazioni colturali potessero essere proposti (non più fino al 60° giorno dalla pubblicazione del comunicato sulla *G.U. bensì*) fino alla data del 30 settembre 2007.

Anche la disciplina della notificazione prevista dal comma 33 dell'art. 2 del d.l. n. 262/06 non è rimasta esente da successivi interventi di modifica: l'art. 26-bis, comma 1, del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159 (convertito, con modificazioni, in l. 29 novembre 2007, n. 222) ha così modificato la norma in esame: «33. Al fine di consentire la semplificazione degli adempimenti a carico del cittadino ed al contempo conseguire una maggiore rispondenza del contenuto delle

banche dati dell'Agenzia del territorio all'attualità territoriale, a decorrere dal 1° gennaio 2007 le dichiarazioni relative all'uso del suolo sulle singole particelle catastali rese dai soggetti interessati nell'ambito degli adempimenti dichiarativi presentati agli organismi pagatori, riconosciuti ai fini dell'erogazione dei contributi agricoli, previsti dalla normativa comunitaria relativa alle Organizzazioni comuni di mercato (OCM) del settore agricolo, esonerano i soggetti tenuti all'adempimento previsto dall'art. 30 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. A tale fine la richiesta di contributi agricoli, contenente la dichiarazione di cui al periodo precedente relativamente all'uso del suolo, deve contenere anche gli elementi per consentire l'aggiornamento del catasto, ivi compresi quelli relativi ai fabbricati inclusi nell'azienda agricola, e, conseguentemente, risulta sostitutiva per il cittadino della dichiarazione di variazione colturale da rendere al catasto terreni stesso. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano anche alle comunicazioni finalizzate all'aggiornamento del fascicolo aziendale costituito a norma del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503. All'atto della accettazione delle suddette dichiarazioni l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) predispone una proposta di aggiornamento della banca dati catastale, attraverso le procedure informatizzate rilasciate dall'Agenzia del territorio ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, e la trasmette alla medesima Agenzia per l'aggiornamento della banca dati. L'Agenzia del territorio, sulla base delle suddette proposte, provvede ad inserire nei propri atti i nuovi redditi relativi agli immobili oggetto delle variazioni colturali. *In deroga alle vigenti disposizioni ed in particolare all'art. 74, comma 1, della l. 21 novembre 2000, n. 342, l'Agenzia del territorio, con apposito comunicato da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale*, rende noto, per ciascun Comune, il completamento delle operazioni e provvede a pubblicizzare, per i sessanta giorni successivi alla pubblicazione del comunicato, presso i Comuni interessati, tramite gli uffici provinciali e sul proprio sito *internet*, i risultati delle relative operazioni catastali di aggiornamento. *I ricorsi di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, avverso la variazione dei redditi possono essere proposti entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione del comunicato di cui al periodo precedente*. Qualora i soggetti interessati non forniscano le informazioni previste ai sensi del comma 35 e richieste nelle dichiarazioni relative all'uso del suolo ovvero le forniscano in modo incompleto o non veritiero, si applica la sanzione amministrativa da euro 1.000 ad euro 2.500; all'irrogazione delle sanzioni provvede l'Agenzia del territorio sulla base delle comunicazioni effettuate dall'AGEA».

(18) La tematica non è peraltro nuova: l'art. 74 della l. 21 novembre 2000, n. 342, recante misure in materia fiscale (c.d. collegato alla finanziaria 2000), derogato dalla disposizione riportata nel testo, stabilisce, infatti, che «a decorrere dal 1° gennaio 2000, gli atti comunque attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati sono efficaci solo a decorrere dalla loro notificazione, a cura dell'ufficio del territorio competente, ai soggetti intestatari della partita». La stessa giurisprudenza di legittimità aveva rilevato che «pur in mancanza di specifica previsione normativa valevole per tutti i tributi nei quali la base imponibile è basata sull'atto catastale, l'atto medesimo deve essere notificato o comunicato all'interessato. Ciò, sia in conformità al principio secondo cui i provvedimenti amministrativi sono notificati ai soggetti che in essi sono direttamente contemplati (per consentire la sua eventuale e diretta impugnazione), sia - e comunque - in attuazione dell'art. 11, commi 3 e 4 del d.l. n. 70 del 1988 e della regola generale (da esso esprimendosi) della necessità della notificazione o comunicazione degli atti di classamento relativi alle unità immobiliari urbane»: così Cass. Sez. V 10 aprile 2000, n. 4509, in *Riv. notariato*, 2001, II, 182; similmente, per i casi di

stima diretta (e non anche in caso di revisione generale, per la quale è ritenuta sufficiente la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del nuovo prospetto delle tariffe), Cass. Sez. V 30 luglio 2002, n. 11211, in *Foro it.*, 2003, 2452. In senso diverso, peraltro, Cass. Sez. V 18 gennaio 2002, n. 506, in *Vita not.*, 2002, 834, secondo cui «il certificato di attribuzione di rendita catastale, ai fini della determinazione della base imponibile delle imposte di registro ed INVIM, non deve essere comunicato o notificato al contribuente, il quale può sempre impugnare l'atto di classamento nell'ambito del giudizio di impugnazione dell'avviso di riliquidazione dell'imposta». Dopo l'entrata in vigore dell'art. 74, legge n. 342 del 2000, la S.C. sembra orientata nell'attribuire a tale disposizione portata innovativa, stabilendo che solo a decorrere dal 1° gennaio 2000 gli atti di attribuzione o di modifica della rendita catastale sono efficaci dal giorno della loro notificazione e rilevando che, ai sensi del comma 3 dell'art. 74, cit., gli atti impositivi fondati sulle attribuzioni di rendita adottate entro il 31 dicembre 1999 costituiscono a tutti gli effetti anche notificazione di dette rendite (Cass. Sez. V 29 aprile 2005, n. 8932, in *Boll. trib inf.*, 2006, 946).

Successivamente, il comma 33 è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 273, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), a decorrere dal 1° gennaio 2008 (19), inserendo la previsione che i nuovi redditi «producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno in cui viene presentata la dichiarazione».

Il legislatore si è evidentemente accorto che nella riformulazione del comma 33 operata con l'art. 26-bis, comma 1, del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159 (convertito, con modificazioni, in l. 29 novembre 2007, n. 222) era stata dimenticata la previsione – presente nell'originaria versione della norma – dell'applicabilità delle nuove tariffe a decorrere dal 1° gennaio dell'anno in cui viene presentata la domanda di contributi comunitari.

Per completezza e per una migliore comprensione della disposizione da ultimo riportata, va rammentato che il comma 35 dell'art. 2, d.l. n. 262 del 2006, stabilisce che «con provvedimento del Direttore dell'Agenzia del territorio, sentita l'AGEA, sono stabilite le modalità tecniche ed operative di interscambio dati e cooperazione operativa per l'attuazione dei commi 33 e 34, tenendo conto che l'AGEA si avvarrà degli strumenti e delle procedure di interscambio dati e cooperazione applicativa resi disponibili dal Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN)» (20) e che il comma 1 dell'art. 74, l. 21 novembre 2000, n. 342 (21) – cui il comma 33 espressamente deroga – dispone che «A decorrere dal 1° gennaio 2000, gli atti comunque attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati sono efficaci solo a decorrere dalla loro notificazione, a cura dell'ufficio del territorio competente, ai soggetti intestatari della partita. Dall'avvenuta notificazione decorre il termine di cui all'art. 21 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, per proporre il ricorso di cui all'art. 2, comma 3, dello stesso decreto legislativo. Dell'avvenuta notificazione gli uffici competenti danno tempestiva comunicazione ai Comuni interessati».

Questi i termini della fattispecie, da ritenersi del tutto paradigmatica (non della certezza quanto piuttosto) della

«incertezza» del diritto che caratterizza – e non da oggi – il nostro ordinamento.

Solamente nel breve volgere di un anno il legislatore è riuscito a modificare più volte, con quattro distinti provvedimenti, i commi 33 e 34 dell'art. 2 del d.l. n. 262 del 2006. Già questo primo e banale rilievo dà conto delle difficoltà cui è chiamato a far fronte qualsiasi operatore del diritto, spesso incapace di seguire le evoluzioni della normativa, non di rado contenuta in provvedimenti, quali i decreti legge, assoggettati alla successiva conversione a pena di decadenza e le cui norme, dunque, risultano assoggettate ad un periodo di osservazione in attesa di sapere se le medesime verranno confermate dalla legge di conversione ovvero modificate se non cancellate. Il tutto con l'incognita, prima ancora, che la stessa conversione venga o meno posta in essere.

A fronte della prima normativa sul collegamento tra le banche dati di AGEA e del catasto, caratterizzata da meccanismi tutto sommato lineari e di agevole interpretazione, anche se magari non del tutto condivisibili [quale la previsione dell'efficacia retroattiva – a far tempo dall'inizio dell'anno – per i dati raccolti successivamente (22)], e dalla opportuna previsione, conformemente a quanto stabilito pochi anni prima dall'art. 74 della legge n. 342 del 2000, della necessità di notifica dei risultati dell'aggiornamento delle rendite catastali, il legislatore ha però presto potuto constatare l'incapacità della macchina statale nella gestione di un così ingente quantitativo di dati da elaborare e, soprattutto, da notificare.

L'informatizzazione dei dati e le connessioni tra banche dati conducono all'aggiornamento con cadenza annuale di una ingentissima mole di posizioni, aggiornamento lasciato in precedenza all'iniziativa degli interessati *ex art.* 30 T.U. delle imposte sui redditi (23), ovvero alle sporadiche attività di verifica da parte dell'amministrazione (24).

L'eccesso di dati ha conseguentemente indotto il legislatore ad alleviare il lavoro degli uffici, sacrificando il livello di tutela originariamente previsto in favore dei contri-

(19) Per chiarezza, si ritiene opportuno riportare integralmente il testo attualmente vigente del comma 33 dell'art. 2, d.l. n. 262 del 2006: «33. Al fine di consentire la semplificazione degli adempimenti a carico del cittadino ed al contempo conseguire una maggiore rispondenza del contenuto delle banche dati dell'Agenzia del territorio all'attualità territoriale, a decorrere dal 1° gennaio 2007 le dichiarazioni relative all'uso del suolo sulle singole particelle catastali rese dai soggetti interessati nell'ambito degli adempimenti dichiarativi presentati agli organismi pagatori, riconosciuti ai fini dell'erogazione dei contributi agricoli, previsti dalla normativa comunitaria relativa alle Organizzazioni comuni di mercato (OCM) del settore agricolo, esonerano i soggetti tenuti all'adempimento previsto dall'art. 30 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. A tale fine la richiesta di contributi agricoli, contenente la dichiarazione di cui al periodo precedente relativamente all'uso del suolo, deve contenere anche gli elementi per consentire l'aggiornamento del catasto, ivi compresi quelli relativi ai fabbricati inclusi nell'azienda agricola, e, conseguentemente, risulta sostitutiva per il cittadino della dichiarazione di variazione culturale da rendere al catasto terreni stesso. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano anche alle comunicazioni finalizzate all'aggiornamento del fascicolo aziendale costituito a norma del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503. All'atto della accettazione delle suddette dichiarazioni l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) predispone una proposta di aggiornamento della banca dati catastale, attraverso le procedure informatizzate rilasciate dall'Agenzia del territorio ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, e la trasmette alla medesima Agenzia per l'aggiornamento della banca dati. L'Agenzia del territorio, sulla base delle suddette proposte, provvede ad inserire nei propri atti i nuovi redditi relativi agli immobili oggetto delle variazioni culturali. In deroga alle vigenti disposizioni ed in particolare all'art. 74, comma 1, della l. 21 novembre 2000, n. 342, l'Agenzia del territorio, con apposito comunicato da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, rende noto, per ciascun Comune, il completamento delle operazioni e provvede a pubblicizzare, per i sessanta giorni successivi alla pubblicazione del comunicato, presso i Comuni interessati, tramite gli uffici provinciali e sul proprio sito *internet*, i risultati delle relative operazioni catastali di aggiornamento. Tali redditi producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno in cui viene presentata la dichiarazione. I ricorsi di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs.

31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, avverso la variazione dei redditi possono essere proposti entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione del comunicato di cui al periodo precedente. Qualora i soggetti interessati non forniscano le informazioni previste ai sensi del comma 35 e richieste nelle dichiarazioni relative all'uso del suolo ovvero le forniscano in modo incompleto o non veritiero, si applica la sanzione amministrativa da euro 1.000 ad euro 2.500; all'irrogazione delle sanzioni provvede l'Agenzia del territorio sulla base delle comunicazioni effettuate dall'AGEA».

(20) Le modalità tecniche per l'interscambio dei dati sono state fornite dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia del territorio, sulla scorta di quanto stabilito dal comma 35 dell'art. 2, d.l. n. 262 del 2006, reso in data 29 dicembre 2006.

(21) Intitolata «Misure in materia fiscale», pubblicata in *G.U.* 25 novembre 2000, n. 276, suppl. ord.

(22) In arg., cfr. F. TESAURO, *Limiti costituzionali delle leggi tributarie interpretative*, in *Corr. trib.*, 2007, 1967 ss.

(23) D.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, il quale prevede che le variazioni del reddito dominicale debbano essere denunciate dal contribuente entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello in cui si sono verificati i fatti indicati nell'art. 26 (ora 29) del medesimo T.U., secondo cui «dà luogo a variazioni del reddito dominicale in aumento la sostituzione della qualità di coltura allibrata in catasto con altra di maggiore reddito», mentre «danno luogo a variazioni del reddito dominicale in diminuzione:

a) la sostituzione della qualità di coltura allibrata in catasto con altra di minore reddito;

b) la diminuzione della capacità produttiva del terreno per naturale esaurimento o per altra causa di forza maggiore, anche se non vi è stato cambiamento di coltura, ovvero per eventi fitopatologici e entomologici interessanti le piantagioni».

(24) In tema di attribuzione del classamento merita di essere segnalato quanto recentemente deciso dalla S.C. con la sentenza 8 settembre 2008, n. 22557, secondo cui – respingendo la tesi sostenuta dall'Agenzia del territorio che sosteneva l'ammissibilità al riguardo di sole misure di carattere generale – ai possessori di immobili dev'essere sempre riconosciuta, in conformità al principio di cui all'art. 53 Cost., la possibilità di chiedere una diversa classificazione catastale se il classamento non è più attuale e, in caso di risposta negativa da parte dell'amministrazione, di rivolgersi al giudice.

buenti, e segnatamente eliminando lo strumento della notificazione individuale in favore di una modalità del tutto atipica – e di dubbia legittimità – di comunicazione collettiva e impersonale, rappresentata dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* di un comunicato dell'Agenzia del territorio con cui si rende manifesta l'avvenuta conclusione delle operazioni di aggiornamento delle rendite catastali.

Nel bilanciamento degli opposti interessi – quello dello Stato a poter contare su maggiori entrate fiscali il prima possibile, e quello dei contribuenti di vedere salvaguardato il proprio diritto di difesa – il legislatore non ha avuto dubbi nel privilegiare il primo, introducendo una assolutamente singolare forma di notifica, sempre che la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* di un comunicato, di contenuto oltre tutto indeterminato, possa dirsi tale (25). Ed infatti l'innovazione non è risultata indolore, così che a fronte delle legittime rimostranze dei contribuenti e delle loro associazioni il legislatore è nuovamente intervenuto non per modificare la modalità di comunicazione delle innovazioni catastali bensì allungando i termini per la proposizione del possibile (e talora necessitato, come si vedrà) ricorso dinanzi ai giudici tributari. Introducendo, ancora una volta, una eccezione alla regola generale: quest'ultima prevede che i ricorsi tributari debbano essere proposti in un termine di 60 giorni decorrenti dalla notificazione dell'atto da impugnare (26), mentre la disposizione in esame ha previsto il maggior termine di 120 giorni, decorrenti, però, come si è visto, non da quello della notifica (inesistente, nel caso di specie) ma da quello della pubblicazione del comunicato dell'Agenzia sulla *Gazzetta Ufficiale*. Ulteriore eccezione è rappresentata dalle fattispecie relative alla prima applicazione del sistema, concernenti le domande presentate nel 2006, per le quali l'ultima versione del comma 34 dell'art. 2, d.l. n. 262/06 (a seguito delle modifiche apportate dall'art. 15, comma 3 del d.l. 2 luglio 2007, n. 81, convertito, con modificazioni, in l. 3 agosto 2007, n. 127) stabilisce che i ricorsi tributari avverso le variazioni colturali potevano essere proposti entro il 30 settembre 2007: senza alcun riferimento, dunque, alla data della pubblicazione del comunicato sulla *G.U.*

Non è neppure chiaro quale sia il ruolo assegnato dal legislatore ad AGEA: il comma 33 dell'art. 2, d.l. n. 262 del 2006 prevede, tra l'altro, che «all'atto della accettazione delle suddette dichiarazioni l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) predisponesse una proposta di aggiornamento della banca dati catastale, attraverso le procedure informatizzate rilasciate dall'Agenzia del territorio ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701, e la trasmette alla medesima Agenzia per l'aggiornamento della banca dati. L'Agenzia del territorio, sulla base delle suddette proposte, provvede ad inserire nei propri atti i nuovi redditi relativi agli immobili oggetto delle variazioni colturali».

Se è vero che formalmente l'aggiornamento della banca dati avviene ad opera dell'Agenzia del territorio, non è men vero che quest'ultima sembra operare un'attività di inserimento dei dati proposti dall'AGEA. In altri termini, dalla lettura del testo normativo non pare che l'Agenzia del territorio abbia propri poteri di sindacato nella valutazione delle proposte di aggiornamento provenienti dall'AGEA ma che, nella sostanza, l'intera opera di aggiornamento ricada sulle

spalle di AGEA, posto che l'Agenzia del territorio viene chiamata a svolgere solo la parte formale e terminale di essa.

La procedura delineata dal comma 33 può far sorgere più di un dubbio sulla sua rispondenza alle fonti normative primarie, e segnatamente alla legge istitutiva dell'Agenzia, le quali prevedono e stabiliscono che sia compito precipuo dell'Agenzia del territorio quello di provvedere alla gestione del catasto; la disposizione legislativa esaminata sembra, al contrario, comportare l'emersione di un nuovo soggetto (ovvero l'AGEA) rilevante nella gestione del sistema catastale, svuotando così, seppure parzialmente, le attribuzioni originariamente previste in via esclusiva per l'Agenzia del territorio, ed introducendo ancora una volta elementi di confusione ed incertezza quanto alla individuazione delle competenze nella moltitudine di enti o di agenzie pubbliche.

A ciò si è aggiunta l'emersione di un problema affatto secondario, probabilmente passato in secondo piano rispetto all'enfasi per il nuovo strumento di aggiornamento catastale: nonostante le nuove rendite fossero conseguenza di dichiarazioni provenienti dai titolari di diritti reali sui terreni ovvero dagli utilizzatori dei questi ultimi – e dunque, in linea di principio, derivanti da dichiarazioni sostanzialmente confessorie degli interessati – l'aggiornamento si è rivelato ben presto in una moltitudine di casi fallace, in conseguenza anche della diversa strutturazione delle banche dati interessate allo scambio di informazioni: da un lato, la banca dati di AGEA, che contempla ca. 700 specie colturali; dall'altra, quella catastale, che era in grado di gestire ca. 100 qualità. Già questo semplice dato dà conto della inevitabilità della moltitudine di approssimazioni che si sono dovute operare in sede di attribuzione delle nuove rendite e, conseguentemente, degli errori e delle incongruità che hanno caratterizzato gran parte delle attribuzioni di nuove rendite (27).

Tant'è che, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 2 aprile 2007 il comunicato di cui è detto in precedenza, già il giorno successivo l'Agenzia del territorio emanava un proprio comunicato stampa per avvertire gli interessati che «ferma restando la proposizione degli ordinari rimedi giurisdizionali, i soggetti interessati possono chiedere, in via di autotutela, all'Agenzia del territorio, attraverso moduli reperibili sul sito *internet* di quest'ultima, la correzione di eventuali anomalie riconducibili all'utilizzo di procedure automatizzate che, per il 2006, hanno dovuto correlare le oltre 700 specie colturali dichiarate alle circa 100 qualità catastali vigenti».

Come purtroppo con eccessiva frequenza accade, il legislatore ha introdotto novità, anche di grande rilievo per i cittadini, senza una adeguata ponderazione degli effetti che tali innovazioni sono destinate a comportare anche nel breve periodo, così che l'originario provvedimento normativo è stato fatto oggetto, nel volgere di pochissimo tempo, di un profluvio di modificazioni, anch'esse troppo spesso non sufficientemente frutto di adeguata meditazione, così che per giungere ad una sistemazione quasi definitiva della novità normativa sembra quasi obbligatorio dover passare per un cammino caratterizzato da un affastellamento di provvedimenti e da un inevitabile stato di grande incertezza riguardante non solo la fase attuativa ad opera dei soggetti più direttamente interessati e, in ultima analisi, anche dei

(25) Merita di essere segnalata la recente decisione della C.t.p. di Ravenna, del 22 aprile 2008, pubblicata in questa Riv., 2008, 648 s., con nota di A. GHETTI, la quale da un lato ha respinto le doglianze del ricorrente volte a contestare la retroattività del provvedimento e la carenza di notifica (trattandosi di effetti disciplinati da una norma di legge che, in quanto posteriore al c.d. Statuto del contribuente, prevale su quest'ultimo, a parità di forza gerarchica), mentre dall'altro ha comunque annullato la classificazione attribuita a terreni del ricorrente per ritenuta carenza di motivazione dell'atto impugnato: «difatti, ove anche si ritenesse che la mancanza di motivazione sia conseguenza necessitata del sistema di comunicazione previsto dal d.l. in questio-

ne [ovvero il d.l. 262/06], ciò non basterebbe a superare la constatazione essenziale che la motivazione inerisce al diritto di difesa del cittadino, diritto di rilevanza costituzionale. Ne discende l'illegittimità del provvedimento impugnato per mancanza di motivazione (...).

(26) Cfr. l'art. 21 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, recante le disposizioni delegate dalla legge n. 413 del 1991 sul processo tributario.

(27) Per alcuni esempi di errori che hanno caratterizzato questa prima fase, cfr. G.P. TOSONI, *Nuove rendite catastali: ricorso e istanza di autotutela*, in *Guida ai controlli fiscali*, n. 5, maggio 2007, *Il Sole 24 Ore*, 19 ss. (segnatamente p. 20).

cittadini ma, prima ancora, la stessa individuazione della concreta disciplina applicabile.

Al momento, peraltro, non è neppure chiaro quali saranno i soggetti chiamati a gestire la banca dati catastale, posto che il legislatore ha incluso tra i compiti e funzioni amministrative da trasferire ai Comuni, ex artt. 65 e 66, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (28), anche quelle relative alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti catastali inerenti terreni e fabbricati, nonché la partecipazione al processo di determinazione degli estimi catastali (29).

Il d.p.c.m. (30) emanato in attuazione di tale previsione è, infatti, stato recentemente annullato da una sentenza del T.A.R. Lazio (31), che ha condiviso le censure promosse avverso il decreto dalla Confedilizia, la quale lamentava che il detto decreto, in violazione di quanto previsto dalle norme di rango primario, avesse attribuito ai Comuni non solo le competenze sopra indicate, ma anche poteri di classamento degli immobili, «atomizzando in modo affatto unitario la funzione catastale» (così nel punto 6 della sentenza).

4. - Non vi è dubbio che l'informatizzazione galoppante rappresenti una opportunità da cogliere per l'amministrazione finanziaria, e per l'Agenzia del territorio in particolare. Negli ultimi tempi il legislatore ha, in effetti, dimostrato di saper apprezzare le possibilità offerte dalle nuove tecnologie che consentono indubbi risparmi in termini di tempi e di costi nella gestione e nell'aggiornamento dei dati a disposizione dell'amministrazione, dati destinati ad aumentare anche in quantità in conseguenza e della sempre maggior complessità della realtà e del maggior numero di atti di cui si prevede l'inserimento nelle banche dati. Per quanto qui più interessa, nella gestione e nell'aggiornamento delle banche dati dei registri della pubblicità immobiliare e di quella catastale, due facce di un'unica medaglia, ovvero dell'anagrafe integrata degli immobili.

Le novità, invero, si susseguono con rapidità incalzante, e concernono non solo il settore catastale (il che trova spiegazione nello stretto collegamento tra catasto ed esigenze fiscali dello Stato, che spesso impongono veloci aggiornamenti e modifiche) ma, pur se con assai minore portata, anche quello della pubblicità immobiliare: non solo gli atti negoziali, ma anche le formalità suscettibili di pubblicità immobiliare aumentano progressivamente di numero, anche perché in una realtà come quella odierna, caratterizzata da un intensissimo traffico giuridico che coinvolge a vario titolo e in varia misura i beni immobili, risulta sempre più necessario assicurare adeguata pubblicità a tutto ciò che interessa il patrimonio immobiliare (32).

Nell'ultimo decennio sono, invero, aumentati gli atti suscettibili di pubblicità nei registri immobiliari: si pensi all'introduzione dell'art. 2645 *bis*, in tema di trascrizione del contratto preliminare (33) e alle connesse modifiche degli artt. 2659, comma 1, n. 4, e 2668, u.c., c.c., nonché all'introduzione dell'art. 2645 *ter* (34) che prevede la trascrizione degli atti di destinazione di immobili per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabi-

lità, a pubbliche amministrazioni o ad altri enti o persone fisiche; non mancano, inoltre, novità di rilievo anche circa le modalità con cui eseguire determinate formalità pubblicitarie, basti pensare alle recenti innovazioni normative in tema di cancellazione delle ipoteche e di portabilità dei mutui.

Quanto alla banca dati catastale, si è già detto dei recenti collegamenti operanti con altre banche dati, come quelle dei Comuni e dell'AGEA, finalizzati all'ottenimento di dati sempre più ancorati alla realtà effettuale.

Gli obiettivi di sempre, ovvero una tenuta efficiente dei registri immobiliari e dei catasti dei terreni e dei fabbricati ed il loro aggiornamento tempestivo e corretto, potranno invero essere più facilmente raggiunti attraverso l'informatizzazione, destinata a coinvolgere anche tutto ciò che sta a monte dell'inserimento delle informazioni nelle banche dati: basti pensare, al riguardo, al c.d. «modello unico informatico» che consente, con un unico modello da inoltrare telematicamente, di richiedere una serie di formalità quali la registrazione, la trascrizione e la voltura catastale di ogni atto, tant'è che l'interventismo normativo registrato negli ultimi anni ha consentito al catasto di conoscere una nuova vitalità e ottenere aggiornamenti impensabili in assenza di informatizzazione dei dati.

Non da ultimo, l'informatica consentirà lo scambio di dati tra catasto e registri immobiliari, eliminando finalmente le incongruenze che troppo spesso complicano la vita agli operatori del settore.

Vero è, tuttavia, che l'informatica è uno strumento e non un fine, e che la stessa – e le possibilità cui la medesima consente di accedere – non può considerarsi quale elemento risolutore di tutti i problemi del sistema: essa può e deve essere utilizzata coerentemente con le risorse umane, logistiche e finanziarie a disposizione delle amministrazioni coinvolte.

Occorre, in altri termini, evitare di farsi prendere da eccessi di entusiasmo per le nuove tecnologie e, soprattutto, decidere di intervenire introducendo nuovi *links* solo dopo aver valutato con ponderazione tutte le possibili ricadute, onde evitare l'usuale profluvio di norme rettificative o modificative di altre disposizioni appena entrate in vigore.

E, ancora più, tenere presente che le esigenze dello Stato non possono comportare indebiti sacrifici a carico dei cittadini – cui, peraltro, non può essere addebitata alcuna responsabilità dell'inadeguatezza del sistema impositivo statale – non solo in termini di incertezza del diritto (35) ma anche in conseguenza di evidenti lesioni a diritti – come quello di difesa – costituzionalmente garantiti.

Se, infatti, da un lato, la «poca» ed inadeguata informatizzazione è fonte di disservizi e di inefficienza, dall'altro anche la «troppa» informatizzazione può condurre, come si è visto, a risultati a volte ancora più insoddisfacenti, al punto che appare doveroso domandarsi se non si sia superata quella soglia minima, cui si accennava all'inizio del presente lavoro, al di sotto della quale l'incoerenza e la sistematicità delle norme diventano intollerabili per uno Stato di diritto. □

(28) Contenente le norme delegate dal legislatore con la l. 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

(29) Art. 66, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 112 del 1998.

(30) Del 14 giugno 2007, in *G.U.* n. 154 del 5 luglio 2007.

(31) T.A.R. Lazio, Sez. II 15 maggio 2008, n. 4259.

(32) Così che appare sempre meno giustificata la sopravvivenza di quelle disposizioni, come quella di cui all'art. 41 legge n. 203 del 1982, posto che il quadro della contrattazione agraria è radicalmente mutato rispetto a 25 anni fa e che le esigenze di certezza del diritto spingono, al contrario, per una sempre maggiore pubblicità degli atti o dei contratti che

possono rappresentare vincoli o ostacoli alla circolazione degli immobili.

(33) Ex d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, nella l. 28 febbraio 1997, n. 30.

(34) Ex art. 39 *novies* d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, nella l. 23 febbraio 2006, n. 51.

(35) Se il cortese lettore ha avuto la pazienza di leggere anche le note del presente lavoro ben comprenderà come l'obiettivo della certezza del diritto sia ancora molto lontano da raggiungere, tenendo altresì presente che - per semplicità - volutamente non si è dato conto delle vicende che negli ultimi anni hanno interessato la tematica dell'accatastamento dei fabbricati rurali, di cui ai commi 36 e 38 dell'art. 2, d.l. n. 262 del 2006, recentemente modificato dall'art. 26-*bis* del d.l. n. 248/07, convertito in l. 28 febbraio 2008, n. 81.

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE, Sez. IV - 13-3-2008, in causa C-285/06 - Lenaerts, pres.; Silva de Lapuerta, est.; Trstenjak, avv. gen. - Heinrich Stefan Schneider c. Land Rheinland-Pfalz.

**Produzione, commercio e consumo - Regolamenti (CE) nn. 1493/1999 e 753/2002 - Organizzazione comune del mercato vitivinicolo - Designazione, denominazione, presentazione e protezione di taluni prodotti vitivinicoli - Protezione delle menzioni tradizionali - Utilizzo di indicazione relativa a metodo di produzione, elaborazione, invecchiamento o alla qualità di un vino - Autorizzazione - Indicazione che non crea rischio di confusione con le menzioni tradizionali complementari - Necessità.** [Reg. Consiglio 17 maggio 1999, n. 1493/CE, art. 47, n. 2, lett. c), allegato VII, B, punto 3 e punto 1, lett. b), quinto trattino; reg. Commissione 29 aprile 2002, n. 753/CE, artt. 6, n. 1 e 23; reg. Commissione 15 settembre 2005, n. 1512/CE]

**Produzione, commercio e consumo - Regolamenti (CE) nn. 1493/1999 e 753/2002 - Organizzazione comune del mercato vitivinicolo - Designazione, denominazione, presentazione e protezione di taluni prodotti vitivinicoli - Protezione delle menzioni tradizionali - Traduzione in un'altra lingua - Utilizzo per vini provenienti da un altro Stato membro produttore.** [Reg. Commissione 29 aprile 2002, n. 753/CE, art. 24, n. 2, lett. a); reg. Commissione 15 settembre 2005, n. 1512/CE]

**Produzione, commercio e consumo - Regolamenti (CE) nn. 1493/1999 e 753/2002 - Organizzazione comune del mercato vitivinicolo - Designazione, denominazione, presentazione e protezione di taluni prodotti vitivinicoli - Protezione delle menzioni tradizionali - Vini della stessa categoria o delle stesse categorie provenienti dallo stesso Stato membro produttore - Utilizzo per vini della stessa categoria o delle stesse categorie provenienti da un altro Stato membro produttore.** (Reg. Commissione 29 aprile 2002, n. 753/CE, art. 24, n. 2; reg. Commissione 15 settembre 2005, n. 1512/CE)

*Il combinato disposto dell'art. 47, n. 2, lett. c), del regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1493, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, dell'allegato VII, B, punto 3, di questo stesso regolamento e dell'art. 6, n. 1, del regolamento (CE) della Commissione 29 aprile 2002, n. 753, che fissa talune modalità di applicazione del regolamento n. 1493/1999 per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 15 settembre 2005, n. 1512, deve essere interpretato nel senso che l'utilizzo di una indicazione relativa a un metodo di produzione, di elaborazione, di invecchiamento o alla qualità di un vino può essere autorizzato a titolo di queste disposizioni solo se questa indicazione non è tale da creare, nello spirito delle persone a cui essa è destinata, un rischio di confusione tra la detta indicazione e le menzioni tradizionali complementari di cui al detto allegato VII, B, punto 1, lett. b), quinto trattino, e all'art. 23 del regolamento n. 753/2002 (1).*

*L'art. 24, n. 2, lett. a), del regolamento n. 753/2002, come modificato dal regolamento n. 1512/2006, dev'essere interpretato nel senso che vi può essere imitazione o evocazione di una menzione tradizionale ai sensi di tale disposizione allorché questa menzione viene tradotta in una lingua diversa da quella in cui la detta menzione è indicata all'allegato III di questo regola-*

*mento qualora tale traduzione possa creare confusione o indurre in errore le persone alle quali essa è rivolta (2).*

*L'art. 24, n. 2, del regolamento n. 753/2002, come modificato dal regolamento n. 1512/2006, dev'essere interpretato nel senso che una menzione tradizionale che figura nell'allegato III di questo regolamento è protetta sia per quanto riguarda i vini della stessa categoria o delle stesse categorie provenienti dallo stesso Stato membro produttore da cui proviene tale menzione tradizionale sia per quanto riguarda i vini della stessa categoria o delle stesse categorie che provengono dagli altri Stati membri produttori (3).*

(Omissis)

#### Sentenza

1. - La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1493, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (G.U. L 179, pag. 1), e del regolamento (CE) della Commissione 29 aprile 2002, n. 753, che fissa talune modalità di applicazione del regolamento n. 1493/1999 per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli (G.U. L 118, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 15 settembre 2005, n. 1512 (G.U. L 241, pag. 15; in prosieguo: il «regolamento n. 753/2002»).

2. - Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Schneider e il Land Rheinland-Pfalz (Land Renania-Palatinato) circa l'utilizzo delle menzioni «Réserve», «Grande Réserve», «Reserve» e «Privat-Reserve» per la commercializzazione di vini.

#### Ambito normativo

(Omissis)

#### La causa principale e le questioni pregiudiziali

(Omissis)

#### Sulle questioni pregiudiziali

##### Sulla prima questione

20. - Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'utilizzo di un'indicazione relativa ad un metodo di produzione, di elaborazione, di invecchiamento o alla qualità di un vino possa essere autorizzato solo ai sensi del combinato disposto dell'art. 47, n. 2, lett. b) e dell'allegato VII, B, punto 1, lett. b), quinto trattino, del regolamento n. 1493/1999 e dell'art. 23 del regolamento n. 753/2002, o se l'utilizzo di una tale indicazione possa anche essere autorizzato ai sensi del combinato disposto del detto art. 47, n. 2, lett. c), e del detto allegato VII, B, punto 3.

21. - L'art. 47, n. 2, lett. a)-c), del regolamento n. 1493/1999 prevede che le regole relative alla designazione, alla denominazione e alla presentazione di taluni prodotti disciplinati da tale regolamento, nonché alla protezione di talune indicazioni e menzioni e di taluni termini comportano in particolare disposizioni che rendono obbligatorio l'utilizzo di talune menzioni (indicazioni obbligatorie) e disposizioni che autorizzano l'utilizzo di talune altre menzioni a certe condizioni nonché quello di altre menzioni, ivi comprese informazioni che possono risultare utili per i consumatori (indicazioni facoltative).

22. - A tal riguardo, l'allegato VII, B, punto 1, lett. b), quinto trattino, del detto regolamento precisa che, per i vini da tavola con indicazione geografica e i vini di qualità prodotti in regioni determinate, l'etichettatura dei prodotti ottenuti nella Comunità può essere completata da menzioni tradizionali complementari, in base a condizioni da determinarsi e secondo le modalità previste dallo Stato membro produttore.

23. - Ai fini dell'applicazione di questa disposizione, l'art. 23 del regolamento n. 753/2002 definisce la nozione di menzione tradizionale complementare.

24. - Orbene, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, secondo il giudice del rinvio, le menzioni di cui trattasi nella causa principale non costituiscono menzioni tradizionali complementari ai sensi del detto art. 23 e dell'allegato VII, B, punto 1, lett. b), quinto trattino, del regolamento n. 1493/1999 poiché queste menzioni non sono state definite nella normativa tedesca.

25. - Pertanto, occorre esaminare se l'utilizzo delle menzioni di cui trattasi nella causa principale possa essere autorizzato a titolo del detto allegato VII, B, punto 3.

26. - Secondo questa disposizione, l'etichettatura di taluni vini può essere completata da altre indicazioni.

27. - Come risulta dall'art. 6, n. 2, del regolamento n. 753/2002, tali indicazioni possono riguardare la natura, l'identità, la qualità, la composizione, l'origine o provenienza del prodotto in questione o dei prodotti utilizzati durante l'elaborazione dello stesso.

28. - Tuttavia, il detto art. 6, n. 1, precisa che l'etichettatura dei prodotti di cui trattasi può essere completata con altre indicazioni, a condizione che queste ultime non siano tali da creare un rischio di confusione nello spirito delle persone a cui sono destinate tali informazioni, segnatamente per quanto concerne le indicazioni obbligatorie di cui all'allegato VII, A, punto 1, del regolamento n. 1493/1999 e le indicazioni facoltative di cui allo stesso allegato VII, B, punto 1.

29. - Ne deriva che anche se non è escluso che l'utilizzo di un'indicazione relativa ad un metodo di produzione, di elaborazione, di invecchiamento o alla qualità d'un vino possa essere autorizzato a titolo dell'allegato VII, B, punto 3, del regolamento n. 1493/1999, tale non può essere il caso se questa indicazione è idonea a creare, nello spirito delle persone a cui essa è destinata, un rischio di confusione tra la detta indicazione e le menzioni tradizionali complementari di cui al detto allegato VII, B, punto 1, lett. b), quinto trattino, e all'art. 23 del regolamento n. 753/2002.

30. - Infatti, un'interpretazione in senso contrario finirebbe per privare di qualsiasi effetto utile la protezione conferita alle menzioni tradizionali dall'art. 24 del regolamento n. 753/2002.

31. - Spetta al giudice del rinvio valutare se le menzioni di cui trattasi nella causa principale siano idonee a creare un tale rischio.

32. - Di conseguenza, occorre risolvere la prima questione dichiarando che il combinato disposto dell'art. 47, n. 2, lett. c) del regolamento n. 1493/1999, dell'allegato VII, B, punto 3, di questo stesso regolamento e dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 753/2002, deve essere interpretato nel senso che l'utilizzo di un'indicazione relativa a un metodo di produzione, di elaborazione, di invecchiamento o alla qualità di un vino può essere autorizzato a titolo di queste disposizioni solo se questa indicazione non è tale da creare, nello spirito delle persone a cui essa è destinata, un rischio di confusione tra la detta indicazione e le menzioni tradizionali complementari di cui al detto allegato VII, B, punto 1, lett. b), quinto trattino, e all'art. 23 del regolamento n. 753/2002. Spetta al giudice del rinvio valutare se le menzioni di cui trattasi nella causa principale siano idonee a creare un tale rischio.

#### *Sulla seconda questione*

33. - Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se vi sia imitazione o evocazione di una menzione tradizionale ai sensi dell'art. 24, n. 2, lett. a), del regolamento n. 753/2002 unicamente nel caso in cui la lingua utilizzata è quella in cui tale menzione è indicata all'allegato III di questo regolamento o se tale possa essere il caso anche allorché la menzione di cui trattasi è tradotta in una lingua diversa da quella in cui essa è indicata nel detto allegato.

34. - In forza dell'art. 47, n. 2, lett. d), del regolamento n. 1493/1999, le disposizioni sulla designazione, la denominazione e la presentazione di taluni prodotti disciplinati da questo stesso

regolamento, nonché le disposizioni sulla protezione di talune indicazioni e menzioni e di taluni termini comportano, in particolare, disposizioni che disciplinano la protezione e il controllo di talune menzioni.

35. - L'art. 48, primo trattino, di questo regolamento prevede che la designazione e la presentazione dei prodotti cui si riferisce questo stesso regolamento, nonché qualsiasi forma di pubblicità relativa ai detti prodotti, non devono essere erronee e tali da creare confusione o indurre in errore le persone alle quali sono rivolte, in particolare per quanto riguarda le informazioni di cui all'art. 47 del detto regolamento, e precisa che questa disposizione si applica anche qualora tali informazioni siano utilizzate in una traduzione, si riferiscano alla provenienza effettiva del prodotto o siano corredate di menzioni quali «genere», «tipo», «metodo», «imitazione», «marchio» o simili.

36. - Orbene, le menzioni tradizionali di cui all'art. 24, n. 2, lett. a), del regolamento n. 753/2002 fanno parte delle dette indicazioni e godono della protezione prevista in tale disposizione.

37. - Secondo tale art. 24, n. 2, lett. a), le menzioni tradizionali che figurano all'allegato III di questo regolamento sono riservate ai vini ai quali esse si riferiscono e sono tutelate contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione.

38. - Certo, l'art. 24, n. 4, secondo comma, precisa che la protezione di una menzione tradizionale si applica esclusivamente in relazione alla lingua o alle lingue in cui essa figura nell'allegato III.

39. - Tuttavia, non si può escludere che la traduzione di una menzione tradizionale in una lingua diversa da quella in cui questa menzione è indicata in questo stesso allegato III possa costituire un'imitazione o un'evocazione di una menzione tradizionale ai sensi dell'art. 24, n. 2, lett. a), del regolamento n. 753/2002, idonea a creare confusione o a indurre in errore le persone alle quali tale traduzione è rivolta.

40. - Infatti, un'interpretazione incompatibile con l'art. 24, n. 2, lett. a), del regolamento n. 753/2002 rischierebbe di disconoscere l'obiettivo di tutela dei legittimi interessi dei consumatori enunciato all'art. 47, n. 1, del regolamento n. 1493/1999 e sarebbe quindi incompatibile con l'esigenza formulata al quarto 'considerando' del regolamento n. 753/2002.

41. - Peraltro, una tale interpretazione sarebbe incompatibile con la lettera stessa dell'art. 48, primo trattino, del regolamento n. 1493/1999, il quale prevede in maniera esplicita che questa disposizione si applica anche qualora menzioni tradizionali siano utilizzate in una traduzione.

42. - In tale caso, occorre assicurarsi, in particolare, che una tale traduzione non sia tale da creare confusione o da indurre in errore le persone alle quali è rivolta.

43. - Spetta al giudice del rinvio esaminare se tale sia il caso nella controversia ad esso sottoposta.

44. - Di conseguenza, occorre risolvere la seconda questione dichiarando che l'art. 24, n. 2, lett. a), del regolamento n. 753/2002 dev'essere interpretato nel senso che vi può essere imitazione o evocazione di una menzione tradizionale ai sensi di tale disposizione allorché questa menzione viene tradotta in una lingua diversa da quella in cui la detta menzione è indicata all'allegato III di questo regolamento qualora tale traduzione possa creare confusione o indurre in errore le persone alle quali essa è rivolta. Spetta al giudice del rinvio esaminare se tale sia il caso nella controversia ad esso sottoposta.

#### *Sulla terza questione*

45. - Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se una menzione tradizionale elencata all'allegato III del regolamento n. 753/2002 sia protetta solo per quanto riguarda i vini provenienti dallo stesso Stato membro produttore da cui proviene questa menzione tradizionale o se questa sia protetta anche per quanto riguarda i vini che provengono da altri Stati membri produttori.

46. - In forza del cinquantesimo 'considerando' e dell'art. 47, n. 1, lett. a) e c), del regolamento n. 1493/1999, le disposizioni sulla designazione, la denominazione e la presentazione di taluni prodotti disciplinati da questo regolamento, nonché le disposizioni sulla protezione di talune indicazioni, menzioni e di taluni termini adottate nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, hanno per obiettivo, in particolare, quello di assicurare la tutela dei legittimi interessi dei consumatori e di favorire il buon funzionamento del mercato interno.

47. - Conformemente al suo quarto 'considerando', il regolamento n. 753/2002 deve rispettare i detti obiettivi.

48. - In tale contesto, questo regolamento istituisce, come risulta dal suo diciottesimo 'considerando', un quadro comune per la registrazione e la protezione di talune espressioni tradizionali al fine di garantire un'equa concorrenza e di evitare che i consumatori siano indotti in errore.

49. - Ai sensi dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 753/2002, che fa parte del quadro comune, le menzioni tradizionali che figurano all'allegato III di questo regolamento sono riservate ai vini ai quali esse si riferiscono.

50. - L'art. 24, n. 3, prevede che, per la designazione di un vino, non possono essere utilizzati sull'etichettatura marchi contenenti le menzioni tradizionali riportate in tale allegato III se tale vino non ha diritto ad una tale menzione tradizionale.

51. - L'art. 24, n. 4, terzo comma, stabilisce che ogni menzione tradizionale che figura al detto allegato III è legata ad una categoria di vini o a più categorie di vino.

52. - In forza dell'art. 24, n. 5, lett. d), per poter figurare nell'allegato in questione, una menzione tradizionale deve essere associata ad uno, o, eventualmente, a più vini o categorie di vini comunitari.

53. - Da tutte queste disposizioni risulta che le menzioni tradizionali di cui all'art. 24 del regolamento n. 753/2002 devono essere legate ad una categoria o a più categorie di vini e che queste menzioni sono riservate alla categoria o alle categorie di vini alle quali esse si riferiscono.

54. - Queste categorie, che sono elencate all'art. 24, n. 4, terzo comma, sono, come risulta dalla formulazione stessa del n. 5, lett. d), dello stesso articolo, categorie di vini comunitari.

55. - A tale titolo, non si può quindi considerare che le dette categorie si riferiscono unicamente a vini provenienti da un solo Stato membro produttore, ma si deve invece ritenere che esse siano collegate a vini che provengono dall'insieme degli Stati membri produttori.

56. - In tale contesto, la protezione di una menzione tradizionale ai sensi dell'art. 24 del regolamento n. 753/2002 opera sia per quanto riguarda i vini della stessa categoria o delle stesse categorie provenienti dallo stesso Stato membro produttore da cui proviene questa menzione tradizionale sia per quanto riguarda i vini della stessa categoria o delle stesse categorie che provengono dagli altri Stati membri produttori.

57. - Un'interpretazione contraria finirebbe per privare del suo effetto utile la protezione delle menzioni tradizionali, garantita in tale art. 24, n. 2, e sarebbe incompatibile con gli obiettivi di protezione dei legittimi interessi dei consumatori e di buon funzionamento del mercato interno perseguiti dai regolamenti nn. 1493/1999 e 753/2002.

58. - Di conseguenza, occorre risolvere la terza questione dichiarando che l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 753/2002 dev'essere interpretato nel senso che una menzione tradizionale che figura nell'allegato III di questo regolamento è protetta sia per quanto riguarda i vini della stessa categoria o delle stesse categorie provenienti dallo stesso Stato membro produttore da cui proviene tale menzione tradizionale sia per quanto riguarda i vini della stessa categoria o delle stesse categorie che provengono dagli altri Stati membri produttori.

(Omissis)

(1) IL CARATTERE EVOCATIVO DELLA TRADUZIONE PER LE MENZIONI TRADIZIONALI DEI VINI. IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NELL'UNIFORMAZIONE DEI PRINCIPI DEL SETTORE ALIMENTARE.

La Corte di giustizia si occupa della questione concernente l'utilizzo delle menzioni tradizionali, indicazioni uti-

lizzate per richiamare i metodi di produzione, elaborazione e invecchiamento dei vini di qualità. La sentenza è resa anteriormente all'ultima riforma del settore vitivinicolo, di cui al reg. 479/2008; pertanto applica la disciplina contenuta nel regolamento 1493/99 e specificata, per quanto concerne designazione, denominazione e presentazione dei vini, dal reg. 753/2002. È sull'interpretazione delle disposizioni relative all'uso delle menzioni tradizionali stabilite da quest'ultimo regolamento che la Corte si pronuncia nella sentenza resa il 13 marzo 2008, in causa C-285/06.

Nel caso di specie, un produttore di vini titolare di una azienda sita in Renania-Palatinato, aveva richiesto all'amministrazione competente di utilizzare le indicazioni in lingua tedesca «Riserve» e «Privat-Reserve» sulle etichette dei propri vini, essendogli stato vietato l'utilizzo delle indicazioni francesi «Réserve» e «Grande Réserve», considerate ingannevoli. Tuttavia, anche la dizione in lingua tedesca era stata successivamente considerata inammissibile dalla stessa amministrazione; il produttore aveva presentato ricorso alla giustizia amministrativa per ottenere l'annullamento delle decisioni; il ricorso era stato respinto in primo e in secondo grado. Il Tribunale amministrativo federale tedesco (BVerwG), investito della questione, aveva sospeso il giudizio e sottoposto alla Corte di giustizia le questioni pregiudiziali con le quali in sostanza chiedeva a quali condizioni potesse essere utilizzata una menzione tradizionale e, in particolare, se sussistesse imitazione delle menzioni tradizionali protette in caso di traduzione della menzione in una lingua diversa da quella in cui era stata registrata. La Corte di giustizia aveva risolto la questione affermando che l'utilizzo di indicazioni relative al metodo di produzione, elaborazione, invecchiamento o alla qualità dei vini può essere autorizzato solo se non è tale da creare rischi di confusione, e in particolare sostenendo che la traduzione delle menzioni tradizionali può risultare ingannevole per i consumatori. Le menzioni tradizionali, secondo l'interpretazione della Corte sono protette sia per i vini provenienti dallo Stato membro in cui ha origine la menzione, sia per i vini provenienti da altri Stati.

La questione ruota intorno al conflitto tra l'ampliamento delle informazioni che si possono fornire ai consumatori, anche in vista dell'incremento dell'offerta dei prodotti vitivinicoli, e le esigenze di tutela dei produttori che fruiscono di indicazioni protette sui prodotti agroalimentari. Nel settore vitivinicolo, la normativa comunitaria è stata caratterizzata da una progressiva estensione delle indicazioni che possono essere inserite nell'etichettatura dei vini di qualità, arricchite tra l'altro da menzioni tradizionali complementari che, senza essere obbligatorie per i produttori, permettono di specificare alcune caratteristiche relative al «metodo di produzione di elaborazione o di invecchiamento oppure alla qualità, al colore, al tipo di luogo o a un evento connesso alla storia del vino e che è definito nella legislazione degli Stati produttori allo scopo di designare i vini in questione nel loro territorio» (1).

Già con il reg. 1493/99, ora sostituito dal reg. 479/2008, si era infatti inteso aumentare la flessibilità nell'uso delle designazioni dei vini allo scopo di garantire una maggiore informazione al consumatore e, quale obiettivo finale, ampliare il mercato dei vini: finalità, queste, esplicitamente individuate nei 'considerando' 7 e 51 al reg. 1493/99. Il rafforzamento della qualità e della competitività del settore è presentato, dall'attuale regolamento 479/08, quale priorità

(1) Definizione dell'art. 23 del reg. 753/2002. Il reg. 753/02 è attuativo del reg. 1493/99, ora abrogato e sostituito dal reg. 479/2008 che all'art. 60 prevede l'uso di menzioni facoltative, tra cui i termini che si riferiscono a

determinati metodi di produzione. Sulle menzioni tradizionali dei vini, v. PAPPALARDO - CUCCHIARA, *Le menzioni tradizionali dei vini nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in questa Riv., 2006, 7.



nella revisione delle regole del settore vitivinicolo che, nel modificare le misure previste dalla disciplina precedente, si pone obiettivi ambiziosi, miranti a «rafforzare la notorietà dei vini comunitari di qualità come i migliori vini del mondo; recuperare vecchi mercati e conquistarne di nuovi all'interno della Comunità europea e ovunque nel mondo» (quinto 'considerando' del reg. 479/08) (2). Nel quadro delle misure destinate a proteggere le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche protette sul territorio comunitario, il regolamento 479/08 definisce *ex novo* le categorie di vini di qualità, con una operazione che porta a due risultati: da un lato amplia lo spettro delle indicazioni utilizzabili per i vini, dall'altro riconduce ad unità la categoria delle indicazioni di qualità legate all'origine geografica per la categoria dei prodotti alimentari, unificandole sotto la denominazione di DOP e IGP. L'obiettivo sembra essere quello di allargare le potenzialità dei vini di qualità prodotti nell'UE e, nel contempo, uniformando i segni distintivi di qualità, concentrare l'attenzione verso prodotti di qualità europei che hanno garanzie di qualità superiore, soggette a controlli sui disciplinari di produzione.

Nel rivedere l'intera disciplina sulla qualità dei vini, il nuovo regolamento conferma lo spazio riservato alle menzioni utilizzate per i vini che «forniscono ai consumatori informazioni sulle caratteristiche e la qualità dei vini, complementari alle informazioni fornite dalle denominazioni di origine e dalle indicazioni geografiche» (trentottesimo 'considerando') e definisce le menzioni tradizionali all'art. 54 come quell'espressione usata tradizionalmente negli Stati membri in relazione ai prodotti individuati come prodotti di qualità negli allegati e destinata a indicare sia «che il prodotto reca una denominazione di origine protetta o una indicazione geografica protetta dal diritto comunitario o da quello dello Stato membro», sia «il metodo di produzione o invecchiamento oppure la qualità, il colore, il tipo di luogo o ancora un evento particolare legato alla storia del prodotto a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta». Tale disposizione contenuta nel regolamento 479/2008 è destinata ad essere attuata con un atto della Commissione che, analogamente a quanto già compiuto dal reg. 753/2002, stabilisca nello specifico le modalità di riconoscimento, definizione e protezione delle menzioni tradizionali.

La disciplina di cui all'allegato VII B del reg. 1493/99, attuata dal reg. 753/02, che è oggetto dell'analisi della Corte, prevede che le menzioni siano registrate in relazione a singoli prodotti per i quali esiste una tutela e che la registrazione avvenga nella lingua dello Stato membro cui si riferiscono: questo perché riguardano vini che hanno un legame con il territorio in cui avviene la produzione.

La decisione della Corte, avente ad oggetto la portata ingannevole della traduzione di un termine utilizzato come menzione complementare tradizionale, nonostante si riferisca alle precedenti disposizioni in vigore ai sensi del reg. 1493/99, deve ritenersi compatibile con

l'evoluzione della normativa comunitaria sopra richiamata. Per certi versi, la decisione permette anche di confermare uno dei criteri seguiti nella riforma, nella misura in cui essa è diretta ad attuare una convergenza tra il settore dei prodotti vitivinicoli e quello degli altri prodotti agroalimentari di qualità.

Va d'altro canto rilevato che la scelta di ampliare l'utilizzo delle indicazioni di qualità non può comportare una rinuncia a garantire la chiarezza dei messaggi forniti al consumatore, relativamente alle indicazioni che accompagnano i prodotti di qualità. In questo senso, la decisione della Corte di giustizia, mira a valorizzare la corretta informazione dei consumatori, con riguardo al rischio di confusione derivante dalla traduzione di menzioni tradizionali in lingue differenti da quella per la quale è avvenuta la registrazione delle stesse.

La Corte di giustizia analizza infatti l'ambito riservato alla protezione delle menzioni tradizionali complementari, in particolare nel caso in cui la menzione viene utilizzata in una lingua diversa da quella in cui è stata registrata, per prodotti provenienti da uno Stato membro differente: in sostanza si tratta di individuare il limite oltre il quale l'utilizzo delle indicazioni relative ai vini e in generale la libertà dei produttori di fornire le informazioni ai consumatori risulti in contrasto con la tutela delle indicazioni protette. L'istanza di tutela della liberalizzazione delle menzioni, condivisa invero anche dall'Avvocato generale nelle sue Conclusioni, è sostenuta dalla Commissione, che la ritiene parte integrante della politica inaugurata con il reg. 1493/99, in considerazione del fatto che esso prevede anche la possibilità di utilizzare «altre indicazioni», diverse da quelle che gli Stati membri hanno indicato in relazione a determinate tipologie di vini (3). A fronte di queste considerazioni, emerge però anche la necessità di proteggere dalle indicazioni ingannevoli quelle menzioni che hanno ottenuto una specifica protezione, evitando uno sfruttamento indebito di denominazioni note ai consumatori in quanto riferite specificamente a determinati prodotti.

La soluzione adottata dalla Corte si incentra sulla necessità di valutare in concreto la sussistenza di un rischio di confusione per i consumatori, compito spettante al giudice nazionale investito della questione controversa. Sebbene infatti il regolamento, in astratto, ammetta la possibilità di utilizzare indicazioni relative al metodo di produzione o simili (all. VII, B punto 3), «tale non può essere il caso se questa indicazione è idonea a creare, nello spirito delle persone cui essa è destinata, un rischio di confusione tra la detta indicazione e le menzioni tradizionali complementari» (punto 29 della sentenza). In questo senso, la necessità di valutare la presenza in concreto del rischio di inganno veniva sottolineata dallo stesso Avvocato generale, che richiamava l'affermazione di tale principio da parte della Corte a riguardo del rapporto tra denominazioni di vini e marchi, nella causa *Borie Manoux*: in essa, l'idoneità a indurre in errore era stata individuata nella capacità di influenzare le scelte economiche dei consumatori (4).

(2) Sulle novità della riforma in relazione ai segni distintivi di qualità, v. ALBISINI, che sottolinea gli effetti negativi per le informazioni ai consumatori di indicazioni quali l'annata, ove previste anche per vini che non hanno caratteristiche qualitative superiori. *La OCM del vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, in *Agriregionieuropa*, anno 4, n. 12, 6; Id., *La OCM vino nel percorso europeo di riforma*, in *Le regole del vino*, Atti del convegno di Roma 23-24 novembre 2007, Milano, 2008, 364. Per una analisi delle novità introdotte dalla riforma del settore vitivinicolo, v. MASINI, *Considerazioni sul*

*percorso di riforma dell'Organizzazione comune del mercato vitivinicolo*, in questa Riv., 2008, 379, nonché i contributi raccolti nel volume degli Atti del convegno di Roma, 2007, cit.

(3) Cfr. punti 34 e 59 delle Conclusioni dell'Avvocato generale Trsteniak presentate il 25 ottobre 2007, in causa C-285/06, in *Racc.*, 2008.

(4) Corte di giustizia 24 ottobre 2002, in causa C-81/01, *Borie Manoux*, in questa Riv., 2003, 147, con nota di BORRACCETTI, *Produzione vinicola, forza maggiore ed etichettatura in due sentenze della Corte di giustizia riguardanti i produttori vinicoli*.

Nella giurisprudenza della Corte relativa ai prodotti agroalimentari diversi dai vini tutelati come DOP e IGP, del resto, la necessità di una valutazione da parte del giudice nazionale del rischio concreto dell'ingannevolezza delle indicazioni è stata affermata nella decisione relativa al *Cambozola* e ribadita nella sentenza *Parmesan II* (5). In entrambe, così come avviene in sostanza nella sentenza che si commenta, si individuano i criteri generali sulla cui base deve fondarsi l'indagine relativa all'ingannevolezza dell'indicazione, per poi rinviare all'esame del giudice nazionale.

Tali criteri sono resi espliciti nella soluzione della seconda questione. Quest'ultima, infatti, assume un rilievo particolare, perché costituisce lo strumento interpretativo che il giudice nazionale dovrà seguire per valutare la presenza in concreto del rischio di inganno. La Corte di giustizia, discostandosi dalle Conclusioni dell'Avvocato generale, afferma a tale riguardo che «non si può escludere che la traduzione di una menzione tradizionale in una lingua diversa da cui questa menzione è indicata in questo stesso allegato III possa costituire un'imitazione o un'evocazione di una menzione tradizionale» (6) (punto 39). La soluzione adottata dalla Corte si fonda sull'art. 48 del regolamento 1493/99, che regola in via generale le indicazioni ingannevoli nella presentazione e nella pubblicità dei vini, disposizione secondo cui il divieto di ingannevolezza si applica anche qualora le «informazioni siano utilizzate in una traduzione, si riferiscano alla provenienza del prodotto o siano corredate di menzioni quali genere, tipo, metodo, imitazione, marchio o simili». Il richiamo a questa disposizione, che include esplicitamente tra le cause determinanti rischi di confusione per i consumatori, anche la traduzione delle informazioni, riporta ai principi generali dell'interpretazione del rischio di ingannevolezza per i consumatori in caso di evocazione o imitazione di denominazioni a vario titolo protette.

L'Avvocato generale aveva invece motivato la soluzione opposta, basandosi sulla lettura delle singole disposizioni relative alle menzioni tradizionali, senza prendere in considerazione il più ampio ambito di applicazione della normativa a tutela delle denominazioni dei vini, richiamata invece dalla Corte. In particolare, nel richiamare le disposizioni che collegano le menzioni tradizionali alla lingua del Paese in cui è prodotto il vino, l'Avvocato generale metteva in risalto la differenza tra la protezione delle denominazioni dei vini e quella delle denominazioni di origine protetta, per le quali la Corte aveva affermato il carattere potenzialmente ingannevole della traduzione di una denominazione di origine a pro-

posito dell'uso del termine Parmesan (il richiamo è sia alla sentenza Dante Bigi, che alle conclusioni presentate per la causa Parmesan II).

Si deve invece concordare con la decisione della Corte per due ordini di ragioni.

Innanzitutto, sul piano della interpretazione della normativa sulla protezione delle denominazioni dei vini è opportuno tenere distinte la disciplina che prevede la registrazione nella lingua di origine, da un lato, e l'ampiezza della tutela delle menzioni registrate in una determinata lingua dell'Unione europea dall'altro, situazione quest'ultima che non può di per sé escludere l'ipotesi dell'effetto evocativo della traduzione di un nome registrato. Del resto, una disposizione secondo cui la lingua in cui è registrata la menzione deve essere la stessa di origine del prodotto, persegue un obiettivo coerente con l'esigenza di proteggere i consumatori dall'evocazione della menzione medesima attraverso una traduzione: entrambe rappresentano infatti misure poste a tutela del consumatore e della correttezza dell'informazione: nel primo caso, perché si lega il nome al territorio, nel secondo, perché si interpreta il concetto di evocazione che può consistere anche nella traduzione della menzione in una lingua diversa da quella della registrazione.

In questa logica, diretta alla protezione dei consumatori rispetto alla portata ingannevole che può derivare dalla presenza di lingue diverse per i consumatori europei, si colloca del resto anche la decisione della Corte concernente le traduzioni del termine «biologico». La Corte ha infatti sancito a tale riguardo l'obbligo di riservare ai prodotti ottenuti secondo il metodo biologico anche espressioni precedentemente utilizzate nella lingua spagnola, ma equivalenti alle indicazioni che corrispondono al metodo di produzione, che possono pertanto ingenerare confusione nei consumatori (7).

Sotto un diverso punto di vista, la decisione, nella misura in cui rende fruibile un principio già stabilito per una diversa tipologia di denominazioni protette, deve ritenersi coerente anche con l'evoluzione della materia, diretta a uniformare le regole e i principi di carattere generale relativi a macrocategorie di prodotti alimentari, tra i quali i prodotti alimentari di qualità rappresentano un insieme tendenzialmente unitario.

Questa tendenza, d'altro canto, trova diversi segnali nella evoluzione del diritto comunitario in materia alimentare, che emergono dalle novità introdotte rispetto alla regolamentazione preesistente in seguito all'emanazione del reg. 178/02 nei regolamenti che disciplinano i prodotti di qualità: tra le disposizioni modificate rispetto all'impianto originario, ad esempio, si riscontra l'unifica-

(5) Corte di giustizia 4 marzo 1999, in causa C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola e Käserei Champignon Hofmeister*, in *Racc.*, 1999, pag. I-01301; Corte di giustizia 26 febbraio 2008, in causa C-132/05, *Commissione c. Germania*, in questa Riv., 2008, 475, con nota di GERMANO, *Gli Stati membri hanno l'obbligo di difendere di ufficio le denominazioni geografiche protette?*, per un commento alla sentenza, v. anche CANFORA, *Il caso «Parmigiano Reggiano»: denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenza nazionale e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, in corso di stampa.

(6) Punto 39 della sentenza. L'Avvocato generale, ai punti 73 e 74 scrive: «(73) Questa conclusione trova conferma anche in un'interpretazione condotta alla luce della *ratio legis*. La *ratio* dell'introduzione di «altre indicazioni» non regolamentate quali le menzioni tradizionali complementari consiste nella liberalizzazione della normativa in materia di designazione ai fini dell'applicazione del divieto di abuso. Se, quindi, il regolamento era unicamente volto ad impedire l'uso di indicazioni espressamente vietate, è evidente che gli elementi che rientrano nel campo di applicazione del divieto non possono essere interpretati in modo estensivo in senso contrario alla soppressione del principio del

divieto, andando al di là del tenore letterale stesso. (74) Nell'interpretazione teleologica occorre invece considerare un cambiamento di paradigma verso il principio dell'abuso, nel senso che un divieto astratto di traduzioni risulta giustificato solo se queste realizzino di per sé un rischio di inganno. Su questo presupposto si fonda, ad esempio, il divieto della traduzione di denominazioni di origine protetta e di altre indicazioni geografiche, in quanto, per il consumatore, la maggior parte delle indicazioni così protette, in particolare le indicazioni di origine, presenta in altre lingue lo stesso significato che nella lingua originale. Anche le traduzioni di queste menzioni indicano il più delle volte senz'ombra di dubbio il prodotto ovvero il servizio protetti, per cui sono tali, già di per sé, da indurre in errore. Così, sentendo la menzione «Parmigiano», il consumatore penserà immediatamente a un formaggio prodotto in una determinata Regione italiana, ma farà la stessa associazione di idee anche per la traduzione «Parmesan». Questa equivalenza della traduzione con la menzione protetta rappresenta la *ratio legis* del divieto generale di traduzione ai sensi della normativa in materia di denominazioni».

(7) Corte di giustizia 14 luglio 2005, in causa C-107/04, *Comité Andaluz de Agricultura Ecológica*, in *Racc.*, 2005, pag. I-07137.

zione della disciplina dei controlli, mediante il rinvio al regolamento unico sui controlli 882/04 (8). Al di là della condivisibilità della scelta operata dal diritto comunitario su questo punto, il ricorso a questa scelta comunicante è stato confermato da ultimo anche nel settore vitivinicolo, a testimonianza dell'indirizzo normativo affermatosi ormai in questa materia (9).

L'attuale tendenza del diritto alimentare, diretta ad un accorpamento delle regole su un piano della legislazione alimentare, ed in particolare alla trasponibilità di principi affermati per diversi settori dei prodotti di qualità, sebbene retti da regolamentazioni differenti, trova conferma nella stessa decisione della Corte che, come si è detto, provvede a individuare i criteri generali per la soluzione del problema relativo alla confondibilità di indicazioni sull'etichettatura, per poi rinviare nel merito la decisione al giudice nazionale, così come risulta anche dalla giurisprudenza resa in ordine a denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette.

D'altro canto, la portata generale dei principi interpretativi in tema di tutela delle indicazioni relative alla qualità dei prodotti registra un importante precedente nella stessa giurisprudenza della Corte di giustizia che in passato, sia pure in direzione contraria, ha contribuito alla affermazione di questo indirizzo ora avallato dalla evoluzione normativa della legislazione alimentare europea.

Così è stato per il principio, elaborato in sede giurisprudenziale, secondo cui la protezione della reputazione dei produttori si estende anche le fasi finali successive alla procedura di produzione in senso stretto. È nota la vicenda del vino Rioja (10), per la cui risoluzione la Corte ha richiamato il principio secondo cui la reputazione del prodotto è collegata alla notorietà del segno distintivo e i produttori in tanto sono responsabili della garanzia di qualità del prodotto, in quanto possono controllare l'intero procedimento e la conservazione delle caratteristiche del prodotto lungo tutta la catena alimentare, anche mediante interventi che si collocano nelle fasi successive alla produzione. Di conseguenza, ha affermato la Corte, il rischio che le operazioni di imbottigliamento non effettuate nella zona di produzione possano sfuggire al controllo dei produttori e avvenire in modo da ledere le caratteristiche qualitative dei vini, «potrebbe nuocere alla reputazione di tutti i vini smerciati con la "denominacion qualificada Rioja", compresi quelli imbottigliati nella regione di produzione sotto il controllo della collettività beneficiaria della denominazione» (punto 65).

Il principio, definito per l'imbottigliamento dei vini, è poi stato ripreso testualmente dalla Corte per quanto concerne la disciplina applicabile alle operazioni di condizionamento dei prodotti agroalimentari DOP e IGP. Nelle sentenze rese in data 20 maggio 2003 e concernenti due questioni sostanzialmente analoghe relative alla grattugia-

tura dei formaggi e all'affettamento dei prosciutti (11), la Corte ha infatti statuito, richiamando esplicitamente la sentenza Belgio c. Spagna, che «un pregiudizio alla qualità o all'autenticità di un formaggio grattugiato e confezionato al di fuori della zona di produzione, dovuto al realizzarsi dei rischi connessi alle operazioni di grattugiatura e di confezionamento, potrebbe nuocere alla reputazione di tutti i formaggi smerciati con la denominazione di origine, compresi quelli grattugiati e confezionati nella zona di produzione sotto il controllo della collettività beneficiaria di tale denominazione» (12).

La giurisprudenza della Corte, nel trasporre il principio, già affermato per il settore vitivinicolo, a questioni concernenti prodotti DOP e IGP, ha dunque anticipato l'attuale tendenza normativa, e lo ha fatto su un punto di particolare rilievo ai fini dell'espansione dell'ambito di tutela delle denominazioni protette.

Infatti, la disciplina su DOP e IGP, così come quella relativa alla protezione delle denominazioni dei vini, è diretta a tutelare in via immediata l'attività di produzione, dettando una regolamentazione precisa sia in merito alla provenienza delle materie prime che alla localizzazione dell'attività di produzione e trasformazione degli alimenti, che comprende le diverse fasi nelle quali si realizza l'attività di fabbricazione del prodotto alimentare. La successiva fase del «condizionamento» della produzione, può infatti essere, in via teorica, appannaggio anche esclusivo degli operatori della distribuzione del settore agroalimentare, poiché le operazioni successive alla produzione si sovrappongono alle attività legittimamente compiute, da operatori differenti, nella «fase» della distribuzione nella catena di produzione alimentare.

L'operazione interpretativa della Corte di giustizia che, a questo riguardo, ha mutuato un principio già elaborato nel settore dei vini e applicato poi agli altri prodotti di qualità, è consistita nel realizzare un ampliamento dell'ambito di protezione riservato a tali prodotti, fino all'espansione dello stesso nelle attività proprie della fase distributiva. Il principio è stato del resto codificato dal reg. 510/06, con la conseguenza di attrarre nell'ambito della protezione di DOP e IGP anche le attività di condizionamento, nella misura in cui esse risultino giustificate da esigenze di qualità e adeguatamente registrate in sede di disciplinare di produzione (affinché siano poi opponibili ai terzi): ciò in virtù del principio di portata generale, secondo cui la protezione della reputazione dei prodotti ricade sotto la responsabilità dei produttori che hanno ottenuto la registrazione e necessita pertanto della realizzazione, nella sfera di controllo dei produttori medesimi, di tutte le fasi rilevanti non solo per la produzione in quanto tale, ma anche di quelle attività che si estendono a fasi della produzione che potenzialmente esulano dal controllo dei produttori del settore primario (13).

Irene Canfora

(8) Sul punto, v. quanto osservato in CANFORA, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in Riv. dir. agr., 2007, I, 360.

(9) Cfr. art. 47 del nuovo regolamento; sul punto v. anche le osservazioni critiche di ALBISINNI, *La OCM vino*, in *Agriregionieuropa*, cit., 18.

(10) Corte di giustizia 16 maggio 2000, in causa C-388/95, *Belgio c. Spagna*; per una ricostruzione della vicenda, in merito a questo punto, v. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005, 226 ss. La sentenza è pubblicata in questa Riv., 2001, 20 con nota di BIANCHI, *In vitro veritas, ovvero, dell'imbottigliamento dei vini di qualità nella regione di produzione alla luce della giurispru-*

*denza e legislazione comunitaria.*

(11) Si tratta delle sentenze Corte di giustizia, in causa C-469/00, *Ravil c. Biraghi* e C-108/01, *Consorzio Prosciutto di Parma c. Asda Store*, entrambe del 20 maggio 2003, pubblicate in questa Riv., 2003, 283, con nota di COSTATO, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco.*

(12) Punto 65 della sentenza 20 maggio 2003, in causa C-469/00, cit.

(13) I principi elaborati in sede giurisprudenziale sono stati poi recepiti nell'elaborazione del reg. 510/06 che ha inserito esplicitamente tra gli elementi che compongono il disciplinare di produzione, anche il condizionamento dei prodotti, ove ritenuto necessario a tutelare le caratteristiche qualitative del prodotto.

Cass. Sez. III Civ - 26-6-2008, n. 17547 - Vittoria, pres.; Finocchiaro, est.; Scardaccone, P.M. (conf.) - Carriero (avv. Musacchio e altro) c. Mairo. (Cassa con rinvio App. Potenza 9 dicembre 2005)

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Vendita del fondo prima del pagamento all'affittuario dell'indennità per i miglioramenti - Obbligazione dell'acquirente, ai sensi dell'art. 1602 c.c., al pagamento dell'indennità - Obbligazione solidale con il precedente proprietario o in via esclusiva - Condizioni - Opponibilità all'acquirente del diritto di ritenzione di cui all'art. 17, comma 4, legge n. 203 del 1982 - Sussistenza.** (C.c., art. 1602; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 17, comma 4)

*In tema di affitto di fondi rustici, eseguite dall'affittuario opere di miglioramento fondiario, addizioni e trasformazioni, con conseguente suo diritto all'indennità di cui all'art. 16 della l. 3 maggio 1982, n. 203, nel caso di vendita del fondo prima del pagamento all'affittuario dell'indennità per i miglioramenti apportati, sia che il proprietario dichiari, nell'atto di vendita, l'esistenza dell'obbligazione nei confronti dell'affittuario (con conseguente sua liberazione dall'obbligazione stessa), sia che il proprietario ometta tale dichiarazione, l'acquirente è comunque obbligato, ai sensi dell'art. 1602 c.c., al pagamento dell'indennità - in via esclusiva, qualora sia stata resa la dichiarazione prevista dal comma 5 dell'art. 17 della legge citata, in via solidale con il precedente proprietario negli altri casi - ed allo stesso, pertanto, l'affittuario può opporre il diritto di ritenzione di cui all'art. 17, comma 4, della stessa legge (1).*

(Omissis)

1. Dalla normativa in vigore (della l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 17 e 20) hanno affermato i giudici di secondo grado si ricava che:

- qualora l'affittuario abbia apportato al fondo miglioramenti, che sussistono all'atto della cessazione del rapporto gli spetta una indennità ragguagliata all'aumento del valore che il bene abbia avuto;

- a garanzia della corresponsione della indennità al conduttore è riconosciuto il diritto di ritenere il fondo sino a quando la stessa indennità, fissata dall'Ispettorato, oppure determinata con sentenza definitiva dalla autorità giudiziaria, non gli sia stata versata;

- essendo l'erogazione a carico del concedente, questi, qualora venda il fondo, onde liberarsi della obbligazione nei confronti dell'affittuario per l'indennità che non sia stata erogata prima della cessione è tenuto a dichiarare, nell'atto di vendita, l'esistenza della obbligazione stessa, nei confronti dell'affittuario medesimo;

- al contrario, nel caso in cui il proprietario venditore nessuna dichiarazione faccia, resta obbligato al pagamento della indennità;

- in altri termini, in caso di vendita del fondo prima del pagamento dell'indennità, l'obbligazione per la corresponsione della medesima si trasferisce sull'acquirente solo ove il proprietario venditore ne abbia dichiarato nell'atto l'esistenza e se ne sia in tale modo liberato;

- diversamente, ove l'atto di vendita non contenga alcuna dichiarazione l'obbligazione al pagamento della indennità resta in capo al proprietario venditore del bene che non se ne libera affatto, e non riguarda, invece, l'acquirente.

Poichè nella specie nell'atto di vendita parte alienante non aveva in alcun modo fatto menzione della indennità spettante agli affittuari per i miglioramenti apportati al fondo, ha concluso la sentenza impugnata, deve escludersi che la M., da sola, o in via solidale con il precedente proprietario fosse tenuta al pagamento della indennità in questione.

2. Le ricorrenti censurano la sentenza gravata nella parte *de qua* con il terzo motivo del ricorso, che motivi di ordine logico impongono di esaminare con precedenza, rispetto ai restanti.

Con il ricordato motivo le ricorrenti, denunciando violazione e falsa applicazione della l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 17, comma 5, nonché dell'art. 1602 c.c. e art. 12 disp. gen., censurano la sentenza impugnata nella parte in cui ha escluso che nella ipotesi in cui il concedente non dichiara, in sede di vendita del fondo, l'esistenza della obbligazione nei confronti dell'affittuario per l'esecuzione di opere di cui alla legge n. 203 del 1982, art. 16 l'acquirente possa rispondere della relativa obbligazione nei confronti dell'affittuario.

3. Il motivo è manifestamente fondato. A norma della l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 17, comma 4, «all'affittuario compete la ritenzione del fondo, fino a quando non gli sia stata versata dal locatore l'indennità fissata dall'Ispettorato oppure determinata con sentenza definitiva dall'autorità giudiziaria».

«In caso di vendita del fondo prima del pagamento all'affittuario

della indennità (...) precisa, ancora, il comma 5, della stessa disposizione - il proprietario è tenuto a dichiarare nell'atto di vendita l'esistenza della obbligazione nei confronti dell'affittuario per effetto delle opere di cui all'art. 12, comma 1 restando in tale caso liberato dalla obbligazione stessa».

Pacifico quanto precede, pacifico che per effetto dell'acquisto del fondo affittato il nuovo proprietario diviene - secondo i principi generali - locatore del fondo stesso, è palese che la disposizione di cui al comma 4, sopra trascritta, è riferibile non solo all'originario locatore ma anche a colui che risulti tale al momento in cui il conduttore pretende di esercitare il diritto di ritenzione.

La circostanza che se nell'atto di trasferimento è resa la dichiarazione in questione l'alienante è liberato dalla obbligazione stessa non giustifica, in alcun modo, a parere di questo Collegio, la conclusione - non scritta nella norma e in contrasto con la sua *ratio* - che in assenza di tale dichiarazione solo l'alienante risponde dell'obbligazione in parola e non - solidalmente con questi - anche il nuovo acquirente.

Del resto se, come è costretto, ad ammettere la sentenza gravata, sussiste, in capo all'affittuario, il diritto di ritenzione cioè di permanere sul fondo sino al pagamento dell'indennizzo sia nell'eventualità il concedente alienante abbia reso la dichiarazione prevista dall'art. 15, comma 5 (con conseguente suo esonero dall'obbligo di pagare l'indennizzo del caso), sia nel caso che tale dichiarazione non sia stata resa, ciò non può che significare che anche il concedente acquirente è comunque obbligato al pagamento dell'indennità (in via esclusiva nel caso vi sia stata la dichiarazione, in via solidale con il precedente proprietario, in difetto di questa).

Giusta i principi generali, il diritto di ritenzione ha lo scopo di garantire il creditore di una certa prestazione, cioè a scoraggiare eventuali pratiche dilatorie da parte di chi è tenuto a adempiere una certa obbligazione.

Certo quanto sopra è evidente l'impossibilità logica, prima ancora che giuridica, di ritenere che il concedente acquirente, pur essendo il soggetto nei confronti del quale il conduttore può esercitare il diritto di ritenzione (e, che, pertanto, subisce il pregiudizio derivante dalla permanenza del conduttore sul fondo) non sia, contemporaneamente, anche debitore della prestazione a garanzia della quale è attribuito alla controparte il diritto di ritenzione.

Con la ben singolare conseguenza, pertanto, che detto concedente acquirente non abbia la piena disponibilità del proprio bene (stante il diritto di ritenzione) finchè un terzo (cioè il precedente proprietario, per il quale è assolutamente irrilevante la persona che è nel godimento, concreto, del fondo) abbia adempiuto la propria obbligazione (cioè pagato l'indennizzo all'avente diritto).

In altri termini deve - decisamente - escludersi che, da un lato, il debito per l'indennità possa fare carico esclusivamente al vecchio proprietario del fondo e, dall'altro, che - contemporaneamente - finchè tale debito non è adempiuto, subisca un pregiudizio, essendo privato della piena disponibilità della sua cosa, non il debitore, ma un terzo (il nuovo concedente, acquirente del fondo).

4. All'accoglimento del richiamato motivo segue l'assorbimento del primo e del secondo motivo (con i quali si denuncia, tra l'altro, la sentenza impugnata per le conseguenze che ha tratto dalla premessa secondo cui la Mairo non era legittimata alla domanda di pagamento (omissis).

In relazione al motivo accolto la sentenza impugnata, in conclusione, deve essere cassata con rinvio della causa alla stessa Corte di appello di Potenza, Sezione specializzata agraria, in diversa composizione.

(Omissis).

(1) SOLIDARIETÀ TRA ALIENANTE E ACQUIRENTE DEL FONDO NELL'INDENNIZZO ALL'AFFITTUARIO DEI MIGLIORAMENTI NON DICHIARATI DALL'ALIENANTE NEL CONTRATTO DI COMPRAVENDITA.

Il caso esaminato si riferisce all'alienazione di un terreno concesso in affitto sul quale sono state realizzate opere di miglioramento fondiario che il proprietario-alienante al momento della vendita non ha ancora indennizzato e della cui esistenza non ha dato atto all'acquirente nel contratto di trasferimento del terreno.

Il tema affrontato dalla sentenza, in precedenza trattato soltanto dalla dottrina, riguarda i soggetti su cui deve ricadere l'obbligo di corrispondere l'indennità per i miglioramenti eseguiti dall'affittuario sul fondo agricolo oggetto di alienazione.

Le norme di legge cui la decisione della Corte fa espresso riferimento sono non soltanto quelle previste dalla «legge sui contratti agrari», ma anche quelle del codice civile contenute nella sezione dedicata alle «disposizioni generali» in materia di locazione.

La norma «speciale» richiamata dalla Suprema Corte è quella dell'art. 17 della legge 203/1982, che al comma 4 attribuisce all'affittuario il diritto di ritenzione dei fondi agricoli oggetto dell'affittanza sinché non venga assolto il suo credito per i miglioramenti eseguiti. Tale disposizione è posta in relazione con quella del successivo comma 5 che prevede la «liberazione» del proprietario-venditore dall'obbligo del pagamento dell'indennità qualora dichiarati nel contratto di compravendita l'esistenza di opere di miglioramento eseguite dall'affittuario.

Le due disposizioni che prevedono il diritto di ritenzione del fondo per l'affittuario, la prima, e la dichiarazione con effetti liberatori per il proprietario-alienante, la seconda, vanno collocate, ad avviso della Suprema Corte, nell'alveo del codice civile e collegate all'art. 1602 che prevede l'opponibilità della locazione al terzo acquirente il quale è tenuto a rispettare la locazione e subentra, dal giorno dell'acquisto, nei diritti e nelle obbligazioni derivanti dal contratto di locazione.

A fronte di una legge, la 203 del 1982, la quale, pur dettando un'articolata e speciale disciplina sui «contratti agrari», non regola interamente la materia, le disposizioni del codice civile mantengono il loro carattere di «principi generali» con la conseguenza che, come afferma la Corte, l'acquirente è comunque obbligato ex art. 1602 c.c. al pagamento dell'indennità, in via esclusiva se vi sia stata la dichiarazione prevista dal comma 5 dell'art. 17 della legge n. 203 del 1982 e in via solidale con il precedente proprietario in difetto della dichiarazione, mentre l'affittuario può opporre al nuovo proprietario il diritto di ritenzione ai sensi dell'art. 17 comma 4 della stessa legge.

La solidarietà nel debito per i miglioramenti, alla quale è tenuto il venditore nei confronti dell'acquirente che – ignaro delle opere migliorative in passato intervenute sul fondo – si vede opporre dall'affittuario il diritto di ritenzione, rappresenta un aspetto innovativo della sentenza e soccorre in qualche modo l'acquirente, che però resta il primo obbligato, oltre che interessato, all'estinzione del debito, per effetto della mancata dichiarazione della parte venditrice.

Esaminando partitamente le situazioni in cui si vengono a trovare i soggetti interessati – venditore, affittuario, acquirente – si può osservare che:

a) La posizione giuridica del venditore così come regolata dalla legge speciale appare la più protetta perché costui, sol che abbia dichiarato nel contratto di compravendita l'esistenza dei miglioramenti, si ritrova estromesso dall'obbligo di indennizzare l'affittuario. La dichiarazione dei miglioramenti comporta dunque per la parte alienante la «liberazione» dal debito verso l'affittuario.

La dottrina si è orientata a definire questo tipo di «liberazione ex lege», che si realizza inaudito l'affittuario e non espressamente consenziente l'acquirente, quale «accollo privato», il cui concetto differisce da quello dell'accollo cumulativo per il quale non è consentito trasferire l'obbligo in capo ad altri soggetti senza il consenso del creditore (art. 1406 c.c.) (1).

b) Quanto alla posizione giuridica dell'affittuario, creditore per i miglioramenti apportati, tale soggetto, per effetto della dichiarazione in contratto del proprietario alienante sull'esistenza degli stessi, si ritrova privato del proprio debitore originario, sulla cui capacità patrimoniale può aver fatto affidamento prima di eseguire le opere migliorative e ciò non solo senza che gli sia stato richiesto il consenso, ma, forse, anche senza che abbia conoscenza della dichiarazione unila-

terale del proprietario-venditore. Questa situazione anomala rispetto alle previsioni del codice civile è creata dalla legge speciale, va però detto che, come ampiamente chiarito dalla dottrina, l'affittuario, pur privato del proprio debitore autoliberatosi dall'obbligazione, è garantito dalla ritenzione del fondo che gli permette la prosecuzione nell'affittanza e lo pone al riparo da eventuali domande di rilascio (2).

c) Diversa, perché meno tutelata, è la posizione in cui viene a trovarsi l'acquirente. Questi invero, proprio per la combinazione tra norme codicistiche e norme speciali, è sottoposto sia al diritto di ritenzione da parte dell'affittuario non indennizzato sia all'obbligo del pagamento del debito verso l'affittuario stesso, in via esclusiva qualora vi sia stata la dichiarazione da parte del proprietario venditore e in via solidale con quest'ultimo in difetto della dichiarazione. L'omissione di un atto dovuto da parte del proprietario-alienante importa invero un duplice svantaggio per l'acquirente che viene a trovarsi in una situazione particolarmente penalizzata. I giudici di merito, per altro, nella fattispecie considerata, avevano caricato sull'originario proprietario l'onere del pagamento dell'indennizzo, soluzione questa cassata dalla Corte Suprema che lo ha invece ritenuto legato in solido all'assolvimento dell'obbligo con la motivazione che è «impossibile» sollevare dal dovere del pagamento chi è già colpito dal diritto di ritenzione dell'affittuario creditore.

Così si argomenta nella sentenza: «È evidente l'impossibilità (logica prima ancora che giuridica) di ritenere che il concedente acquirente, pur essendo il soggetto nei confronti del quale il conduttore può esercitare il *diritto di ritenzione* (e, che, pertanto, subisce il pregiudizio derivante dalla permanenza del conduttore sul fondo) non sia, contemporaneamente, anche debitore della prestazione a garanzia della quale è attribuito alla controparte il diritto di ritenzione».

Tomando alla dottrina sul tema, essa non offre una soluzione concreta del problema in quanto si sofferma per lo più sulla natura dell'obbligo ricadente sul proprietario acquirente finendo per escludere che esso sia da qualificare come obbligazione *propter rem*; infatti, «se si trattasse di obbligazione reale, il mutamento del soggetto obbligato si verificherebbe indipendentemente dalla predetta dichiarazione e conseguirebbe al trasferimento del bene» (3).

Parere opposto era stato invece espresso in uno dei primi commenti alla legge 203/1982, che ravvisava il fondamento dell'obbligazione nella relazione del soggetto acquirente con il fondo migliorato, per cui «il vincolo si trasmette automaticamente da un soggetto ad un altro con la trasmissione del diritto reale»: tale tesi esprimeva un tentativo di sistemazione teorica di un complesso normativo che impone una particolare regolamentazione dei miglioramenti discostandosi dall'impianto codicistico (4).

È forse opportuno qui ricordare che, diversamente, il primo disegno di legge, prevedendo solo l'obbligo dell'informativa, non importava né la liberazione del venditore né l'accollo del debito da parte dell'acquirente che non avesse fatto un'espressa dichiarazione di volontà in tal senso (5). Il testo approvato definitivamente ha invece optato per la forma dell'accollo liberatorio con ricaduta dell'obbligo di indennizzo a carico dell'acquirente tenuto in ogni caso al pagamento del debito.

In conclusione, anche questa pronuncia della Suprema Corte fa emergere gli aspetti negativi di un esasperato positivism giuridico che – come è stato autorevolmente osservato – ha prodotto «una farragine di leggi speciali, spesso parziali, disorganiche e contraddittorie (...)» le quali si allontanano dalla disciplina codicistica introducendo nuove regole che talora collidono con i principi dell'ordinamento giuridico (6).

Guido Jesu

(1) L. MOSCO, *I contratti agrari*, Milano, 1983, 146.

(2) G. BIVONA, *Affitto di fondi rustici. Affitto al coltivatore diretto. Il contratto d'affitto*, in *Il cod. civ. Commentario*, diretto da P. SCHLESINGER, Milano, 1995, 228.

(3) A. CORSARO, *I nuovi patti agrari*, Milano, 1982, 80.

(4) P. FANILE, in *La riforma dei contratti agrari*, Napoli, 1982, 158.

(5) A. JANNUZZI, *I contratti agrari*, Milano, 1982, 92.

(6) G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1984, 41.

Cass. Sez. Un. Civ. - 8-4-2008, n. 9041 - Criscuolo, pres. f.f.; Bernini, est.; Martone, P.M. (conf.) - Chinca e a. (avv. Gateano) c. Coop. Rinascita Sociale a.r.l. e a. (Cassa e dichiara giurisdizione Trib. Salerno 20 giugno 2006)

**Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazioni speciali - Espropriazioni parziali - Espropriazione parziale - Nozione e presupposti - Unitaria destinazione economica - Rilevanza - Fattispecie relativa a suoli destinati ad azienda agricola.** (L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 40)

*Nell'espropriazione parziale regolata dall'art. 40 della l. 25 giugno 1865, n. 2359, va compresa ogni ipotesi di diminuzione di valore (nella specie interclusione) della parte non interessata dall'espropriazione, con necessario riferimento al concetto unitario di proprietà ed al nesso di funzionalità tra ciò che è stato oggetto del provvedimento ablativo e ciò che è rimasto nella disponibilità dell'espropriato, tanto più ove si tratti di suoli a destinazione agricola, in cui rileva l'unitarietà costituita dalla destinazione a servizio dell'azienda agricola (1).*

(Omissis)

Il ricorso denuncia un conflitto reale negativo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 362 c.p.c., comma 2, n. 1. Sia il giudice ordinario, che il giudice amministrativo declinano la giurisdizione, dando applicazioni contrastanti delle norme in tema di riparto delle giurisdizioni.

Va premesso che la questione di giurisdizione, per sua natura, trascende l'interesse particolare dei contendenti, onde i poteri cognitivi della Suprema Corte, nell'esame di detta questione, debbono estendersi agli accertamenti di fatto, come desumibili dagli atti del giudizio (Cass. 17 ottobre 2003, n. 15559): il principio va applicato anche nell'ipotesi in cui la questione sia sottoposta alle Sezioni Unite, mediante ricorso per conflitto di giurisdizione tra il giudice ordinario ed il giudice amministrativo (Cass. 19 febbraio 2007, n. 3723).

L'esame degli atti, integrato da quanto emerge nelle ricostruzioni operate dalle decisioni declinatorie di giurisdizione, convince che della causa debba conoscere il giudice ordinario.

Va in primo luogo esattamente qualificata l'azione intrapresa dai proprietari, per il danno da essi subito a causa della lamentata interclusione del fondo di loro proprietà, a seguito dei lavori per l'esecuzione dell'opera di pubblica utilità.

È da sottolineare che il terreno interessato dalle opere, successivamente all'occupazione, è stato fatto oggetto, per espresa dichiarazione degli attori (sia nell'atto di citazione davanti al Tribunale ordinario, che nel ricorso davanti al T.A.R.), di decreto di espropriazione. È pur vero che nel giudizio non viene contestata la procedura espropriativa, ma questo non autorizza certo a etichettare la fattispecie - come ha ritenuto il giudice amministrativo - nella categoria «occupazione usurpativa». L'avvenuto esproprio di parte della proprietà degli attori in giudizio, proprio perché non contestato, smentisce che si sia in presenza di comportamento dell'amministrazione (o di un soggetto equiparato) del tutto avulso dall'esercizio del potere.

La riconduzione dell'oggetto del giudizio alla materia urbanistica, compiuta dal giudice ordinario, pecca invece di semplicismo, in quanto è pur vero che il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 34, ha attribuito la materia urbanistica alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ma la stessa disposizione, al comma 3, n. 2, fa salva la giurisdizione del giudice ordinario riguardo alla determinazione delle indennità espropriative.

La pretesa risarcitoria azionata dagli attuali ricorrenti deve essere correttamente inquadrata nella fattispecie regolata dalla l. 25 settembre 1865, n. 2359, art. 40, che riconosce un'indennità di tipo espropriativo, che spetta alla giurisdizione del giudice ordinario.

Le due diverse pretese comprese nella domanda, rispettivamente attinenti, da un lato, ai profili irreversibili di danno subiti dalla parte residua della proprietà, a causa dell'interclusione della medesima dopo l'espropriazione, ed alla definitiva perdita di piante, e dall'altro alla episodica mancata percezio-

ne di frutti durante il periodo di occupazione, non possono che trovare riconoscimento nei concetti di espropriazione ed occupazione parziale.

Nella fattispecie regolata dall'art. 40, va ricompresa ogni ipotesi di diminuzione di valore della parte non interessata dall'espropriazione: si prescinde, in tale valutazione, dal dato catastale della particella, dovendosi riferire al concetto di proprietà e al nesso funzionale tra ciò che è stato oggetto del provvedimento ablativo e ciò che è rimasto nella disponibilità dell'espropriato (Cass. 24 settembre 2007, n. 19570), tanto più ove si tratti di suoli a destinazione agricola, in cui rileva l'unitarietà costituita dalla destinazione a servizio dell'azienda agricola (Cass. 14 maggio 1998, n. 4848; 15 luglio 1977, n. 4404). Nella specie i ricorrenti lamentano l'interclusione sia della residua particella n. 301, ma anche della distinta particella tuttavia dagli stessi considerata come compendio unitariamente coltivabile e non più raggiungibile a piedi o con mezzi meccanici.

Non rileva la precisazione introdotta dai ricorrenti davanti al T.A.R., per cui l'indennità per la parte espropriata del fondo sarebbe stata calcolata in base al d.l. n. 333 del 1992, art. 5 bis, conv. in legge n. 359 del 1992, senza riferimento al danno alla parte residua: il danno alla residua proprietà può trovare riconoscimento solo nel quadro della perdita di valore della parte non interessata dal provvedimento ablativo, secondo il metodo tracciato dall'art. 40, con le regole di competenza e i termini di proponibilità dell'azione che gli sono propri, ed i cui principi sono applicabili anche nella vigenza di successivi criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione (Cass. 23 novembre 2004, n. 22110; 25 ottobre 2000, n. 14031; 18 febbraio 2000, n. 1806).

Venendo all'altro aspetto della domanda, quella inerente la perdita dei frutti, la pretesa, sia essa attinente alla parte di fondo espropriata o a quella limitrofa rimasta in proprietà dei ricorrenti, può trovare riconoscimento solo nell'ambito dell'indennità di occupazione.

L'indennità di occupazione legittima, preordinata all'esproprio di un'area, deve liquidarsi in una percentuale corrispondente ai frutti della somma che sarebbe stata corrisposta all'espropriato per l'ablazione subita: nel caso di espropriazione parziale, tale percentuale va calcolata sull'indennità di espropriazione computata tenendo conto anche del decremento di valore subito dalla parte dell'immobile rimasta in proprietà dell'espropriato (Cass. 9 novembre 2004, n. 21352). Versandosi in materia indennitaria, la giurisdizione compete al giudice ordinario.

Va affermata la giurisdizione del giudice ordinario, e cassata la sentenza del Tribunale di Nocera Inferiore del 31 maggio 2003, cui va rinviata la causa, anche per la regolazione delle spese di questo giudizio.

(Omissis)

(1) L'ESPROPRIO PARZIALE E LE AREE AGRICOLE. AFFINAMENTI CONTINUI NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

È opportuno premettere alla disamina del merito della questione che, con la presente pronuncia a Sezioni Unite, la Cassazione ha preliminarmente risolto un asserito conflitto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo relativamente ad una fattispecie di espropriazione parziale di area agricola. Nella specie, i ricorrenti, soggetti passivi di una procedura espropriativa che aveva avuto ad oggetto solo una porzione del terreno di loro proprietà, chiedevano il risarcimento del danno a loro cagionato dall'interclusione della restante parte dell'area a seguito dei lavori per la realizzazione dell'opera di pubblica utilità.

Tralasciando in questa sede l'analisi delle argomentazioni giuridiche che hanno portato la Suprema Corte ad

affermare la giurisdizione del giudice ordinario (1), la pronuncia in esame fornisce un'utile occasione per richiamare quelli che sono i contorni principali dell'istituto dell'espropriazione parziale e per dar conto degli indirizzi interpretativi della giurisprudenza di legittimità in materia, anche nel confronto con le nuove disposizioni del T.U. espropri di cui al d.p.r. 327/2001 e s.m.i.

A tale riguardo, è però necessario muovere da quanto statuito all'art. 40 della l. 25 giugno 1865, n. 2359, che, come noto, trova ancora applicazione relativamente a tutte le fattispecie espropriative la cui pubblica utilità sia stata dichiarata anteriormente al 30 giugno 2003 (come nel caso qui in esame) (2). Ai sensi della norma indicata, in caso di espropriazione parziale, l'indennità deve risultare dalla differenza tra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile prima dell'esproprio ed il giusto prezzo della residua parte di esso dopo l'espropriazione.

Affinché l'indennità di esproprio possa essere calcolata sulla base del predetto meccanismo, è poi compito del giudice di merito accertare che ricorra la duplice «ulteriore condizione (...), che la parte residua del fondo sia intimamente collegata con quella espropriata da un vincolo strumentale ed obiettivo, tale da conferire all'intero immobile unità economica e funzionale, e che il distacco di una parte di esso influisca, oggettivamente, in modo negativo sulla parte residua» (3).

Posta la sussistenza di tale vincolo economico-funzionale tra le due parti del fondo, la giurisprudenza della Corte è inoltre chiara nell'affermare che, in ogni caso, ogni diminuzione di valore della parte residua del fondo sia indennizzabile esclusivamente in forza di un nesso di causalità diretta ed immediata vuoi con «l'espropriazione (e, cioè, con lo scorporo vero e proprio dell'area occupata), vuoi con l'esecuzione dell'opera pubblica o l'esercizio della pubblica funzione o del pubblico servizio cui l'opera stessa risulta destinata». Si dovrà, al contrario, escludere la compensazione di ogni diminuzione di valore che tragga origine da cause diffe-

renti (così, ad esempio, le limitazioni legali della proprietà – quali l'osservanza di distanze tra le costruzioni e vicini tracciati stradali, la c.d. fascia di rispetto – che, essendo di imposizione generale, gravano su di un bene anche a prescindere da un procedimento espropriativo) (4).

Queste affermazioni sono l'espressione di principi che – è bene ribadire – valgono ancor oggi nel nuovo regime espropriativo.

Tanto premesso, il meccanismo di calcolo differenziale deve essere coordinato con il criterio indennitario applicabile per legge in relazione alla destinazione dell'area oggetto di esproprio, al fine di pervenire così ad un'unica indennità comprensiva dell'intera diminuzione patrimoniale subita dal soggetto passivo della procedura ablativa.

In tal senso, nel caso di un'espropriazione di un'area edificabile, l'indennità da corrispondere al privato andrà pertanto calcolata sottraendo al valore di mercato dell'intero bene (che, come noto, a seguito delle modifiche apportate al Testo Unico espropri dalla l. 24 dicembre 2007, n. 244, legge finanziaria per il 2008, costituisce il nuovo criterio di determinazione dell'indennità espropriativa per aree edificabili ai sensi dell'art. 37, commi 1 e 2) il valore della parte residua (5).

Ma il caso che qui più rileva è quello concernente le aree agricole.

Per tali aree, il discorso deve essere affrontato sotto un diverso punto di vista, atteso infatti che per tale tipologia di aree la normativa dell'indennizzo espropriativo viene comunemente considerata quasi di carattere speciale, in quanto volta non solo alla tutela del diritto di proprietà ma anche a valori afferenti all'impresa ed al lavoro agricolo (6).

Sul punto, mette conto anzitutto evidenziare di come la giurisprudenza della Corte di cassazione si sia nel tempo consolidata nell'affermare il carattere generale del criterio di stima differenziale previsto dall'art. 40 della legge n. 2359 del 1865 e la sua applicabilità – un

(1) I ricorrenti avevano adito correttamente il giudice ordinario, poiché oggetto della loro azione non era la dichiarazione di illegittimità della procedura espropriativa, bensì solamente il risarcimento del danno da interclusione di parte del proprio fondo riportato in esito alla procedura ablativa. Il Tribunale adito, peraltro, erroneamente declinava la propria giurisdizione in merito alla controversia, in quanto, a suo dire, la fattispecie era riconducibile alla materia urbanistica, di competenza, come noto, del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 34, d.lgs. 80/1998. Il T.A.R., a sua volta, dichiarava la carenza della propria giurisdizione, in quanto nella fattispecie era ravvisabile un caso di occupazione usurpativa, materia su cui è compito dell'autorità ordinaria statuire, alla luce di quanto affermato nella nota sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204, in *Giur. it.*, 2005, 917. Nella pronuncia in esame, la Suprema Corte ha pertanto affermato la giurisdizione del giudice ordinario, peraltro non sul presupposto individuato dal g.a. che nel caso in esame si fosse verificata un'occupazione usurpativa (nella specie risultava infatti essere stato emesso valido ed efficace decreto di esproprio), bensì sul più corretto presupposto che la giurisdizione del g.o. viene espressamente fatta salva dallo stesso art. 34, comma 3, n. 2, d.lgs. 80/1998 - invocato dal g.o. per affermare la giurisdizione del g.a. - in ordine ad ogni controversia circa la determinazione dell'indennità espropriativa.

(2) Si rammenta che in ordine ai procedimenti espropriativi in cui la pubblica utilità sia stata dichiarata successivamente al 30 giugno 2003, trova applicazione la norma di cui all'art. 33, d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 e s.m.i., c.d. Testo Unico degli espropri. La nuova norma, peraltro, nel disciplinare il criterio di calcolo del valore del bene abitato non contiene più alcun riferimento al criterio di valutazione differenziale (previsto invece nel precedente regime, come si vedrà più avanti nel testo), limitandosi ad affermare che «nel caso di esproprio parziale di un bene unitario, il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della relativa diminuzione di valore». Tale nuova impostazione della norma sembrerebbe dunque essere stata ispirata da quell'orientamento giurisprudenziale – si veda,

ad es. Cass. Sez. I Civ. 1° dicembre 2000, n. 15359, in *www.leggiditaliaprofessionale.it*, e 1° dicembre 1999, n. 13387, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 2492 – secondo il quale il meccanismo di cui all'art. 40 non deve essere considerato vincolante, potendosi raggiungere il medesimo risultato attraverso alternative operazioni matematiche che comunque conducano al medesimo risultato algebrico (ad esempio sommando il valore venale della parte espropriata con il minor valore della parte residua). Anche la Corte costituzionale con ordinanza del 1° ottobre 2003, n. 305, in *Giur. cost.*, 2003, 2826 ha supportato tale linea di pensiero, con specifico riferimento alle ipotesi in cui la procedura espropriativa incida su un'area agricola su cui è presente un'azienda agricola.

(3) Indirizzo pacifico in tal senso, si veda, *ex multis*, Cass. Sez. I Civ. 11 febbraio 2008, n. 3175, nonché Cass. Sez. I Civ. 30 novembre 2007, n. 25011, entrambe in *www.leggiditaliaprofessionale.it*.

(4) In tal senso, si vedano *ex multis*, Cass. Sez. I Civ. 7 febbraio 2008, n. 2938 in *www.leggiditaliaprofessionale.it*, nonché 8 febbraio 2006, n. 2810 in Rep. *Foro it.*, 2006, voce espropriazione p.p.i., n. 190.

(5) Applicando il precedente criterio di calcolo dell'indennità espropriativa di un'area edificabile, invece, la somma spettante al privato in caso di esproprio parziale veniva determinata sottraendo dal valore dell'intero immobile prima dell'espropriazione il valore della parte restante per poi applicare al risultato ottenuto il criterio dell'art. 5 bis, commi 1 e 2, della legge n. 359 del 1992. In altre parole, si andavano a sommare il valore ottenuto e il reddito dominicale rivalutato e diviso per due (con l'eventuale riduzione del 40 per cento in caso di rifiuto dell'indennità).

(6) Su tali premesse va letta infatti la disposizione di cui all'art. 17 della legge 865/1971 (oggi art. 42, d.p.r. 327/2001 e s.m.i.), in cui, come noto, è prevista la corresponsione di una indennità aggiuntiva (rispetto a quella spettante al proprietario) in favore del coltivatore fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante, nonché la disposizione di cui all'art. 15, in cui si fa espresso riferimento all'incidenza della procedura ablativa sull'esercizio dell'azienda agricola quale parametro cui commisurare l'indennità di espropriazione.

tempo controversa – anche ai casi di esproprio di terreni agricoli. Ferma restando, quindi, la possibilità astratta di applicazione del suddetto criterio differenziale, occorre in concreto esaminare in primo luogo quali siano le condizioni di operatività dello stesso, e in secondo luogo come questo venga a coordinarsi con il criterio indennitario previsto dagli artt. 15 e 16 della legge 865/1971 (oggi dall'art. 40, comma 1 e comma 3, d.p.r. 327/2001 e s.m.i.).

Sotto il primo profilo, come si è detto, la giurisprudenza di legittimità richiede che il giudice di merito accerti la sussistenza del duplice requisito della unitarietà economica e funzionale e dell'oggettiva incidenza negativa del distacco conseguente all'esproprio sulla parte di terreno non interessata dallo stesso, e ciò anche nel caso in cui le due differenti parti del fondo facciano entrambe capo ad un'unica azienda agricola, atteso che l'appartenenza ad una medesima azienda non assicura di per sé l'esistenza del richiesto vincolo economico-funzionale (7).

Quanto alla questione del coordinamento dell'art. 40 della legge 2359/1865 con gli artt. 15 e 16 della legge 865/1971, per costante giurisprudenza è stato rinvenuto tra la norma di cui all'art. 40 e quella di cui all'art. 15 un rapporto di *genus ad speciem*, con la conseguenza che, in caso di esproprio parziale di un'area agricola, l'esproprio ha diritto all'indennità «direttamente in forza della legge n. 865 del 1971, artt. 15 e 16 e non dell'art. 40 della legge fondamentale sulle espropriazioni» (8). In altri termini, il carattere speciale di quanto prescritto all'art. 15, legge 865/71 – ossia, parametrare la determinazione dell'indennità di esproprio al pregiudizio subito dall'azienda agricola che insiste sul fondo ablato – impone al giudice di tener conto nelle proprie valutazioni di un fattore in più (l'azienda agricola) rispetto a quanto avviene per le aree edificabili. Va tenuto tuttavia fermo il principio dell'esclusione dalla quantificazione dell'indennità di ogni ulteriore pregiudizio – soprattutto a carattere personale ovvero indiretto – subito dall'azienda (si pensi all'avviamento o al lucro cessante), poiché, «il mancato reddito può apprezzarsi nella valutazione dell'indennità (...) soltanto se ed in quanto costituisca un pregiudizio conseguente ad una diminuzione o perdita di un valore in precedenza proprio dell'immobile stesso» (9).

Non v'è dubbio che tale principio possa estendersi anche al nuovo T.U. espropri il quale, atteso il carattere compilativo delle disposizioni sull'indennità, non poteva introdurre alcunché di nuovo. In altre parole, ad istituire il rapporto tra *genus* (art. 33, d.p.r. 327/2001 e s.m.i.) e *species* (art. 40, d.p.r. 327/2001, cit.) non si sbaglia anche nel nuovo regime espropriativo e l'operatore di fronte ad un'azienda agricola trova ampiamente la base normativa su cui fondare le proprie valutazioni (in particolare, il comma 1 dell'art. 40, d.p.r. 327/2001, cit.).

Da ultimo, relativamente al coordinamento tra l'applicazione del criterio differenziale (10) di cui all'art. 40,

legge n. 2359/1865 e il criterio di determinazione dell'indennità previsto dalla legge a seconda della destinazione urbanistica dell'area, è di interesse in questa sede richiamare quanto statuito in Cass. civ. n. 3175/2008 (cfr. nota 3) per le implicazioni pratiche che ne potrebbero scaturire.

Nella fattispecie è stata affermata la natura agricola di un'area qualificata come edificabile dagli strumenti urbanistici, in quanto la porzione di terreno rimasta in proprietà al privato espropriato, sia per le ridotte dimensioni che per la sua ubicazione, aveva perso ogni possibilità edificatoria da parte del proprietario, con la conseguenza che la stessa restava di fatto utilizzabile solo a scopi agricoli. Più precisamente, nella parte motiva della pronuncia è dato leggere che se, da un lato, detta area residua ben potrebbe continuare a considerarsi (ma solo astrattamente) come edificabile, dall'altro lato a nulla rilevarebbero a tale scopo «le possibili astratte destinazioni dell'area in base alla previsione del P.R.G. (11)(...), dovendo la società ricorrente al contrario dimostrare che ciascuna di dette utilizzazioni era egualmente possibile – ed ancora prima consentita dallo strumento urbanistico – con riferimento ad un'area avente un'estensione di soli 608 mq, ubicata sotto il livello stradale e contigua ad un edificio postale; (...) in presenza di tali caratteristiche il valore del fondo restava limitato al suo possibile sfruttamento agricolo, come del resto confermava la circostanza che lo stesso era stato sostanzialmente abbandonato dalla proprietaria».

In buona sostanza, a giudizio della Corte – che nella fattispecie ha confermato quanto già in precedenza espresso dal giudice di merito – ricorrendo determinate condizioni, e in assenza di prova contraria, sarebbe possibile affermare in via presuntiva l'*inedificabilità (di fatto)* di un'area formalmente edificabile. Ciò quale conseguenza di un'espropriazione parziale, in tal modo superando quelle che sono le previsioni degli strumenti urbanistici – che in via ordinaria costituiscono parametro cui rapportare la determinazione dell'indennità di esproprio – e pur nel riconoscimento al privato, nella fattispecie in esame, di una somma maggiore di quella che altrimenti gli verrebbe corrisposta per l'espropriazione parziale di un'area edificabile (12).

Massimo Busà

\*

(7) Su tale linea di pensiero si muove ad esempio Cass. Sez. I Civ. 21 maggio 2007, n. 11782, in Rep. *Foro it.*, 2007, voce espropriazione p.p.i., n. 100, cui può essere utile rinviare per una esaustiva disamina delle argomentazioni espresse dal giudice di legittimità sul punto, nonché in questa Riv., 2008, 265, con nota di A. CIMELLARO, *La tutela del lavoro e dell'azienda agricola nell'espropriazione per pubblica utilità*.

(8) Così Cass. Sez. I Civ. n. 11782/2007, cit.

(9) Cass. Sez. I Civ. n. 11782/2007, cit.

(10) Ovvero di altro criterio equivalente (si veda quanto esposto in nota 2).

(11) Nello specifico lo strumento urbanistico prevedeva l'utilizzazione dell'area per la realizzazione di centri culturali, teatri, parcheggi e per ogni altra iniziativa rientrante nella destinazione urbanistica della zona.

(12) A tale conclusione, peraltro, può giungersi con esclusivo riferimento alle espropriazioni di aree edificabili cui non siano applicabili i nuovi e più soddisfatti criteri di determinazione dell'indennità ai sensi del novellato art. 37, commi 1 e 2, d.p.r. 327/2001 e s.m.i.



Cass. Sez. Lav. - 3-4-2008, n. 8650 - De Luca, pres.; Morcavallo, est.; Fucci, P.M. (conf.) - INPS (avv. Coretti e altri) c. Faggiano (avv. Concetti). (Cassa e decide nel merito App. Lecce 13 dicembre 2004)

**Previdenza sociale - Assicurazioni generali obbligatorie - Rapporto assicurativo - Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli - Provvedimento definitivo di iscrizione, non iscrizione o cancellazione - Applicabilità dell'art. 47, comma 5 del d.p.r. n. 639 del 1970 - Esclusione - Fondamento - Conseguenze - Termine di centoventi giorni per la proposizione dell'azione giudiziaria - Decorrenza - Dalla definizione del procedimento amministrativo contenzioso - Silenzio serbato dall'autorità preposta alla decisione del ricorso - Rilevanza.** (D.p.r. 30 aprile 1970, n. 639, art. 7, comma 5; d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375, art. 11; d.l. 3 febbraio 1970, n. 7; l. 11 marzo 1970, n. 83, art. 22; d.l. 19 settembre 1992, n. 384; l. 14 novembre 1992, n. 438, art. 4)

*In tema di controversie concernenti i provvedimenti definitivi di iscrizione, non iscrizione o cancellazione nell'elenco nominativo degli operai agricoli non si applica - in ragione della specialità della materia, caratterizzata (come evidenziato da Corte cost. n. 192 del 2005) da peculiari esigenze di celerità della procedura di accertamento - la regola generale prevista dall'art. 47, comma 5 del d.p.r. n. 639 del 1970, secondo la quale l'Istituto previdenziale ha l'obbligo di comunicare ai richiedenti il provvedimento adottato sulla domanda di prestazione corredato delle indicazioni sui gravami proponibili, sui termini e sugli organi competenti per l'impugnazione, nonché, più in generale, sui presupposti ed i termini per l'espletamento dell'azione giudiziaria, e nella cui mancanza non può operare la decadenza sostanziale prevista in caso di proposizione dell'azione giudiziaria oltre i termini di legge. Ne consegue che, nello specifico settore, il termine decadenza di centoventi giorni per l'esercizio dell'azione giudiziaria decorre dalla notifica all'interessato del provvedimento conclusivo ove adottato nei termini previsti dall'art. 11 del d.lgs. n. 375 del 1993, ovvero dalla scadenza dei medesimi termini, previsti per la pronuncia della decisione, nel caso del loro inutile decorso, assumendo l'inerzia dell'autorità amministrativa valore di provvedimento tacito di rigetto, conosciuto ex lege dall'interessato (1).*

(Omissis)

L'INPS, con il motivo di ricorso, deduce violazione e falsa applicazione del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, art. 22, convertito, con modifiche, dalla l. 11 marzo 1970, n. 83, della l. 11 agosto 1973, n. 533, art. 8 e, in connessione con questi, dell'art. 15 preleggi, dell'art. 148 disp. att. c.p.c., nel testo introdotto dalla legge n. 533 del 1973, art. 9, nonché del d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375, art. 11, oltre a vizio di motivazione.

Critica la sentenza impugnata per non avere tenuto conto che la norma da ultimo citata assegna all'inutile decorso dei termini, da essa stabiliti per la decisione del ricorso, valore di provvedimento tacito di rigetto, che deve ritenersi legalmente conosciuto dal destinatario in coincidenza con lo scadere dei termini anzidetti, conseguendone che (anche) dalla definizione in questa forma del procedimento amministrativo contenzioso decorre il termine di 120 giorni per opporsi in sede giudiziaria al provvedimento di non iscrizione ovvero di cancellazione.

Il motivo è fondato.

Questione controversa tra le parti è la individuazione del *dies a quo* di decorrenza del termine stabilito dal d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, art. 22, convertito nella l. 11 marzo 1970, n. 83, per l'esercizio dell'azione giudiziaria intesa a contestare i provvedimenti amministrativi (lesivi di diritti) adottati in materia di collocamento e di accertamento dei lavoratori agricoli. A norma dell'art. 22 cit., contro i provvedimenti definitivi adottati in applicazione del predetto decreto, da cui derivi una lesione di diritti soggettivi, l'interessato può proporre azione giudiziaria nel termine di 120 giorni dalla notifica o dal momento in cui ne abbia avuto conoscenza.

Successivamente l'art. 11 del d.lgs. n. 375 del 1993 ha previsto nel comma 1 la facoltà di proporre contro detti provvedimenti, entro il termine di trenta giorni, ricorso alla Commissione provinciale per la manodopera agricola, che decide entro novanta giorni. Decorso inutilmente detto termine, il ricorso si intende respinto. Il secondo comma dello stesso articolo prevede che contro le decisioni della Commissione provinciale l'interessato può proporre entro trenta giorni ricorso alla commissione centrale (ora dell'IN-

PS) che decide entro novanta giorni. Decorso inutilmente detto termine, il ricorso si intende respinto.

È noto che la giurisprudenza di questa Corte, con orientamento ormai consolidato, considera la disposizione di cui all'art. 22 cit. tuttora vigente (non essendo stata implicitamente abrogata, in particolare, dall'art. 148 disp. att. c.p.c.) ed afferma, altresì, che il termine di 120 giorni ha natura di decadenza sostanziale, così da non essere suscettibile di sanatoria ex art. 8, legge n. 533 del 1973 (fra tante, Cass. 1° ottobre 1997, n. 9595; 21 aprile 2001, n. 5942; 8 novembre 2003, n. 16803; 10 agosto 2004, n. 15460; 18 maggio 2005, n. 10393).

Questa interpretazione è stata ritenuta dalla Corte costituzionale (sentenza n. 192 del 2005) non confliggente con i precetti degli artt. 3 e 38 Cost., in base al rilievo che la previsione degli indicati termini decadenziali, per contestare in sede giurisdizionale i provvedimenti di iscrizione o di mancata iscrizione dagli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, ovvero di cancellazione dagli elenchi suddetti, è giustificata dall'esigenza di accertare nel più breve tempo possibile la sussistenza del diritto, avuto riguardo al fatto che l'atto di iscrizione costituisce presupposto per l'accesso alle prestazioni previdenziali collegate al solo requisito assicurativo, quali l'indennità di malattia e di maternità, e titolo per l'accredito, in ciascun anno, dei contributi (corrispondenti al numero di giornate di iscrizione negli elenchi stessi).

In questo quadro normativo, il riferimento dell'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970 ai provvedimenti definitivi va inteso come comprensivo sia del provvedimento degli organi preposti alla gestione degli elenchi, che siano divenuti definitivi perché non fatti oggetto di tempestivo gravame amministrativo, sia dei provvedimenti che abbiano acquisito la suddetta caratteristica di definitività in esito al procedimento amministrativo contenzioso.

La disposizione dell'art. 11 del d.lgs. n. 375 del 1993, modificando la disciplina posta dall'art. 17 della legge del 1970 - che assegnava al silenzio dell'amministrazione valore di accoglimento del ricorso - esprime chiaramente l'intento del legislatore di attribuire all'inutile decorso del tempo il valore legale tipico di un provvedimento amministrativo di rigetto.

Pertanto, secondo tale sistema, vale la regola della notifica per le decisioni espresse - salva la possibilità per l'Istituto previdenziale, che eccepisca la decadenza, di provare che il lavoratore ne ha acquisito conoscenza prima della loro comunicazione formale -, mentre per l'ipotesi di decisione tacita di rigetto vale la regola, alternativa, del momento in cui l'interessato «ne abbia avuto conoscenza», momento che va identificato nella scadenza dei termini stabiliti per provvedere sul ricorso, trattandosi di scadenza prevista direttamente dalla legge e che deve, pertanto, ritenersi *ipso iure* conosciuta o, comunque, conoscibile dall'interessato medesimo.

Non rileva, invece, stante la richiamata specialità della materia e considerate le peculiari esigenze di celerità della procedura di accertamento (evidenziate anche dalla Corte costituzionale nella predetta decisione), la regola prescritta, in via generale, per le prestazioni previdenziali, dall'art. 47, comma 5, del d.p.r. 30 aprile 1970, n. 47 (nel testo modificato dal d.l. n. 384 del 1992, art. 4, convertito in l. 14 novembre 1992, n. 438), che impone all'Istituto l'obbligo di indicare ai richiedenti le prestazioni, o ai loro danti causa, nel comunicare il provvedimento adottato sulla domanda di prestazione, i gravami che possono essere proposti, a quali organi debbono essere presentati ed entro quali termini, nonché di precisare i presupposti ed i termini per l'esperimento dell'azione giudiziaria, sì che in mancanza di tali indicazioni contenute nel provvedimento di rigetto della domanda amministrativa non può operare la decadenza sostanziale conseguente alla mancata proposizione dell'azione giudiziaria entro determinati termini decorrenti dalla comunicazione della decisione del ricorso amministrativo ovvero dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronuncia di tale decisione (cfr. Cass. 15 novembre 2004, n. 21595; 15 dicembre 2005, n. 27672).

In conclusione, per quanto specificamente attiene all'ipotesi di avvenuta presentazione di ricorso amministrativo avverso il provvedimento adottato in materia di accertamento degli operai agricoli e avverso la non iscrizione, deve affermarsi il principio per cui nel caso di avvenuta presentazione dei ricorsi amministrativi previsti dal d.lgs. n. 375 del 1993, art. 11, il termine di 120 giorni per l'esercizio dell'azione giudiziaria, stabilito dal d.l. n. 7 del 1970, art. 22, decorre dalla definizione del provvedimento amministrativo contenzioso, definizione che coincide con la data di notifica all'interessato del provvedimento conclusivo espresso, se adottato nei termini previsti dall'art. 11 citato, ovvero con la scadenza di questi stessi termini nel caso di loro inutile decorso, dovendosi equiparare l'inerzia della competente autorità a un provvedimento tacito di rigetto, conosciuto *ex lege* dall'interessato al

verificarsi della descritta evenienza.

In questo senso, d'altra parte, si è espressa questa Corte con orientamento ormai consolidato, che va ribadito in questa sede (cfr. Cass. 16 gennaio 2007, n. 813; 5 febbraio 2007, n. 2373; 23 febbraio 2007, n. 5906; 2 ottobre 2007, n. 20668; in senso contrario, in precedenza, Cass. 9 febbraio 2006, n. 2853; 22 febbraio 2006, n. 3882).

Giudicando alla stregua degli esposti principi la situazione controversa, è agevole rilevare che, secondo il non contestato accertamento del giudice di merito, la lavoratrice, cancellata dagli elenchi dei lavoratori agricoli, aveva sperimentato i previsti rimedi amministrativi, mentre l'azione giudiziaria era stata proposta dopo la scadenza del termine di centoventi giorni dal momento in cui era divenuto definitivo il provvedimento di cancellazione, in esito alla conclusione del procedimento contenzioso nel senso del silenzio rigetto del proposto gravame.

Giuridicamente errata è, dunque, da ritenere la decisione della Corte territoriale, nella parte in cui ha considerato tempestiva l'azione giudiziaria, facendone conseguire l'affermazione della sussistenza del diritto all'iscrizione.

È da aggiungere che la definizione del procedimento contenzioso nei sensi ora precisati segna la soglia oltre la quale la presentazione di un ricorso tardivo, pur restando rilevante ai fini della procedibilità dell'azione giudiziaria, non può essere recuperata per lo spostamento in avanti del *dies a quo* del ripetuto termine di decadenza, così come irrilevante, agli stessi fini, resta la decisione tardiva sul ricorso, che è intervenuta nel caso di specie - per quanto accertato nella sentenza qui impugnata - in data 29 maggio 2002, cioè ben oltre la proposizione della domanda giudiziale, si da non costituire - come riconosce la stessa sentenza - una «riapertura» del termine decadenziale.

Ne consegue che il ricorso va accolto; e, non ricorrendo la necessità di ulteriori accertamenti di fatto, la Corte può provvedere alla decisione del merito con il rigetto della domanda della lavoratrice.

(Omissis)

(1) ANCORA SUL TERMINE DI DECADENZA DALL'AZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA DI ISCRIZIONE NEGLI ELENCHI NOMINATIVI DEI LAVORATORI AGRICOLI.

La questione della decorrenza del termine stabilito dall'art. 22 del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito, con modifiche, nella l. 11 marzo 1970, n. 83, per l'esercizio dell'azione giudiziaria contro i provvedimenti definitivi in materia di iscrizione, non iscrizione negli o cancellazione dagli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, ha formato più volte oggetto di esame da parte della S.C. che si è pronunciata, come vedremo - dopo la fondamentale decisione n. 813 del 16 gennaio 2007, che ha fissato in materia, alcuni punti fondamentali (1) -, in senso che può ritenersi ormai consolidato.

La Cassazione torna ad occuparsi dell'argomento, con la sentenza in epigrafe, sollecitata da un ricorso dell'INPS col quale si sostiene l'erroneità della decisione di Corte di app. di Lecce 13 dicembre 2004, secondo la quale, invece, la decorrenza del termine di cui all'art. 22 cit., è subordinata all'adozione di un provvedimento amministrativo formale, da portare a conoscenza dell'interessato, in base a quanto disposto dall'art. 47, comma 5, d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639 (nel testo modificato dall'art. 4 del d.l. n. 384 del 1992, conv. in l. 14 novembre 1992, n.

438) - che impone all'Istituto l'obbligo di indicare ai richiedenti le prestazioni, nel comunicare il provvedimento adottato sulla domanda di prestazione, i gravami che possono essere proposti, a quali organi debbono essere presentati ed entro quali termini precisando, altresì, i presupposti ed i termini per l'esperimento dell'azione giudiziaria - mentre, nella specie, il procedimento aperto dal ricorso presentato dalla lavoratrice ai sensi del d.lgs. n. 375 del 1993, art. 11, si era concluso senza che l'autorità competente si fosse espressamente pronunciata nel termine di novanta giorni previsto da detto articolo (2). Il motivo sostanziale del ricorso dell'Istituto è che la decisione impugnata non tiene conto che la norma dell'art. 11, d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375 «assegna, all'inutile decorso dei termini, da essa stabiliti per la decisione del ricorso, valore di provvedimento tacito di rigetto, che deve ritenersi legalmente conosciuto dal destinatario in coincidenza con lo scadere dei termini anzidetti; conseguentemente che (anche) dalla definizione in questa forma del procedimento amministrativo contenzioso decorre il termine di 120 giorni per opporsi in sede giudiziaria al provvedimento di non iscrizione, ovvero di cancellazione».

La sentenza in commento ha adottato la propria decisione in merito, seguendo il percorso argomentativo già tracciato dalla sopra citata decisione della Cassazione n. 813 del 2007 - esplicitamente richiamata in motivazione - ribadendo:

1) che l'orientamento giurisprudenziale della S.C. considera la disposizione dell'art. 22 cit. tuttora vigente (non essendo stata implicitamente abrogata, in particolare dall'art. 148 disp. att. c.p.c.) e che il termine di 120 giorni in essa previsto ha natura di decadenza sostanziale, così da non essere suscettibile di sanatoria ex art. 8, legge n. 533 del 1973 (3);

2) che tale interpretazione è stata ritenuta da Corte cost. 10 maggio 2005, n. 192 (4) non confliggente con i precetti degli artt. 8 e 38 Cost. in base al rilievo che la previsione degli indicati termini decadenziali è giustificata dall'esigenza di accertare nel più breve tempo possibile la sussistenza del diritto all'iscrizione negli elenchi che costituisce presupposto per il successivo accesso alle prestazioni previdenziali;

3) che il riferimento dell'art. 22, d.l. n. 7 del 1970 cit. ai provvedimenti definitivi va inteso come comprensivo sia dei provvedimenti divenuti definitivi perché non contestati, sia di quelli che abbiano acquisito il carattere di definitività in esito al procedimento amministrativo contenzioso;

4) che la disposizione dell'art. 11, d.lgs. n. 375 del 1993, modificando la precedente normativa che assegnava al silenzio dell'amministrazione valore di accoglimento del ricorso, esprime chiaramente l'intento del legislatore di attribuire all'inutile decorso del tempo il valore legale tipico di un provvedimento amministrativo di rigetto;

5) che, pertanto, secondo tale sistema vale la regola della notifica per le decisioni espresse mentre per l'ipotesi di decisione tacita di rigetto vale la regola, alternativa, del momento in cui l'interessato «ne abbia avuto conoscenza», momento che va identificato nella scadenza dei termini stabiliti per provvedere sul ricorso, trattandosi di scadenza prevista direttamente dalla legge e che, pertanto, deve ritenersi *ipso iure* conosciuta o, comunque, conoscibile da ciascun interessato (5).

(1) In questa Riv., 2008, 422 con mia ampia nota di commento, *Una nuova e più elaborata pronuncia sulla decorrenza del termine di decadenza dall'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli*, con richiamo ai precedenti, alla quale rinvio. Successivamente, si sono uniformate a Cass. n. 813 del 2007, Cass. 5 febbraio 2007, n. 2373, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 261; Cass. 23 febbraio 2007, n. 5906, *ibid.*, 2007, 565; Cass. 2 ottobre 2007, n. 20668, *ibid.*, 2007, 1910, tutte richiamate, in motivazione, dalla sentenza annotata.

(2) Sono orientate sostanzialmente in tal senso, anche se in maniera apodittica, Cass. 9 febbraio 2006, n. 2853 e 22 febbraio 2006, n. 3882, rispettivamente in questa Riv., 2007, 171 e 251, entrambe con mie note critiche, rispettivamente *Sulla decorrenza dei termini di esercizio dell'azione giudiziaria in caso di mancata iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli* e *Ancora Sulla decorrenza del termine di esercizio dal-*

*l'azione giudiziaria in caso di mancata iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli.*

(3) In senso conf., fra altre, Cass. 1° ottobre 1997, n. 9595, in *Arch. Cass. civ.*, Rep., 1997, voce *Previdenza sociale*; Cass. 21 aprile 2001, n. 5942, in *Dir. lav.*, 2002, II, 232 con nota di GATTA; Cass. 8 novembre 2003, n. 16803, inedita a quanto risulta; Cass. 10 agosto 2004, n. 15460, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 1980; Cass. 18 maggio 2005, n. 10393, in questa Riv. (M), 2006, 84.

(4) In questa Riv., 2005, 367 con nota di GATTA, *Costituzionalità dell'art. 22, legge n. 83 del 1970 che prevede un termine di decadenza per la proposizione dell'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli.*

(5) Sostenevo tale principio nel mio commento critico a Cass. n. 3882 del 2006, cit. *supra*, a nota 2.

Quanto agli obblighi di comunicazione delle specifiche formali indicazioni incumbenti sull'Istituto previdenziale, in base al disposto dell'art. 47, comma 5, d.p.r. n. 639 (nel testo modificato dall'art. 4, legge n. 438 del 1992) di cui ho fatto cenno *supra*, in mancanza delle quali non può operare la decadenza sostanziale conseguente alla mancata proposizione dell'azione giudiziaria entro determinati termini decorrenti dalla comunicazione della decisione del ricorso amministrativo ovvero dalla data di scadenza del termine stabilito per la pronuncia di tale decisione (6), la sentenza in commento osserva che la regola prescritta, in via generale, per le prestazioni previdenziali, dalla suddetta norma non rileva nella fattispecie, stante la richiamata specialità della materia e considerate le peculiari esigenze di celerità della procedura di accertamento (evidenziate anche dalla Corte costituzionale nella decisione n. 192 del 2005 cit.).

In verità a me sembra che la norma di cui al cit. art. 47 riguardi la materia previdenziale con specifico riferimento alle prestazioni pensionistiche per le quali è prevista una previa domanda amministrativa la cui definizione implica la necessità delle comunicazioni formali circa i rimedi predisposti per ciascun caso dalla normativa di riferimento e che, pertanto, non sia estensibile alle procedure, diverse ed autonome, di ricorso previste in materia di iscrizione negli elenchi nominativi la quale costituisce un *prius* rispetto alle procedure di erogazione delle prestazioni, essendo l'iscrizione solo un presupposto per il successivo instaurarsi del rapporto previdenziale (7).

È anche vero, però, che un obbligo in tal senso è previsto dall'art. 3, comma 4, l. 7 agosto 1990, n. 241, ma la stessa legge – come osservava Cass. n. 813 del 2007 cit. – «se, in via generale, impone all'amministrazione il dovere di pronunciarsi sulle istanze con un provvedimento espresso (art. 2, comma 1), mostra di ritenere tuttora consentita una decisione tacita, quale effetto dell'inutile decorso del termine per provvedere (come, ad esempio, l'art. 25, comma 4, relativo alla richiesta di accesso ai documenti amministrativi, da considerare rifiutata dopo trenta giorni dalla presentazione)».

Da ultimo, perciò, la sentenza in commento – sulla base delle considerazioni precedentemente espresse – precisa, per la fattispecie esaminata, che la presentazione di un ricorso tardivo, pur essendo rilevante ai fini della procedibilità dell'azione giudiziaria non può determinare «lo spostamento in avanti del *dies a quo* del ripetuto termine di decadenza; così come irrilevante, agli stessi fini, resta la decisione tardiva sul ricorso, che è intervenuta nel caso di specie – per quanto accertato nella sentenza qui impugnata – in data 29 agosto 2002, cioè ben oltre la proposizione della domanda giudiziale, sì da non costituire – come riconosce la stessa sentenza – una «riapertura» del termine decadenziale» (8).

Ne è conseguito l'accoglimento del ricorso con conseguente cassazione della sentenza impugnata e decisione nel merito con rigetto della domanda della lavoratrice.

Carlo Gatta

(6) Cfr. Cass. 15 novembre 2004, n. 21595, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 1209 e Cass. 15 dicembre 2005, n. 27672, *ibid.*, 2005, 2637.

(7) Su tale questione Cass. n. 813 del 2007 cit. aveva affermato che «il ricorso introduttivo del procedimento contenzioso amministrativo non va confuso con la richiesta (o istanza) rivolta all'Ente pubblico competente per ottenere una determinata prestazione (...). Tanto è sufficiente ad escludere il rilievo, rispetto alla questione qui controversa, del principio – che da alcuno si oppone alla tesi dell'Istituto previdenziale – espresso da questa Corte nella sentenza n. 21595 del 19 novembre 2004, in quanto, appunto, relativa a una richiesta di prestazioni e non a un mezzo di gravame amministrativo».

(8) In tal senso mi ero espresso nella parte conclusiva del mio commento a Cass. n. 813 del 2007, citata a nota 1.

I

Cass. Sez. III Civ. - 31-3-2008, n. 8290 - Vittoria, pres.; Calabrese, est.; Leccisi, P.M. (diff.) - Cancellieri (avv. Lucchetti) c. Cassa formazione piccola proprietà contadina, ora ISMEA (avv. Nuzzo) ed altri. (Cassa in parte con rinvio App. Ancora 30 settembre 2003)

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Acquisto di fondi da parte di enti di sviluppo agrario ai sensi e per gli scopi previsti dall'art. 12 della legge n. 590 del 1965 ovvero da parte della Cassa formazione piccola proprietà contadina (poi ISMEA) ai sensi dell'art. 14 della legge citata - Esercizio del diritto di prelazione di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 - Esclusione - Alienazione a titolo oneroso di fondi rustici da parte di enti pubblici o di fondazioni o di enti simili - Diritto di prelazione di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 e successive modifiche in favore dell'affittuario - Sussistenza - Condizioni - Lottizzazione e rivendita dei fondi rustici acquistati dalla suddetta Cassa - Presupposti e adempimenti.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, artt. 8, 12 e 14).

*In tema di prelazione agraria, pur se il diritto di prelazione di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 non può essere esercitato quando i terreni sono acquistati dagli enti di sviluppo agrario ai sensi e per gli scopi previsti dall'art. 12 della stessa legge o quando vengono acquistati dalla Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina (incorporata poi nell'ISMEA - Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare) ai sensi dell'art. 14 della legge citata e pur se i predetti enti e Cassa, allorché procedono alla cessione delle aziende trasformate, possono discrezionalmente identificare i beneficiari delle stesse, tuttavia, in caso di alienazione a titolo oneroso di fondi rustici da parte di enti pubblici o di fondazioni o di enti simili, il diritto di prelazione di cui al citato art. 8 e successive modifiche spetta, nel concorso di determinate condizioni, all'affittuario, ai sensi dell'articolo unico della legge n. 265 del 1976, e la lottizzazione e la rivendita dei fondi rustici acquistati dalla Cassa vanno effettuate tenuto conto dei presupposti e degli adempimenti analiticamente specificati, di cui all'art. 12 della legge n. 2362 del 1952. (Nella specie la S.C. ha cassato la sentenza impugnata non avendo la Corte di merito fatto alcun riferimento, in motivazione, agli adempimenti incumbenti sulla Cassa, relativi alla riorganizzazione del fondo sul piano produttivo e alle condizioni e/o modalità che devono precedere la vendita né ai motivi per i quali si sarebbe dovuto escludere il diritto di prelazione dell'affittuario coltivatore diretto del fondo acquistato dalla Cassa e rivenduto in pari data) (1).*

II

Cons. Stato, Sez. IV - 7-4-2008, n. 1462 - Trotta, pres.; Lodi, est. - Profili (avv. Troiano ed altri) c. Agenzia del demanio (avv. gen. Stato)

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Terreni del demanio - Alienazione a titolo oneroso - Bando di gara - Aggiudicazione al miglior offerente, subordinata all'esercizio del diritto di prelazione degli aventi diritto - Diritto soggettivo dell'affittuario - Art. 8, legge n. 590 del 1965 - Norma inderogabile - Competenza del giudice ordinario.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

*Al proprietario incombe il tassativo obbligo di notificare al coltivatore avente diritto la proposta di alienazione con tutti gli elementi necessari per esercitare eventualmente la prelazione, rivestendo tale obbligo carattere inderogabile, attinente ad uno specifico diritto soggettivo non suscettibile di essere degradato o vanificato da provvedimenti autoritativi della pubblica amministrazione. Il giudice amministrativo non ha competenza sulle questioni attinenti al diritto di prelazione, trattandosi, appunto, di un diritto soggettivo da inquadarsi in una vicenda collocata fuori dell'ambito proprio della gara ad evidenza pubblica (2).*

## I

*(Omissis)*

Premessa la validità della procura rilasciata a margine del ricorso per cassazione del ricorrente, esprimendo essa necessariamente il riferimento a questo, per cui resta irrilevante la mancanza di uno specifico riferimento alla fase di legittimità (v., tra le tante, Cass. n. 18648/2003), con il primo motivo di ricorso Cancellieri G., deducendo violazioni di legge e vizi di motivazione, censura la sentenza impugnata sia per non avere ritenuto che in occasione dell'acquisto del fondo *de quo* da parte della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina - ora Ismea - non operava l'esclusione di cui alla legge n. 590 del 1965, art. 14 avendo, secondo il ricorrente, la Cassa stipulato la compravendita al di fuori dei suoi fini istituzionali, sia per non avere ritenuto sussistente, ai sensi della legge n. 590 del 1965, art. 12 e legge n. 265 del 1976, art. 1 quale affittuario del fondo, il suo diritto di prelazione in occasione della rivendita dello stesso da parte della medesima Corte.

Il motivo è fondato.

Vertendosi in materia di diritti soggettivi, è da reputare errato l'assunto della Corte d'appello secondo cui il Cancellieri avrebbe dovuto ricorrere al giudice amministrativo o chiedere la disapplicazione degli «illegitimi atti amministrativi che avevano disposto l'acquisto e la rivendita» del fondo da parte della Cassa.

L'odierno ricorrente invero, non si doleva, e non faceva quindi valere l'illegittimità degli atti dell'Ente pubblico prevedenti l'acquisto e la vendita di fondi rustici ad opera della Cassa, bensì si doleva per essere stato eluso il suo diritto di prelazione, quale affittuario coltivatore insediato sul fondo, mediante tali atti, in quanto compiuti in violazione delle finalità istituzionali proprie degli stessi.

È un dato pacifico, difatti, che la Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina ha rivenduto il fondo in oggetto ai Gaggini G. e Gi. e Cancellieri M. nello stesso giorno in cui lo aveva acquistato (senza, cioè, lasso intertemporale).

Ora, se è vero che il diritto di prelazione previsto dalla legge n. 590 del 1965, art. 8, non può essere esercitato quando i terreni vengano acquistati dagli enti ai sensi e per gli scopi previsti dal precedente art. 12, o quando vengano acquistati dalla Cassa (*ex art. 14 legge citata*), e che allorché gli enti o la Cassa procedono alla cessione delle aziende trasformate è nel loro potere discrezionale l'identificazione dei beneficiari delle nuove aziende agrarie (Cass. n. 9761/1994), è ancor vero che in caso di alienazione a titolo oneroso di fondi rustici da parte di enti pubblici o di fondazioni o di enti simili il diritto di prelazione di cui alla legge n. 590 del 1965, art. 8 e succ. mod. spetta, nel concorso di determinate condizioni, all'affittuario (legge n. 265 del 1976, *ex art. unico*) e che la lottizzazione e la rivendita dei fondi rustici acquistati dalla Cassa vanno effettuate tenendo conto di una serie di presupposti e adempimenti analiticamente specificati (legge n. 2362 del 1952, *ex art. 12*).

Nella specie, dunque, la Corte di merito marchigiana nulla ha detto circa gli adempimenti incombenti sulla Cassa, relativi alla riorganizzazione del fondo sul piano produttivo e alle condizioni e/o modalità che devono precedere la rivendita, né circa i motivi per i quali era escluso il diritto dell'affittuario insediato sul fondo, incorrendo, perciò, nel vizio di violazione di legge e omessa motivazione, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5.

C'è peraltro stata, contrariamente a quanto detta Corte ritiene, la contestazione della decisione di primo grado da parte del Cancellieri, avendo egli ad ogni modo lamentato, come si desume dalla stessa sentenza d'appello, che la Cassa aveva operato al di fuori dei suoi fini istituzionali, nonché avendo rilevato che il fondo in affitto aveva piena indipendenza culturale.

È correttamente - poiché l'acquisto del fondo e la rivendita dello stesso ad opera della Cassa sono stati atti effettivamente e realmente voluti - egli ha inoltre escluso che si trattasse di una operazione simulata, dolendosi piuttosto che tali atti erano stati assunti dalla Cassa in modo non conforme alle leggi per essi previste, da cui era derivata l'elusione del suo diritto di prelazione.

Il primo motivo di ricorso va pertanto accolto.

*(Omissis)*

## II

*(Omissis)*

La Sezione ritiene che l'appello sia infondato.

Non appare, infatti, condivisibile l'assunto dell'appellante secondo cui l'esercizio del diritto di prelazione, da parte del «presunto» avente diritto, costituirebbe una vicenda rientrante nella cognizione del giudice amministrativo, facendo parte della procedura di gara ad evidenza pubblica indetta per l'alienazione di un immobile sdeamializzato, come potrebbe evincersi dal relativo avviso in data 11 febbraio 2002, nel quale si stabilivano le modalità e le scadenze temporali da rispettare in proposito.

In primo luogo osserva il Collegio che, in realtà, nel menzionato avviso si faceva presente che l'alienazione a favore del miglior offerente dell'immobile in questione rimaneva subordinata all'esercizio del diritto di prelazione da parte degli «aventi diritto», mentre venivano fissati espressamente i termini per l'esercizio della prelazione soltanto per gli enti territoriali, ai quali doveva essere fatta apposita notifica entro due giorni dallo svolgimento delle operazioni di gara, con facoltà dei medesimi di pronunciarsi entro quindici giorni dalla avvenuta notifica.

Tanto precisato, deve poi rilevarsi che la indicazione relativa agli «aventi diritto» ha proprio il significato di segnalare la esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo di soggetti che, non importa se eventualmente partecipanti o rimasti estranei alla gara, per la posizione concretamente rivestita potevano far valere un titolo di priorità per l'acquisizione del bene, alle stesse condizioni determinate alla conclusione della gara, senza che potesse riconoscersi alcun potere all'Amministrazione procedente di incidere in qualche modo su tale diritto.

Giova in proposito rammentare che in base all'art. 8, comma 4, della l. 26 maggio 1965, n. 590 (recante «disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice»), al proprietario incombe il tassativo obbligo di notificare al coltivatore «avente diritto» la proposta di alienazione con tutti i dati necessari per esercitare eventualmente la prelazione; e da tale notifica il coltivatore ha trenta giorni di tempo per esercitare l'opzione concessagli.

Il successivo quinto comma della stessa norma stabilisce, inoltre, che ove il proprietario non adempia agli obblighi previsti a suo carico «l'avente titolo al diritto di prelazione può, entro un anno dalla trascrizione del contratto di compravendita, riscattare il fondo dall'acquirente e da ogni altro successivo avente causa».

Ciò dimostra, al di là di ogni ragionevole dubbio, che la normativa relativa al diritto di prelazione risulta preordinata a dettare una disciplina di carattere inderogabile, attinente ad uno specifico diritto soggettivo non suscettibile di essere degradato o, comunque, vanificato da provvedimenti autoritativi della pubblica amministrazione. Risulta, quindi, del tutto irrilevante la circostanza che - come nel caso di specie - il diritto di prelazione abbia come oggetto un bene per la cui alienazione l'Ente proprietario abbia a suo tempo avviato una apposita procedura ad evidenza pubblica.

Da quanto detto sopra consegue che debbono essere pienamente condivise le statuizioni del primo giudice in ordine al difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sulle questioni attinenti al diritto di prelazione, trattandosi, appunto, di un diritto soggettivo da inquadarsi in una vicenda collocata al di fuori dell'ambito proprio della gara ad evidenza pubblica, per cui ogni eventuale controversia sulla sua spettanza e sul suo esercizio va portata davanti al competente giudice ordinario.

Ciò posto va chiaramente escluso che, come sostenuto dall'appellante, i ritardi in cui sarebbe incorsa l'amministrazione procedente possano avere comportato un «consolidamento» della posizione dell'aggiudicataria, atteso che eventuali inadempienze o scorrettezze procedurali non potevano comunque provocare la caducazione del diritto di prelazione il quale, a sua volta, non poteva decadere se non dopo lo spirare del termine di legge dalla avvenuta formale notificazione della proposta di alienazione, salva la facoltà di successivo riscatto da parte dell'avente diritto.

In tale prospettiva, dovendosi confermare la statuizione del giudice di primo grado in ordine al difetto di giurisdizione amministrativa sulle vicende anzidette, deve conseguentemente escludersi la rilevanza in questa sede di ogni questione attinente alla contestata titolarità del diritto di prelazione da parte della controinteressata, essendo evidente che ogni valutazione in proposito non può che essere devoluta alla competente autorità giudiziaria ordinaria.

Le conclusioni di cui sopra portano, altresì, ad escludere la fondatezza della pretesa della ricorrente in ordine al risarcimento del danno che assume di aver subito.

*(Omissis)*

## (1-2) TRASFERIMENTO A TITOLO ONEROSO DI TERRENI DI ENTI PUBBLICI E DIRITTO DI PRELAZIONE DEL COLTIVATORE INSEDIATO SU DI ESSI.

1. Le sentenze in epigrafe che si commentano sono la sintesi stringata, ma condivisa, di due decisioni emesse da organi giurisdizionali diversi, che hanno un oggetto che le accomuna: il trasferimento a titolo oneroso di terreni appartenenti ad enti pubblici (la Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina e l'Agenzia del demanio). Nei due casi esaminati, pur risaltando elementi comuni, in apparente contraddizione tra loro, si delineano i modi in cui deve essere rispettato, quale norma inderogabile, l'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590. In conseguenza di ciò c'è parso opportuno fare delle due decisioni un solo argomento di trattazione.

Le due giurisdizioni concordano su una questione d'importanza sostanziale (e procedurale) nel ritenere che il diritto di prelazione del coltivatore diretto, insediato sul fondo oggetto di trasferimento a titolo oneroso, essendo dettato da una disciplina inderogabile, si caratterizza come specifico diritto soggettivo (ovvero come un *ius in re*), ed in quanto tale suscettibile di azione giudiziaria (ordinaria) nei confronti di chi trasgredisce o viola la norma dalla quale lo stesso diritto nasce (1); tale diritto soggettivo, non essendo suscettibile di essere degradato o, comunque, vanificato da provvedimenti della pubblica amministrazione, di conseguenza (e come, correttamente, i due giudici hanno statuito) è sottratto alla competenza del giudice amministrativo per essere attribuito a quella del giudice ordinario; cioè si è fatta distinzione, nei casi esaminati, tra situazioni nelle quali si ha esercizio di poteri discrezionali e autoritativi e situazioni nelle quali sono evidenti rapporti patrimoniali da ricondurre nella sfera del diritto soggettivo. Ed in ragione di ciò il Consiglio di Stato, molto puntualmente ed esaurientemente, ha statuito che «sulle questioni attinenti al diritto di prelazione, trattandosi, appunto, di un diritto soggettivo da inquadarsi in una vicenda collocata al di fuori dell'ambito proprio della gara ad evidenza pubblica, (...) ogni eventuale controversia sulla sua spettanza e sul suo esercizio va portata davanti al competente giudice ordinario».

2. Con riferimento alla prima delle due sentenze è da notare che la Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, istituita con d.lgs. 5 marzo 1948, n. 121, trova essenzialmente la sua ragione d'essere nello scopo istituzionale di acquistare terreni e di provvedere alla loro lottizzazione e alla loro rivendita in favore di coltivatori diretti soli od associati in cooperativa. Fine istituzionale che è continuato nel tempo, anzi si è andato ulteriormente rafforzando, al punto che alla predetta Cassa sono stati trasferiti, gratuitamente, terreni da parte dello Stato (l. 20 febbraio 1956, n. 144, art. 1), nell'intento, appunto, di formare, dopo essere stati trasformati, aziende efficienti o di costituire, mediante accorpamenti, unità produttive dimensionate, da cedere sollecitamente in proprietà a coltivatori diretti, in possesso di determinati requisiti, con preferenza a quelli

insediati sui detti terreni in qualità di mezzadri, coloni, compartecipanti od affittuari singoli o associati in cooperativa (art. 12, commi 1 e 2, l. 26 maggio 1965, n. 590). Il legislatore, nell'intento di agevolare e di fare assolvere con sollecitudine alla Cassa e agli Enti di sviluppo gli scopi istituzionali anzidetti, ha ritenuto non solo di risolvere, sui fondi oggetto dei loro acquisti, gli esistenti contratti di affitto (2), ma di non assoggettare alle disposizioni di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 – che regola il diritto di prelazione del coltivatore diretto – la rivendita dei fondi medesimi per assegnarli, sulla base di un loro potere discrezionale, a coltivatori diretti in possesso dei prescritti requisiti, con preferenza a quei coltivatori insediati su detti fondi.

Il programma di politica agraria e di riforma del sistema produttivo, che dalle citate disposizioni legislative ne discende e che il legislatore ha affidato agli enti pubblici per la sua realizzazione, presuppone che gli stessi enti possano effettuare acquisti di terreni e, dopo averli trasformati o costituito efficienti unità produttive, li cedano, «sollecitamente», «a coltivatori diretti in possesso dei prescritti requisiti, con preferenza a quelli insediati sui fondi in qualità di mezzadri, coloni, compartecipanti od affittuari singoli o associati in cooperativa». Preferenza che, sebbene non configuri un diritto di prelazione in senso tecnico-civilistico – cioè diritto che appartiene ad «un determinato soggetto ad essere preferito ad altri nell'acquisto di un determinato oggetto» (3) –, tuttavia non esclude che gli enti, ai quali la giurisprudenza di legittimità non nega l'esercizio di un loro potere discrezionale di identificazione dei beneficiari delle nuove aziende agricole (4), nella scelta dell'assegnatario debbano tenere un comportamento che corrisponda ad una valutazione positiva, di favore e di gradimento verso il coltivatore diretto insediato sul fondo, rispetto ad altro o ad altri.

Nel caso esaminato della Corte di cassazione, la Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina non pare abbia rispettato la legge. La Cassa, infatti, non ha provveduto a trasformare i terreni acquistati, né ha costituito nuove efficienti aziende agricole, mediante un procedimento di ricomposizione fondiaria (art. 12, commi 1 e 2, legge n. 590 del 1965), né ha attuato gli adempimenti specifici (lottizzazione e rivendita) previsti dall'art. 12, l. 11 dicembre 1952, n. 2362, ma, molto semplicemente, ha concluso con tanta sollecitudine – ossia nello stesso giorno dell'acquisto – una vera e propria vendita a titolo oneroso di fondi rustici, a danno del coltivatore insediato sul fondo, cioè ha operato al di fuori dei fini istituzionali per i quali essa è stata istituita. Eppure è principio ormai consolidato che anche nella vendita di fondi rustici, a titolo oneroso, pur appartenendo questi ad enti pubblici, a fondazioni o ad enti similari, il diritto di prelazione in favore del coltivatore diretto insediato sul fondo – ed anche in favore del coltivatore diretto confinante (5) – non può essergli negato. La giurisprudenza di legittimità, infatti, in più occasioni ha riconosciuto che al diritto di prelazione, in favore degli affittuari, si applica, nel concorso di determinate condizioni (art. unico, l. 10 maggio 1976, n. 265), la disciplina generale di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965, anche per i terreni appartenenti agli enti pubblici, alle fondazioni od enti similari e alla Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina (6).

(1) Cfr. l'esauriente e moderna analisi che ne fa del concetto di diritto soggettivo: E. RUSSO, *Il concetto di diritto soggettivo*, in *Riv. dir. civ., Supplemento annuale di studi e ricerche*, 2008, 13.

(2) Per il raggiungimento dei fini istituzionali con l'acquisto di terreni da parte degli enti pubblici e della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, i contratti di affitto – ma non anche quelli di mezzadria, colonia e compartecipazione – esistenti su detti terreni sono risolti, per effetto dell'art. 1, l. 22 luglio 1966, n. 606, al termine dell'annata agraria successiva a quella in cui è stato concluso l'affitto, purché ne sia stata data disdetta almeno un anno prima del detto termine.

(3) L.V. MOSCARINI, *Prelazione*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano,

1985, 981.

(4) Cass. 28 novembre 1994, n. 9761, in *Riv. dir. agr.*, 1995, II, 477, con nota di C. CORTI, *Prelazione agraria*.

(5) Trib. Mantova 22 marzo 2007, in questa Riv., 2008, 506, con nota di A. GRASSO, *Vendita all'asta di fondo rustico di ente pubblico e diritto di prelazione del confinante*, contra Trib. Foggia 31 dicembre 1984, in *Giur. agr. it.*, 1985, 688.

(6) Cass. 12 dicembre 1986, n. 7415, in *Giur. agr. it.*, 1987, 344; Cass. 5 novembre 1985, n. 5348, *ivi*, 1986, 609, con nota di A.M. BRUNI, *La prelazione dell'affittuario di fondo di proprietà degli enti pubblici*.

3. Quanto alla seconda decisione, ossia alla sentenza del Consiglio di Stato, essa va condivisa *in toto*. La questione in esame era stata sollevata, presso il T.A.R. dell'Umbria, dal migliore offerente che aveva partecipato alla gara pubblica indetta dall'Agenzia del demanio e che non si vedeva trasferito il fondo oggetto dell'aggiudicazione. Va rilevato intanto che la giurisprudenza di legittimità non esclude, per gli enti pubblici, il ricorso all'asta pubblica (7), nel rispetto della cosiddetta «evidenza pubblica». L'attività della pubblica amministrazione, infatti, deve essere improntata a criteri «di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario» (art. 1 e 1-bis, l. 7 agosto 1990, n. 241, modif. con l. 11 febbraio 2005, n. 15); pertanto lo strumento del pubblico incanto deve ritenersi legittimo. Tuttavia, l'alienazione di beni pubblici, non può avvenire agendo su un terreno di scelta discrezionale (8), ma con priorità assoluta in favore dei legittimi conduttori-coltivatori (o confinanti) che vantano un vero e proprio diritto di prelazione sul fondo. In conseguenza di ciò, sull'ente pubblico – il quale bandisce una pubblica gara ai fini di trarre, mediante la migliore offerta, un vantaggio economico-patrimoniale – incombe il tassativo obbligo di notificare al coltivatore «avente titolo» la proposta d'alienazione con tutti i dati necessari per esercitare il suo diritto di prelazione. Tra l'altro, per gli «aventi diritto» alla prelazione è irrilevante l'avviso d'indizione di una gara, non essendo esso idoneo a perfezionare una efficace *denuntiatio*, e non esonerando, quindi, l'alienante dall'onere di notificare al conduttore una vera proposta di alienazione del bene in questione. Se questa formalità non è osservata e si procede all'espletamento della procedura di vendita a mezzo di pubblico incanto con l'aggiudicazione dell'immobile nei confronti del terzo, il conduttore può esercitare l'azione per il riconoscimento del suo diritto di prelazione sull'immobile aggiudicato ed in conseguenza l'ottenimento della condanna dell'ente pubblico al trasferimento della proprietà dello stesso in suo favore (9). In tal senso, correttamente, si è orientata l'Agenzia del demanio, la quale indicando la gara, stabiliva nell'avviso che l'aggiudicazione del fondo sarebbe avvenuta in favore del migliore offerente, subordinando gli atti conseguenti l'aggiudicazione all'esercizio del diritto di prelazione, da parte degli eventuali «aventi diritto» allo spirare del termine (30 giorni dalla notifica del preliminare di vendita) previsto dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590.

Decisione ineccepibile che supera anche le lamentele sollevate dal ricorrente intorno ai ritardi o ad eventuali inadempienze o scorrettezze procedurali prodotte dalla pubblica amministrazione che, in ogni modo, non avrebbero potuto provocare la caducazione del diritto di prelazione dell'avente diritto; anzi, al contrario, ove fossero stati colmati, sicuramente si sarebbe dato luogo alla violazione del tanto citato art. 8 della legge n. 590 del 1965 e dato valido motivo al coltivatore pretermesso di intentare la conseguente azione di represso.

Alfio Grasso

(7) Cass. 12 gennaio 2006, n. 41, in *Giust. civ.*, 2006, 769; Cass. 8 febbraio 1991, n. 1335, in *Giur. agr. it.*, 1991, 450, con nota di I. CAPPIELLO, *Promissario acquirente di fondo rustico e prelazione agraria*; Cass. 10 agosto 1988, n. 4923, in *Giust. civ. Mass.* 1988, 1179; Cass. 2 aprile 1984, n. 2159, in *Giust. civ.*, 1984, I, 2516; Cass. 12 ottobre 1982, n. 5264, *ivi*, 1983, I, 474, con nota di R. TRIOLA, *Vendite all'asta disposte dall'autorità giudiziaria*; Cass. 24 marzo 1981, n. 1700, *ivi*, 1981, I, 2023, con nota di E. PEREGO, *La notifica della prelazione legale a chi non spetta*.

(8) *Contra* Cass. 18 novembre 1994, n. 9761, cit.

(9) Cass. 12 gennaio 2006, n. 41, cit.

Cass. Sez. V Civ. - 8-2-2008, n. 3033 (ord.) - Altieri, pres.; Sotgiu, est.; Leccisi, P.M. (conf.) - Ministero delle finanze (avv. Stato Gentili) c. F.M. (avv. Bianca). (*Commissione tributaria centrale di Roma 30 novembre 1999, n. 7170/99*)

**Agricoltura e foreste - Cooperative agricole - Agevolazioni fiscali nel diritto nazionale - Diritto comunitario - Natura di aiuti di stato - Questione pregiudiziale.**

*Alle agevolazioni fiscali concesse dal diritto nazionale alle società cooperative potrebbe ostare il divieto comunitario degli aiuti di stato. Se fossero da qualificarsi aiuti di stato, per la concessione delle dette agevolazioni sarebbe stata necessaria la specifica autorizzazione della Commissione europea che nella specie è mancata. Conseguentemente, lo Stato italiano sarebbe costretto a recuperare dalle cooperative quanto da esse beneficiato (1). (\*)*

(Omissis)

(1) COOPERATIVE AGRICOLE, DIVIETO DI AIUTI DI STATO ED ABUSO DEL DIRITTO.

1. L'ordinanza in esame è stata resa nell'ambito di un contenzioso instaurato da un socio di una cooperativa agricola con riferimenti a distinti avvisi di accertamento al medesimo notificati per gli anni 1984/1988. Ha ad oggetto incidentalmente (dato che il giudizio non è stato promosso dalla società, bensì, come detto, dal socio) le agevolazioni di cui ha fruito quest'ultima, ai sensi degli artt. 10 e 14 del d.p.r. n. 601/1973.

La Corte di cassazione ha rimesso alla Corte di giustizia CE, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE:

a) la valutazione della compatibilità con il divieto degli aiuti di stato posto dall'art. 87 del Trattato, delle disposizioni fiscali dettate specificamente in favore delle società cooperative (artt. 10-14 del d.p.r. n. 601/1973, nella formulazione vigente in tali annualità). In realtà, nel corpo del provvedimento la Suprema Corte opera un ampio *excursus*, non limitato, dunque, alle predette disposizioni, sulle misure fiscali che l'ordinamento nazionale contempla in beneficio delle cooperative, mettendo in rilievo le modifiche in merito intervenute successivamente agli anni 1984/1988, oggetto del contendere. La Corte di cassazione chiede, altresì, alla Corte di giustizia di verificare se le predette norme tributarie siano proporzionate rispetto alle finalità che il legislatore (costituzionale) assegna alla società cooperativa;

b) l'apprezzamento se, anche laddove dette previsioni normative fossero ritenute compatibili con l'art. 87 del Trattato CE, l'utilizzazione della forma giuridica cooperativa per l'esercizio dell'attività d'impresa possa integrare gli estremi del c.d. abuso di diritto e, quindi, essere inopponibile all'amministrazione finanziaria (con conseguente applicazione del regime tributario ordinario operante per le società di capitali che perseguono lo scopo lucrativo), nel caso in cui risulti giustificata unicamente dall'intento di conseguire un risparmio fiscale.

Come accennato, le uniche disposizioni rilevanti nel giudizio sono quelle di cui agli artt. 10 (che stabilisce, nella formulazione adesso vigente, al comma 1, che, in particolare, sono esenti dall'imposta sul reddito delle società i redditi conseguiti dalle cooperative agricole e loro consorzi

(\*) La sentenza è pubblicata in questa Riv., 2008, 409, con nota di GERMANÒ, *Le agevolazioni fiscali alle cooperative sono aiuti di stato oggetto di autorizzazione della Commissione?*

mediante l'allevamento di animali con mangimi ottenuti per almeno un quarto dai terreni dei soci nonché mediante la manipolazione, conservazione, valorizzazione, trasformazione e alienazione di prodotti agricoli e zootecnici e di animali conferiti prevalentemente dai soci. Lievi e non decisive differenze, ai fini che qui rilevano, caratterizzano il tenore della norma nelle annualità di cui è causa) e 14 (il quale prescrive che le agevolazioni contemplate dal d.p.r. n. 601/1973 si applicano solo alle cooperative che rispettano i principi di mutualità sanciti dall'art. 26 del d.lgs. n. 1577/1947) del d.p.r. n. 601/1973 (nella formulazione vigente negli anni 1984/1988).

Peraltro, la pronuncia in esame offre lo spunto, colto dalla stessa Suprema Corte, per dare uno sguardo d'insieme alle agevolazioni tributarie vigenti in beneficio delle società cooperative riguardo alle imposte dirette; ciò, al fine di verificarne la compatibilità col divieto degli aiuti di stato, così come inteso (anche con riferimento alle cooperative) dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE e dalla prassi della Commissione.

Le conclusioni cui sarà possibile giungere in esito a tale esame ci consentiranno, naturalmente, di formulare i nostri rilievi pure sui rammentati artt. 10 e 14 del d.p.r. n. 601/1973.

Altra e diversa questione, autonoma dalla precedente, è quella che attiene ai limiti in cui l'utilizzazione della forma cooperativa per l'esercizio dell'attività d'impresa possa integrare gli estremi del c.d. abuso di diritto.

2. Partiamo col considerare la disciplina fiscale speciale per le cooperative, con riferimento al settore dell'imposizione diretta.

2.1. Prima di scendere nell'analisi è opportuno, peraltro, chiarire alcuni concetti: anzitutto, cosa si intende per agevolazione fiscale.

Secondo la prevalente dottrina (1), trattasi di una fattispecie impositiva in rapporto di specialità rispetto a quella generale che contempla il presupposto dell'imposta (ossia, il fatto oggetto del tributo).

L'indice di capacità contributiva (art. 53 Cost.) che la caratterizza è, infatti, ridotto o, addirittura, mancante, rispetto a quello che connota la fattispecie generale.

Naturalmente, è il legislatore (nei limiti della propria autonomia discrezionale) ad apprezzare che in un certo caso il fatto assunto a presupposto del tributo (ossia, l'indice di capacità contributiva, ex art. 53 Cost.) rivela una minore od inesistente idoneità alla contribuzione da parte del soggetto cui è riferibile; e ciò, in funzione della tutela di interessi, costituzionalmente rilevanti, pari ordinati rispetto al più volte ricordato principio di cui all'art. 53 Cost. In questo caso, appunto con una norma agevolativa, può essere esclusa o limitata l'obbligazione tributaria che, altrimenti, sarebbe gravata sul contribuente.

Si faccia, ad esempio, l'ipotesi delle imposte di consumo sul carburante (c.d. accise). Il legislatore ritiene che sia meritevole di incentivazione, per tutelare l'interesse ambientale, il consumo di carburanti eco-compatibili. Quin-

di, esclude o riduce il pagamento dell'accisa sul loro consumo, valutando che il loro impiego è rivelatore di una minore idoneità alla contribuzione, rispetto a quella palesata dal consumo di combustibili non eco-compatibili, siccome funzionale alla tutela dell'interesse (costituzionalmente protetto) ambientale.

Per contro, non costituisce un'agevolazione fiscale la disposizione che, pur escludendo o limitando l'imposizione su di una determinata fattispecie, tuttavia non trova la propria giustificazione nella finalità di tutelare interessi, protetti dalla Costituzione, estranei alla struttura del tributo (come avviene nel caso delle agevolazioni: v. l'esempio di cui si è detto), quanto, piuttosto, nell'esigenza di renderne coerente ed equo il funzionamento (2), alla luce della disciplina che lo caratterizza. In questi casi, dunque, la giustificazione del beneficio fiscale è interna alla disciplina del tributo cui afferrisce, non esterna come nel caso delle agevolazioni fiscali.

2.2. Sempre in via preliminare, va ulteriormente ricordato che, a seguito della riforma del diritto societario operata dal d.lgs. n. 6/2003, l'art. 223 *duodecies*, comma 6 disp.att. c.c. stabilisce che «le disposizioni fiscali di carattere agevolativo previste dalle leggi speciali si applicano soltanto alle cooperative a mutualità prevalente». E tali sono quelle che rispettano i requisiti previsti dagli artt. 2512 e ss. c.c. (3).

Riguardo, in particolare, alle cooperative agricole, la condizione di prevalenza è fissata dall'art. 2513, comma 3 c.c. (il quale stabilisce che «la condizione di prevalenza sussiste quando la quantità o il valore dei prodotti conferiti dai soci è superiore al 50 per cento della quantità o del valore totale dei prodotti»), con riferimento a quelle di trasformazione e vendita, e dall'art. 2513, lett. a) e b) c.c., riguardo alle cooperative di consumo e lavoro (i ricavi delle vendite e prestazioni di servizi verso i soci debbono essere superiori al 50 per cento di quelli complessivi; il costo del lavoro dei soci deve superare del 50 per cento quello complessivo) (4).

Per cui le norme qualificabili (nei termini sopra precisati *sub* 2.1.) come agevolazioni tributarie, dettate specificamente per le cooperative (agevolazioni di tipo soggettivo), sono applicabili solo ove queste ultime rispondano ai canoni codicistici della mutualità prevalente.

Ne discende che quelle a mutualità non prevalente potranno beneficiare [salvo quanto sarà specificato *infra sub* 2.3.)] solo delle norme agevolative che non sono previste dalla legge con particolare riguardo alle cooperative, bensì che hanno portata generale (5) (ossia, applicabili alla platea indistinta dei contribuenti che versano nella situazione contemplata dalla norma agevolativa: c.d. agevolazioni oggettive).

2.3. Onde facilitare la comprensione delle principali disposizioni fiscali nel settore dell'imposizione diretta, destinate alle società in questione, è opportuno rammentare che queste ultime, ai sensi dell'art. 73 del t.u.i.r., sono soggetti passivi IRES; quindi, in via di principio scontano tale imposta sul reddito d'impresa prodotto.

Ciò precisato, vengono in primo luogo in rilievo gli artt. 6, comma 1, 2 e 3 del d.l. n. 63/2002.

(1) La bibliografia, sulla questione, è vastissima. Si vedano per tutti, senza pretesa di completezza, M. BASILAVECCHIA, *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni (diritto tributario)*, in *Rass. trib.*, 2002, 421 e ss.; F. MOSCHETTI, *Problemi di legittimità costituzionale e principi interpretativi in tema di agevolazioni tributarie*, *ivi*, 1986, I, 355 e ss.; F. PISTOLESI, *Le agevolazioni fiscali per le cooperative*, in *TributImpresa*, 2005; P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Milano, 2007, 143 e ss. V. anche S. LA ROSA, *Le agevolazioni tributarie*, in *Trattato di diritto tributario*, diretto da Amatucci, Padova, 1994, I, 1, 401 e ss.

(2) Cfr., sul punto, M. BASILAVECCHIA, *op. cit.*; F. PISTOLESI, *op. cit.*; P. RUSSO, *op. cit.*

(3) Sulla disciplina delle cooperative v., *ex pluris*, A. BASSI, *Profili gene-*

*rali della riforma delle cooperative*, in *Il nuovo diritto delle società*, Torino, 2007, 563 e ss. Sulle cooperative a mutualità prevalente v., *ex multis*, U. BELVISIO, *Le cooperative a mutualità prevalente*, *ivi*, 653 e ss.; E. TONELLI, *Cooperative a mutualità prevalente (artt. 2512 e ss.)*, in *La riforma delle società. Società cooperative* a cura di SANDULLI - SANTORO, Torino, 2003, 23 e ss.

(4) Sulle cooperative agricole a mutualità prevalente v. A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, 143 e ss.; ID., *Le agevolazioni fiscali alle cooperative*, *cit.*, 414 e ss. V. anche S. CARMIGNANI, *La società cooperativa imprenditore agricolo professionale*, in questa Riv., 2004, 282 e ss.

(5) In tal senso, v. F. PISTOLESI, *op. cit.*

Il primo comma stabilisce l'esclusione dall'imponibile della quota di utili netti annuali destinati a riserva legale minima obbligatoria che, ai sensi dell'art. 2545 *quater* c.c., ammonta ad almeno il 30 per cento dell'utile netto annuale.

Non v'è una ragione, concernente il meccanismo applicativo dell'IRES, che giustifichi tale previsione. Per cui, conformemente a quanto osservato *sub* 2.1.), se ne deve concludere che siamo in presenza di norma agevolativa (v. sul punto, più approfonditamente, anche *infra*), la quale persegue la finalità, di rilievo costituzionale, di tutela della cooperazione, *ex art.* 45 Cost.

Al riguardo, è però necessaria una precisazione.

Nel mentre, infatti, l'art. 223 *duodecies* c.c. riserva alle sole cooperative a mutualità prevalente le agevolazioni che l'ordinamento tributario contempla per le società cooperative (con conseguente abrogazione implicita dell'art. 14 del d.p.r. n. 601/1973) (6); invece, ai sensi dell'art. 6, comma 6 del d.l. n. 63/2002, il beneficio fiscale cui si è accennato (contemplato dal comma 1) compete, indistintamente, a tutte le cooperative, ivi comprese, perciò, quelle a mutualità non prevalente (come riconosciuto dalla stessa Agenzia delle entrate con la circolare 53/E del 2002, nonché dalla dottrina che ha affrontato il tema) (7).

Il comma 2 dell'art. 6, cit. dispone, poi, la non imponibilità in capo ai soci dei ristorni (ossia, dell'eccedenza dei ricavi rispetto ai costi della gestione mutualistica dell'impresa) loro assegnati, a condizione che siano destinati ad incremento gratuito del capitale sociale e fino al momento della loro attribuzione ai soci medesimi.

Infine, l'art. 6, comma 3 del d.l. n. 63/2002, come modificato dall'art. 82, comma 27 del d.l. n. 112/2008, prevede l'applicazione di una ritenuta a titolo d'imposta del 20 per cento sugli interessi corrisposti alla cooperativa dai soci persone fisiche residenti in Italia, alle condizioni fissate nell'art. 13 del d.p.r. n. 601/1973.

Sono, queste ultime, disposizioni le quali, più che agevolare la società cooperativa, vanno a beneficio del socio, il quale, infatti, non subisce, secondo le regole ordinarie, rispettivamente né l'imposizione IRPEF sugli utili percepiti, né la ritenuta a titolo di acconto (che determina l'inclusione di tale reddito di capitale nel coacervo del reddito complessivo ed il discendente suo assoggettamento alle aliquote progressive IRPEF). Quindi, costituiscono agevolazioni fiscali per i soci operatori (8).

Il regime degli utili delle società cooperative è completato dall'art. 12 della legge n. 904/1977, secondo cui non concorrono a formare il reddito imponibile le somme destinate a riserve indivisibili, a condizione che sia esclusa la possibilità di distribuirle ai soci sotto qualsiasi forma, sia durante la vita dell'ente, che all'atto del suo scioglimento. Quindi, la norma in parola prevede la non imponibilità, *tout court*, di tutti gli utili della cooperativa comunque destinati a riserva indivisibile; anche, quindi, se ulteriori rispetto a quelli che debbono essere accantonati a riserva legale.

L'art. 12 della legge n. 904/1977 è stato peraltro novellato dall'art. 1, comma 460 della legge n. 311/2004, ai sensi del quale, ferma rimanendo l'esenzione dall'IRES degli utili netti annuali destinati a riserva obbligatoria (ammontanti al 30 per cento di tali utili), la non imponibilità degli ulteriori utili accantonati a riserva indivisibile è esclusa *a)* per la quota del 20 per cento degli utili netti annuali, con riferi-

mento alle cooperative agricole e loro consorzi di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 228/2001, nonché alle cooperative della piccola pesca e loro consorzi; *b)* nella misura del 30 per cento degli utili annuali, per tutte le altre cooperative e loro consorzi.

L'art. 1, comma 461 della legge n. 311/2004 ha sancito che la non imponibilità degli utili nella misura dell'80 per cento prevista per le cooperative di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001, opera anche per le cooperative agricole di cui all'art. 10 del d.p.r. n. 601/1973 (con la conseguenza che tale disposizione, la quale sanciva l'esenzione dall'imposta sul reddito maturato dalle cooperative agricole di trasformazione, adesso vede limitata la propria portata applicativa solo all'80 per cento degli utili annuali).

Devono poi rammentarsi sia l'art. 11, comma 9 della legge n. 59/1992, ai sensi del quale le devoluzioni obbligatorie delle quote di utili ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sono esenti, ancora, dall'imposta sul reddito e sono deducibili dall'imponibile nella misura del 3 per cento; sia l'art. 12 del d.p.r. n. 601/1973, secondo cui i ristorni sono deducibili dall'imponibile della società.

Da tale quadro normativo risulta, allora, che:

- tutte le società cooperative, indipendentemente dal requisito della mutualità prevalente, non scontano l'IRES sull'ammontare dell'utile netto annuale che deve, per legge, essere accantonato a riserva (pari ad almeno il 30 per cento);

- le cooperative a mutualità prevalente, ulteriormente:

*a)* non scontano l'IRES sugli utili devoluti ai fondi per lo sviluppo della cooperazione;

*b)* non assolvono detta imposta neppure sugli ulteriori utili [rispetto a quelli vincolati a riserva legale ed a quelli *sub a)*] destinati a riserva indivisibile, ad eccezione del 20 per cento dell'utile complessivo netto annuale, per le cooperative agricole, e del 30 per cento di detto utile, per tutte le altre società (cooperative).

Più in particolare, quanto alle cooperative agricole, il legislatore ha riguardo sia a quelle che svolgono attività di allevamento nonché di manipolazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli e zootecnici conferiti prevalentemente dai soci (art. 10 del d.p.r. n. 601/1973, cit.), sia a quelle che svolgono le attività di cui all'art. 2135 c.c. utilizzando, prevalentemente, prodotti dei soci ovvero che erogano prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura e sviluppo del ciclo biologico (art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001). Per entrambe, infatti, l'art. 1, commi 460 e 461, come detto, prevede la parziale esenzione dall'imposta sugli utili prodotti;

*c)* beneficiano della deducibilità (limitata) sia degli utili devoluti ai fondi mutualistici, che (piena) dei ristorni erogati ai soci.

2.4. Delineata la disciplina impositiva inerente gli utili maturati dalle cooperative (ed, in particolare, per quanto qui interessa, da quelle agricole e della piccola pesca), si tratta di comprendere se, effettivamente, siamo dinanzi a disposizioni di natura agevolativa, nel senso chiarito in precedenza.

È, a tal fine, preliminarmente necessario chiarire il meccanismo di applicazione dell'IRES.

Tale imposta grava sul soggetto che ha prodotto il reddito. È, inoltre, improntata al principio del divieto della

(6) V. per tutti, sul punto, F. PISTOLESI, *op. cit.*

(7) V. ancora F. PISTOLESI, *op. cit.*; cfr. anche L. SALVINI, *La riforma del diritto societario: le implicazioni fiscali per le cooperative*, in *Rass. trib.*, 2003, 839 e ss.

(8) Ritiene, invece, che i ristorni siano privi di rilevanza reddituale e,

dunque, che la previsione della non imponibilità dei ristorni costituisca una disposizione meramente ricognitiva, non, invece, agevolativa, L. CASTALDI, *Utili e ristorni: disciplina fiscale*, in *La riforma delle società cooperative a cura di SANDULLI - SANTORO*, Torino, 2003, 19 e ss.



doppia imposizione economica (vale a dire, è escluso che lo stesso reddito possa essere assoggettato a tassazione in capo a due soggetti diversi): v. l'art. 163 del t.u.i.r.

Da tali principi discende, pertanto, il corollario per cui il reddito maturato dalla società (soggetto passivo IRES, quale la cooperativa) è tassato in capo alla medesima, con sostanziale esclusione da imposizione di detto reddito una volta distribuito al socio sotto forma di utile (dato che, ad ogni evidenza, l'utile non è altro che il reddito che ha già scontato l'imposta in capo alla società). Ed ancora, ne consegue la tendenziale esclusione da imposizione delle plusvalenze maturate (da società di capitali) sulla cessione delle quote di partecipazione in società di capitali, in quanto dette plusvalenze incorporano l'utile già maturato o che sarà acquisito dalla società partecipata e, quindi, in capo alla medesima tassato (9).

È evidente, allora, che l'esenzione dall'imposta sugli utili percepiti dalle cooperative ed, in specie, da quelle agricole di cui ci occupiamo, non ha ragion d'essere nei principi che presiedono al funzionamento dell'IRES. Al contrario, essi giustificerebbero l'imposizione dell'utile maturato in capo alla società cooperativa (10).

Vuol dire, allora, come in parte accennato, che le norme di cui si è detto perseguono una finalità estranea a quella che inerisce l'applicazione del tributo in esame; più precisamente, quella di beneficiare le cooperative (rispetto alle altre società lucrative, soggetti passivi IRES), favorendo la patrimonializzazione, in attuazione dell'art. 45 Cost. Siamo, cioè, di fronte a disposizioni da qualificare come agevolazioni tributarie (11).

Tali conclusioni valgono nel regime impositivo attuale dell'IRES.

Differente è, invece, la valutazione, con riferimento all'ordinamento tributario vigente negli anni 1984/1988 (IRPEG), oggetto del giudizio radicato dinanzi alla Corte di cassazione.

Senza poterci dilungare sul punto, va rammentato che l'IRPEG era improntata ad un principio diverso rispetto all'IRES: l'imposizione definitiva, infatti, veniva a gravare non sul soggetto produttore del reddito (come, appunto, nell'IRES), bensì su quello percettore (12).

Quindi, con riferimento alle società di capitali, significa che, in via di principio, l'imposizione definitiva gravava sul socio, al momento della percezione dell'utile. Ma, dato che la società, maturando il reddito, scontava comunque l'IRPEG, ne conseguiva, onde evitare effetti di doppia imposizione, che il socio cui veniva distribuito l'utile si vedeva neutralizzata l'imposizione sul medesimo (già scontata dalla società) mediante l'attribuzione di un credito d'imposta (corrispondente alla quota di IRPEG già assolta sul correlativo reddito dalla società). In tale sistema, dunque, l'IRPEG pagata dalla società costituiva una sorta di acconto dell'imposta che il socio avrebbe dovuto assolvere al momento della distribuzione dell'utile (13).

Allora, la previsione di esenzione degli utili maturati dalla società cooperativa non poteva essere qualificata come agevolativa, proprio perché rispondente alla logica del tributo. In sostanza: dato che il socio non avrebbe mai potuto percepire gli utili della cooperativa accantonati a riserva indivisibile, ne conseguiva che del tutto ragionevolmente la cooperativa risultava esentata dal pagamento dell'IRPEG sui medesimi (utili). Diversamente, infatti, avrebbe assolto in acconto per i soci l'imposta su un reddito (gli utili) che gli stessi soci non avrebbero potuto mai percepire.

È perciò da escludere che, nella vecchia IRPEG, le disposizioni in tema di utili recate dall'art. 6, comma 1 del d.l. n. 63/2002 e dall'art. 12 della legge n. 904/1977 costituissero agevolazioni fiscali in senso proprio.

Non costituisce, poi, agevolazione fiscale neppure l'art. 11, comma 9 della legge n. 59/1992, in tema di non imponibilità delle devoluzioni obbligatorie delle quote di utili ai fondi mutualistici e di deducibilità parziale dall'imponibile delle somme corrispondenti.

Infatti, essendo principio cardine del nostro sistema tributario quello di cui all'art. 53 Cost., ne consegue che l'ordinamento non può tollerare l'assoggettamento ad imposizione di redditi che non siano nella disponibilità del soggetto che pur li produce. È proprio quanto accade con riferimento alla quota di utili oggetto di devoluzione obbligatoria. Si tratta di redditi prodotti dalla cooperativa, ma di cui la medesima non solo non può disporre (come nel caso delle riserve legali ed indivisibili), ma che, di più, sono destinati ai fondi mutualistici. Si è in presenza, perciò, di una norma di esclusione (ai sensi e per gli effetti dell'art. 53 Cost.), non di una disposizione agevolativa (14).

D'altra parte, neppure è agevolativa la norma in esame sotto il versante della deducibilità delle predette somme. Di nuovo, infatti, ci pare che la deduzione sia, per così dire, obbligata (oltre che alla luce del rammentato principio costituzionale, anche) in base ai principi che regolano il reddito d'impresa, prodotto pure dalle cooperative: quello per cui i costi inerenti la sua produzione debbono essere dedotti dall'imponibile. Per tale motivo non costituisce agevolazione fiscale neppure l'art. 12 del d.p.r. n. 601/1973, il quale dispone la deducibilità dei ristorni erogati dalle cooperative.

Ha, invece, natura agevolativa l'art. 7 della legge n. 59/1992, il quale prescrive che la quota di utili destinata dalla cooperativa ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato, non concorre alla formazione del reddito imponibile; infatti, non trova ragion d'essere nel meccanismo applicativo dell'IRES (come dell'IRPEG) e discrimina il trattamento fiscale delle società cooperative rispetto a quello operante per le altre società di capitali (15).

Va poi rammentato, come già detto, che sia l'art. 6, comma 2 (non imponibilità dei ristorni in capo ai soci), che l'art. 6, comma 3 (ritenuta a titolo d'imposta sugli interessi corrisposti ai soci della cooperativa) non regolano l'imponibile della cooperativa, ma dei soci (integrando un'agevola-

(9) Sui profili generali dell'IRES v., per tutti, G. ZIZZO, *L'imposta sul reddito delle società. Disposizioni generali*, in *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Padova, 2008, 218 e ss.

(10) Identiche conclusioni sono espresse da F. PISTOLESI, *op. cit.*; L. SALVINI, *Le misure fiscali per la cooperazione*, in *Aiuti di stato in materia fiscale*, Padova, 2007, 487 e ss., ritiene, invece, che l'esenzione sia giustificata dal criterio applicativo dell'IRES ed, in specie, dall'esigenza di equiparare il trattamento delle cooperative rispetto a quello delle società lucrative.

(11) Si veda, ancora, F. PISTOLESI, *op. cit.* V. anche A. DI PIETRO, *Requisiti fiscali per le agevolazioni delle cooperative*, in *La disciplina civilistica e fiscale della nuova società cooperativa* a cura di V. UCKMAR e F. GRAZIANO, Padova, 2005, 75 e ss.

(12) V., sul punto, G. ZIZZO, *op. cit.*, 218 e ss. Cfr. anche, anche se in senso parzialmente difforme, M. MICCINESI, *L'imposta sul reddito delle per-*

*sone giuridiche (IRPEG)*, in P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario*, Milano, 1999, 662 e ss.

(13) V. G. ZIZZO, *op. cit.*, 224 e ss.; L. SALVINI, *op. ult. cit.*, 499.

Peraltro, la ricostruzione sistematica potrebbe essere diversa: v., sul punto, M. MICCINESI, *op. cit.*, 662 e ss. Invero, la società di capitali è giuridicamente titolare del proprio reddito sino a quando non lo distribuisce ai propri soci. Per cui, a regime, l'IRPEG è imposta che grava su quel reddito, non su quello che sarà distribuito ai soci (ove l'Assemblea delibererà la ripartizione degli utili). Ne consegue che l'esenzione da IRPEG degli utili maturati dalla cooperativa non è giustificabile sulla base della struttura di tale imposta e, quindi, costituisce un'agevolazione fiscale in senso proprio, in quanto tale sindacabile ai sensi dell'art. 87 del Trattato CE.

(14) In tal senso v. anche F. PISTOLESI, *op. cit.*

(15) V., ancora, F. PISTOLESI, *op. cit.*

zione per costoro, siccome non giustificata dal funzionamento dell'IRPEF).

Un'ultima riflessione va svolta riguardo, specificamente, alle cooperative agricole.

Si è visto che l'art. 10 del d.p.r. n. 601/1973, alla luce dell'art. 1, comma 461 della legge n. 311/2004, stabilisce la parziale esenzione da tassazione degli utili, per le cooperative di trasformazione. Identica esenzione è prevista dall'art. 1, comma 463 della suddetta legge n. 311/2004, cit., per le cooperative di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001.

Da tale quadro normativo emerge che destinatarie delle disposizioni esentative sono sia le cooperative agricole di lavoro (ossia, che svolgono le attività agricole principali utilizzando, prevalentemente, beni conferiti dai soci), che di trasformazione e vendita (che utilizzano prevalentemente prodotti dei soci).

Diversamente da quanto si è detto, in via generale, sulla natura agevolativa (nel regime IRES) delle rammentate disposizioni in tema di utili per le cooperative, parziali difforni conclusioni valgono, in realtà, per le cooperative agricole di lavoro.

In questo caso, infatti, la fonte produttiva del reddito della cooperativa è, in realtà, costituita dall'attività di conduzione dei terreni ed allevamento svolta dagli stessi soci cooperatori. Per cui, il reddito prodotto da tale attività va, in realtà, imputato a costoro (i quali scontreranno l'imposizione nelle forme del reddito agrario o d'impresa, in dipendenza della forma giuridica assunta dal socio cooperatore), non alla cooperativa. Il difetto di esenzione in capo a tali cooperative, quindi, risulterebbe incompatibile con l'art. 53 Cost. (*rectius*, è incompatibile, a nostro avviso, con tale disposizione la parziale imposizione sugli utili prevista dalle disposizioni di cui si è detto). A tutto concedere, in mancanza dell'art. 10 del d.p.r. n. 601/1973, lo stesso reddito sarebbe (*rectius*, come detto, già parzialmente lo è) oggetto di una doppia imposizione economica, in quanto tassato sia in capo alla cooperativa, che ai soci (16).

Diversamente deve dirsi riguardo alle cooperative di trasformazione e vendita ed a quelle che erogano servizi e beni prevalentemente ai soci.

In questo caso, infatti, seppur il legislatore qualifichi tali cooperative come imprenditori agricoli, per il tramite dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001, apprezzando l'attività della cooperativa come propria, in realtà, dei soci cooperatori (17); tuttavia, ai fini tributari, è indubitabile che il reddito dalle menzionate attività è, in realtà, prodotto da tali compagini societarie (non dai soci) e, quindi, riferibile alla loro organizzazione. Quindi, di nuovo il principio di cui all'art. 53 Cost. esige di imputare alla cooperativa, non ai soci, il reddito di tali attività. Ma, allora, la parziale esenzione da tassazione degli utili prodotti dalla cooperativa (nel quadro dell'IRES) costituisce, come già osservato, in via

generale, per le altre cooperative, una misura agevolativa.

2.5. Un ultimo rilievo sul regime fiscale delle cooperative agricole.

L'art. 1, comma 1093 della legge n. 296/2006 stabilisce che le «società di persone, le società a responsabilità limitata e le società cooperative che rivestono la qualifica di società agricola ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 (18), come da ultimo modificato dal comma 1096 del presente articolo, possono optare per l'imposizione dei redditi ai sensi dell'art. 32» del t.u.i.r. Tale previsione è stata attuata dal d.m. 27 settembre 2007, n. 213 (19).

Pure le società cooperative che siano qualificabili quali società agricole, ai sensi del predetto art. 2 del d.lgs. n. 99/2004 (ossia, che abbiano quale proprio oggetto esclusivo, l'esercizio delle attività di cui all'art. 2135 c.c.), possono quindi optare per l'imposizione su base catastale.

A nostro parere la disposizione in parola contempla un'ulteriore agevolazione fiscale per le predette cooperative, perché consente a queste ultime di sottrarsi al più oneroso regime impositivo ordinario del reddito d'impresa cui sono soggette. Dà luogo, cioè, all'applicazione di un regime fiscale derogatorio rispetto a quello ordinario, indubbiamente più favorevole. È invero evidente che la finalità perseguita dal legislatore non è quella di addivenire ad una corretta ed equa applicazione dell'IRES cui dette compagini pur sempre sono soggette; piuttosto, è, ancora una volta, di agevolare le cooperative, ai sensi dell'art. 45 Cost.. Quale disposizione agevolativa, in difetto di norme di segno contrario, mi pare che la stessa dovrebbe essere applicabile, ai sensi dell'art. 223 *duodecies* disp. att. c.c., solo alle cooperative a mutualità prevalente.

3. Delineate le misure fiscali (e, tra queste, quelle agevolative) previste per le società cooperative e per quelle agricole in particolare, dobbiamo adesso affrontare la questione posta dalla ordinanza in commento.

Le agevolazioni tributarie contemplate per tali compagini sono compatibili con il divieto degli aiuti di stato di cui all'art. 87 del Trattato CE?

In primo luogo, è opportuno richiamarne sinteticamente la nozione. Ai sensi della predetta disposizione, tali sono «gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza» (20).

Quindi, la fattispecie è integrata nel caso in cui la misura: *a*) conferisce un vantaggio economico, di qualsiasi natura, all'impresa (o al settore produttivo) beneficiaria, si da falsare, anche solo potenzialmente, la concorrenza fra le imprese degli Stati membri; *b*) è imputabile allo Stato o alle risorse statali; *c*) è selettiva, nel senso che favorisce unicamente talune imprese o produzioni.

Anzitutto risulta, dunque, che la problematica relativa agli aiuti di Stato si pone solo con riferimento a misure che

(16) V. F. PISTOLESI, *op. cit.*

(17) Cfr., sul punto, A. GERMANÒ, *Manuale*, cit., 146 e ss.; M. GOLDONI, *Imprenditore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, 213 e ss.

(18) Tali sono le società che hanno per oggetto esclusivo l'esercizio delle attività di cui all'art. 2135 c.c. e che recano della denominazione o ragione sociale la dicitura «società agricola» (v. art. 2, comma 1 del d.lgs. n. 99/2004). Per un commento a tale disposizione, v., in particolare, A. FORTI, *Società agricole. Commento all'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, 1, 213 e ss.; E. ROOK BASILE, *Società agricole. Commento all'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, 870 e ss. Più in generale sulle società agricole v., nella manualistica, L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008, 373 e ss.; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, 143 e ss. Cfr. anche S. CARMIGNANI, *La società agricola coltivatore diretto tra riforma del settore agricolo e riforma del diritto societario*, in questa *Riv.*, 2005, 417 e ss.; G. GALLONI, *Modifiche al d.lgs. n. 99/2004 con particolare riguardo all'imprenditore agricolo profes-*

*sionale ed alle società in agricoltura*, *ivi*, 2005, 411 e ss.

(19) Su tale regime fiscale mi permetto di rinviare a G. FERRARA, *Società agricole, imposizione su base catastale ed elusione fiscale*, in questa *Riv.*, 2008, 523 e ss. V. anche S. MULEO, *L'imposizione diretta delle società agricole tra catasto e forfait*, in *Corr. trib.*, 2008, 37 e ss.; D. STEVANATO, *La determinazione catastale per le società agricole e i problemi di equità del prelievo*, in *Dialoghi tributari*, 2008, 43 e ss.

(20) La bibliografia sugli aiuti di Stato è molto ampia. V., per tutti, A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, Torino, 2006, 215 e ss. ed *ivi* ulteriori indicazioni. Con particolare riferimento agli aiuti fiscali, cfr. F. FICHERA, *Gli aiuti fiscali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. fin e sc. fin.*, 1998, 87 e ss.; F. GALLO, *Ordinamento comunitario e principi costituzionali tributari*, in *Rass. trib.*, 2006, 407 e ss.; P. LAROMA JEZZI, *Principi tributari nazionali e controllo sopranazionale sugli aiuti fiscali*, in *Rass. trib.*, 2003, 1074 e ss.; N. RASI, *I confini della nozione*, in *Aiuti di stato in materia fiscale*, a cura di SALVINI, Padova, 2007, 55 e ss.

interessano soggetti che svolgono un'attività economica, qualsivoglia sia la forma giuridica dai medesimi assunta (21). Opera, perciò, anche riguardo alle società cooperative di cui ci occupiamo, poiché anch'esse svolgono attività d'impresa (e, quindi, attività economica); non è, invece, rilevante in relazione, ad esempio, a misure agevolative previste per le sole persone fisiche, perché, siccome indirizzate a soggetti che non svolgono attività sul mercato, non sono idonee ad incidere sulla concorrenza (22).

Ciò chiarito, anche l'agevolazione fiscale ricade, in astratto, nella fattispecie dell'aiuto di stato, dato che la diminuzione della pressione tributaria su di un operatore crea un vantaggio economico in capo al medesimo (23). Sia la prassi, che la giurisprudenza comunitaria sono poi pacifici nel ritenere irrilevante che il beneficiario della misura effettui attività di esportazione. È decisivo, per contro, unicamente che operi sul mercato, in quanto, per ciò solo, la misura di vantaggio di cui fruisce è in grado di limitare la capacità concorrenziale delle altre imprese comunitarie (24).

Ai fini che qui rilevano nessun particolare problema pone l'origine dell'aiuto (ossia, il fatto che lo stesso, direttamente o indirettamente, implichi l'impiego di risorse pubbliche).

È, al contrario, importante soffermarsi sul requisito della selettività della misura di vantaggio: esso ricorre quando quest'ultima è destinata a talune imprese o produzioni. Si incorre, quindi, nel divieto di cui all'art. 87 del Trattato nel caso in cui, per quanto qui rileva, l'ordinamento tributario preveda una misura di favore per una certa impresa o categoria di imprese (non, dunque, applicabile a tutte le imprese operanti sul territorio), derogatoria rispetto all'ordinario regime impositivo (ad esempio, una norma tributaria applicabile solo alle società cooperative può dare luogo ad un aiuto di Stato, proprio perché rivolta ad una limitata categoria di operatori economici) (25).

Vuol dire perciò, e quanto a quest'ultimo profilo, che non si versa nell'ambito di un aiuto di Stato nel caso in cui la previsione fiscale, che pur comporta un oggettivo vantaggio economico per l'impresa destinataria, tuttavia è giustificata dal complessivo assetto del tributo cui inerisce. È, in sostanza, necessitata dal suo stesso meccanismo applicativo (26). Per contro, la norma tributaria che determina in capo all'impresa o gruppo di imprese un obiettivo vantaggio economico, perseguendo finalità estranee a quella della coerenza dell'applicazione dello specifico tributo, ricade nel divieto di cui all'art. 87 del Trattato; così, una norma agevolativa che abbia finalità, ancorché rilevanti sul piano costituzionale (si pensi, ad esempio, alla tutela dell'ambiente, a quella della cooperazione, etc.), tuttavia estranee a quelle che presiedono all'applicazione del tributo (artt. 3 e 53 Cost.), in astratto genera un aiuto di Stato.

La Commissione CE, nella Comunicazione sull'applicazione delle norme in tema di aiuti di stato alle imprese con riferimento alle imposte dirette, ha così chiarito che, ad esempio, non integra la violazione del divieto di cui all'art. 87 del Trattato una disposizione, dettata per le società coo-

perative, che escludesse la soggezione ad imposta delle medesime riguardo agli utili maturati; ciò, quando tali società siano onerate di versate tutti gli utili ai soci sui quali, dunque, graverà l'imposizione. In tale evenienza, infatti, l'esenzione prevista per la società non costituisce un'agevolazione fiscale, ma una misura di sistema giustificata dal fatto che la cooperativa non ha la disponibilità degli utili; altrimenti detto, dalla circostanza che i soci hanno un diritto immediato ed attuale sui medesimi (utili).

4. Delineata sinteticamente la nozione di aiuto di Stato ed, in particolare, la sua rilevanza nell'ambito fiscale che qui rileva, è opportuno, prima di svolgere qualche osservazione sulle norme tributarie nazionali destinate specificamente alle cooperative, rammentare quale sia l'orientamento palesatosi in ambito comunitario in ordine al loro trattamento fiscale.

La Commissione CE, nel «Documento di lavoro dei servizi della Commissione: le cooperative nell'impresa Europa» (27), ha osservato che in numerosi Stati membri sono contemplate agevolazioni fiscali per le cooperative, finalizzate a «favore la formazione di capitale delle imprese cooperative e con questo si intende controbilanciare le restrizioni derivanti dalla scelta di una forma cooperativa». Per cui, rileva la Commissione, è anche lecito che ad un «contesto normativo più rigido» possa corrispondere l'attribuzione di «alcuni vantaggi o deroghe».

Nella successiva «Comunicazione sulla promozione delle società cooperative in Europa» (28) si afferma che: a) «un trattamento fiscale particolare può essere accettato, ma in tutti gli aspetti della legislazione sulle cooperative andrebbe rispettato il principio secondo il quale le protezioni o i vantaggi concessi ad un tipo particolare di organismo devono essere proporzionati ai vincoli giuridici, al valore aggiunto sociale ed alle limitazioni proprie di tale forma e non devono dare luogo ad una concorrenza sleale»; b) inoltre, ogni «altro vantaggio concesso non deve permettere a cooperative fittizie di utilizzare la forma cooperativa per eludere i propri obblighi in materia di pubblicità e governo societario».

Dunque, l'orientamento comunitario ammette che il legislatore tributario nazionale introduca agevolazioni in beneficio delle cooperative; ciò, al fine di bilanciare le limitazioni che tale forma societaria incontra, rispetto a quelle capitalistiche, nell'esercizio della propria impresa. Tuttavia, tali benefici debbono essere proporzionati rispetto ai vincoli che la legge pone alle cooperative; diversamente, sarebbero incompatibili col divieto degli aiuti di Stato, in quanto falserebbero la concorrenza (proprio perché non sarebbero ragguagliati ai vincoli gravanti sulla forma cooperativa). In ogni caso, è palese l'intendimento comunitario di non tollerare abusi nell'utilizzazione della forma cooperativa, finalizzata (detta utilizzazione) unicamente alla fruizione dell'agevolazione tributaria.

Tali principi sono stati applicati dalla Commissione in due casi (29).

Anzitutto, nella decisione dell'11 dicembre 2002 (30), con cui la Commissione CE si è pronunciata sulla compatibilità con l'art. 87 del Trattato di alcune agevolazioni (fiscal-

(21) V., sul punto, in specie gli Autori citati nella nota precedente.

(22) Cfr., sul punto, N. RASI, *op. cit.*

(23) Il punto è pacifico: v. Comunicazione della Commissione CE (in *G.U.C.E.*, C 384 del 10 dicembre 1998) sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di stato alle misure di tassazione diretta delle imprese. Cfr. anche la giurisprudenza della Corte di giustizia CE ivi citata.

(24) V., ancora, la citata Comunicazione della Commissione CE e la giu-

risprudenza ivi citata.

(25) V. la Comunicazione della Commissione CE del 1998, cit.

(26) V. ancora, in tal senso, la Comunicazione della Commissione CE del 1998, cit., oltre che la dottrina citata alla nota 21.

(27) Di tale documento dà ampio risalto L. SALVINI, *Le misure fiscali per la cooperazione*, cit., 490 e ss.

(28) V. sempre in L. SALVINI, *op. ult. cit.*, 491.

(29) Dei quali dà ampio conto L. SALVINI, *op. ult. cit.*, 494 e ss.

li) previste dal legislatore spagnolo per le cooperative agricole. Ivi ha sancito che, in materia di imposte dirette, la qualificazione di una misura come di vantaggio per le cooperative e, quindi, contestabile ai sensi della ricordata disposizione, è possibile solo laddove la medesima non trovi giustificazione nella correlata imposizione in capo ai soci. Insomma, il sindacato sui benefici di tassazione in capo alla società non può prescindere da una complessiva valutazione della disciplina dell'imposizione in capo alla società cooperativa ed ai soci della medesima.

Inoltre, si è sancito che la disciplina delle cooperative va analizzata nel suo complesso, si da verificare se ricorrano significativi elementi di differenziazione rispetto a quella prevista per le altre società lucrative, tali da giustificare un più favorevole regime fiscale, ad esempio mediante la riduzione (rispetto alle altre società) dell'aliquota relativa alle imposte sui redditi.

Con successivo provvedimento del 7 febbraio 2007 (31) la Commissione ha poi dichiarato incompatibile con l'art. 87 del Trattato, l'art. 60 della legge della Regione Sicilia n. 17/2004, il quale aveva previsto la riduzione di un punto dell'aliquota IRAP in beneficio delle cooperative a mutualità prevalente. E ciò perché tale previsione non trovava giustificazione nel funzionamento di tale tributo, determinando una (inammissibile) sperequazione tra le cooperative e le altre società lucrative, pur soggette al tributo.

Va poi rammentato che, ai nostri fini (valutazione della compatibilità col divieto degli aiuti di stato delle agevolazioni in particolare previste per le cooperative agricole), è privo di rilevanza l'art. 36 del Trattato CE, il quale consente al Consiglio di autorizzare la concessione degli aiuti statali per la protezione delle aziende agricole sfavorite da condizioni strutturali o naturali (32). E ciò per la decisiva ragione che la disciplina delle imposte sui redditi è riservata alla competenza degli Stati membri (salve le competenze comunitarie ai fini della c.d. armonizzazione fiscale: v. artt. 90 e ss. del Trattato CE); con la conseguente esclusione della competenza, sul punto, del Consiglio, anche agli effetti della regolamentazione degli aiuti di stato fiscali in agricoltura. In ogni caso e comunque, sia il regolamento CE n. 1/2004 del 23 dicembre 2003, che il regolamento CE n. 1857/2006 del 15 dicembre 2006, relativi all'applicazione degli aiuti di Stato per le imprese operanti nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, niente dispongono in tema di agevolazioni tributarie per le cooperative agricole; e, quindi, non costituiscono parametro alla luce del quale valutare la compatibilità con l'art. 87 del Trattato CE, delle disposizioni di cui si è detto *sub* 2.3.).

Un ultimo rilievo riguardo ai regimi impositivi forfetari quali sono, ad esempio, quelli di tipo catastale.

Invero, la stessa citata Comunicazione della Commissione sugli aiuti alle imprese ha osservato che detti regimi costituiscono agevolazioni tributarie in astratto riconducibili alla fattispecie degli aiuti di Stato. Tuttavia, ha ritenuto insussistente la violazione del divieto quando essi risultano giustificati dalle particolari caratteristiche dell'attività produttiva di reddito, come nel caso delle attività agricole caratterizzate da un'immediata relazione con il fondo (33).

5. Siamo, adesso, in grado di valutare quale delle ram-

mentate disposizioni indirizzate alle società cooperative cui si è fatto cenno *sub* 2.3.) sia (a nostro parere) incompatibile col divieto di cui all'art. 87, cit.

Partiamo col considerare l'art. 6, comma 1, del d.l. n. 63/2002.

Si è già visto che stabilisce l'esclusione dall'imponibile della quota di utili netti annuali destinati a riserva legale minima obbligatoria.

Come si è accennato *sub* 2.3.) non v'è dubbio che si sia in presenza di un'agevolazione fiscale (applicabile, lo si è visto, sia alle cooperative a mutualità prevalente, che a quelle non a mutualità prevalente).

Infatti, la non imponibilità degli utili maturati dalla società non è giustificabile in base al meccanismo applicativo dell'IRES.

Si tratta, quindi, di disposizione attributiva di un vantaggio economico a delimitate imprese – appunto le società cooperative – idonea ad alterare la concorrenza (perché diminuisce l'onere fiscale gravante su tali soggetti, rispetto a quello operante sulle società lucrative) ed implica l'utilizzazione di risorse statali.

Siamo in presenza, allora, di un beneficio fiscale astrattamente riconducibile all'art. 87 del Trattato CE, di cui è necessario, al fine di ritenerne l'incompatibilità con tale previsione, valutare la «proporzionalità» rispetto ai vincoli ed oneri gravanti, *ex lege*, sulle società cooperative; ciò, in ossequio alle stesse indicazioni della Commissione CE, di cui si è detto.

L'agevolazione fiscale in questione compete ad entrambe le tipologie di cooperative (a mutualità prevalente e non).

Ebbene, ci pare che il requisito della «proporzionalità» (al quale si richiama anche l'ordinanza in commento) sia soddisfatto solo con riferimento alle cooperative a mutualità prevalente.

Unicamente tali compagini, infatti, ai sensi dell'art. 2514 c.c., sono soggette a limiti rigorosi circa la misura dei dividendi distribuibili, la remunerazione degli strumenti finanziari offerti ai soci cooperatori nonché il divieto di distribuire le riserve ai soci ed all'obbligo di devoluzione ai fondi mutualistici (34).

Per cui, appare ragionevole (*rectius*, proporzionato) compensare tali cooperative con l'agevolazione in parola.

Ne discende, a nostro parere, che la stessa costituisce aiuto di Stato inammissibile, riguardo alle cooperative a mutualità non prevalente.

Diversa valutazione deve farsi con riferimento agli artt. 6, commi 2 e 3.

Infatti, come abbiamo avuto già modo di evidenziare, tali disposizioni, in realtà, agevolano i soci che si vedono corrisposto il reddito di capitale costituito dai ristorni e dagli interessi attivi; non la cooperativa.

Pertanto, tali misure non costituiscono aiuti di Stato per le cooperative; e neppure per i soci cooperatori, se persone fisiche (cioè non esercenti attività d'impresa).

Veniamo, adesso, alle agevolazioni fiscali operanti per le sole società cooperative a mutualità prevalente.

In virtù dell'art. 12 della legge n. 904/1977, come integrato dall'art. 1, commi 460 e 461 della legge n. 311/2004, gli utili maturati dalle cooperative agricole (di cui all'art. 10 del

(30) Cfr., ancora, L. SALVINI, *op. ult. cit.*, 495 e ss.

(31) V., nuovamente, L. SALVINI, *op. ult. cit.*, 495 e ss.

(32) Su tale disposizione v., per tutti, D. BIANCHI, *La politica agricola comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, Pisa, 2007, 350 e ss.; A. GERMANO - E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, cit., 219 e ss. ed ivi ulteriori riferimenti.

(33) Così testualmente afferma la Commissione (punto 27): «Disposizioni specifiche non comportanti elementi discrezionali, che permettano ad

esempio la determinazione dell'imposta su base forfettaria (ad esempio nei settori dell'agricoltura o della pesca) possono essere giustificate dalla natura e dalla struttura del sistema quando tengono conto, in particolare, di esigenze contabili specifiche o dell'incidenza del fattore fondiario nei beni patrimoniali specifici di determinati settori; disposizioni di questo tipo non costituiscono dunque aiuto di Stato».

(34) V. A. BASSI, *op. cit.*, 563 e ss.

d.p.r. n. 601/1973 ed 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001) destinati a riserva indivisibile sono imponibili nella misura del 20 per cento (del 30 per cento per le altre cooperative).

Abbiamo già indicato *sub* 2.3.) le ragioni per cui tali disposizioni, nel vigente regime IRES, danno luogo ad un'agevolazione fiscale. Invece, sino alla soppressione dell'IRPEG, la totale esenzione dal tributo degli utili destinati a riserva indivisibile, operante anche in relazione alla causa oggetto dell'ordinanza in commento, costituiva una misura di sistema. Dunque, sotto tale ultimo versante neppure risultava in astratto applicabile l'art. 87 del Trattato (che, come spiegato e per quanto qui interessa, esige che la misura di vantaggio prevista dal legislatore nazionale costituisca un'agevolazione in senso proprio) (35).

V'è, allora, unicamente da valutare se, nell'attuale regime IRES, il beneficio fiscale di cui stiamo parlando sia compatibile con l'art. 87 cit., in quanto proporzionato ai vincoli giuridici che gravano sulle cooperative a mutualità prevalente.

A nostro avviso la risposta è positiva.

L'ordinamento tributario nazionale è improntato sul principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. e di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost. (36), ai sensi del quale è pienamente legittimo che uno stesso fatto rivelatore di idoneità a concorrere alla spesa pubblica (produzione di utili) sia suscettibile di diversa imposizione in ragione dei difformi vincoli giuridici che gravano sui soggetti cui il medesimo è riferibile (società cooperative, da un lato; società lucrative, dall'altro lato); ciò, in particolare quando detti vincoli siano limitativi della capacità concorrenziale di taluno di questi soggetti.

Ora, l'art. 2514 c.c. pone stringenti limiti alle cooperative a mutualità prevalente i quali, come riconosciuto dalla pacifica dottrina, limitano la patrimonializzazione di tali compagini (37).

Per cui, è conforme al disposto degli artt. 3 e 53 Cost. l'agevolazione fiscale in discussione, perché finalizzata a compensare tali limitazioni.

Utilizzando i «concetti» del diritto comunitario ci sembra che tale rilievo valga pure per affermare la proporzionalità di tale beneficio tributario e, quindi, la sua compatibilità con l'art. 87 del Trattato CE.

Le stesse motivazioni ci inducano a concludere per la non imponibilità della quota di utili destinati ad aumento gratuito del capitale sociale, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 59/1992.

Una precisazione.

Si è detto che, per le cooperative agricole di lavoro l'art. 10 del d.p.r. n. 601/1973, alla luce dell'art. 1, comma 460 del d.l. n. 63/2002, non dà luogo ad agevolazione fiscale. Pertanto, le considerazioni fin qui svolte non valgono, perché le predette disposizioni non originano, per le ragioni già spiegate, aiuti di stato.

È opportuno, poi, fare presente che non si può porre la questione della compatibilità col divieto degli aiuti di Stato dell'art. 11, comma 9 della legge n. 59/1992 (in tema di

devoluzioni obbligatorie ai fondi mutualistici) perché (a nostro avviso) non dà luogo ad un'agevolazione tributaria.

Qualche considerazione è da svolgere, infine, sulla facoltà delle cooperative agricole di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004, di optare per l'imposizione sul reddito, su base catastale.

Anche in questo caso escluderei che tale agevolazione dia luogo ad un aiuto di Stato, per le stesse ragioni per le quali ciò va escluso in relazione alle disposizioni prima considerate; ma ciò anche perché, in via decisiva, l'agevolazione in questione è fruibile anche dalle società lucrative (ad eccezione delle s.p.a. e delle s.a.p.a.) (38): il che esclude, agli effetti dell'art. 87 del Trattato, che la stessa sia lesiva del principio di concorrenza.

6. L'ordinanza della Corte di cassazione rimette alla Corte di giustizia anche la valutazione se non sia censurabile, siccome espressione del c.d. abuso di diritto, l'utilizzazione della forma cooperativa per l'esercizio dell'attività d'impresa, quando finalizzata al conseguimento del mero risparmio fiscale.

Ai nostri fini interessa qui ricordare che la nozione di abuso del diritto è utilizzata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE e dalla Suprema Corte onde rendere inopponibile all'amministrazione finanziaria l'utilizzazione di forme giuridiche, motivata esclusivamente dalla ragione fiscale ed in maniera non aderente alla finalità ed alla tutela degli interessi che l'ordinamento riserva a quelle medesime forme giuridiche ed istituti (39).

Ma, al contempo, la medesima giurisprudenza comunitaria è costante nell'affermare il diritto del contribuente a perseguire la via che gli consenta il maggiore risparmio d'imposta (40).

In altri termini: non opera nell'ordinamento comunitario (e, di conseguenza, non è ammissibile negli ordinamenti nazionali) il principio per cui il contribuente sarebbe onerato di scegliere, fra più opzioni possibili, quella che ne comporta l'assoggettamento ad un più gravoso regime tributario.

Allora, deve in realtà dirsi che, in via di principio, pienamente lecita è l'opzione del contribuente (anche perché espressiva della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.) di avvalersi della forma cooperativa, anche se la stessa sia dettata dall'obiettivo del risparmio fiscale.

Si incorrerà, invece, nell'abuso di diritto, con conseguente inopponibilità della forma giuridica (cooperativa) all'amministrazione finanziaria, e conseguente applicazione del regime impositivo ordinario previsto per le società di capitali, nel caso in cui, nella singola fattispecie concreta, sia accertato dall'Agenzia delle entrate che la gestione dell'impresa non corrisponda ai canoni prescritti dalla legge per le società cooperative; sicché si possa concludere che l'utilizzazione di tale forma societaria sia, questa sì, meramente strumentale all'ottenimento di vantaggi tributari (41).

Giuseppe Ferrara

(35) Ovviamente a diverse conclusioni si giungerebbe qualificando la previsione in parola, anche nel previgente regime IRPEG, come agevolazione fiscale. V. nota 14.

(36) V. specificamente sul punto, anche in funzione dell'interpretazione dell'art. 87 del Trattato CE, P. LAROMA JEZZI, *op. cit.*

(37) Cfr. A. DI PIETRO, *op. cit.*, 84 e ss.

(38) Mi sia consentito, ancora, rinviare a G. FERRARA, *op. cit.*, 523 e ss.

(39) Sulla nozione di abuso di diritto cfr., in giurisprudenza, Corte di giustizia CE 21 febbraio 2006, C-255/02, in *G.T. Riv. giur. trib.*, 2006, 377 e

ss.; Corte di giustizia CE 21 febbraio 2008, C-425/06, in *www.europa.eu*. Sulla scia di tali pronunce, cfr. Cass. 21 aprile 2008, n. 10257, in *www.leggi-ditaliaprofessionale.it*; Cass. 4 aprile 2008, n. 8772, *ivi*; Cass. 29 settembre 2006, n. 21221, *ivi*. In dottrina, v., da ultimo, M. BEGHIN, *Abuso del diritto: la confusione persiste*, in *G.T. Riv. giur. trib.*, 2008, 649 e ss.

(40) V. ancora Corte di giustizia CE 21 febbraio 2006, C-255/02, cit.; Cass. 21 aprile 2008, n. 10257, cit.; Cass., 4 aprile 2008, n. 8772, cit.

(41) Più in generale, sulla valenza, ai fini fiscali, del cd. abuso di diritto, v. G. FERRARA, *op. cit.*

## I

Cass. Sez. III Pen. - 23-7-2008, n. 30863 - Lupo, pres.; Lombardi, est.; D'Angelo, P.M. (conf.) - Antolotti, ric. (*Conferma. Trib. Parma 19 dicembre 2007*)

**Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Aria - Emissioni inquinanti - Trasferimento impianto - Autorizzazione alle emissioni - Necessità.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 279, comma 1, parte prima, 269, commi 1 e 2; d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 25, comma 6)

*La previsione normativa derivante dal combinato disposto degli artt. 279, comma 1, prima parte, e 269, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 152/06 configura il trasferimento non autorizzato di un impianto da un luogo ad un altro come ipotesi di reato, di eguale gravità rispetto a quella dell'esercizio di un impianto senza autorizzazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 25, comma 6 del d.p.r. n. 203/88. Parimenti l'art. 279, comma 1, secondo periodo, prima parte, configura quale ipotesi di reato meno grave la condotta di chi esegue modificazioni sostanziali dell'impianto senza l'autorizzazione di cui all'art. 269, comma 8, analogamente a quanto previsto dall'art. 25, comma 6 del d.p.r. n. 203/88 (1).*

## II

Cass. Sez. III Pen. - 4-7-2008, n. 27118 - Altieri, pres.; Lombardi, est.; Salzano, P.M. (conf.) - Bondelmonte, ric. (*Conferma Trib. Pescara 14 dicembre 2007*)

**Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Aria - Emissioni inquinanti - Autorizzazione integrata ambientale - Esercizio dell'attività nelle more del rilascio - Rispetto della normativa progressa - Necessità - Sussistenza.** (D.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59)

**Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Aria - Emissioni inquinanti - Formazione del silenzio assenso - Non opera.** (L. 7 agosto 1990, n. 241, artt. 19 e 20)

*La nuova disciplina dettata dal d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, che ha obbligato i detentori di impianti di rilevanti dimensioni a dotarsi dell'autorizzazione integrata ambientale, non consente affatto la prosecuzione dell'attività ai titolari di impianti preesistenti, che non fossero in regola con la normativa generale fino all'adeguamento dell'impianto all'autorizzazione integrata ottenuta (2).*

*In materia di emissioni in atmosfera, non opera la regola del silenzio assenso, di cui agli artt. 19 e 20 della l. 7 agosto 1990, n. 241, trattandosi di autorizzazioni aventi ad oggetto la tutela della salute (3).*

## I

(*Omissis*)

Con il primo mezzo di annullamento il ricorrente denuncia la violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza.

Si deduce, in sintesi, che l'Antolotti è stato dichiarato colpevole per avere eseguito modifiche sostanziali di un impianto, idoneo a provocare emissioni in atmosfera, ai sensi dell'art. 279, comma 1, del d.lgs. n. 152/06 - decreto legislativo che, peraltro, era già entrato in vigore allorché è stata formulata l'imputazione - mentre in quest'ultima era stata contestata la condotta di avere trasferito un impianto senza la preventiva autorizzazione, di cui all'art. 25, comma 6, del d.p.r. n. 203/88, con conseguente violazione del diritto di difesa dell'imputato.

Con il secondo mezzo di annullamento si denuncia violazione ed errata applicazione della norma penale con riferimento al principio di successione delle leggi nel tempo ex art. 2 c.p.

Si osserva:

- che il d.lgs. n. 152/06 ha abrogato integralmente il d.p.r. n. 203/88 e che l'art. 279 del predetto decreto legislativo non prevede più, tra le fattispecie costituenti reato, l'ipotesi del trasferimento dell'impianto, sicché la condotta ascritta all'imputato, già sanzionata penalmente dall'art. 25, comma 6, del d.p.r. n. 203/88, non è più prevista dalla legge come reato;

- che, peraltro, la *ratio* della scelta legislativa di escludere dalle ipotesi di reato la condotta di chi trasferisce un impianto già autorizzato si palesa manifesta in quanto il trasferimento non può in alcun modo rendere inquinante un impianto che, secondo le risultanze dell'autorizzazione, in precedenza non lo era;

- che inoltre l'art. 269 del d.lgs. 152/06, che prevede il rilascio dell'autorizzazione, detta modalità e tempistiche incompatibili con l'ipotesi del trasferimento di impianto.

Nel prosieguo del motivo di gravame si deduce che l'impianto non può essere identificato con il singolo macchinario e che il mancato rilascio dell'autorizzazione non può essere ascritto a responsabilità dell'imputato, in quanto questi l'aveva chiesta tempestivamente, prima del trasferimento dell'impianto, mentre il rilascio successivo è stato determinato da ritardi dell'Ente preposto ai relativi controlli.

Il ricorso non è fondato.

È stato già affermato dal consolidato indirizzo interpretativo di questa Suprema Corte, in ordine alla pregiudiziale questione circa la necessità dell'autorizzazione per le emissioni in atmosfera anche per l'esercizio di singoli impianti idonei a produrle, che «In tema di controllo delle emissioni nell'atmosfera il concetto di impianto non implica necessariamente una struttura di notevoli dimensioni, e neppure una struttura complessa dell'insediamento, essendo sufficiente anche una postazione parziale, che abbia attitudine concreta a cagionare l'inquinamento dell'atmosfera». (Sez. III 1998/6153, Danese, rv. 210.960; conf. Sez. III 1994/8702, Colombo, rv. 199.414).

Non si ravvisano ragioni per discostarsi dal citato indirizzo interpretativo, considerato che la fonte delle emissioni in atmosfera di uno stabilimento industriale può essere costituita anche da un singolo impianto o macchinario utilizzato nell'ambito di un complesso ciclo produttivo. Esattamente, pertanto, la sentenza impugnata ha affermato la necessità della prescritta autorizzazione anche con riferimento al singolo impianto industriale oggetto della contestazione che, nella specie, è costituito da un'apparecchiatura per il controllo di qualità dei prodotti, idonea a produrre l'emissione in atmosfera di vapori che si sprigionano dal fluido nel quale vengono immersi i componenti dei macchinari da sottoporre a verifica.

È opportuno, quindi, passare all'esame del più rilevante motivo di gravame proposto dal ricorrente, costituito dalla affermazione della inesistenza di continuità normativa tra l'ipotesi di reato di cui all'art. 25, comma 6, del d.p.r. n. 203/88 e le fattispecie previste dall'art. 279 del d.lgs. n. 152/06.

Osserva la Corte che il citato d.p.r. n. 203/88, emanato in attuazione delle direttive CEE 80/799, 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, nel disciplinare *ex novo* la materia delle emissioni in atmosfera, ha previsto varie fattispecie contravvenzionali legate alla carenza o mancata richiesta di autorizzazione alle emissioni in atmosfera con riferimento alle ipotesi fondamentali dell'inizio della costruzione o esercizio di un nuovo impianto (art. 24) ovvero della prosecuzione dell'esercizio di un impianto preesistente (art. 25).

L'art. 25, comma 6, del d.p.r. n. 203/88, in particolare, sanzionava penalmente la modifica o il trasferimento di un impianto preesistente senza l'autorizzazione prescritta dall'art. 15 (cfr. Corte costituzionale n. 165 del 1992 per l'esatta individuazione della norma di riferimento), sia per la modifica sostanziale [lett. a)] che per il trasferimento dell'impianto [lett. b)].

Orbene, sul punto appare significativo, ai fini ermeneutici, che il citato art. 25, comma 6, distingue nettamente la condotta di chi modifica l'impianto da quella di chi lo trasferisce da un luogo ad un altro, attribuendo alle stesse un diverso trattamento sanzionatorio, per cui mentre era prevista come ipotesi di reato meno grave la condotta di chi esegue la modifica di un impianto (arresto fino a sei mesi o ammenda fino ad euro 1.032), la condotta di chi trasferisce un impianto da un luogo ad un altro era sottoposta ad un trattamento sanzionatorio più affittivo (arresto fino a due anni o l'ammenda da euro 258 a 1.032) esattamente corrispondente a quello previsto dall'art. 25, comma 1, per l'ipotesi dell'esercizio di un impianto esistente senza la prescritta domanda di autorizzazione.

Risulta, peraltro, evidente la *ratio* della piena equiparazione sanzionatoria tra l'ipotesi della prosecuzione dell'esercizio di un impianto esistente, senza avere chiesto l'autorizzazione, e quella

del trasferimento dell'impianto preesistente da un luogo ad un altro, senza la prescritta autorizzazione, poiché il rilascio dell'autorizzazione non è legata solo alla verifica della entità delle emissioni in atmosfera di un determinato impianto, ma anche all'accertamento della compatibilità ambientale delle stesse, e, cioè, in riferimento al luogo di installazione dell'impianto (si pensi a officine per la verniciatura delle auto in prossimità di edifici scolastici o in luoghi comunque densamente abitati).

Sicché l'equiparazione della necessità dell'autorizzazione sia per la installazione di un nuovo impianto che per il trasferimento in altro luogo di un impianto già esistente appare pienamente rispondente alla *ratio* della normativa in materia (cfr. art. 4 del d.p.r. n. 203/88 con riferimento alla fissazione di valori limite della qualità dell'aria nel rapporto con la situazione ambientale).

Il testo unico delle norme in materia ambientale, nel dare un assetto organico alla disciplina delle emissioni in atmosfera, ha previsto, quale fattispecie contravvenzionale, nell'art. 279, comma 1, prima parte, l'ipotesi di: «chi inizia a installare o esercisce un impianto e chi esercita un impianto in assenza della prescritta autorizzazione ovvero continua (...)», e nel medesimo articolo, comma 1, seconda parte, le ipotesi di: «chi sottopone un impianto a modifica sostanziale senza l'autorizzazione prevista dall'art. 269, comma 8 (...)», ovvero di: «chi sottopone un impianto ad una modifica non sostanziale senza effettuare la comunicazione prevista dal citato art. 269, comma 8 (...)».

Appare evidente, quindi, che l'art. 279, comma 1, seconda parte, si riferisce alle sole ipotesi di modifica dell'impianto senza la prescritta autorizzazione, già prevista dall'art. 25, comma 6, del d.p.r. n. 203/88, introducendo, però, una ulteriore differenziazione nel trattamento sanzionatorio a seconda della natura (sostanziale o non sostanziale) della modificazione, essendo prescritto in tale ultima ipotesi l'obbligo della sola comunicazione ai sensi del citato art. 269, comma 8.

L'art. 279, comma 1, prima parte, però, si riferisce *tout court* alla carenza dell'autorizzazione per i casi in cui è prescritta dall'art. 269 del medesimo decreto legislativo.

Orbene, l'art. 269 del d.lgs n. 152/06, premesso nel primo comma che per tutti gli impianti che producono emissioni deve essere richiesta un'autorizzazione, stabilisce espressamente, nel comma secondo: «Il gestore che intende installare un impianto nuovo o trasferire un impianto da un luogo ad un altro presenta all'autorità competente una domanda di autorizzazione, accompagnata (...)».

Si palesa evidente, pertanto, che, ai sensi della disposizione citata, l'autorizzazione per il trasferimento dell'impianto da un luogo ad un altro è pienamente equiparata all'autorizzazione per la installazione di un nuovo impianto, essendo sanzionata dall'art. 279, comma 1, prima parte, la carenza sia dell'una che dell'altra, senza alcuna distinzione al riguardo.

Sicché la previsione normativa derivante dal combinato disposto degli artt. 279, comma 1, prima parte, e 269, comma 1 e 2, del d.lgs n. 152/06 configura il trasferimento di un impianto da un luogo ad un altro come ipotesi di reato, di eguale gravità rispetto a quella dell'esercizio di un impianto senza autorizzazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 25, comma 6, del d.p.r. n. 203/88.

Analogamente l'art. 279, comma 1, secondo periodo, prima parte, configura quale ipotesi di reato meno grave la condotta di chi esegue modificazioni sostanziali dell'impianto senza l'autorizzazione di cui all'art. 269, comma 8, analogamente a quanto previsto dall'art. 25, comma 6, del d.p.r. n. 203/88.

Sicché vi è piena continuità normativa tra le citate disposizioni di legge con riferimento alla esecuzione di modifiche sostanziali dell'impianto, mentre l'art. 279, comma 1, secondo periodo, seconda parte, introduce quale ulteriore ipotesi di reato l'esecuzione di modifiche non sostanziali dell'impianto.

Vi è, pertanto, piena continuità normativa tra l'ipotesi di reato di cui all'art. 25, comma 6, del d.p.r. n. 203/88, con riferimento alla condotta di chi effettua il trasferimento di un impianto senza autorizzazione, e la fattispecie di cui all'art. 279, comma 1, prima parte, del d.lgs n. 152/06 con riferimento alla condotta di «chi inizia a installare o esercisce un impianto e chi esercita un'attività in assenza della prescritta autorizzazione (...)».

Deve essere, pertanto, corretta la qualificazione giuridica attribuita al fatto dal giudice di merito nei sensi sopra riportati.

Il rigetto del secondo motivo di gravame, a seguito della corretta interpretazione della norma, è assorbente delle censure for-

mulate con il primo motivo di ricorso.

Dette censure sono in ogni caso infondate, in quanto la condotta per la quale vi è stata affermazione di colpevolezza corrisponde esattamente a quella descritta nella imputazione (trasferimento di un impianto da un luogo ad un altro senza la prescritta autorizzazione), mentre ne è stata solo mutata la qualificazione giuridica; mutamento che rientra nei poteri del giudice, peraltro effettuato, sia pure erroneamente, a seguito della modificazione del quadro normativo tra la data del fatto e quella della pronuncia.

Nel resto le censure del ricorrente, con riferimento alla assenza di colpa, sono di natura meramente fattuale e, peraltro, non risultano neppure rispondenti a circostanze prospettate o che hanno formato oggetto di prova dinanzi al giudice di merito.

Il ricorso, pertanto, deve essere rigettato.

(*Omissis*)

## II

Con la impugnata ordinanza il Tribunale di Pescara ha rigettato l'appello proposto da Bondelmonte Angelo, indagato dei reati di cui agli artt. 269, commi 1 e 7, 279, comma 1, del d.lgs. n. 152/06 e 674 c.p., avverso il provvedimento del G.I.P. del medesimo Tribunale in data 26 novembre 2007 che aveva respinto la richiesta di dissequestro di un impianto per l'allevamento di polli. Il Tribunale della libertà, premesso che il G.I.P. aveva già respinto precedenti istanze dell'interessato dirette ad ottenere la restituzione dell'impianto, ha ritenuto infondate le deduzioni dell'appellante, con le quali si era fatto rilevare che l'impianto per l'allevamento di polli era preesistente all'entrata in vigore del d.p.r. n. 203/1988; si era affermato che a seguito della tempestiva presentazione della richiesta di autorizzazione da parte dell'interessato, tuttora non evasa dagli organi regionali, doveva ritenersi formato il silenzio assenso in ordine a detta richiesta; che, in ogni caso, la predetta autorizzazione alle emissioni in atmosfera risultava attualmente sostituita, in considerazione delle dimensioni dell'impianto, dall'autorizzazione integrata ambientale, per il cui rilascio l'indagato aveva egualmente presentato tempestiva richiesta. Avverso l'ordinanza ha proposto ricorso il difensore del Bondelmonte, che denuncia la violazione degli artt. 12 del d.p.r. n. 203/88, 269 del d.lgs. n. 152/06 e 5 del d.lgs. n. 59/2005. Con il motivo di gravame il ricorrente ripropone sostanzialmente le stesse questioni già dedotte dinanzi al giudice di merito e in particolare osserva che l'impianto per l'allevamento dei polli oggetto del sequestro era operante da circa trenta anni ovvero da prima dell'emanazione del d.p.r. n. 203/88; che, a seguito dell'entrata in vigore della normativa che regola le emissioni in atmosfera, l'interessato aveva presentato tempestiva domanda diretta ad ottenere la prescritta autorizzazione, che, per propria inadempienza, la Regione Abruzzo non aveva mai formalmente rilasciato; che il ventennale silenzio dell'amministrazione regionale doveva ritenersi equivalente al rilascio di un'autorizzazione tacita, valutazione suffragata dal fatto che nelle more erano state disposte anche verifiche dell'impianto da parte dell'ARTA, che non avevano dato luogo a rilievi di sorta; che, peraltro, la stessa Regione Abruzzo con delibera del 30 ottobre 1998 aveva stabilito che potevano considerarsi tacitamente autorizzati per un periodo di tre anni gli impianti produttori di emissioni in atmosfera in possesso dei requisiti prescritti dalla stessa delibera e che non superassero i valori limite prescritti dal d.m. 12 luglio 1990; che, stanti le eseguite verifiche, doveva escludersi che l'allevamento di polli oggetto del sequestro superasse i predetti valori limite e, in ogni caso, detta delibera doveva ritenersi riferita solo ai nuovi impianti. Si osserva, infine, che a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 372/1999, poi novellato dal d.lgs. n. 59/05, gli allevamenti intensivi con più di 40.000 posti capo sono obbligati a dotarsi di un'unica autorizzazione integrata per tutte le forme di scarico in atmosfera; che l'azienda del ricorrente ha presentato in data 30 novembre 2004 richiesta della predetta autorizzazione, sicché tale adempimento fa cessare il reato di esercizio senza autorizzazione. Il ricorso non è fondato. La impugnata ordinanza ha correttamente rilevato che al Bondelmonte non è stata mai rilasciata la prescritta autorizzazione per le emissioni in atmosfera, richiesta dall'art. 12 del d.p.r. n. 203/88 anche per gli impianti preesistenti all'entrata in vigore delle disposizioni che regolano le emissioni in atmosfera, e che sulla richiesta a suo tempo presentata dall'interessato non può ritenersi formato il silenzio

assenso. Infatti, in detta materia non opera la regola del silenzio assenso, di cui agli artt. 19 e 20 della l. 7 agosto 1990, n. 241, trattandosi di autorizzazioni aventi ad oggetto la tutela della salute. Inoltre l'eccezione prevista dalla disposizione regionale citata dal ricorrente, riferentesi a tutte le richieste di autorizzazione in corso di espletamento, era limitata nel tempo alla durata di tre anni e, peraltro, subordinata alla esistenza dei requisiti prescritti dalla relativa delibera regionale. Orbene, l'ordinanza impugnata ha osservato in proposito che l'indagato non ha mai ottemperato alle prescrizioni dettate dalla citata delibera regionale, non avendo prodotto come prescritto dalla medesima, «istanza di autorizzazione provvisoria generale» e non essendo in possesso del «certificato di regolare conduzione», mentre a nulla rilevano sul punto le deduzioni del ricorrente fondate su assunti di natura presuntiva. Infine, la nuova disciplina dettata dal d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, che ha obbligato i detentori di impianti di rilevanti dimensioni a dotarsi dell'autorizzazione integrata ambientale non consente affatto la prosecuzione dell'attività ai titolari di impianti preesistenti, che non fossero in regola con la normativa generale fino all'adeguamento dell'impianto all'autorizzazione integrata ottenuta.

Ed, infatti, ai sensi dell'art. 17 del predetto decreto legislativo, contenenti disposizioni transitorie, «Le disposizioni relative alle autorizzazioni previste dalla vigente normativa in materia di inquinamento atmosferico, idrico e del suolo, si applicano fino a quando il gestore si sia adeguato alle condizioni fissate nell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata ai sensi dell'art. 5». Il ricorso, pertanto, deve essere rigettato.

(Omissis)

(1-3) EMISSIONI IN ATMOSFERA. NELLA CONTINUITÀ TRA LA NORMATIVA PRECEDENTE E QUELLA ATTUALE, LA CASAZIONE «RAFFINA» I PRINCIPI DI TUTELA AMBIENTALE.

Con due pronunce coeve, la III Sezione penale della Corte di cassazione ha suggellato importanti principi in materia di inquinamento atmosferico. Le sentenze n. 27118 e n. 30863 – rispettivamente del 4 e del 23 luglio 2008 – sono entrambe incentrate, pur nella diversità delle fattispecie esaminate, sul procedimento amministrativo e sul regime autorizzatorio per impianti la cui attività si caratterizza, tra gli altri, per l'impatto ambientale dovuto alla produzione di emissioni nell'atmosfera.

1. Nello specifico, la pronuncia che conviene esaminare per prima (sentenza 27118/08) ribadisce un principio ormai consolidato nel diritto ambientale, e che deriva dalle precise scelte del legislatore (e della giurisprudenza) comunitaria: in materia di emissioni in atmosfera, «non opera la regola del silenzio assenso, di cui agli artt. 19 e 20 della l. 7 agosto 1990, n. 241, trattandosi di autorizzazioni aventi ad oggetto la tutela della salute».

A questa conclusione la Suprema Corte è giunta al termine di un giudizio finito al suo vaglio ed occasionato dall'impugnazione dell'ordinanza del Tribunale di Pescara con la quale era stato rigettato l'appello proposto dal ricorrente avverso il provvedimento del G.I.P. del medesimo Tribunale che aveva respinto la richiesta di dissequestro di un impianto di proprietà del medesimo ricorrente. Quest'ultimo era titolare di una struttura dedicata all'allevamento di polli, la quale era preesistente (di circa 30 anni) all'entrata in vigore del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 (1), di 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, emanto, ai sensi dell'art. 15 della legge 183/87, nel quadro, cioè, dell'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari. Tale decreto, come noto, aveva imposto la sottoposizione ad una autorizzazione alle emissioni in atmosfera tanto degli impianti nuovi (art. 24) quanto degli impianti già esistenti (art. 25); in questo ultimo caso – nel quale era ricompreso l'impianto oggetto del giudizio di cui trattasi – sarebbe stato necessario autorizzare la prosecuzione delle attività preesistenti.

Di conseguenza, il titolare dell'allevamento aveva tempestivamente presentato richiesta di autorizzazione alle emissioni presso la competente sede amministrativa, individuata nella Regione Abruzzo; questa, però, pur dopo i positivi rilievi effettuati nell'impianto da parte dell'Agenzia regionale per la tutela dell'ambiente (ARTA), non aveva provveduto al rilascio del provvedimento richiesto, restando invero silente per un ventennio. Nelle more, era divenuta obbligatoria – con l'approvazione del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 (2) (di attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento) – la sottoposizione di impianti rientranti in talune categorie industriali all'AIA (vale a dire, l'autorizzazione integrata ambientale) e al punto che le relative imprese hanno, così, dovuto richiedere anche questo nuovo provvedimento, che autorizza l'esercizio di un impianto imponendo misure tali da evitare oppure ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso. Intesa nel suo corretto significato e onde evitare sovrapposizioni si è stabilito – ma con i limiti che verranno in appresso esaminati – che l'AIA, sostituisce ad ogni effetto ogni altra autorizzazione, visto, nulla-osta o parere in materia ambientale previsti dalle disposizioni di legge e dalle relative norme di attuazione, facendo salve le disposizioni relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

Nel caso di specie, l'allevamento di polli – rientrando, secondo la nuova normativa, nella categoria degli allevamenti intensivi con più di 40.000 capi – avrebbe dovuto pertanto essere assoggettato alla nuova autorizzazione ambientale anche per tutte le forme di scarico in atmosfera.

Per questo motivo, il ricorrente, avendo richiesto la nuova autorizzazione, si riteneva ormai sollevato dal necessario ottenimento anche dell'autorizzazione *ex d.p.r.* 203 cit., anche perché, in data 30 ottobre 1998, la stessa Regione Abruzzo aveva stabilito, con delibera, «che potevano considerarsi tacitamente autorizzati per un periodo di tre anni gli impianti produttori di emissioni in atmosfera in possesso dei requisiti prescritti dalla stessa delibera» e che non superassero i valori limite prescritti dal d.m. 12 luglio 1990 (3).

Tuttavia, la Corte di cassazione ha rigettato il ricorso, ritenendolo infondato e censurandolo sotto tre profili, di cui uno strettamente legato (e, dunque, limitato) alla vicenda in esame anche alla luce della normativa regionale specifica, gli altri due, invece, dal carattere più generale e, così, applicabili in via di principio oltre la fattispecie esaminata.

Sotto il primo profilo, secondo i giudici, infatti, la delibera regionale richiamata, pur disponendo un'eccezione

(1) In *G.U.* 16 giugno 1988, n. 140, suppl. ord.

(2) In *G.U.* 22 aprile 2005, n. 93, suppl. ord.

(3) Pubblicato nella *G.U.* 30 luglio 1990, n. 176, suppl. ord. e contenente

le Linee guida per il contenimento delle emissioni degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione.



alla regola generale sulle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera, «era limitata nel tempo alla durata di tre anni e, peraltro, subordinata alla esistenza dei requisiti prescritti dalla relativa delibera regionale». Come già risultava dall'ordinanza impugnata, in ordine a quest'ultimo aspetto l'indagato non aveva mai ottemperato alle prescrizioni dettate dal provvedimento regionale, «non avendo prodotto, come prescritto dalla medesima, "istanza di autorizzazione provvisoria generale" e non essendo in possesso del "certificato di regolare conduzione"».

Di maggiore rilevanza si presentano le altre due censure sollevate dai giudici, la prima delle quali afferisce alla disciplina generale dell'AIA e concerne il rapporto di tale provvedimento con tutte quelle autorizzazioni (nulla-osta, pareri, etc.) che essa va a sostituire. In riferimento ad essa, i giudici hanno precisato che la disciplina *ex d.lgs. 59/05* «non consente affatto la prosecuzione dell'attività ai titolari di impianti preesistenti, che non fossero in regola con la normativa generale fino all'adeguamento dell'impianto all'autorizzazione integrata ottenuta», perché «le disposizioni relative alle autorizzazioni previste dalla vigente normativa» (tra le quali rientrano quelle del d.p.r. 203/88) rimangono valide sino al momento in cui «il gestore si sia adeguato alle condizioni fissate» nell'AIA, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. 59 cit. (4).

L'altra contestazione mossa dai giudici investe, invece, un profilo di ordine più ampio rispetto alla normativa di settore, riguardando uno dei principali aspetti del procedimento amministrativo, in particolare di quello relativo alla materia della tutela dagli inquinamenti. In detta materia – chiariscono i giudici – «non opera la regola del silenzio assenso (...) trattandosi di autorizzazioni aventi ad oggetto la tutela della salute».

In questo senso, perverso, è chiaro il dettato dello stesso art. 20, legge 241/90 invocato, il quale, al comma 4, esclude l'applicabilità delle sue disposizioni (sul silenzio assenso) «agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i ministri competenti».

Questa variegata elencazione (si va dalla difesa all'ambiente, dalla salute all'immigrazione), con alcuni tratti di superfluità (laddove si precisa che ovviamente l'assenso non può ritenersi formato nei casi in cui il silenzio della P.A. equivale a diniego del provvedimento richiesto) o di provvisorietà (laddove si rinvia a futuri decreti ministeriali *ad hoc*), vuole preservare taluni interessi, ritenuti particolarmente rilevanti (e alcuni dei quali, costituzionalmente protetti), dall'eventualità di essere oggetto di una attività amministrativa tacita, basata esclusivamente sull'inerzia della pubblica amministrazione. Se, da un lato, con la norma indicata si è proprio inteso dare un valore a quella inerzia (anche fungendo da stimolo alla P.A., ammonita sul fatto che un suo comportamento inerte può avere significati pratici importanti) dall'altro lato, nella compara-

zione tra diversi beni tutelati dalla legge – quali possono essere la certezza dell'attività amministrativa, l'interesse dei privati nel buon andamento dell'amministrazione, da un lato, e altri beni (quelli elencati dalla norma) dall'altro – si è scelto di non pregiudicare quelli più sensibili e delicati, evitando appunto che su di essi l'attività dell'amministrazione attiva possa incidere attraverso forme di silenzio, che, nella collettività, possano peraltro pericolosamente ingenerare la convinzione di un certo disinteresse dalla parte pubblica.

Ebbene, nel caso in esame, i giudici, come detto, hanno – opportunamente – ricordato che in materia di inquinamento atmosferico non può valere il principio del silenzio assenso. Quello che forse può lasciare perplessi è la motivazione di questo principio, individuata nella circostanza che la normativa assunta come violata sia posta (solo) a tutela della salute, e non già (o almeno, anche) a tutela dell'ambiente. Anche in questo caso si ricadrebbe nella previsione del comma 4 citato, arrivando comunque alle medesime conseguenze (5).

Si ritiene, invece, che le norme a tutela dell'ambiente (quali sono le leggi sull'inquinamento atmosferico) abbiano ormai una autonoma dignità giuridica e che si possano (si debbano) abbandonare vecchie concezioni dell'ambiente inteso soltanto come luogo per lo sviluppo della personalità umana. Concezione, quest'ultima, assai diffusa nella giurisprudenza e dottrina degli anni '70, in cui si difendeva il diritto all'*ambiente salubre*, argomentando attraverso il ricorso al dettato dell'art. 32 della Costituzione, che tutela, per l'appunto, il diritto alla salute.

Oggi, invece, questa concezione esclusivamente antropocentrica deve ritenersi superata dal riconoscimento dell'ambiente come *valore costituzionalmente protetto in maniera trasversale* dalla Costituzione (6), non legato necessariamente e indissolubilmente al diritto (dell'uomo) alla salute, ma anche a godere di un ambiente sano e pulito.

Del resto, la disciplina – su cui si è basato il presente giudizio – del d.p.r. 203/88 è oggi annoverabile tra le disposizioni di tutela ambientale, stante la espressa abrogazione e sostituzione con le norme della parte V del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che ha raccordato e riunito, come noto, diverse normative a tutela dell'ambiente (si parla, infatti, di Testo Unico dell'ambiente, pur con le perplessità di parte della dottrina).

2. Proprio sul passaggio dalla normativa regolamentare del 1988 alla codificazione del 2006, si sofferma la sentenza 30863/08 nell'esaminare il rapporto tra l'ipotesi di reato di cui all'art. 25, comma 6, d.p.r. 203/88 e le fattispecie previste dall'art. 279, comma 1, d.lgs. 152/06, sostenendo, attraverso un complesso ragionamento logico/interpretativo, la piena continuità normativa tra le due ipotesi di illecito, così chiarendo che non vi sono «vuoti» nella nuova disciplina, come invece sostenuto dal ricorrente.

Quest'ultimo, infatti, aveva trasferito un impianto autorizzato per le emissioni in atmosfera dallo stabilimento industriale per il quale era stata rilasciata l'autorizzazione originaria in un diverso stabilimento, ubicato in altro luogo, senza la preventiva richiesta di autorizzazione, domandata soltanto in un momento successivo alla prima messa in funzione dell'impianto trasferito.

(4) Cfr. art. 17, d.lgs. 59/05, cit.

(5) Alle stesse conclusioni si giungerebbe anche se vi fosse una specifica previsione, in ordine alla motivazione espressa, nelle direttive comunitarie di riferimento, come accade, ad esempio, in materia di valutazione d'impatto ambientale (cfr. art. 9, dir. 85/337/CEE).

(6) Si veda, *ex multis*, la fondamentale Corte costituzionale 26 luglio 2002, n. 407, in *Foro it.*, 2003, I, 688, con note di LOMBARDI, FERRARA, OLIVETTI RASON, nonché 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*.

A sostegno del suo comportamento, il ricorrente ha sostenuto che il T.U., abrogando integralmente il d.p.r. 203/88, avrebbe eliminato la previsione dell'art. 25, comma 6, che sanzionava penalmente la modifica [lett. a)] o il trasferimento [lett. b)] di un impianto preesistente senza l'autorizzazione prescritta dall'art. 15 dello stesso d.p.r., dal momento che l'odierno art. 279, T.U. non prevede più, tra le varie ipotesi di reato, quella specifica del trasferimento di impianto (senza autorizzazione).

Sul punto, la Corte è stata, invece, di diverso avviso, sostenendo proprio che tale figura illecita sia ancora presente e sanzionata anche dal nuovo T.U., senza, dunque, alcuna soluzione di continuità col precedente regime normativo.

Questo perché l'abrogato art. 25 «distingueva nettamente la condotta di chi modifica l'impianto da quella di chi lo trasferisce da un luogo all'altro» stabilendo delle pene diverse per i due casi, meno gravi nella prima ipotesi, maggiormente afflittive, invece, nella seconda. In tale ultima evenienza, peraltro, era comminata la stessa sanzione (arresto fino a due anni o ammenda da euro 258 ad euro 1.032) prescritta per il caso dell'esercizio di un impianto esistente senza la prescritta domanda di autorizzazione (di cui al primo comma). Ciò rivelerebbe la «piena equiparazione» tra le due diverse ipotesi (esercizio di impianto senza autorizzazione e trasferimento di impianto senza autorizzazione), «poiché il rilascio dell'autorizzazione non è legato solo alla verifica della entità delle emissioni in atmosfera di un determinato impianto, ma anche all'accertamento della compatibilità ambientale delle stesse, e, cioè, in riferimento al luogo di installazione dell'impianto».

Ad una prima lettura – quella a cui si è fermato il ricorrente – il T.U. ambiente, all'art. 279, comma 1, prima parte, punisce chi «inizia a installare o esercisce un impianto» e chi «esercita un impianto» in assenza della prescritta autorizzazione; chi «continua» abusivamente in detto esercizio. Il medesimo articolo, sempre al primo comma ma nella seconda parte, invece, sanziona chi sottopone l'impianto «a modifica sostanziale senza (...) autorizzazione» e chi apporta all'impianto una «modifica non sostanziale» senza la comunicazione *ex art.* 269, comma 8.

Sulla base della distinzione tra le due parti del comma primo dell'art. 279, dunque, la Corte ha messo in evidenza come la prima si riferisca ai casi di assenza di autorizzazione («*tout court*») come prescritta dall'art. 269, secondo cui il relativo obbligo grava sul gestore che intende installare un impianto nuovo «o trasferire un impianto da un luogo ad un altro». Da ciò si può desumere che l'autorizzazione per il trasferimento «è pienamente equiparata» a quella per l'installazione di un nuovo impianto (dal momento che l'art. 279, comma 1, prima parte, sanziona alla stessa maniera tanto l'un caso quanto l'altro).

Ne discende, come logico corollario, che la previsione normativa derivante dal combinato disposto degli artt. 279, comma 1, prima parte, e 269, comma 1 e 2, del T.U., «configura il trasferimento di un impianto da un luogo ad un altro come ipotesi di reato, di eguale gravità rispetto a quella dell'esercizio di un impianto senza autorizzazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 25, comma sesto, del d.p.r. 203/88», in perfetta coerenza con la normativa abrogata e con le intenzioni espresse dalla legge delega al testo unico ambiente n. 308/04, quelle, cioè, di unificare e coordinare tutta la preesistente normativa, non certo di affievolirne la portata, soprattutto sotto il profilo sanzionatorio, da impostare – quest'ultimo – sulla linea della maggiore effettività e certezza possibili.

Paolo Costantino

Cass. Sez. III Pen. - 5-3-2008, n. 9984 - Lupo, pres.; Petti, est.; Montagna, P.M. (diff.) - Mancini, ric. (*Conferma Trib. Ancona 4 dicembre 2006*)

**Acque - Tutela penale - Disciplina prevista dall'art. 62, comma 11, d.lgs. n. 152 del 1999 - Scarichi esistenti - Proroga dei termini di adeguamento introdotta dal d.l. n. 147 del 2003, conv. con modif. in legge n. 200 del 2003 - Modifica della definizione legislativa di «scarichi esistenti» - Esclusione - Ragioni.** [D.l. 25 giugno 2003, n. 147, art. 10-bis; l. 1° agosto 2003, n. 200; l. 18 agosto 2000, n. 258, art. 1, lett. g); d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152]

*In tema di inquinamento idrico, l'intervenuta modifica dei termini di adeguamento degli scarichi esistenti, ancorché non autorizzati, introdotta dall'art. 10-bis d.l. 25 giugno 2003, n. 147 (conv. con modif. nella l. 1° agosto 2003, n. 200) non ha mutato la definizione legislativa di «scarichi esistenti» oggetto di interpretazione autentica ex art. 1, lett. g), l. 18 agosto 2000, n. 258, in quanto la predetta modifica si riferisce ai soli scarichi esistenti alla data del 13 giugno 1999 per i quali l'obbligo di autorizzazione è stato previsto solo a seguito della nuova disciplina introdotta dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (1).*

(Omissis)

Il ricorso va respinto con la conseguente condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali.

Con riferimento al primo motivo, per una puntuale comprensione dei termini del problema, occorre richiamare la nozione di acque meteoriche di dilavamento, posto che il ricorrente assume che i reflui in questione sarebbero costituiti appunto da tale tipo di acque. Nella normativa in materia di inquinamento idrico e segnatamente nel d.lgs. n. 152 del 1999, applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, accanto alla definizione di acque reflue industriali ed a quella di acque reflue urbane si faceva riferimento ad una diversa e distinta tipologia di acque e cioè «alle acque meteoriche di dilavamento» [d.lgs. n. 152 del 1999, art. 2, lett. b)], come modificato dal d.lgs. correttivo n. 258 del 2000, per distinguere sia da quelle domestiche che industriali. Le acque meteoriche di dilavamento, pur essendo riconducibili ad un fenomeno naturale, possono comunque essere interessate dall'attività antropica in modo importante ed interagire con l'ambiente in modo pesantemente negativo: le stesse, infatti, in relazione al luogo dove si riversano e alle modalità con cui vengono raccolte, trasportano spesso sostanze inquinanti nei corpi recettori.

Le acque meteoriche di dilavamento sono quindi costituite dalle acque piovane che, depositandosi su un suolo impermeabilizzato (possono essere dilavate solo le superfici impermeabilizzate), dilavano le superfici ed attingono indirettamente i corpi recettori. Quando queste vengono in qualsiasi modo convogliate nella rete fognaria, si mischiano con le acque reflue domestiche e/o industriali. Tali acque non erano definite né disciplinate dalla legge Merli, tuttavia, stante il possibile impatto sull'ambiente quando esse interagivano con altri reflui o con contaminanti derivanti dall'attività antropica, la giurisprudenza aveva avuto modo di occuparsene in più riprese, inquadrando come «scarico» e stabilendone talora la sottoposizione al regime, anche penale, degli scarichi industriali (cfr. Cass. n. 12186 del 1999). Tale concetto, che esclude quindi che possano essere considerate «acque meteoriche» quelle in cui sia rilevante la confluenza con altri reflui o commistione con altre sostanze inquinanti provenienti da un insediamento produttivo, è stato affermato anche nel vigore del d.lgs. n. 152 del 1999, ma prima della modifica introdotta dal d.lgs. n. 258 del 2000. Si è infatti ritenuta la sussistenza del reato di cui al d.lgs. n. 152 del 1999, art. 59, qualora i reflui piovani rappresentassero solo una componente dello scarico. Al contrario il reato non è stato considerato integrato qualora lo scarico fosse costituito esclusivamente da acque meteoriche, poiché in questo caso veniva a mancare qualsiasi collegamento, sotto forma di diretta derivazione, dal ciclo produttivo di un insediamento commerciale o industriale. In definitiva le acque meteoriche di dilavamento, non erano in se stesse considerate «scarico» nel concetto previsto e delineato formalmente dal d.lgs. n. 152 del 1999, art. 2, lett. bb), prima dell'intervento correttivo attuato con il d.lgs. n. 258 del 2000. Pur tuttavia, se un'acqua meteorica andava a «lavare» anche se in modo non preordinato e

sistematico (quindi discontinuo), un'area soggetta ad attività produttiva anche passiva, e trasportava con sé elementi residuali di tale attività, cessava la natura pura e semplice di acqua meteorica e l'acqua diventava in qualche modo uno scarico vero e proprio e quindi era assoggettata naturalmente alla disciplina degli «scarichi» con la conseguente necessità dell'autorizzazione. In tal caso, infatti, l'acqua perdeva la caratteristica unica ed esclusiva di acqua meteorica ed andava a fondersi con gli elementi reflui (sistematici o episodici) dell'azienda, fungendo da vettore improprio per la convogliabilità diretta verso il corpo ricettore.

Con le correzioni apportate al d.lgs. n. 152 del 1999 per mezzo del d.lgs. n. 258 del 2000 è cambiata la nozione di scarico che è stata limitata a qualsiasi immissione diretta di acque reflue tramite condotta o comunque convogliate per mezzo di una canalizzazione [d.lgs. n. 152 del 1999, art. 2, lettera *bb*] ed è stata altresì puntualizzata con il d.lgs. n. 152 del 1999, art. 39 la disciplina delle acque meteoriche.

Di conseguenza è stato abbandonato l'ampio concetto di scarico presupposto dalla l. 10 maggio del 1976, n. 319 che comprendeva scarichi di ogni tipo, diretto o indiretto e quindi anche occasionali. A seguito di tale modificazione non costituisce più scarico diretto che richiede la previa autorizzazione quello che non convoglia acque reflue tramite condotta o comunque tramite un sistema stabile di deflusso anche se non necessariamente costituito da tubazioni. A seguito delle modificazioni apportate al citato art. 39 il legislatore ha devoluto alle Regioni il compito di disciplinare le forme di controllo degli scarichi delle acque meteoriche [art. 39, comma 1, lett. *a*] e quello di indicare i casi in cui possono essere imposte particolari prescrizioni per le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento effettuate tramite altre condotte separate [comma 1, lett. *b*] ovvero per le acque di prima pioggia o di lavaggio qualora vi sia rischio per l'ambiente (comma 3). Nello stesso tempo il legislatore ha vietato comunque lo scarico e l'immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee (comma 4), specificando tuttavia che il divieto generale di scarico sul suolo o negli strati superficiali del sottosuolo non si applica agli «scarichi di acque meteoriche convogliate in reti fognarie separate» [art. 29, comma 1, lett. *e*].

In ogni caso le acque meteoriche che non rientravano nella regolamentazione regionale non erano soggette ai vincoli ed alle prescrizioni del d.lgs. n. 152 del 1999.

In tale situazione le acque meteoriche di dilavamento, se non erano canalizzate, non avevano la natura di scarico per il quale era prevista l'autorizzazione penalmente sanzionata, ma potevano essere sottoposte alle norme sui rifiuti allorché con il dilavamento delle superfici su cui cadevano producessero rifiuti liquidi. Attualmente la disciplina delle acque meteoriche di dilavamento è interamente contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006, art. 113, il quale riproduce sostanzialmente il contenuto del d.lgs. 152 del 1999, art. 39, come modificato dal d.lgs. n. 258 del 2000.

Il d.lgs. 11 maggio 1999, art. 2, n. 152 (come modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258), distinguendo - a sua volta - le acque reflue in «domestiche», industriali ed «urbane», inquadrando le stesse secondo la loro tipologia qualitativa piuttosto che in relazione alla natura dell'attività esercitata nell'insediamento di provenienza. Tale articolo definiva:

- «acque reflue domestiche» quelle provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche;

- «acque reflue industriali» quelle, di qualsiasi tipo, scaricate da edifici od installazioni in cui si svolgevano attività commerciali (anche produttive di servizi) o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento. Entrambe le tipologie di reflui potevano derivare, dunque, da attività di servizi, sicché l'elemento determinante di distinzione, più che nella natura dell'attività dal cui ambito fuoriusciva lo scarico, andava individuato nella derivazione prevalente delle acque reflue dal metabolismo umano e da attività domestiche o da attività industriali.

Pertanto nella nozione di «acque reflue industriali» - anche dopo le modifiche apportate dal d.lgs. n. 258 del 2000 - rilevava la diversità del refluo rispetto alle acque domestiche e perciò in essa rientravano, in definitiva, tutti i reflui derivanti da attività che non riguardavano strettamente la coabitazione e la convivenza di persone. Risultava così confermata l'interpretazione consolidata, nella giurisprudenza di questa Corte, in relazione alle previsioni della legge n. 319 del 1976 (cfr. Cass. Sez. III 15 novembre 1999, Podel-

la e 16 giugno 1999, n. 225, Giantin) e tale interpretazione valeva pure per le acque reflue provenienti da attività artigianali e da attività di prestazione di servizi (cfr. per le lavanderie, Cass. Sez. III 15 gennaio 2001, n. 248, P.M. in proc. Giovannelli; per gli impianti di autolavaggio, Cass. n. 21004 del 2003, P.M. in proc. Panizza; Cass. Sez. III 3 maggio 2000, n. 1709, Bontempi; Cass. Sez. III n. 985 del 2004, Marziano; per le officine meccaniche, Cass. Sez. Un. 17 gennaio 2001, n. 324, Ciccottelli ed altro e 17 gennaio 2001, n. 338, Padovani ed altri).

La disciplina delle acque reflue industriali dianzi richiamata non è cambiata a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006. Tuttavia, per quanto rileva nella fattispecie, deve essere segnalata al riguardo una importante modifica introdotta con la nuova definizione di acqua reflua industriale dal d.lgs. n. 152 del 2006, art. 74, lett. *b*).

Mentre infatti nel regime del d.lgs. n. 152 del 1999 le acque di dilavamento sembravano apparentemente escluse dalla nozione di scarico anche ove si trattasse di acque che avessero raccolto sostanze inquinanti provenienti da insediamenti industriali, la nuova disciplina ridefinisce le acque reflue industriali come «qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, intendendosi per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connesse con le attività esercitate nello stabilimento». La nuova definizione, come la precedente, esclude dalle acque reflue industriali quelle meteoriche di dilavamento, precisando però che devono intendersi per tali anche quelle contaminate da sostanze o materiali non connessi con quelli impiegati nello stabilimento. Sembra perciò che quando le acque meteoriche siano, invece, contaminate da sostanze impiegate nello stabilimento, non debbano più essere considerate come «acque meteoriche di dilavamento», con la conseguenza che dovrebbero essere considerate reflui industriali. In particolare, mentre in precedenza appariva evidente l'intento del legislatore di espungere il più possibile dal d.lgs. n. 152 del 1999 le acque meteoriche in mancanza di apposita disciplina regionale e, stante il chiaro tenore letterale della norma, non pareva più possibile l'equiparazione delle acque di dilavamento (seppure contaminate) delle aree esterne di un'azienda alle acque industriali, con il d.lgs. n. 152 del 2006 le acque di dilavamento contaminate dall'attività produttiva tipica dell'insediamento da cui provengono sembrano doversi ritenere assimilate a quelle industriali, e quindi soggette al relativo regime normativo. Inoltre con il d.lgs. n. 152 del 2006 sono state modificate sia la definizione di scarico che quella d'inquinamento. Per quanto concerne la definizione di scarico è stato eliminato il riferimento alla «immissione diretta tramite condotta» [cfr. d.lgs. n. 152 del 2006, art. 74, lett. *ff*]). Questo collegio, nonostante il mancato riferimento nella definizione di scarico all'immissione tramite condotta e nonostante qualche imprecisione terminologica, ritiene che si possa escludere un ritorno allo scarico indiretto che era previsto dall'art. 1, lett. *a*) della legge Merli, articolo che non è stato riproposto nel d.lgs. n. 152 del 2006. Quindi, anche in base al citato decreto legislativo, per scarico si deve intendere l'immissione nel corpo recettore tramite condotta o comunque tramite un sistema di canalizzazione. Tale interpretazione, prospettata anche dalla dottrina, si impone per evitare i contrasti e le incertezze sorte in passato sulla nozione di scarico.

Alla stregua delle considerazioni sopra svolte deve essere ribadita la configurabilità del reato. Invero nella fattispecie non si dubita dell'esistenza di una canalizzazione che convogliava le acque nel Fosso delle Grazie. Il ricorrente ha escluso la configurabilità del reato, non per la mancanza di una canalizzazione (se fosse mancata la canalizzazione sarebbe stato configurabile il reato di abbandono di rifiuti di cui al decreto Ronchi, art. 51, poiché questo rappresentava all'epoca del fatto la disciplina generale in materia di rifiuti sia liquidi che solidi), ma perché ha ritenuto che le acque immesse nel Fosso delle Grazie fossero acque meteoriche di dilavamento e non reflui industriali. Invece dalla sentenza impugnata risulta che erano immesse nel canale non solo le acque meteoriche che dilavavano i materiali lapidei trasportando terriccio, ma anche quelle provenienti dall'autolavaggio degli automezzi in un'area attrezzata e per queste ultime non sussistono dubbi, per la consolidata giurisprudenza di questa Sezione sopra richiamata, in ordine all'inclusione nelle acque reflue industriali. D'altra parte lo stesso ricorrente ammette e riconosce, sia

pure in maniera riduttiva, che venivano lavati i pneumatici degli automezzi. Per quanto concerne il secondo motivo, si rileva che secondo la costante giurisprudenza di questa Corte per scarico nuovo si deve intendere anche quello già esistente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 1999, ma non in regola con l'autorizzazione prevista dalla previgente normativa (cfr. Cass. Sez. III n. 2230 del 2006; Cass. Sez. III 16 febbraio 2000, n. 1774, Scaramazza, rv. 215.610), in quanto la disciplina transitoria di cui al d.lgs. n. 152 del 1999, art. 62, comma 11, e successive modificazioni si applica solo agli scarichi esistenti autorizzati.

Infatti «scarichi esistenti» secondo l'interpretazione autentica data dal legislatore con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, art. 1, lett. g), sono quelli di acque reflue urbane «che alla data del 13 giugno 1999 sono in esercizio e conformi al regime autorizzativo previgente ovvero (...) gli scarichi di acque reflue domestiche che alla data del 13 giugno 1999 sono in esercizio e conformi al regime autorizzativo previgente; gli scarichi di acque reflue industriali che alla data del 13 giugno 1999 sono in esercizio e già autorizzati». La disciplina, a parere del Collegio, non è mutata neppure dopo l'intervenuta modifica dei termini di adeguamento, di cui al d.lgs. n. 152 del 1999, art. 62, comma 11, operata dalla legge di conversione n. 200 del 2003, art. 10-bis, d.l. n. 147 del 2003 recante «proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali».

Infatti, la dizione dell'art. 10-bis cit., secondo cui «i termini di cui al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 62, comma 11, relativo agli scarichi esistenti, ancorché non autorizzati, (sottolineatura dell'estensore) sono differiti fino ad un anno a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» (cioè fino al 3 agosto 2004) non ha fatto venir meno la definizione legislativa degli scarichi esistenti su descritta. Invero la proroga del termine di «adeguamento degli scarichi esistenti» disposta con l'art. 10-bis, dianzi citato deve essere intesa come l'espressione sintetica di una pluralità di situazioni, sicché l'inciso «ancorché non autorizzati» non si riferisce in maniera indiscriminata a tutti gli scarichi, ma riguarda quelli esistenti il 13 giugno 1999, ma non autorizzati, in quanto per essi l'obbligo di autorizzazione è stato introdotto solo successivamente in virtù della nuova disciplina predisposta dal d.lgs. n. 152 del 1999. Invero l'art. 62, comma 11, come risulta dal tenore letterale della norma, riguardava esplicitamente anche gli scarichi per i quali l'obbligo di autorizzazione preventiva era stato introdotto dal d.lgs. n. 152 del 1999.

Tale interpretazione prospettata dalla dottrina e recepita da questa Corte a partire dalla decisione n. 985 del 2004, deve essere ribadita, perché, in tema di eccezioni ad una regola generale, non è possibile fornire un'interpretazione estensiva, ma occorre preferirne una restrittiva. Peraltro, in assenza di un'abrogazione espressa della nozione di scarico esistente di cui al d.lgs. n. 152 del 1999, art. 2, lett. cc-bis), non è possibile attribuire ad una disposizione con un contenuto specifico e limitato la possibilità di introdurre un'abrogazione implicita.

(Omissis)

(1) LA DISCIPLINA DELLE ACQUE METEORICHE DI DILAVAMENTO.

Con la sentenza n. 9984 del 15 gennaio 2008 (depositata il 5 marzo 2008) in annotazione, la III Sezione penale della Suprema Corte è tornata sul tema dell'inquinamento idrico, affermando che l'intervenuta modifica dei termini di adeguamento degli scarichi esistenti, ancorché non autorizzati, introdotta dall'art. 10-bis, d.l. 25 giugno 2003, n. 147 (conv. con modif. nella l. 1° agosto 2003, n. 200) non ha mutato la definizione legislativa di «scarichi esistenti» oggetto di interpretazione autentica ex art. 1, lett. g), d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, in quanto la predetta modifica si riferisce ai soli scarichi esistenti alla data del 13 giugno 1999 per i quali l'obbligo di autorizzazione è stato previsto solo a seguito della nuova disciplina introdotta dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152.

La questione coinvolge la definizione e la disciplina di una particolare tipologia di acque, le «acque meteoriche di

dilavamento», ora interamente contenuta nell'art. 113, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. sull'ambiente), il quale riproduce sostanzialmente il contenuto dell'art. 39, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento), come modificato dal d.lgs. correttivo 18 agosto 2000, n. 258.

Nel caso di specie, la Corte ha rigettato il ricorso proposto dall'imputato contro la sentenza del Tribunale di Ancona, Sez. di Fabriano del 4 dicembre 2006, che lo aveva riconosciuto responsabile della contravvenzione di scarico di acque reflue industriali prevista dall'art. 59, comma 1, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, con violazione dell'art. 45, comma 1, d.lgs. n. 152/1999, per avere effettuato, senza autorizzazione, uno scarico presso il Fosso delle Grazie, di acque reflue industriali provenienti dall'autolavaggio degli automezzi.

A parere del Tribunale, le acque scaricate nel Fosso della Grazie erano sia quelle provenienti da fronte della cava sia quelle derivanti dall'autolavaggio degli automezzi in un'area attrezzata. Il giudice di merito precisava che si trattava di uno «scarico nuovo» e che la disciplina transitoria prevista dall'art. 62, comma 11, d.lgs. n. 152/1999 non era applicabile alla fattispecie ancorché prorogata perché la proroga riguardava l'adeguamento dello scarico e non l'autorizzazione.

Per una puntuale comprensione dei termini del problema, occorre preliminarmente chiarire che cosa si intende per «acque meteoriche di dilavamento», posto che il ricorrente ha sostenuto a difesa che i reflui in questione sarebbero stati costituiti appunto da tale tipo di acque.

Nella normativa in materia di inquinamento idrico e segnatamente nell'art. 2, lett. h), d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (modificato dal d.lgs. correttivo 18 agosto 2000, n. 258), applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, accanto alla definizione di *acque reflue industriali* ed a quella di *acque reflue urbane* si fa riferimento proprio a detta, diversa e distinta tipologia di acque, e cioè alle «acque meteoriche di dilavamento», ora riproposta e disciplinata dall'attuale art. 113, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. ambiente).

Sono definite *acque meteoriche di dilavamento* le acque piovane che, depositandosi su un suolo impermeabilizzato (possono essere dilavate solo le superfici impermeabilizzate), dilavano le superfici ed attingono indirettamente i corpi recettori.

Le acque meteoriche di dilavamento, pur essendo riconducibili ad un fenomeno naturale, possono comunque essere interessate dall'attività antropica in modo importante ed interagire con l'ambiente in modo pesantemente negativo; le stesse, infatti, in relazione al luogo dove si riversano e alle modalità con cui vengono raccolte, trasportano spesso sostanze inquinanti nei corpi recettori.

Al riguardo, si distinguono quelle che dilavano tetti, pensiline e terrazze (*acque pluviali*) da quelle che dilavano strade, cortili, piazzali, aree di carico e scarico (*acque reflue di dilavamento*).

Si considerano *acque di prima pioggia* i primi 2,5 mm di acque meteoriche di dilavamento distribuita su tutta la superficie scolante servita dal sistema di drenaggio (per il calcolo della portata si assume che il valore indicato si raggiunga in 15 minuti).

Le *acque di seconda pioggia* sono invece le acque meteoriche di dilavamento derivanti dalla superficie scolante servita dal sistema di drenaggio, avviate allo scarico nel corpo recettore in tempi successivi a quelli definiti per il calcolo delle acque di prima pioggia.

Sono invece definite *acque di lavaggio* quelle acque diverse dalle meteoriche (attinte o recuperate) utilizzate per il lavaggio delle superfici scolanti.

Quando le acque meteoriche di dilavamento vengono in qualsiasi modo convogliate nella rete fognaria, si mischiano con le acque reflue domestiche e/o industriali.

Tali acque non erano definite né disciplinate dalla legge Merli, tuttavia, stante il possibile impatto sull'ambiente quando esse interagivano con altri reflui o con contaminanti derivanti dall'attività antropica, la giurisprudenza aveva avuto modo di occuparsene in più riprese, inquadrando come «scarico» e stabilendone talora la sottoposizione al regime, anche penale, degli scarichi industriali (1).

Tale concetto, che esclude quindi che possano essere considerate «acque meteoriche» quelle in cui sia rilevante la confluenza con altri reflui o commistione con altre sostanze inquinanti provenienti da un insediamento produttivo, è stato affermato anche nel vigore del d.lgs. n. 152/1999, ma prima della modifica introdotta dal d.lgs. n. 258/2000. Si è infatti ritenuta la sussistenza del reato di cui all'art. 59, d.lgs. n. 152/1999, qualora i reflui piovani rappresentassero solo una componente dello scarico. Al contrario il reato non è stato considerato integrato qualora lo scarico fosse costituito esclusivamente da acque meteoriche, poiché in questo caso veniva a mancare qualsiasi collegamento, sotto forma di diretta derivazione, dal ciclo produttivo di un insediamento commerciale o industriale.

In definitiva, *le acque meteoriche di dilavamento non erano in se stesse annoverate tra gli scarichi* [nel concetto previsto e delineato formalmente dall'art. 2, lettere *bb*), d.lgs. n. 152/1999]; pur tuttavia quando queste acque dilavano, anche in modo non preordinato e sistematico (quindi discontinuo), una determinata area scoperta/esterna destinata ad attività commerciale o produttiva anche passiva (nonché le relative pertinenze come ad esempio i piazzali ed i parcheggi) venendo a contatto con residui di tali attività, l'acqua meteorica finisce per perdere la sua natura, per caratterizzarsi come *acqua di scarico* venendo così assoggettata alla disciplina degli «scarichi», compresi l'eventuale regime autorizzativo penalmente sanzionato, ed il coinvolgimento previo trattamento in impianti di depurazione.

È chiaro, infatti, che l'acqua perdeva la caratteristica unica ed esclusiva di acqua meteorica e si fondeva con gli elementi reflui (sistematici o episodici) dell'azienda, fungendo da vettore improprio per la convogliabilità diretta verso il corpo ricettore.

Con le correzioni apportate al d.lgs. n. 152/1999 per mezzo del d.lgs. n. 258/2000 è cambiata la nozione di «scarico» che è stata limitata a tutte le *immissioni dirette e continuative* di acque reflue liquide tramite *condotte o comunque convogliabili per mezzo di una canalizzazione* [art. 2, lett. *b*), d.lgs. n. 152/1999] ed è stata altresì puntualizzata con l'art. 39, d.lgs. n. 152/1999, la disciplina delle acque meteoriche.

Di conseguenza è stato abbandonato l'ampio concetto di scarico presupposto dall'art. 1, lett. *a*), l. 10 maggio 1976, n. 319, legge Merli, che comprendeva scarichi di ogni tipo, diretto o indiretto e quindi anche occasionali.

Più in dettaglio, non costituisce più scarico «diretto», che richiede la previa autorizzazione, quello che non convoglia acque reflue tramite *condotta* o comunque tramite un *sistema stabile di deflusso*, anche se non necessariamente costituito da tubazioni.

A seguito delle modificazioni apportate al citato art. 39, d.lgs. n. 152/1999, il legislatore ha devoluto alle Regioni il compito di disciplinare le forme di controllo degli scarichi delle acque meteoriche (art. 39, comma 1, lett. *a*) e quello di indicare i casi in cui possono essere imposte particolari prescrizioni per le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento effettuate tramite altre *condotte separate* (diverse dalle reti fognarie separate) [art. 39, comma 1, lett.

*b*)] ovvero per le acque di prima pioggia o di lavaggio qualora vi sia rischio per l'ambiente (art. 39, comma 3).

Nello stesso tempo il legislatore ha vietato comunque lo scarico e l'immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee (art. 39, comma 4), specificando tuttavia che il divieto generale di scarico sul suolo o negli strati superficiali del sottosuolo non si applica agli «scarichi di acque meteoriche convogliate in *reti fognarie separate*» (cioè adibite a raccogliere esclusivamente acque meteoriche) [art. 29, comma 1, lett. *e*]).

In tale situazione le acque meteoriche di dilavamento, se non erano canalizzate (e quindi non erano sottoposte a un procedimento di deflusso continuativo), non avevano la natura di scarico per il quale era richiesta l'autorizzazione, ma potevano essere sottoposte alle norme sui rifiuti allorché con il dilavamento delle superfici su cui cadevano producessero rifiuti liquidi.

Proprio in considerazione del fatto che possono entrare in contatto con materiali e sostanze inquinanti, ma a differenza degli scarichi di acque reflue industriali, non sono soggette a ricambio, si riteneva correntemente che esse desero luogo a veri propri rifiuti e rientrassero quindi nella materia regolata dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il decreto Ronchi.

Attualmente la disciplina delle acque meteoriche di dilavamento è interamente contenuta nell'art. 113, d.lgs. n. 152/2006, il quale riproduce sostanzialmente il contenuto dell'art. 39, d.lgs. n. 152/1999, come modificato dal d.lgs. n. 258/2000.

Detto articolo prevede al comma 1 che le Regioni, ai fini della prevenzione di rischi idraulici e ambientali, stabiliscano e disciplinino:

- 1) forme di controllo degli *scarichi* di acque meteoriche di dilavamento provenienti da *reti fognarie separate*,
- 2) i casi in cui può essere richiesto che le *immissioni* delle acque meteoriche di dilavamento, *effettuate tramite altre condotte separate*, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione;
- 3) le *acque di prima pioggia e di lavaggio* delle aree esterne convogliate e trattate in impianti di depurazione per il verificarsi di particolari condizioni.

Questi sono gli unici casi in cui le acque meteoriche sono soggette al d.lgs. n. 152/2006.

L'art. 113, comma 2, del decreto prevede infatti che fuori di dette ipotesi «le acque meteoriche non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dalla parte terza del presente decreto» e quindi, ove non siano commiste ad altri reflui prodotti dall'attività antropica, non costituiscono uno «scarico» soggetto alla disciplina del T.U. sull'ambiente.

Il fatto che nel punto 1) si parli di «scarichi» mentre nel punto 2) di «immissioni effettuate tramite altre condotte separate» sembra riprenda il concetto di «scarico» come un'immissione diretta tramite condotta (retaggio del d.lgs. n. 152/1999).

È comunque assolutamente vietato lo scarico o l'immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee.

Per quanto riguarda invece la disciplina delle *acque reflue*, l'art. 2, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (come modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258), distingueva – a sua volta – le acque reflue in *domestiche, industriali ed urbane*, inquadrando le stesse secondo la loro tipologia qualitativa piuttosto che in relazione alla natura dell'attività esercitata nell'insediamento di provenienza. Tale articolo definiva:

- 1) *acque reflue domestiche* quelle provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche;

(1) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 26 ottobre 1999, n. 12186, Bosso, in *Riv. pen.*,

1999, 1093.

2) *acque reflue industriali* quelle, di qualsiasi tipo, scaricate da edifici od installazioni in cui si svolgevano attività commerciali (anche produttive di servizi) o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento.

Entrambe le tipologie di reflui potevano derivare, dunque, da attività di servizi, sicché l'elemento determinante di distinzione, più che nella natura dell'attività dal cui ambito fuoriusciva lo scarico, andava individuato nella derivazione prevalente delle acque reflue dal metabolismo umano e da attività domestiche o da attività industriali.

Pertanto nella nozione di acque reflue industriali rilevava la diversità del refluo rispetto alle acque domestiche e perciò in essa rientravano, in definitiva, tutti i reflui derivanti da attività che non riguardavano strettamente la coabitazione e la convivenza di persone.

Risultava così confermata l'interpretazione consolidata, nella giurisprudenza della Corte di cassazione, in relazione alle previsioni della legge Merli (legge n. 319/1976) (2) e tale interpretazione valeva pure per le acque reflue provenienti da attività artigianali e da attività di prestazione di servizi (3).

La disciplina delle acque reflue industriali dianzi richiamata non è cambiata a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006.

Tuttavia, per quanto rileva nella fattispecie che si commenta, deve essere segnalata al riguardo una importante modifica introdotta con la *nuova definizione* di «acqua reflua industriale» dall'art. 74, lett. b), d.lgs. n. 152/2006.

Mentre infatti nel regime del d.lgs. n. 152/1999 le acque di dilavamento sembravano apparentemente escluse dalla nozione di scarico anche ove si trattasse di acque che avessero raccolto sostanze inquinanti provenienti da insediamenti industriali, la nuova disciplina ridefinisce le acque reflue industriali come «qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, intendendosi per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connesse con le attività esercitate nello stabilimento».

La nuova definizione, come la precedente, esclude dalle acque reflue industriali quelle meteoriche di dilavamento, precisando però che devono intendersi per tali anche quelle contaminate da sostanze o materiali non connessi con quelli impiegati nello stabilimento.

Sembra perciò ribadito che quando le acque meteoriche siano, invece, contaminate da sostanze impiegate dallo stabilimento nell'attività produttiva, non debbano più essere considerate come «acque meteoriche di dilavamento», con la conseguenza che dovrebbero essere considerate reflui industriali.

In particolare, mentre in precedenza appariva evidente l'intento del legislatore di espungere il più possibile l'equiparazione delle acque di dilavamento (seppur contaminate) delle aree esterne di un'azienda alle acque industriali, con il d.lgs. n. 152/2006 le acque di dilavamento contaminate dal-

l'attività produttiva tipica dell'insediamento da cui provengono sembrano doversi ritenere assimilate a quelle industriali, e quindi soggette al relativo regime normativo (4).

Anche la definizione di *scarico* è stata modificata con l'eliminazione del riferimento alla «immissione diretta tramite condotta» [art. 74, lett. ff), d.lgs. n. 152/2006], senza che ciò comporti il ritorno alla larga nozione di scarico «indiretto» (cioè che non raggiunge immediatamente un corpo ricettore o un impianto di depurazione) previsto dall'art. 1, lett. a), l. 10 maggio 1976, n. 319: quindi, per scarico si deve intendere l'immissione nel corpo recettore tramite condotta o comunque tramite un sistema di canalizzazione.

Nel caso in esame, secondo la ricostruzione fattuale contenuta nella sentenza del Tribunale di Ancona impugnata, non si dubita dell'esistenza di una canalizzazione che convogliava le acque nel Fosso delle Grazie, in mancanza della quale, peraltro, sarebbe stato configurabile il reato di abbandono di rifiuti di cui all'art. 51, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, decreto Ronchi, che all'epoca del fatto costituiva la disciplina generale in materia di rifiuti sia liquidi che solidi.

Inoltre, in punto di fatto si è accertato che erano immesse nel canale non solo le acque meteoriche che dilavavano i materiali lapidei trasportando terriccio, ma anche quelle provenienti dall'autolavaggio degli automezzi in un'area attrezzata, senz'altro industriali.

Conseguenziale, pertanto, l'affermazione della penale responsabilità dell'imputato per il reato di scarico non autorizzato ex art. 59, comma 1, d.lgs. n. 152/1999.

Quanto poi al secondo motivo di ricorso, concernente l'applicabilità della disciplina transitoria ex art. 62, comma 11, d.lgs. n. 152/1999 alla fattispecie *de qua*, il giudice di legittimità ha ribadito che l'intervenuto differimento dei termini non era applicabile alla fattispecie ancorché prorogata, in quanto la proroga riguardava solo l'adeguamento dello scarico in esercizio autorizzato (in tal senso «esistente») e non l'autorizzazione (mancante), ritenendo pertanto che per scarico «nuovo» si deve intendere anche quello già esistente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152/1999, ma non in regola con l'autorizzazione prevista dalla previgente normativa (5).

Agli ermellini appare chiaro che «scarichi esistenti» secondo l'interpretazione autentica ex art. 1, lett. g), d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, sono solo quelli di acque reflue urbane «che alla data del 13 giugno 1999 sono *in esercizio e conformi al regime autorizzativo previgente* ovvero (...) gli scarichi di acque reflue domestiche che alla data del 13 giugno 1999 sono in esercizio e conformi al regime autorizzativo previgente; gli scarichi di acque reflue industriali che alla data del 13 giugno 1999 sono in esercizio e già autorizzati».

Tale disciplina, a parere del Supremo Collegio, non è mutata neppure dopo l'intervenuta modifica dei termini di adeguamento di cui all'art. 62, comma 11, d.lgs. n. 152/1999, operata dall'art. 10-bis della legge di conversione n. 200/2003 del d.l. n. 147/2003, recante «proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali», che non ha fatto venir meno la definizione legislativa degli scarichi esistenti su descritta.

Stefano Di Pinto

(2) Cass. Sez. III Pen. 5 gennaio 2000, n. 3628, Podella, in questa Riv., 2001, 121, con nota di MONTINI A., *La linea di confine tra scarico e rifiuto alla luce del d.lgs. n. 152 del 1999*, e Cass. Sez. III Pen. 16 giugno 1999, n. 225, Giantin, in *lexambiente.it*.

(3) Cfr. per le *lavanderie*, Cass. Sez. III Pen. 15 gennaio 2001, n. 3903, P.M. in proc. Giovannelli, in AMENDOLA G., *Qualità del refluo. Criterio essenziale per distinguere le acque*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, 2001, 73, nota n. 11; per gli *impianti di autolavaggio*, Cass. Sez. III Pen. 13 maggio 2003, n. 21004, P.M. in proc. Panizza, rv. 225.291; Cass. Sez. III Pen. 3 maggio 2000, n. 1709, Bontempi, in AMENDOLA G., *Qualità del refluo*, cit., 73, nota n. 10; Cass. Sez. III Pen. 20

gennaio 2004, n. 985, Marziano, in questa Riv., 2005, 121, con nota di D'AVANZO, *La responsabilità nella disciplina dell'inquinamento idrico*; per le *officine meccaniche*, Cass. Sez. Un. Pen. 17 gennaio 2001, n. 324, Ciccotelli ed altro, in *lexambiente.it* e 17 gennaio 2001, n. 4199, Padovani ed altri, in AMENDOLA G., *Qualità del refluo*, cit., 73, nota n. 11.

(4) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 4 settembre 2007, n. 33839, Lanza, in *www.lexambiente.it*.

(5) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 19 gennaio 2006, n. 2230, Cestari, in questa Riv. (M), 2007, 65; Cass. Sez. III Pen. 16 febbraio 2000, n. 1774, Scaramozza, rv. 215.610.

Cass. Sez. III Pen. - 13-2-2008, n. 6806 - Altieri, pres.; Amoresano, est.; Salzano, P.M. (conf.) - Corda, ric. (*Conferma App. Cagliari 19 dicembre 2006*)

**Edilizia e urbanistica - Beni culturali e ambientali - Vincolo paesistico - Disciplina vincolistica e condonabilità degli abusi edilizi.**

*Nel caso di realizzazione di uno spiazzo, a seguito di sbancamento e disboscamento della macchia mediterranea, sottoposta a vincolo paesaggistico, non trova applicazione il comma 1 ter all'art. 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sulla depenalizzazione degli abusi minori (1).*

(Omissis)

Il ricorso è manifestamente infondato.

Con l'unico motivo il ricorrente invoca l'effetto estintivo di cui all'art. 181, comma 1 *ter*, d.lgs. n. 42/04 [aggiunto dall'art. 1, comma 36, lett. c), legge 308/04].

Secondo principio consolidato, il successivo rilascio dell'autorizzazione paesistica, da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, non determinava l'estinzione del reato di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, art. 181 (già art. 163, d.lgs. n. 490/99), poiché tale effetto non era previsto da alcuna disposizione legislativa (cfr. *ex multis* Cass. Sez. III Pen. 4 febbraio 1999, De Laurentis, ric.).

Anche la Corte costituzionale aveva osservato che «la sopravvenienza dell'autorizzazione è irrilevante ai fini della sottoposizione a sanzione penale ai sensi della legge n. 431 del 1985, art. 1 *sexies* (sentenza n. 318 del 1994); infatti l'autorizzazione intervenuta dopo l'inizio dell'attività soggetta al necessario previo controllo paesaggistico non è sufficiente per rimuovere in via generale l'antigiuridicità penalmente rilevante dell'attività già compiuta in assenza di titolo abilitativi» (cfr. ordinanza n. 158 del 1998).

L'art. 146, comma 12 d.lgs. n. 42/2004 ha ribadito espressamente che «l'autorizzazione paesaggistica (...) non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi».

Senonché, derogando a siffatto consolidato principio, il comma 36 dell'art. 1, legge 308/2004 ha previsto una valutazione postuma della compatibilità paesaggistica, anche se in limitati casi.

Tale norma stabilisce, infatti, che «ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 167, qualora l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica secondo le procedure di cui al comma 1 *quater*, la disposizione di cui al comma 1 non si applica:

a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

b) per l'impiego di materiali in difformità dell'autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Orbene, a parte il fatto che non risulta sia stata seguita la procedura prevista dall'art. 1 *quater* del medesimo art. 181 cit. con il rilascio, in particolare, del parere vincolante della Soprintendenza, è del tutto evidente che, per la tipologia dell'abuso (realizzazione, mediante sbancamento e disboscamento della macchia mediterranea esistente, di uno spiazzo di mq 159 con relativa scarpata a monte di altezza compresa tra mt 1,60 e 2,00), non possa trovare applicazione la norma sopraindicata che si riferisce ai «piccoli abusi».

Il ricorso deve quindi essere dichiarato inammissibile. (Omissis).

(1) LA TUTELA DEL VINCOLO PAESAGGISTICO NELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE.

Con la sentenza in commento la Suprema Corte interviene in ordine al problema della responsabilità del proprietario di un fondo, sito in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, in caso di modificazione dell'assetto del territorio in assenza della prescritta autorizzazione paesistica. In specie, il ricorrente aveva eseguito un intervento di sbancamento e disboscamento della macchia mediterranea, al fine di realizzare uno spiazzo.

Attualmente, nel nostro ordinamento, la disciplina dei vincoli paesaggistici è contenuta nel d.lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42 (*G.U.* n. 45 del 24 febbraio 2004, suppl. ord. n. 28), recante codice dei beni culturali e del paesaggio (1).

Esso rappresenta la più recente evoluzione normativa della materia che precedentemente era contenuta in due leggi fondamentali: la l. 29 giugno 1939, n. 1497, recante protezione delle bellezze naturali, e la c.d. legge Galasso 8 agosto 1985, n. 431, di conversione del decreto legge del 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale.

All'art. 2, il codice individua e definisce l'ambito della disciplina in esso contenuta, stabilendo che il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.

Sono beni culturali le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge, o in base alla legge, quali testimonianze aventi valore di civiltà (art. 2, comma 2).

Sono beni paesaggistici, invece, gli immobili e le aree, che costituiscono espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge (art. 2, comma 3).

La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, da un lato, ad individuare, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, i beni che costituiscono il patrimonio culturale e, dall'altro, a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione (art. 3, comma 1).

In linea generale, il codice consta di cinque parti: la prima recante disposizioni generali (artt. 1-9), la seconda e la terza dedicate, rispettivamente, alla disciplina di tutela dei beni culturali (artt. 10-130) e del paesaggio (artt. 131-159), la quarta contenente le sanzioni previste in caso di violazione degli obblighi di protezione e conservazione stabiliti dalla legge (artt. 160-181), l'ultima recante disposizioni transitorie e finali (artt. 182-184).

Per ciò che attiene all'ambito che qui interessa, in relazione alla sentenza in esame, il primo articolo della parte terza del codice specifica, al primo comma, che per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni (art. 131). Particolare attenzione è posta su quegli aspetti e caratteri del paesaggio che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali (comma 2).

La tutela del paesaggio, che è tesa a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che

(1) Il codice è stato emanato in attuazione di una delle deleghe di riassetto normativo contenute nella legge del 6 luglio 2002, n. 137, precisamente in quella prevista dall'art. 10. Scopo del provvedimento, dettato da esigenze di semplificazione, è stato quello di raccogliere, in modo sistematico, le leggi riguardanti la specifica materia, organizzandola in un codice di settore, che garantisca la coerenza complessiva della disciplina. Il testo

normativo è stato modificato, in prima battuta, da due decreti legislativi, recanti disposizioni correttive ed integrative relativamente sia alla disciplina dei beni culturali (d.lgs. del 24 marzo 2006, n. 156), sia in relazione al paesaggio (d.lgs. del 24 marzo 2006, n. 157). Da ultimo, una nuova modifica è intervenuta con altri due decreti legislativi, n. 62 e 63 del 26 marzo 2008, entrambi in *G.U.* n. 84 del 9 aprile 2008.

il paesaggio stesso esprime, compete allo Stato e alle Regioni che assicurano che tutto il territorio sia sottoposto a specifica normativa d'uso, in relazione alle sue peculiarità e caratteristiche, mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali (art. 135).

Nell'ambito dei beni paesaggistici rientrano, ai sensi dell'art. 136, gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico, tra cui sono comprese: le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; le ville, i giardini e i parchi, che si distinguono per la loro non comune bellezza; i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici; le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

Rientrano, poi, nelle aree tutelate per legge, ex art. 142: i territori costieri; i territori contermini ai laghi; i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua e le relative sponde o piedi degli argini; le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; i ghiacciai e i circhi glaciali; i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento; le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; le zone umide; i vulcani; le zone di interesse archeologico.

Per quel che riguarda il controllo e la gestione dei beni oggetto di tutela, i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili e aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici protetti. In particolare, i soggetti indicati hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione (art. 146, commi 1 e 2).

L'autorizzazione paesaggistica costituisce un atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio, tanto che i lavori non possono essere iniziati in difetto di essa; inoltre, non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi, ad eccezione che per i casi previsti dall'art. 167, commi 4 e 5.

L'autorizzazione paesaggistica, come specificato dalla costante giurisprudenza in materia, non ha la funzione di rimuovere *tout-court* il vincolo, bensì quella di accertare in concreto la sola compatibilità dell'intervento con il mantenimento e l'integrità dei valori dei luoghi. Nelle zone paesisticamente vincolate è abituata, in assenza dell'autorizzazione, ogni modificazione dell'assetto del territorio, attuata attraverso lavori di qualsiasi genere, non soltanto edilizi. Inoltre, la vigente normativa sull'autorizzazione paesaggistica, facendo prevalere l'interesse pubblico ad un'utilizzazione controllata del territorio, esclude la sanatoria ambientale per le opere non preventivamente assentite, con l'eccezione di alcune fattispecie marginali (2).

L'autorizzazione, su cui si pronuncia la Regione, dopo aver acquisito parere vincolante del soprintendente, è vali-

da per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei lavori progettati deve essere sottoposta a nuova autorizzazione (art. 146, commi 4 e 5); diventa efficace decorsi trenta giorni dal suo rilascio ed è trasmessa, senza indugio, alla soprintendenza che ha reso il parere nel corso del procedimento, nonché, unitamente allo stesso parere, alla Regione ovvero agli altri enti pubblici territoriali interessati e, ove esistente, all'ente parco nel cui territorio si trova l'immobile o l'area sottoposti al vincolo (art. 146, comma 11).

È impugnabile, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse (art. 146, comma 12).

Ogni amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione tiene un elenco delle autorizzazioni rilasciate, aggiornato almeno ogni trenta giorni e liberamente consultabile, anche per via telematica, in cui è indicata la data di rilascio di ciascuna autorizzazione, con la annotazione sintetica del relativo oggetto. Copia dell'elenco è trasmessa trimestralmente alla Regione e alla soprintendenza, ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza (art. 146, comma 13).

L'autorizzazione è, dunque, un provvedimento a carattere discrezionale, che ha effetti costitutivi all'esito di una ponderazione comparativa dei diversi interessi in conflitto nella fattispecie concreta e sulla base di un parametro normativo, dato dal provvedimento di vincolo e dal piano paesistico che lo coordina, lacunoso e indeterminato, tale da imporre l'integrazione interpretativa dell'autorità che procede. Si tratta di discrezionalità amministrativa, e non solo di discrezionalità tecnica. La nozione di «notevole interesse pubblico» paesaggistico, costituente il presupposto della dichiarazione vincolistica prevista dalla legge, attribuisce, infatti, nella sua genericità e indeterminatezza, un margine di scelta propriamente discrezionale all'amministrazione, che si concretizza nello stabilire, di volta in volta, cosa è compatibile, e cosa non lo è, rispetto alla conservazione del «notevole interesse» paesaggistico espresso dall'area o dal bene vincolati. La natura discrezionale dell'atto di autorizzazione paesaggistica è, inoltre, testimoniata dalla costante giurisprudenza che, significativamente, ne pretende un'ampia e articolata motivazione (3).

In caso di mancata autorizzazione, la Regione o il Ministero hanno la facoltà, sancita dall'art. 150 del codice, di inibire l'esecuzione dei lavori senza autorizzazione o, comunque, capaci di recare pregiudizio al paesaggio; o di ordinare, la sospensione dei lavori iniziati.

Diversamente, non sono soggetti ad autorizzazione: gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; gli interventi per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste (art. 149).

(2) Così, Cons. Stato, Sez. VI 14 novembre 1991, n. 828 e Cons. Stato, Sez. VI 8 maggio 2008, n. 2122, in [www.giustizia.amministrativa.it](http://www.giustizia.amministrativa.it); nonché Cass. Sez. III Pen. 7 aprile 2008, n. 14333, Barbi ed altro, e T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I 19 marzo 2008, n. 317, entrambe in [www.ambiente-diritto.it](http://www.ambiente-diritto.it).

(3) P. CARPENTIERI, *L'autorizzazione paesaggistica in sanatoria (alcune considerazioni a margine del disegno di legge A.S. 1753-B di delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione)*, in *Urbanistica e Appalti*, 4, 2004, 384 ss.



Per quanto riguarda il regime sanzionatorio, l'art. 167, comma 1, prevede, in caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti nella parte terza del codice, che il trasgressore sia sempre tenuto, entro un dato termine, alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto al comma 4.

In caso di inottemperanza, l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica provvede d'ufficio per mezzo del prefetto e rende esecutoria la nota delle spese. Laddove l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica non provveda d'ufficio, il direttore regionale competente, su richiesta della medesima autorità amministrativa ovvero, decorsi centottanta giorni dall'accertamento dell'illecito, previa diffida alla suddetta autorità competente a provvedervi nei successivi trenta giorni, procede alla demolizione.

Il comma 4 indica delle eccezioni al suddetto principio, stabilendo che in caso di: lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; o nel caso di lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 del d.p.r. del 6 giugno 2001, n. 380 (4), l'autorità amministrativa competente provvede ad accertare la compatibilità paesaggistica.

Nella specie, il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 4 dell'art. 167, deve presentare, secondo le modalità previste dal comma 5 del medesimo articolo, apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma, a titolo di sanzione, equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. In caso di rigetto della domanda si applica, invece, la sanzione demolitoria.

Il regime sanzionatorio prevede anche una responsabilità di tipo penale, di cui all'art. 181, comma 1, che punisce chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici. Questa disposizione non trova applicazione qualora intervenga accertamento di compatibilità paesaggistica nei casi previsti dall'art. 167, comma 4.

Il reato si estingue se il trasgressore provvede alla rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa ex art. 167, e comunque prima che intervenga la condanna.

La consolidata giurisprudenza in materia ha precisato che il reato di cui all'art. art. 181, comma 1, del d.lgs. n. 42/2004 è reato di pericolo e, pertanto, per la configurabilità dell'illecito, non è necessario un effettivo pregiudizio per l'ambiente, potendo escludersi dal novero delle condotte penalmente rilevanti soltanto quelle che si prospettano inidonee, pure in astratto, a compromettere i valori del paesaggio e l'aspetto esteriore degli edifici. Pertanto, integra il

reato di cui all'art. 181 qualsiasi intervento su zona paesaggistica a prescindere dalla sua natura e dall'effettiva alterazione del paesaggio, essendo sufficiente che l'agente faccia del bene protetto dal vincolo un uso diverso da quello cui il bene è destinato o ponga in essere interventi astrattamente idonei a metterlo in pericolo (5).

In tema di abusi edilizi, rispetto alla sentenza in commento, assume un ruolo determinante il confronto tra la disposizione dell'art. 146 del codice, secondo cui l'autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi, e quelle relative alla disciplina in tema di condono edilizio e paesaggistico.

La l. 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, in particolare, ha introdotto il comma 1-ter all'art. 181 del d.lgs. n. 42 del 2004, depenalizzando così gli abusi minori, nei quali casi, allorché l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica, si avrà un condono penale.

La tipologie di abusi depenalizzate sono: i lavori realizzati in assenza o in difformità dell'autorizzazione paesaggistica che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi, ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria ai sensi del d.p.r. n. 380/2001.

La stessa previsione è ribadita nell'art. 146 del codice laddove specifica che l'autorizzazione paesaggistica postuma non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi, ad eccezione dei casi di cui all'art. 167, commi 4 e 5, che riguardano, appunto, gli abusi minori soggetti a depenalizzazione.

La legge 308 prevedeva, ulteriormente, delle disposizioni particolari in tema del c.d. mini condono paesaggistico, cioè la possibilità di richiedere l'accertamento di compatibilità paesaggistica per i lavori compiuti su beni paesaggistici entro e non oltre il 30 settembre 2004. Nell'ambito della legge, sia per il mini condono paesaggistico che per la depenalizzazione dei reati minori, il legislatore sembra occuparsi del solo aspetto penale senza tuttavia riferirsi alla sanatoria sotto il profilo amministrativo (6).

La giurisprudenza ha spesso affrontato il problema di coordinamento tra il divieto di autorizzazione postuma con le disposizioni in tema di mini condono paesaggistico. Secondo la giurisprudenza del T.A.R. Campania (Sez. IV, n. 6182/2006), «la discrasia esistente tra il divieto di autorizzazione postuma e la normativa in tema di mini condono paesaggistico, è più apparente che reale, in quanto il difetto di coordinamento da parte del legislatore, può ben risolversi in via interpretativa, avuto riguardo alla natura temporanea delle disposizioni sul mini condono paesaggistico come tali straordinarie e derogatorie rispetto al divieto fissato in via permanente dall'art. 146 cit. Può infatti tranquillamente affermarsi che la legge n. 308/2004, nel consentire la condonabilità, ai fini penali, degli abusi paesaggistici commessi fino ad una certa data, si è imposta come una norma di chiusura del sistema, ossia tesa a segnare la linea di demarcazione nel passaggio tra il regime previgente e quello attuale. Sicché in sif-

(4) Il decreto reca testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

(5) Si vedano, in proposito, le sentenze Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2008, n. 23086, Parenti, rv. 240.241 e Cass. Sez. III Pen. 19 maggio 2008, n.

19977, Bergman, in *www.ambientediritto.it*.

(6) Sul punto, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII 5 febbraio 2008, n. 562, in *www.iusna.net*, *Rivista di giurisprudenza amministrativa*, anno III, 2008.

fatta prospettiva deve ritenersi che le disposizioni di cui alla legge n. 308/2004 sul mini condono paesaggistico, operino anche dal punto di vista dell'illecito amministrativo, consentendo la operatività, *medio-tempore*, del meccanismo dell'autorizzazione postuma ossia solo fino al 30 settembre 2004, data fissata per la ultimazione dell'abuso, per cui la mancanza di effetti amministrativi del condono sarebbe più apparente che reale, ben potendo l'amministrazione, per gli abusi commessi fino a quella data, applicare il regime previgente della sanatoria postuma.

In tal senso si è espresso anche T.A.R. Puglia, Sez. III, nella sentenza n. 3780 del 5 settembre 2005, ove ha affermato che: «L'art. 1, comma 39 della legge n. 308/2004, c.d. condono paesaggistico è norma eccezionale che introduce una deroga per tempo di vigenza alla disciplina a regime di cui all'art. 146, d.lgs. n. 42/2004 consentendo l'accertamento postumo di compatibilità ambientale – *id est*, sanatoria – nei confronti dei procedimenti pendenti aventi ad oggetto gli interventi edilizi rilevanti sotto l'aspetto paesaggistico, per i quali non sia stato richiesto nulla osta paesaggistico» (7).

Sicché, per gli abusi commessi entro il 30 settembre 2004, deve ritenersi illegittimo il diniego di sanatoria di un'opera edilizia eseguita su immobile vincolato senza il previo esame dell'istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica inoltrata in applicazione della legge n. 308 del 2004 (normativa sul c.d. minicondono paesaggistico) (8).

Wanda D'Avanzo

(7) Le sentenze cui qui si fa riferimento, T.A.R. Campania, Napoli Sez. IV 22 marzo 2006, n. 6182, e T.A.R. Puglia, Bari Sez. III 5 settembre 2005, n. 3780 sono menzionate, entrambe, nella sentenza T.A.R. Campania, Napoli Sez. VII 5 febbraio 2008, n. 562, da ultimo citata.

(8) T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII 5 febbraio 2008, n. 562, cit.

\*

Cass. Sez. III Pen. - 4-6-2007, n. 21676 - Papa, pres.; Onorato, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Zanachin, ric. (*Conferma Trib. Udine, Sez. dist. Palmanova 5 luglio 2005*).

**Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti di origine animale - Incenerimento - Smaltimento delle ceneri - Modalità - Fattispecie.**

**Sanità pubblica - Rifiuti - Carogne di animali - Smaltimento - D.lgs. n. 152/06 - D.lgs. n. 22/1997 - Reg. CE n. 1774/2002 - Dir. 90/667/CEE - D.lgs. n. 508/1992 - Reg. CE n. 1774/2002.**

**Sanità pubblica - Rifiuti - Incenerimento - Smaltimento delle ceneri - Modalità.**

*I rifiuti di origine animale, non essendo rifiuti urbani ma rifiuti speciali, non possono essere conferiti nei cassonetti approntati per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, ma devono essere smaltiti in discarica, conferendoli alle ditte autorizzate, oppure devono essere autorizzati all'autosmaltimento. Nella specie, avendoli conferiti nei cassonetti, i titolari dei canili, si sono resi responsabili del reato contravvenzionale loro contestato, di gestione non autorizzata di rifiuti, del quale certamente ricorre anche l'elemento psicologico, almeno sotto la specie colposa, dovendosi ritenere che professionisti del settore dotati di media perizia e diligenza dovessero conoscere la normativa applicabile nella soggetta materia, o potessero informarsi al riguardo dall'autorità amministrativa competente (1).*

*L'esclusione dal regime generale dei rifiuti prevista dal citato art. 8 va interpretata restrittivamente, con la conseguenza che il regime generale va ancora applicato per le carogne e gli scarti animali, giacché la disciplina prevista dal predetto d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, attuativa della direttiva 90/667/CEE, non può essere qualificata come specifica e derogatoria, in quanto*

*regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di gestione degli stessi rifiuti. Quest'ultimo orientamento è stato ribadito anche dopo l'entrata in vigore del regolamento CE 3 ottobre 2002, n. 1774 (norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinate al consumo umano), atteso che anche questo provvedimento, che è stato ritenuto tacitamente abrogante il predetto d.lgs. 508/1992, regola esclusivamente i profili di polizia sanitaria degli scarti di origine animali non destinati al consumo umano (2).*

*Le ceneri di un impianto di incenerimento per spoglie animali, sono qualificabili come rifiuti speciali ex art. 7, comma 3, d.lgs. 22/1997; e che pertanto o devono essere conferite a terzi appositamente autorizzati per lo smaltimento o il recupero, o dovevano essere autosmaltite nell'impianto del canile previa specifica autorizzazione ex art. 28, d.lgs. 22/1997 (3).*

(Omissis)

3 - Com'è noto, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. c), d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, sono esclusi dal campo di applicazione dello stesso decreto - tra l'altro - le carogne, «in quanto disciplinate da specifiche disposizioni di legge».

Sulla interpretazione di siffatta norma, questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi con due orientamenti contrapposti.

Da una parte, Cass. Sez. III n. 29236 dell'11 giugno 2003, Miccoli, rv. 225.419, ha stabilito che la materia di rifiuti di origine animale è disciplinata dal d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, attuativo della direttiva 90/667/CEE, sicché, in virtù del principio di specialità, è sottratta alla disciplina generale di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Dall'altra, Cass. Sez. III n. 8520 del 16 gennaio 2002, Leuci, rv. 221.273, ha precisato con articolata motivazione che la esclusione dal regime generale dei rifiuti prevista dal citato art. 8 va interpretata restrittivamente, con la conseguenza che il regime generale va ancora applicato per le carogne e gli scarti animali, giacché la disciplina prevista dal predetto d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, attuativa della direttiva 90/667/CEE, non può essere qualificata come specifica e derogatoria, in quanto regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di gestione degli stessi rifiuti.

Quest'ultimo orientamento è stato ribadito anche dopo l'entrata in vigore del regolamento CE 3 ottobre 2002, n. 1774 (norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinate al consumo umano), atteso che anche questo provvedimento, che è stato ritenuto tacitamente abrogante il predetto d.lgs. 508/1992, regola esclusivamente i profili di polizia sanitaria degli scarti di origine animale non destinati al consumo umano (così Cass. Sez. III n. 26851 del 5 maggio 2004, Milone, che però è stata massimata col n. 230.102 in senso diametralmente opposto a quello sviluppato nella motivazione).

4 - Ad avviso del Collegio, deve essere condiviso il secondo orientamento per una serie di ragioni, che non sempre coincidono con quelle già prospettate.

Anzitutto - come già rilevato - ogni disposizione derogatoria è di stretta interpretazione.

In secondo luogo, le disposizioni derogatorie di cui all'art. 8 del d.lgs. 22/1997, che delimitano le «esclusioni», vanno lette in relazione all'art. 1 dello stesso decreto, che nell'individuare il «campo di applicazione» della generale disciplina di gestione dei rifiuti, fa esplicitamente «salve» le «disposizioni specifiche particolari o complementari, conformi ai principi del presente decreto, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti».

Questo combinato disposto di «salvezza» e di «esclusione» denota che il legislatore ha voluto escludere la disciplina generale, in forza dell'art. 15 c.p., quando esiste una disciplina generale «la stessa materia» per una determinata categoria di rifiuti; ma ha voluto far convivere le due normative quando esiste una disciplina «complementare» che, lungi dal regolare la stessa materia, abbia per oggetto profili diversi da quello ambientale.

In base a tale criterio va inquadrato il rapporto tra:

a) il d.lgs. 22/1997, che, per la tutela dell'ambiente (inteso come ambiente-biosfera, comprensivo dei suoi elementi fisico-chimici di acqua, suolo e aria), disciplina la gestione dei rifiuti, cioè le operazioni di raccolta, di trasporto, di recupero e di smaltimento dei medesimi, che devono essere debitamente autorizzate;

b) il d.lgs. 508/1992, che, in attuazione della direttiva 90/667/CEE, disciplina le norme sanitarie e di polizia veterinaria per la gestione (sotto specie di operazioni di eliminazione e di trasformazione) dei rifiuti di origine animale. In particolare, questi rifiuti animali, distinti in materiali ad alto rischio e in materiali a basso rischio, devono essere trasformati oppure eliminati, attraverso incenerimento o sotterramento, in appositi stabilimenti riconosciuti. Occorre sottolineare che già questa diversità di profili, di tutela ambientale da una parte, e di tutela sanitaria e veterinaria, dall'altra, denota un rapporto di complementarietà e non di esclusione tra le due normative.

In terzo luogo, lo stesso tipo di rapporto intercorre tra il ripetuto d.lgs. 22/1997 e il più recente il regolamento CE 1774/2002, che detta norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano. Ai fini del regolamento, secondo l'art. 2, si intendono per «sottoprodotti di origine animale» corpi interi o parti di animali o prodotti di origine animale non destinati al consumo umano, i quali, pur non costituendo l'oggetto del processo produttivo, sono il risultato indiretto dello stesso processo, così come identificati e classificati in tre categorie dagli artt. 4, 5 e 6. Essi devono essere eliminati mediante incenerimento, o trasformati e poi eliminati mediante incenerimento, sempre in appositi impianti riconosciuti, ovvero, per i sottoprodotti di terza categoria, anche trasformati o utilizzati in vari modi.

5 - Queste conclusioni vanno sostanzialmente tenute ferme anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che, sulla base della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 ha provveduto al riordino, al coordinamento e alla integrazione della legislazione in materia ambientale. Invero, l'art. 177 di questo provvedimento definisce il suo campo di applicazione negli stessi termini di cui al predetto art. 1 del d.lgs. 22/1997, e cioè indicando come sua materia la gestione dei rifiuti, e facendo espressamente salve le disposizioni specifiche, particolari o complementari, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti.

L'art. 185 (limiti al campo di applicazione), invece, nel suo primo comma, esclude dalla disciplina generale, alcune categorie di rifiuti (più numerose di quelle escluse dalla legislazione previgente), tra cui le carogne, senza tuttavia ripetere la clausola prevista dal menzionato art. 8, d.lgs. 22/1997, «in quanto disciplinate da specifiche disposizioni di legge». Il secondo comma dello stesso articolo, inoltre, prendendo in considerazione lo *ius superveniens*, precisa che «resta ferma la disciplina di cui al regolamento CE n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 ottobre 2002, recante norme sanitarie relative a sottoprodotti di origine animale non destinate al consumo umano, che costituisce disciplina esaustiva ed autonoma nell'ambito del campo di applicazione ivi indicato».

Riguardo a queste innovazioni, c'è anzitutto da dubitare seriamente se la soppressione della clausola prevista dal ripetuto art. 8 non sia incostituzionale per eccesso di delega, giacché questa conferiva al Governo solo un potere di riordino, di coordinamento e di integrazione, non già di sottrazione, della legislazione vigente, e soprattutto perché tra i criteri direttivi della delega legislativa dettati dal Parlamento, nell'art. 1, comma 8, era espressamente indicata la «piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie, al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di contribuire in tale modo alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese, evitando fenomeni di distorsione della concorrenza» [lett. e)]; nonché la «affermazione dei principi comunitari di prevenzione, di precauzione, di correzione e riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali e del principio «chi inquina paga»» [lett. f)].

Orbene, non è chi non veda come, escludendo dalla disciplina dei rifiuti alcune categorie di sostanze, anche se prive di qualsiasi regolamentazione, si finisce per sguarnire quella tutela dell'ambiente che il delegante voleva «elevata» e inoltre si arrivi a lasciare inattuate le direttive comunitarie vigenti in materia.

Infatti, l'art. 2 della direttiva 91/156/CEE (quella appunto attuata dal d.lgs. 22/1997) escludeva dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti sei categorie di sostanze (tra cui le carogne) solo «qualora già contemplate da altra normativa»; sicché la richiamata formulazione dell'art. 185, comma 1, appare in contrasto sia con la legge delega sia con il diritto comunitario, appunto laddove ha escluso le carogne e altre sostanze dalla disciplina generale sui rifiuti, anche se non sono regolamentate da altra normativa.

Tuttavia, prima di sollevare questione di illegittimità costituzionale della norma *in parte qua*, spetta al giudice il compito di

interpretarla in modo da renderla compatibile col vincolo costituzionale e comunitario. Il che, nel caso di specie, almeno per quanto riguarda le carogne e gli altri rifiuti di origine animale, sembra possibile alla luce della clausola di salvezza contenuta nel ricordato art. 177, secondo cui concorre con quella generale la disciplina specifica dettata per determinate categorie di rifiuti, nonché in forza della disposizione del secondo comma dell'art. 185, secondo cui resta ferma la disciplina del regolamento comunitario (direttamente applicabile nell'ordinamento italiano) in materia di rifiuti animali non destinati al consumo umano.

Secondo questa interpretazione adeguatrice, le carogne sono escluse dalla disciplina generale sui rifiuti solo in quanto disciplinate sotto il profilo sanitario e veterinario dal regolamento CE n. 1774/2002, che rimane l'unica ed esaustiva normativa applicabile per il medesimo profilo (dovendosi così intendere il secondo comma 185).

6 - Sulla base delle argomentazioni sopra esposte, si deve allora concludere che:

a) le carogne, cioè i corpi morti di animali, sono escluse dalla disciplina generale dei rifiuti solo se e in quanto sono regolate da normative diverse: in particolare, solo in quanto sono oggetto della disciplina sanitaria e veterinaria introdotta prima dal d.lgs. 508/1992 e poi dal regolamento comunitario 1774/2002;

b) le stesse carogne, tuttavia, se e in quanto configurano rifiuti di origine animale, rientrano nuovamente nella disciplina generale sui rifiuti, qualora esulino dalla suddetta normativa sanitaria e veterinaria, che ne disciplina la eliminazione o, in casi limitati di basso rischio, la riutilizzazione per scopi delimitati.

Detta conclusione non ha nulla di strano, ove si pensi che lo stesso regolamento 1774/2002, nell'Allegato IV, al capitolo IV, dedicato ai residui dei processi di incenerimento o coincenerimento, definisce come «residui» i materiali liquidi o solidi generati da questi processi, che includono le ceneri e scorie pesanti, le ceneri volanti e le polveri di caldaia (art. 9); e stabilisce che i residui devono essere riciclati, se del caso, direttamente nell'impianto, ovvero al di fuori dell'impianto, «in conformità della pertinente normativa comunitaria» (art. 10); e al capitolo VII, art. 4, dopo aver stabilito che i sottoprodotti di origine animale devono essere inceneriti in modo da essere completamente ridotti in cenere, precisa che «le ceneri devono essere collocate in una discarica ai sensi della direttiva 1999/31/CE» (attuata nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36).

E infatti nel Catalogo europeo dei rifiuti, allegato al d.lgs. 22/1997, che pure è un elenco soltanto orientativo, non esaustivo, tecnicamente aggiornabile, redatto soprattutto per finalità di armonizzazione amministrativa, sono contemplati i rifiuti da incenerimento (190100), le ceneri pesanti e le scorie (190101), le ceneri leggere (190103), le polveri di caldaia (190104).

7 - Alla luce delle considerazioni precedenti, diventa più agevole la valutazione della fattispecie di causa.

Gli imputati gestivano un canile dotato di impianto di incenerimento per spoglie di animali, regolarmente riconosciuto nella vigenza del d.lgs. 508/1992; ma i residui dell'incenerimento delle carogne e dei peli degli animali, derivati dalla tosatura e dalla pulizia dei *box*, anziché smaltirli in una discarica, li conferivano nei cassonetti adibiti alla raccolta dei rifiuti solidi urbani.

È evidente che i rifiuti di origine animale, nella fase dell'incenerimento, erano sottoposti alla disciplina veterinaria di cui al d.lgs. 508/1992, prima, e al regolamento CE 1774/2002, dopo; ma, nella misura in cui l'incenerimento lasciava residui e non cagionava la eliminazione completa delle sostanze, i residui stessi dovevano sottostare alla disciplina generale sui rifiuti, dettata dal d.lgs. 22/1997, e ora sostituita dal d.lgs. 152/2006.

Non trattandosi di rifiuti urbani, ma di rifiuti speciali, i titolari del canile non potevano conferirli nei cassonetti approntati per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, ma dovevano smaltirli in una discarica, conferendoli alle ditte autorizzate, oppure dovevano essere autorizzati all'autosmaltimento.

Avendoli conferiti nei cassonetti, gli imputati si sono resi responsabili del reato contravvenzionale loro contestato, di gestione non autorizzata di rifiuti, del quale certamente ricorre anche l'elemento psicologico, almeno sotto la specie colposa, dovendosi ritenere che professionisti del settore dotati di media perizia e diligenza dovessero conoscere la normativa applicabile nella soggetta materia, o potessero informarsi al riguardo dall'autorità amministrativa competente.

Il ricorso va quindi respinto. (Omissis)

## (1-3) LA GESTIONE DEI RIFIUTI DI ORIGINE ANIMALE.

La Suprema Corte, con la decisione in annotazione, ha affrontato due problematiche particolarmente interessanti in materia di rifiuti di origine animale: quella della gestione di tali rifiuti e quella del rapporto tra la normativa di settore e la disciplina generale sui rifiuti.

Nel caso di specie era occorso che i titolari di un canile, senza le prescritte autorizzazioni, avevano effettuato attività di smaltimento di rifiuti speciali, immettendo nei cassonetti del servizio pubblico per la raccolta dei rifiuti solidi urbani i residui prodotti dall'incenerimento delle carcasse dei cani morti e del pelo proveniente dalla rasatura degli stessi cani e dalla pulizia dei *box*. Era stato, infatti, accertato che gli imputati non avevano provveduto ad autosmaltire tali rifiuti nell'impianto del canile, non risultando traccia di tale attività nel registro di carico e scarico, né avevano conferito le ceneri di risulta ad una ditta specializzata per lo smaltimento o il recupero, rendendosi con ciò responsabili del reato di cui all'art. 51, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 22/1997.

La problematica dei rifiuti di origine animale, divenuta di particolare attualità a seguito del fenomeno della «mucca pazza», richiama alcune osservazioni che vanno svolte sia a proposito dell'art. 8 del d.lgs. n. 22/1997, che disciplinava le esclusioni dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti, decreto vigente al tempo in cui è stato commesso il reato, sia con riferimento all' art. 185 del d.lgs. n. 152/2006, che ha sostituito il d.lgs. n. 22/1997, il quale concerne i limiti al campo di applicazione della parte quarta del decreto *de quo*. Va in proposito rammentato che l'art. 185, nel suo comma 1 esclude dalla disciplina generale alcune categorie di rifiuti (più numerose di quelle escluse dalla legislazione previgente), tra cui le carogne, senza tuttavia ripetere la clausola prevista dal menzionato art. 8, d.lgs. n. 22/1997, «in quanto disciplinate da specifiche disposizioni di legge».

Le previsioni contenute nel T.U. del 2006 sono state recentemente rivisitate dal d.lgs. n. 4/2008, il quale ha abrogato il comma 2 dell'art. 185 T.U. che prevedeva l'applicabilità del regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo recante norme sanitarie relative a sottoprodotti di origine animale non destinate al consumo umano, onde la questione del rapporto tra la normativa generale sui rifiuti e quella che regola profili specifici della materia, è impostata negli stessi termini in cui lo era all'epoca precedente all'emanazione del T.U.

I rifiuti di origine animale erano disciplinati espressamente - a fini igienico-sanitari - dalla direttiva 90/677/CEE (e succ. mod.) - poi abrogata - recepita in Italia dal d.lgs. n. 508/1992, il quale dettava le norme sanitarie per l'eliminazione, la trasformazione e l'immissione sul mercato di rifiuti di origine animale e la protezione dagli agenti patogeni degli alimenti per animali, definendo come «rifiuti di origine animale» (distinguendoli «ad alto rischio» o «a basso rischio») le «carcasse o parti di animali o pesci o prodotti di origine animale giudicati non destinati al consumo umano diretto a norma delle leggi vigenti, esclusi gli escrementi degli animali e i rifiuti di cucina e dei pasti» (art. 2, n. 1), prevedendo la possibilità di loro trasformazione in ingredienti da inserire negli alimenti per gli animali e farina di pesce (art. 2, n. 4).

Appare evidente come trattavasi di normativa che può sovrapporsi a quella generale sui rifiuti. Si era posto così il

problema di individuare il rapporto tra la disciplina contenuta nel d.lgs. 508/92 e quella allora vigente del d.lgs. n. 22/1997, ed in particolare se vi fosse un rapporto di specialità fra le due normative o un'ipotesi di concorso.

Sul punto si sono registrate posizioni discordanti.

Un primo indirizzo (1) affermava la sussistenza di un rapporto di specialità sul presupposto che la materia dei rifiuti di origine animale trovava una propria particolare disciplina nel d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, così che le attività di smaltimento e trasporto dei cd. scarti da macellazione erano sottratte alla disciplina di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. L'art. 8, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 22/1997, escludendo espressamente dal suo campo di applicazione, *in quanto disciplinate da specifiche disposizioni di legge, le carogne* (...), non poteva pertanto applicarsi alle carcasse di animali.

In senso contrario (2), a sostegno quindi anche dell'applicazione del d.lgs. n. 22/1997 agli scarti animali, si sosteneva che la esclusione dal regime generale dei rifiuti (allora prevista dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 22/1997) per le carogne ed altri rifiuti agricoli specificamente indicati, non potesse estendersi agli scarti animali in quanto le esclusioni dall'ambito di una normativa devono essere oggetto di interpretazione restrittiva, precisando altresì che il d.lgs. n. 508/1992 regolava esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di gestione per i quali rimaneva la operatività della disciplina generale. Si ribadiva così il principio generale secondo cui le esclusioni dall'ambito di una normativa devono essere sempre oggetto di una interpretazione restrittiva, anche perché l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 22/1997 non escludeva affatto tutte le categorie di rifiuti che fossero oggetto di altra normativa speciale, ma solo quelle categorie che venivano contestualmente ed espressamente elencate. Inoltre, le disposizioni derogatorie di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 22/1997 dovevano essere lette in relazione all'art. 1 dello stesso decreto, che nell'individuare il campo di applicazione della disciplina generale sulla gestione dei rifiuti, fa «salve disposizioni specifiche particolari o complementari, conformi ai principi del presente decreto, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti». A giudizio della Corte, questo combinato disposto di «salvezza» e di «esclusione» denota la volontà legislativa di escludere la disciplina generale, in forza dell'art. 15 c.p., quando esiste una normativa che regoli «la stessa materia» per una determinata categoria di rifiuti; mentre ha voluto far convivere la due normative quando esiste una disciplina «complementare» che, lungi dal regolare la stessa materia, abbia per oggetto profili diversi da quello ambientale.

Successivamente, si è avuta l'emanazione del reg. CE n. 1774/2002 del 3 ottobre 2002, «Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano», che aveva determinato l'abrogazione della direttiva 90/677/CEE e, di conseguenza, del d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, di recepimento della medesima, nonché di tutti i decreti e circolari applicative (d.m. 26 marzo 1994 relativo alla raccolta e trasporto di rifiuti di origine animale; d.m. 15 maggio 1993 che stabiliva i sistemi di trattamento dei materiali ad alto rischio; circ. min. sanità 24 maggio 1993, n. 22) (3). Il reg. (CE) n. 1774/2002 e s.m.i., non si discosta, come impostazione, dal d.lgs. n. 508/1992, in quanto reca norme

(1) Cass. Sez. III 11 luglio 2003, n. 29236, Miccoli, rv. 225.419, in *Ragiusan*, 2004, 234.

(2) Cass. Sez. III 4 marzo 2002, n. 8520, Leuci, rv. 221.273, in *Riv. pen.*, 2002, 463.

(3) Nel senso di un'abrogazione tacita si v. Cass. Sez. III 15 giugno 2004, n. 26851, Milone ed altri, in *Foro it.*, n. 1/2005, 16, in cui si sotto-

linea che, «stante l'immediata operatività del regolamento (CE) n. 1774/2002 nel diritto interno, ai sensi dell'art. 189 del Trattato, in quanto emanato da fonti primarie, il d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508 deve ritenersi tacitamente abrogato con riferimento alle disposizioni che risultino incompatibili con le norme dettate dalla Comunità europea».

sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano. A differenza, però, della direttiva 90/667/CE, gli scarti di origine animale sono definiti «sottoprodotti» e non più «rifiuti». Tale definizione viene utilizzata soltanto con riferimento all'ipotesi in cui gli scarti non vengano trasformati, ma avviati all'eliminazione, che deve essere effettuata in un impianto di incenerimento riconosciuto a norma dell'art. 12 o mediante sotterramento in una discarica riconosciuta a norma della direttiva 1999/31/CE.

Il problema dei rapporti fra regolamento comunitario e disciplina generale sui rifiuti è stato nuovamente affrontato dalla giurisprudenza (4), la quale ha ammesso che il regolamento (CE) n. 1774/2002 non considera mai la gestione dei sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano come gestione di rifiuti e li menziona come rifiuti solo relativamente all'«eliminazione finale»; ed è con riferimento a tale ipotesi (sottoprodotti destinati alla eliminazione finale) che ribadisce il principio per cui la disciplina dettata dal regolamento in oggetto concorre con quella di cui al d.lgs. n. 22/1997 per quanto concerne i profili della gestione dei sottoprodotti di origine animale riferentesi alla loro natura di rifiuti.

Del resto, anche prima dell'entrata in vigore del decreto Ronchi, la giurisprudenza (5) aveva affermato che il materiale di scarto andava considerato residuo e non rifiuto, e perciò assoggettato al regime agevolato, quando vi fosse la destinazione attuale, effettiva ed oggettiva al reimpiego produttivo e non era sufficiente una mera idoneità del materiale a tale trattamento; si ribadiva che non costituivano rifiuti i residui di origine animale sottoposti o univocamente destinati ad essere sottoposti a particolari processi di lavorazione e trasformazione agro-alimentare, salvo che l'attività di raccolta, trasporto, ecc. dovesse essere non finalizzata ai processi di lavorazione e trasformazione (6). In presenza di tali condizioni i rifiuti di origine animale dovevano ritenersi disciplinati dal d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508 (7).

Al contrario, in mancanza di effettiva ed oggettiva destinazione al riutilizzo, l'autorizzazione sanitaria per il commercio ed il trasporto di sottoprodotti della macellazione doveva ritenersi provvedimento diverso e non equipollente all'autorizzazione regionale per lo smaltimento dei rifiuti, poiché rivolto alla tutela di un diverso interesse della collettività connesso al reimpiego dei sottoprodotti medesimi in mangimi per animali destinati alla macellazione e, quindi, finalizzato a preservare la sanità e la commestibilità delle loro carni (8).

In virtù di quanto sopra esposto, se, dunque, i sottoprodotti di origine animale sono destinati a impianti di trasformazione autorizzati e non ad inceneritori, non sono finalizzati a quella che la Cassazione definisce «eliminazione finale», per cui non può ritenersi applicabile la disciplina sui rifiuti. Non devono, quindi, essere tenuti i registri di carico e scarico dei rifiuti, né emessi i formulari di identificazione, ma devono essere osservati i diversi obblighi documentali e procedurali previsti dal reg. CEE n. 1774/2002.

Deve concludersi, pertanto che, se i sottoprodotti sono destinati allo smaltimento (9) si applica la disciplina sui rifiuti, mentre la disciplina speciale soccorre laddove si tratta di regolare i profili sanitari e di polizia veterinaria, al fine di distruggere ed impedire la formazione di agenti patogeni. Ciò in quanto:

1) le carogne, cioè i corpi morti di animali, sono escluse dalla disciplina generale dei rifiuti solo se ed in quanto sono regolate da normative diverse: in particolare, solo in quanto sono oggetto della disciplina sanitaria e veterinaria introdotta prima dal d.lgs. n. 508/1992 e poi dal regolamento comunitario n. 1774/2002;

2) le stesse carogne, tuttavia, rientrano nella disciplina generale sui rifiuti, sempre che ne ricorrano i presupposti di fatto, qualora esulino dalla suddetta normativa sanitaria e veterinaria, che ne disciplina la eliminazione o, in casi limitati di basso rischio, la riutilizzazione per scopi delimitati (10).

Alla luce di queste considerazioni, con riferimento al caso di specie, avendo gli imputati, quali gestori di un canile dotato di impianto di incenerimento per spoglie di animali, conferito, nei cassonetti adibiti alla raccolta dei rifiuti solidi urbani, i residui dell'incenerimento delle carogne e dei peli degli animali, derivati dalla rasatura e della pulizia dei *box*, anziché smaltirli in una discarica, si sono resi responsabili del reato di gestione non autorizzata di rifiuti di cui all'art. 51, comma 1, lett. *a*) del d.lgs. n. 22/1997, allora vigente, oggi sostituito dall'art. 256 del T.U. ambientale (11). L'art. 256, comma 1, si riferisce a fattispecie tra loro estremamente differenti (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione), ma presentanti un minimo denominatore comune: tutte, infatti, sono caratterizzate dall'assenza delle autorizzazioni prescritte dalla legge. L'illecito rappresentato dall'attività non autorizzata di gestione di rifiuti costituisce un reato di pericolo presunto, sicché la mera assenza dell'autorizzazione, iscrizione o comunicazione prescritta dalla legge (natura formale dell'illecito) fa presumere la messa in pericolo del bene giuridico da proteggere (l'ambiente) attraverso la tutela, seppur indiretta, della funzione amministrativa. Questa è la ragione che consente di poter superare l'obiezione (peraltro sorta già sotto la vigenza del d.lgs. n. 22/1997) secondo cui, se le norme penali devono tutelare uno specifico bene giuridico, alcune disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 sembrano proteggere maggiormente il formalismo della funzione amministrativa. Perché sussista l'illecito e sia, quindi, applicata la relativa sanzione, non è necessario che si sia materialmente verificata la lesione dell'interesse giuridicamente protetto (ambiente e salute umana), in quanto si ritiene che l'azione o l'omissione lascino presumere una notevole probabilità lesiva. Per questo motivo si può anche ritenere che il mancato ottenimento delle prescritte autorizzazioni, sia già di per sé sufficiente ad integrare una condotta potenzialmente pericolosa, in quanto l'autorità competente non è messa in questo modo in condizione di compiere i necessari accertamenti sull'attività che viene intrapresa o sull'impianto che viene autorizzato, al fine di garantire il massimo rispetto per l'ambiente.

La fattispecie contravvenzionale, a giudizio della Suprema Corte, risulta integrata oltre che nella sua materialità anche sotto il profilo dell'elemento soggettivo, almeno sotto la specie colposa, dovendosi ritenere che professionisti del settore dotati di media perizia e diligenza dovessero conoscere la normativa applicabile alla materia in questione, o quantomeno potessero informarsi presso l'autorità amministrativa competente.

*Alessandra Coviello*

(4) Cass. Sez. III 15 giugno 2004, n. 26851, cit.

(5) Cass. Sez. III 12 gennaio 1996, n. 274, Salvarani, rv. 203.916.

(6) Cass. Sez. III 17 gennaio 1996, n. 461, Pagliani, rv. 203.453.

(7) Cass. Sez. III 9 febbraio 1996, n. 1605, Gabba, rv. 204.384.

(8) Cass. Sez. III 12 gennaio 1996, n. 274, cit.

(9) Cass. Sez. III 17 maggio 2005, n. 18219, Salvi, in FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente dopo il d.lgs. n. 4/2008*, 180.

(10) Cass. Sez. III 29 maggio 2007, n. 21095, Guerrini ed altro, in FIMIANI, *La tutela penale*, cit., e in questa Riv., 2008, 199, con nota di BERNARDINI, *La disciplina degli scarti di origine animale*.

(11) La continuità normativa fra le disposizioni di cui all'art. 51, commi 1 e 2, d.lgs. n. 22/1997, e quelle di cui all'art. 256, commi 1 e 2, d.lgs. n. 152 del 2006, è confermata da Cass. Sez. III 8 maggio 2007, n. 17365, Grucione, in *La tutela penale dell'ambiente dopo il d.lgs. n. 4/2008*, cit., 307.

Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. - 2-3-2007, n. 1046 - Zezza, pres.; D'Auria, est. - Tocchi (avv. Rauseo) c. Di Cola (avv. Ludovisi).

**Contratti agrari - Affitto - Equo canone - Illegittimità costituzionale artt. 9 e 62, legge n. 203/82 - Principio costituzionale di equità - Determinazione - Competenza del giudice.**

*La sentenza n. 318/2002 della Corte costituzionale non ha inteso liberalizzare il canone agrario, ritenendo comunque conforme al dettato costituzionale la compressione del diritto del proprietario mediante la sottrazione della determinazione del canone alle sole regole dell'economia di mercato. In virtù del vuoto creatosi ed in attesa che il Parlamento individui una nuova modalità di calcolo del canone equo in agricoltura, spetta al giudice ordinario, sulla base dei criteri equitativi da individuare di volta in volta, determinare il canone contemperando gli opposti interessi (1).*

(Omissis)

FATTO. - Avverso la predetta sentenza proponeva appello la soc. Eredi di E. la quale, in relazione alla nota sentenza della Corte costituzionale che aveva abrogato i parametri fissati dal legislatore per la determinazione del canone agrario, chiedeva di determinare il canone nella misura pari al canone convenzionale.

Si costituiva l'appellato il quale chiedeva in ogni caso l'applicazione di criteri politici per la determinazione del canone, proponendo a sua volta appello incidentale dolendosi della misura del risarcimento non satisfattiva.

Nel corso del giudizio di gravame era disposta c.t.u. all'esito della quale, previa pubblica ed orale discussione, era pronunciata la seguente sentenza.

DIRITTO. - Con il gravame l'appellante sostanzialmente richiede la determinazione *ex novo* del canone per il rapporto agrario in essere tra le parti, visto che per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 318/2002 il meccanismo di calcolo del c.d. equo canone agrario non ha superato il vaglio di legittimità costituzionale.

Occorre premettere che tale sentenza non ha voluto liberalizzare il canone agrario ritenendo comunque conforme al dettato costituzionale la compressione del diritto del proprietario mediante la sottrazione della determinazione del canone alle sole regole dell'economia di mercato.

Sebbene la nostra Costituzione garantisce la proprietà privata, questa comunque può essere oggetto di vincoli, onde attuare la finalità sociale di cui all'art. 42 Carta costituzionale e cioè tendere, nel caso concreto, attraverso l'imposizione di vincoli, ad equi rapporti sociali proteggendo il coltivatore diretto, soggetto ritenuto debole. Proprio perchè il reddito del coltivatore diretto è influenzato in maniera rilevante dal canone pagato, il legislatore col porre dei limiti alla autonomia privata nella determinazione del canone ha voluto evitare che, per effetto della ricerca del massimo profitto da parte della proprietà, il coltivatore dovesse sopportare dei costi tali da impedirgli di ottenere un reddito soddisfacente per i bisogni della famiglia. Comunque, secondo la Corte costituzionale, il perseguimento della finalità di assicurare un'equa remunerazione per il lavoro dell'affittuario e della sua famiglia non poteva essere raggiunta sacrificando del tutto il diritto del proprietario di percepire comunque un canone remunerativo, laddove l'applicazione del meccanismo legislativo finiva per attuare una sorta di esproprio individuando un reddito completamente privo di corrispondenza con l'effettiva produttività dei fondi prescindendo completamente dagli oneri anche di natura fiscale, gravanti sulla proprietà fondiaria.

In virtù del vuoto legislativo creatosi, in attesa che il Parlamento individui una nuova modalità di calcolo del canone equo in agricoltura, spetterà quindi al giudice ordinario, sulla base di criteri equitativi da individuare di volta in volta, determinare il canone contemperando gli opposti interessi.

In altri termini sarà compito del giudice individuare un canone che da una parte renda comunque remunerativo lo svolgimento della attività agraria e dall'altra che tale canone

sia comunque compensativo per la proprietà. Il c.t.u. nel caso in esame ha determinato il canone di mercato nella misura di euro 2.943,47. Dal 1996/1997, onde non violare il principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, deve determinarsi il canone nella misura di euro 1.936,71 per ciascuna annata agraria come richiesto nell'atto di appello e pari al canone pattuito per il rapporto poi riportato tra i rapporti agrari a coltivatore diretto con la sentenza non definitiva. Inoltre il canone fissato dal c.t.u. doveva essere necessariamente ridotto visto che il legislatore voleva sacrificare la posizione del proprietario e quindi il canone di mercato doveva essere necessariamente decurtato. Poiché per il canone equo in agricoltura non sono previsti dal legislatore meccanismi di adeguamento nel corso del rapporto, il dovuto non può essere maggiorato negli anni.

(Omissis)

(1) IL CORAGGIO DI DISSENTIRE.

La sentenza che si commenta offre l'occasione per fare il punto sullo stato della giurisprudenza di merito in ordine alla ormai incancrenita questione dell'equo canone in agricoltura.

Non intendiamo qui passare in rassegna le varie (e variopinte) decisioni intervenute: basterà in proposito scorrere i pregevoli scritti di A. SCIAUDONE (in questa Riv., 2002, 621), di A. DE SIMONE (*ivi*, 2003, 94), di N. RAUSEO (*ivi*, 2004, 117), di A. GRASSO (*ivi*, 2007, 268) e di A. MILETTI (in *Giur. it.*, 2006, 651).

Possiamo piuttosto raggruppare quelle decisioni secondo i rispettivi contenuti.

Un primo gruppo, sicuramente maggioritario, comprende i Tribunali e Corti di appello ossequianti e pedissequamente attestati sui principi enunciati dalla Corte di cassazione: la legge sull'equo canone è ormai defunta e nessuno (all'infuori del Parlamento) è autorizzato a individuare criteri di equità da applicare ai casi concreti.

Un secondo gruppo, pur dichiarandosi ligio alle pronunce della Corte Suprema, osa azzardare una soluzione provvisoria: in attesa che il Parlamento legiferi, consideriamo i canoni pagati secondo i vecchi criteri come canoni provvisori (da congruare alla luce della futura disciplina legislativa).

Il terzo gruppo, ancor oggi (purtroppo) del tutto minoritario, osa spingersi oltre: l'equità del canone agrario è sancita dalla Costituzione e, se non provvede il Parlamento, deve provvedere il giudice ad applicare concretamente il principio costituzionale.

Una posizione isolata rispetto a quelle fin qui esaminate la si rinviene nella decisione 21 aprile 2006, n. 244 del Tribunale di Lodi (confermata dalla Corte di appello di Milano con la sentenza 23 ottobre 2006, n. 2587): approfittando del fatto che nel caso di specie la clausola pattizia relativa al canone era stata annullata con sentenza passata in giudicato, i giudici di Lodi e di Milano hanno avuto buon gioco nel far ricorso ai principi sulla integrazione del contratto ed hanno determinato il canone secondo criteri di equità, senza contraddire esplicitamente i *dictat* della Corte Suprema.

Le decisioni del terzo gruppo possono così suddividersi: alcune, invocando la reviviscenza della l. 12 giugno 1962, n. 567, hanno applicato l'equo canone previsto dalla normativa previgente; altre hanno avocato al giudice ordinario il diritto-dovere di colmare la lacuna determinando direttamente il canone da considerarsi equo alla luce del principio costituzionale.

La sentenza della Corte d'appello di Roma si colloca

in quest'ultimo filone e si fa apprezzare per il suo contenuto sostanziale.

Ciò che balza agli occhi del lettore è però, in modo particolare, il modo con cui vi viene affrontato il problema interpretativo.

In altre sentenze di eguale contenuto si è notato lo sforzo di controbattere punto per punto le opinioni della Corte di cassazione, quasi a farsi perdonare il dissenso rispetto ad esse; qui no, non c'è confutazione delle tesi «superiori»; c'è solo il silenzio su ciò che opina la Corte di cassazione.

Poiché non è pensabile che la Corte d'appello di Roma ignorasse i precedenti giurisprudenziali della Corte Suprema, quel silenzio non può che avere questo significato: l'applicazione della legge al caso concreto è compito mio ed io non accetto lezioni da nessuno.

Poiché il Parlamento continua a latitare e la Corte di cassazione continua a perseverare nel suo errore, non resta che sperare in una proliferazione di queste ipotesi di «coraggio del dissenso».

Oscar Cinquetti

\*

Cons. Stato, Sez. V - 18-9-2007, n. 4861 - Santoro, pres.; Russo, est. - Italcave S.p.a. (avv. Stinchi Damiani) c. Comune di Statte (avv. Caricato).

**Edilizia e urbanistica - Assetto del territorio - Attività estrattiva - Permesso di costruire per deposito di carbone - Vocazione agricola - Ammissibilità.**

*La vocazione agricola di un'area esclude la residenzialità della stessa ma non la possibilità di costruire un manufatto per un deposito di carbone da realizzare in zona già adibita ad attività estrattiva, quindi non tipicamente agricola ma destinata ad attività produttiva. Il nesso di causalità tra attività produttiva esistente e realizzazione di un manufatto alle dipendenze della prima legittima il rilascio di un permesso di costruire (1).*

(Omissis)

FATTO. - La causa ha ad oggetto la richiesta di permesso di costruire presentata dalla Italcave S.p.A. presso i competenti uffici del Comune di Statte ai fini della realizzazione di un deposito temporaneo di carbone all'interno di un'area più vasta già adibita ad attività estrattiva e, quindi, già asservita ad attività non tipicamente agricola.

Acquisita la positiva valutazione della Regione Puglia in sede di V.I.A., la società si vedeva invece respingere la domanda dal punto di vista della compatibilità con le prescrizioni urbanistiche sul presupposto che l'intervento risultava localizzato in zona destinata a verde agricolo di tipo B.

Il diniego di permesso di costruire veniva gravato davanti al T.A.R. Puglia, Sezione di Lecce sulla scorta del rilievo che, anche alla stregua del contesto nel quale l'intervento era concretamente destinato ad inserirsi, il progettato deposito non risultava precluso dalle vigenti n.t.a., le quali non avrebbero posto un espresso divieto in tal senso.

Con sentenza n. 1390/07, resa in forma semplificata all'udienza del 7 marzo 2007, il T.A.R., pur dando atto della presenza *in loco* di altri stabilimenti produttivi, ha respinto il gravame ritenendo che l'iniziativa prospettata da Italcave S.p.A., pur volendo ragionare caso per caso, fosse in radicale contrasto con la destinazione agricola della zona prescelta.

La sentenza è stata appellata da Italcave S.p.A. con atto ritualmente notificato e depositato. Resiste il Comune di Statte, il quale premette che nel proprio territorio esistono ben due aree industriali (una del Comune, una privata) cosicché non vi sarebbe alcuna carenza tale da giustificare l'utilizzazione del sito indicato dalla Italcave e, nel merito, rileva che la destina-

zione agricola impressa al territorio in questione dalle n.t.a. sarebbe legittimamente espressiva della volontà di preservare i valori naturalistici dell'area.

Alla Camera di consiglio dell'11 settembre 2007, avvisati i patroni delle parti dell'intenzione del Collegio di definire la lite con sentenza in forma semplificata, la causa è stata trattata in decisione.

DIRITTO. - L'appello è fondato sotto l'assorbente profilo della errata interpretazione delle vigenti n.t.a. anche con riferimento al particolare contesto nel quale risulta nella specie concretamente localizzato il realizzando deposito temporaneo di carbone.

Ritiene, in linea generale, il Collegio che il potere di pianificazione del territorio (funzionalmente ed ontologicamente distinto da quello di tutela del paesaggio e dell'ambiente) non può precludere insediamenti industriali in aree a destinazione agricola se non in via eccezionale, vale a dire nei casi in cui si discuta di assetto agricolo di particolare pregio, consolidato da tempo remoto e magari accompagnato e favorito da opere di bonifica. La destinazione agricola, nell'ambito della pianificazione urbanistica, ha infatti lo scopo di impedire gli insediamenti abitativi residenziali e non anche quello di precludere in via radicale qualsiasi intervento urbanisticamente rilevante.

Così definito il panorama di riferimento, la disciplina recata dall'art. 17 delle n.t.a. del Comune di Statte non risulta tale da precludere l'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire presentata dalla Italcave. La prescrizione in parola, letta alla stregua dei rammentati principi, non impedisce infatti che un sito già vocato a servizio di attività produttive (attività estrattiva, giusta legittimi titoli) possa ospitare al suo interno un deposito temporaneo di carbone. Ciò, appunto, anche perché non è predicabile, nell'area in questione, la preesistenza di un incontaminato e pregiato assetto agricolo ossia quella ipotesi eccezionale che sola avrebbe potuto lasciare ipotizzare una indiscriminata limitazione degli interventi di carattere produttivo in zona agricola. D'altronde, la documentazione in atti dimostra non soltanto la preesistenza della cava ma anche la presenza nella più vasta area limitrofa di altre attività produttive.

In conclusione, il Comune di Statte non avrebbe potuto negare il richiesto permesso di costruire. L'appello, pertanto, deve essere accolto, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere annullato il provvedimento di diniego impugnato in primo grado.

(Omissis)

(1) LIMITI DEL PERMESSO DI COSTRUIRE IN ZONA AGRICOLA.

Il percorso argomentativo sviluppato dal Consiglio di Stato nel *decisum* in argomento, ruota intorno al concetto di uso urbanistico di area a destinazione agricola consistente - detto uso - nell'escludere la residenzialità e l'abitabilità ma non indiscriminatamente esteso a qualsivoglia intervento urbanisticamente rilevante.

Giova notare che l'apparente semplice distinguo tra area agricola e area edificabile (ove la prima parrebbe esclusivamente vocata all'agricoltura con esenzione da forme di attività edilizia e la seconda destinata, invece, proprio a tale attività di trasformazione del territorio) necessita di una precisazione individuata, da parte dei giudici aditi, nel «pregiato e incontaminato assetto agricolo» che non può essere turbato o deturpato dalla realizzazione di un qualunque manufatto e che rappresenta il limite alla consentita attività costruttiva in zona agricola, ove in essa già insista un'attività produttiva.

Queste, dunque, le esigenze di tutela ambientale e paesistica che il Comune deve considerare nella motivazione del provvedimento di autorizzazione o diniego a costruire.

L'elaborazione giurisprudenziale *de qua*, nasce da un ricorso presentato da una società dedita ad attività estrattiva avverso il rifiuto comunale di un permesso di costruire un deposito di carbone nella zona agricola sede della cava.

Appare chiaro che i punti di considerazione e di riferimento dei giudici amministrativi possono essere facilmente individuati, nel caso in esame, nell'esatta attitudine della zona (anche se agricola) a consentire interventi edilizi, e nell'importanza in generale dell'iniziativa economica, oltre, naturalmente, al criterio essenziale quale il diritto di proprietà o altro titolo idoneo di disponibilità del bene da parte del richiedente il permesso di costruire (1).

Pur condividendo la circostanza che il Comune conserva un'ampia discrezionalità nello stabilire regole per il governo del proprio territorio, non può escludersi che, per il prevalente orientamento giurisprudenziale, la classificazione di un'area come agricola non contrasta, *sic et simpliciter*, con la realizzazione di vari interventi edilizi, ma può essere solamente incompatibile con l'abitato e le zone destinate a residenza abitativa (2). Di qui la possibilità di consentire svariate tipologie di attività che – per converso – non potrebbero essere allocate in zona residenziale e/o abitativa.

Altro elemento da non trascurare riguarda – come accennato – l'importante ruolo che riveste l'attività estrattiva per l'economia e lo sviluppo del nostro Paese, attraverso la materia che essa fornisce all'industria di trasformazione. Nasce, quindi, di qui la necessità di garantire e sostenere il diritto di iniziativa economica sancito dall'art. 41 della Costituzione e che anche gli organi comunali devono assicurare e aiutare attraverso mirate e oculare scelte politiche e di programmazione.

Sono questi gli elementi e gli spunti di riflessione che inevitabilmente emergono e indirizzano le valutazioni dell'ente locale nell'ambito della propria discrezionale funzione di pianificazione territoriale e in cui vengono comunque rappresentate le preminenti esigenze di interesse pubblico.

Pertanto, la circostanza che in zona agricola siano stati ritenuti ammissibili insediamenti di varia natura, discariche, impianti di derivazione di acque pubbliche, depositi di esplosivi (3) e altro ancora (4), conferma quanto sostenuto in sentenza dai giudici del Consiglio di Stato e cioè che l'inesistenza di vincoli ambientali o paesaggistici, acconsente la realizzazione di opere in area agricola, senza necessità di variante allo strumento urbanistico. La modifica del suolo, infatti, riconducibile alla nozione tecnica di edificazione, necessita del relativo permesso di costruire (5), che – per quanto sopra esposto – non può essere negato se mancano i vincoli citati e se, conseguentemente, non si pregiudica il mantenimento della vocazione agricola del sito.

Di qui l'annullamento del provvedimento comunale di diniego oggetto di impugnativa che aveva appunto respinto la domanda della società ricorrente perché – ad avviso dell'ente locale – incompatibile con le prescrizioni urbanistiche, in quanto la localizzazione dell'intervento ricadeva in zona agricola.

*Ad adiuvandum* va precisato che – nel caso di specie – il permesso di costruire richiesto per la realizzazione del manufatto, può ben essere considerato una sorta di ampliamento e miglioramento del funzionamento dell'attività già in essere e quindi la situazione di fatto e di diritto esistente giustificerebbe e legittimerebbe la domanda della società imprenditrice in base all'accertata destinazione produttiva della zona assoggettata ad attività non propriamente agricola nonché alla presenza, nell'area limitrofa, di altre strutture produttive (6).

A conclusioni differenti si può giungere qualora l'ottenimento del permesso di costruire sia finalizzato a realizzare opere non strumentali all'attività posta in essere e per le quali manca quindi l'indispensabile nesso di connessione ed accessorietà. Se, infatti, si tratta – per esempio – di un'azienda agricola, nel senso civilistico del termine, il provvedimento abilitativo avrà ragion d'essere una volta verificato il carattere accessorio dell'impianto che si intende costruire, con l'attività intrinsecamente agricola esercitata (7).

Angela R. Stolfi

(1) T.A.R. Sicilia, Palermo 4 gennaio 2008, n. 4, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(2) T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II 8 febbraio 2005, n. 484, rinvenibile sul sito internet <http://www.ambienteditto.it/sentenze/2005/TAR/Tar%20Veneto%202005%20n.1117.htm>.

(3) Cons. Stato, Sez. V 15 giugno 2001, n. 3178, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(4) T.A.R. Liguria, Sez. I 25 novembre 2003, n. 1588, in questa Riv. (M), 2005, 134 e T.A.R. Abruzzo, L'Aquila 4 giugno 2004, n. 745, *ivi*, 2004, 590 con nota di A. JANNARELLI, *Concessione edilizia tra destinazione «agricola» della zona e qualificazione «agricola» dell'attività: un rapporto da chiarire*.

(5) Cass. Sez. I Civ. 17 maggio 2005, n. 10343, rinvenibile sul sito internet <http://www.consulenzaespropri.it/documentoStampa.jsp?documentoId=21>.

(6) Cons. Stato, Sez. V 18 marzo 2002, n. 1557, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(7) T.A.R. Campania, Salerno 7 novembre 2006, n. 1956, in <http://www.ambientelegale.it/filepdf/011807.pdf>.

\*

T.A.R. Valle d'Aosta - 16-4-2008, n. 33 - Turco, pres.; Panunzio, est. - Regione autonoma Valle d'Aosta (avv. Gallo) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e altri (Avv. gen. Stato).

**Sanità pubblica - Rifiuti - Materiali litoidi provenienti da disalveo - Determinazione ministeriale che impone apoditticamente l'osservanza della normativa sui rifiuti - Contrasto con gli artt. 185 e 186 del d.lgs. n. 152/2006 - D.lgs. n. 4/2008.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n.152, artt. 185 e 186; d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4)

*La determinazione ministeriale (nella specie, d.m. a.t.t. 3 luglio 2007) con la quale si stabilisce che «i materiali inerti da scavo e i materiali provenienti da operazioni di disalveo sono considerati rifiuti e pertanto devono essere gestiti ai sensi della vigente normativa sui rifiuti», è apodittica e contrasta con le prescrizioni di cui agli artt. 185 e 186 del d.lgs. n.152/2006, anche nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte con il c.d. secondo correttivo di cui al d.lgs. n. 4/2008. Tali disposizioni, infatti, fanno degli opportuni distinguo fra materiale inquinato e non, ai fini della loro qualificazione quali «rifiuti» e del loro conseguente utilizzo: se i materiali non sono contaminati ed hanno una destinazione ben definita, possono essere sottratti alla disciplina generale sui rifiuti (1).*

(Omissis)

Con il presente ricorso impugna, la Regione Valle d'Aosta, il decreto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 3 luglio 2007, con il quale è stato autorizzato l'avvio dei lavori previsti nel progetto di bonifica, presentato dalla Regione, del sito di Emarese, in particolare, dell'area di cava del cratere A, nella parte in cui stabilisce, all'art. 1, comma 1, lett. b) che: «i materiali inerti da scavo e i materiali provenienti da



operazioni di disalveo sono considerati rifiuti e pertanto devono essere gestiti ai sensi della vigente normativa sui rifiuti».

Per la realizzazione di questo intervento di messa in sicurezza del cratere A la Regione, al fine di limitare i costi e dovendo impiegare una grande quantità di materiale inerte da scavo, intende utilizzare quello ricavato nel corso dell'esecuzione di progetti di pertinenza regionale o comunale, ivi compresi i lavori di manutenzione relativi ai corsi d'acqua, ai bacini idrici ed agli alvei; la limitazione contenuta nella prescrizione ministeriale la costringe, viceversa, a reperire altrove (presso altre Regioni) il materiale occorrente per la bonifica, non potendo più utilizzare né il materiale da scavo né il materiale derivante da operazioni di disalveo, recuperato nell'ambito del suo territorio.

Con l'unico, articolato motivo di censura assume, l'interessata, che la determinazione del Ministero è in contrasto con la disciplina di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dove l'art. 185 prevede, espressamente, che non rientra nel campo di applicazione della parte IV del decreto, e perciò nella disciplina dei rifiuti «il materiale litoide estratto dai corsi d'acqua, bacini idrici ed alvei, a seguito di manutenzione disposta dalle autorità competenti»; e dove il successivo art. 186 prevede, per quanto concerne il materiale inerte proveniente da scavo, che sia assoggettato alla disciplina dei rifiuti soltanto allorché sia contaminato, e non vi sia l'avvio certo di operazioni di riutilizzo.

L'illegittimità del provvedimento sussiste, sempre ad avviso della ricorrente, anche in relazione alla prescrizione di cui al nuovo art. 186 dello schema di decreto correttivo del decreto legislativo n. 152/2006, approvato dal Consiglio dei ministri il 27 luglio 2007 (oggi d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4), in quanto la Regione intende utilizzare materiale di scavo già immediatamente preordinato all'attività di bonifica, senza necessità di alcun preventivo trattamento, garantendo un elevato livello di tutela ambientale.

Il Collegio ritiene che le tesi della ricorrente siano fondate e che, pertanto, debbano essere accolte.

In un primo tempo, la Regione Valle d'Aosta, nel corso del procedimento conclusosi con il decreto ministeriale impugnato, aveva proposto, per risolvere il problema della bonifica del «cratere» di Emarese, «utilizzo di materiale di dragaggio e di scavo, ma tale soluzione era stata ritenuta, dal rappresentante del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nella Conferenza di servizi (ex art. 14 legge 241/90) del 13 luglio 2006, non adeguata, perché i predetti materiali non rispettavano i limiti di cui al decreto ministeriale n. 471/99 e «non sono stati sufficientemente caratterizzati».

Si trattava in effetti, come evidenziato nella memoria difensiva della stessa amministrazione ricorrente, di materiale proveniente dal bacino idroelettrico di Brusson, nel quale erano stati individuati metalli vari al di sopra dei limiti previsti dalla normativa vigente il che aveva indotto ad accantonare la proposta.

E di ciò ne è prova il fatto che la stessa Regione, nella «Dichiarazione a verbale» allegata alla suddetta Conferenza di servizi ha preso atto che «la messa in sicurezza del cratere dovrà avvenire mediante l'uso di materiale da scavo caratterizzato ed avente le caratteristiche richieste dell'art. 186, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e/o da materiale naturale».

Tutto ciò premesso, appare al Collegio apodittica la prescrizione contenuta nel provvedimento di autorizzazione all'avvio dei lavori, in base alla quale: «i materiali inerti da scavo e i materiali provenienti da operazioni di disalveo sono considerati rifiuti e pertanto devono essere gestiti ai sensi della vigente normativa sui rifiuti».

In base all'art. 185 del d.lgs. 156/2006, comma 1, lett. d), non rientra fra i rifiuti: «Il materiale litoide estratto da corsi d'acqua, bacini idrici ed alvei, a seguito di manutenzione disposta dalle autorità competenti».

L'art. 186, a sua volta recita: «1. Le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ed i residui della lavorazione della pietra destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati non costituiscono rifiuti e sono, perciò, esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto solo nel caso in cui, anche quando contaminati, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione siano utilizzati,

senza trasformazioni preliminari, secondo le modalità previste nel progetto sottoposto a valutazione di impatto ambientale (...) sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti e dal decreto di cui al comma 3».

Le disposizioni, come sopra riportate, fanno degli opportuni distinguo fra materiale inquinato e non, ai fini della loro qualificazione quali «rifiuti» e del loro conseguente utilizzo.

Né può essere condiviso l'assunto della difesa erariale laddove ritiene che la prescrizione contestata sarebbe in linea con l'orientamento espresso dall'Unione europea, dalla Corte di giustizia e con quanto stabilito nell'art. 185 e 186 del decreto correttivo del codice dell'ambiente, approvato con d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, dove i materiali inerti da scavo e i fanghi di dragaggio sarebbero *ex se* da qualificarsi «rifiuti».

In effetti è proprio la lettura anche di tali nuove disposizioni (l'art. 185 elenca le tipologie di materiali non ritenuti «rifiuti» ed il 186 indica i limiti di utilizzabilità delle «terre e rocce da scavo») che induce a contrastare la tesi dell'amministrazione intimata.

Nell'art. 185, comma 1, lett. c), si dispone che non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del decreto, che disciplina i rifiuti: «i materiali vegetali, le terre e il pietrame, non contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti, provenienti dalle attività di manutenzione di alvei di scolo ed irrigui», ritenuti perciò materiali naturali.

Mentre, nell'art. 186, vengono elencate tutte le ipotesi in cui le «terre e rocce da scavo» possono essere utilizzate per reinterri, riempimenti, rimodellazioni e rilevati, purché siano rispettate le condizioni dettagliatamente elencate nello stesso articolo.

Per la parte che qui rileva ed a titolo esemplificativo, rinviando alla lettura integrale del testo, invero molto articolato, tali materiali possono essere utilizzati purché: siano impiegati direttamente nell'ambito di opere o interventi preventivamente individuati e definiti [lett. a)]; sia accertato che non provengono da *siti contaminati* o sottoposti ad interventi di bonifica [lett. e)]; le loro caratteristiche chimiche e chimico-fisiche siano tali che il loro impiego nel sito prescelto *non determini rischi* per la salute e per la qualità delle matrici ambientali interessate ed avvenga nel rispetto delle norme di tutela delle acque superficiali e sotterranee, della flora, della fauna, degli *habitat* e delle aree naturali protette. In particolare deve essere dimostrato che materiale da utilizzare *non è contaminato* con riferimento alla destinazione d'uso del medesimo, nonché la compatibilità di detto materiale con il sito di destinazione [lett. f)].

Ciò che allora emerge dalla lettura complessiva della norma e che indica soprattutto il principio al quale il legislatore si è ispirato, è che, se tali materiali *non sono contaminati ed hanno una destinazione ben definita*, possono essere sottratti alla disciplina generale sui rifiuti.

Sotto questo profilo non appare al Collegio che siano state introdotte significative modifiche al testo originario del decreto legislativo, ispirato allo stesso principio.

Alla luce di tali considerazioni, così come evidenziato in ricorso, appare ingiustificata e generica la prescrizione, contenuta nel provvedimento impugnato, che esclude *tout court* e aprioristicamente la possibilità di utilizzare materiali inerti da scavo e materiali provenienti da operazioni di disalveo per la bonifica del sito di Emarese, ritenendoli sempre e comunque «rifiuti», da assoggettare alla normativa vigente in materia.

Il ricorso è pertanto accolto, conseguentemente, è annullato - per la parte contestata - il provvedimento impugnato.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate, per le parti costituite, nella misura indicata in dispositivo; per il Comune di Emarese, non costituito, non è necessaria pronuncia.

P.Q.M. il Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla l'art. 1, comma 1, lett. b) del decreto ministeriale indicato in epigrafe, nella parte in cui considera rifiuti i materiali inerti da scavo e i materiali provenienti da operazioni di disalveo.

(*Omissis*)

(1) ESCLUSIONE DAL REGIME GIURIDICO DEI RIFIUTI DEI MATERIALI LITOIDI PROVENIENTI DA DISALVEO E DEI MATERIALI INERTI DA SCAVO.

La legislazione nazionale, come anche le decisioni della Corte di giustizia della Comunità europea, che sono immediatamente e direttamente applicabili in ambito nazionale, definiscono rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta del d.lgs. 152/2006 e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi» (1).

Elementi essenziali della nozione di rifiuto sono l'appartenenza ad una delle categorie di materiali e sostanze individuate nel citato Allegato (criterio oggettivo) e l'azione, l'intenzionalità o l'obbligo di disfarsene da parte del detentore (criterio soggettivo) (2).

Il criterio soggettivo considera preminente la volontà del detentore del rifiuto circa la sua destinazione, mentre il criterio oggettivo, poggiando su una valutazione obiettiva della condotta del detentore o di un obbligo cui lo stesso comunque è tenuto, ritiene rilevanti le risultanze oggettive e non l'intenzione del detentore (3).

L'art. 183 dello stesso decreto definisce produttore la persona la cui attività ha prodotto rifiuti, cioè il produttore iniziale e la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti,

e detentore il produttore di rifiuti o il soggetto che li detiene (4).

I rifiuti, poi, sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi (art. 184, comma 1, d.lgs. 152/2006).

Non rientra nel campo di applicazione della parte quarta del d.lgs. 152/2006, e quindi non è considerato rifiuto pericoloso «il materiale litoide estratto dai corsi d'acqua, bacini idrici ed alvei, a seguito di manutenzione disposta dalle autorità competenti» [art. 185, comma 1, lett. d), d.lgs. 152/2006, ora, art. 185, comma 1, lett. c), d.lgs. 4/2008] (5).

Ai fini del citato articolo per disalveo deve intendersi:

a) la rimozione di inerti e detriti dal letto del corso d'acqua, in modo da ripristinarne l'assetto ottimale;

b) la rimozione di inerti e detriti dalle rive e dagli argini del corso d'acqua, il taglio e la rimozione di vegetazione che possa interferire con l'assetto del letto del corso d'acqua;

c) il controllo e la manutenzione degli argini, in concomitanza con l'effettuazione dei lavori di cui ai punti precedenti, in particolare il riposizionamento degli inerti a presidio delle rive e dei manufatti.

Altro materiale escluso dal regime giuridico dei rifiuti sono le terre e rocce da scavo ed i residui della lavorazione della pietra. Tali materiali, per poter essere esclusi dal novero dei rifiuti debbono essere destinati all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e

(1) Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2003, n. 2125, Ferretti ed altro, in *Riv. pen.*, 2003, 401: «Per rifiuto deve intendersi qualsiasi sostanza od oggetto di cui il produttore o il detentore si disfi (o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi) senza che assuma rilievo se ciò avvenga attraverso lo smaltimento del prodotto ovvero tramite il recupero e senza che assuma alcuna rilevanza l'intenzione di una sua eventuale riutilizzazione economica», ed in questa *Riv.*, 2004, 248, con nota di CAROLEO GRIMALDI e MAIO, *La nozione di rifiuto fra normativa comunitaria e normativa interna*.

(2) In giurisprudenza cfr. Cass. Sez. III Pen. 18 settembre 2002, n. 31011, Zatti, in *Riv. pen.*, 2003, 358; Cass. Sez. III Pen. 1° giugno 2005, n. 20499, Colli, *ivi*, 2006, 6, 755 e 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*; Cass. Sez. III Pen. 16 gennaio 2006, n. 1414 (ord.), Rubino, in *Impresa*, 2006, 2, 309: «Sulla nozione di «rifiuto» l'art. 14 della legge 178/2002 ha introdotto una doppia deroga alla definizione comunitaria di rifiuto, sia laddove ha identificato l'attività di «disfarsi» della sostanza con quella di smaltimento o di recupero della medesima (escludendo così l'attività di abbandono), sia laddove ha escluso la volontà o l'obbligo di «disfarsi» di residui di produzione o di consumo quando questi sono o possono essere riutilizzati tal quali senza trattamenti recuperatori e senza pregiudizio per l'ambiente. In tal modo ha esonerato dal controllo amministrativo e dalla disciplina sui rifiuti attività con cui il detentore si disfa di residui di produzione o di consumo, creando pericolo per l'ambiente. In definitiva, la nozione comunitaria di rifiuto non può essere interpretata nel senso di escludere l'insieme dei residui di produzione o di consumo che possono essere o sono riutilizzati in un ciclo di produzione o di consumo senza trattamento preventivo o con trattamento non recuperatorio. Tuttavia, per distinguere il «sottoprodotto» dal rifiuto è comunque necessario che il riutilizzo sia certo, che avvenga nel medesimo processo produttivo e senza trasformazioni preliminari, cioè senza modificazioni del carattere chimico o merceologico della sostanza».

(3) Sul tema cfr. MARIOTTI - IANNANTUONI, *Il nuovo diritto ambientale*, Rimini, 2007, 151; RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2008, 49 e ss.; MAGLIA, *Corso di legislazione ambientale*, Milano, 2007, 94 e ss.; AA.VV., *Compendio di diritto dell'ambiente*, Napoli, 2008, 160 e ss.; AMENDOLA, *La gestione dei rifiuti: obblighi, divieti e sanzioni*, Rimini, 2005, 35 e ss.

(4) Cass. Sez. III Pen. 21 gennaio 2000, n. 4957, Rigotti, in *Riv. trim. dir. pen.*, 2000, 794.

(5) Art. 185 d.lgs. 152/2006: «Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto

a) le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell'atmosfera di cui all'art. 183, comma 1, lett. z);

b) gli scarichi idrici, esclusi i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue;

c) i rifiuti radioattivi;

d) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave;

e) le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nelle attività agricole ed in particolare i materiali litoidi o vegetali e le terre da coltivazione, anche sotto forma di fanghi, provenienti dalla pulizia e dal lavaggio dei prodotti vegetali riutilizzati nelle normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi rustici, anche dopo trattamento in impianti aziendali ed interaziendali agricoli che riducono i carichi inquinanti e potenzialmente patogeni dei materiali di partenza;

f) le eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibi solidi, cotti e crudi, non entrati nel circuito distributivo di somministrazione, destinati alle strutture di ricovero di animali di affezione di cui alla l. 14 agosto 1991, n. 281, nel rispetto della vigente normativa;

g) i materiali esplosivi in disuso;

h) i materiali vegetali non contaminati da inquinanti provenienti da alvei di scolo ed irrigui, utilizzabili tal quale come prodotto, in misura superiore ai limiti stabiliti con decreto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi i limiti di cui al decreto del ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471;

i) il coke da petrolio utilizzato come combustibile per uso produttivo;

l) materiale litoide estratto dai corsi d'acqua, bacini idrici ed alvei, a seguito di manutenzione disposta dalle autorità competenti;

m) i sistemi d'arma, i mezzi, i materiali e le infrastrutture direttamente destinati alla difesa militare ed alla sicurezza nazionale individuati con decreto del ministro della difesa, nonché la gestione dei materiali e dei rifiuti e la bonifica dei siti ove vengono immagazzinati i citati materiali, che rimangono disciplinati dalle speciali norme di settore nel rispetto dei principi di tutela dell'ambiente previsti dalla parte quarta del presente decreto. I magazzini, i depositi e i siti di stoccaggio nei quali vengono custoditi i medesimi materiali e rifiuti costituiscono opere destinate alla difesa militare non soggette alle autorizzazioni e nulla-osta previsti dalla parte quarta del presente decreto;

n) i materiali e le infrastrutture non ricompresi nel decreto ministeriale di cui alla lett. m), finché non è emanato il provvedimento di dichiarazione di rifiuto ai sensi del d.p.r. 5 settembre 1976, n. 1076, recante il regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'esercito, della marina e dell'aeronautica.

Resta ferma la disciplina di cui al regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 ottobre 2002, recante norme sanitarie relative a sottoprodotti di origine animale non destinate al consumo umano, che costituisce disciplina esaustiva ed autonoma nell'ambito del campo di applicazione ivi indicato. Cfr. Cass. Sez. III Pen. 21 giugno 2006, n. 21488, Poggi, *rv.* 234.470, secondo cui il materiale di dragaggio dei porti marittimi non rientra nell'ipotesi di esclusione dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti dei «materiali litoidi» di cui all'art. 185, comma 1, d.lgs. 152/2006.

macinati (art. 186, d.lgs. 152/2006 ora art. 186, d.lgs. 4/2008) (6).

Il tema delle terre e rocce da scavo per anni ha animato un dibattito interminabile tra legislatore, dottrina e giurisprudenza che solo di recente, con il d.lgs. 4/2008, pare essersi affievolito.

Inizialmente, il d.p.r. 915/82 classificava «i materiali provenienti da demolizioni, costruzioni e scavi (...)» come rifiuti speciali. Nel febbraio 1997, con il decreto legislativo n. 22 (decreto Ronchi), i rifiuti inerti derivanti da demolizione, costruzione, nonché i rifiuti pericolosi derivanti da attività di scavo continuano ad essere classificati rifiuti speciali [art. 7, comma 3, lett. b)]; mentre le terre e rocce, ossia i materiali non pericolosi derivanti dall'attività di scavo, erano esclusi dalla normativa sui rifiuti [art. 8, comma 2, lett. c)].

L'esclusione, però, delle terre e rocce da scavo dalla classificazione dei rifiuti fu contestata dalla Commissione europea, per cui il legislatore italiano dovette emanare il d.lgs. 389/97 che, abrogando l'art. 8, comma 2, lett. c) del d.lgs. 22/97, assoggettò nuovamente le terre e rocce da scavo alla normativa sui rifiuti ma lasciò in vigore l'art. 7, comma 3, lett. b) del decreto Ronchi che diede vita ad un dibattito interpretativo lungo e tormentato.

La giurisprudenza della Corte di cassazione, come pure i numerosi interventi comunitari, continuarono, nel solco di una visione conservatrice, a considerare le terre e rocce da scavo «rifiuti», sottoponendole alla normativa allora vigente (7).

Successivamente, la l. 23 marzo 2001, n. 93 introdusse nel decreto Ronchi del 1997 la lett. f) bis all'art. 8, con la quale veniva inferto un *vulnus* decisivo alla vecchia impostazione che riteneva le terre e rocce da scavo rifiuti.

La novella legislativa, tuttavia, non diradò del tutto le nebbie interpretative, per cui il legislatore fu costretto ad intervenire, con la l. 21 dicembre 2001, n. 443 (legge Lunardi), stabilendo che dovevano essere escluse dalla applicazione sui rifiuti le terre e rocce da scavo che, nella intera massa, non presentavano una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti.

Questa ridefinizione della materia, poi sottoposta ad una operazione di aggiustamento con la l. 31 ottobre 2003, n. 306 è la stessa che ritroviamo nelle prescrizioni del Testo Unico ambientale d.lgs. 152/2006. Infine, il d.lgs. 4/2008, nel novellare il codice dell'ambiente, ha sostituito integralmente l'art. 186, prescrivendo una serie di requisiti che costituiscono presupposto necessario per l'esclusione delle terre e rocce da scavo dalla classificazione dei rifiuti. La nuova formulazione, consistente in premesse generali (comma 1) e delimitazioni dell'ambito di operatività (comma 2), prevede che le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, ottenute quali sottoprodotti, possono essere utilizzate per reinterri, riempiimenti, rimodellazioni e rilevati purché: a) siano impie-

gate direttamente nell'ambito di opere o interventi preventivamente individuati e definiti; b) sin dalla fase della produzione vi sia certezza dell'integrale utilizzo; c) l'utilizzo integrale della parte destinata a riutilizzo sia tecnicamente possibile 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 dia luogo ad emissioni e, più in generale, ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli ordinariamente consentiti ed autorizzati per il sito dove sono destinate ad essere utilizzate; d) sia garantito un elevato livello di tutela ambientale; e) sia accertato che non provengono da siti contaminati o sottoposti ad interventi di bonifica ai sensi del Titolo V della Parte quarta del presente decreto; f) le loro caratteristiche chimiche e chimico-fisiche siano tali che il loro impiego nel sito prescelto non determini rischi per la salute e per la qualità delle matrici ambientali interessate ed avvenga nel rispetto delle norme di tutela delle acque superficiali e sotterranee, della flora, della fauna, degli *habitat* e delle aree naturali protette. In particolare deve essere dimostrato che il materiale da utilizzare non è contaminato con riferimento alla destinazione d'uso del medesimo, nonché la compatibilità di detto materiale con il sito di destinazione; g) la certezza del loro integrale utilizzo sia dimostrata. L'impiego di terre da scavo nei processi industriali come sottoprodotti, in sostituzione dei materiali da cava, è consentito nel rispetto delle condizioni fissate all'art. 183, comma 1, lett. p).

Nel pieno rispetto della normativa vigente innanzi illustrata, la Regione Valle d'Aosta per la realizzazione del progetto di bonifica dell'area di cava del cratere A del sito di Emarese, al fine di contenere i relativi costi per la ingente quantità di materiale inerte da scavo da impiegare, dichiarava di voler utilizzare il materiale ricavato nel corso dell'esecuzione di progetti di pertinenza regionale o comunale, ivi compresi i lavori di manutenzione relativi ai corsi d'acqua, ai bacini idrici ed agli alvei (8). Inoltre, la stessa Regione, nella «Dichiarazione a verbale» allegata alla Conferenza di servizi del 13 luglio 2006, prendeva atto che «la messa in sicurezza del cratere dovrà avvenire mediante l'uso di materiale da scavo caratterizzato ed avente le caratteristiche richieste dall'art. 186 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e/o da materiale naturale».

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, con decreto del 3 luglio 2007, autorizzava l'avvio dei lavori previsti nel progetto di bonifica, stabilendo però all'art. 1, comma 1, lett. b) che: «i materiali inerti da scavo e i materiali provenienti da operazioni di disalveo sono considerati rifiuti e pertanto devono essere gestiti ai sensi della vigente normativa sui rifiuti».

La Regione Valle d'Aosta, vistasi preclusa la possibilità di utilizzare sia il materiale da scavo che quello derivante da operazioni di disalveo, recuperato, in economia, nell'ambito del suo territorio, proponeva ricorso

(6) RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, cit. «Questa tipologia di materiali, appositamente creata all'evidente scopo di sottrarre alla disciplina generale i rifiuti prodotti nell'esecuzione di grandi opere, era stata introdotta nel "decreto Ronchi" e successivamente riproposta, con una nuova formulazione, nell'art. 186, d.lgs. 152/2006. Il d.lgs. 4/2008 ha integralmente sostituito l'art. 186 prevedendo una disciplina più rigorosa». Cfr., inoltre, DE CESARIS, *Alcune riflessioni sulla disciplina delle rocce e terre da scavo*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 50 e ss.; MAGLIA e BALOSI, *Terre e rocce da scavo: rifiuto o non rifiuto? Il punto alla luce del nuovo "T.U. ambientale"*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2006, fasc. n. 2, 111. Cass. Sez. III Pen. 8 febbraio 2007, n. 5315, Doneda, rv. 235.640.

(7) In tal senso cfr. Cass. Sez. III Pen. 11 febbraio 1998, n. 1654, Verra-

stro, rv. 209.569; Cass. Sez. III Pen. 24 agosto 2000, n. 2419, Sassi, in *Cass. pen.*, 2001, 2477.

(8) Il sito estrattivo di Emarese è stato inserito tra i siti inquinati di interesse nazionale, per i quali lo Stato italiano ha stanziato appositi finanziamenti per la loro messa in sicurezza e/o bonifica. Il progetto di messa in sicurezza prevede sostanzialmente la messa in sicurezza permanente delle discariche mediante la sovrapposizione sulle stesse di un primo strato di circa 70 centimetri costituito da materiali inerti provenienti da scavi, opere di disalveo di corsi d'acqua e pulizia di bacini artificiali. Al primo strato sarà sovrapposto un secondo strato, di circa 30 centimetri, costituito da terreno vegetale. Su quest'ultimo strato saranno fatte crescere idonee specie vegetali in modo da consolidare il terreno.

giurisdizionale al T.A.R. Valle d'Aosta assumendo che la determinazione del Ministero dell'ambiente disattendeva sia il dettato dell'art. 185 che del successivo art. 186, d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 (poi trasfusi negli artt. 185 e 186, d.lgs. 16 gennaio 2008, n.4).

Il Collegio ha ritenuto, correttamente, che le tesi della ricorrente siano fondate e che, pertanto, vadano accolte. Infatti l'art. 185, lett. *D* del d.lgs. 152/2006 esclude inequivocabilmente dal novero dei rifiuti il materiale litoide estratto dai corsi d'acqua, bacini ed alvei, così come anche le terre e rocce da scavo, fatta eccezione nel caso in cui detto materiale inerte proveniente da scavo sia stato contaminato, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti, e venga utilizzato dopo aver subito trasformazioni preliminari (9) (interventi preventivi di trattamento).

Quanto assunto dal Ministro dell'ambiente, nel decreto autorizzativo dell'avvio dei lavori previsti nel progetto di bonifica presentato dalla Regione, è illegittimo anche alla luce della riformulazione degli artt. 185 e 186 avvenuta con il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, correttivo ed integrativo di quello n.152/2006. Infatti detto decreto legislativo non considera «rifiuti» i materiali litoidi provenienti da disalveo, come pure le terre e rocce da scavo che continua a considerare «sottoprodotti» escludendoli dall'ambito di applicazione della parte quarta. Il legislatore del 2008, nella riformulazione dell'art. 185, comma 1, lett. *c*), sottrae alla disciplina generale dei rifiuti «i materiali vegetali, le terre e il pietrame, non contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti, provenienti dalle attività di manutenzione di alvei di scolo ed irrigui» (10).

Analogamente, al successivo art. 186, le terre e le rocce da scavo sono considerate materiali e non rifiuti,

sempreché il materiale da utilizzare non sia contaminato e sia compatibile con il sito di destinazione. L'accertamento, quindi, delle caratteristiche delle terre e rocce da scavo e della compatibilità con il sito di destino dovrà essere effettuato all'atto di formazione dei citati materiali.

Il Collegio non ha ritenuto di condividere l'assunto difensivo dell'Avvocatura distrettuale dello Stato laddove, *sic et simpliciter*, afferma che la prescrizione contestata rispetterebbe l'orientamento espresso dall'Unione europea, dalla Corte di giustizia e quanto dettato dagli artt. 185 e 186 del decreto correttivo del codice dell'ambiente d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4. Infatti è proprio la disamina di tali nuove disposizioni che porta ad argomentare in modo difforme dalla fragile architettura difensiva dell'amministrazione intimata, non ritenendo il Collegio che la novella al codice dell'ambiente d.lgs. 4/2008 abbia apportato correttivi significativi al testo originario del decreto legislativo, del resto ispirato allo stesso principio.

A fronte delle considerazioni sopra esposte, così come evidenziato in ricorso, appare ingiustificata e generica la prescrizione contenuta nel provvedimento impugnato che esclude *tout court* la possibilità di utilizzare materiali inerti da scavo e materiale litoide proveniente da disalveo ritenendoli sempre e comunque «rifiuti».

Per i motivi innanzi esposti, il T.A.R. della Valle d'Aosta ha accolto il ricorso e annullato l'art. 1, comma 1, lett. *b*) del decreto ministeriale indicato in epigrafe, nella parte in cui considera rifiuti i materiali inerti da scavo e i materiali litoidi provenienti da operazioni di disalveo.

Giuseppe Seccia - Benedetto Ronchi

(9) Cass. Sez. III Pen. 8 febbraio 2007, n. 5315, cit.; Cass. Sez. III Pen. 16 gennaio 2006, n. 1414 (ord.), cit. Il Supremo Collegio, nel richiamare la nota sentenza della Corte di giustizia europea Sez. II 11 novembre 2004, in causa C-457/02 (c.d. sentenza «Niselli») afferma che «per trasformazione preliminare deve intendersi una modificazione del carattere chimico o merceologico della sostanza, dovendosi intendere come modificazione del carattere chimico l'effetto di un processo che cambi la composizione del materiale dal punto di vista della struttura molecolare che lo compone (un processo di combustione, ad esempio, induce una trasformazione chimica, così come qualsiasi altro più generico processo di ossidazione o riduzione), mentre sussisterà, invece, una trasformazione merceologica di un materiale, quando si verifichi una variazione delle sue qualità specifiche (proprietà ed i requisiti chimico-fisici), tale da poterne, in qualche modo,

compromettere o facilitare l'impiego dal punto di vista commerciale».

(10) A fronte del principio indicato dalla Corte costituzionale nella sentenza 190/2000, la S.C. (Cass. Sez. III Pen. 1° giugno 2005, n. 20499, cit.) ha sostenuto la necessità per il giudice italiano di interpretare la normativa nazionale in termini che non si pongano in contrasto con la normativa comunitaria. L'art. 14 del d.l. 178/2002 non contrasta con la nozione comunitaria di rifiuto solo laddove esclude dall'ambito della relativa disciplina i c.d. sottoprodotti, cioè quei residui di produzione dei quali il produttore non abbia intenzione di disfarsi e che siano riutilizzati in modo certo, senza previa trasformazione, nell'ambito dello stesso processo produttivo. I «sottoprodotti», infatti, in quanto riutilizzati nello stesso ciclo produttivo come materie prime, non presentano rischi per l'ambiente, sicché per essi non ha ragion d'essere applicare la disciplina dei rifiuti.

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

**Previdenza sociale - Assicurazioni sociali obbligatorie - Contributi assicurativi - Soggetti obbligati - In genere - Inquadramento delle imprese a fini contributivi - Attività di coltivazione di vigneti e di lavorazione del vino - Accertamento dell'attività prevalente - Necessità - Conseguenze.** (C.c., art. 2135; d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 206).

Cass. Sez. Lav. - 25-7-2008, n. 20482 - Senese, pres.; Bandini, est., Patrone, P.M. (diff.) - Collalbrigo (avv. Rinaldi Ferri) c. INPS (avv. Cossu e a.) (*Rigetta in parte App. Venezia 5 ottobre 2004*)

*Ai fini dell'inquadramento delle imprese a fini contributivi, è correttamente motivata sul punto, la sentenza di merito che, rilevata la prevalenza dei costi, del fatturato e dei beni ammortizzabili relativi alla lavorazione del vino ed alla sua trasformazione rispetto all'attività agricola relativa alla conduzione dei vigneti per l'intero ciclo produttivo del relativo prodotto, abbia qualificato come industriale l'attività, restando irrilevante la mancata distinzione, nell'ambito dell'attività enologica, tra la lavorazione delle uve, vini e mosti propri rispetto a quelli forniti da terzi (1).*

(1) La qualificazione agricola di un'impresa che esercita contestualmente attività di coltivazione di terreni e di trasformazione di prodotti propri congiuntamente a prodotti acquisiti da terzi avviene, per il principio della connessione che deve sussistere tra l'attività principale di produzione e quelle accessorie di manipolazione e trasformazione, sulla base della prevalenza della provenienza di tali prodotti, nel senso che sono considerate agricole le attività di trasformazione che concernono prevalentemente prodotti realizzati direttamente dall'agricoltore. Tale principio si applica anche in sede di determinazione degli oneri contributivi previdenziali. (Cfr. in giurisprudenza, Cass. 18 marzo 1987, n. 2747; Cass. 23 luglio 2004, n. 13869, in *Giust. civ.*, 2004, 1783 e Cass. 8 luglio 2005, n. 14343). Secondo la massima sopra riportata, la specifica motivazione sul punto non è indispensabile allorché, in sede di giudizio di merito, la decisione attesti, su un piano più generale, la prevalenza dei costi, del fatturato e dei beni ammortizzabili relativi all'attività accessoria manipolativa - trasformatrice rispetto a quelli specificamente inerenti all'attività di conduzione-coltivazione del fondo per l'intero ciclo produttivo dei relativi prodotti. (C.G.)

\*

**Proprietà - Limitazioni legali della proprietà - Rapporti di vicinato - Distanze legali - Per piantagioni di alberi - A distanza illegale - Recisione di rami protesi e radici - Norme pubblicistiche a tutela del paesaggio - Norme del codice civile a protezione della proprietà individuale - Diversità di scopo - Effetto preclusivo delle norme a tutela del paesaggio sul taglio dei rami degli alberi - Esclusione.** (C.c., art. 896; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 146)

Cass. Sez. II Civ. - 10-7-2008, n. 19035 - Rovelli, pres.; Scherillo, est.; Apice, P.M. (conf.) - Astello (avv. Nodaro e a.) c. Cond. Viale Colle fiorito 1, Pieve ligure (avv. Vecchi). (*Conferma Trib. Genova 15 luglio 2003*)

*Il diritto di pretendere la potatura dei rami degli alberi del vicino che si protendono sulla proprietà altrui, così come disciplinata dall'art. 896 c.c., non è limitato dalle norme pubblicistiche a tutela del paesaggio e, in particolare, dal vincolo posto dall'art. 146 del d.lgs. n. 490 del 1999 in quanto tra i due ordini di norme non sussiste un nesso di specialità, essendo la disciplina*

*codicistica rivolta alla tutela delle proprietà privata e quella pubblicistica alla protezione del patrimonio paesaggistico nel suo complesso (1).*

(1) Come è noto, la materia delle distanze nella piantagione degli alberi e siepi è ricompresa nell'alveo della disciplina legale delle distanze nelle costruzioni di cui agli artt. 872 ss. c.c. Tale normativa, come è noto, è preordinata alla tutela di interessi privati, individuabili nella pretesa riconosciuta in capo a ciascun proprietario o possessore di un edificio di godere di sufficiente veduta e di luce, nonché alla tutela di interessi generali pubblicistici, volti a che sia evitata la creazione di intercapedini tra fabbricati ritenute dannose dal punto di vista igienico.

In riferimento alla specifica tipologia di distanze legali, come per le costruzioni e le opere pericolose, anche per le piantagioni il codice civile detta una serie di norme che determinano limitazioni a carico della proprietà privata allo scopo di assicurare buoni rapporti di vicinato. Si ritiene opinabile che tale normativa sia sicuramente diretta a determinare lo spazio ragionevolmente occorrente a ciascun tipo di albero, in relazione all'altezza del fusto, per espandere liberamente le proprie radici e quindi per crescere ed eventualmente fruttificare in condizioni di normale rigoglio (sul punto, si v., Cass. 6 marzo 2003, n. 3289, in *Giust. civ.*, 2003, 2394). In generale, l'obbligo di rispettare determinate distanze è rivolto sia ad evitare l'invasione del fondo altrui con radici, sia che gli alberi tolgano luce e vista. Quindi sussiste anche se l'albero è piantato in una vasca ricavata nel terreno. Non vale per piante in vaso mobile.

In ordine all'eventuale contrasto fra la normativa privatistica circa il divieto di piantare alberi e siepi a distanza irregolare, e la legislazione regionale ambientale, in dottrina ed in giurisprudenza, si sono espressi due diversi orientamenti. Da una parte, si ritiene che di fronte alla legislazione paesistico-ambientale, la normativa privatistica cederebbe il passo (per tutti, si v., BIANCA M., *Diritto civile, La proprietà*, Milano, 1999, 275; PUTTI M., *Piantagioni e siepi*, in *Dig. disc. priv.*, XII, Torino, 1993, 566); dall'altra, invece, si stima che la legislazione ambientale (sia essa regionale che nazionale) non avrebbe rilievo nei rapporti tra privati. E così è stato deciso che fra il diritto, previsto dall'art. 892 c.c., a tenere a distanza legale gli alberi del fondo vicino ed il vincolo paesistico esistente eventualmente sulla zona, non sussisterebbe alcuna incompatibilità, non potendo, a tale vincolo, derivare alcun pregiudizio dal rispetto delle distanze legali (così, Cass. 22 dicembre 1999, n. 14455, in questa Riv., 2001, 48). Anche perché chi pianta alberi in violazione delle distanze dal confine previste dall'art. 892 c.c. non potrebbe invocare, per impedire la loro estirpazione, le leggi speciali che tutelano, nell'interesse pubblico, il paesaggio e l'ambiente, perché il relativo vincolo è volto a proteggere una determinata zona nel suo complesso, non già un determinato tipo di piante né tanto meno gli alberi impiantati in un determinato fondo, dovendosi, d'altro canto, considerare che, quando pure il vincolo paesaggistico non tollerasse la perdita degli alberi, il relativo problema verrebbe in rilievo soltanto in sede di esecuzione della sentenza e si dovrebbe risolvere sulla base del giudizio tecnico riservato alla competente autorità amministrativa preposta all'osservanza del vincolo [così, Cass. 28 luglio 2005, n. 15882, in questa Riv. (M), 2006, 408].

\*

**Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Art. 10 della legge n. 386 del 1976 - Portata - Previsione di un ulteriore modo di acquisto della proprietà dei fondi di riforma agraria - Sussistenza - Effetti in caso di decesso dell'assegnatario.** (L. 6 marzo 1940, n. 1078, art. 5; l. 12 maggio 1950, n. 230, art. 17; l. 29 maggio 1967, n. 379, artt. 1, 4, 5; l. 30 aprile 1976, n. 386, art. 10; l. 19 febbraio 1992, n. 191)

Cass. Sez. III Civ. - 18-7-2008, n. 19917 - Vittoria, pres.; Calabrese, est.; Salvi, P.M. (diff.) - Palladino e a. (avv. Clemente) c. Fiorillo (avv. Pizzuti). (*Conferma App. Salerno 25 maggio 2004*)

*In tema di assegnazione di terre di riforma agraria, l'art. 10 della l. 30 aprile 1976, n. 386 - disponendo che il riservato*

dominio in favore dell'ente di sviluppo sui terreni assegnati ai sensi dell'art. 17 della l. 12 maggio 1950, n. 230 permane fino al pagamento della quindicesima annualità del prezzo di assegnazione, che le successive annualità dovute dall'assegnatario, in base al piano di ammortamento del prezzo, costituiscono oneri reali sul fondo assegnato e sono esigibili con le norme ed i privilegi stabiliti per le imposte dirette e che i terreni affrancati dal riservato dominio dell'ente sono soggetti per quindici anni ai vincoli, alle limitazioni e ai divieti di cui agli artt. 4 e 5 della legge n. 379 del 1967 - ha introdotto un ulteriore modo di acquisto dei fondi di riforma agraria analogo al riscatto anticipato di cui all'art. 1 della l. 29 maggio 1967, n. 379, onde l'assegnatario diventa ipso iure proprietario, sicché, alla sua morte, purché avvenga dopo l'entrata in vigore dell'art. 10 della legge n. 386 del 1976 e il pagamento della quindicesima annualità, il potere cade in successione. Stante la permanenza del vincolo di indivisibilità (ora ridotto a trenta anni, senza effetto retroattivo, dall'art. 1 della l. 25 settembre 1992, n. 9636), tale potere deve, però, essere assegnato all'erede disposto al subentro che sia in possesso dei prescritti requisiti e sia stato designato dal de cuius o, in mancanza, dagli stessi interessati o, in caso di disaccordo, dall'autorità giudiziaria a norma degli artt. 5 e ss. della l. 3 giugno 1940, n. 1078. Tuttavia gli altri eredi, così nell'ipotesi in cui il fondo sia stato affrancato dal riservato dominio come in quella in cui sia stato riscattato, se non possono essere soddisfatti mediante l'attribuzione di altri beni ereditari, hanno diritto ad ottenere dal subentrante pro quota il controvalore del fondo (1).

(1) In senso conforme, si v., Cass. 22 gennaio 2002, n. 678, in questa Riv., 2003, 302.

\*

**Comunione dei diritti reali - Comproprietà indivisa - In genere (nozione, caratteri, distinzioni) - Comunione di una via privata costituita ex collatione agrorum privatorum - Accertamento - Regime della prova - Fattispecie.** (C.c., artt. 1100, 2697, 2721, 2727)

Cass. Sez. II Civ. - 18-7-2008, n. 19994 - Pontorieri, pres.; Piccialli, est.; Apice, P.M. (conf.) - Bonetto (avv. Mastrolilli) c. Brossa (avv. Vitolo) e a. (Cassa con rinvio App. Torino 18 febbraio 2003)

*L'accertamento della comunione di una via privata, costituita ex collatione agrorum privatorum, non è soggetto al rigoroso regime probatorio della rivendicazione, potendo, tale comunione, al pari di ogni altra communio incidens, dimostrarsi con prove testimoniali e presuntive, comprovanti l'uso prolungato e pacifico della strada da parte dei frontisti e la rispondenza della stessa alle comuni esigenze di comunicazione in relazione alla natura dei luoghi, con la conseguente necessità di una valutazione complessiva degli elementi, anche indiziari adottati, al fine di stabilire l'effettiva destinazione della via alle esigenze comuni di passaggio. (Nella specie la S.C. ha cassato con rinvio la sentenza della Corte di merito per avere escluso rilevanza, ai fini della comproprietà di una strada interpoderale, di elementi quali un'antica mappa del tracciato della strada, l'ampiezza di questa, l'idoneità al percorso di mezzi meccanici, la presenza di numerazione civica e di varie porte a fronte strada, una lettera attestante l'esistenza, al di sotto della strada, di una tubatura per le acque di scolo delle proprietà frontiste) (1).*

(1) Massima giuridica giusta atteso che la strada vicinale è il percorso a servizio dei fondi latitanti con il volontario conferimento di loro porzioni; evento desumibile anche per presunzione, come per ogni altra comunione incidentale, dagli atti di permuta dei terreni, dalla posizione del sedime

rispetto ai fondi delle parti ovvero dalla pacifica sua originaria utilizzazione a via di accesso a detti fondi e di comunicazione con la strada pubblica, dalle mappe catastali. Sul punto giurisprudenza consolidata, fra cui, si v., Cass. 18 aprile 1998, n. 3948, in Riv. giur. ed., 1998, 871; Cass. 26 febbraio 1996, n. 1480, *ivi*, 1996, 894.

\*

**Agricoltura e foreste - Comunità europea - Comunità economica europea - Agricoltura - Sanzioni amministrative in materia di prelievo supplementare del latte - Potere di controllo da parte delle Regioni - Art. 12 del regolamento CE n. 1392 del 2001 - Decadenza del potere di controllo - Esclusione - Fondamento.** (C.c., artt. 2964, 2966; l. 26 novembre 1992, n. 468; reg. CEE 9 luglio 2001, n. 1392, artt. 11, 12; reg. CE 28 dicembre 1992, n. 3950, art. 1)

Cass. Sez. II Civ. - 30-7-2008, n. 20737 - Rovelli, pres.; Oddo, est.; Sgroi, P.M. (conf.) - Cooperativa Latte Padano a r.l. (avv. Salvataggio) c. Regione Lombardia (avv. Vivone) e a. (Conferma Trib. Crema 5 marzo 2004)

*In materia di sanzioni amministrative connesse al regime del prelievo supplementare del latte, non può ritenersi - ai sensi dell'art. 12, comma 2, del regolamento CE n. 1392 del 2001 - che la Regione sia decaduta dai propri poteri di controllo relativamente al periodo 1999/2000, poiché la citata norma comunitaria, nell'esigere che i controlli di cui all'art. 1 del regolamento CEE n. 3950 del 1992 si concludano entro ventuno mesi dalla fine di ciascun periodo, comincia ad applicarsi a decorrere dal 1° aprile 2000; né è ipotizzabile l'estinzione di un potere, per mancato esercizio da parte del titolare, in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale esso deve essere esercitato (1).*

(1) La sentenza applica il *decisum* delle Sezioni Unite della Cassazione del 14 ottobre 2004, n. 20254, in Giust. civ., 2004, 2571.

\*

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Esercizio del diritto di prelazione da parte di un soggetto privo dei requisiti previsti dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 - Nullità dell'acquisto - Legittimazione in ordine all'azione relativa - Individuazione.** (C.c., art. 1418, 1421; c.p.c., art. 100; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 2-10-2008, n. 24530 - Preden, pres.; Calabrese, est.; Abbritti, P.M. (conf.) - Tiraboschi e a. (avv. Carella) c. Negroni e a. (avv. Maccarrone). (Conferma Trib. Brescia 14 novembre 2003)

*L'esercizio del diritto di prelazione, di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 26 maggio 1965, da parte di un soggetto al quale faccia difetto uno dei requisiti previsti dalla legge per il riconoscimento del diritto stesso, comporta la nullità dell'acquisto per contrarietà a norme imperative e tale nullità può essere fatta valere, a norma dell'art. 1421 c.c., da chiunque vi ha interesse e, quindi, anche da coloro che abbiano stipulato un preliminare di compravendita, la cui efficacia è condizionata proprio dalla validità o invalidità del contratto conclusosi a seguito della prelazione anzidetta (1).*

(1) Sul punto v. Cass. 30 gennaio 1990, n. 634, in Giur. agr. it., 1990, 476.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

### Sanità pubblica - Reati di cui all'art. 24, commi 2 e 3, d.p.r. n. 203 del 1988 - Natura permanente - Sussistenza.

Cass. Sez. III Pen. - 29-2-2008, n. 9403 - Onorato, pres.; Squassoni, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Ronchi, ric. (*Conferma Trib. Milano, Sez. dist. Cassano D'Adda 19 giugno 2007*)

*I reati di attivazione di nuovo impianto, rispettivamente in assenza di comunicazione di messa in esercizio e di comunicazione dei dati relativi alle immissioni di cui all'art. 24, commi 2 e 3, d.p.r. n. 203 del 1988 (ora art. 279, commi 3 e 4, d.lgs. n. 152 del 2006), hanno natura permanente, perdurando gli stessi sino a quando siano effettuate le predette comunicazioni, finalizzate a consentire alla P.A. il monitoraggio dell'inquinamento (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 21 dicembre 1994, n. 12710, D'Alessandro, in *Cass. pen.*, 1995, 3509.

\*

### Caccia e pesca - Caccia - Uccellazione e cattura di uccelli - Criteri distintivi. [L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 30, lett. e) e b)]

Cass. Sez. III Pen. - 1-4-2008, n. 13614 - Onorato, pres.; Marmo, est.; Baglione, P.M. (conf.) - Sorgato, ric. (*Conferma Trib. Vicenza, Sez. dist. Schio 16 aprile 2007*)

*Alla luce delle direttive comunitarie 79/409/CEE del Consiglio in data 2 aprile 1979, 84/411/CEE della Commissione in data 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del marzo 1991, nonché della Convenzione di Parigi dell'ottobre 1950, resa esecutiva con l. 5 agosto 1981, n. 503, la distinzione tra uccellazione e generica cattura di uccelli non risiede nell'uccisione di detti animali, ma nell'impiego di qualsiasi impianto, mezzo e metodo di cattura e di soppressione in massa o comunque non selettiva, che possa portare localmente all'estinzione di una specie e che caratterizza l'uccellazione, mentre la cattura di uccelli comporta l'apprensione di specifici esemplari (1).*

(1) Giurisprudenza costante. In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 12 marzo 1997, n. 2423, Carlesso, in questa Riv., 1999, 238 e ss. Con nota di MAZZA P., *Criteri distintivi tra uccellazione e cattura di uccelli*, Cass. Sez. III 17 febbraio 2006, n. 6343, Fagoni, *ivi*, 2007, 123, con nota di MAZZA P., *Predisposizioni di reti e divieto della pratica venatoria dell'uccellazione*, Cass. Sez. III 27 settembre 2007, n. 35628, *ivi*, 2008, 272, con nota di DI DIO, *Il diritto di uccellazione: vecchie e nuove pratiche distruttive della fauna selvatica*. In dottrina cfr. MAZZA P., *La tutela della fauna selvatica ed omeoterma*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 181 e ss.

\*

### Bellezze naturali (protezione delle) - Aree protette - Introduzione di arma - Elemento soggettivo - Dolo - Necessità - Esclusione - Colpa - Sufficienza. (L. 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, lett. f), 30]

Cass. Sez. III Pen. - 20-6-2008, n. 25217 - Altieri, pres.; Mancini, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - D.M.A., ric. (*Conferma Trib. Lucera, Sez. dist. Rodi Garganico 25 maggio 2007*)

*Essendo la fattispecie di cui all'art. 11, lett. f) una contravvenzione è del tutto indifferente che nella zona protetta l'imputato si sia eventualmente introdotto per mera inavvertenza posto*

*che per l'intergrazione dell'elemento soggettivo della fattispecie è sufficiente anche la sola colpa (1).*

(1) Giurisprudenza costante sul punto: in senso conforme cfr. Cass. Sez. III Pen. 5 gennaio 2000, n. 30, Bianchi; Cass. Sez. I Pen. 22 maggio 2000, n. 5977, D'Addario, entrambe pubblicate in questa Riv., 2002, 14 e ss. con nota di MAZZA P., *Sulla introduzione di armi nelle aree naturali protette*.

\*

### Sanità pubblica - Rifiuti - Nozione di sottoprodotti - Utilizzazione del materiale nel processo produttivo d'origine - Necessità - Esclusione. [D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 183, comma 1, lett. p); d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4]

Cass. Sez. III Pen. - 29-7-2008, n. 31462 - De Maio, pres.; Lombardi, est.; Di Popolo, P.M. (conf.) - D.C.C., ric. (*Conferma Trib. Udine 26 marzo 2008*)

*Per l'attribuzione della qualifica di sottoprodotto occorre, secondo la definizione di cui al punto 2 dell'art. 183, comma 1, lett. p) del d.lgs. 152 del 2006, come modificato dal d.lgs. 4 del 2008, tra l'altro, che: «il loro impiego sia certo sin dalla fase di produzione integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito». Alla luce di tale definizione pertanto, non è necessario che l'utilizzazione del materiale, da qualificarsi sottoprodotto, avvenga nello stesso processo produttivo da cui ha avuto origine, essendo invece, sufficiente che il processo di utilizzazione, peraltro integrale, del sottoprodotto sia stato preventivamente individuato e definito (1).*

(1) Giurisprudenza costante anche sotto il vigore della originaria disciplina di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 [art. 183, lett. p)]. Si veda in termini Cass. Sez. IV 3 marzo 2008, n. 9483, Prati, rv. 239.401, la quale puntualizza che, ai fini della individuazione della nozione di sottoprodotto, non è necessario che l'utilizzazione del materiale avvenga nello stesso processo produttivo da cui ha avuto origine.

\*

### Incendio - Reati contro l'incolumità pubblica - Delitti - Incendio boschivo - Nozione - Elemento oggettivo - Conseguenze. (C.p., art. 423 bis; l. 4 agosto 2000, n. 220, art. 1; l. 6 ottobre 2000, n. 275; l. 21 novembre 2000, n. 353, artt. 2, 11)

Cass. Sez. I Pen. - 4-3-2008, n. 14209 - Gemelli, pres.; Siotto, est.; Viglietta, P.M. (conf.) - Di Girolamo, ric. (*Conferma Trib. Latina 14 agosto 2007*)

*L'elemento oggettivo del reato di incendio boschivo (art. 423 bis c.p., introdotto dal d.l. n. 220 del 2000, conv. nella legge n. 275 del 2000) può riferirsi anche ad estensioni di terreno a «boscaglia», «sterpaglia» e «macchia mediterranea», atteso che l'intento del legislatore è quello di dare tutela a entità naturalistiche indispensabili alla vita (1).*

(1) Nello stesso senso, ma con motivazione più articolata, concernente anche la l. 21 novembre 2000, n. 353, che all'art. 2 detta la definizione di incendio boschivo, cfr. Cass. Sez. II 26 giugno 2001, n. 25935 c.c., Cassavia, in questa Riv., 2002, 589, con nota di M. MAZZI, *La fattispecie di reato di incendio boschivo*.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

### **Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari (nella specie, per progetti di interesse agricolo) - Controversie - Riparto di giurisdizione - Criterio.**

Cons. Stato, Sez. V - 9-6-2008, n. 2779 - Iannotta, pres.; Russo, est. - Azienda agricola S.D.A. (avv. Lenoci) c. Regione Puglia e altri (n.c.).

*In tema di concessione di contributi comunitari (nella specie, per progetti di interesse agricolo), l'emanazione del provvedimento di finanziamento determina l'insorgenza di un diritto soggettivo alla concreta erogazione, tutelabile davanti all'A.G.O., allorché al provvedimento stesso non sia data attuazione, per mero comportamento omissivo o perché l'amministrazione intenda far valere la decadenza del privato dal beneficio, a causa della mancata osservanza, da parte del medesimo, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l'erogazione suddetta o la sua permanenza; la situazione giuridica soggettiva del privato si configura, invece, come interesse legittimo quando la mancata erogazione di un finanziamento, pur oggetto di specifico provvedimento di attribuzione, dipenda dall'esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione, la quale intenda annullare il provvedimento stesso per vizi di legittimità da cui sia affetto o revocarli per contrasto originario con l'interesse pubblico (1).*

(1) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 19 febbraio 2004, n. 1324 (non risulta edita), annullando senza rinvio la sentenza impugnata. La massima va condivisa. In proposito, v.: Cass. Sez. Un. 20 settembre 2004, n. 18844, in *Cons. Stato*, 2004, II, 2506; Cons. Stato, Sez. IV 11 aprile 2002, n. 1989, *ivi*, 2002, I, 817.

\*

### **Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Autorizzazione paesaggistica - Concessione - Annullamento ministeriale - Termine - Sospensione, interruzione o proroga - Esclusione.**

Cons. Stato, Sez. VI - 29-5-2008, n. 2538 - Ruoppolo, pres.; Contessa, est. - Ministero beni e attività culturali e Soprintendenza beni architettonici e paesaggio della Calabria - Cosenza (avv. gen. Stato) c. D.A., R.L., N.D. e G. (avv. Cristiano).

*In tema di autorizzazione paesaggistica, il termine di sessanta giorni assegnato all'amministrazione statale per l'esercizio del potere di annullamento decorre dal momento in cui la documentazione perviene «completa» all'organo competente a decidere e non può essere sospeso, interrotto o arbitrariamente prorogato al di fuori di reali esigenze istruttorie, e non già per finalità puramente dilatorie (1).*

(1) Giurisprudenza consolidata: ex plurimis, Cons. Stato, Sez. VI 3 marzo 2007, n. 1019 (non risulta edita) e 6 luglio 2006, n. 4273, in *Giurisd. amm.*, 2006, I, 1068.

\*

### **Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Trasformazione agrumi - Limoni - Controlli in sede di attuazione programmi produttivi - Legittimità.**

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Indebita percezione - Prescrizione quadriennale - Riguarda le sanzioni e non i provvedimenti cautelari.** (Reg. CE 21 gennaio 2004, n. 103, artt. 26 e 27; reg. CE 18 dicembre 1995, n. 2988, art. 3)

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Sospensione cautelare dell'erogazione - Sospetto di illegittimità costituzionale - Infondatezza** (Cost., artt. 2, 24 e 27; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 33)

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II - 6-6-2008, n. 780 - Monteleone, pres.; Ferlisi, est. - O.P.S.V. Coop. a r.l. (avv. ti Torchia, Pisani e Corso) c. Ministero politiche agricole e forestali e Agenzia per erogazioni in agricoltura (Avv. distr. Stato)

*In tema di erogazione di aiuti comunitari per la trasformazione di agrumi-limoni, la positiva conclusione dei controlli preventivi e dell'istruttoria sottostante alla concessione di medesimi aiuti non esclude ulteriori ed autonomi accertamenti in sede di attuazione dei relativi programmi produttivi, non potendo i primi controlli condizionare l'esito dei secondi che attengono alla fase attuativa dell'impegno assunto dai soggetti beneficiari (1).*

*Per l'indebita percezione di aiuti comunitari per l'agricoltura, la prescrizione di quattro anni prevista dall'art. 3, reg. CE n. 2988/95 del Consiglio 18 dicembre 1995 si riferisce alle sanzioni in senso proprio di cui agli artt. 26 e 27, reg. CE n. 103/2004 e non può interpretativamente estendersi ai provvedimenti cautelativi di sospensione degli aiuti medesimi (2).*

*L'art. 33, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 - che impone l'adozione della misura della sospensione del procedimento di erogazione dell'aiuto comunitario al soggetto beneficiario in presenza di semplici notizie circostanziate di indebite percezioni dell'erogazione stessa, provenienti da organismi qualificati - non si pone in contrasto con gli artt. 2, 24 e 27 Cost., essendo rilevante non già l'astratta dicotomia tra provvedimento adottato e non definitività degli accertamenti sottostanti, bensì la razionalità intrinseca della suddetta misura cautelare, specie ove si consideri che la possibilità data al beneficiario dell'aiuto di prestare idonea garanzia al fine di sbloccare la sospensione viene a bilanciare razionalmente, e quindi in senso costituzionalmente ineccepibile, l'esigenza di ordine pubblicistico, di far cessare con immediatezza la sospetta indebita percezione dell'aiuto, con l'esigenza del privato di non trovarsi ex abrupto privo delle risorse necessarie alla propria attività produttiva (3).*

(1-3) Non si rinvengono precedenti in termini.

\*

### **Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Assegnazione terreni - Assegnatario deceduto prima del riscatto - Controversie tra eredi - Competenza - Giurisdizione dell'A.G.O. (L. 29 maggio 1967, n. 379, art. 7)**

Cons. Stato, Sez. VI - 23-6-2008, n. 3135 - Barbagallo, pres.; Chieppa, est. - Agenzia regionale per lo sviluppo e servizi in agricoltura (avv. Mazzù) c. A.N. e T.A. ed altri (n.c.).

*In tema di assegnazione di terreni di riforma agraria, la controversia tra gli eredi dell'assegnatario deceduto prima dell'esercizio del riscatto, con riguardo a quello legittimato a subentrare nel rapporto, alla stregua dei criteri fissati dall'art. 7 della l. 29 maggio 1967, n. 379, attiene a posizioni di diritto soggettivo e spetta non alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ma alla cognizione del giudice ordinario (1).*

(1) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. II 13 marzo 2002, n. 591, in *Trib. amm. reg.*, 2002, I, 2123, osservando che l'istituto dell'assegnazione di terreni di riforma agraria presenta un duplice aspetto, in virtù del quale le controversie concernenti il rapporto concessorio vanno devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, mentre ogni altra questione attinente ai diritti patrimoniali discendenti dalla concessione ed aventi consistenza di diritto soggettivo, va devoluta alla giurisdizione dell'A.G.O. In senso conforme: Cass. Sez. Un. 1° giugno 1993, n. 6063, non risulta edita; 3 dicembre 1992, n. 12889, in questa Riv., 1993, 539 ed in *Foro it. Rep.*, 1992, voce *Agricoltura*, n. 94; 16 agosto 1991, n. 5831, *ivi*, 1991, medesima voce, n. 106.

La riforma della sentenza ha, peraltro, fatto salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda, secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale con sentenza 12 marzo 2007, n. 77, in *Giurisd. amm.*, 2007, III, 182.



## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Iscrizione di alcune denominazioni nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Boeuf de Bazas (IGP), Kainuun rönttönen (IGP)]. (G.U.U.E. 12 novembre 2008, n. L 301)

Dir. 2008/98/CE Parlamento europeo e Consiglio 19 novembre 2008. Rifiuti e abrogazione di alcune direttive. (G.U.U.E. 22 novembre 2008, n. L 312)

Modifica e rettifica del reg. (CE) n. 1974/2006 recante disposizioni di applicazione del reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno alla sviluppo rurale da parte del Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR). *Reg. Commissione 27 novembre 2008, n. 1175/2008*. (G.U.U.E. 28 novembre 2008, n. L 318)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Semplificazione degli adempimenti amministrativi di cui all'art. 195, comma 2, lett. *s-bis*) del d.lgs. n. 152/2006, in materia di raccolta e trasporto di specifiche tipologie di rifiuti. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 22 ottobre 2008*. (G.U. 12 novembre 2008, n. 265)

Iscrizione delle denominazione «Radicchio di Chioggia» nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 27 ottobre 2008*. (G.U. 14 novembre 2008, n. 267)

Modificazioni del decreto 21 novembre 2006, relativo alla denominazione «Ciauscolo». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 29 ottobre 2008*. (G.U. 14 novembre 2008, n. 267)

Protezione transitoria, accordata a livello nazionale, alla denominazione «Colline Pontine», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 10 novembre 2008*. (G.U. 21 novembre 2008, n. 273)

Protezione transitoria, accordata a livello nazionale, alla denominazione «Ciliegia dell'Etna», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 10 novembre 2008*. (G.U. 21 novembre 2008, n. 273)

Proposta di modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Prosciutto di Parma». (G.U. 21 novembre 2008, n. 273, suppl. ord.)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

## ABRUZZO

Provvedimenti urgenti a tutela della costa Teatina. *L.R. 10 marzo 2008, n. 2*. (B.U. 21 marzo 2008, n. 2)

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

Modifiche al regolamento applicativo della «Misura 112 - Insediamenti di giovani agricoltori» del Programma di sviluppo

rurale 2007-2013 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia emanato con d.p.r. n. 58 del 12 febbraio 2008. *D.P.R. 19 marzo 2008, n. 85*. (G.U. 2 aprile 2008, n. 14)

Regolamento applicativo della «Misura 132 - Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare» del Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, emanato con d.p.r. n. 57/pres. del 12 febbraio 2008. Approvazione di modifica. *D.P.R. 3 aprile 2008, n. 96*. (G.U. 9 aprile 2008, n. 15)

Legge regionale n. 14/2003, art. 6, comma 4. Regolamento per l'istituzione, la tenuta e l'aggiornamento degli albi dei vigneti a denominazione di origine (DO) e degli elenchi delle vigne ad indicazione geografica tipica (IGT) approvato con d.p.r. 3 marzo 2006, n. 62/Pres. Approvazione di modifiche. *D.P.R. 22 maggio 2008, n. 123*. (G.U. 4 giugno 2008, n. 23)

## PIEMONTE

Norme per la valorizzazione del paesaggio. *L.R. 16 giugno 2008, n. 14*. (B.U. 19 giugno 2008, n. 25)

## SARDEGNA

Legge-quadro in materia di consorzi di bonifica. *L.R. 23 maggio 2008, n. 6*. (B.U. 30 maggio 2008, n. 18)

## TOSCANA

Modifica della l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»). *L.R. 28 aprile 2008, n. 18*. (B.U. 7 maggio 2008, n. 13)

Modifiche al regolamento emanato con decreto del Presidente della giunta regionale 13 luglio 2006, n. 32/R (regolamento recante definizione del programma d'azione obbligatorio per le zone vulnerabili di cui all'art. 92, comma 6 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 «Norme in materia ambientale» in attuazione della direttiva del Consiglio 91/976/CEE del 12 dicembre 1991). *D.P.G.R. 21 aprile 2008, n. 17*. (B.U. 24 aprile 2008, n. 12)

## TRENINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Regolamento di esecuzione alla legge sulla tutela del paesaggio. *D.P.P. 22 ottobre 2007, n. 56*. (B.U. 11 dicembre 2007, n. 50)

## VALLE D'AOSTA

Disciplina delle cave, delle miniere e delle acque minerali naturali, di sorgente e termali. *L.R. 13 marzo 2008, n. 5*. (B.U. 22 aprile 2008, n. 17)

Modificazioni alle leggi regionali 4 settembre 2001, n. 21 (Disposizioni in materia di allevamento zootecnico e relativi prodotti), e 22 aprile 2002, n. 3 (Incentivi regionali per l'attuazione degli interventi sanitari a favore del bestiame di interesse zootecnico). *L.R. 2 aprile 2008, n. 6*. (B.U. 24 aprile 2008, n. 18)

## LIBRI

**Commento al codice dell'ambiente**, di ALBERTO GERMANÒ, EVA ROOK BASILE, FRANCESCO BRUNO e MATTEO BENOZZO, Giappichelli, Torino, 2008, pp. XVI-1148, € 105,00.

Tra i tanti lavori che hanno preso in considerazione i contenuti del d.lgs. 152/06, il «Commento al codice dell'ambiente» si distingue per completezza e chiarezza.

Non è certo facile addentrarsi tra le tante imprecisioni e incongruenze di un *corpus* normativo che, fin dalla sua gestazione, ha evidenziato molti limiti e finalità non sempre chiare.

La semplice lettura della legge delega del 2004 e l'inconsueto metodo di lavoro adottato dai «saggi» scelti dal Ministero dell'ambiente facevano già presagire cosa sarebbe accaduto dopo l'emanazione del «codice ambientale» e la vicenda dei decreti attuativi ne ha fornito la conferma.

Un testo simile non poteva inoltre rimanere in vita senza una serie di aggiustamenti, più o meno significativi, che nei primi due anni di vita hanno già raggiunto un numero ragguardevole. Tra questi, il d.lgs. 4/2008 è senz'altro il più rilevante, anche se l'intento di ricondurre entro i limiti della normativa comunitaria norme che la violavano palesemente ha trovato un limite invalicabile nella approssimazione con la quale il correttivo ha messo mano al testo originario.

Se a tutto ciò si aggiunge il corposo contributo interpretativo che, inevitabilmente, la giurisprudenza ha dovuto fornire, la completezza del lavoro degli Autori appare in tutta la sua evidenza.

Ciò nonostante, il volume offre un quadro estremamente chiaro della intera disciplina affrontando, nelle prime pagine, la non irrilevante questione della individuazione della natura del d.lgs. 152/06 e proponendo, nella parte successiva, un'articolata lettura delle singole disposizioni.

La lettura del commento e delle norme è particolarmente agevole.

L'analisi del testo non si limita, come spesso avviene, ad una semplice lettura ragionata della norma ma affronta, in modo completo, tutti gli aspetti delle singole disposizioni.

Il tutto avviene con una costante attenzione ai contributi forniti da dottrina e giurisprudenza offrendo al lettore un quadro completo e numerosi spunti per eventuali approfondimenti.

Come raramente accade, il volume riesce a coniugare in modo più che soddisfacente le esigenze di rapida consultazione e quelle di rigoroso approfondimento scientifico.

Luca Ramacci

Fulvio Di Dio

**Danno ambientale: le nuove norme**, di FABIO ANILE, Edizioni Ambiente, Milano, 2007, pp. 156, € 18,00.

Con il presente volume Fabio Anile, uno dei principali esperti in discipline civilistiche applicate al campo trasversale dell'ambiente, con scrittura sapiente e lineare, semplifica e rende accessibile la complessità della disciplina normativa afferente al sistema risarcitorio del danno ambientale.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. Testo unico ambientale o anche Codice ambientale) sono state introdotte nuove disposizioni in materia di danno all'ambiente, con cui, da un lato, si è recepita la direttiva comunitaria 35/2004/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e, dall'altro, si è abrogata, riscrivendola, la previgente disciplina sulla responsabilità per danno all'ambiente, di cui all'art. 18, legge n. 349/1986 (nella Parte IV).

Nello stesso provvedimento il legislatore ha, inoltre, lasciato ferma l'autonomia disciplina sulla bonifica dei siti contaminati (contenuta nel Titolo V, Parte IV), seppure modificandone l'approccio (da quello tabellare a quello basato sull'analisi di rischio).

L'ingresso delle nuove disposizioni nel nostro ordinamento, a far data dal 29 aprile 2006, offre, quindi, per l'Autore, il pretesto per ripercorrere le tappe che hanno caratterizzato l'evoluzione della disciplina sul danno ambientale in Italia.

Le nuove norme determinano profondi cambiamenti nella

qualificazione giuridica del danno ambientale e della stessa natura giuridica dell'oggetto di tutela, l'«ambiente», e delineano uno scenario di soggetti legittimati, ruoli e procedure, profondamente mutato rispetto a quello precedente incardinato sullo «storico» art. 18 della legge n. 349/1986 (ora abrogato, salvo il comma 5).

Con l'intento di fornire un agile strumento di consultazione, si capisce fin dalle prime pagine che non è stato possibile esaminare a fondo le tante problematiche giuridiche connesse al regime di cui all'art. 18, ma ne sono state illustrate le principali, nel tentativo di individuare quegli elementi di novità che caratterizzano la novella legislativa.

La trattazione è stata dunque, molto saggiamente, divisa in due tranne.

Nella prima parte, «Dalla legge n. 349/1986 al d.lgs. n. 152/2006: i primi 20 anni del danno ambientale», sono state sinteticamente ripercorse le origini della nozione di «ambiente» e di «danno ambientale», alla luce della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, fino all'adozione della prima disciplina sul danno ambientale, introdotta dall'art. 18 della legge n. 349/1986, illustrando alcune delle problematiche sorte in sede di applicazione.

In seguito, è stato preso in considerazione l'impatto che ha avuto sull'art. 18 della legge n. 349/1986 la disciplina sulla bonifica dei siti contaminati (introdotta dall'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997 e dall'art. 58 del d.lgs. 152/1999), nonché le disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2006, con cui si è data una prima attuazione alla disciplina contenuta nella direttiva comunitaria 35/2004/CE.

La seconda parte, «La nuova disciplina sul danno ambientale contenuta nel d.lgs. n. 152/2006», è stata invece interamente dedicata all'illustrazione e all'esame della nuova disciplina sulla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente, contenuta nella Parte VI del d.lgs. n. 152/2006, anche in rapporto a quella – autonoma – sulla bonifica dei siti contaminati, contenuta nella Parte IV dello stesso testo normativo: a questo riguardo, l'Autore ne esamina in particolare specifici profili, che appaiono d'interesse in sede di prima applicazione, come testimoniato dalle recenti pronunce della Cassazione e dei T.A.R., opportunamente riportate nell'appendice del libro.

Alla fine, sia pure con tutti i limiti di una trattazione sintetica, l'Autore ci fornisce una prima valutazione sulla bontà del nuovo regime della responsabilità per danni all'ambiente, individuando quelle aree che richiedono un nuovo e più meditato approccio da parte del legislatore.

**La nuova valutazione di impatto ambientale**, di ALFREDO SCIALÒ - PAOLO COSTANTINO, Edizioni DEI, Roma, 2008, pp. 224, € 29,00.

Nell'ambito della nuova collana di approfondimento delle tematiche giuridiche connesse alla tutela ambientale edita dalla DEI, segnaliamo il recente e interessante volume dedicato alla «Nuova valutazione di impatto ambientale», a firma di Alfredo Scialò e Paolo Costantino.

Gli Autori, con il loro lavoro, prendendo le mosse dall'origine «comunitaria» della VIA, ripercorrono, in modo chiaro ed il più esauriente possibile, il nuovo *iter* procedimentale della valutazione d'impatto ambientale delineato dal recente d.lgs. 4/2008 (che ha integralmente «riscritto» la parte II del Codice dell'ambiente, modificando in maniera sostanziale il precedente regime procedurale).

Il testo, dopo aver individuato l'ambito applicativo della VIA e le Autorità competenti a presiedere tale procedura (cap. I), esamina, puntualmente, le varie articolazioni del nuovo *iter* amministrativo (cap. II), nonché le possibili «connessioni» tra quest'ultimo e gli altri procedimenti valutativi di impatti ambientali (cap. III).

Particolarmente indovinata appare la tecnica redazionale seguita dagli Autori, i quali, oltre a fornire un'utile schematizzazione per singole «fasi» della procedura VIA (la cui trattazione è, infatti, suddivisa nei seguenti paragrafi: «fase preliminare», «fase introduttiva», «fase istruttoria» e «fase conclusiva») vivacizzano il testo, e

quindi la relativa lettura, confrontando le novità procedurali introdotte dal d.lgs. 4/2008 con le regole abrogate e sostituite (le quali, peraltro, sono tutt'oggi di interesse per gli operatori, poiché possono continuare a trovare applicazione per tutti i non pochi procedimenti VIA avviati prima dell'entrata in vigore del codice ambientale ovvero della sua riforma) ed evidenziando – a seconda dei casi – i pregi, i limiti e le prospettive applicative delle nuove norme.

Ugualmente degno di apprezzamento è lo sforzo di ipotizzare, prendendo lo spunto da un dato normativo ancora privo di applicazione, le ipotizzabili modalità di coordinamento e integrazione tra la nuova VIA e le altre procedure autorizzatorie ambientali (VAS, valutazione di incidenza, AIA).

Ad arricchire un lavoro già di per sé fluido e armonioso nello spiegare ogni passaggio della procedura, vi è anche una ragionata selezione delle pronunce più significative ed illuminanti nell'ambito di ciascuno dei «passaggi» procedurali di volta in volta affrontato.

Completano il tutto una breve ma utile appendice, anche su supporto informatico, della principale modulistica occorrente per l'avvio e lo svolgimento di una corretta procedura VIA ed una raccolta della principale normativa di riferimento, sempre di aiuto per riscontrare le disposizioni citate nel testo.

Si tratta, in conclusione, di un volume che per la sua «confezione» riveste, senza dubbio, una duplice valenza tecnica e divulgativa, potendo perciò costituire un utile strumento sia per gli operatori (ingegneri, architetti, geologi, avvocati, pubbliche amministrazioni etc.) chiamati, per esigenze professionali, ad applicare la normativa VIA, sia per quanti altri vogliono approfondire la conoscenza di una procedura della quale sempre più spesso si legge sugli organi di stampa, ma le cui potenzialità garantistiche di tutela dell'ambiente sono, ai più, ancora poco note.

Andrea Ferruti

**Aleatorietà e imposizione** (Contributo allo studio dell'alea nelle imposte sui redditi), di MARIO CARDILLO, Cacucci Editore, Bari, 2006, pp. 430, s.i.p.

Mario Cardillo, componente del Comitato di redazione ed assiduo collaboratore di questa Rivista, è l'autore dell'interessante e ponderoso volume sulla «Aleatorietà e imposizione» che, come è fatto palese dallo stesso titolo, intende offrire un *contributo allo studio dell'alea nelle imposte sui redditi*.

L'A. prende le mosse da una ricostruzione storica del concetto di rischio qualificato al fine di individuare il ruolo dell'alea nell'ordinamento giuridico ed il conseguente rilievo ai fini dell'imposizione diretta; nel diritto tributario, invero, l'alea si collega alla questione del concetto di reddito, in quanto assumono carattere reddituale i proventi che rivestono carattere straordinario e non si trovano in rapporto diretto con un'attività economica del soggetto passivo d'imposta.

L'esame viene approfondito partendo dalle origini storiche della classificazione dei redditi sulla base della fonte produttiva

nel sistema dell'imposta di ricchezza e dalla diversa prospettiva che tale istituto assume in un'imposizione a carattere personale; si passa, poi, all'individuazione della natura reddituale dei proventi aleatori per giungere alla delimitazione del rapporto esistente tra il reddito aleatorio, quale generico introito reddituale, e le complessive entrate del soggetto passivo.

Successivamente, vengono prese in esame le singole fattispecie reddituali previste nel t.u. delle imposte sui redditi, al fine di individuare la disciplina degli elementi aleatori e il criterio di imposizione seguito dal legislatore.

In tale contesto, particolare attenzione viene dedicata ai redditi d'impresa, con specifico riguardo all'imposizione delle sopravvenienze attive che costituiscono una figura emblematica dei proventi aleatori. In stretta conseguenza logica, si affronta la problematica dell'imputazione temporale; tali sopravvenienze, infatti, si trovano generalmente in diretto collegamento con un sistema impositivo ispirato al principio di competenza, anche se possono talora ravvisarsi in categorie reddituali ispirate al principio di cassa.

La completa e diffusa esposizione dell'A. è corredata di una bibliografia che consta di poco meno di trenta pagine, segno evidente dell'accuratezza della ricerca intesa a conoscere l'opinione di tutti coloro che in qualsiasi modo si sono occupati della materia; spicca, tra le opere consultate, il libro di Carlo Ilarione Petitti «Del giuoco del lotto considerato nei suoi effetti nazionali, politici ed economici» di oltre ottocento pagine, edito postumo a Torino nel 1853.

Petitti, componente della Sezione «Finanza» del Consiglio di Stato albertino, di cui per un certo periodo svolse anche le funzioni di presidente, ha preso in esame la legislazione sul giuoco del lotto del Regno di Sardegna e di altri Stati, non solo europei, ma non per una condivisione della malsana abitudine, bensì per fornire «utili ammaestramenti» ai governanti e ai cittadini sulla perniciosità del dannoso balzello e propugnare la necessità della sua abolizione; non disconosce, tuttavia, i benefici economici che derivano allo Stato dallo svolgimento del lotto ed auspica che il risanamento del bilancio porti alla soppressione del giuoco. Per la ritenuta immoralità del lotto, gli interventi legislativi che si sono susseguiti al riguardo nel tempo non mancano di affermare che il lotto veniva mantenuto «provvisoriamente» ma tale carattere non si rinviene più a partire dal r.d.l. 19 ottobre 1938, n. 1933, convertito dalla l. 5 giugno 1939, n. 973, ed attualmente, segno evidente dei tempi che ravvisa nel lotto uno svago e non un vizio, l'estrazione del lotto che precedentemente si effettuava una volta alla settimana, ha una cadenza trisettimanale.

Il saggio del prof. Cardillo, in conclusione, merita di essere segnalato per l'originalità del tema svolto per cui viene a colmare una lacuna nella dottrina tributaria che pure, sotto molteplici aspetti, si rivela copiosa e talora sovrabbondante; ulteriore ed essenziale pregio va ascritto alla sistemazione organica della materia, trattata sempre con ampi e puntali riferimenti alla dottrina e giurisprudenza nel particolare settore, che consente di rinvenire nell'A. non comuni doti di attento studioso ed acuto esegeta.

Domenico La Medica