

DIRITTO
E
GIURISPRUDENZA
AGRARIA,
ALIMENTARE
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **3**

MARZO 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 o www.edizionitellus.it - E-mail: rivistadga@edizionitellus.it

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

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*.

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

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

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

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

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



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

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



CONFINDUSTRIA

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

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

FULVIO DI DIO: Achille e la tartaruga, ovvero: il futuro dell'efficienza energetica in Italia..... 163

VINCENZO MUSACCHIO: Commercio internazionale di specie protette e responsabilità penale dell'impresa in ambito europeo..... 168

OPINIONI E COMMENTI

NICOLETTA RAUSEO: La Corte di cassazione e la questione dell'equo canone in materia di affitto di fondi rustici 171

NOTE A SENTENZA

PATRIZIA MAZZA: Sulla modalità di stabulazione dei vitelli 176

DOMENICO BELLANTUONO: Il premio di non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e l'obbligo del produttore di espletare l'attività nell'azienda iniziale per ottenere il prelievo supplementare 179

OSCAR CINQUETTI: Ancora un esempio di buona volontà dei giudici di merito 184

LEONARDO MAZZA: L'attività del veterinario fra stato di necessità ed esercizio di un diritto 185

IVAN CIMATTI: Sulla non applicabilità della norma di cui all'art. 412 *bis* al rito processuale agrario 188

CARLO GATTA: La retribuzione imponible ai fini del pagamento dei contributi agricoli dovuti, per gli operai a tempo determinato, per gli anni 1996 e 1997, dalle imprese operanti nel Mezzogiorno..... 191

CLAUDIO SABBATINI: Sulla nozione di scarico..... 193

STEFANO DI PINTO: Illecito smaltimento di rifiuti e disastro «innominato» (art. 434 c.p.)..... 195

ALESSANDRA COVIELLO: Abbandono di rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi..... 199

LUISA TALDONE: Sequestro preventivo di merce adulterata . 203

GIOVANNA CROSETTI: L'assistenza sindacale nelle affittanze agrarie..... 206

GIUSEPPE DISABATO: Servitù di sorvolo ed impianti eolici: la giurisprudenza al bivio tra antico e moderno 207

RASSEGNA

GIUSEPPE FERRARA: Rassegna di fiscalità agraria 210

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Tutela penale delle acque dall'inquinamento - Scarichi provenienti da un autolavaggio - Assimilabilità agli scarichi d'acque reflue industriali - Modifiche introdotte alla nozione di «scarico» dal d.lgs. n. 4 del 2008 - Irrilevanza - Ragioni. *Cass. Sez. III Pen. 2 luglio 2008, n. 26543*, con nota di C. SABBATINI 192

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Produzione olio di oliva - Aiuti comunitari - Riconoscimento del frantoio - Ritardato o mancato invio delle prescritte comunicazioni mensili - Revoca del riconoscimento - Obbligatorietà - Applicazione alternativa di sanzione pecuniaria - Esclusione. *T.A.R. Marche, Sez. I 14 maggio 2008, n. 278 (M)*..... 221

ANIMALI

Animali - Direttiva 91/629/CEE - Decisione 97/182/CE - Allevamento di vitelli - Recinti individuali (stalli) - Divieto di legare i vitelli - Significato del verbo «legare» - Materiale e lunghezza della legatura - Diformità fra versioni linguistiche - Interpretazio-

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

	pag.		pag.
ne uniforme. <i>Corte di giustizia CE, Sez. VII 3 aprile 3008, in causa C-187/07</i> , con nota di P. MAZZA	175	sione del vecchio tracciato ferroviario - Irrilevanza - Fondamento. <i>Cass. Sez. I Civ. 10 novembre 2008, n. 26899 (M)</i>	219
Animali - Stato di necessità - Nozione - Danno grave alla persona. <i>Cass. Sez. III Civ. 5 settembre 2008, n. 22365</i> , con nota di L. MAZZA	185	PREVIDENZA SOCIALE	
CACCIA E PESCA		Previdenza sociale - Contributi assicurativi - Contributi agricoli per le imprese operanti nel Mezzogiorno - Retribuzione imponibile - Fissazione con accordi di riallineamento ex art. 5, comma 4, d.l. n. 510 del 1996, convertito, con modificazioni, nella legge n. 608 del 1996 - Norma di interpretazione autentica retroattiva - Estensione alle imprese agricole con l'art. 23 della legge n. 196 del 1997 - Configurabilità - Incidenza dell'art. 4 del d.lgs. n. 146 del 1997 - Esclusione. <i>Cass. Sez. Lav. 12 giugno 2008, n. 15794</i> , con nota di C. GATTA	190
Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio - Caccia a cinghiale e capriolo - Termini difformi da normativa statale e regionale - Condizioni per le modificazioni - Assenza - Illegittimità. <i>T.A.R. Liguria, Sez. II 26 giugno 2008, n. 1405 (M)</i>	221	Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Servizio per i contributi - Elenchi - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Iscrizione negli appositi elenchi - Necessità - Prova della fattispecie lavorativa - Onere gravante sul lavoratore - Prova contraria dell'INPS - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità. <i>Cass. Sez. Lav. 7 novembre 2008, n. 26816 (M)</i>	219
Caccia e pesca - Caccia - Azienda faunistico venatoria - Istituzione - Regione Friuli-Venezia Giulia - Art. 16, legge n. 157 del 1992 - Mancata richiesta parere I.N.F.S. - Illegittimità. <i>T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 1° settembre 2008, n. 501 (M)</i>	221	PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO	
CONTRATTI AGRARI		Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Ricorso per risarcimento danni - Responsabilità extracontrattuale - Latte - Prelievo supplementare - Quantitativo di riferimento - Produttore che ha sottoscritto un impegno di non commercializzare - Obbligo di produrre nell'azienda SLOM iniziale - Art. 3 bis del regolamento (CEE) n. 1546/88, come modificato dal regolamento (CEE) n. 1039/89 - Formulazione falsamente ambigua della disposizione applicabile - Principio della certezza del diritto. <i>Tribunale di primo grado CE, Sez. II 28 giugno 2008, in causa T-4/98</i> , con nota di D. BELLANTUONO	176
Contratti agrari - Affitto - Determinazione del canone di affitto - Rivalutazione - Rinnovazione tacita. <i>Cass. Sez. III Civ. 14 novembre 2008, n. 27265</i> , con commento di N. RAUSEO	181	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione - Adulterazione di sostanze alimentari - Frode in commercio - Sequestro preventivo - <i>Fumus commissi delicti</i> . <i>Cass. Sez. I Pen. 24 gennaio 2008, n. 3957</i> , con nota di L. TALDONE	203
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Canone - Mancato accordo - Determinazione giudiziaria - Possibilità. <i>Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. 18 ottobre 2004, n. 2665</i> , con nota di O. CINQUETTI...	182	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari (in genere) - Reati - Ipermercato - Soggetti responsabili - Individuazione - Fattispecie: responsabile del reparto macelleria. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 giugno 2008, n. 22112 (M)</i>	220
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Equo canone - Artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982 - Illegittimità costituzionale - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 14 novembre 2008, n. 27264</i> , con nota di O. CINQUETTI	182	Produzione, commercio e consumo - Reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio - Delitti contro l'industria e il commercio - Frode nell'esercizio del commercio - Vendita di distillato con gradazione alcolica inferiore a quella indicata sull'etichetta - Estensione dello scarto all'intero lotto - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 19 maggio 2008, n. 19992 (M)</i>	220
Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Condizione di proponibilità della domanda - Configurabilità - Omissione - Conseguenze - Rilevabilità anche d'ufficio nel corso del giudizio di merito - Sussistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 15 luglio 2008, n. 19436</i> , con nota di I. CIMATTI	187		
Contratti agrari - Contratti in deroga alle norme vigenti - Validità e presupposti - Necessaria assistenza delle organizzazioni sindacali - Caratteri. <i>Corte d'app. Bologna, Sez. spec. agr. 3 luglio 2008, n. 1090</i> , con nota di G. CROSETTI	205		
ESPROPRIAZIONE P.P.U.			
Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Area sita in fascia di rispetto ferroviario - Espropriazione - Indennità - Criteri previsti per l'espropriazione di terreni agricoli - Applicazione - Risalente dismis-			

	pag.		pag.
SANITÀ PUBBLICA			
Sanità pubblica - Reato di disastro - Elementi costitutivi - Fattispecie di disastro ambientale. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 febbraio 2008, n. 9418</i> , con nota di S. DI PINTO	195	Sanità pubblica - Rifiuti - Ordinanza di rimozione e smaltimento dei rifiuti - Competenza del sindaco - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061 (M)</i>	221
Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Conferimento a terzi non autorizzati - Reato previsto dall'art. 51, comma 2 del d.lgs. n. 22 del 1997 - Responsabilità del detentore - Configurabilità - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 febbraio 2008, n. 6101</i> , con nota di A. COVIELLO	197	Sanità pubblica - Rifiuti - Ordinanza sindacale di rimozione - Obbligo del proprietario del fondo - Sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa - Accertamenti effettuati in contraddittorio con gli interessati - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061 (M)</i>	221
Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti speciali e tossici - Ordine di smaltimento - Successiva rimozione dei rifiuti - Sopravvenuta carenza di interesse - Condizioni. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I 22 febbraio 2008, n. 460</i> , con nota di A. COVIELLO	197	Sanità pubblica - Rifiuti - Ordinanza sindacale di rimozione - Preventiva comunicazione dell'avvio del procedimento - Necessità - Comunicazione telefonica - Insufficienza. <i>Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061 (M)</i>	221
Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti speciali e tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Proprietario del fondo - Condizioni. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I 22 febbraio 2008, n. 460</i> , con nota di A. COVIELLO	197	SERVITÙ	
Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Proprietario del fondo - Condizioni. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. dist. Brescia 5 febbraio 2008, n. 39</i> , con nota di A. COVIELLO.....	197	Servitù - Servitù coattive - Servitù di sorvolo - Impianti eolici. <i>T.A.R. Puglia - Bari 19 ottobre 2008, n. 2459</i> , con nota di G. DISABATO	207
Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Condizioni - Responsabilità dell'inquinamento - Necessità. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. dist. Brescia 5 febbraio 2008, n. 39</i> , con nota di A. COVIELLO	197	MASSIMARIO	
Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti pericolosi - Accertamento della pericolosità - Decisione CE del 3 gennaio 2000, n. 532 - Criteri - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 aprile 2008, n. 14750 (M)</i>	220	- <i>Giurisprudenza civile</i>	219
Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Attività di recupero autorizzata - Ricezione di rifiuti da intermediario non autorizzato - Concorso nel reato per attività di intermediazione/ trasporto non autorizzate - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 2 luglio 2008, n. 26526 (M)</i> ...	220	- <i>Giurisprudenza penale</i>	220
Sanità pubblica - Rifiuti - Inottemperanza all'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti - Reato previsto dall'art. 14, d.lgs. n. 22 del 1997 - Area sottoposta a sequestro - Inesigibilità della condotta - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 aprile 2008, n. 14747 (M)</i>	220	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	221
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	222
		- <i>nazionale</i>	222
		- <i>regionale</i>	222
		LIBRI	
		A. CIMELLARO, M. BUSÀ: Le valutazioni ambientali VIA - VAS - AIA/IPPC; P. TAMBURINI, M. ARGANINI: Acque e difesa del suolo; C. IRENZE, P. COSTANTINO: Rifiuti e bonifica dei siti inquinati; A. CIMELLARO, R. MAGLI: Aria ed emissioni in atmosfera (A. Savini) .	223
		T. AUTIERI, M. DE PAOLIS, M.V. LUMETTI, S. ROSSI: Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio (F. Di Dio).....	223

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2004			GIUGNO		
<i>OTTOBRE</i>			3	Cass. Sez. III Pen. n. 22112 (M)	220
18	Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. n. 2665	182	12	Cass. Sez. Lav. n. 15794	190
2008			26	T.A.R. Liguria, Sez. II n. 1405 (M)	221
<i>GENNAIO</i>			28	Trib. primo grado CE, Sez. II in causa T-94/98	176
24	Cass. Sez. I Pen. n. 3957	203	LUGLIO		
<i>FEBBRAIO</i>			2	Cass. Sez. III Pen. n. 26526 (M)	220
5	T.A.R. Lombardia, Sez. dist. Brescia n. 39	197	2	Cass. Sez. III Pen. n. 26543	192
7	Cass. Sez. III Pen. n. 6101	197	3	Corte d'app. Bologna, Sez. spec. agr. n. 1090	203
22	T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I n. 460	197	15	Cass. Sez. III Civ. n. 19436	187
29	Cass. Sez. III Pen. n. 9418	195	AGOSTO		
<i>APRILE</i>			25	Cons. Stato, Sez. V n. 4061 (M)	221
3	Corte di giustizia CE, Sez. VII in causa C-187/07	175	SETTEMBRE		
9	Cass. Sez. III Pen. n. 14747 (M)	220	1	T.A.R. Friuli-Venezia Giulia n. 501 (M)	221
9	Cass. Sez. III Pen. n. 14750 (M)	220	5	Cass. Sez. III Civ. n. 22365	185
<i>MAGGIO</i>			OTTOBRE		
14	T.A.R. Marche, Sez. I n. 278 (M)	221	19	T.A.R. Puglia - Bari n. 2459	207
19	Cass. Sez. III Pen. n. 19992 (M)	220	NOVEMBRE		
			7	Cass. Sez. Lav. n. 26816 (M)	219
			10	Cass. Sez. I Civ. n. 26899 (M)	219
			14	Cass. Sez. III Civ. n. 27264	182
			14	Cass. Sez. III Civ. n. 27265	181

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

PARTE I - DOTTRINA

Achille e la tartaruga, ovvero: il futuro dell'efficienza energetica in Italia

PARTE I

di FULVIO DI DIO

1. Una nuova stagione di regolamenti edilizi con obiettivi energetici e ambientali. - 2. Contesto e quadro normativo di riferimento. - 3. La confusione normativa in materia - 4. Fonti rinnovabili in edilizia e semplificazione amministrativa. - 5. La nuova edilizia frontiera del cambiamento. - 6. Obiettivi chiari e nuove idee per il recupero energetico.

1. - Risparmio energetico e tutela dell'ambiente, prestazioni ed efficienza, Protocollo di Kyoto e sostenibilità sono concetti ormai diffusamente utilizzati in numerosi contesti e in differenti situazioni, tanto da avere ormai varcato l'ambito strettamente scientifico e tecnico ed essere entrati nel linguaggio quotidiano.

In particolare, espressioni proprie del settore edile, quali «prestazioni energetiche degli edifici», «certificazione degli edifici», «edilizia sostenibile» e molte altre ad esse collegate, appartengono al vocabolario di molti, anche se frequentemente sono adoperate in modo non del tutto appropriato e con accezioni non sempre corrette.

D'altra parte è pur vero che ciascuna di queste espressioni riconduce e sintetizza, semplificandole ai minimi termini, problematiche molto complesse (rispetto dell'ambiente, salvaguardia degli ecosistemi, ecc.), che concretamente coinvolgono tutti: governi, istituzioni, operatori del settore, singoli cittadini. Ancor più e soprattutto coinvolgono le generazioni future che erediteranno le conseguenze delle decisioni e dei comportamenti assunti dai loro predecessori.

È sufficiente citare allora solo pochi dati per filtrare nella giusta ottica il problema e ricordare ciò di cui si sta parlando.

Secondo lo studio Misa-2, svolto tra il 1996 e il 2002 in tutta Italia e finanziato dai Ministeri della salute e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (1), sarebbero almeno 10.000 i morti da smog ogni anno nel nostro

Paese. Ma quanti sono i Comuni che mettono al centro della propria azione la lotta all'inquinamento atmosferico?

Oppure pensiamo al tema dei cambiamenti climatici: è ormai quasi certo che l'Italia non sarà in grado di rispettare gli accordi del Protocollo di Kyoto (2), che impegna i Paesi industrializzati a ridurre le emissioni di gas serra in media del 5,2 per cento per il periodo 2008-2012 rispetto ai livelli del 1990. Invece di diminuire del 6,5 per cento rispetto al 1990 le emissioni italiane sono aumentate del 12,1 per cento in quindici anni (3).

Come cercheremo di dimostrare con questo contributo, in gran parte prendendo a prestito le risultanze del primo rapporto dell'Osservatorio nazionale regolamenti edilizi per il risparmio energetico (4), il settore edilizio può essere il terreno ideale per l'innovazione e la sperimentazione tecnologica, in grado di contribuire alla riduzione delle emissioni responsabili dei cambiamenti climatici. In mancanza di una politica nazionale univoca per la promozione delle fonti rinnovabili e il risparmio energetico, vedremo così quanto quanto contano le scelte e le normative adottate dalle amministrazioni locali.

Bisogna guardare al territorio, per capire infatti qualcosa del nuovo scenario energetico che le fonti rinnovabili e le tecnologie del risparmio permettono oggi di costruire. E i regolamenti edilizi costituiscono proprio uno dei migliori indicatori di questo processo (5).

(1) Ministero della salute, *Ricerca Misa-2 sulle conseguenze dell'inquinamento dell'aria sulla salute umana in Italia*, in <http://www.epicentro.iss.it/temi/ambiente/sintesiMisa.pdf>.

(2) La Convenzione di Kyoto e la relativa delibera CIPE n. 137/98 del 19 novembre 1998, *Linee guida per le politiche e le misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas di serra*, fissa l'obiettivo di riduzione delle emissioni climateranti del 6,5 per cento tra il 2008 e il 2012, rispetto al bilancio delle emissioni del 1990.

(3) Ciò significa anche che il nostro Paese, con tutta probabilità, dovrà pagare delle sanzioni alquanto salate: oggi sulla borsa delle emissioni la CO₂ viene pagata sui 20 euro alla tonnellata e noi siamo lontani dagli obiettivi di Kyoto per circa 100 milioni di tonnellate. V. D. BIANCHI (a cura di), *Ambiente Italia 2008. Scenario 2020: le politiche energetiche dell'Italia*, Milano, 2008.

(4) Presentato in ottobre 2008 al SAIE di Bologna da Legambiente e dall'Istituto di ricerca Cresme, con il titolo *Analisi dei regolamenti edilizi comunali, delle linee guida provinciali e delle normative regionali in materia di risparmio ed efficienza energetica e produzione di energia da fonti alternative a quelle fossili*, il primo rapporto dell'Osservatorio ha catalogato l'esperienza di alcune centinaia di Comuni che si sono già messe in moto con provvedimenti che hanno aperto la strada alla diffusione di pannelli solari termici e fotovoltaici, che hanno reso più semplice intervenire per realizzare impianti di riscaldamento più efficienti, per avere

un migliore isolamento degli edifici, una più efficiente gestione dell'acqua.

(5) La fotografia elaborata dall'Osservatorio nazionale sui regolamenti edilizi e sulle esperienze di risparmio energetico (O.N.R.E.) consente di capire in maniera capillare quanto sta succedendo nei Comuni italiani. Ed è importante, proprio perché mette in evidenza quanto oggi le possibilità di intervento siano ampie e diversificate tra interventi diversissimi: miglioramento dei rendimenti energetici degli edifici, più moderni ed efficienti impianti, contributo delle fonti rinnovabili ai fabbisogni termici ed elettrici. Già solo questa novità è spiazzante, perché siamo abituati a ragionare di energia con il pregiudizio che la risposta possa venire solo da una fonte (petrolio, gas, carbone, nucleare) e comunque a guardare all'edificio in termini di punto di arrivo e consumo di un'energia prodotta altrove. Quello che invece si viene profilando è uno scenario in cui, attraverso una profonda innovazione nel modo di progettare, costruire e gestire gli edifici, non solo si potrà ridurre significativamente la domanda elettrica e termica civile, ma addirittura una parte dell'energia verrà prodotta dagli edifici e consumata o scambiata con la rete. L'esperienza degli interventi realizzati in molti Comuni italiani in questi anni, spinta da regolamenti edilizi di nuova generazione, è interessante proprio perché ha prodotto risultati, ha dato una risposta molto «concreta» ai problemi di costo dell'energia delle famiglie. E sembra aprire una prospettiva in cui diventa possibile ragionare del settore edilizio come di un terreno di innovazione e sperimentazione.

A partire da queste esperienze si può ragionare, guardando al settore delle costruzioni in Italia, di come ridurre i consumi legati agli usi civili, soprattutto perché rappresentano circa il 50 per cento dei consumi elettrici e il 33 per cento dei consumi energetici totali (6).

L'Unione europea ha fissato degli obiettivi al 2020, che riguardano le emissioni di anidride carbonica (-20 per cento), l'efficienza energetica (miglioramento del 20 per cento), le fonti rinnovabili (20 per cento dei consumi). *Target* vincolanti per tutti i Paesi membri e che potranno essere conseguiti solo coinvolgendo il settore edilizio.

I regolamenti edilizi rappresentano, pertanto, uno snodo delicatissimo di azione amministrativa, in cui si incrociano le competenze in materia di urbanistica, edilizia ed energia di Stato, Regioni e Comuni; in cui le esperienze degli Enti locali si sono aperte la strada dentro un quadro normativo complicato e incompleto.

È però significativo sottolineare che alcune delle esperienze più interessanti, come il solare termico obbligatorio nei nuovi interventi e la certificazione energetica degli edifici con uno *standard* minimo di rendimento energetico, siano state sperimentate con successo nei Comuni, prima di diventare norme nazionali e soprattutto siano state realizzate senza incentivi, sia in Italia – dove sono decine i regolamenti edilizi in cui il solare termico è obbligatorio e deve soddisfare almeno il 50 per cento del fabbisogno di acqua calda sanitaria – che in Spagna (7).

Per allargare la diffusione di questi interventi non si può eludere un problema che è evidente per gli operatori del settore. Infatti, in questo momento il messaggio che arriva dal legislatore in materia di innovazione energetica in edilizia appare, purtroppo, per molti versi contraddittorio.

2. - Se, da un lato, le direttive europee sono chiarissime nello spingere una profonda innovazione [la 2002/91/CE per l'efficienza energetica in edilizia (8), la 2001/77/CE per la diffusione delle fonti rinnovabili (9)], dall'altro il recepimento delle stesse nel sistema normativo italiano (10) è ancora incompleto.

Per capire meglio il perché e, nel contempo, per rianodare i fili della memoria storico giuridica sull'argomento, in Italia si può rintracciare una parvenza di politica che cominci ad affrontare le problematiche del settore energeti-

co, in particolare, come nel nostro caso, in tema di contenimento dei consumi termici negli edifici, soltanto nel 1976, con la prima legge a livello nazionale (11) per regolamentare, negli edifici pubblici o privati, «le caratteristiche di prestazione dei componenti, la installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici per il riscaldamento degli ambienti e per la produzione di acqua calda per usi igienici e sanitari, alimentati da combustibili solidi, liquidi o gassosi» (12).

Con la medesima normativa sono state stabilite le caratteristiche di isolamento termico degli edifici di nuova costruzione od oggetto di ristrutturazione, in cui era prevista l'installazione di un impianto termico di riscaldamento degli ambienti.

Successivamente, la materia è stata riorganizzata e aggiornata con la legge quadro n. 10/1991 (13), con cui sono stati introdotti principi innovativi e nuovi strumenti operativi. Cambiano, infatti, dal punto di vista della progettazione termica, l'approccio metodologico e gli aspetti da considerare: unitamente alle caratteristiche dell'involucro edilizio devono essere considerate anche le caratteristiche ambientali e impiantistiche che influenzano il bilancio termico dell'edificio (14).

Tra gli strumenti operativi, inoltre, di notevole interesse è la certificazione energetica degli edifici (15), introdotta proprio allo scopo sia di disporre di un documento per riassumere le prestazioni energetiche del sistema edificio-impianto, sia, indirettamente, di avviare un processo di promozione del contenimento dei consumi energetici nel settore edilizio (16).

Dal punto di vista operativo, negli anni successivi all'emanazione della legge n. 10/1991, sono mancate le modalità per rendere la certificazione energetica degli edifici concreta e operante, nonostante, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, avrebbe dovuto essere emanato opportuno decreto per regolamentare l'argomento (17).

Conseguentemente, non è stato possibile applicare l'art. 30 della legge n. 10/1991 e sono stati vanificati gli intenti e gli effetti positivi prospettati dall'adozione di questo strumento.

Il ritardo nell'emanazione dei decreti attuativi della legge n. 10/1991, indispensabili per renderla pienamente

(6) Ministero dello sviluppo economico, *Bilancio energetico nazionale 2005*, in http://dgerm.sviluppoeconomico.gov.it/dgerm/ben/ben_2005.pdf.

(7) Un caso esemplare è quello dell'*Ordenanza Solar* di Barcellona – la modifica al regolamento edilizio che ha introdotto nel 2000 l'obbligo, senza incentivi, di installazione in tutti i nuovi interventi edilizi del solare termico – che ha avuto un effetto emulazione da parte di numerose città, fino a entrare nel 2006 nel Codice edilizio tecnico (CTE), con l'obbligo di produrre dal 30 al 70 per cento di acqua calda per uso domestico con l'energia solare di tutti i nuovi edifici che verranno realizzati in Spagna. Per far comprendere l'entità del risparmio prodotto a Barcellona, si è passati da 1.650 mq installati nel 2000 a 39.741 mq a fine 2007, evitando così l'emissione di 7.000 tonnellate di CO₂ e una riduzione dei consumi energetici pari al fabbisogno per il riscaldamento dell'acqua calda sanitaria di una città di 75 mila abitanti.

(8) Direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2002 sul rendimento energetico nell'edilizia, pubblicata nella *G.U.C.E. L 1* del 4 gennaio 2003.

(9) Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, pubblicata nella *G.U.C.E. L 283* del 27 ottobre 2001.

(10) Avvenuto con il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 192, *Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia*; il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*; il d.lgs. 29 dicembre 2006, n. 311, *Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, recante attuazione della direttiva 2002/91/CE, relati-*

va al rendimento energetico nell'edilizia. Per un approfondimento di queste tematiche, si rinvia a G. Losiro, *Prestazioni energetiche e certificazione degli edifici*, Milano, 2007.

(11) L. 30 aprile 1976, n. 373, dal titolo *Norme per il contenimento del consumo energetico per usi termici negli edifici*, pubblicata nella *G.U. 7* giugno 1976, n. 148.

(12) *Ibidem*, Capo I – Ambito di applicazione della legge, art. 1.

(13) L. 9 gennaio 1991, n. 10, dal titolo *Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia*, pubblicata nella *G.U. 16* gennaio 1991, n. 13, suppl. ord.

(14) Il progettista deve considerare, nella valutazione del bilancio termico dell'edificio, fattori di tipo ambientale, tipologico, tecnico-costruttivo e impiantistico.

(15) Legge n. 10/1991, Titolo II, art. 30, *Certificazione energetica degli edifici*.

(16) Questi provvedimenti legislativi, completati e integrati dai numerosi decreti e regolamenti attuativi emanati in tempi successivi, hanno posto in quegli anni l'Italia in primo piano in Europa e hanno preceduto norme simili di altre Nazioni, nonché costituito un punto di riferimento per la formulazione delle direttive dell'Unione europea. Nel 1990, infatti, la certificazione energetica degli edifici era prevista, seppur come atto volontario, in pochissime Nazioni europee e, come documento obbligatorio, soltanto in Danimarca.

(17) «Art. 30 – Certificazione energetica degli edifici. 1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Presidente della Repubblica, (...) sono emanate norme per la certificazione energetica degli edifici. Tale decreto individua tra l'altro i soggetti abilitati alla certificazione».

operativa, è confermato dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del decreto attuativo dell'art. 4, commi 1 e 2 (18).

Qualche anno fa, con l'adozione a livello comunitario della direttiva sul rendimento energetico in edilizia, il Parlamento europeo ha avvertito «l'esigenza di uno strumento giuridico complementare che sancisca interventi più concreti al fine di realizzare il grande potenziale di risparmio energetico tuttora inattuato e di ridurre l'ampio divario tra le risultanze dei diversi Stati membri in questo settore» (19).

Di conseguenza, anche in Italia con il d.lgs. n. 192/2005 si è inteso procedere a introdurre modifiche, integrazioni e aggiornamenti alla disciplina attualmente vigente in materia, al fine di evitare disarmonie con le nuove normative comunitarie.

3. - Come abbiamo constatato, l'attuale situazione tecnico normativa nazionale nel settore energetico è il risultato di un'evoluzione continua e lunga, avviata nel 1991 con l'emanazione della legge n. 10/1991, e giunta di recente, in particolare con il d.lgs. n. 192/2005, a una fase importante e di svolta ma, nello stesso tempo, contraddittoria e confusionaria.

Inizialmente, con la legge n. 10/1991, allo scopo di razionalizzare l'uso dell'energia, di contenere i consumi, di incentivare l'utilizzazione di fonti rinnovabili e ridurre i consumi di energia nei processi produttivi, si è inteso sostanzialmente definire: il quadro complessivo di riferimento e di azione; le strategie e gli obiettivi generali da raggiungere; le modalità di attuazione delle strategie; le risorse da utilizzare.

A successivi decreti attuativi era demandata la definizione delle regole tecniche e delle metodologie di calcolo per operare nella pratica progettuale: ma di tali provvedimenti previsti, nessuno è stato emanato nei termini stabiliti.

Alla fine, il 27 luglio 2005 è entrato in vigore il decreto ministeriale emanato in attuazione dei commi 1 e 2 dell'art. 4 della legge n. 10/1991, con cui sono stati definiti i criteri generali e le tipologie tecnico costruttive finalizzate a favorire l'uso razionale dell'energia e il contenimento dei consumi, sia nella produzione sia nell'utilizzo dei manufatti edilizi (20).

Tale pubblicazione ha suscitato numerose perplessità nel settore, tra i professionisti e gli operatori, innanzitutto perché è avvenuta con notevole ritardo rispetto ai tempi previsti (sono trascorsi circa quattordici anni dal 1991) e in relazione, quindi, a una legge ormai datata e parzialmente attuata nel corso del tempo (21).

Infine, durante lo stesso periodo era in corso la procedura di approvazione del decreto di recepimento della direttiva 2002/91/CE per l'efficienza energetica in edilizia che, a distanza di circa venti giorni sarebbe stato emanato come d.lgs. n. 192/2005 e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* nel settembre successivo: è apparso subito chiaro che i due provvedimenti non potevano disciplinare contemporaneamente la stessa materia, sovrapponendosi o fornendo indicazioni contrastanti, e che il d.m. 27 luglio 2005 sarebbe stato di lì a poco completamente sostituito dalle nuove e differenti disposizioni.

Il d.lgs. n. 192/2005, dunque, destinato a riorganizzare l'intera materia, presenta un testo abbastanza articolato

e denso di disposizioni, che definiscono, fondamentalmente, sia il nuovo quadro normativo di riferimento generale, sia le modalità di regolamentazione e applicazione nel periodo di transizione, in attesa dei decreti attuativi. Importante resta l'approccio di tipo prestazionale che ha guidato la stesura della normativa (seguito già dalla legge n. 10/1991 e ribadito in questa occasione, ampliando gli aspetti considerati): il concetto di «prestazione energetica» dell'edificio, sino ad ora riferito strettamente al periodo invernale, è esteso anche al regime estivo, all'energia elettrica e alla produzione di acqua calda, ritenendo significativi questi consumi.

Comunque, come detto anche il d.lgs. n. 192/2005, rispettando la stessa logica delle normative emanate in precedenza, affinché possa diventare pienamente operativo, deve attendere la pubblicazione di ulteriori decreti attuativi, che definiranno le «regole» dettagliate: i tempi previsti per tali pubblicazioni sono dell'ordine di centoventi/centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, ma sinora non è stato emanato alcun provvedimento in tal senso.

In teoria, il 2009 dovrebbe essere l'anno della svolta, con l'estensione del bollino energetico a tutti i nuovi edifici costruiti. Inoltre, con la legge finanziaria 2007 (22) sono stati introdotti incentivi importanti per il solare termico, la riqualificazione energetica degli edifici esistenti, la sostituzione di impianti energetici ed elettrodomestici con apparecchi almeno di classe A di efficienza.

Ma rimane quanto mai confusa la normativa in materia di certificazione del rendimento energetico degli edifici, continua da anni il balletto dei rinvii per l'approvazione delle linee guida previste d.lgs. n. 192/2005, in assenza delle quali continuano a mancare i riferimenti per le procedure tecniche e amministrative.

Un pessimo segnale è arrivato con l'inizio della nuova legislatura, perché è stato abolito l'obbligo di allegare agli atti di compravendita di immobili l'attestato di certificazione energetica. L'entrata in vigore, il 21 agosto 2008, del decreto legge n. 133 ha infatti eliminato l'obbligo di allegare l'attestato di certificazione energetica (ACE) all'atto di compravendita o locazione di un appartamento e la sanzione dell'annullamento in caso di mancata presentazione.

Questo vuoto normativo rischia di rallentare il processo di miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, che oggi incide per il 40 per cento sui consumi nazionali.

Rimane comunque in piedi l'obbligo di produrre la certificazione energetica per le case nuove e nel caso di compravendita o locazione, nei tempi previsti dal d.lgs. n. 311/2006, ossia a partire dal 1° luglio 2009 per le singole unità immobiliari.

Quello che manca, quindi, è una normativa che ne disciplini modalità e sanzioni a livello nazionale: le nuove disposizioni non prevedono infatti alcuna modalità alternativa di «messa a disposizione» del futuro acquirente o locatario dell'attestato di certificazione energetica, prevista all'art. 7, comma 1, della direttiva europea 2002/91/CE (23).

(18) D.m. 27 luglio 2005, dal titolo *Norma concernente il regolamento d'attuazione della legge 9 gennaio 1991, n. 10 (articolo 4, commi 1 e 2)*, pubblicato nella *G.U.* 2 agosto 2005, n. 178 (in vigore dal 17 agosto 2005 all'8 ottobre 2005).

(19) Punto (7) dei considerando della direttiva 2002/91/CE.

(20) L'ambito di applicazione previsto dal decreto comprendeva gli edifici di nuova costruzione e quelli esistenti oggetto di importanti interventi di ristrutturazione.

(21) Pur riconoscendo l'importanza e la significatività delle novità introdotte a suo tempo dalla legge n. 10/1991, è infatti ormai largamente condivisa la necessità di provvedere a un adeguamento, se non a una completa riorganizzazione e rivisitazione della materia, considerando l'evoluzione e i progressi nel settore sia delle soluzioni tecnologiche disponibili, sia degli

orientamenti, assumendo come riferimento le normative e le esperienze a livello internazionale: per esempio, estendere la «certificazione» ad aspetti esclusivamente energetici, ma anche ad altri elementi che concorrono alla qualità del costruito.

(22) L. 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*. In vigore dal 1° gennaio 2007 (*G.U.* 27 dicembre 2006, n. 299, suppl. ord. n. 244).

(23) Il Governo dovrebbe recepire in maniera chiara e completa la direttiva UE sul rendimento energetico in edilizia, facendo chiarezza sulle modalità, i tempi, l'evidenza pubblica dell'attestato di certificazione energetica, ancora non specificate dal nuovo decreto, e introducendo al più presto sanzioni onerose per chi non rispetti l'obbligo, o risarcimenti alla parte lesa (compratore o conduttore).

4. - In questo contesto le Regioni si muovono in ordine sparso, rischiando di ingenerare confusione tra progettisti e imprenditori.

Anche per quanto riguarda le fonti rinnovabili in edilizia, dare certezza alle indicazioni contenute nelle disposizioni di legge approvate negli ultimi anni – che indicano una prospettiva per cui le fonti rinnovabili, a partire dal solare termico e fotovoltaico, devono soddisfare una parte dell'apporto energetico degli edifici – è indispensabile (24); e che, in assenza dei provvedimenti attuativi previsti dal d.lgs. n. 311/2006 e da un chiarimento di quanto previsto dalla Finanziaria 2008 rimarranno ancora a lungo sulla carta.

Il rischio che si sta correndo – più o meno consapevolmente – è di rallentare la spinta di questo processo, togliendo fiato all'entusiasmo di cittadini, aziende, Enti locali che si stanno impegnando in questa direzione di innovazione. Occorre invece dare certezza al messaggio, risolvere i problemi ancora aperti, non lasciare alibi a chi pensa che sia una moda passeggera e che non sia possibile cambiare in maniera tanto radicale il modo di costruire in Italia.

Infine, occorre affrontare con determinazione il tema della semplificazione amministrativa. Nelle pubblicazioni dello IEA (l'*International Energy Agency*) l'Italia è un Paese in cui è particolarmente vantaggioso investire nelle fonti rinnovabili, al primo posto in Europa grazie agli incentivi introdotti negli ultimi due anni.

Allo stesso tempo viene sottolineato come la complessità normativa sia tale da rendere estremamente difficile portare avanti gli investimenti, senza riferimenti nazionali e in attesa che i Ministeri emanino finalmente le Linee guida per l'approvazione di progetti da fonti rinnovabili previste dal d.lgs. n. 387/2003 (25).

Un primo ma importante segnale nella direzione della semplificazione delle procedure è stato introdotto con il d.lgs. n. 115/2008 (26), che prevede la sola comunicazione al Comune per l'installazione dei pannelli solari termici e fotovoltaici sui tetti degli edifici, di impianti micro eolici. Risolvere la cornice di regole e incentivi entro cui si muovono i Comuni diventa, infatti, fondamentale per fare dei regolamenti edilizi un punto di riferimento per l'innovazione energetica.

5. - In questi anni le nuove costruzioni sono state l'ambito su cui si sono concentrati i principali cambiamenti introdotti dai regolamenti edilizi. Una direzione che ha permesso di ampliare le pratiche di intervento, attraverso obblighi, indirizzi e incentivi.

Ma è evidente che in un Paese come l'Italia è necessario aprire una riflessione rispetto al peso delle nuove costruzioni all'interno del settore edilizio. Perché se dal 1994 al 2008 abbiamo assistito al più lungo ciclo espansivo nel settore delle costruzioni dal dopoguerra ad oggi, è anche vero che la qualità del costruito è stata in larga parte mediocre e,

malgrado siano stati costruiti oltre 3 milioni e mezzo di nuovi appartamenti, non si è data praticamente risposta ai problemi di accesso alla casa di proprietà o in affitto per gran parte delle fasce sociali che ne avevano realmente bisogno.

È lungimirante lavorare perché le nuove costruzioni siano principalmente di alloggi in locazione, che riguardino una fetta sempre più limitata del settore delle costruzioni, che vadano a interessare aree già utilizzate per altri usi da riqualificare (le cosiddette *brownfields*), in modo da evitare di continuare a dissipare preziosi suoli liberi e a trasformare il paesaggio, per promuovere quartieri (non nuove case a bassa densità diffuse nel territorio) in cui l'obiettivo centrale sia la qualità e l'integrazione sociale e culturale. E insieme il nuovo deve rappresentare il cantiere dell'innovazione energetica più ambiziosa, come si sta facendo nelle migliori esperienze europee e italiane con obiettivi che puntano all'azzeramento delle emissioni di CO₂.

In questi quartieri i *target* energetici sono alla base del progetto urbanistico e architettonico, con *standard* di rendimento energetico delle abitazioni almeno di classe A, integrazione delle fonti rinnovabili nelle strutture edilizie (solare, biomasse, geotermia a bassa entalpia), moderni sistemi di gestione degli impianti di cogenerazione e trigenerazione (produzione di calore, freddo ed elettricità), pompe di calore e teleriscaldamento. In modo da dare risposta al fabbisogno di riscaldamento (quello che rimane da soddisfare dopo il miglioramento prodotto con la certificazione), di raffrescamento e di elettricità con le fonti rinnovabili e le più moderne tecnologie.

I regolamenti edilizi rappresentano allora un riferimento ineludibile perché questa prospettiva si realizzi, dove fissare attenzioni obbligatorie, obiettivi prestazionali progressivi secondo la dimensione degli interventi e per tutte le destinazioni d'uso, requisiti minimi che possono essere soddisfatti con interventi e tecnologie differenziati.

Ma se l'innovazione tecnologica è una caratteristica di questi interventi, altrettanto indispensabile è lo studio delle caratteristiche dell'area dove si vanno a localizzare da un punto di vista meteorologico, così da valorizzare l'apporto solare nelle giornate e ore più fredde, difendere con le ombre le facciate nelle ore più calde, salvaguardare la permeabilità dei suoli per evitare l'effetto isola di calore, recuperare le acque meteoriche per tutti gli usi compatibili negli edifici.

Come vedremo meglio in seguito, una caratteristica comune a molti regolamenti edilizi recenti è la previsione di incentivi per i nuovi interventi che producono un risparmio energetico, premiati con la riduzione degli oneri di urbanizzazione e del contributo di costruzione, ma anche della possibilità di non considerare nel computo delle volumetrie quanto realizzato che produce risparmio energetico.

Occorre dire che oggi siamo in una fase nuova, l'approvazione del d.lgs. n. 115/2008 ha stabilito che i volumi e le

(24) A questo proposito, mi sia consentito fare riferimento al progetto della Regione Lazio, Assessorato ambiente e cooperazione tra i popoli, finanziato dalla Commissione europea e denominato «PRO-STO» (2008-2011), che ha come obiettivo quello di promuovere l'uso del solare termico nei Paesi europei, favorendo un'implementazione efficace degli obblighi normativi. Questi, seppur presenti nelle normative nazionali e regionali di molti Paesi dell'UE, non sempre sono trasposte nei codici edilizi comunali e quindi molto spesso disattesi. È questo sicuramente il caso della quasi totalità dei Comuni del Lazio, ma riguarda anche altre Regioni e Comuni europei, a cominciare da quelli che sono *partner* del progetto: Murcia, Lisbona, Stoccarda e Giurgiu (Romania). Uno dei risultati del progetto starà nell'acquisita capacità di formulare STO (*Solar Thermal Obligations*) efficaci, che assicurino cioè alta qualità e produzione energetica dei sistemi senza porre ostacoli insormontabili ai costruttori, ai proprietari degli edifici e ai gruppi professionali coinvolti. Per info, www.regione.lazio.it/web2/contenuti/programmi_comunitari/progetti/progetti_dettaglio.php?id=2. V. anche F. Di Dio, *Lo stato di attuazione del diritto solare termico nei Comuni della Regione Lazio: l'efficienza energetica è una chimera?*, articolo apparso sulla testata giornalistica on line www.dirittoambiente.net.

(25) Nelle città queste difficoltà sono tali spesso da rendere difficilissimo vedersi approvare un semplice impianto solare termico magari su edifici dove in questi anni sono invece spuntate decine di parabole, antenne, condizionatori e caldaie.

(26) D.lgs. 30 maggio 2008, n. 115, *Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE*, pubblicato nella G.U. 3 luglio 2008, n. 154. Per un commento a questa normativa mi sia consentito rinviare a F. Di Dio, *Il risparmio energetico che fa crescere... la cubatura - Un commento al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115*, articolo apparso sulla testata giornalistica on line www.dirittoambiente.net.

superfici aggiuntivi realizzati con obiettivi energetici non vanno considerati nei calcoli che riguardano l'edificabilità; inoltre dal 2007 sono entrati in vigore incentivi importanti per il solare termico e fotovoltaico, per gli interventi di efficienza energetica.

I regolamenti edilizi devono tenere conto di queste novità, perché non ha senso premiare (come qualcuno chiede) con cubature aggiuntive interventi che semplicemente mostrano una qualche forma di attenzione al tema energetico o ambientale. L'esperienza dimostra come questi interventi hanno un sovracosto limitato, che si ripaga ampiamente grazie al risparmio prodotto, mentre gli incentivi devono essere dosati attentamente e indirizzati verso gli interventi realmente innovativi.

6. - È evidente che, se i nuovi *standard* energetici guarderanno esclusivamente alle nuove costruzioni, sarà impossibile modificare le tendenze che riguardano i consumi energetici. Perché il nuovo rappresenta comunque una quota marginale rispetto al patrimonio edilizio italiano e quindi non basterà a spostare i numeri della domanda energetica per usi civili.

È invece importante andare a guardare dentro lo *stock* edilizio, occuparsi di quel 60 per cento costruito dopo il 1945 (una quota che nelle grandi città sale all'80 per cento) spesso di fretta, con materiali economici e nessuna attenzione al risparmio energetico.

Come innescare una riqualificazione diffusa è la difficile sfida che occorre affrontare per riuscire a muovere nuove iniziative e attori, sbloccare gli interventi, osservando come dentro le città italiane oggi si possano leggere una articolazione ampia di situazioni edilizie per le quali occorrono spesso soluzioni specifiche; e, insieme, di come la liberalizzazione del mercato energetico e la crescita dei prezzi dell'energia aprano spazi importanti rispetto al tema della gestione degli impianti energetici degli edifici.

Una prima area di riflessione riguarda il come spostare verso l'innovazione energetica gli interventi di manutenzione e ristrutturazione degli edifici.

Gli incentivi introdotti nel 1998 hanno funzionato bene, consentendo in questi anni di riqualificare oltre il 10 per cento del patrimonio edilizio e di far emergere una parte del lavoro in nero. Ora occorre continuare questa spinta al recupero ma orientarla verso gli interventi che producono

una vera riduzione dei consumi energetici, e dunque rivedendo gli incentivi e progressivamente escludendo gli interventi meno efficienti.

Già oggi è possibile in poco tempo rientrare dagli investimenti in efficienza energetica grazie alle detrazioni per le ristrutturazioni edilizie che vanno oltre gli *standard* fissati dalla legge, per le caldaie a condensazioni, per gli elettrodomestici di classe A. Ora occorre fare di questi interventi la pratica normale, arrivando nel tempo a spostare gli incentivi verso tipologie più efficienti.

Una seconda area di intervento su cui concentrare le attenzioni riguarda la gestione energetica degli edifici, per fare in modo che, come negli altri Paesi europei, si crei un «mercato del risparmio», ossia di aziende che si candidano a gestire sistemi energetici di edifici residenziali e condomini, di utenze commerciali e terziarie, di interi quartieri; società che realizzano gli interventi e guadagnano dal risparmio prodotto, realizzando sistemi più efficienti ma anche una riduzione degli sprechi energetici degli edifici con «cappotti» termici isolanti, terrazze per proteggersi dall'ombra e serre bioclimatiche.

Perché succeda e si crei un vero vantaggio, servirà rivedere il sistema dei certificati bianchi per l'efficienza energetica, il ruolo delle Esco (Energy Service Company), risolvere i problemi di una liberalizzazione energetica che al momento non sembra aver vivacizzato il settore dal lato offerta all'utente finale.

Ma anche dare una spinta con i regolamenti edilizi attraverso una semplificazione che orienti gli interventi.

Infine un processo di riconversione energetica del patrimonio edilizio non può eludere la sfida urbana più delicata, che riguarda le aree di più profondo degrado edilizio, sociale, ambientale. Dove gli incentivi alla manutenzione non hanno mosso interventi perché il reddito delle famiglie non lo consente, o perché in mano a Enti pubblici senza capacità di spesa.

Nell'esperienza di altri Paesi europei, il motore sono stati specifici programmi e risorse statali che hanno permesso di realizzare interventi di riqualificazione e demolizione degli edifici con chiari obiettivi energetici, il recupero sociale e ambientale dei quartieri con risultati significativi. Senza dimenticare che operazioni di questa portata consentono di guardare a nuovi temi che le città contemporanee hanno di fronte (27). □

(27) Uno di questi riguarda gli effetti in ambito urbano del *global warming*, con la prospettiva che le città diventino sempre più calde per via dei cambiamenti climatici. Già negli ultimi 15 anni le aree urbane italiane hanno visto un aumento delle temperature di circa un grado superiore alla media nazionale – come messo in luce in un Rapporto di Legambiente e degli Osservatori meteorologici urbani del 2007 –, con differenze di temperature che possono arrivare fino a 4-5 gradi tra aree edificate e libere. Le

ragioni sono nel cemento e asfalto che catturano le radiazioni solari e bloccano la traspirazione dei suoli, nel traffico e nel calore prodotto dagli impianti di riscaldamento e climatizzazione. Si tratta del cosiddetto effetto isola di calore, che in una prospettiva di aumento delle temperature del Pianeta potrebbe avere effetti molto gravi in termini sanitari e di vivibilità delle città, in assenza di interventi di ripristino delle condizioni naturali di permeabilità e ciclo delle acque.

Commercio internazionale di specie protette e responsabilità penale dell'impresa in ambito europeo (*)

di VINCENZO MUSACCHIO

Il traffico internazionale di specie animali e vegetali ammonta a circa venticinque miliardi di euro di cui otto miliardi sono il giro di affari illegale. Aumentano a livello globale le specie a rischio di estinzione: mammiferi, uccelli, rettili, pesci d'acqua dolce e farfalle.

Tra le cause principali: inquinamento, cambiamenti climatici, aumento della popolazione e del territorio urbanizzato. Nel contempo la nostra specie è passata, dall'avvento dell'agricoltura circa undicimila anni fa ad oggi, da sei milioni di individui a più di sei miliardi.

Il commercio illegale di fauna e flora, stimato in circa sette miliardi di euro, è causa dell'estinzione di circa cento specie di animali ogni anno. Si stima che il commercio riguardi ogni anno trecentocinquanta milioni di esemplari, tra cui: cinque milioni di uccelli, trentottomila scimmie, decine di migliaia di rettili, dodici milioni di orchidee e undici milioni di cactus.

Principale minaccia per mari e oceani è l'inquinamento, il quale proviene da attività terrestri; i rifiuti di plastica, ad esempio, uccidono ogni anno più di un milione di uccelli marini, centomila mammiferi marini e moltissimi pesci. Anche megaprogetti voluti dai governi, come il canale tra India e Sri Lanka, lungo novanta chilometri e profondo dodici, che dovrebbe collegare il sud del territorio dando forte impulso ai commerci, potrebbero assestare un durissimo colpo alla vita marina: in particolare, le alghe e il petrolio provocherebbero la morte di migliaia di forme di vita.

In forte crescita anche nei Paesi europei è il traffico di specie selvatiche africane, quali antilopi, elefanti e gorilla, non soltanto vivi per gli zoo ma anche sotto forma di carne per ristoranti, in particolare di Londra e Bruxelles: oltre ai rischi sanitari, questo mercato si somma alla già forte pressione proveniente da Asia e America latina facendo crescere in misura eccessiva la caccia illegale nei Paesi sub-sahariani.

Grave il rischio sanitario a causa di molte specie esotiche per le quali, a differenza degli animali da reddito, non sono obbligatori controlli: esempi sono la malattia del becco e delle piume trasmessa dai pappagalli, la salmonella portata dalle tartarughe acquatiche americane e del sud-est asiatico o il vaiolo veicolato dal cane della prateria. Gravi forme di diarrea, polmoniti e tubercolosi sono in agguato.

Gli Stati Uniti sono un importante mercato per il commercio illegale di avorio, soprattutto attraverso *Internet*, proveniente dalla Cina che è il principale mercato al mondo. In media mille oggetti di avorio alla settimana sono pubblicizzati e messi in vendita su *eBay*, il sistema di aste su *Internet*. Gran parte dell'avorio che entra negli USA, inoltre, viene portato da singoli cittadini americani al ritorno da viaggi all'estero. Oltre agli oggetti anche molti animali vivi vengono ormai venduti attraverso la rete e da un'indagine condotta dall'*Ifaw* è risultato che in una sola settimana erano stati messi in vendita: primati, parti di elefante, tartarughe e gusci di tartarughe, giraffe, gorilla, scim-

panzé. Secondo dati ufficiali l'Unione europea ha importato, tra il 2005 e il 2007, circa seicentomila pappagalli catturati in natura appartenenti a più di cento specie.

Anche l'Italia fa la sua parte: si stima, infatti, che nelle case degli italiani dimorino una gran quantità di animali esotici.

Alcune delle provenienze di questi nuovi «prigionieri» italiani sono: testuggini, camaleonti e scimmie dal Marocco e Tunisia; passeriformi da Mali e Senegal; scimmie dal Sudamerica; pappagalli dall'Argentina; testuggini terrestri dall'Albania; pitoni e pappagalli dalla Malesia e Indonesia.

È importante anche ricordare che il solo Corpo forestale dello Stato sequestra ogni anno circa diecimila animali vivi nel corso dei controlli doganali sul commercio di specie esotiche e paradossalmente non esistono in Italia centri ufficiali di quarantena e accoglienza per questi nuovi deportati dei commerci illegali. Tra le specie più minacciate dai commerci illegali ci sono: uccello del paradiso, minacciato dalle catture per collezionismo; lince pardina, minacciata dalla perdita di *habitat* e caccia illegale; tigre, minacciata dalla caccia per la richiesta delle ossa per l'uso nella medicina tradizionale cinese; tartaruga embricata, minacciata come le altre tartarughe dall'uso del carapace per farne monili e per il consumo della carne; rinoceronte di Sumatra, come per gli altri rinoceronti minacciato dalla caccia per l'uso del corno nella medicina tradizionale cinese; ammazzone dalla testa gialla, come per gli altri pappagalli minacciato dalle catture per il mercato degli animali da compagnia; cavalluccio marino, minacciato dalle catture per il mercato dell'acquaricoltura o esportato essiccato per la medicina tradizionale cinese; squalo balena, minacciato dalla pesca per la carne, le pinne, la cartilagine e la pelle; leopardo delle nevi, minacciato dalla caccia per la pelliccia e le ossa usate nella medicina tradizionale cinese; antilope tibetana, minacciata dalla caccia per la famosa lana da cui si ricava il tessuto shahtoosh; antilope saiga, minacciata per le corna utilizzate nella medicina cinese; orango, quasi estinto nel corso dell'ultimo secolo a causa della distruzione della foresta; bonobo, minacciato da disboscamento, bracconaggio e malattie; tartaruga gigante della Malesia, minacciata dalla caccia per l'uso della carne soprattutto in Cina; storioni, minacciati dalla pesca eccessiva per il famoso caviale; balena franca nord atlantica, poche centinaia di esemplari, e balena grigia, minacciate da progetti estrattivi di gas e petrolio; rinoceronte bianco del nord, nel Parco di Garamba, il cui numero è stato dimezzato dal bracconaggio, nel corso dell'ultimo anno.

La quasi totalità delle specie minacciate a livello globale lo è a causa della distruzione dell'*habitat*, mentre il prelievo diretto, la caccia e la raccolta, minaccia più di un terzo degli uccelli e dei mammiferi conosciuti. Cresce la minaccia per le tigri siberiane e i leopardi siberiani, a causa dell'inquinamento da benzene nel fiume Amur che dalla Cina scorre fino in Russia.

In Italia, in particolare, sono a rischio di forte rarefazione o di estinzione i pesci d'acqua dolce (42 specie su 48 note), gli anfibi (31 specie su 37 note), i rettili (36 specie su 49 note), gli

(*) Il testo riproduce la relazione tenutasi alla *Giornata internazionale*

per la tutela degli animali, Bologna, 29 novembre 2008.

uccelli (178 specie su 261 note) e i mammiferi (75 specie su 110 note), oltre un quinto delle specie vegetali, prime fra tutte muschi ed epatiche con oltre la metà delle specie a rischio.

Sono venticinque le specie di scimmie più minacciate a livello mondiale, quattro in Vietnam, quattro in Cina, tre in Madagascar, tre in Indonesia, tre in Brasile, tre in Costa d'Avorio, due in Kenya, una in Uganda, una in Tanzania, una tra Nigeria e Camerun. Principali minacce sono la distruzione degli *habitat*, soprattutto deforestazione, caccia a scopi alimentari o per trofeo, cattura per farne animali da compagnia o per utilizzo nella medicina tradizionale orientale.

Tre episodi in particolare, accaduti nel corso del 2007, mettono in evidenza l'importanza, il peso ed i vettori, anche i più impensati, del commercio di specie animali nel mondo. La signora australiana che nasconde pesci sotto la gonna, l'enorme sequestro di scialli, il più importante in Europa, avvenuto in Svizzera, a Ginevra, con un giro di quasi seicento capi, la vendita illegale di scimmie catturate in natura nella vecchia Europa.

Gli Stati hanno cercato di porre rimedio a tale situazione impressionante con la Convenzione di Washington del 3 marzo 1973 (Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione, Cites) che aveva previsto regimi differenziati nelle due seguenti ipotesi: *a*) importazione, esportazione o riesportazione, vendita, trasporto, anche per conto terzi, detenzione di esemplari protetti; *b*) importazione di oggetti di uso personale o domestico relativi a specie protette senza la presentazione della prevista documentazione Cites emessa dallo Stato estero ove l'oggetto è stato acquistato. Tale Convenzione ha stabilito che la prima fattispecie integra estremi di reato e la seconda di illecito amministrativo. Nella nozione di «esemplare» va annoverato qualsiasi animale vivo o morto ed ogni parte di esso. In quella di «oggetto» va compreso il prodotto derivato ottenuto da esemplari o da parti di esso. Ne deriva che i carapaci (scudi del dorso o carcassa) di tartaruga *Chelonida* non sono oggetti di uso personale o domestico, ma parti di animali in via di estinzione: la loro importazione integra gli estremi del reato di cui all'art. 1 della l. 7 febbraio 1992, n. 150 (1).

La detenzione di «zanne di elefante», attualmente incluse nell'allegato A, appendice I del reg. CEE 338/1997, costituisce illecita detenzione di esemplari di specie protetta ed integra il reato *ex art.* 1 della legge n. 150/92 (2).

Poiché le deroghe previste dalla Convenzione di Washington e dalla normativa comunitaria hanno carattere limitato ed eccezionale, non basta che gli interessati assumano che si tratti di esemplari lavorati acquisiti da oltre cinquanta anni, essendo necessaria al riguardo una certificazione dell'autorità competente. Convince in tal senso la Convenzione di Washington: quando un'autorità amministrativa dello Stato di esportazione o di riesportazione avrà verificato che uno *specimen* fu acquistato anteriormente alla data in cui entrarono in vigore le disposizioni della presente Convenzione rispetto a detto *specimen*, le disposizioni degli articoli III, IV, V non si applicano a questo *specimen*, se la detta autorità emette un certificato a tale effetto.

La Convenzione responsabilizza in modo formale gli Stati firmatari anche per il periodo anteriore alla sua entrata in vigore. Analogamente il reg. CE 338/1997 (art. 8) stabilisce che l'esenzione dai divieti può essere decisa solo dall'organo di gestione dello Stato membro e non genericamente ed arbitrariamente dallo stesso interessato.

La presa di posizione ufficiale giunge alla vigilia della conferenza internazionale sulla protezione delle specie tenutasi nel febbraio 2008 in Olanda.

Circa duecento Paesi partecipano alla riunione dei firmatari della Convenzione sul commercio internazionale di

specie protette della fauna e della flora selvatiche (Cites), che si tiene ogni tre anni.

L'accordo, di cui la Svizzera è Stato depositario, mira all'uso sostenibile del patrimonio animale e vegetale mondiale. Fra le questioni affrontate nella Convenzione vi è il commercio di avorio. Il commercio di avorio è un tema molto sensibile e con una forte componente emotiva.

Le organizzazioni per la protezione degli animali stimano che ogni anno sono abbattuti circa ventimila elefanti a causa delle loro zanne.

Botswana e Namibia, che hanno un'ampia popolazione di elefanti, hanno sottoposto alla Conferenza della Cites una proposta che vuole permettere una vendita limitata di avorio. I profitti della vendita servirebbero a finanziare misure di protezione degli elefanti.

La proposta è controversa, poiché potrebbe far aumentare il bracconaggio. O almeno questo è quanto pensano molte persone e anche alcuni Stati africani.

La Cites ha messo al bando il commercio internazionale di avorio nel 1989. Tuttavia, vari Stati africani hanno ottenuto nel 1997 il permesso di effettuare una vendita straordinaria di avorio. Una seconda vendita straordinaria è stata concessa a Botswana, Namibia e Sudafrica nel 2002.

La deroga era però legata a numerose condizioni, tra cui quella di avere a disposizione abbastanza informazioni sull'abbattimento di elefanti per poter valutare gli effetti di una riapertura del commercio.

La vendita concessa dal 2002, per fortuna, non è ancora avvenuta, proprio perché sussistono ancora dei dubbi sui dati a disposizione. Il comitato permanente della Cites si è incontrato prima della Conferenza per discutere il problema.

Si ritiene che sia prematuro parlare di una riapertura del commercio prima che la vendita straordinaria abbia avuto luogo e che siano noti i suoi effetti sul bracconaggio.

Per quel che riguarda altri temi in discussione all'Aia, si è ritenuto a livello europeo e mondiale di sostenere la proposta dell'Unione europea di ridurre gli ostacoli burocratici per l'esportazione e la riesportazione di alcuni prodotti di origine animale menzionati nella Cites, quali i cinturini per orologio in pelle di coccodrillo.

La Cites, di fatto, regola il commercio internazionale di circa trentamila specie. Ogni Paese (Party) ha un'Autorità di gestione (Management Authority). Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio è l'Autorità di gestione italiana (non emette licenze e certificati). Le autorità amministrative italiane che, unicamente, possono emettere licenze e certificati per il settore Cites, sono: Ministero dello sviluppo economico – Direzione generale per la politica commerciale – Divisione VIII-Cites (licenze di importazione ed esportazione), Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali tramite il Servizio Cites del Corpo forestale dello Stato (notifiche di importazioni, certificati di riesportazione e certificati comunitari).

L'Unione europea rappresenta uno dei più importanti mercati di destinazione del mondo. In considerazione del mercato unico europeo, i regolamenti comunitari relativi al settore Cites sono uniformemente applicati su tutto il territorio della Unione europea.

I regolamenti comunitari sono gestiti dalla Direzione generale dell'ambiente della Comunità europea. Dal 1° gennaio 1984 la Comunità europea ha recepito la normativa Cites con regolamenti che, per alcune specie, sono più restrittivi di quella Cites.

I regolamenti attualmente in vigore sono: reg. CE 338/1997 del Consiglio (protezione delle specie di flora e fauna selvatiche attraverso il controllo del loro commercio); reg. CE 318/2008 della Commissione (allegati del regolamento 338/97 che contengono gli elenchi delle specie della flora e della fauna

(1) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 14 marzo 1997, n. 3859, Pozzi, *rv.* 207.605.

(2) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 15 gennaio 1999, n. 3088, Morosini, in *Giust.*

pen., 2000, 259.

selvatiche sottoposte a protezione); reg. CE 865/2006 della Commissione (recante modalità di applicazione del reg. CE 338/97 del Consiglio); reg. CE 100/2008 della Commissione (che modifica ed integra il reg. CE 865/2006); reg. CE 811/2008 della Commissione (che sospende l'introduzione nella Comunità di esemplari di talune specie di fauna e flora selvatiche e abroga il reg. CE 1037/2007 della Commissione).

La legge n. 150 del 1992 riguarda la disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione ed è stata modificata dalla legge n. 59/1993, dalla legge n. 426/1998 e dal d.lgs. n. 275/2001; i decreti del Ministero dell'ambiente del 19 aprile 1996 e del 26 aprile 2001 comprendono l'elenco delle specie (animali vivi pericolosi) la cui introduzione sul territorio nazionale è vietata.

Per quanto riguarda il panorama europeo, diverse sono le sollecitazioni che vedono come soggetti le persone giuridiche, *in primis*, il c.d. diritto penale comunitario (artt. 85 e 86 del Trattato), che rappresenta un campo di sperimentazione per la disciplina sanzionatoria relativa alle imprese.

La raccomandazione N.R. (88)18 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 20 ottobre 1988, in considerazione del crescente numero di reati relativi all'esercizio dell'attività d'impresa, riconosce «l'opportunità di attribuire la responsabilità proprio là dove si ottiene il beneficio derivante dall'esercizio dell'attività antiggiuridica», prevedendo, quindi, la responsabilità delle persone giuridiche anche nel caso in cui non si scopra l'autore o l'offesa sia estranea agli scopi dell'impresa.

In questi casi la sanzione penale è raccomandata quando lo richiedono «la natura dell'offesa, la colpa, le conseguenze per la società e le necessità di prevenzione». Una responsabilità diretta delle persone giuridiche, anche se non necessariamente penale, è inoltre contemplata dal Protocollo addizionale alla Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee (c.d. Convenzione UE) (3), che impone a ciascuno Stato membro di «adottare le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili della frode, della corruzione attiva e del riciclaggio di denaro commessi a loro beneficio da qualsiasi persona che agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, che detenga un posto dominante in seno alla persona giuridica»; ancora prima, nel 1996, la medesima materia era stata affrontata nel Primo Protocollo alla Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità europea (c.d. Primo Protocollo P.I.F.) (4).

Seguendo questa linea si è giunti, nel 1998, all'azione comune sull'incriminazione del reato di appartenenza ad un'organizzazione criminale, con la quale si invita ogni Stato membro ad assicurare che le persone giuridiche siano considerate responsabili penalmente, o ad altro titolo, in relazione ai reati oggetto dell'azione – precisando che tale forma di responsabilità della persona giuridica non compromette la responsabilità delle persone fisiche che realizzano i reati e siano penalizzate in maniera effettiva, proporzionata e dissuasiva (integrando, quindi, le 6 Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transaction, Paris, 17 dicembre 1997, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 1998, le disposizioni già proprie della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione del 21 novembre 1997), attraverso l'imposizione di sanzioni materiali ed economiche nei confronti dei soggetti in questione.

Nella stessa direzione si pronuncia la Convenzione delle Nazioni Unite 2000 contro il crimine organizzato transnazionale, in cui si precisa che deve essere responsabilizzata la persona giuridica che partecipa o alla consumazione di gravi reati, nei quali sia coinvolta un'organizzazione criminale, o alla rea-

lizzazione dei reati previsti nella Convenzione; la responsabilità può essere di tipo civile, penale o amministrativa.

Per le imprese che intendono importare e/o esportare esemplari di flora, fauna, o loro parti e derivati, da e verso Paesi *extra* U.E. è consigliabile che, in via preliminare, accertino se i prodotti oggetto dell'operazione commerciale rientrano o meno nella regolamentazione Cites.

Come primo passo, quindi, è bene consultare le liste degli esemplari soggetti a tutela del reg. CE 318/2008 e l'elenco delle combinazioni specie-Paese per le quali l'introduzione nella Comunità è sospesa (reg. CE 811/2008).

Una volta verificato lo *status* dell'esemplare che si intende importare o esportare, occorre procedere alla richiesta della relativa licenza.

Ricevuta la domanda per l'importazione o esportazione di esemplari Cites, la medesima sarà sottoposta al parere obbligatorio della Commissione scientifica Cites, e a seguito di parere positivo, l'Ufficio può procedere al rilascio della licenza entro trenta giorni dal completamento della pratica.

Le licenze di importazione ed esportazione devono essere richieste prima dell'arrivo in dogana di animali, piante o parti e derivati; in mancanza di licenza gli esemplari possono essere confiscati e far incorrere nei rigori della legge.

Le licenze di importazione e di esportazione sono necessarie per autorizzare il commercio di specie Cites con Paesi non appartenenti all'Unione europea.

Qualora la licenza non venisse utilizzata nel periodo di validità (un anno), dovrà essere restituita al Ministero dello sviluppo economico, unitamente al documento originale del Cites di esportazione del Paese terzo.

Concludendo, i vari accordi internazionali sulla lotta alla corruzione hanno offerto la possibilità di introdurre un *unicum* nel panorama delle legislazioni europee, sia con riguardo ai presupposti di imputazione della responsabilità, sia con riguardo alle tipologie sanzionatorie e ai meccanismi di applicazione. Questi sono: la partecipazione ad un'organizzazione criminale, il riciclaggio, la corruzione di pubblici funzionari, attività di ostruzionismo contro l'amministrazione della giustizia.

E tuttavia, accanto a tali indifferibili interventi normativi, è indispensabile agire sulle cause sociali ed economiche, e prima ancora culturali, che hanno determinato quel vuoto occupato dalle organizzazioni criminali: facendo crescere la cultura di rispetto per le specie in via di estinzione, predisponendo opportuni programmi educativi, pretendendo che le pubbliche amministrazioni si attrezzino per affrontare e risolvere, con interventi strutturali (propri di un approccio autenticamente politico e non meramente gestionale dell'emergenza), stimolando efficacemente e premiando le imprese sane controsanzionando adeguatamente i comportamenti trasgressivi.

È necessario, pertanto, procedere nell'azione di responsabilizzazione delle aziende del settore, che appaiono in molti casi più inclini alla ricerca del massimo profitto che non ad uno smaltimento corretto e pertanto più oneroso. È altrettanto necessaria un'azione di responsabilizzazione degli enti locali, poiché la debolezza delle funzioni di controllo è una delle condizioni principali per la penetrazione nel settore degli operatori più spregiudicati e, quindi, delle organizzazioni criminali di riferimento.

Quanto al percorso di riforma legislativa, non posso tacere che un invito, pressante, a por mano ad una complessiva rivisitazione del sistema penale in materia di tutela delle specie in via di estinzione proviene dalla disciplina del mandato d'arresto europeo, nel cui ambito i reati contro le specie rare costituiscono uno dei gruppi dei reati sensibili, per i quali, al fine di ottenere l'immediata consegna del ricercato o condannato da uno Stato membro all'altro, non occorre che il fatto lesivo sia supportato, tanto nello Stato richiedente quanto in quello dell'esecuzione, dalla duplice incriminazione. □

(3) In *G.U.C.E.* n. C 316 del 27 novembre 1995.

(4) In *G.U.C.E.* n. C 313 del 23 ottobre 1996.

OPINIONI E COMMENTI

La Corte di cassazione e la questione dell'equo canone in materia di affitto di fondi rustici

di NICOLETTA RAUSEO

Con le ultime, più recenti pronunce la Corte di cassazione ha consolidato il proprio indirizzo interpretativo sulla dibattuta questione degli effetti della sentenza di incostituzionalità degli artt. 9 e 62 della legge n. 203/82, nell'ambito delle controversie in corso in materia di equo fitto.

All'indomani della pronuncia n. 318 del 2002 della Corte costituzionale (1), con la quale sono state ritenute illegittime le disposizioni in tema di equo canone, la Corte Suprema [sentenza 17 dicembre 2004, n. 23506 (2)], aveva affermato che – venute meno le tabelle per i canoni di equo fitto – risultavano legittimi gli accordi liberamente intervenuti tra le parti, anche senza l'assistenza delle rispettive organizzazioni di categoria, in ordine alla determinazione del canone e che, di conseguenza, non poteva più essere accolta la domanda di ripetizione, da parte dell'affittuario, delle somme corrisposte in eccedenza alle tabelle, così come prevedeva l'art. 28 della legge n. 11/71.

Tale indirizzo interpretativo è stato ribadito dalla Corte Suprema con le successive pronunce 20 dicembre 2004, n. 23628 (3), 28 luglio 2005, n. 15809 (4), 5 marzo 2007, n. 5074 (5) e 19 novembre 2007, n. 23931 (6). Tutte le sentenze ora citate riguardavano controversie promosse dall'affittuario prima della dichiarazione di incostituzionalità del 2002 ed avevano ad oggetto domande di accertamento del canone legale e di ripetizione dei corrispettivi versati in eccedenza, sulla base di accordi non in deroga e, cioè, di contratti sottoscritti senza l'intervento delle organizzazioni di categoria (7).

Tutte le fattispecie esaminate dalla Corte di cassazione con le pronunce sopra richiamate traevano dunque origine da contrattazione non assistita e, ovviamente, da cause pen-

denti al momento della dichiarazione di incostituzionalità.

Nel consolidare il proprio indirizzo interpretativo, la Corte di cassazione ha, in sostanza, confermato che, per effetto del vuoto normativo ed in mancanza di un nuovo intervento del legislatore, la materia del corrispettivo degli affitti di fondo rustico è rimessa oggi alla libera determinazione delle parti ed alle regole del mercato e che, per quanto concerne i contratti stipulati quando era in vigore la disciplina dell'equo canone, debbano ritenersi vincolanti le pattuizioni delle parti.

Mentre può essere condiviso il ragionamento dei giudici di legittimità sull'impossibilità di accogliere oggi la domanda di ripetizione dei canoni versati in eccedenza rispetto a delle tabelle non più in vigore, suscita invece seria perplessità l'assunto, contenuto in tutte le pronunce sopra richiamate, secondo cui sarebbe precluso al giudice, in qualsiasi caso, di determinare in via equitativa il canone dovuto dal conduttore.

Con una recente pronuncia [sentenza 14 novembre 2008, n. 27264 (8)], la Corte ha affermato che non esiste «un principio costituzionale che tuteli l'esistenza di disposizioni che fissino, in tema di contratti di affitto agrario, un canone equo non derogabile dalle parti».

Pertanto, in mancanza di una disciplina positiva, non si può configurare una «istituzionalizzazione dell'istituto dell'equo canone», nel senso che questo non può superare o essere inferiore ad una certa soglia predeterminata dalla legge o dal giudice.

Già in precedenza, con la sentenza n. 23628 del 2004, la Corte Suprema – richiamando la parte motiva della pronun-

(1) Corte cost. 5 luglio 2002, n. 318, in questa Riv., 2002, 427, con nota di O. CINQUETTI, *Illegittimità del canone equo determinato in base agli artt. 9 e 62 della legge 203 del 1982*; cfr. DE SIMONE, *Revirement dell'autonomia privata? Note a margine di Corte cost. n. 318 del 2002*, *ivi*, 2003, 94; E. ROMAGNOLI, *Effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982*, n. 203, *ivi*, 2002, 477; A. CORSARO, *Canoni di affitto di fondi rustici e poteri del giudice, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 318/02*, *ivi*, 2003, 204; A. CORSARO, *Effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 318 del 2002 sulla disciplina dell'equo canone degli affitti agrari*, *ivi*, 2004, 255; A. SCIAUDONE, *Sui criteri di determinazione del canone equo di affitto di fondo rustico a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982*, n. 203, *ivi*, 2002, 621; D. BELLANTUONO, *La determinazione del canone equo d'affitto dei fondi rustici secondo i valori di mercato, a seguito di Corte cost. n. 318/2002*, *ivi*, 2004, 586. Sulle conseguenze della dichiarazione di incostituzionalità della disciplina dell'equo canone, cfr. Trib. Lucera, Sez. spec. agr. 20 giugno 2003, n. 251, *ivi*, 2004, 114, con nota di N. RAUSEO, *Il canone di affitto dei fondi rustici dopo la sentenza n. 318/02 della Corte costituzionale*.

(2) La sentenza è pubblicata in questa Riv., 2005, 306, con nota di N. RAUSEO, *La Corte di cassazione si pronuncia sulla questione dell'equo canone*.

(3) In questa Riv., 2005, 92, con nota di O. CINQUETTI, *Opinioni: addio all'equo canone in agricoltura!*

(4) In questa Riv., 2006, 29, con nota di O. CINQUETTI, *Incostituzionalità ab origine ed incostituzionalità sopravvenuta in tema di equo canone*.

(5) La sentenza 5 marzo 2007, n. 5074 è pubblicata in questa Riv., 2008, 31, con nota di D. BELLANTUONO, *Sulla necessità dell'equo canone d'affitto dei fondi rustici con una nuova normativa in sostituzione di quella dichiarata incostituzionale da Corte cost. n. 318/2002*.

(6) In questa Riv. (M), 2008, 578.

(7) È appena il caso di far presente che la corresponsione di un canone di affitto superiore ai limiti tabellari, concordato con contratto sottoscritto ai sensi dell'art. 45 della legge n. 203/82, non avrebbe potuto dare comunque ingresso – nel periodo di vigenza della disciplina dell'equo canone – a domanda di ripetizione ex art. 28 della legge n. 11/71.

(8) In questa Riv., 2009, 182, con nota di O. CINQUETTI, *Ancora un esempio di buona volontà dei giudici di merito*.

cia n. 318/02 della Corte costituzionale («esula, evidentemente, dai poteri di questa Corte la scelta di un diverso criterio di calcolo del canone di equo affitto, in quanto riservata per sua natura alla discrezionalità del legislatore») – aveva rilevato che il meccanismo di determinazione del canone equo è coperto da riserva di legge e «non è surrogabile dal giudice».

Con le più recenti sentenze n. 27264 e 27265 (9) del 2008, la Corte sembra essersi sospinta più in là nella sua interpretazione e, per negare il potere di intervento del giudice, ha addirittura escluso una riconducibilità ai principi costituzionali del sistema di determinazione del corrispettivo dell'affitto, cosicché – in assenza di norme positive volte a stabilire i limiti minimi e massimi del canone – il giudice non potrebbe nemmeno attingere ai principi generali espressi dalla Costituzione, per determinare o perequare i corrispettivi dei fondi rustici. Affermato dunque che non è invocabile un intervento diretto ed autonomo del giudice ai fini della determinazione del canone, «perché non sorretta da alcun riferimento normativo», la Corte di cassazione ha concluso che il giudice difetta di ogni potere-dovere in materia, «per cui non è tenuto ad autonomamente individuare ed applicare quei criteri di calcolo e quei dati necessari ed indispensabili per la quantificazione del canone da considerarsi equo proprio *ex lege*». Il vuoto legislativo – secondo la Corte – «potrà essere colmato soltanto dal legislatore, al quale compete esclusivamente tale compito che rientra tipicamente nella funzione legislativa, sicché nel periodo di *vacatio legis* le domande dirette ad ottenere la maggiorazione del canone o la restituzione dei canoni asseveratamente pagati in eccedenza non possono che essere rigettate».

La Corte ritiene, pertanto, che – fatto salvo un eventuale nuovo intervento del legislatore – non può essere accolta la domanda diretta all'accertamento del canone equo «sia che questa provenga dal conduttore per la ripetizione di somme corrisposte in più, sia che provenga come nella specie dal concedente per conseguire somme maggiori, rispetto ad un canone che, essendo normalmente pagato, deve definirsi, per l'effetto, «contrattuale», senza che rilevino i criteri, in applicazione dei quali lo stesso è stato determinato tra le parti del rapporto». La posizione espressa dalla Corte di cassazione con le pronunce in commento, non può essere condivisa nelle sue conclusioni: la negazione del potere di intervento del giudice nel dirimere casi specifici in cui vi sia uno stato di incertezza o comunque di contestazione sull'entità del corrispettivo, equivale alla negazione della tutela giurisdizionale. La rigidità interpretativa e la mancata apertura a diverse soluzioni, ispirate ai principi costituzionali, hanno portato i giudici di legittimità a ritenere addirittura che un canone «normalmente» pagato possa definirsi «contrattuale» e che ogni controversia pendente in tema di corrispettivi di fondi rustici debba concludersi con il rigetto della domanda, non importa se promossa dal concedente o dall'affittuario, in base all'assunto secondo cui il corrispettivo è «intoccabile», in qualsiasi misura venga versato ed in qualunque modo esso sia stato determinato.

Come è noto, la materia dei corrispettivi dei fondi rustici è stata, dal dopoguerra in poi, oggetto di discipline sem-

pre più incisive da parte del legislatore, poiché proprio nell'ambito dei rapporti tra proprietà fondiaria ed impresa coltivatrice si attuava il precetto costituzionale del conseguimento di equi rapporti sociali.

Con la l. 12 giugno 1962, n. 567 venne per la prima volta introdotto l'istituto dell'«equo canone», con l'imposizione di limiti minimi e massimi alla misura del corrispettivo annuale. La Commissione tecnica provinciale aveva il compito di fissare i criteri di determinazione, tenendo conto dello stato di produttività dei fondi, degli oneri a carico del locatore, degli apporti dell'affittuario e dei costi gravanti sull'impresa. Ciò, con l'espresso fine di «assicurare equa remunerazione per il lavoro dell'affittuario e della sua famiglia e la buona conduzione dei fondi». La tutela del lavoro ed il rispetto dell'interesse della produzione agricola sono stati alla base, dal 1962 in poi, della legislazione agraria in tema di equo canone (10).

Con l'entrata in vigore delle successive normative, e segnatamente con la l. 11 febbraio 1971, n. 11 e per ultimo con la l. 3 maggio 1982, n. 203, il legislatore – nell'adottare nuovi criteri di determinazione del canone (11) – ha mantenuto fermo il principio dell'equità dei corrispettivi, confermando l'interesse statale ad equilibrare i contrapposti interessi in tale settore cruciale dell'economia ed a tutelare principalmente la categoria degli agricoltori-lavoratori della terra. Passata più volte al vaglio della Corte costituzionale (12), perché i criteri legali contenuti nelle varie normative succedutesi nel tempo, avevano finito per comprimere troppo i diritti dei proprietari, l'istituto dell'equo canone ha sempre superato i diversi dubbi di incostituzionalità e fino al 2002 ha costituito un indiscusso punto di riferimento, nel senso che, con disposizioni imperative, il legislatore ha sempre regolato la materia dei corrispettivi, fissandone i limiti minimi e massimi.

Chiamata a pronunciarsi una prima volta sulla legittimità degli artt. 8, 9, 10 e 13 della legge n. 203 del 1982, la Corte costituzionale, con sentenza del 7 maggio 1984, n. 139 (13), rilevò – nel rigettare le dedotte censure di incostituzionalità delle citate disposizioni, in attesa della imminente revisione degli estimi catastali e della nuova regolamentazione dei criteri di determinazione dei canoni – che l'art. 44 Cost. (secondo cui la legge, relativamente alla proprietà terriera, deve tendere all'obiettivo di «conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali») contiene una riserva di legge rinforzata, in quanto «indica al legislatore ordinario determinati scopi», sicché «la legge ordinaria deve anche regolare secondo equità i rapporti suddetti disciplinabili, cioè, in base ad un principio di superiore giustizia economico-sociale e stabilire così un effettivo equilibrio tra le varie categorie interessate, nell'armonica tutela dei valori costituzionalmente protetti». La Corte costituzionale del 1984, pur puntualizzando che non spettasse ad essa il potere di scelta circa l'adozione di un criterio anziché di un altro per il computo del canone, in quanto affidato all'ambito di competenza del Parlamento, ribadì in sostanza il principio, secondo cui la disciplina dell'equo fitto era conforme alle norme costituzionali relative alla tutela del lavoro (artt. 35 e 36 Cost.), «in applicazione delle quali, nei rapporti di affitto di fondi rustici, viene pri-

(9) In questa Riv., 2009, 181.

(10) La citata legge n. 567 del 1962 stabilì che il canone poteva essere determinato e corrisposto in una quantità di principali prodotti del fondo, oppure in denaro. Soltanto con la legge n. 11 del 1971 venne introdotto l'obbligo della corresponsione in denaro del canone. Con tale disciplina venne, dunque, esclusa, con norma inderogabile, la possibilità di versare un corrispettivo in natura.

(11) Con la legge n. 11 del 1971 venne abbandonato il criterio della

produttività del fondo per ancorare il canone sulla base del reddito dominicale con l'applicazione dei coefficienti di moltiplicazione. Le disposizioni dell'art. 3 della citata legge furono dichiarate illegittime con sentenza 14 luglio 1972, n. 155 della Corte costituzionale (in *Giur. agr. it.*, 1972, 663).

(12) Cfr. Corte costituzionale 19 dicembre 1977, n. 153 che ha dichiarato illegittime alcune disposizioni della l. 10 dicembre 1973, n. 814, sui criteri di determinazione del canone (in *Giur. agr. it.*, 1977, 723).

(13) In *Giur. agr. it.*, 1984, 297.

vilegiata – giova ripetere – l'equa remunerazione dell'affittuario e della sua famiglia».

Tornata di nuovo a pronunciarsi sulle medesime disposizioni, la Corte costituzionale, con la nota sentenza 5 luglio 2002, n. 318, ha ritenuto che il mancato intervento del legislatore sui meccanismi di determinazione del canone ed il perdurare dei criteri legali ancorati al Catasto del 1939, rivalutati in base a meri coefficienti di moltiplicazione, avessero reso prive di qualsiasi razionale giustificazione le norme in tema di equo fitto. Norme, quelle allora vigenti, fondate su dati catastali che non potevano essere più posti «a base di una disciplina dei contratti agrari rispettosa della garanzia costituzionale della proprietà terriera privata e tale da soddisfare, nello stesso tempo, la finalità della instaurazione di equi rapporti sociali, imposta dall'art. 44 della Costituzione» (14). Come si vede, la Corte costituzionale – pur rilevando espressamente che esulava dai propri poteri l'indicazione di diversi criteri di calcolo di equo affitto, essendo questa materia riservata per sua natura alla discrezionalità del legislatore – ha ribadito sostanzialmente il principio secondo cui la materia dei corrispettivi dei fondi rustici è indissolubilmente legata alle garanzie costituzionali sancite dall'art. 44 Cost. e che la legge deve mirare, nell'ambito della proprietà terriera, a garantire un equilibrio tra gli opposti interessi dei soggetti del contratto agrario. Se è vero che occorre garantire una maggiore remunerazione per i proprietari, è anche vero che i lavoratori della terra, da sempre favoriti dalla legislazione speciale, attese le ragioni storiche di arretratezza del settore agricolo, hanno bisogno di una tutela rinforzata, affinché vengano loro assicurati il diritto al lavoro ed i mezzi necessari per il loro dignitoso sostentamento.

Se la posizione della Corte costituzionale appare chiara, nel senso di collegare l'equità dei corrispettivi degli affitti di fondi rustici agli artt. 36 e 44 della Costituzione, non condivisibile appare la posizione della Corte di cassazione, secondo cui il tema «dell'equità» non trarrebbe fondamento da valori costituzionalmente protetti. Tale passaggio argomentativo dei giudici di legittimità assume particolare importanza, poiché la negazione di un collegamento tra principio costituzionale ed equità del canone li induce a ritenere che – in assenza di norme legislative – il giudice non possa – se richiesto – determinare il canone, secondo un principio di equità.

Per superare l'ostacolo di una pronuncia di *non liquet*, la Corte di cassazione è giunta addirittura ad affermare che il giudice non possa nemmeno interferire in quelle situazioni dubbie, per le quali sia stato richiesto l'intervento dell'autorità giudiziaria, in quanto ogni canone «normalmente» pagato è da ritenersi canone «contrattuale».

Negato così ogni potere al giudice di determinare il corrispettivo dei fondi rustici in molte situazioni di conflitto, la Corte di cassazione non si avvede che vi sono fattispecie nelle quali il ricorso all'autorità giudiziaria può divenire necessario, tenuto conto delle norme imperative che disciplinano la materia dei contratti agrari. Un caso per tutti: l'affitto coattivo ex art. 49 della legge n. 203/82.

Come è noto, in caso di morte del proprietario coltivatore diretto, la disposizione ora richiamata consente l'instaurazione *ex lege* del rapporto di affitto in favore dell'erede coltivatore diretto, il quale ha diritto di continuare nella conduzione del fondo rustico anche per le porzioni ricomprese nelle quote degli altri coeredi. La norma prevede che il rapporto che si instaura tra i coeredi sia disciplina-

to dalle disposizioni della stessa legge, con inizio dalla data di apertura della successione. Nell'ipotesi, dunque, di successione agraria ex art. 49 della legge n. 203/82, come stabilire oggi il canone dovuto dal comproprietario coltivatore diretto nei confronti degli altri coeredi, se non vi è accordo tra le parti? Secondo la rigida posizione espressa dalla Corte di cassazione, un'eventuale domanda giudiziale del coerede affittuario, diretta alla determinazione di un corrispettivo da versare agli altri coeredi, non potrebbe essere accolta, poiché il giudice non avrebbe il potere di stabilire un «equo» canone. Nell'ipotesi inversa, in cui i coeredi – concedenti *ex lege* delle porzioni indivise intendessero agire giudizialmente per far determinare dal giudice il corrispettivo dovuto, a fronte di un canone unilateralmente versato dal coerede subentrante, l'eventuale domanda dovrebbe essere ugualmente rigettata. Sia in un caso, che nell'altro sarebbe vietato al giudice di intervenire direttamente nella determinazione del canone, perché altrimenti egli interferirebbe indebitamente in una materia soggetta a riserva di legge. Ma quando la legge non c'è, perché il legislatore non ha colmato il vuoto normativo, per ragioni ad esso direttamente riconducibili, come possono dirimersi i conflitti, se non facendo ricorso ai principi dell'ordinamento ed, in primo luogo, ai precetti costituzionali?

Se è vero – come afferma la Corte costituzionale – che l'istituto dell'equo canone va ricondotto ai valori sanciti dall'art. 44 della Costituzione e se è vero che la materia dei contratti agrari, nelle sue articolazioni normative, è tuttora costituita da disposizioni a carattere imperativo, come può ritenersi sottratta la questione del corrispettivo dei fondi rustici al potere di controllo del giudice? Si può davvero ritenere che oramai la libera contrattazione delle parti possa regolare da sola un elemento cruciale dell'affitto, quale è il corrispettivo? Le controversie rimesse al vaglio della Corte con le ultime pronunce dimostrano quanto sia necessario l'intervento equilibratore dell'autorità giudiziaria.

Nella sentenza n. 27265/08, la concedente aveva ottenuto dal giudice di merito una modifica in aumento del canone che l'affittuario pagava annualmente sulla base delle tabelle allora vigenti. Nel caso di specie, la Corte d'appello di Ancona – confermando sul punto la decisione di primo grado – aveva ritenuto che il vuoto normativo creatosi con la pronuncia n. 318/2002 della Corte costituzionale dovesse essere colmato dal giudice, in mancanza di un accordo tra le parti, in forza del principio generale ricavabile dall'art. 1374 c.c., contemperato dalle regole fondamentali rinvenibili negli artt. 36, 42 e 44 Cost.

Tale intervento del giudice – sollecitato dalla proprietaria del fondo in seguito alla rinnovazione tacita del rapporto di affitto alla scadenza del 10 novembre 1996 – aveva, dunque, ragion d'essere, perché l'affittuario aveva continuato a corrispondere il canone legale, sebbene la Corte costituzionale – grazie proprio a quella controversia – avesse dichiarato l'illegittimità delle tabelle di legge, perché divenute inique. La decisione dei giudici di merito di riequilibrare il sinallagma contrattuale, sostituendo il vecchio canone tabellare con nuovi criteri equitativi, aveva, in sostanza, avuto l'obiettivo di contemperare gli interessi di entrambe le parti, onde evitare che il contratto agrario – essendo per legge di lunga durata – fosse fonte di privilegio per l'affittuario, a causa del vuoto legislativo non più colmato nella materia dei corrispettivi.

(14) È bene ricordare che, con sentenza 28 ottobre 2004, n. 315, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 14, comma 2, secondo e terzo periodo, della l. 3 maggio 1982, n. 203, perché estendeva ai territori dell'ex catasto austro-ungarico il meccanismo di determinazione dell'equo canone, già dichiarato incostituzionale con la più

volte citata sentenza n. 318/2002. La sentenza è pubblicata in questa Riv., 2004, 683, con nota di O. CINQUETTI, *Una interpretazione non convincente (né vincolante) in tema di equo canone*; N. RAUSEO, *La nuova pronuncia di incostituzionalità in tema di equo canone*, *ivi*, 2005, 23.

L'altra vicenda portata alla cognizione dei giudici di legittimità (sent. n. 27264/08) riguardava l'azione proposta dalla concedente per la determinazione dell'equo canone, atteso che il conduttore – nell'ambito di un rapporto risalente nel tempo – non aveva più adeguato il corrispettivo tabellare agli aumenti previsti per legge. Nella fattispecie, era risultato che il canone versato era inferiore ai massimi tabellari e, pertanto, appariva opportuno intervenire – non essendovi accordo tra le parti – per riequilibrare il sinallagma contrattuale. Nella controversia in questione, i giudici di merito – preso atto della intervenuta dichiarazione di incostituzionalità – avevano ritenuto di accogliere la domanda della proprietaria, determinando il corrispettivo dovuto con esplicito riferimento ai criteri di equità, senza trascurare l'elemento di una maggiore remuneratività per il concedente.

Nel decidere tale controversia, la Corte Suprema ha negato che il giudice avesse il potere di determinare equitativamente il canone ed ha confermato sostanzialmente la legittimità del corrispettivo inferiore ai superati limiti legali, così come versato dai conduttori, sul rilievo che tale corrispettivo fosse intangibile, perché derivante da una pregressa convenzione.

È evidente che la decisione da parte della Corte di cassazione di astenersi dal governare, con gli strumenti del diritto, un problema non risolto dal Parlamento, lasci davvero perplessi, perché la soluzione – alla fine – è quella di legittimare la pratica di canoni assolutamente sperequati, sia in difetto che in eccesso, senza che vi possa essere un intervento del giudice nel dirimere le situazioni di conflitto. La chiusura della Cassazione ad ogni tutela giurisdizionale condurrà inevitabilmente al rigetto in sede di legittimità di tutte quelle sentenze di merito, con le quali è stato affermato il principio, secondo cui il giudice ha il potere-dovere di pronunciarsi sulla materia dei corrispettivi dei fondi rustici, applicando – sulla scia delle motivazioni della sentenza n. 318 del 2002 – il precepto sancito dall'art. 44 Cost.

Non vi è dubbio che la Corte di cassazione si è trovata di fronte al vuoto normativo creatosi con la sentenza dichiarativa di incostituzionalità e con l'abrogazione integrale delle disposizioni fino ad allora vigenti. È noto che le norme dichiarate illegittime cessano di avere efficacia con effetto retroattivo e non risultano più applicabili ai rapporti ancora pendenti. Di fronte alla *lacuna legis*, la Corte di cassazione ha correttamente osservato che, per i rapporti agrari pendenti e nelle controversie in corso al momento della pronuncia di incostituzionalità, non potessero essere più ritenuti applicabili i meccanismi di determinazione dell'equo canone e che le domande avanzate dall'affittuario per la ripetizione di somme versate in eccedenza rispetto alla tabella non potessero trovare accoglimento. Tuttavia la Corte non si è posta il problema se l'attuale vuoto normativo possa essere in determinati casi colmato con l'interpretazione e con i mezzi di integrazione previsti dal nostro ordinamento.

È vero, infatti, che spetta solo al legislatore intervenire a colmare il vuoto normativo, sostituendo le norme dichiarate incostituzionali e che il giudice non possa sostituirsi al potere legislativo.

Tuttavia il problema dell'interpretazione si pone ogni qualvolta un singolo caso concreto non riesca a trovare

soluzione per l'assenza di una norma positiva, sia essa del tutto mancante nell'ordinamento, sia essa venuta meno per effetto di una pronuncia di incostituzionalità.

Come hanno osservato il Tribunale di Lodi e la Corte d'appello di Milano, Sezione specializzata agraria (15), se non esistono accordi successivi alla declaratoria di incostituzionalità, né pattuizioni precedenti derogatorie delle norme imperative e se ci si trova di fronte ad un rapporto agrario privo della determinazione del corrispettivo, il giudice può avvalersi dei suoi poteri di integrazione del contratto in via equitativa ex art. 1374 c.c., ai soli fini di completare il regolamento negoziale rimasto privo di un elemento fondamentale.

In sostanza, le Corti di merito che si sono trovate ad affrontare casi specifici, in cui vi era una lacuna negoziale riguardo al corrispettivo, hanno provveduto ad integrare equitativamente il contratto, determinando il corrispettivo mancante. E ciò, con la precisazione di non volersi sostituire al legislatore nell'indicare nuovi criteri di calcolo di «equo canone», ma di ristabilire il sinallagma contrattuale, una volta verificata l'inesistenza di un accordo tra le parti sulla fissazione del corrispettivo.

Tale potere di intervento che i giudici di merito hanno ritenuto di avere nel rispetto dei principi costituzionali, ha tenuto conto del fatto che la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dei meccanismi di calcolo del canone legale, ma non ha toccato la validità in sé dell'istituto dell'equo fitto, confermandone la corrispondenza ai precetti della Costituzione (16).

Una volta preso atto dell'inerzia del legislatore, come si può, dunque, trovare soluzione a quelle situazioni (anche future) in cui il canone manchi del tutto (cfr. art. 49, legge n. 203/82) e non vi sia comunque una valida regolamentazione negoziale? E come risolvere nelle controversie pendenti (per i rapporti non ancora esauriti), la questione del corrispettivo divenuto irrisorio o privo di razionale giustificazione?

Chi vuole far valere un proprio diritto, può sempre – nel nostro ordinamento – proporre domanda all'autorità giudiziaria ed il nostro sistema giuridico assicura sempre al cittadino una tutela in base alle regole del diritto positivo. Le lacune del nostro ordinamento possono essere sempre colmate (art. 12 delle preleggi) con il ricorso ai principi generali, perché il legislatore ha previsto che non possa esistere una negazione di giustizia: se non fosse possibile ricorrere alla interpretazione della legge per risolvere i casi concreti, ne patirebbe l'idea stessa di diritto. Non vi è dubbio che ogni caso controverso debba e possa essere regolato secondo diritto: così, di fronte ad una lacuna normativa come quella creatasi nella disciplina dei corrispettivi degli affitti, l'ordinamento deve trovare comunque una risposta interpretativa.

Imputare al solo legislatore la mancata regolamentazione di una materia ispirata a principi costituzionali e negare tutela giurisdizionale, equivale a frustrare una domanda di giustizia.

Si auspica che la Corte di cassazione – nella sua funzione di massimo interprete del diritto – voglia rivedere le sue posizioni sulla materia appena esaminata, rispondendo alle attese di chi invoca tutela giuridica nella situazione di vuoto legislativo creatasi nella materia dell'equo fitto. □

(15) Le due sentenze sono pubblicate in questa Riv., 2008, 362, con nota di O. CINQUETTI, *Equità del canone agrario (in ogni caso)*. Nel caso esaminato dai giudici di merito, era stato dichiarato nullo il canone convenzionale commisurato al prezzo dei prodotti agricoli con precedente sentenza passata in giudicato, cosicché, con la sopravvenuta sentenza di incostituzionalità dell'equo canone, non risultava possibile determinare il corrispettivo di quel rapporto agrario. Per superare l'*impasse*, i giudici – ritenuta l'impossibilità del risorgere di un canone in natura (vietato per

legge) e l'inapplicabilità delle tabelle dichiarate incostituzionali – hanno determinato equitativamente il canone, sul rilievo che ciò fosse consentito dall'art. 1374 c.c. E ciò, precisando che il Tribunale non era stato chiamato a determinare l'*equo canone* (quale imposto *ex lege*), «ma semplicemente a ristabilire il rapporto sinallagmatico tra le contrapposte prestazioni (godimento del fondo e canone d'affitto), eliminando la lacuna sopravvenuta nel regolamento negoziale, integrandolo in via equitativa».

(16) Così in particolare la Corte d'app. Milano, cit., 364.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE, Sez. VII - 3-4-3008, in causa C-187/07 - Löhmus, pres.; Arabadjiev, est.; Bot, avv. gen. - Dirk Endendijk.

Animali - Direttiva 91/629/CEE - Decisione 97/182/CE - Allevamento di vitelli - Recinti individuali (stalli) - Divieto di legare i vitelli - Significato del verbo «legare» - Materiale e lunghezza della legatura - Difficoltà fra versioni linguistiche - Interpretazione uniforme. (Dir. Consiglio 19 novembre 1991, n. 91/629/CEE; dec. Commissione 24 febbraio 1997, n. 97/182/CE)

Ai sensi della direttiva del Consiglio 19 novembre 1991, n. 91/629/CEE che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli, come modificata dalla decisione della Commissione 24 febbraio 1997, n. 97/182/CE, un vitello è legato allorché è trattenuto da una legatura, qualunque siano il materiale e la lunghezza di tale legatura e le ragioni per le quali l'animale è legato (1).

(Omissis)

15. - In via preliminare va rilevato che, per determinare il significato del verbo «legare», occorre, in mancanza di una corrispondente definizione nella direttiva 91/629 modificata, fare riferimento al senso generale e comunemente ammesso del termine (sentenze 27 gennaio 1988, causa C-349/85, Danimarca c. Commissione, *Racc.* pag. 169, punto 9, e 27 gennaio 2000, causa C-164/98 P, DIR International Film e a. c. Commissione, *Racc.* pag. I-447, punto 26).

16. - Fatta questa precisazione, si deve osservare che la direttiva 91/629 modificata proibisce esplicitamente di legare i vitelli qualora siano stabulati in recinti individuali. A tale riguardo, il quinto «considerando» della decisione 97/182 specifica che «i vitelli allevati in box individuali non dovrebbero essere legati», formulazione ripresa al punto 8 dell'allegato alla direttiva 91/629 modificata.

17. - Quest'ultimo dispone, come è ricordato al punto 7 della presente sentenza, che «i vitelli non debbono essere legati, ad eccezione di quelli stabulati in gruppo che possono essere legati per un periodo massimo di un'ora al momento della somministrazione di latte o succedanei del latte (...)».

18. - Ne consegue che l'interpretazione secondo cui i vitelli trattenuti da una legatura di una lunghezza di circa 3 metri, che consente loro una certa libertà di movimento, non sarebbero legati, essendo tale libertà di movimento conforme ai requisiti della direttiva 91/629 modificata, non può essere presa in considerazione.

19. - Dalla formulazione tanto dell'art. 3, n. 3, della direttiva 91/629 modificata quanto del punto 8 dell'allegato alla stessa emerge, infatti, che è possibile legare soltanto i vitelli stabulati in gruppo e non anche i vitelli stabulati individualmente, per i quali il divieto è assoluto. Orbene, giacché il verbale redatto nel procedimento principale menziona solamente vitelli stabulati in recinti individuali, se ne deve dedurre l'impossibilità di legare i vitelli nel caso *a quo*.

20. - D'altra parte, va rilevato, *ad abundantiam*, che la possibilità di legare i vitelli presenta un carattere del tutto eccezionale, poiché si riferisce a periodi che non possono superare un'ora e che sono dedicati all'allattamento. È dunque ammesso che i vitelli siano legati solo per brevi intervalli, a titolo derogatorio, ed è inoltre necessario che ciò avvenga in condizioni che garantiscano loro libertà di movimento, in

modo che possano coricarsi, giacere, alzarsi ed accudire a sé stessi senza difficoltà. In altri termini, gli elementi che l'imputato nel procedimento principale fa valere per concludere che i suoi animali non sono legati sono per l'appunto le condizioni delle quali detti animali devono beneficiare quando vengono, in via eccezionale, legati - possibilità che è ammessa solo per i vitelli stabulati in gruppo, quali non sono i vitelli dell'imputato nel procedimento principale.

21. - Quanto alla circostanza che, nella versione olandese, il punto 8 dell'allegato alla direttiva 91/629 modificata faccia riferimento alla struttura metallica dell'attacco, impiegando il termine «catene» («kettingen»), occorre, in primo luogo, osservare che essa non modifica l'ambito della deroga prevista da tale disposizione, che si applica solamente ai vitelli stabulati in gruppo durante l'allattamento, laddove dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che i vitelli dell'imputato nel procedimento principale erano allevati in recinti individuali.

22. - In secondo luogo, è importante segnalare che, in ogni caso, non si deve tener conto solo del termine che ricorre nella versione in lingua olandese del punto 8, giacché le norme comunitarie devono essere interpretate ed applicate in modo uniforme alla luce delle versioni vigenti in tutte le lingue della Comunità europea (v. sentenze 7 dicembre 1995, causa C-449/93, Rockfon, *Racc.* pag. I-4291, punto 28; 2 aprile 1998, causa C-296/95, EMU Tabac e a., *Racc.* pag. I-1605, punto 36, e 8 dicembre 2005, causa C-280/04, Jyske Finans, *Racc.* pag. I-10683, punto 31).

23. - Secondo una giurisprudenza consolidata, la formulazione utilizzata in una delle versioni linguistiche di una disposizione comunitaria non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di questa disposizione né si può attribuire ad essa, a tal riguardo, un carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche. Infatti, tale modo di procedere sarebbe in contrasto con la necessità di applicare in modo uniforme il diritto comunitario (v. sentenza 12 novembre 1998, causa C-149/97, Institute of the Motor Industry, *Racc.* pag. I-7053, punto 16).

24. - In caso di divergenza fra le versioni linguistiche di un testo comunitario la disposizione di cui trattasi deve quindi essere intesa in funzione del sistema e della finalità della normativa di cui fa parte (sentenze 9 marzo 2000, causa C-437/97, EKW e Wein & Co, *Racc.* pag. I-1157, punto 42, nonché 1° aprile 2004, causa C-1/02, Borgmann, *Racc.* pag. I-3219, punto 25).

25. - Orbene, è necessario constatare che le versioni linguistiche del punto 8 dell'allegato alla direttiva 91/629 modificata diverse dall'olandese hanno fatto ricorso a un termine generale. A titolo indicativo, la versione tedesca adopera il termine «Anbindevorrichtung» («dispositivo di attacco»), la versione inglese la parola «tether» («attacco»), la francese la parola «attache» («attacco») e l'italiana il termine «attacco». Tale ricorso a un termine generale è del tutto logico tenuto conto, innanzi tutto, del divieto assoluto ricordato al punto 16 della presente sentenza e, poi, del *confort* dell'animale imposto dalla direttiva 91/629 modificata quando, in via eccezionale, ammette una deroga al divieto di legare i vitelli ove ricorrano le condizioni ricordate al punto 17 della presente sentenza. Il termine «catena» appare perciò in contraddizione con l'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario.

26. - Occorre quindi risolvere le questioni sollevate dichiarando che, ai sensi della direttiva 91/629 modificata, un vitello è legato allorché è trattenuto da una legatura, quali che siano il materiale e la lunghezza di tale legatura e le ragioni per le quali l'animale è legato.

(Omissis)

(1) SULLA MODALITÀ DI STABULAZIONE DEI VITELLI.

La condotta di detenzione, da parte degli agricoltori olandesi, di alcuni vitelli, legati in box individuali provvisti di tettoia, con modalità ritenute incompatibili con il punto 8 prima frase dell'allegato alla direttiva 91/629/CEE, è stata portata all'esame della Corte comunitaria, la quale ha avuto così modo di chiarire l'interpretazione da dare al verbo «legare», racchiuso nella citata direttiva, contenente norme minime di protezione dei vitelli, modificata dalla decisione della Commissione in data 24 febbraio 1997, n. 97/182/CE.

La premessa da cui muove la sentenza annotata si compendia nell'affermazione in base alla quale, per determinare l'esatto significato del segno linguistico in discussione, occorre fare riferimento al lessico comune in mancanza di una definizione normativa *ad hoc* (1). Il sistema descritto nella direttiva così come modificata stabilisce il divieto di legare i vitelli stabulati in recinti individuali, in quanto la formulazione sia dell'art. 3, n. 3 della citata direttiva, che il punto 8 del relativo allegato consentono di legare i vitelli stabulati in gruppo e giammai quelli stabulati individualmente. Del resto, la possibilità di legare i vitelli ha carattere eccezionale poiché permessa per periodi non superiori ad un'ora e dedicati all'allattamento, garantendo comunque loro libertà di movimento per accudire a se stessi senza difficoltà. Da ciò consegue che un vitello deve ritenersi legato quando è trattenuto da una legatura qualunque sia il materiale utilizzato, la lunghezza di essa ed indipendentemente dalle concrete ragioni per cui l'animale viene custodito in tal maniera.

L'esigenza di applicare in modo uniforme il diritto comunitario impone che il segno linguistico controverso e difforme nei diversi Stati debba essere interpretato in funzione del sistema e delle finalità della normativa ove è inserito. Sicché, il vocabolo italiano «attacco» utilizzato nella versione italiana è un termine generale che tiene conto del ricordato divieto assoluto di legare i vitelli stabulati in recinti individuali e del *confort* che deve essere assicurato all'animale per come imposto dalla direttiva 91/629/CEE, modificata dalla decisione 97/1982/CE, nelle ipotesi eccezionali nelle quali, in deroga al generale divieto, è consentita la legatura per un periodo massimo di un'ora esclusivamente al momento della somministrazione del latte o di succedanei del latte.

In conclusione, se si utilizzano attacchi nei casi consentiti, questi non devono provocare lesioni di alcun genere all'animale e devono comunque assicurare allo stesso una posizione confortevole ed adeguata a soddisfare senza alcuna costrizione una libertà di movimento in modo che possa coricarsi, giacere ed alzarsi.

La sentenza della Corte comunitaria appare in linea non solo con il dettato normativo contenuto nella direttiva 91/629/CEE, modificata dalla decisione 97/182/CE, ma anche con l'evoluzione delle disposizioni delle varie legislazioni nazionali che mirano a tutelare in maniera sempre più incisiva il benessere degli animali (2), secondo anche quanto dispone oggi il Trattato stilato a Lisbona il 13 dicembre 2007. È ivi stabilito in proposito che «nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno e della ricerca, la Comunità e gli Stati membri tengano pienamente conto, poiché gli animali sono esseri senzienti, delle esigenze in materia di interesse degli animali, rispettandone nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e

le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda in particolare riti religiosi, tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

L'inserimento di questa disposizione nel citato Trattato all'interno della disciplina sul funzionamento dell'Unione europea (art. 13) (3) ha non solo un'importanza simbolica, ma rappresenta anche una vera e propria svolta in quanto gli animali non possono più essere considerati alla stregua di oggetti o prodotti. È ben vero che si tratta di un «provvedimento avente applicazione generale» e, pertanto, non in grado di garantire che il profilo della protezione degli animali venga sistematicamente attenzionato dall'Unione europea e dagli Stati membri; è, tuttavia, altrettanto certo che una tale espressa previsione facilita il ruolo delle organizzazioni che si occupano specificamente del settore in esame.

Patrizia Mazza

(1) Sulle problematiche relative al primato del diritto comunitario sul diritto interno e sulle proiezioni nel difficile contesto dei rapporti con il diritto penale cfr. MANES, *I rapporti tra diritto comunitario e diritto penale nello specchio della giurisprudenza della Corte di giustizia: approdi recenti e nuovi orizzonti*, in SGUBBI - MANES, *L'interpretazione conforme al diritto comunitario in materia penale*, Bologna, 2007, 10 e ss. In argomento si veda anche BERNARDI, *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, 333 e ss.

(2) Si veda ad esempio la l. 20 luglio 2004, n. 189 che ha adeguato la risposta punitiva dell'ordinamento alla mutata sensibilità, da parte della Comunità, verso quegli esseri viventi percepiti come senzienti e quindi portatori di diritti propri. Tale legge inserisce nel libro secondo del codice penale il Titolo IX *bis* («dei delitti contro il sentimento per gli animali») articolato in cinque autonome disposizioni di cui le prime quattro configurano nuove fattispecie delittuose, mentre l'ultima è dedicata alla previsione di una speciale ipotesi di confisca e a specifiche pene accessorie. Nel *corpus* dello stesso art. 1 al comma terzo viene riscritta la contravvenzione prevista dalla previgente formulazione dell'art. 727 c.p. In dottrina si vedano in proposito MAZZA P., *I reati contro il sentimento per gli animali*, in questa *Riv.*, 2004, 741 e ss.; ADAMO G., *Maltrattamento di animali. Tra associazionismo e tutela degli interessi «collettivi» e «diffusi»*, Roma, 2006, *passim*.

(3) Al riguardo cfr. MAZZA P., *La protezione ed il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in questa *Riv.*, 2008, 464.

*

Tribunale di primo grado CE, Sez. II - 28-6-2008, in causa T-94/98 - Vilarass, pres. - Alferink ed altri c. Commissione della Comunità europea.

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Ricorso per risarcimento danni - Responsabilità extracontrattuale - Latte - Prelievo supplementare - Quantitativo di riferimento - Produttore che ha sottoscritto un impegno di non commercializzare - Obbligo di produrre nell'azienda SLOM iniziale - Art. 3 bis del regolamento (CEE) n. 1546/88, come modificato dal regolamento (CEE) n. 1039/89 - Formulazione falsamente ambigua della disposizione applicabile - Principio della certezza del diritto.

In forza del regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, che istituì un premio di non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari, per un periodo di cinque anni, il produttore che ha sottoscritto l'obbligo di non commercializzazione, non ha diritto al prelievo supplementare di riferimento ove non continui l'attività nell'azienda iniziale (azienda SLOM), non essendo applicabile l'art. 3 bis del regolamento (CEE) n. 1546/88, come modificato dal regolamento (CEE) n. 1039/89, per cui non spetta il risarcimento dei danni per la formulazione falsamente ambigua della disposizione applicabile, dovendo applicarsi il principio della certezza del diritto (1).

(Omissis)

Giudizio del Tribunale

59. - Si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza, la responsabilità extracontrattuale della Comunità per i danni causati dalle sue istituzioni, di cui all'art. 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 288, secondo comma, CE), è subordinata alla presenza di un insieme di presupposti, ovvero l'illiceità del comportamento contestato alle istituzioni comunitarie, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra l'asserito comportamento e il danno lamentato (sentenza della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, *Racc.* pag. 3057, punto 16; v. sentenza del Tribunale 30 maggio 2006, causa T-87/94, Blom e a./Consiglio e Commissione, *Racc.* pag. II-1385, punto 102, e la citata giurisprudenza).

60. - Peraltro, secondo una costante giurisprudenza, spetta al ricorrente fornire al giudice comunitario gli elementi di prova al fine di stabilire l'illiceità del comportamento contestato alle istituzioni, l'effettività del danno subito, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'asserito comportamento e il danno sopportato (sentenza della Corte 21 maggio 1976, causa 26/74, Roquette Frères/Commissione, *Racc.* pag. 677, punti 22-24, e sentenza del Tribunale 8 maggio 2007, causa T-271/04, Citymo/Commissione, *Racc.* pag. II-1375, punto 159).

61. - Si deve anche ricordare che, quando uno di tali requisiti non è soddisfatto, il ricorso deve essere rigettato *in toto*, senza che sia necessario esaminare gli altri presupposti (sentenza della Corte 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione, *Racc.* pag. I-4199, punti 19 e 81, e sentenza del Tribunale 20 febbraio 2002, causa T-170/00, Förde-Reederei/Consiglio e Commissione, *Racc.* pag. II-515, punto 37).

62. - Per quanto riguarda il primo di detti presupposti che occorre innanzitutto esaminare, la giurisprudenza richiede che venga accertata una violazione sufficientemente qualificata di una norma di diritto preordinata a conferire diritti ai singoli (sentenza della Corte 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, *Racc.* pag. I-5291, punto 42). Quanto al presupposto relativo al fatto che la violazione dev'essere sufficientemente qualificata, il criterio decisivo per considerarlo soddisfatto è quello della violazione grave e manifesta, da parte dell'istituzione comunitaria interessata, dei limiti posti al suo potere discrezionale. Qualora l'istituzione in questione disponga solamente di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per constatare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata (sentenza della Corte 10 dicembre 2002, causa C-312/00 P, Commissione/Camar e Tico, *Racc.* pag. I-11355, punto 54, e sentenza del Tribunale 12 luglio 2001, cause riunite T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, Comafra e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione, *Racc.* pag. II-1975, punto 134).

63. - Nella fattispecie, i ricorrenti sostengono che l'illegittimità del comportamento contestato alla Commissione consiste nella violazione del principio di precauzione. Nel caso di specie, se i ricorrenti sostengono che sussiste la responsabilità della Comunità in quanto quest'ultima ha violato il principio di precauzione, è in realtà al principio della certezza del diritto che si riferiscono, in quanto essi accusano la Commissione di non avere stabilito chiaramente e precisamente, nella normativa in questione, le condizioni applicabili alla concessione di un quantitativo di riferimento specifico.

64. - Occorre innanzitutto rilevare che, come il principio di tutela del legittimo affidamento costituisce una norma di diritto che conferisce diritti ai singoli la cui violazione può far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità (sentenza del Tribunale 6 dicembre 2001, causa T-43/98, Emesa Sugar/Consiglio, *Racc.* pag. II-3519, punto 64; v., parimenti sentenza Mulder II, cit. al precedente punto 16, punto 15), anche quello della certezza del diritto costituisce una norma giuridica che conferisce diritti ai singoli.

65. - A tale riguardo, si deve constatare che sia la Corte sia il Tribunale hanno già dichiarato che il principio della certezza del diritto costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, il quale esige, segnatamente, che la normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (sentenze della Corte 9 luglio 1981, causa 169/80, Gondrand e Garancini, *Racc.* pag. 1931, punto 17; 13 febbraio 1996, causa C-143/93, Van Es Douane Agenten, *Racc.* pag. I-431, punto 27; 16 ottobre 1997, causa C-177/96, Banque Indosuez e a., *Racc.* pag. I-5659, punto 27; 14 aprile 2005, causa C-110/03, Belgio/Commissione, *Racc.* pag. I-2801, punto 30, e 21 giugno 2007, causa C-158/06, ROM-projecten, *Racc.* pag. I-5103, punto

25; sentenze del Tribunale 14 luglio 1997, causa T-81/95, Interhotel/Commissione, *Racc.* pag. II-1265, punto 61, e 7 novembre 2002, cause riunite T-141/99, T-142/99, T-150/99 e T-151/99, Vela e Tecna-grind/Commissione, *Racc.* pag. II-4547, punto 391).

66. - Tale imperativo di certezza del diritto si impone con particolare rigore in presenza di una normativa idonea a comportare conseguenze finanziarie (sentenza ROM-projecten, cit. al precedente punto 65, punto 26).

67. - Occorre quindi stabilire se la lettera dell'art. 3 *bis* del regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, fosse chiara in merito alle condizioni applicabili alla concessione di un quantitativo di riferimento specifico.

68. - Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto comunitario si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti (sentenze della Corte 30 luglio 1996, causa C-84/95, Bosphorus, *Racc.* pag. I-3953, punto 11, e Banque Indosuez e a., cit. al precedente punto 65, punto 18).

69. - Sotto tale profilo, occorre constatare che, come già giustamente rilevato dalla Commissione, dato che il regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, è un regolamento di applicazione, in quanto attua il regolamento n. 857/84, deve essere interpretato conformemente a quest'ultimo (sentenza della Corte 26 ottobre 2006, causa C-275/05, Kibler, *Racc.* pag. I-10569, punto 20; v. anche, in tal senso, sentenza della Corte 22 ottobre 1991, causa C-44/89, von Deetzen, *Racc.* pag. I-5119, punto 14), la cui validità non è peraltro messa in questione nell'ambito della presente causa.

70. - A tale riguardo, in primo luogo, si deve rilevare che l'art. 3 *bis*, n. 1, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89, prevede che ai produttori, il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione, in esecuzione dell'impegno assunto ai sensi del regolamento n. 1078/77, scade dopo il 31 dicembre 1983, o, secondo il caso, dopo il 30 settembre 1983 è attribuito provvisoriamente un quantitativo di riferimento specifico a talune condizioni in esso determinate. In particolare, l'art. 3 *bis*, n. 1, lett. a), di detto regolamento prevede che la concessione di un quantitativo di riferimento specifico provvisorio è subordinata alla condizione che l'interessato non abbia cessato la sua attività o ceduto la totalità della sua azienda lattiera prima della scadenza del periodo di non commercializzazione o di riconversione (sentenza della Corte 27 gennaio 1994, causa C-98/91, Herbrink, *Racc.* pag. I-223, punto 11).

71. - In secondo luogo, l'art. 3 *bis*, n. 1, lett. b), del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89, precisa come condizione per la concessione di un quantitativo di riferimento specifico provvisorio che il produttore dimostri, a sostegno della sua domanda, di essere in grado di produrre nella sua azienda il quantitativo di riferimento richiesto.

72. - In terzo luogo, si deve ricordare che il regime dei quantitativi di riferimento specifico di cui all'art. 3 *bis* del regolamento n. 857/84, introdotto dal regolamento n. 764/89, per effetto delle sentenze Mulder I e von Deetzen I, citate al precedente punto 6, onde garantire l'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico ai produttori che non avevano fornito latte durante l'anno di riferimento, in esecuzione di un impegno assunto in forza del summenzionato regolamento n. 1078/77, sancisce il principio generale secondo cui qualsiasi quantitativo di riferimento rimarrà connesso ai terreni per i quali è stato assegnato (sentenza Herbrink, cit. al precedente punto 70, punto 12).

73. - Dal regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89, risulta quindi che il produttore che ha sottoscritto un impegno di non commercializzazione, per poter ottenere un quantitativo di riferimento specifico, deve essere sempre in possesso, interamente o parzialmente, della sua azienda SLOM iniziale e dimostrare di essere in grado di produrre detto quantitativo nella sua azienda.

74. - Si deve necessariamente constatare che il regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, non si discosta affatto dal sistema istituito dal regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89.

75. - Infatti, l'art. 3 *bis* del regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, si limita ad applicare i presupposti stabiliti dal regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89, per la concessione di un quantitativo di riferimento specifico ricordando che il produttore deve provare, dinanzi alla competente autorità designata dallo Stato membro, di gestire ancora, interamente o parzialmente, la stessa azienda che gestiva al momento dell'accoglimento della sua domanda di concessione del premio. Tale disposizione specifica poi in modo non esaustivo le prove che possono essere ammesse al fine di dimostrare la capacità del produttore

di produrre il quantitativo di riferimento richiesto, in particolare, le vendite dirette o le consegne di latte effettuate successivamente al termine del periodo di non commercializzazione o di riconversione, il bestiame da latte presente nell'azienda, la superficie a prati o pascoli permanenti o la superficie delle colture foraggere dell'azienda, quali risultano dal piano di avvicendamento e dalle semine effettuate nonché gli investimenti effettuati senza piano di sviluppo.

76. - In tal senso, quando l'art. 3 bis, n. 1, del regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, prevede, al suo terzo comma, terzo trattino, che la superficie a prati o pascoli permanenti o la superficie delle colture foraggere «dell'azienda» costituiscono prove atte a dimostrare la capacità del produttore di produrre il quantitativo di riferimento richiesto, tale espressione deve essere intesa unicamente come riferita all'azienda gestita dal produttore che, interamente o parzialmente, costituisce la stessa azienda che egli gestiva al momento dell'accoglimento della sua domanda di concessione del premio. Essa non può quindi essere interpretata nel senso che le superfici sopramenzionate possono appartenere a un'altra azienda rispetto a quella gestita dal produttore.

77. - La medesima interpretazione si impone per l'art. 3 bis, n. 1, terzo comma, secondo trattino, del regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, che richiede che il bestiame da latte, che rappresenta anch'esso una delle prove atte a dimostrare la capacità del produttore di produrre il quantitativo di riferimento specifico richiesto, sia presente «nell'azienda», espressione che deve essere parimenti intesa come riferita all'azienda gestita dal produttore costituente, in tutto o in parte, la stessa azienda che esso gestiva al momento dell'accoglimento della sua domanda di concessione del premio. Tale disposizione ha quindi espressamente lo scopo di evitare che il quantitativo di riferimento specifico sia prodotto da un produttore con animali detenuti in un'altra azienda rispetto a quella che esso gestisce.

78. - Anche per quanto riguarda gli investimenti di cui all'art. 3 bis, n. 1, terzo comma, quarto trattino, del regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, per gli stessi motivi menzionati ai precedenti punti 76 e 77, ne deriva che essi devono essere messi in relazione con l'azienda gestita dal produttore interessato e non possono quindi essere separati da quest'ultima.

79. - A tale riguardo, si deve ricordare che la Corte ha già dichiarato, a proposito del trasferimento dell'azienda mediante cessione o per restituzione alla scadenza del contratto d'affitto, che l'intero regime dei quantitativi di riferimento è caratterizzato dal principio ai sensi del quale il quantitativo di riferimento si trasferisce con i terreni per i quali è assegnato e che quindi è allo scopo di sancire detto principio anche in materia di quantitativi di riferimento specifici che l'art. 3 bis, n. 1, del regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, ribadisce la condizione stabilita dall'art. 3 bis, n. 1, del regolamento n. 857/84 prescrivendo che il produttore continui a gestire, totalmente o parzialmente, la stessa azienda (sentenza Herbrink, cit. al precedente punto 70, punto 13).

80. - Il regolamento n. 1033/89 precisa così, al suo terzo 'considerando', che «la domanda [di quantitativo di riferimento specifico] può emanare soltanto da un produttore in grado di gestire, almeno parzialmente, le stesse unità di produzione gestite al momento della domanda volta alla concessione del premio per la non commercializzazione o per la riconversione» e che «se il produttore infatti non disponesse più della stessa azienda, avrebbe manifestato, secondo la logica del sistema dei premi, l'intenzione di cessare la produzione lattiera».

81. - Peraltro, se il produttore, per ottenere un quantitativo di riferimento specifico, deve gestire ancora, totalmente o parzialmente, la stessa azienda che gestiva al momento dell'accoglimento della domanda volta alla concessione del premio, l'azienda è costituita, ai sensi dell'art. 12, lett. d), del regolamento n. 857/84, «[dal complesso delle unità di produzione gestite dal produttore e situate nel territorio geografico della Comunità».

82. - Dalle definizioni della nozione di «produttore» e, di conseguenza, di «azienda» di cui all'art. 12, lett. c) e d), del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89, risulta che la nozione di produttore si riferisce unicamente all'imprenditore agricolo che, ai fini della produzione di latte, gestisca un complesso di unità produttive sotto la propria responsabilità (sentenze della Corte 9 luglio 1992, causa C-236/90, Maier, *Racc.* pag. I-4483, punto 11, e 23 gennaio 1997, causa C-463/93, St. Martinus Elten, *Racc.* pag. I-255, punto 17).

83. - Dal combinato disposto dell'art. 3 bis, n. 1, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89, e dell'art. 3 bis, n. 1, del regolamento n. 1546/88, come modificato dal regola-

mento n. 1033/89, risulta quindi chiaramente che l'attribuzione, a titolo provvisorio, di un quantitativo di riferimento specifico è subordinata alla condizione che il produttore interessato provi di gestire ancora, totalmente o parzialmente, la stessa azienda che gestiva al momento dell'accoglimento della sua domanda volta ad ottenere la concessione del premio, vale a dire quella che è stata oggetto del suo impegno di non commercializzazione o di riconversione (sentenza O'Brien, cit. al precedente punto 42, punto 12; v. anche, in tal senso, sentenze della Corte Herbrink, cit. al precedente punto 70, punti 12 e 13, e 28 ottobre 2004, causa C-164/01 P, van den Berg/Consiglio e Commissione, *Racc.* pag. I-10225, punto 71; sentenza del Tribunale 12 dicembre 2006, causa T-373/94, Werners/Consiglio e Commissione, *Racc.* pag. II-4631, punto 81), e che dimostri la sua capacità di produrre in detta azienda il quantitativo di riferimento richiesto.

84. - Nella sentenza O'Brien, cit. al precedente punto 42, la Corte ha precisato, al punto 17, che, ai fini dell'attribuzione in via definitiva di un quantitativo di riferimento specifico, l'art. 3 bis, n. 3, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89, dev'essere interpretato nel senso che possono essere prese in considerazione anche le vendite o le consegne di latte provenienti da unità produttive aggiunte all'azienda di cui trattasi fra la data di scadenza del periodo di non commercializzazione o di riconversione e quella di attribuzione in via provvisoria del quantitativo di riferimento specifico, sempreché l'interessato gestisca ancora, interamente o parzialmente, la stessa azienda che gestiva al momento dell'accoglimento della sua domanda di concessione del premio.

85. - In tal senso, da quanto precede emerge che l'art. 3 bis, n. 1, del regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, letto alla luce dell'art. 3 bis, n. 1, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89, prevede che la produzione di latte debba farsi nell'azienda SLOM iniziale (sentenza Werners/Consiglio e Commissione, cit. al precedente punto 83, punto 81; v. anche, in tal senso, sentenze O'Brien, cit. al precedente punto 42, punti 11 e 12; Herbrink, cit. al precedente punto 70, punti 12 e 13, e van den Berg/Consiglio e Commissione, cit. al precedente punto 83, punto 71), comprese eventualmente, se del caso, le unità di produzione che i produttori gestivano sotto la loro responsabilità al momento della concessione del quantitativo di riferimento specifico, unità che dovevano comprendere interamente o parzialmente l'azienda SLOM iniziale.

86. - Tale interpretazione è conforme allo scopo del sistema. Infatti, in primo luogo, tiene conto dell'osservazione secondo cui non si può concedere un quantitativo di riferimento specifico a un produttore che non dispone più dell'azienda SLOM iniziale, in quanto in tal modo egli avrebbe manifestato la sua intenzione di non commercializzare più latte, senza cui l'attribuzione di un quantitativo di riferimento non sarebbe più conseguenza dell'attuazione del regime. Inoltre, tale interpretazione tiene anche conto del fatto che, dato che i quantitativi di riferimento sono connessi ai terreni per i quali sono assegnati, la loro produzione deve avvenire in tali terreni. Infine, essa tiene conto delle considerazioni esposte dall'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni sulla sentenza O'Brien, cit. al precedente punto 42 (*Racc.* pag. I-6266), secondo cui, nel periodo durante il quale i produttori di cui si tratta erano esclusi dalla produzione lattiera, le loro aziende avevano certamente subito modifiche, cosa che la Corte ha confermato dichiarando che le vendite o le consegne di latte provenienti da unità di produzione aggiunte all'azienda in questione tra la data di scadenza del periodo di non commercializzazione e quella di attribuzione provvisoria di un quantitativo di riferimento specifico, dovevano essere prese in considerazione, dato che l'interessato gestiva ancora, totalmente o parzialmente, la stessa azienda che gestiva al momento dell'accoglimento della sua domanda di concessione del premio.

87. - Infine, si deve rilevare che l'argomento esposto dai ricorrenti nelle loro memorie non sembra discostarsi dal significato attribuito alle disposizioni in esame citate ai precedenti punti 70-86, e che sono piuttosto l'interpretazione data dai giudici nazionali delle disposizioni comunitarie di cui trattasi e la loro applicazione nel caso di specie che i ricorrenti mettono più in particolare in questione nell'ambito della loro critica nei confronti di dette disposizioni comunitarie.

88. - Infatti, così come emerge dai precedenti punti 44-47, i ricorrenti affermano che, ai sensi dell'art. 3 bis, n. 1, del regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, il richiedente un quantitativo di riferimento provvisorio non era più tenuto ad essere in possesso di tutta l'azienda SLOM iniziale. A loro parere, i quantitativi di riferimento specifici dovevano essere prodotti tramite le unità di produzione gestite dai ricorrenti ed era necessario che

una parte di queste ultime corrispondesse a quelle di cui essi disponevano al momento della sottoscrizione dell'impegno di non commercializzazione.

89. - Da quanto precede risulta che la Commissione non ha violato il principio della certezza del diritto e il ricorso deve quindi essere respinto.

90. - In subordine, anche supponendo che la normativa comunitaria in materia presenti una certa ambiguità o una certa imprecisione in merito alle condizioni nelle quali i quantitativi di riferimento specifici concessi dovevano essere prodotti al fine di ottenerne l'attribuzione definitiva, si deve ricordare che, per far sorgere la responsabilità della Comunità, occorre accertare una violazione grave e manifesta di una norma di diritto preordinata a conferire diritti ai singoli, e ciò conformemente a quanto esposto al precedente punto 62.

91. - È tenendo conto dell'ampio potere discrezionale devoluto alle istituzioni per l'attuazione delle politiche comunitarie che è stata elaborata la giurisprudenza della Corte in tema di responsabilità extracontrattuale della Comunità, con particolare riferimento agli atti normativi che implicavano scelte di politica economica (sentenza della Corte 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, *Racc.* pag. I-1029, punto 44).

92. - Invero, la concezione restrittiva della responsabilità della Comunità derivante dall'esercizio delle proprie attività normative si spiega con la considerazione che l'esercizio del potere legislativo, anche nei casi in cui esiste un controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti, non deve essere ostacolato dalla prospettiva di azioni risarcitorie ogni volta che esso deve adottare, nell'interesse generale della Comunità, provvedimenti normativi che possono ledere interessi di singoli e che, per l'altro verso, in un contesto normativo caratterizzato dall'esistenza di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione di una politica comunitaria, la responsabilità della Comunità può sussistere solo se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri (sentenze della Corte 25 maggio 1978, cause riunite 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, HNL e a./Consiglio e Commissione, *Racc.* pag. 1209, punti 5 e 6, e Brasserie du pêcheur e Factortame, punto 91 *supra*, punto 45).

93. - La Corte ha peraltro precisato, a tale riguardo, che il regime da essa enunciato in materia di responsabilità extracontrattuale della Comunità tiene segnatamente conto della complessità delle situazioni da disciplinare, delle difficoltà di applicazione o interpretazione dei testi e, più in particolare, del margine di valutazione discrezionale rimesso all'autore dell'atto controverso (sentenze Brasserie du pêcheur e Factortame, punto 91 *supra*, punto 43; Bergaderm e Goupil/Commissione, cit. al precedente punto 62, punto 40, e Commissione/Camar e Tico, cit. al precedente punto 62, punto 52).

94. - Nel caso di specie, è giocoforza constatare che la Commissione disponeva solo di un margine di valutazione discrezionale considerevolmente ridotto in quanto, come indicato al punto 69 *supra*, il regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, è un regolamento d'applicazione che si limita ad attuare il regolamento n. 857/84.

95. - Orbene, è già stato constatato ai precedenti punti 69-78 che la Commissione si limita ad applicare le disposizioni del regolamento del Consiglio n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89, conformemente alle prescrizioni in esso enunciate, e che perciò non può essere considerata responsabile di un'eventuale violazione del diritto comunitario.

96. - In tal senso, l'eventuale imprecisione o mancanza di chiarezza del regolamento n. 1546/88, come modificato dal regolamento n. 1033/89, non può essere imputata alla Commissione, in quanto essa si è limitata a conformarsi al regolamento del Consiglio n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89.

97. - Per quanto riguarda il regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89, è sufficiente constatare che i ricorrenti non hanno affatto messo in questione, nell'ambito del presente ricorso, la validità di detto regolamento per il fatto che lederebbe il principio della certezza del diritto.

98. - Dal momento che i ricorrenti non hanno provato l'asserita illegittimità del comportamento contestato alla Commissione, non occorre verificare se sussistano gli altri presupposti per l'insorgere della responsabilità.

99. - Da tutto quanto precede consegue che il ricorso deve essere respinto.

(Omissis)

(1) IL PREMIO DI NON COMMERCIALIZZAZIONE DEL LATTE E DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI E L'OBBLIGO DEL PRODUTTORE DI ESPLETARE L'ATTIVITÀ NELL'AZIENDA INIZIALE PER OTTENERE IL PRELIEVO SUPPLEMENTARE.

Con il regolamento (CEE) del Consiglio del 17 maggio 1977, n. 1078, fu istituito un regime di premi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine a orientamento lattiero, rispettivamente per un periodo di cinque anni e di quattro anni.

I ricorrenti produttori di latte nei Paesi Bassi, nell'ambito del regolamento n. 1078/77, avevano sottoscritto un impegno di non commercializzazione.

In applicazione della normativa pertinente, i ricorrenti avevano presentato alla autorità olandese domanda per la concessione di un quantitativo di riferimento specifico che permettesse loro di produrre alcuni quantitativi di latte senza essere sottoposti al prelievo supplementare. Alcuni dei ricorrenti avevano ottenuto un quantitativo di riferimento specifico provvisorio, mentre altri avevano ottenuto un quantitativo di riferimento specifico definitivo.

A seguito dei quantitativi di riferimento specifici anzidetti, le autorità olandesi procedevano a controlli per verificare se i ricorrenti producessero i quantitativi di riferimento nel rispetto dei requisiti stabiliti dalla normativa comunitaria. Costatato che la produzione lattiera non era stata ripresa nell'azienda iniziale (azienda SLOM), facendo uso i ricorrenti, per la produzione di latte, di mezzi di produzione affittati presso terzi, le autorità olandesi ritenevano che le condizioni prescritte dalla normativa comunitaria non erano state osservate, e quindi rifiutavano di attribuire un quantitativo di riferimento definitivo ai ricorrenti che avevano ottenuto un quantitativo di riferimento provvisorio e ritiravano il quantitativo di riferimento definitivo a coloro che l'avevano ottenuto.

I ricorrenti presentavano ricorso al Tribunale amministrativo commerciale dei Paesi Bassi contro le decisioni del Ministero dell'agricoltura, del patrimonio naturale e della pesca olandese.

Essi sostenevano in particolare che, contrariamente a quanto ritenuto dal Ministero, la normativa pertinente non esigeva, per la concessione di un quantitativo di riferimento specifico, che la produzione fosse ripresa nell'azienda SLOM iniziale o nella stessa unità organizzativa ed economica aziendale interessata alla data dell'impegno di non commercializzazione.

Il Tribunale amministrativo respingeva il ricorso presentato dai produttori di latte.

Uno dei ricorrenti, proponeva ricorso per risarcimento danni dinanzi al Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi, per il fatto che né la decisione del Ministero né la normativa pertinente descrivevano, o comunque non in maniera sufficiente, le condizioni applicabili alla conversione di un quantitativo di riferimento provvisorio in quantitativo di riferimento definitivo, ovvero per il fatto che non era stata fornita in tempo utile una informazione corretta in merito ai criteri di attribuzione definitiva di un quantitativo di riferimento. Tale ricorso era respinto con decisione del 20 gennaio 1999. Anche il ricorso di appello presentato alla Corte d'appello dell'Aia era respinto. La impugnazione proposta innanzi alla Corte suprema veniva pure respinta.

Il ricorso introduttivo del Sig. Alferink e di altri 67 produttori veniva depositato presso la cancelleria del Tribunale in data 19 giugno 1998.

I ricorrenti chiedevano che il Tribunale condannasse la Comunità a pagare gli importi menzionati in allegato al loro ricorso a titolo di risarcimento dei danni da essi subiti a causa dell'inadeguata redazione dell'art. 3 del regolamento n. 1546/88, maggiorati degli interessi di tasso annuo dell'8 per cento con effetto dal 23 febbraio 1988 fino al pagamento integrale; con la condanna alle spese.

La Commissione chiedeva che fosse respinto il ricorso, con la condanna dei ricorrenti alle spese.

All'udienza i ricorrenti deducevano l'illegittimità del regolamento n. 1546/88, che produrrebbe una discriminazione tra i produttori SLOM e gli altri produttori di latte e violerebbe il legittimo affidamento.

La Commissione deduceva che si trattava di un nuovo motivo, che perciò doveva essere dichiarato irricevibile, non costituendo un'estensione di un motivo precedentemente dedotto.

Nella fattispecie, si osservava, si deve constatare che l'illegittimità del regolamento non si basa su alcun elemento di diritto e di fatto nuovo emerso durante il procedimento, e che non può essere considerato come l'ampliamento di un motivo enunciato in precedenza.

Sulla domanda di risarcimento danni, hanno dedotto i ricorrenti che visti i numerosi anni trascorsi tra l'accettazione dell'impegno di non commercializzare e la concessione di un quantitativo di riferimento specifico provvisorio, le loro aziende non erano più in grado di riprendere l'attività di allevamento di bestiame da latte esercitata in precedenza, sicché essi avevano fatto ricorso a mezzi di produzione affittati presso terzi, quali una stalla o un impianto lattiero-caseario.

I ricorrenti ritenevano tuttavia che dall'art. 3 *bis*, n. 1, del regolamento n. 654/88, come modificato dal regolamento n. 1039/89, emergeva che il richiedente un quantitativo di riferimento provvisorio non fosse più tenuto ad essere in possesso dell'azienda iniziale SLOM.

Se il legislatore avesse voluto che la produzione di latte fosse ripresa nell'azienda SLOM iniziale o attraverso la stessa unità organizzativa ed economica dell'azienda interessata al momento dell'impegno SLOM, avrebbe dovuto indicarlo in maniera esplicita nella normativa comunitaria.

Pertanto ritenevano i ricorrenti che, non stabilendo la normativa in maniera esplicita la restrizione sopraccitata, e risultando pertanto inadeguata, ambigua e priva di chiarezza, la Commissione avrebbe commesso un illecito tale da far emergere la sua responsabilità, in quanto avrebbe violato il principio di precauzione che dovrebbe applicarsi anche al metodo di elaborazione della normativa e che imporrebbe l'adeguatezza di quest'ultima.

Ha ritenuto il Tribunale che, secondo la giurisprudenza, la responsabilità extracontrattuale della Comunità per i danni delle sue istituzioni, di cui all'art. 215, comma 2, del Trattato CE (divenuto art. 288, secondo come Trattato CE) è subordinata alla compresenza di un insieme di presupposti, ovvero l'illiceità del comportamento contestato alle istituzioni comunitarie, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra l'asserito comportamento ed il danno lamentato (1).

Peraltro, è stato ritenuto che secondo una costante giurisprudenza, spetta al ricorrente fornire al giudice comunitario gli elementi di prova per stabilire l'illiceità del comportamento contestato alle istituzioni, l'effettività del danno subito, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'asserito comportamento ed il danno sopportato (2), ed è stato ricordato che quando uno di

tali requisiti non è stato soddisfatto, il ricorso deve essere rigettato senza che sia necessario esaminare gli altri presupposti (3).

I ricorrenti hanno sostenuto che l'illegittimità del comportamento contestato alla Commissione consisteva nella violazione del principio di precauzione. Il Tribunale ha osservato che in realtà essi si riferivano al principio della certezza del diritto, in quanto accusavano la Commissione di non avere stabilito chiaramente e precisamente, nella normativa in questione, le condizioni applicabili alla concessione di un quantitativo di riferimento specifico.

Ha osservato il Tribunale che, come il principio di tutela del legittimo affidamento costituisce una norma di diritto che conferisce diritti ai singoli la cui violazione può fare sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità (4) anche quello della certezza del diritto costituisce una norma che conferisce diritti ai singoli.

Al riguardo, ha affermato il Tribunale che sia la Corte che il Tribunale hanno già dichiarato che il principio della certezza del diritto costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, il quale esige, segnatamente, che la normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (5).

La sentenza riportata ha quindi ritenuto che la Commissione non aveva violato il principio della certezza del diritto, ed il ricorso doveva quindi essere respinto con la condanna dei ricorrenti alle spese.

Non può essere dimenticato che in presenza della grave crisi di sovrapproduzione del latte nell'ambito dei Paesi della Comunità europea, il regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856/84/CEE, introdusse un tetto per la produzione lattiera, stabilendo un «prelievo supplementare» di corresponsabilità, in altre parole una «multa», a carico di coloro che superavano i quantitativi loro assegnati. E fu anche previsto un regime di premi per l'abbandono della produzione lattiera (regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857/84/CEE), non trascurandosi che la normativa comunitaria sulle «quote latte» ha salvato dal fallimento numerose piccole e medie aziende lattiere.

In Italia vi è stata un clamorosa violazione del pagamento del «prelievo supplementare» (6), e la violazione tutt'ora continua.

La normativa dianzi ricordata sul «prelievo supplementare» aveva origine nella crisi di sovrapproduzione del latte nell'ambito dei Paesi della Comunità europea, crisi che del resto era presente al tempo del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078.

Ora sul latte ci si trova in una situazione del tutto diversa, nel senso che esistono condizioni di non sufficiente produzione di latte (l'Italia non è autosufficiente nella produzione del latte).

E dalla Commissione dell'agricoltura della Comunità nel dicembre 2006 si è affermato che la O.C.M. del settore dovrà essere rivista in profondità, ridando spazio alle libere scelte produttive degli allevatori.

Domenico Bellantuono

(1) Corte di giustizia CE 29 settembre 1982, in causa C-26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, *Racc.* pag. 3057, punto 16; Tribunale 30 maggio 2006, in causa T-87/94, Blom e a./Consiglio e Commissione, *Racc.* pag. 11-1385, punto 102.

(2) Corte di giustizia CE 21 maggio 1976, in causa C-26/74, Roquette Frères/Commissione, *Racc.* pag. 3057, punto 16, ed è stato ricordato che quando uno di tali requisiti non è stato soddisfatto, il ricorso deve essere rigettato senza che sia necessario esaminare gli altri presupposti (sentenza Corte 15 settembre 1994, in causa C-146/91, Kyder/Consiglio e Commissione, *Racc.* pag. 1-4199, punto 19 e 81; sentenza Tribunale 20 febbraio 2002, in causa T-170/00, Forde-Reederei/Consiglio e Commissione, *Racc.* pag. 11-515, punto 37).

(3) Corte di giustizia CE 15 settembre 1994, in causa C-146/91, cit.; Tribunale 20 febbraio 2002, in causa T-170/00, Forde-Reederei/Consiglio e Commissione, cit.

(4) Tribunale 6 dicembre 2001, in causa T-43/98, Emesa Sugar/Consiglio, *Racc.* pag. II-3519, punto 64.

(5) Corte di giustizia CE 9 luglio 1981, in causa C-169/80, Gondrand e Garancin, *Racc.* pag. 1-431, punto 27; Corte di giustizia 13 febbraio 1996, in causa C-143/93, Van Es Duanne Agenten, *Racc.* pag. 1-431, punto 27; Corte di giustizia 16 ottobre 1997, in causa C-177/96, Banque/Commissione, *Racc.* I-2801, punto 27; Corte di giustizia 14 aprile 2005, in causa C-110/03, Belgio/Commissione, *Racc.* pag. 1-2801, punto 30; Corte di giustizia 21 giugno 2007, in causa C-158/06, *Racc.* 1-5103, punto 25; sentenze Tribunale 14 gennaio 1997, in causa T-81/95, Interhotel/Commissione, *Racc.* 11-1265, punto 61 e 7 novembre 2002, in cause riunite T-141/99, T-142/99, T-150/99 e T-151/99, Vela e Tecnagrind/Commissione, *Racc.* pag. I-14547, punto 391.

(6) V. in questa Riv., 2007, 394, Cass. Sez. II Civ. 27 luglio 2006, n. 17106, con nota di D. BELLANTUONO, *Quote latte e prelievo supplementare: obbligo di trattenuta dei primi acquirenti.*

Cass. Sez. III Civ. - 14-11-2008, n. 27265 - Mazza, pres.; Calabrese, est.; Sgroi, P.M. (Diff.) - B.I. (avv. Lucchetti) c. R.M. (avv. Musumarra ed altro). (Cassa senza rinvio App. Ancona, Sez. spec. agr. 13 settembre 2004)

Contratti agrari - Affitto - Determinazione del canone di affitto - Rivalutazione - Rinnovazione tacita.

Il vuoto legislativo venutosi a creare a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 318/2002 di incostituzionalità dei criteri di determinazione dell'equo canone non può essere colmato che dal legislatore (1). ()*

(Omissis)

FATTO. - La Sezione specializzata agraria del Tribunale di Pesaro con sentenza 14/22 ottobre 2003, in accoglimento della domanda proposta da M.R., proprietaria di un fondo rustico esteso circa 14 ettari in (omissis) coltivato in affitto da B.I., determinava il canone di affitto per l'annata agraria 2002/2003 in euro 250,00 ad ettaro da rivalutarsi annualmente legge n. 203 del 1982, ex art. 10, dall'11 novembre 2003; prendeva tale importo come base per la determinazione del canone delle precedenti otto annate agrarie e, opportunamente devalutandolo e detraendo gli importi ricevuti, condannava l'affittuario al pagamento della somma di euro 15.434,96 oltre interessi legali dalle singole scadenze e quelli sull'importo definitivo decorrenti dalla sentenza.

Il B., anche nella qualifica, proponeva appello, cui resisteva la M.

La Corte d'appello di Ancona, Sezione specializzata agraria, con sentenza del 13 settembre 2004 riformava la decisione di primo grado solo in ordine alle spese che compensava interamente, mentre la confermava nel resto.

Avverso la sentenza d'appello B.I., in proprio e quale rappresentante della famiglia coltivatrice, ha proposto ricorso per cassazione in base a sei motivi. Ha resistito M.R. con controricorso. Le parti hanno depositato memoria.

DIRITTO. - 1. Secondo quanto esposto nel ricorso il problema di specie era stabilire se il canone pagato dal coltivatore, che era quello di legge, quantificato sulla base delle vigenti tabelle, potesse, subire, unilateralmente, modificazioni in aumento, in relazione ad un contratto d'affitto che si era tacitamente rinnovato alla scadenza dell'11 novembre 1996.

2. Confermando la determinazione al riguardo del canone (equo) operata dal Tribunale di Pesaro, ha conclusivamente argomentato dunque la Corte d'appello di Ancona che il vuoto normativo creato dalla pronuncia n. 318/2002 della Corte costituzionale, non potendo essere colmato attraverso accordo tra le parti, deve esserlo dal giudice il quale determinerà l'elemento contrattuale venuto meno, cioè il corrispettivo dell'affitto, facendo richiamo al principio generale ricavabile dall'art. 1474 c.c. temperato necessariamente dalle regole fondamentali rinvenibili negli artt. 36, 42 e 44 Cost.

3. Ora con il secondo motivo di ricorso - il cui esame precede logicamente e giuridicamente l'esame degli altri motivi - l'affittuario B.I. lamenta che la Corte d'appello marchigiana è caduta in errore nel ritenere potere-dovere del giudice stabilire, autoritativamente, a seguito della detta pronuncia 318/2002 Corte cost., il canone del contratto di affitto tra le parti, in sostituzione di quello in atto calcolato sulla base delle tabelle.

3.1. La doglianza si palesa fondata.

3.1.1. Invero, già questa Corte (sent. n. 23506/2004) ha affermato che nella specie, in realtà, dalla stessa motivazione della sentenza n. 318 del 2002 della Corte costituzionale si ricava la impossibilità di leggere questa nel senso che, per effetto della stessa, sia stato rimesso all'interprete e, quindi, al giudice di stabilire un nuovo meccanismo di determinazione dell'equo canone.

Se, infatti, ha rilevato la Corte di cassazione, la pronuncia n. 318 Corte cost., dopo aver premesso (nella parte motiva) che «il

meccanismo di determinazione del canone di equo affitto di cui alla legge n. 203 del 1982, artt. 9 e 62, basato sul reddito dominicale risultante dal catasto terreni del 1939, rivalutato in base a meri coefficienti di moltiplicazione, risulta privo ormai di qualsiasi razionale giustificazione», ha affermato (sempre nella parte motiva) che «esula, evidentemente, dai poteri di essa Corte costituzionale la scelta di un diverso criterio di calcolo del canone di equo affitto, in quanto riservata per sua natura alla discrezionalità del legislatore», ciò non può che significare che si è di fronte ad un potere di scelta riservato, in via esclusiva, al legislatore e non surrogabile da parte del giudice.

3.1.2. Se ne trae, quindi, che non era attuabile un intervento diretto ed autonomo dei giudici di merito a quibus ai fini della determinazione, nella specie, dell'equo canone, perché non sorretta da alcun riferimento normativo, compreso l'art. 1474 c.c., la cui applicazione analogica appare forzata.

Il giudice, quale conseguenza della detta pronuncia, difetta infatti di ogni potere-dovere in materia di determinazione dell'equo canone, per cui non è tenuto ad autonomamente individuare ed applicare quei criteri di calcolo e quei dati necessari ed indispensabili per la quantificazione del canone da considerarsi equo proprio ex lege.

Non esiste, peraltro, un principio costituzionale che tutela l'esistenza di disposizioni che fissino in tema di contratto di affitto agrario un canone equo non derogabile dalle parti (v. in tal senso stessa Cass. 23506/04).

Il vuoto legislativo venuto a crearsi a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dei criteri di determinazione dell'equo canone potrà essere colmato, pertanto, soltanto dal legislatore, al quale compete esclusivamente tale compito, che rientra tipicamente nella funzione legislativa, sicché nel periodo di *vacatio legis* le domande dirette ad ottenere la maggiorazione del canone o la restituzione dei canoni asseritamente pagati in eccedenza non possono che essere rigettate.

Per l'immediato, invero, salvo un eventuale nuovo intervento del legislatore (la cui assenza, peraltro, non può giustificare una «non decisione» da parte dei giudici, in attesa della promulgazione di nuove disposizioni normative), non esistendo livelli massimi di equità stabiliti dalle tabelle non ha alcun fondamento la domanda diretta all'accertamento del canone equo, sia che questa provenga dal conduttore per la ripetizione di somme corrisposte in più sia che provenga come nella specie dal concedente per conseguire somme maggiori, rispetto ad un canone che, essendo normalmente pagato, deve definirsi, per l'effetto, «contrattuale», senza che rilevino i criteri concreti in applicazione dei quali lo stesso è stato determinato tra le parti del rapporto.

4. Il secondo motivo del ricorso è quindi accolto, con assorbimento dei restanti motivi (ovvero: il primo, relativo all'applicabilità dell'art. 1597 c.c., circa l'immutabilità del canone; il terzo, relativo alla necessità di attendere la determinazione del nuovo canone legale e con esso gli eventuali conguagli dovuti; il quarto, concernente l'esigenza di assicurare al conduttore un'equa remunerazione del proprio lavoro e l'omessa valutazione delle scritture contabili prodotte in sede di appello; il quinto, relativo agli effetti della sentenza della Consulta sui canoni corrisposti sino alla proposizione del ricorso introduttivo del giudizio; il sesto, relativo ad ultrapetizione concernente la condanna dell'affittuario al pagamento del nuovo canone per il periodo successivo alla proposizione del ricorso) e cassazione della sentenza impugnata.

4.1. E, atteso che non sono necessari ulteriori accertamenti di fatto la causa, a norma dell'art. 384 c.p.c., comma 1, può essere decisa nel merito, nel senso dell'accoglimento dell'appello e rigetto della domanda proposta da M.R. contro B.I. con ricorso 8 ottobre 1999.

(Omissis)

*

(*) La sentenza è commentata da N. RAUSEO, *La Corte di cassazione e la questione dell'equo canone in materia di affitto di fondi rustici*, in questa

I

Corte d'app. Roma, Sez. spec. agr. - 18-10-2004, n. 2665 - Polacchi, pres., D'Auria, est. - Pipponzi (avv. Antinucci) c. Coaspa s.r.l. (avv. Rauseo).

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Canone - Mancato accordo - Determinazione giudiziaria - Possibilità.

Nell'affitto di fondi rustici, nel caso di mancato accordo delle parti sulla misura del canone dovuto al concedente sia all'inizio che nel caso del contratto, ciascuna parte può rivolgersi al giudice per la sua determinazione (1).

II

Cass. Sez. III Civ. - 14-11-2008, n. 27264 - Mazza, pres.; Finocchiaro, est., Sgroi, P.M. (diff.) - Pipponzi e a. (avv. Antinucci) c. Coaspa s.r.l. (avv. Rauseo). (Cassa e decide nel merito App. Roma 18 ottobre 2004)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Equo canone - Artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982 - Illegittimità costituzionale - Conseguenze.

Per effetto della declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 318 del 2002, sono divenute prive di effetti sia le tabelle per il canone di equo affitto come disciplinate dall'art. 9 della l. 3 maggio 1982, n. 203, e dalle norme da questo richiamate, sia, ai fini della quantificazione del canone stesso, i redditi dominicali stabiliti - ai sensi dell'art. 62, della legge n. 203 del 1982 - a norma del r.d.l. 4 aprile 1939, n. 589; conseguentemente, non esistendo più livelli massimi di equità stabiliti dalle dette tabelle, deve considerarsi priva di fondamento la domanda diretta, ai sensi dell'art. 28 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, alla quantificazione dell'equo canone e, eventualmente, alla ripetizione delle somme corrisposte in eccedenza ai menzionati livelli o a reclamare somme ulteriori rispetto a quelle già corrisposte, in forza di accordi liberamente intervenuti tra le parti, anche senza l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole (2).

I

(Omissis)

Il primo motivo di appello è infondato.

Premesso che non risulta appellato il capo della sentenza di primo grado con cui è stata accertata l'esistenza tra le parti di un rapporto agrario nonché la scadenza, occorre accertare in questa fase se poteva essere modificato il canone pattizio. In primo luogo occorre evidenziare che il canone di lire un milione versato dal conduttore non risulta minimamente pattuito tra le parti, ma presumibilmente è il frutto di aumenti previsti dal legislatore, ove si consideri che il rapporto è sorto nel 1940. Del resto nessun atto da cui risulta una tale pattuizione è stata depositata (o provata), ma a prescindere da tale considerazione l'art. 27, l. 3 maggio 1982, n. 203, stabilendo che a tutti i contratti agrari stipulati dopo la sua entrata in vigore, aventi ad oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici si applicano le norme regolatrici dell'affitto di fondi rustici, enuncia un principio generale applicabile nel caso in esame. Nell'affitto dei fondi rustici, nel caso di mancato accordo delle parti sulla misura del canone dovuto dal concedente sia all'inizio che nel corso del contratto, essendo questo fissato autoritariamente secondo criteri predeterminati di legge (artt. 8, 45 e 58 della l. 3 maggio 1983, n. 203), ciascuna parte può rivolgersi al giudice per la sua individuazione. Infatti la l. 12 giugno 1962, n. 567, come modificato dalla l. 11 febbraio 1971, n. 11, prevede all'art. 7 che ciascuna delle parti può adire il giudice. Poiché la sentenza della Corte costituzionale ha eliminato dall'individuazione dell'equo canone il criterio del reddito dominicale risultante dal catasto del 1932, è chiaro che il giudice per effetto del vuoto legislativo creatosi deve individuare altri criteri per la determinazione del canone.

Nel caso in esame, il giudice di primo grado, composto anche da esperti agrari e quindi da soggetti dotati di capacità tecnica adeguata, ha fissato il canone equo in euro 786,73 a partire dall'annata agraria 2000-2001, recependo le conclusioni del c.t.u. Tale canone era stato peraltro individuato dal c.t.u. tenendo conto delle tabelle elaborate

dalla commissione tecnica provinciale per le annate agrarie del 1988, 89, 90, 91, e cioè in base a coefficienti non recenti, e quindi favorevoli al conduttore. Inoltre tali coefficienti erano stati anche utilizzati dalla Giunta municipale del Comune di Roma (delibera del 26 aprile 1990, n. 2292).

Pertanto tale motivo appare infondato.

Il secondo motivo di appello diretto a censurare il capo della sentenza di primo grado contenente una condanna al pagamento della differenza fra il canone versato e quello accertato giudizialmente, va invece accolto. Per quello che qui interessa, con il ricorso (che deve contenere a pena di inammissibilità tutte le domande applicandosi la normativa del rito del lavoro), la parte, oggi appellata, chiedeva solo l'accertamento del canone legale, e quindi la condanna al pagamento della differenza costituisce una macroscopica violazione dell'art. 112 c.p.c., circa la corrispondenza fra il chiesto ed il pronunciando. Con la condanna al pagamento della differenza il giudice in sostanza ha attribuito un bene non richiesto, dovendosi ritenere che trattasi di una condanna senza la relativa domanda da parte dell'interessato.

(Omissis)

II

(Omissis)

1. Ha affermato la sentenza impugnata:

- «il canone di Lire un milione versato dal conduttore, non risulta minimamente pattuito tra le parti, ma presumibilmente è il frutto di aumenti previsti dal legislatore, ove si consideri che il rapporto è sorto nel 1940: del resto nessun atto da cui risulta una tale pattuizione è stato depositato (o provato);»

- «nell'affitto dei fondi rustici, in caso di mancato accordo delle parti sulla misura del canone dovuto dal concedente (*recte*: dal conduttore) sia all'inizio che nel corso del contratto, essendo questo fissato autoritariamente secondo criteri predeterminati di legge (l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 8, 45 e 58) ciascuna parte può rivolgersi al giudice per la sua individuazione. Infatti la l. 12 giugno 1962, n. 567, come modificata dalla l. 11 febbraio 1971, n. 11, prevede all'art. 7, che ciascuna delle parti può adire il giudice;»

- «poiché la sentenza della Corte costituzionale (n. 318 del 2002) ha eliminato dalla individuazione dell'equo canone il criterio del reddito dominicale risultante dal catasto del 1932, è chiaro che il giudice per effetto del vuoto legislativo creatosi deve individuare altri criteri per la determinazione del canone;»

- «nel caso in esame il giudice di primo grado composto anche da esperti agrari e quindi da soggetti dotati di capacità tecnica adeguata, ha fissato il canone equo in euro 786,73, a partire dall'annata agraria 2000-2001 recependo le conclusioni del c.t.u. Tale canone era stato peraltro individuato dal c.t.u. tenendo conto delle tabelle elaborate dalla Commissione tecnica provinciale per le annate agrarie del 1988, 89, 90, 91, cioè in base a coefficienti non recenti e quindi favorevoli al conduttore. Inoltre tali coefficienti erano stati anche utilizzati dalla giunta municipale del Comune di Roma.»

2. I ricorrenti censurano la sentenza impugnata con tre motivi, il secondo dei quali deve essere esaminato - per il suo carattere assorbente - con precedenza, rispetto agli altri.

Con lo stesso i ricorrenti denunciano, in particolare, «violazione dell'art. 1372 c.c. - dell'art. 1 disp. gen., n. 1, e art. 14 disp. gen. - degli articoli delle leggi agrarie determinando il canone di affitto con l'equità - degli artt. 113, 114 e 116 c.p.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3».

Si evidenzia, infatti, che il giudice *a quo* - oltre a fare applicazione di norme certamente non riferibili alla fattispecie (come la legge n. 203 del 1982, art. 27, applicabile ai contratti stipulati dopo la entrata in vigore della legge stessa e non certamente al presente rapporto, sorto nel 1940, nonché come la legge n. 567 del 1962, e la legge n. 11 del 1971, art. 8, attualmente inapplicabili non esistendo più minimi e massimi stabiliti dalla Commissione tecnica provinciale) non ha tenuto presente che il giudice, in presenza del vuoto legislativo conseguente alla ben nota pronuncia della Corte costituzionale n. 318 del 2002, non poteva individuare altri criteri di determinazione del canone né fissare questo secondo equità.

3. Il motivo è fondato e meritevole di accoglimento.

Alla luce delle considerazioni che seguono.

3.1. Come puntualmente dedotto con il motivo in esame deve - *in limine* - negarsi che non esistesse, tra le parti, un canone «contrattuale». Se, giusta la testuale previsione di cui alla l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 41, («i contratti agrari ultranovennali, compresi quelli in corso,

anche se verbali o non trascritti sono validi e hanno effetto anche riguardo ai terzi») è palese che nulla si oppone perché le parti definiscano la misura del canone dovuto senza ricorrere alla forma scritta, e che il canone, in tale modo, convenuto con il precedente proprietario sia dovuto anche al «nuovo».

Certo quanto sopra si osserva che nella specie, in sede di contro-riscontro la Coaspa s.r.l. precisa:

- da un lato (p. 10) «la Soc. Coaspa, dopo l'acquisto del fondo avvenuto nel 1987, ha ricevuto per la prima volta il pagamento dei corrispettivi il 25 gennaio 2001, limitandosi ad accettare la somma di euro 516,46 per ciascuna annata agraria, atteso che era risultato questo l'importo versato dai conduttori ai precedenti proprietari. Proprio l'incertezza dell'esatto ammontare del corrispettivo dovuto per legge, corrispettivo mai più adeguato dagli originari concedenti secondo le tabelle della Commissione tecnica provinciale, ha indotto la Soc. Coaspa, con il giudizio in esame, a richiedere l'accertamento del canone legale;

- dall'altro (p. 3) che nell'atto introduttivo del giudizio di primo grado «preso atto della esistenza di un rapporto agrario giuridicamente riconducibile all'affitto di fondo rustico sorto nell'annata agraria '40/'41, rapporto rinnovato si tra le parti alla scadenza di legge del 10 novembre 93, la Soc. Coaspa, con lettera racc. r.r. del 30 novembre 2000, aveva invitato formalmente i (...) Pipponzi a pagare i canoni scaduti a partire dall'annata agraria '87/'88 sino a quella in corso, con avvertenza che, in caso di mancato riscontro, essa intimante avrebbe agito nei confronti dei conduttori per la risoluzione del contratto per grave inadempimento, ai sensi della legge n. 203 del 1982, art. 5»;

- «in data 25 gennaio 2001 - si precisa ancora in sede di contro-riscontro - (...) R. e M. Pipponzi avevano provveduto a sanare la morosità, versando alla Soc. Coaspa la complessiva somma di L. 13.000.000, a saldo dei canoni arretrati dal 1987 al 10 novembre 2000».

3.2. Pacifico quanto precede e tenuto presente anche la condotta processuale della Coaspa s.r.l. - la quale a seguito del pagamento di L. 13.000.000 non ha più coltivato la domanda di risoluzione del contratto per mancato pagamento dei canoni - è palese che nella specie esisteva un canone normalmente pagato al precedente proprietario dei terreni in questione (e dovuto anche all'acquirente degli stessi) che, per l'effetto, deve definirsi «contrattuale».

3.3. Accertata l'esistenza di un canone «contrattuale» - senza che rilevino i criteri concreti in applicazione dei quali lo stesso è stato determinato tra i conduttori e il precedente proprietario - è di palmare evidenza la impossibilità, per il Tribunale di Roma, dopo la sentenza 5 luglio 2002, n. 318 della Corte costituzionale, di accertare, ancorché con solo riferimento alle annate agrarie successive a quella cessata il 10 novembre 2000, un canone diverso - e maggiore - di quello dovuto per le annate precedenti.

(Omissis)

3.4. Pacifico quanto precede si osserva che nella specie i giudici di appello (nonché quelli di primo grado) sono incorsi nella violazione delle disposizioni di legge sopra richiamate allorché hanno ritenuto la applicabilità alla presente controversia - pendente in primo grado al momento in cui è intervenuta la sentenza n. 318 del 2002 della Corte costituzionale - di disposizioni (la l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 9 e ss.) espunte dal vigente ordinamento, seppure invocando - in contrasto con quanto assolutamente pacifico nella giurisprudenza di questa Corte - che a seguito della ricordata pronunzia, finché non interverrà una nuova determinazione del canone equo dovuto per l'affitto dei fondi rustici questo deve essere determinato in via equitativa dal giudice.

Un tale assunto - come anticipato - deve disattendersi, alla luce delle considerazioni che seguono, in conformità a quanto in molteplici occasioni già evidenziato pressoché in termini dalla giurisprudenza di questa Corte (oltre Cass. 20 dicembre 2004, n. 23506, cit., cfr., altresì, Cass. 28 luglio 2005, n. 15809; Cass. 17 dicembre 2004, n. 23506).

Come noto, per la corretta interpretazione delle sentenze della Corte costituzionale non può prescindersi dal porre in correlazione il dispositivo e la motivazione della sentenza (cfr., ad esempio, Cass. 28 agosto 2000, n. 11212; Cass. 30 agosto 1996, n. 7983).

Quanto precede, peraltro, non esclude che sia necessario riferirsi non solo al dispositivo ma anche alla motivazione, esclusivamente nei casi nei quali solo quest'ultima consenta di determinare con precisione, al fine di individuare l'oggetto della pronuncia, quali disposizioni debbano ritenersi caducate (cfr. Cass. 11 marzo 1995, n. 2847).

Pacifico quanto sopra non può non evidenziarsi che nella specie non sussistono dubbi (o incertezze) di sorta, quanto alle disposizioni caducate, risultando queste in termini non equivoci dal dispositivo della più volte ricordata sentenza n. 318 del 2002 della Corte costitu-

zionale [«la Corte costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale della l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 9 e 62, (norme sui contratti agrari)»].

Contemporaneamente, non può tacersi che dalla stessa motivazione della sentenza n. 318 del 2002, si ricava la impossibilità di leggere questa nel senso che per effetto della stessa sia stato rimesso all'interprete (e, quindi, al giudice) di determinare un nuovo meccanismo di determinazione dell'equo canone.

Se infatti, la più volte ricordata pronunzia n. 318, dopo avere premesso (nella parte motiva) che «il meccanismo di determinazione del canone di equo affitto di cui alla legge n. 203 del 1982, art. 9 e 62, basato sul reddito dominicale risultante dal catasto terreni del 1939, rivalutato in base a meri coefficienti di moltiplicazione, risulta privo ormai di qualsiasi razionale giustificazione, (...)», ha affermato (sempre nella parte motiva) che «esula, evidentemente, dai poteri di questa Corte la scelta di un diverso criterio di calcolo del canone di equo affitto, in quanto riservata per sua natura alla discrezionalità del legislatore», ciò non può che significare che si è a fronte a un potere di scelta riservato, in via esclusiva, al legislatore e non surrogabile da parte del giudice.

Deve concludersi, pertanto, che per effetto della sentenza n. 318 del 2002, sono divenute prive di effetti le tabelle per i canoni di equo affitto come disciplinate dalla l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 9, e dalle norme da questo richiamate.

Deriva da quanto sopra, quindi, che per l'immediato, salvo un eventuale nuovo intervento del legislatore (la cui assenza, peraltro, non può giustificare una «non decisione» da parte dei giudici, in attesa della promulgazione di nuove disposizioni normative) - non esistendo più livelli massimi di equità stabiliti dalle dette tabelle - non ha alcun fondamento la domanda diretta all'accertamento del canone equo, sia che con questa il conduttore - ai sensi della l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 28 - tenda alla ripetizione delle somme corrisposte in eccedenza ai menzionati livelli, in forza di accordi liberamente intervenuti tra le parti, anche senza l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole, sia che - invece - la stessa provenga, come nella specie, dal concedente per conseguire un canone maggiore rispetto a quello pattiziamente convenuto.

Le conclusioni sopra raggiunte, del resto, trovano ulteriore conferma nella pronunzia 28 ottobre 2004, n. 315 della Corte costituzionale che in motivazione, al punto 3.2., ha evidenziato: «a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della legge n. 203 del 1982, art. 9 e 62, il regime di equo canone dei fondi rustici è venuto meno su tutto il territorio nazionale, ad eccezione dei territori del catasto derivante dall'ex catasto austro ungarico, cui appunto continua ad applicarsi l'art. 14, della citata legge».

Dal che deriva, dunque, una ingiustificata disparità di trattamento dei proprietari dei fondi rustici situati in quei territori (e che, per l'effetto, ha dichiarato la illegittimità costituzionale della l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 14, comma 2, secondo e terzo periodo)», con ciò dimostrando - ulteriormente - in termini non equivoci né dubbi che, al momento, non esiste più un regime di equo canone, per i fondi rustici.

Contrariamente a quanto del tutto apoditticamente si assume, pur se implicitamente nella sentenza impugnata deve escludersi - ancora - esista un principio costituzionale che tuteli l'esistenza di disposizioni che fissino, in tema di contratti di affitto agrario, un canone equo non derogabile dalle parti, o che - come propone la sentenza impugnata - consenta al giudice di determinare, in via equitativa, il canone dovuto dal conduttore.

Una tale tutela costituzionale delle norme sull'equo canone non solo non risulta in alcun modo (e già in altra occasione la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale della normativa al riguardo), ma un tale assunto contrasta, espressamente, con le norme vigenti (della cui legittimità costituzionale non si è mai dubitato).

Se, in particolare, a norma della l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 23, comma 3, «sono validi tra le parti, anche in deroga delle norme vigenti in materia di contratti agrari, gli accordi anche non aventi natura transattiva, stipulati tra le parti stesse in materia di contratti agrari con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole (...)» e se - come non si è mai dubitato né in dottrina né presso una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice - con detti accordi è possibile prevedere un canone diverso (e, eventualmente, maggiore) di quello fissato per legge, è di palmare evidenza che il principio presupposto dalla sentenza impugnata, circa la costituzionalizzazione dell'istituto dell'equo canone, nel senso che questo non può «superare» o essere inferiore a una certa soglia predeterminata dalla legge o dal giudice, non sussiste.

Concludendo sul punto deve affermarsi, come già anticipato - e in conformità, del resto a quanto già precisato da questa Corte regola-

trice -, il principio diritto secondo cui «per effetto della sentenza n. 318 del 2002, sono divenute prive di effetti sia le tabelle per i canoni di equo affitto come disciplinate dalla l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 9, e dalle norme da questo richiamate, sia, ai fini della quantificazione del canone stesso, i redditi dominicali stabiliti - in forza della stessa legge n. 203 del 1982, art. 62 - a norma del r.d.l. 4 aprile 1939, n. 589. Non esistendo, pertanto, più livelli massimi di equità stabiliti dalla dette tabelle non ha alcun fondamento la domanda diretta, ai sensi della l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 28, alla quantificazione dell'equo canone e, eventualmente, alla ripetizione delle somme corrisposte in eccedenza ai menzionati livelli o a reclamare somme ulteriori rispetto a quelle già corrisposte, in forza di accordi liberamente intervenuti tra le parti, anche senza l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole, né sussiste, in presenza di una libera quantificazione del canone operata dalle parti, il potere, per il giudice, di determinare questo in una misura diversa rispetto a quella contrattuale per adeguarlo a equità».

Non essendosi attenuto il giudice *a quo* ai riferiti principi, il secondo motivo del ricorso principale merita accoglimento, con assorbimento dei restanti motivi e cassazione nella parte *de qua* (*id est* quanto alla determinazione del maggior canone dovuto dai conduttori, sino alla cessazione del rapporto, rispetto a quello corrisposto per le annate agrarie anteriori alla annata agraria 2000- 2001).

(*Omissis*)

(1-2) ANCORA UN ESEMPIO DI BUONA VOLONTÀ DEI GIUDICI DI MERITO.

A fronte di una Corte Suprema che prosegue imperterrita nella sua rigida linea interpretativa (secondo cui, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità sancita dalla Consulta con la decisione n. 18 del 2002, soltanto il legislatore può provvedere in materia di equo canone in agricoltura), intervengono sempre più di frequente giudici di merito che sentono il dovere di sopperire a quella lacuna applicando direttamente il principio degli equi rapporti sociali contenuto nella nostra Carta costituzionale.

Certamente il richiamo agli artt. 27 della l. 3 maggio 1982, n. 203 e 7 della l. 12 giugno 1962, n. 567 non può dirsi del tutto pertinente (come causticamente osservato dalla Corte Suprema nella decisione 14 novembre 2008).

Ma è certo che i giudici di secondo grado hanno colto comunque nell'ordinamento la esistenza di un principio superiore che va affermato e applicato prescindendo dall'intervento del legislatore.

È quanto la stessa Corte di cassazione ha autorevolmente riconosciuto in una vicenda assai più complessa e rilevante (intendiamo riferirci alla sentenza 16 ottobre 2007, n. 21748 della Sezione I civile della Corte Suprema, in *Giust. civ.*, 2008, 1725, da leggersi alla luce dell'ordinanza 8 ottobre 2008, n. 334 della Corte costituzionale, in *Guida al diritto*, 2008, 842).

Come è noto, Camera e Senato avevano sollevato con due ricorsi distinti il conflitto di attribuzione lamentando che la Corte di cassazione con la sentenza 16 ottobre 2007, n. 21748 avesse invaso il campo riservato al legislatore.

Ebbene, la Consulta ha dichiarato inammissibili i due ricorsi osservando come la Corte Suprema si fosse limitata a compiere il proprio compito (cioè quello di interpretare l'ordinamento giuridico vigente).

E la Corte di cassazione, rinvenuto nell'ordinamento vigente un principio superiore secondo cui il cittadino ha diritto di rifiutare trattamenti medici invasivi ed accanimenti terapeutici su cui non abbia prestato il suo consenso preventivo, aveva applicato direttamente quel principio anche in assenza di una disciplina legislativa specifica.

Orbene, anche il principio dell'equo canone in agricoltura è un principio superiore che consegue alla applicazione del principio degli equi rapporti sociali sancito dall'art. 44 della Costituzione.

Tutte le decisioni della Consulta che si sono succedute in materia sono concordi nell'affermare che la determinazione del

canone fra il proprietario concedente e l'affittuario imprenditore non può «lasciarsi affidata alle sole regole dell'economia di mercato» e che le parti del rapporto hanno un diritto soggettivo perfetto alla individuazione di un equo rapporto sociale che tenga conto degli opposti interessi.

Ora, è ben vero che il legislatore ha il potere-dovere di dare attuazione specifica ai principi costituzionali, ma è altrettanto vero che l'inerzia del legislatore non può importare l'annullamento di un diritto costituzionalmente garantito.

Del resto è già accaduto che un diritto enunciato dalla Costituzione sia stato riconosciuto e attuato anche in assenza di una disciplina legislativa pur se prevista: basti pensare al diritto di sciopero per il quale la magistratura ha costantemente riconosciuto la legittimità dell'esercizio anche in assenza di una disciplina legislativa, espressamente prevista dall'art. 40 della Carta costituzionale (disciplina legislativa introdotta solo con la l. 18 giugno 1990, n. 146). Ma evidentemente la masse sociali interessate al diritto di sciopero erano ben più numerose e rumorose rispetto ai soggetti interessati ai rapporti agrari!

Ne consegue che il giudice, in attuazione del principio costituzionale degli equi rapporti sociali, ben può determinare la misura di un canone che tenga conto degli opposti interessi, anche in assenza di una normativa *ad hoc* (e senza che si possa parlare di sostituzione della magistratura al potere legislativo). Certamente, dal punto di vista pratico, le decisioni dei giudici di merito finirebbero sempre per soccombere sotto la scure della Corte di cassazione (finché la Sezione III non si adegui ai concetti enunciati nella decisione 16 gennaio 2003, n. 1748 della Sezione I).

In attesa di un ripensamento da parte della Sezione III o di una decisione a Sezioni Unite si potrebbe cercare di percorrere la via del ricorso alla Corte costituzionale.

Almeno quattro sono le norme su cui si potrebbe invocare l'intervento della Consulta: l'art. 28 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 e gli artt. 25, 27 e 49 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Tutte queste disposizioni enunciano dei diritti che, di fatto, restano inapplicabili finché non divenga determinabile il canone da applicare.

L'art. 28 della legge n. 11/71 enuncia il diritto dell'affittuario a ripetere le somme corrisposte in eccesso rispetto ai limiti di equità (limiti inesistenti secondo l'interpretazione consolidata della Corte Suprema).

L'art. 25 della 203 prevede la conversione della mezzadria in affitto (ma, mancando un canone contrattuale pregresso, rimane impossibile la determinazione di qualsiasi misura del canone da pagare al concedente).

L'art. 27 della legge n. 203/82 prevede la riconduzione all'affitto di tutti i contratti che abbiano ad oggetto il godimento di un fondo rustico (ma, in assenza di un canone legale conseguente all'instaurato rapporto fittalizio, l'affittuario potrebbe dirsi legittimato a non pagare alcunché).

L'art. 49 della 203 prevede infine la nascita di un affitto forzoso tra coerede che coltiva e coerede estraneo alla coltivazione (e quale norma potrà invocare il «concedente forzato» per ottenere un qualsiasi corrispettivo?).

Si tratta evidentemente di norme che, costituzionali all'origine, hanno perso quel connotato a seguito della latitanza del legislatore.

La Consulta potrebbe agevolmente risolvere il problema rigettando o dichiarando inammissibili le questioni di costituzionalità che le venissero prospettate: poiché le norme sono viziata solo se lette alla luce della giurisprudenza della Cassazione mentre non lo sarebbero se venisse riconosciuto il diritto del giudice di determinare comunque il canone agrario secondo il principio degli equi rapporti sociali, va in ogni caso preferita ed applicata l'interpretazione che salvi la norma vigente e non quella che conduca al suo annullamento.

Non resta che attendere e ... sperare.

Oscar Cinquetti

Cass. Sez. III Civ. - 5-9-2008, n. 22365 - Settimj, pres.; De Chiara, est.; Leccasi, P.M. (parz. diff.) - Ministero dell'interno (avv. Gen. Stato) c. Bartolini. (Cassa in parte senza rinvio Giud. pace Cecina 16 dicembre 2004)

Animali - Stato di necessità - Nozione - Danno grave alla persona. (C.p., art. 54)

Lo stato di necessità di cui all'art. 54 c.p. è riferito esclusivamente al danno grave alla persona e non a qualsiasi essere vivente, compresi gli animali (fattispecie: veterinario che a bordo di automobile si reca in ambulatorio per eseguire una operazione urgente su di un cane) (1).

(Omissis)

Ritenuto in diritto che il primo motivo di ricorso, con cui si deduce l'omesso rilievo dell'inammissibilità dell'opposizione per mancanza dei motivi, è manifestamente infondato, avendo l'opponente chiaramente invocato l'esimente dello stato di necessità;

che il secondo motivo, con cui si denuncia violazione dell'art. 54 c.p., è manifestamente infondato, atteso che lo stato di necessità definito dalla norma invocata (la quale integra la previsione dell'esimente contenuta nella legge n. 689 del 1981, art. 4, comma 1) è riferito esclusivamente al danno grave «alla persona», e dunque agli esseri umani, non a qualunque «essere vivente», compresi gli animali, come erroneamente ritenuto dal Giudice di pace;

che la sentenza impugnata va dunque cassata e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa nel merito, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., con il rigetto dell'opposizione;

che le spese del giudizio di legittimità, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza dell'intimato, mentre non vi è luogo a provvedere sulle spese del giudizio di merito, non essendosi l'amministrazione avvalsa di patrocinio professionale.

(Omissis)

(1) L'ATTIVITÀ DEL VETERINARIO FRA STATO DI NECESSITÀ ED ESERCIZIO DI UN DIRITTO.

Tra le professioni sanitarie ricomprese nell'art. 99 del T.U. 27 luglio 1934, n. 1265, quella veterinaria ha subito nel tempo una sensibile evoluzione in quanto in essa sono confluite attribuzioni e competenze nuove e sempre più ampie, ben al di là del tradizionale settore riservato alla attività di assistenza zootecnica (1). Sono state così demandate al veterinario funzioni attinenti alla salvaguardia della natura e degli equilibri ambientali ed ecologici non solo in sintonia con la sfera di influenza riconosciuta alla collettività (2), ma anche con la cospicua normativa comunitaria ed interna del nostro ordinamento giuridico, nel quadro segnato ad esempio dalla l. 14 agosto 1991, n. 281, in materia di animali di affezione e di prevenzione del randagismo (3), varata anche al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo ed

animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente, come recita il suo art. 1, e più recentemente dalla l. 20 luglio 2004, n. 189 sul divieto di maltrattamento degli animali e del loro impiego in combattimenti clandestini o non autorizzati (4).

Questi brevi cenni consentono di cogliere le trasformazioni che la professione del veterinario ha via via subito anche sul piano concettuale (5). A tale operatore del settore sanitario è infatti affidata consuetudinariamente la protezione del benessere della popolazione animale (6), e gli è stato in seguito commesso pure il compito di vigilare sulla igiene degli alimenti e sulla salubrità dell'ambiente, lungo un itinerario che ha reso possibile l'affiorare di una fondamentale relazione uomo-animale-ambiente, nell'ottica di una progressiva valorizzazione del ruolo psico-terapeutico scientificamente riconosciuto che gli animali, soprattutto quelli di affezione e di diporto, rivestono nella società (7).

La notevole diffusione di animali domestici anche nelle grandi città ha determinato il sorgere in numero sempre maggiore di strutture sanitarie pubbliche e private nel cui ambito il medico veterinario esercita la professione sia in ambulatori che in cliniche ove sono fornite svariate prestazioni con possibilità di degenza, tanto da potersi fondatamente osservare che la veterinaria è chiamata a svolgere una «funzione di cerniera» fra sanità animale, salute dell'uomo e salubrità dell'ambiente in attuazione dell'art. 32, comma 1 Cost. il quale individua appunto nella salute un fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività (8). Ed in questa dimensione, in attesa che si concretizzino le proposte di riforma dell'art. 9 della Carta fondamentale, con inserimento di un nuovo comma, in virtù del quale la Repubblica «promuove il rispetto degli animali», ci si è chiesti se la loro salvaguardia possa già trovare una copertura costituzionale che passi attraverso una ardita lettura evolutiva e sistematica del secondo comma del citato art. 9 e più precisamente del concetto di «tutela del paesaggio» (9).

A tale quesito sembra non potersi dare una risposta affermativa, ove si consideri che la questione finisce con il coinvolgere la stessa ambigua qualificazione che il diritto positivo riserva all'animale nella dicotomia bene pubblico-bene privato, con diversità di configurazioni che toccano una pluralità di tutele e di garanzie, tanto da consolidarsi anche in posizioni giuridiche attive dei singoli oltre che in interessi appartenenti alla collettività organizzata e quindi giuridicamente rilevanti. Si amplia, quindi, lo spettro dei possibili agganci costituzionali e per quel che si dirà a breve viene alla ribalta soprattutto l'art. 2 della Carta con il suo perentorio richiamo ai diritti inviolabili dell'uomo (10) ed all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (11): la salvaguardia degli animali tende ad inquadrarsi fra le pressanti istanze della comunità organizzata per una migliore qualità della vita e per un maggiore rispetto della natura, nel cui contesto quegli esseri viventi vanno di per sé tutelati, rappresentando un bene da difendere nel loro specifico *habitat* (12), nei termini nei quali, ad esempio, l'art. 20a del *Grundge-*

(1) Per tale aspetto cfr. RABAGLIETTI, *Trattato teorico-pratico di diritto sanitario*, Bologna, 1973, 103 e ss.; AURELI - MANNUCCI, *Il veterinario come mediatore sociale*, in MANNUCCI - TALLACCHINI, *Per un codice degli animali. Commenti alla normativa vigente*, Milano, 2001, 295 e ss.

(2) Cfr. AMELIO, *Ambiente e beni ambientali: problemi generali della tutela penale*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 11 e ss.

(3) Cfr. STRIPPOLI, *Tutela degli animali domestici*, Santarcangelo di Romagna, 2005, 31 e ss.

(4) In proposito cfr. MAZZA P., *I reati contro il sentimento per gli animali*, in questa Riv., 2004, 741 e ss.

(5) Cfr. JARICCI, *Veterinario*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, vol. , 1996, 644 e ss.

(6) Cfr. CHIODI, *Storia della veterinaria*, Milano, 1957, *passim*.

(7) Cfr. PROCACCINI, *Veterinaria*, in *Enc. dir.*, Milano, vol. XLVI, 1993, 662 e ss.

(8) Al riguardo cfr. MORTATI, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Riv. infort.*, 1961, I, 1 e ss.; VINCENZI AMATO, *Tutela della salute e libertà individuale*, in *Trattamenti sanitari fra libertà e doverosità*, Napoli, 1983, 15 e ss.; CARLASSARE, *Libertà d'iniziativa economica e tutela della salute nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1993, 605 e ss.

(9) Cfr. PROCACCINI, *Veterinaria*, cit., 668.

(10) Cfr. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 53 e ss.

(11) Sulla complessa problematica del riconoscimento di copertura costituzionale a diritti «nuovi», attraverso l'art. 2 della Costituzione, cfr. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo Studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, 7 e ss.

(12) Cfr. MAZZA P., *Degrado degli habitat naturali e conservazione degli uccelli selvatici*, in questa Riv., 2008, 753 e ss.

setz, introdotto dal Parlamento tedesco il 26 luglio 2002 (13), estende la garanzia costituzionale al singolo animale con l'inserimento di una *ethische Tierschutz*, volta ad assicurare benessere ad ogni vivente, vietando le sofferenze inutili. Non si tratta, pur tuttavia, di un generico e vago riferimento al sistema dei valori disegnato dalla nostra Costituzione, nel cui testo possono trovare adeguata copertura i più svariati interessi meritevoli di protezione, ma di consolidare il ruolo di assoluta centralità assegnato alla persona nel tessuto dell'ordinamento giuridico (14).

Alla luce di queste premesse deve essere illuminata la vicenda della quale la Suprema Corte si è occupata in modo assai sbrigativo e superficiale nella sentenza in rassegna: un conducente di un autoveicolo, cui era stata addebitata la violazione dell'art. 142, comma 9 del codice della strada per eccesso di velocità, invocava la concessione della esimente dello stato di necessità previsto dall'art. 54 c.p., in virtù della previsione contenuta nell'art. 4 comma 1 della l. 24 novembre 1981, n. 689, poiché trasportava un medico veterinario diretto al proprio ambulatorio per eseguire una operazione urgente su di un cane in pericolo di vita.

Difformemente da quanto deciso dal Giudice di pace, la Corte osserva che l'esimente in discorso è riferita dalla norma codicistica, e quindi anche dal citato art. 4 comma 1, esclusivamente al danno grave alla «persona» e non a qualsiasi essere vivente, compresi gli animali. E su quest'ultimo aspetto non può non convenirsi con il Supremo Collegio: anche se nel nostro ordinamento gli animali considerati autonomi esseri viventi sono stati ritenuti meritevoli di adeguata tutela penale perché dotati fra l'altro di sensibilità psico-fisica e capaci di reagire agli stimoli del dolore, il segno linguistico «persona» utilizzato dal legislatore nel citato art. 54 c.p. non può venir interpretato estensivamente sino a ricomprendervi qualsiasi «essere vivente». Sembra però, sulla scorta delle riflessioni sopra svolte e tenuto conto della latitudine normativa della scriminante applicabile anche alle ipotesi di soccorso di necessità, che di quel segno linguistico debba essere offerta una lettura costituzionalmente orientata, per cogliere specialmente il primato che è assegnato alla persona nella trama disegnata dalla Carta fondamentale e per respingere quindi quegli indirizzi ermeneutici che circoscrivono la rilevanza del «danno grave alla persona» soltanto se è aggredita la integrità fisica del singolo (15). L'ambito concettuale dei beni di natura personale deve essere dunque esteso per includervi quelli attinenti alla personalità morale dell'uomo, anche se in proposito si riscontrano sfumature diverse e prese di posizioni dottrinarie non univoche, in quanto talora vengono annoverati fra di essi la libertà sessuale, il pudore, l'onore, ma talaltra ne sono viceversa esclusi (16). È certo però che la sfera di operatività del lemma «danno grave alla persona» non tollera aprioristiche restrizioni esegetiche, ma deve ricomprendere pure l'integrità ed il benessere psichico di ciascuna persona nelle sue varie forme in cui quest'ultima si manifesta attualmente nella vita di relazione e nei rapporti interpersonali in una data comunità.

La giurisprudenza si è mostrata spesso restia ad aprirsi ad una simile lettura ed ha ritenuto che l'art. 54 c.p. possa trovare

riscontro unicamente quando ricorra per la persona un pericolo di vita o comunque un pericolo di particolare intensità che vada oltre la semplice probabilità di lesioni e che concerna la sua integrità fisica (17): manca, quindi, il requisito del danno grave alla persona nel caso di pericolo di un nocumento economico-patrimoniale o nelle ipotesi di aggressione ad una vasta gamma di situazioni concernenti beni diversi dalla vita e dalla integrità fisica. È stata, pertanto, esclusa la applicabilità della esimente in discorso in tema di intervento urgente di una levatrice, dalla quale l'imputato si era recato con una automobile sprovvisto di patente di guida (18), o nel caso di conducente privo di tale documento e sorpreso al volante di un autoveicolo per richiedere la visita di un medico al fine di curare un ammalato in pericolo di vita (19). Le rare aperture dei giudici del merito in tema di diritto alla salute, alla abitazione e ad una adeguata educazione dei minori o ad una esistenza libera e dignitosa (20) non hanno trovato significativo seguito, ed anzi alcune sono state azzerate dagli interventi della Corte di cassazione.

Simili orientamenti non possono però essere pienamente condivisi appunto perché non tengono sempre conto dei diritti che alla persona competono non solo in quanto singolo, ma anche come appartenente a determinati contesti della società civile e varianti a seconda del concreto determinarsi di ciascuno nella realtà economica e sociale, ossia nella esperienza giuridica. Ecco allora che non si rinviene alcun valido motivo per escludere l'applicazione dell'esimente dello stato di necessità allorché un veterinario debba intervenire per prestare la sua opera allo scopo di assicurare la sopravvivenza di un animale d'affezione, come un cane, addestrato alla guida di un ipovedente onde evitare che si determini nella persona che usufruisce di tale animale una crisi così grave da investire la di lui personalità e da incidere dal lato psichico sulla sua stessa vita di relazione.

In altri termini, lo stato di necessità deve essere riconosciuto quante volte la condotta illecita sia spesa per la tutela di un bene quale che sia inerente alla persona apprezzata nella sua integrità fisica, morale e psichica, nella complessità della sua natura e nell'insieme delle situazioni di interesse che lo riguardano, in funzione del primato assegnato dalla Costituzione alla persona medesima in ogni manifestazione di vita, indipendentemente dal suo *status* (21).

Ma la questione sulla quale ci si è ora intrattenuti dovrebbe essere esaminata anche sotto un diverso angolo visuale di cui non è cenno nella pronuncia della Suprema Corte: si tratta di scandagliare il versante di un'altra esimente, contemplata dall'art. 51, comma 1 c.p., vale a dire dell'esercizio di un diritto. È sufficiente in proposito rammentare che il veterinario richiesto della sua attività adempie non solo un dovere scaturito dalle citate norme pubblicistiche, ma esercita una funzione che gli è propria di alto valore sociale, ossia un *Berufrecht*, un diritto professionale a salvaguardia anche di interessi superindividuali. Si è così a cospetto di una ulteriore problematica da affrontare anche nella dimensione delle procedure e degli atti che garantiscono la realizzazione dei diritti di rilevanza costituzionale relativi a bisogni essenziali.

Leonardo Mazza

(13) Si veda al riguardo BUOSO, *La tutela degli animali nel nuovo art. 20a del Grundgesetz*, in *Quad. cost.*, 2003, 371 e ss.

(14) Cfr. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna 1966, 21 e ss.

(15) Cfr. GIULIANI, *Dovere di soccorso e stato di necessità nel diritto penale*, Milano, 1970, 75 e ss.

(16) Ad esempio, GROSSO, *Necessità (stato di)*, e) *Diritto penale*, in *Enc. dir.*, Milano, vol. XXVII, 1977, 885 esclude l'onore e CONTIERI, *Lo stato di necessità*, Napoli, 1939, 38 e ss., il pudore.

(17) Viene scartato dal danno grave alla persona quello di natura patrimoniale (Cfr. Cass. 4 dicembre 1981, n. 10772, Potenziani, in *Foro it. Rep.*, 1982, 349), mentre è fatto rientrare il danno che può derivare a beni attinenti alla personalità come il decoro, la libertà, il pudore e l'onore (Cfr. Cass. 13 gennaio 1996, n. 222, Aprea, in *Giust. pen.*, 1994, II,

595). Sull'ampio ventaglio di applicazioni che si riscontra nella giurisprudenza di merito, la quale ha dilatato la nozione nella situazione necessitante assegnando rilevanza al rango costituzionale del bene salvaguardato rispetto a quello del bene aggredito, cfr. RIONDATO-CUSUMANO, sub art. 54, in LA MONICA - MARINI - MAZZA L., *Commentario al codice penale*, Torino, vol. I, 2002, 446-447.

(18) Cfr. Trib. Lecce 3 novembre 1964, Casalino, in *Corti Bari, Lecce, Potenza*, 1965, 318 e ss.

(19) Cfr. Cass. 23 febbraio 1965, Natalucci, in *Giust. pen.*, 1965, 11, 537.

(20) Cfr. VIGANÒ, *Stato di necessità e conflitti di doveri. Contributo alla teoria delle cause di giustificazione e delle scusanti*, Milano, 2000, 586 e ss.

(21) Cfr. RESCIGNO, *Situazione e status nell'esperienza del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, I, 222 e ss.

Cass. Sez. III Civ. - 15-7-2008, n. 19436 - Varrone, pres.; Calabrese, est.; Lo Voi, P.M. (diff.) - Oliveri (avv. Torrìsi) c. Terranova. (Cassa e decide nel merito App. Catania, Sez. spec. agr. 31 marzo 2004)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Condizione di proponibilità della domanda - Configurabilità - Omissione - Conseguenze - Rilevabilità anche d'ufficio nel corso del giudizio di merito - Sussistenza - Fatti specie. (C.p.c., art. 412 bis, l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

In materia agraria il tentativo di conciliazione deve essere sempre preventivo, attivato cioè prima dell'inizio di qualsiasi controversia agraria, atteso che la norma di cui all'art. 46 della legge n. 203 del 1982, inderogabile e imperativa, non consente che il filtro del tentativo di conciliazione possa essere posto in essere successivamente alla domanda giudiziale. Ne consegue che l'esperimento preventivo del tentativo di conciliazione di cui al citato articolo costituisce condizione di proponibilità della domanda la cui mancanza, rilevabile anche d'ufficio nel corso del giudizio di merito, comporta la definizione della causa con sentenza dichiarativa di improponibilità. (Nella specie la S.C., in applicazione del riportato principio, ha cassato la sentenza impugnata con la quale la Corte di merito, ritenendo applicabile l'art. 412 bis c.p.c. anche alle controversie agrarie, aveva ritenuto tardiva, perché proposta per la prima volta in sede di appello, l'eccezione di improponibilità della domanda riconvenzionale in quanto non preceduta dal tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della legge n. 203 del 1982; la S.C., inoltre, decidendo nel merito, ha dichiarato improponibile la domanda riconvenzionale proposta, in relazione alla quale - e tanto era pacifico - era stato omesso il detto tentativo di conciliazione) (1).

(Omissis)

1. Con il primo motivo di ricorso, incentrato sulla violazione e falsa applicazione della legge n. 203 del 1982, artt. 46, 47, e art. 412 bis, e art. 345 c.p.c., nonché insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo, l'Oliveri lamenta che la Corte d'appello di Catania, operando una forzata estensione interpretativa dell'art. 412 bis c.p.c., ha ritenuto tardiva, perché proposta per la prima volta in sede di appello, l'eccezione di improponibilità della domanda riconvenzionale del Terranova di risoluzione del contratto di affitto, per inadempimento di esso Oliveri, in quanto non preceduta dall'obbligatorio tentativo di conciliazione legge n. 203 del 1982, ex art. 46.

2. Il motivo è fondato.

2.1. Ha argomentato la Corte etnea che l'art. 412 bis c.p.c., introdotto nel codice di rito con d.lgs. n. 80 del 1998, dispone che l'improcedibilità della domanda, se non eccepita dal convenuto all'atto della sua costituzione nel giudizio, può essere rilevata d'ufficio dal giudice non oltre l'udienza di discussione della causa: norma, questa dell'art. 412 bis, che, dettata per le controversie individuali di lavoro, è, secondo la stessa Corte, applicabile anche alle controversie agrarie, giusta il disposto della legge n. 203 del 1982, art. 47.

2.2. Orbene - prendendo in esame per la prima volta la questione in questa sede - ritiene il Collegio che l'assunto del giudice d'appello, che vuole vedere equiparate, sotto il profilo normativo, la disciplina agraria concernente il tentativo di conciliazione con quella lavoristica, poggia su una base interpretativa non convincente, poiché non tiene conto del dato oggettivo della diversità ontologica delle due discipline, dal punto di vista processuale e sanzionatorio.

2.3. Evidenziato prima di tutto che già prima della riforma operata dal d.lgs. n. 80 del 1998, il tentativo di conciliazione per le controversie agrarie è stato previsto dalla legge n. 203 del 1982, art. 46, come obbligatorio, mentre in materia lavoristica era previsto dal vecchio art. 410 c.p.c., come facoltativo, e che il tentativo di conciliazione per le controversie agrarie è stato previsto come da esperirsi dinanzi all'Ispettorato provinciale agrario (IPA) e non dinanzi all'Ispettorato provinciale del lavoro, va rilevata la diversità di disciplina del sistema del tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie agrarie e ora per quelle di lavoro.

La legge n. 203 del 1982, art. 46, invero dispone che «chi intende proporre in giudizio una domanda relativa a una controversia in materia di contratti agrari è tenuto a darne preventivamente comunicazione, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, all'altra parte e all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura competente per territorio (...); l'art. 410 c.p.c., a sua volta, «pur avendo lo stesso *incipit* della legge n. 203 del 1982, art. 46», non contiene la locuzione «preventivamente»; l'art. 412 bis c.p.c., a sua volta ancora, stabilisce espressamente che «l'espletamento del tentativo di conciliazione costituisce condizione di procedibilità della domanda» (comma 1) e prevede che «il giudice ove rilevi che non è stato promosso il tentativo di conciliazione ovvero (...), sospende il giudizio e fissa alle parti il termine perentorio di sessanta giorni per promuovere il tentativo di conciliazione» (comma 3).

Come dunque si può dedurre dalla interpretazione delle due discipline in esame, raffrontate tra loro, il tentativo di conciliazione in materia agraria deve essere sempre «preventivo», cioè attivato prima dell'inizio di qualsiasi controversia agraria, atteso che la norma, «inderogabile e imperativa», «non consente che il filtro del tentativo di conciliazione possa essere posto in essere successivamente alla domanda giudiziale»; l'esperimento del tentativo di conciliazione nel processo del lavoro può essere, invece, promosso in corso di causa, previa sospensione del giudizio per il termine di giorni sessanta (dopodiché deve essere riassunto a pena di estinzione).

In tale prospettiva se ne fa dunque derivare, in materia agraria, che il requisito della necessità, legge n. 203 del 1982, ex art. 46, di esperire preventivamente il tentativo è individuato quale condizione di «proponibilità» della domanda, la cui mancanza, rilevabile anche d'ufficio nel corso del giudizio di merito, comporta la definizione della causa con sentenza dichiarativa di improponibilità della domanda stessa.

In materia lavoristica, invece, essendo il tentativo conciliativo previsto dall'art. 412 bis c.p.c., quale condizione di «procedibilità» della domanda, il mancato esperimento dello stesso ne determina l'improcedibilità, ma, comunque, come è stato rilevato da giurisprudenza di merito, una «improcedibilità *sui generis*», avuto infatti riguardo (ex art. 412 bis c.p.c.) alla sua rilevanza (solo nella memoria difensiva da parte del convenuto o non oltre l'udienza di discussione da parte del giudice) e all'*iter* che consegue a tale rilievo (sospensione del giudizio e fissazione del termine perentorio per l'esperimento del tentativo medesimo), derivandone, per tale via, la possibilità di far permanere la domanda giudiziale.

L'art. 412 bis c.p.c., integra, pertanto, una disciplina peculiare del processo del lavoro, come tale resa inapplicabile al processo agrario che, del resto, ha una sua disciplina processuale positiva contenuta nella legge n. 203 del 1982, art. 46.

2.4. Né, d'altro canto, contrariamente a come lascia intendere l'impugnata sentenza, l'estensione del rito del lavoro alle controversie agrarie disposta dalla legge n. 203 del 1982, art. 47, comprende anche il tentativo di conciliazione, essendo questo, all'epoca, previsto come facoltativo dal vecchio art. 410 c.p.c., e come già obbligatorio dalla cit. legge n. 203 del 1982, art. 46, per cui il rinvio «riguardava solamente la disciplina della introduzione e dello svolgimento del processo».

2.5. Sotto il profilo della successione delle leggi nel tempo (art. 15 preleggi), poi, non può dirsi, come osservato da dottrina, che la novella del 1998 abbia abrogato la disciplina prevista dalla legge n. 203 del 1982, art. 46, giacché non vi è stata nessuna espressa abrogazione di tale norma; non vi è alcuna incompatibilità tra le nuove disposizioni (art. 410 c.p.c. e ss.) e la precedente norma (art. 46), attesa la sostanziale autonomia tra le due discipline; la nuova legge non ha regolato interamente la materia già disciplinata dalla legge anteriore.

3. In definitiva, quindi, «in quanto pacificamente il tentativo di conciliazione è stato omesso», come ritenuto dalla Corte territoriale, la domanda riconvenzionale del Terranova era, ed è, improponibile, sicché, accogliendo il primo motivo di ricorso (e restando comunque assorbito il secondo motivo, per violazione della legge n. 203 del 1982, art. 5, e insufficiente e contraddittoria motivazione), la sentenza impugnata va cassata e la causa, non occorrendo ulteriori accertamenti di fatto, decisa nel merito, dichiarandosi, appunto, improponibile la domanda riconvenzionale.

(Omissis)

(1) SULLA NON APPLICABILITÀ DELLA NORMA DI CUI ALL'ART. 412 *BIS* AL RITO PROCESSUALE AGRARIO.

Il principio sancito dalla Suprema Corte è sicuramente corretto e corrispondente alla *ratio* originaria dell'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Il contrario assunto del giudice di merito, che voleva vedere equiparati, sotto il profilo normativo, la disciplina agraria concernente il tentativo di conciliazione con quella lavoristica, poggia su una base interpretativa non corretta, che non tiene conto del dato oggettivo della diversità ontologica delle due discipline, dal punto di vista processuale e sanzionatorio. Già nell'impianto legislativo precedente la riforma operata tramite il d.lgs. 80/98, infatti, il tentativo di conciliazione giudiziale, facoltivamente previsto in materia lavoristica (*ex* vecchio art. 410 c.p.c.) aveva un diverso tenore rispetto a quello statuito per le controversie in materia agraria dall'art. 46, legge 203/1982, essendo quest'ultimo affidato ad un organismo amministrativo esterno (l'IPA), e rientrando in un più vasto disegno di riduzione del contenzioso giudiziario in materia agraria perseguito dal legislatore, sicché tale norma, fin dal tempo della sua stesura, venne, sin da subito, come è noto, considerata un pilastro dell'intero sistema processuale. Ed invero, per univoca giurisprudenza, il tentativo di conciliazione è stato configurato come condizione di proponibilità della domanda (1). Analogamente, la dottrina che, al riguardo, si è espressamente pronunciata (2) ha evidenziato la profonda ed insanabile differenza fra i due istituti visto e considerato che il requisito della necessità di esperire preventivamente, e non in corso di causa, il prescritto tentativo individua tale strumento (quello agrario) quale condizione di proponibilità dell'azione e non di mera procedibilità.

Ed è proprio nella profonda diversità delle due tipologie di procedure conciliative (giudiziale e facoltativo il primo, amministrativo ed obbligatorio il secondo), che risiede la maggiore differenza esistente tra le due emarginate discipline accomunate dal lato processuale per il tramite dell'art. 47, legge 203/1982. Come egregiamente chiarito da attenta dottrina (3) il tentativo di conciliazione deve essere necessariamente e sempre preventivo rispetto all'inizio di qualsivoglia controversia agraria, «atteso che la norma inderogabile ed imperativa, non consente che detto filtro possa essere posto in essere successivamente alla domanda giudiziale. *Di qui, la evidente, sostanziale differenza con il sistema della procedura introdotta dalla novella degli artt. 410 e ss., c.p.c.*» (corsivo dell'Autore). In senso conforme, la dottrina attesta che l'omissione della fase preliminare comporta l'assoluta improponibilità dell'azione giudiziaria, talché essa si attegga quale presupposto della domanda, rilevabile secondo i principi generali d'ufficio dal giudice (4). Sull'assetto del sistema, come prima identificato, ha inciso in maniera decisiva la delega conferita al Governo dall'art. 2, l. 3 ottobre 1992, n. 421, che con il

d.lgs. 80/98, ha devoluto in favore del giudice ordinario le controversie relative ai rapporti di lavoro privatizzati dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

La peculiarità introdotta nel sistema con l'art. 412 *bis* c.p.c., che opera una deroga sostanziale ai principi generali in materia di presupposti processuali (le condizioni di procedibilità della domanda, così come giurisdizione e competenza del giudice adito, o capacità processuale delle parti, sono, come è notorio, nel sistema processual-civiltistico italiano, rilevabili anche d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio), sarebbe unicamente spiegabile con la circostanza che il d.lgs. in parola, ha aumentato eccessivamente il volume di controversie devolute alla cognizione del giudice ordinario, sicché ergere un muro invalicabile al rilievo dell'eccezione di improcedibilità della domanda non proceduta dal tentativo di conciliazione, avrebbe, si è ipotizzato, snellito il sovraccarico di contenzioso che si sarebbe venuto a creare in una materia che risente, ancor oggi, delle lungaggini del vecchio procedimento amministrativo per i pubblici dipendenti di fronte al T.A.R.

La modifica apportata al codice di procedura in materia di processo del lavoro, ha però, per la prima volta, proposto il problema della compatibilità del nuovo assetto determinato dal d.lgs. in parola, con quello delle altre materie, e nella specie quella agraria, che utilizzano la struttura processuale lavoristica.

La Corte di appello di Catania, come rilevato dalla descrizione del fatto nella decisione in commento, pur rilevando la piena fondatezza dell'eccezione di improcedibilità della domanda riconvenzionale, siccome non preceduta dalle obbligatorie formalità previste dall'art. 46, legge 203/1982, ritenne di doverla considerare tardiva, perché proposta per la prima volta in sede di appello, operando, con una alquanto singolare motivazione – come magistralmente chiarito nella sentenza in annotazione –, una forzata estensione interpretativa dell'art. 412 *bis*, in materia di processo del lavoro, che vuole rilevabile tale eccezione dal convenuto all'atto di costituzione del giudizio, ed eventualmente dal giudice, non oltre l'udienza di trattazione della causa. Ovviamente l'assunto del giudice di gravame non è condivisibile. In particolare, la Corte di merito non sembra tener conto della palese diversità tra le discipline positive che si vogliono equiparare dal punto di vista processuale. La disciplina lavoristica e la legislazione agraria, infatti, più che nel distinto oggetto, differiscono nella *ratio* sottesa alle sostanziali peculiarità delle loro materie siccome dimostrato nel diverso modo di atteggiarsi nell'un caso e nell'altro; differiscono inoltre per ciò che attiene la sanzione prevista per il caso di inadempimento del tentativo obbligatorio di conciliazione. Tanto è vero che, nel rito propriamente lavoristico, per giurisprudenza costante, la questione della procedibilità della domanda giudiziale in relazione al preventivo espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione, è sottratta alla disponibilità delle parti e rimessa al potere-dovere del giudice di merito, da esercitarsi ai sensi dell'art. 412 *bis* c.p.c., comma 2, non oltre l'udienza di discussione di primo

(1) Fra le altre, si v., Cass. 10 novembre 1997, n. 11110, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 2130.

(2) RAUSEO N., *Il tentativo obbligatorio di conciliazione ex art. 46 della legge n. 203/82 alla luce dell'introduzione dell'art. 412 bis c.p.c.*, nota a Trib. Roma, Sez. spec. agr. 12 ottobre 2002 (ord.), in questa Riv., 2003, 119; MATTEOLI S., *Alcune considerazioni in tema di domanda riconvenzionale e tentativo (obbligatorio) di conciliazione ex art. 46, l. 3 maggio 1982, n.*

203, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 20; NAPPI P., *Gli istituti speciali del processo agrario*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, a cura di COSTATO L., Padova, 2003, 1085.

(3) RAUSEO N., *op. cit.*, 120.

(4) CORSARO A., in *Legislazione agraria*, Milano, 2006, 387, ove ampli riferimenti.

grado; sicché, ove l'improcedibilità, ancorché segnalata, non venga rilevata dal giudice entro detto termine e non sia stato fissato il termine perentorio per la richiesta del tentativo, l'azione giudiziaria prosegue, in ossequio al principio di speditezza di cui agli artt. 24 e 11, comma 2, Cost., e la questione non può essere riproposta nei successivi gradi di giudizio (5). Circa l'inapplicabilità del citato art. 412 *bis* c.p.c., in materia di processo agrario, non è di ostacolo neanche il richiamo operato dall'art. 47, legge 203/1982 alle disposizioni dettate dal capo I del titolo IV del libro II del codice di procedura civile. Ed invero, questa è una disposizione sostanzialmente ripetitiva di un assetto procedimentale già definito chiaramente dalla precedente disciplina, giacché quando quella norma intervenne nessuno dubitava della applicabilità del rito del lavoro alle controversie agrarie e, comunque il richiamo doveva (e deve) intendersi entro i limiti di compatibilità tra quelle e le particolari esigenze che il nuovo legislatore dei contratti agrari intendeva assicurare in quest'ultima materia. Quel rinvio, in altre parole, non poteva ovviamente comprendere anche la fase precedente l'introduzione della causa, perché a quell'epoca il processo del lavoro contemplava (art. 410 c.p.c.), come già prima illustrato, un tentativo di conciliazione pregiudiziale meramente facoltativo (e di fatto del tutto desueto), affatto inconciliabile con l'originale istituto del tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi all'organo amministrativo che la stessa legge 203/1982 aveva introdotto nel precedente art. 46 facendone uno dei pilastri della sua nuova disciplina processuale. Il tentativo di conciliazione è difatti previsto come obbligatorio, al fine di comporre le liti pregiudizialmente, adempiendo, pertanto, ad una funzione di filtro per l'accesso alla giustizia (6). Quel rinvio riguardava la disciplina della introduzione e dello svolgimento del processo, ma non riguardava affatto la fase stragiudiziale della conciliazione amministrativa. Pertanto la successiva modificazione apportata dal d.lgs. 80/1998 alla fase pregiudiziale del processo del lavoro non può aver intaccato il meccanismo di prevenzione e di filtro, predisposto per le controversie agrarie; né da alcuna parte del d.lgs. in parola può ricavarsi che il legislatore abbia avuto una simile intenzione, di sostanziale abrogazione del tentativo di conciliazione vigente nel processo agrario e della sua sostituzione con un sistema di conciliazione del tutto diverso. In senso contrario, invece, nel senso proposto dalla Corte d'appello, con la sentenza cassata dalla Cassazione, si è espressa alcuna giurisprudenza di merito (7), secondo la quale la disciplina processuale della controversia in materia agraria, giusta il richiamo di cui alle norme sul rito del lavoro, sarebbe pienamente compatibile con la norma di cui all'art. 412 *bis* c.p.c.

D'altronde, la specialità della disciplina lavoristica rispetto a quella agraria, viene ulteriormente confermata dal tenore letterale dell'art. 412 *bis* c.p.c., il quale, al comma 1, ribadisce la natura di presupposto processua-

le del tentativo di conciliazione, ed in seguito, al comma 2, derogando ai principi generali in materia, erge un invalicabile muro al rilievo di tale eccezione, spiegabile esclusivamente con la volontà del legislatore delegato di creare un sistema applicabile unicamente alla materia *de qua*. Ancora una volta, si impone rigoroso il raffronto con il citato art. 46, il cui tentativo ivi previsto è stato, fin dalla sua emanazione, da tutta la dottrina e giurisprudenza considerato il cardine dell'intero processo agrario.

Insomma, il problema della diversità di disciplina deve essere risolto alla stregua dei principi generali, e nella specie sul rapporto tra legge speciale e legge speciale che non deroga espressamente la prima, dovendo considerare, tra le altre cose, che non avrebbe potuto, il legislatore delegato del 1998, statuire espressamente per la sostituzione del tentativo di conciliazione agrario con l'assetto previsto per il processo del lavoro con la disposizione dell'art. 412 *bis* c.p.c. Sicuramente, sotto il profilo della successione delle leggi nel tempo, non può dirsi che la novella del 1998 abbia abrogato la disciplina prevista dall'art. 46 della legge n. 203/1982: non vi è stata nessuna espressa abrogazione di tale norma né vi è alcuna incompatibilità tra le nuove disposizioni. Ed invero, il semplice raffronto fra le due diverse discipline (8) non può che far concludere che il nuovo sistema introdotto con la novella del '98 non possa essere applicabile alle controversie agrarie, per due ragioni essenziali: *a*) perché esiste una disciplina processuale positiva, contenuta nella disposizione dell'art. 46, che regola già interamente la materia del tentativo di conciliazione nel processo agrario; *b*) perché il tentativo di conciliazione, per espressa disposizione normativa, deve essere esperito preventivamente e mai successivamente alla domanda giudiziale, sia essa dell'attore che del convenuto in riconvenzione. Insomma, la ragione ultima e risolutiva che dimostrerebbe l'inapplicabilità della nuova disciplina alle regole del processo agrario è proprio data dalla circostanza che il tentativo di conciliazione in materia agraria è configurato quale condizione di proponibilità della domanda, allorquando, nel sistema delineato nel 1998, esso è previsto quale semplice condizione di procedibilità ed è quindi esperibile, magari, una volta sospeso il giudizio di merito, anche e soprattutto successivamente all'introduzione della controversia giurisdizionale.

A conclusione del ragionamento, è opportuno rammentare come, precedentemente e contestualmente all'emanazione del d.lgs. 80/1998, una copiosa giurisprudenza tanto di merito (9) quanto di legittimità (10), interpretasse la domanda non preceduta dal tentativo di conciliazione come inammissibile e la relativa eccezione operante *ipso iure*, e per ciò stesso deducibile per la prima volta anche in grado di appello, giusta il disposto dell'art. 345 c.p.c.

Ivan Cimatti

(5) Così, in ultimo, Cass. 15 novembre 2005, n. 23044, in *Guida al dir.*, 2006, 2, 100; Cass. 16 agosto 2004, n. 15956, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 2062.

(6) Cfr., CALABRESE D., *I patti agrari*, 2004, 181.

(7) Trib. Foggia 28 febbraio 2005, n. 265, in questa Riv., 2005, 540, con nota di CINQUETTI O., *Proponibilità e procedibilità, nullità e annullabilità: distinzioni quanto mai opportune*, Trib. Roma, Sez. spec. agr. 12 ottobre 2002, cit.; Trib. Pisa 28 agosto 2000, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 12.

(8) A differenza di quanto asserito da altra dottrina e cioè da MATTEOLI

S., *op. cit.*, 20.

(9) Fra le altre, Trib. Verona 13 marzo 1990, in *Giur. agr. it.*, 1990, 624; App. Potenza 13 dicembre 1989, *ivi*, 1991, 416; Trib. Foggia 15 luglio 1989, *ivi*, 1990, 185; App. Reggio Calabria 10 marzo 1986, in *Nuovo dir. agr.*, 1986, 289.

(10) Cass. 1° dicembre 1999, n. 13359, in questa Riv., 2000, 466, con nota di RAUSEO N., *La nullità degli accordi in deroga*, Cass. 27 aprile 1995, n. 4651, *ivi*, 1997, 400.

Cass. Sez. Lav. - 12-6-2008, n. 15794 - De Luca, pres.; Di Nubila, est.; Sepe, P.M. (conf.) - INPS (avv. Cossu e altri) c. Stoja e altri (avv. Greco). (*Conferma App. Lecce 31 maggio 2004*)

Previdenza sociale - Contributi assicurativi - Contributi agricoli per le imprese operanti nel Mezzogiorno - Retribuzione imponibile - Fissazione con accordi di riallineamento ex art. 5, comma 4, d.l. n. 510 del 1996, convertito, con modificazioni, nella legge n. 608 del 1996 - Norma di interpretazione autentica retroattiva - Estensione alle imprese agricole con l'art. 23 della legge n. 196 del 1997 - Configurabilità - Incidenza dell'art. 4 del d.lgs. n. 146 del 1997 - Esclusione. (D.l. 9 ottobre 1989, n. 338; l. 7 dicembre 1989, n. 389, art. 1; d.l. 1° ottobre 1996, n. 510; l. 28 novembre 1996, n. 608, art. 5; l. 24 giugno 1997, n. 196, art. 23; d.lgs. 16 aprile 1997, n. 146, art. 4; d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488, art. 28).

La retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi agricoli (relativi agli anni 1996 e 1997) per le imprese operanti nel Mezzogiorno è quella fissata negli accordi di riallineamento, secondo la disposizione dell'art. 5, comma 4, del d.l. n. 510 del 1996, convertito, con modificazioni, nella legge n. 608 del 1996, contenente norma di interpretazione autentica retroattiva, estesa alle imprese agricole (art. 25 della legge n. 196 del 1997), così sostituendosi come base imponibile la retribuzione convenzionale determinata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ai sensi dell'art. 28, comma 1, d.p.r. n. 488 del 1968 (laddove il suddetto art. 5, per le altre imprese, sostituiva il minimale retributivo e contributivo di cui all'art. 1 del d.l. n. 338 del 1989, convertito, con modificazioni, nella legge n. 389 del 1989). Né, sulla portata delle richiamate disposizioni normative, incide l'art. 4 del d.lgs. n. 146 del 1997, il quale - con decorrenza dal 1° gennaio 1998 - disciplina per le imprese agricole l'evoluzione della materia nella direzione della generalizzazione del minimale retributivo e contributivo (1).

(Omissis).

4. Con l'unico motivo l'Istituto ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 4, d.lgs. n. 146/97 e 5, d.l. n. 510/96 convertito in legge n. 608/96 (come modificato dall'art. 23 legge n. 196/97), e altresì degli artt. 11 e 15 delle preleggi, nonché insufficienza e contraddittorietà della motivazione, in relazione all'art. 360, comma 1, nn. 3 e 5, c.p.c., osservando che la regola della commisurazione dei contributi alla retribuzione di cui ai contratti di riallineamento era stata introdotta, dall'art. 5, d.l. n. 510/96, quale deroga ai principi dettati dal d.l. n. 388/89 e che quindi tale agevolazione, nel periodo in questione, non poteva ritenersi applicabile ai lavoratori agricoli a tempo determinato, per i quali vigeva il diverso sistema del riferimento al c.d. salario medio convenzionale, regolato dall'art. 28, legge n. 488/68; conseguentemente, questo sistema poteva ritenersi superato solo con decorrenza dall'1 gennaio 1998, a norma dell'art. 4, d.lgs. n. 146/97, che costituisce norma speciale per i soli lavoratori a tempo determinato e introduce tempi di «raffreddamento», con la previsione del solo graduale superamento del salario medio convenzionale da parte di quello stabilito nelle singole Province dalla contrattazione collettiva (e, quindi, sempre solo dall'1 gennaio 1998, anche da parte dei contratti di riallineamento).

5. La questione all'esame è già stata affrontata dalla giurisprudenza di questa Corte e risolta con l'affermazione del principio, a cui il Collegio intende dare continuità non ravvisando ragioni per discostarsene, secondo cui la retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi agricoli (relativi agli anni 1996 e 1997) per le imprese operanti nel Mezzogiorno è quella fissata negli accordi di riallineamento, secondo la disposizione dell'art. 5, comma 4, d.l. n. 510/96, convertito nella legge n. 608/96, contenente norma di interpretazione autentica retroattiva, estesa alle imprese agricole (art. 23, legge n. 196/97), così sostituendosi come base imponibile la retribuzione convenzionale determinata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ai sensi dell'art. 28, comma 1, d.p.r. n. 488/68 (laddove il suddetto art. 5, per le altre imprese, sostituiva il minimale retributivo e contributivo di cui all'art. 1 del d.l. n. 338/89, convertito nella legge n. 389/89); né, sulla portata delle richiamate disposizioni normative, incide l'art. 4, d.lgs. n. 146/97, il quale - con decorrenza 1° gennaio 1998 -

disciplina per le imprese agricole l'evoluzione della materia nella direzione della generalizzazione del minimale retributivo e contributivo (cfr. *ex plurimis*, Cass. nn. 13605/2005, 16278/2005). Non ritiene invece il Collegio di aderire alla giurisprudenza iniziata con la sentenza 28 febbraio 2006, n. 4422 e seguita, tra le altre, da Cass. 9068 e 9069/2007, le quali hanno affermato una tesi corrispondente a quanto sostenuto dall'INPS; a prescindere dalle sentenze nn. 13066/2005, 1611/2005, 13305 e 13066/2005, le quali pur aderendo all'indirizzo da ultimo citato hanno tuttavia rigettato il ricorso dell'INPS per inammissibilità della questione.

6. Ed invero l'art. 5, comma 4, d.l. n. 510/96, convertito in legge n. 608/96, dispone testualmente nel testo originario che: «la retribuzione da prendere a riferimento per il calcolo dei contributi di previdenza e assistenza sociale dovuti è quella fissata dagli accordi di riallineamento. La presente disposizione deve intendersi come interpretazione autentica delle norme relative alla corresponsione retributiva ed alla determinazione contributiva di cui al combinato disposto dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 6, comma 9, lett. c), e 11 del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito dalla l. 7 dicembre 1989, n. 389. Restano comunque salvi e conservano la loro efficacia i versamenti contributivi effettuati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Ciò, come espressamente enunciato in apertura del primo comma dello stesso art. 5, d.l. n. 510/96, al «fine di salvaguardare i livelli occupazionali e di consentire la regolarizzazione retributiva e contributiva per le imprese industriali ed artigiane operanti nei territori individuati all'art. 1 della l. 1° marzo 1986, n. 64».

7. Dunque la disposizione in parola (art. 5, comma 4, d.l. n. 510/96) trovava originariamente applicazione soltanto per le imprese industriali ed artigiane operanti nei territori individuati all'art. 1 della l. 1° marzo 1986, n. 64».

Essa, tuttavia, è stata estesa a tutte le imprese (comprese perciò quelle agricole, per quanto qui specificamente rileva), operanti nei medesimi territori, dall'art. 23, legge n. 196/97.

Secondo l'interpretazione prospettata dall'Istituto appellante, il riferimento alla retribuzione fissata per gli accordi di riallineamento ai fini del calcolo dei contributi di previdenza e assistenza sociale, contenuta nella norma all'esame, ponendosi come norma derogatoria della regola dettata per il calcolo dei contributi dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 388/89, non potrebbe ritenersi applicabile ai lavoratori agricoli a tempo determinato fin quando, per gli stessi, è rimasta applicabile la diversa regola della determinazione dei contributi sulla base di salari medi convenzionali accertati su base provinciale con decreto ministeriale, a norma del d.p.r. n. 488/68.

Trattasi di argomento, ad avviso del Collegio, non condivisibile, posto che il dato testuale (che non fa cenno alla distinzione prospettata e che, pertanto, si riferisce a tutte le imprese considerate, a prescindere dal tipo di rapporti contrattuali intrattenuti con i propri dipendenti) consente pienamente di ritenere che, con riferimento alle imprese agricole (per quanto interessate da rapporti di lavoro a tempo determinato), la retribuzione imponibile a fini contributivi, fissata dagli accordi di riallineamento, non sostituisce il minimale retributivo e contributivo previsto per altri settori produttivi, al quale pertanto devono ritenersi riferite e commisurate le contestuali norme legali di riallineamento di cui allo stesso comma 1, lett. d), ma, piuttosto, la retribuzione convenzionale, determinata con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale (ai sensi dell'art. 28, comma 1, d.p.r. n. 488/68), «in rapporto alle retribuzioni medie da determinarsi annualmente per Provincia, (...) sulla base delle retribuzioni risultanti dai contratti collettivi di lavoro stipulati per le suddette categorie di lavoratori dalle organizzazioni sindacali interessate».

Proprio a tale retribuzione convenzionale si riferisce la disposizione dell'art. 4, d.lgs. n. 146/97, che testualmente dispone: «A decorrere dal 1° gennaio 1998 il salario medio convenzionale, determinato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e prestato nel 1995, resta fermo, ai fini della contribuzione e delle prestazioni temporanee, fino a quando il suo importo per le singole qualifiche degli operai agricoli non sia superato da quello spettante nelle singole Province in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. A decorrere da tale momento trova applicazione l'art. 1, comma 1, del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 1989, n. 389, e successive modificazioni e integrazioni».

8. Ne risulta quindi stabilita la futura evoluzione, a decorrere dall'1 gennaio 1998, del «salario medio convenzionale, determinato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e

rilevato nel 1995» ai sensi dell'art. 28, comma 1, d.p.r. n. 488/68, destinata a concludersi con la generalizzazione del minimale retributivo e contributivo (di cui all'art. 1, comma 2, del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 1989, n. 389).

Deve pertanto convenirsi che la disposizione di cui all'art. 4, d.lgs. n. 146/97 e quella di cui all'art. 5, comma 4, d.l. n. 510/96, come modificata dall'art. 23, legge n. 196/97, operano su due piani e con finalità diverse:

- la prima dettando la futura evoluzione del sistema, destinata a concludersi con la generalizzazione del minimale retributivo e contributivo;

- la seconda consentendo tuttavia (anche prima dunque dell'1 gennaio 1998) di parametrare il calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali alla retribuzione fissata dagli accordi di riallineamento, al dichiarato fine di far emergere, regolarizzandolo, il cosiddetto lavoro nero:

Non vi è quindi incompatibilità tra le due disposizioni, né, tanto meno, tacita abrogazione della prima per effetto della seconda.

Al contrario la ricordata prevista evoluzione del «salario medio convenzionale» verso la generalizzata applicazione del minimale retributivo e contributivo, quale dettata dall'art. 4, d.lgs. n. 146/97, corrobora, avuto riguardo alla finalità di favorire l'emersione del cosiddetto lavoro nero nei territori del Mezzogiorno anche nel settore agricolo, l'interpretazione qui accolta (aderente al dato testuale, che, come detto, non opera distinzioni al riguardo) dell'art. 5, comma 4, d.l. n. 510/96, come modificato dall'art. 23, legge n. 196/97, nel senso della sua applicabilità, con specifico riferimento al previsto calcolo dei contributi di previdenza e assistenza sociale in base alla retribuzione fissata dagli accordi di riallineamento, anche ai rapporti di lavoro agricolo disciplinati all'epoca, sotto l'aspetto contributivo, sulla base della retribuzione convenzionale di cui all'art. 28, d.p.r. n. 488/68.

9. Ne discende l'infondatezza del ricorso, che deve pertanto essere rigettato. (*Omissis*)

(1) LA RETRIBUZIONE IMPONIBILE AI FINI DEL PAGAMENTO DEI CONTRIBUTI AGRICOLI DOVUTI, PER GLI OPERAI A TEMPO DETERMINATO, PER GLI ANNI 1996 E 1997, DALLE IMPRESE OPERANTI NEL MEZZOGIORNO.

La questione affrontata dalla sentenza in epigrafe concerne l'interpretazione dell'art. 5, comma 4, del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, nella l. 28 novembre 1996, n. 608, secondo cui «la retribuzione da prendere a riferimento per il calcolo dei contributi di previdenza e assistenza sociale dovuti è quella fissata dagli accordi di riallineamento»: questa norma, esplicitamente qualificata come «interpretazione autentica delle norme relative alla corresponsione retributiva ed alla determinazione contributiva di cui al combinato disposto dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 6, commi 9, lett. c), e 11 del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito dalla l. 7 dicembre 1989, n. 389», riguardava inizialmente soltanto le «imprese industriali ed artigiane operanti nei territori individuati all'art. 1 della l. 1° marzo 1986, n. 64» (territori in cui operava la Cassa del Mezzogiorno) ma successivamente estesa a tutte le imprese (comprese, quindi, quelle agricole) operanti nei medesimi territori, dall'art. 23, comma 1, l. 24 giugno 1997, n. 196.

Proprio la norma interpretata sopra richiamata (art. 1, d.l. n. 338 del 1989, convertito in legge n. 389 del 1989) stabiliva, al comma 1, che la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non poteva essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivasse una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo; al comma 2, poi, fissava il minimale di retribuzione giornaliera da assoggettare a contribuzione, ai sensi dell'art. 7, comma 1, d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito in

l. 11 novembre 1983, n. 638.

Senonché, è noto che nel settore agricolo trovano collocazione diverse categorie di lavoratori (dirigenti ed impiegati, operai a tempo indeterminato ed operai a tempo determinato) per le quali si applicavano differenti criteri di riferimento in relazione alla determinazione retributiva e contributiva: in particolare, per gli operai a tempo indeterminato e per gli operai a tempo determinato, era da tempo prevista, a tal fine, la determinazione di *salari medi convenzionali* effettuata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale ai sensi dell'art. 28, d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488 con riferimento ai salari previsti dai contratti collettivi provinciali di categoria vigenti al 30 ottobre di ciascun anno. Per questo motivo – circa il minimale di retribuzione fissato dal succitato art. 7, comma 1, d.l. n. 463 del 1983, convertito in legge n. 638 del 1983 – il comma 5 dello stesso articolo ne escludeva l'applicazione agli operai agricoli per i quali restavano in vigore le disposizioni specificamente riferite a tale categoria di lavoratori ed in particolare, da ultimo, quelle di cui all'art. 12 della l. 26 settembre 1981, n. 537 (di conversione del d.l. 29 luglio 1981, n. 492).

Si tenga conto che il primo comma dell'art. 1 della legge n. 537 del 1981 recitava: «A decorrere dal periodo di paga in corso al 31 maggio 1981, i limiti minimi di retribuzione giornaliera, ivi compresa la misura giornaliera dei salari medi convenzionali, sono stabiliti, per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza ed assistenza sociale, nelle misure risultanti dalle tabelle A e B allegate al presente decreto». Però la tabella A indicava, per l'agricoltura, solo i minimali per le categorie dei dirigenti e degli impiegati barrando con un trattino (con chiaro significato negativo) la casella per gli operai. Il successivo art. 12, invece, disponendo in materia di «adeguamento dei contributi sociali di malattia», stabiliva: «A decorrere dal 1° gennaio 1981, i contributi per la assicurazione contro le malattie e la tubercolosi, per la tutela delle lavoratrici madri e per l'assistenza agli orfani di lavoratori italiani sono dovuti per gli operai agricoli applicando alle retribuzioni medie provinciali stabilite ai sensi dell'art. 28 del d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488 le seguenti aliquote percentuali (*omissis*)». Da ciò si deduce che i salari medi provinciali determinati ex art. 28, d.p.r. n. 488 del 1968 continuano ad essere applicati costituendo, sostanzialmente, essi stessi salario minimo imponibile a fini contributivi (ma anche a fini erogativi della relative prestazioni previdenziali, assicurandosi così un automatico allineamento della retribuzione di riferimento al duplice fine contributivo ed erogativo) con la conseguente inapplicabilità delle norme che nello stesso settore agricolo, ma per altre categorie di lavoratori sopra citate, fissano il minimale retributivo-contributivo.

Si tenga anche presente che per gli operai agricoli a tempo indeterminato, l'art. 14, d.l. 22 dicembre 1981, n. 791, nel testo modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 54, ha poi previsto che, ai fini previdenziali, si facesse riferimento non più ai salari medi convenzionali bensì ai salari reali corrisposti a ciascun lavoratore, tenendo conto di quanto disposto, in materia di retribuzione, dall'art. 12, l. 30 aprile 1969, n. 153 riconducendoli, così, alla normativa generale.

Il superamento dei salari medi convenzionali per l'unica categoria residuale degli operai a tempo determinato è stato decretato – condizionatamente – dall'art. 4, d.lgs. 16 aprile 1997, n. 146 che dispone: «A decorrere dal 1° gennaio 1998 il salario medio convenzionale, decretato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e rilevato nel 1995, resta fermo, ai fini della contribuzione e delle prestazioni temporanee, fino a quando il suo importo per le singole qualifiche degli operai agricoli non sia superato da quello spettante nelle singole Province in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. A decorrere da tale momento trova applicazione l'art. 1, comma 1, del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 1989, n. 389, e successive modificazioni ed integrazioni».

Alla luce di quanto sin qui detto, appare quanto meno dubbia la correttezza interpretativa della decisione in commento (e delle altre ad essa conformi) ove si segua un criterio ermeneutico fondato su base logico-sistematica. Al riguardo, è sintomatico quanto in esse affermato circa l'incidenza nella fattispecie del disposto dell'art. 4, d.lgs. n. 146 del 1997, sopra riportato: ad esso si attribuisce efficacia solo per il futuro (dal 1998) e non anche per gli anni 1996 e 1997, trascurando di considerare quel «resta fermo» (riferito, si badi bene, ad un salario medio convenzionale bloccato, in quanto rilevato nel 1995) che ne consente l'utilizzazione anche per l'anno 1998 e successivi fin tanto che l'importo di esso non sia *superato*, per le singole qualifiche degli operai agricoli, da quello spettante provincialmente «in applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative». È evidente il contrasto logico con tale disposizione delle conseguenze scaturenti dalla decisione in epigrafe che consente la diminuzione della retribuzione contributiva, utilizzando quella fissata dai contratti di riallineamento, per gli anni 1996 e 1997 (altrimenti non si capirebbe l'interesse al ricorso) salva la possibilità di ripristinare dal 1998 la retribuzione media convenzionale nel caso in cui questa non risulti superata da quella risultante dai contratti collettivi.

Mi sembra, in conclusione, più razionale il contrario indirizzo interpretativo espresso da Cass. 22 febbraio 2006, n. 4422 (1) la cui massima recita: «In tema di accordi di riallineamento retributivo stipulati per le imprese operanti nei territori del mezzogiorno, ai sensi dell'art. 5, del d.l. n. 510 del 1996, il quarto comma del predetto articolo si pone come norma derogatoria della regola dettata per il calcolo dei contributi dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 338 del 1989 e quindi non può ritenersi applicabile ai lavoratori agricoli a tempo determinato fin quando per gli stessi è rimasta applicabile la diversa regola della determinazione dei contributi sulla base di salari medi convenzionali accertati su base provinciale con decreti ministeriali a norma del d.p.r. n. 488 del 1968. La normativa sui minimali giornalieri e settimanali, di cui al secondo comma dell'art. 1 del decreto legge n. 338 citato e all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 463 del 1983, non era applicabile agli operai agricoli, sicché risulta evidente che, nel suo complesso, il comma quarto dell'art. 5 del d.l. n. 510 citato fa riferimento, per derogarvi, ad una disciplina sui minimali retributivi del tutto inapplicabile agli operai agricoli a tempo determinato. Conseguentemente, per gli anni 1996 e 1997, pur in presenza di accordi di riallineamento applicabili ai relativi periodi, ha continuato ad applicarsi agli operai agricoli a tempo determinato la regola della commisurazione dei contributi ai salari convenzionali di cui al d.p.r. n. 488 del 1968». Oppure, ancor meglio, quello più lineare espresso da Cass. 16 aprile 2007, n. 9067 (2) secondo cui «In tema di accordi di riallineamento retributivo stipulati per le imprese operanti nei territori del Mezzogiorno (ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 510 del 1996), l'art. 4 del d.lgs. n. 146 del 1997 ha previsto la virtuale estensione ai lavoratori agricoli a tempo determinato della regola del minimale contributivo rapportato alla retribuzione fissata dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative solo a partire dal 1998 e, peraltro, in sostanza è stato mantenuto il salario medio convenzionale rilevato nel 1995 come un perdurante minimale, prevalente se di livello più elevato, rispetto a quello desumibile mediante applicazione dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 338 del 1989, convertito in legge n. 389 del 1989, e successive modificazioni ed integrazioni (e quindi anche mediante riferimento ai contratti di riallineamento)».

Carlo Gatta

(1) In *Giust. civ. Mass.*, 2006, 517.

(2) In *Giust. civ. Mass.*, 2007, 782.

Cass. Sez. III Pen. - 2-7-2008, n. 26543 - Grassi, pres.; Sarno, est.; Salzano, P.M. (diff.) - Erg petroli S.p.A. e Kuwait Petroleum Italia S.p.A., ric. (*Conferma Trib. lib. Varese 23 gennaio 2008*)

Acque - Tutela penale delle acque dall'inquinamento - Scarichi provenienti da un autolavaggio - Assimilabilità agli scarichi d'acque reflue industriali - Modifiche introdotte alla nozione di «scarico» dal d.lgs. n. 4 del 2008 - Irrilevanza - Ragioni.

In tema di tutela penale delle acque dall'inquinamento, anche dopo le modifiche alla nozione di «scarico» apportate dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, gli scarichi provenienti dall'attività di autolavaggio devono essere autorizzati in quanto assimilabili agli scarichi d'acque reflue industriali. (In motivazione la Corte, nell'enunciare il predetto principio, ha precisato che la modifica apportata alla nozione di «scarico» è strumentale unicamente a riaffermare la nozione di scarico «diretto», riproponendo in forma più chiara e netta la distinzione esistente tra la nozione di acque di scarico e quella di rifiuti liquidi) (1).

(Omissis)

I ricorsi sono infondati.

In relazione al contenuto di essi si impongono alcune considerazioni preliminari che consentono di dirimere in radice in larga parte le doglianze che entrambi i ricorrenti hanno sostanzialmente in maniera comune prospettato in questa sede.

Va al riguardo anzitutto precisato che il Tribunale di Varese ha ritenuto correttamente motivato il rigetto della richiesta di revoca di sequestro degli impianti unicamente in ragione della circostanza che presso gli stessi veniva svolta attività di autolavaggio per la quale non vi era autorizzazione allo scarico in fognatura; circostanza questa non contraddetta peraltro dagli odierni ricorrenti.

Ciò posto occorre in questa sede ribadire l'orientamento costante di questa Corte secondo cui lo scarico proveniente da attività di autolavaggio è assimilabile a quello di acque reflue industriali, stante la presenza di caratteristiche inquinanti diverse e più rilevanti di quelle di un insediamento civile per la presenza di oli minerali, sostanze chimiche e particelle di vernice che possono staccarsi dalle autovetture (Sez. III n. 985 del 5 dicembre 2003, rv. 227.182) e che l'autorizzazione richiesta non ammette equipollenti (Sez. III n. 985 del 20 gennaio 2004, rv. 227.182). La mancanza di autorizzazione, già sanzionata dal d.lgs. n. 152 del 1999, art. 59, continua evidentemente ad essere sanzionata sul piano penale anche dal d.lgs. n. 152 del 2006, art. 137, che, in ordine all'effettuazione di scarichi di acque reflue industriali, si pone in rapporto di continuità con la precedente normativa.

Né appaiono utilmente invocabili rispetto al caso di specie le modifiche apportate al d.lgs. n. 152 del 2006, art. 74, dal d.lgs. n. 4 del 2008.

La formulazione dell'art. 74, lett. b) introdotta dal d.lgs. n. 4 del 2008, secondo cui sono da considerare «acque reflue industriali» qualsiasi tipo di acque reflue scaricate (e non più, quindi, «provenienti da» come recitava la precedente formulazione dello stesso articolo contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006) da edifici od impianti in cui si svolgono le attività commerciali o di produzione di beni diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento (per queste ultime è stato invero soppresso anche l'inciso «intendendosi per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento»), come si rileva dalla relazione di accompagnamento alle modifiche, è strumentale unicamente a riaffermare la nozione di «scarico diretto» in maniera da riproporre in forma più chiara e netta la distinzione esistente tra la nozione di acque di scarico da quella di rifiuti liquidi.

Né vengono indicati o sono comunque ravvisabili nella specie elementi che facciano escludere lo scarico diretto delle acque dell'autolavaggio nella rete fognaria.

Conclusivamente la mancanza di autorizzazione allo scarico delle acque e dei liquidi provenienti dall'attività dell'autola-

vaggio comporta il rigetto dei motivi *sub* 2), 3), 6), 8), 9) e 12) che nell'esaminare il quadro normativo di riferimento non tengono conto dell'oggetto del rilievo del Tribunale (che si incentra, si ribadisce, unicamente sulla mancanza di autorizzazione per lo scarico dell'autolavaggio); nonché dei motivi 1), 4), 7) e 10) tutti concernenti il solo impianto di carburanti.

Quanto ai motivi 5) e 11) non ci si può dolere della laconicità della motivazione del P.M. con la quale quest'ultimo, nel caso in cui ritenga di non potere accogliere l'istanza, abbia inoltrato al G.I.P. competente la richiesta di revoca del sequestro preventivo, rilevando ai fini dell'impugnazione unicamente il provvedimento del giudice e le motivazioni da quest'ultimo adottate a supporto della decisione presa.

(Omissis)

(1) SULLA NOZIONE DI SCARICO.

Nel caso di specie a due società per azioni vengono sequestrati gli impianti di distribuzione di carburanti per aver effettuato uno scarico di acque di autolavaggio in fognatura senza la prescritta autorizzazione.

Le S.p.A. propongono appello al Tribunale per il riesame avverso le ordinanze del giudice per le indagini preliminari con cui venivano rigettate le istanze di revoca dei provvedimenti ablatori.

Siccome il Tribunale respingeva i gravami, gli interessati adivano la Corte di cassazione.

Il provvedimento dei giudici di legittimità, con cui vengono rigettati i ricorsi, è di particolare interesse laddove offre l'occasione per una disamina del concetto di «scarico» – e delle modifiche da esso subite nel corso del tempo, da ultimo con il d.lgs. n. 4/2008 – dalla cui esatta individuazione dipende l'applicazione o meno della fattispecie incriminatrice (1) in rilievo nel caso in esame, essendone un elemento costitutivo (2).

Attualmente, l'art. 74, lett. *ff*), d.lgs. n. 152/2006 (come riformulato dal d.lgs. n. 4/2008) contiene la seguente definizione di scarico: «qualsiasi immissione effettuata tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo recettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo, in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione (...)».

Con tale periodo il legislatore ha voluto dirimere ogni dubbio sorto, con la previgente formulazione affacciata con l'entrata in vigore del «codice ambientale», che aveva fatto paventare il ritorno agli scarichi «indiretti» di cui alla legge Merli (legge n. 319 del 1976).

È opportuno allora riassumere brevemente l'*iter* normativo sul punto.

La legge da ultimo citata aveva ad oggetto «la disciplina degli scarichi di qualsiasi tipo, pubblici e privati, diretti e indiretti, in tutte le acque (...) nonché in fognature, sul suolo e nel sottosuolo» (art. 1).

Come è dato rilevare, vi era un'ampia gamma di modalità con le quali si potevano realizzare gli scarichi [(...) di qualsiasi tipo (...) diretti e indiretti], tanto che

si era posto il problema di individuare, in casi controversi, il criterio per delimitare la linea di demarcazione tra l'intervento della normativa sulle acque (legge n. 319 cit.) e quella sui rifiuti (d.p.r. n. 915 del 1982).

Si prendeva ad esempio il caso in cui, non infrequente nella pratica, una sostanza *liquida* anziché essere immessa *direttamente* nel *corpo recettore* veniva dapprima *raccolta* e *trasportata* tramite autobotte e poi veniva successivamente riversata in un impianto di depurazione.

In tale evenienza ci si domandava quale disciplina di settore fosse applicabile e, per molti anni, si sono succeduti due orientamenti contrapposti in base ai quali, per gli uni si doveva fare riferimento ad entrambe le discipline, per gli altri doveva trovare applicazione solo quella sulle acque.

Sul punto, a dirimere i contrasti è intervenuta una sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (3) la quale, in una fattispecie che vedeva il titolare di uno stabilimento effettuare lo *stoccaggio* e quindi la *depurazione* delle acque di vegetazione delle olive provenienti da frantoi oleari, ha fissato un principio di diritto assai importante, in quanto ha rappresentato il caposaldo attorno al quale sarebbero ruotati gli interventi giurisprudenziali succedutisi parallelamente all'evolversi della normativa in *subiecta materia*.

Nel riportare i passaggi motivazionali che ci sembrano decisivi, il Supremo Collegio a Sezioni riunite ha infatti stabilito che «(...) la legge n. 319 del 1976 mira a disciplinare il rapporto che insorge tra il refluo e la sua immissione nell'ambiente e pertanto finalizza tutta la formulazione dell'«articolato alla tutela del corpo recettore»; «(...) il decreto n. 915 del 1982 disciplina tutte le singole operazioni di smaltimento (es. conferimento, raccolta, trasporto, ammasso, stoccaggio, ecc.) dei rifiuti prodotti da terzi, siano essi solidi o liquidi, fangosi o sotto forma di liquami, con esclusione di quelle fasi, concernenti i rifiuti liquidi (o assimilabili), attinenti allo scarico e riconducibili alla disciplina stabilita dalla legge n. 319 del 1976 (...); «Ne deriva che, mentre lo scarico di dette acque e le attività con esso strettamente collegate sono disciplinate dalla legge n. 319 del 1976, le fasi antecedenti sono regolate dal d.p.r. n. 915 del 1982».

In altre parole, dunque, la legge sulle acque svolge il suo intervento unicamente nella fase terminale, quando il refluo viene immesso nel corpo recettore, mentre nelle fasi precedenti (concernenti le operazioni di smaltimento) troverà (concorrente) applicazione il decreto rifiuti.

L'impostazione propria della sentenza «Forina» rimarrà ferma anche con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi) e verrà recepita con l'adozione del d.lgs. n. 152 del 1999 (tutela delle acque dall'inquinamento).

Il decreto Ronchi, che ha sostituito il d.p.r. n. 915 del 1982 abrogandolo, escludeva dal campo di applicazione del medesimo «le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido» [art. 8, lett. *e*] con ciò volendo ribadire la pregressa distinzione tra l'attività di «scarico» riferita alle «sostanze liquide e comunque convogliabili nei corpi recettori» e l'attività di smaltimento dei rifiuti nelle

che lo menziona.

(3) Cass. Sez. Un. Pen. 13 dicembre 1995, n. 12310, Forina, in questa Riv., 1996, 457, con nota di COSENTINO, *Smaltimento dei rifiuti e stoccaggio di acque reflue derivanti dalla lavorazione delle olive*.

(1) L'art. 137 del d.lgs. n. 152/2006 punisce «Chiunque apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali senza autorizzazione (...)».

(2) Più in particolare un elemento normativo, ossia un elemento il cui contenuto è determinato da altre norme diverse da quella incriminatrice

sue varie fasi (4).

Il d.lgs. n. 152/99 (che ha sostituito e abrogato la legge Merli) forniva la definizione di *scarico* come «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in reti fognarie, indipendentemente dalla sua natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione (...)» [art. 2, lett. *bb*].

Per configurare uno scarico era necessario pertanto che non vi fosse una soluzione di continuità tra l'attività di produzione del refluo e il corpo recettore, in quanto la modalità di immissione doveva essere *diretta*, mediante un sistema stabile di convogliamento, anche se non necessariamente costituito da una tubazione in senso tecnico.

Non è dubitabile che così venivano dissipate tutte le incertezze interpretative che avevano animato il dibattito sotto la vigenza della legge Merli a causa della generica formulazione riferita agli «scarichi di qualsiasi tipo, pubblici e privati, diretti e indiretti».

Appariva oramai chiaro che nell'ipotesi del trasporto di acque reflue mediante autobotte o altri mezzi veniva meno lo scarico indiretto, per far posto alla fase di smaltimento del rifiuto liquido (5), poiché in tale evenienza si *interrompeva il collegamento tra fonte di riversamento e corpo recettore*.

Questo approdo, frutto dell'evoluzione ermeneutica di tanti anni, veniva di nuovo messo in discussione con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. nuovo codice dell'ambiente) il quale, come dicevamo nelle premesse, ha rievocato lo scarico indiretto con le connesse implicazioni problematiche che tante aveva sollevate.

Infatti, basti leggere l'art. 74, lett. *ff* (6) nella sua prima versione per rendersi conto di come sia stato soppresso il periodo, contenuto nella definizione di scarico *ex d.lgs. n. 152/99*, facente riferimento alla «immissione diretta tramite condotta».

Fortunatamente, il legislatore non ha atteso moltissimo tempo per intervenire a sopire nuovi focolai di contrasti interpretativi che vedevano, da una parte, i sostenitori del ritorno agli *ex scarichi indiretti* e, dall'altra, quanti ritenevano che nulla era mutato rispetto alla situazione immediatamente precedente (7).

Ci riferiamo al d.lgs. n. 4/2008 (correttivo al codice ambientale), il quale, rivisitando ancora una volta il concet-

to di scarico, ha inteso quest'ultimo come «qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo recettore (...)» [art. 74, lett. *ff*], ultima versione].

È evidente che con tale espressione si è voluto riaffermare, senza possibilità di smentita alcuna, che intanto siamo alla presenza di uno scarico, in quanto vi è un convogliamento diretto del refluo nel corpo recettore (8).

Alla luce di tutte le considerazioni sino ad ora svolte, potrà apparire ancor più chiaro il riferimento, contenuto nella sentenza che si commenta, alla novità introdotta all'art. 74 lett. *b*), d.lgs. n. 152/2006, da parte del d.lgs. n. 4/2008, che innovando la definizione di acque reflue industriali, stabilisce che sono da considerare tali «qualsiasi tipo di acque reflue *scaricate*» (e non più, quindi, «provenienti da» come recitava la precedente formulazione dello stesso articolo) «da edifici od impianti in cui si svolgono le attività commerciali o di produzione di beni diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento».

Tale modifica infatti, osservano i giudici di legittimità, «è strumentale unicamente a riaffermare la nozione di scarico diretto in maniera da riproporre in forma più chiara e netta la distinzione esistente tra la nozione di acque di scarico da quella di rifiuti liquidi».

Nel concludere, osserviamo che l'intervento, da ultimo, del legislatore per sgombrare i dubbi interpretativi, sia stato quanto mai opportuno.

Infatti, come abbiamo visto, l'esatta delimitazione di ciò che rappresenta da un punto di vista tecnico-giuridico uno scarico riverbera i suoi riflessi sull'applicazione in concreto della fattispecie penale, di cui all'art. 137 codice ambientale, in quanto tale soggetta al principio di *tassatività* o *determinatezza*, volto ad esprimere la necessità che il comportamento penalmente sanzionato sia individuato dal legislatore con sufficiente precisione, proprio al fine, da un lato, di porre il cittadino nella condizione di obbedirvi, dall'altro al fine di evitare margini troppo ampi alla interpretazione giudiziale, che in qualche modo si vede costretta a colmare lacune legislative.

Claudio Sabbatini

(4) In questo senso Cass. Sez. III Pen. 4 agosto 1997, n. 1245, Bacchi, rv. 208.436 [la quale dà atto che «(...) permane (...) quale criterio discrezionale quello secondo cui i due distinti regimi giuridici possono trovare applicazione, ciascuno nel proprio ambito, anche per i medesimi tipi di reflui e possono talora regolare fasi diverse della medesima operazione (...)»]. Cfr. G. AMENDOLA, *Legge Merli e d.lgs. n. 22 sui rifiuti: la prima pronuncia della Cassazione*, dove l'Autore afferma che «pur se i termini sono cambiati, la conclusione base cui si era già pervenuti rispetto ai rapporti tra la legge n. 319 e d.p.r. n. 915 può realmente ritenersi tuttora valida anche con riferimento al decreto n. 22 (...)». Tutte le immissioni di rifiuti (anche liquidi) nell'ambiente, diverse dagli scarichi disciplinati dalla legge Merli, rientrano (...) nell'ambito del nuovo d.lgs. n. 22; (...) A maggior ragione, si applicherà la nuova normativa per tutte le operazioni e fasi relative alla gestione di rifiuti, diverse dallo scarico, quali la raccolta, il trasporto, il deposito, il recupero, ecc., in *Foro it.*, 1997, II, c. 763 ss.

(5) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 3 agosto 1999, n. 2358, Belcari, in *Riv giur. amb.*, 2000, 312. Nella specie è stato confermato il sequestro, preventivo di un impianto di depurazione che riceveva e trattava reflui ivi trasportati senza essere provvisto dell'autorizzazione imposta dalla normativa sui rifiuti). Ribadiamo che nella sentenza Forina, pronunciata quando erano normativamente previsti gli «scarichi indiretti», i giudici di legittimità nel caso sottoposto al loro esame, applicavano in modo concorrente la disciplina sulle acque (afferente alla fase terminale di immissione del refluo nel corpo recettore) e quella sui rifiuti (afferente alle fasi precedenti di smaltimento). Mentre, con il d.lgs. 152/99, scomparso lo «scarico indiretto», nella medesima situazione vagliata dalla sentenza «Forina», in virtù dell'interruzione del diretto collegamento tra refluo prodotto e corpo recettore, può trovare applicazione il solo decreto Ronchi.

(6) Scarico: «qualsiasi immissione di acque reflue in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria (...)».

(7) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 30 ottobre 2007, n. 40191, Schembri, in questa Riv., 2008, 123, con nota di BRUNELLI, *Le principali differenze tra le previgenti normative e il d.lgs. n. 152/2006 in materia di bonifica di siti inquinati*, «Nonostante il mancato riferimento nella definizione di scarico contenuta nel d.lgs. 152/06 all'immissione diretta tramite condotta (...) si può escludere un ritorno allo scarico indiretto (...) quindi anche in base al citato decreto legislativo per scarico si deve intendere l'immissione nel corpo recettore tramite condotta (...)». A sostegno di tale convinzione, alcuni hanno posto l'accento sulla nuova definizione di inquinamento contenuta nell'art. 74, comma 1, lett. *cc*), d.lgs. n. 152/2006 («introduzione diretta o indiretta ... di sostanze») che il legislatore avrebbe coniato proprio per superare i dubbi interpretativi che avrebbero potuto essere alimentati dalla riproposizione della definizione contenuta nella lett. *z*) dell'art. 2, d.lgs. n. 152/99 la quale faceva riferimento allo «scarico diretto o indiretto».

(8) Per una pronuncia successiva all'entrata in vigore del decreto correttivo n. 4/2008, cfr. Cass. Sez. III Pen. 4 luglio 2008, n. 27071, Cornalba, rv. 240.264, in cui viene ribadito con chiarezza che nella fattispecie *sub iudice*, siccome si era alla presenza di reflui zootecnici raccolti in una vasca prima di essere sparsi sul terreno, non era applicabile la disciplina in materia di tutela delle acque «per la mancanza di uno scarico tramite condotta o comunque stabile canalizzazione». È solo il caso di osservare, tra l'altro, come sottolinea la stessa Corte, che agli scarichi di reflui zootecnici, quindi in mancanza di spandimento sul terreno degli effluenti derivanti dall'attività di allevamento del bestiame, è oramai applicabile la disciplina prevista per gli scarichi domestici (cfr. sul punto, Cass. Sez. III Pen. 2 luglio 2008, n. 26532, Calderone, rv. 240.553).

Cass. Sez. III Pen. - 29-2-2008, n. 9418 - Onorato, pres.; Squasconi, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Agizza, ric. (*Conferma Trib. lib. Napoli 3 agosto 2007*)

Sanità pubblica - Reato di disastro - Elementi costitutivi - Fattispecie di disastro ambientale. (Cost., art. 434)

Requisito del reato di disastro di cui all'art. 434 c.p. è la potenza espansiva del nocumento unitamente all'attitudine ad esporre a pericolo, collettivamente, un numero indeterminato di persone, sicché, ai fini della configurabilità del medesimo, è necessario un evento straordinariamente grave e complesso ma non eccezionalmente immane. (Fattispecie di disastro ambientale caratterizzata da una imponente contaminazione di siti mediante accumulo sul territorio e sversamento nelle acque di ingenti quantitativi di rifiuti speciali altamente pericolosi) (1).

(Omissis)

Per l'annullamento della ordinanza, l'Agizza ha proposto ricorso per cassazione deducendo difetto di motivazione e violazione di legge. L'indagato - dopo avere rilevato che la sua attività era limitata al trasporto dei rifiuti e non gli può essere imputata a titolo di concorso la loro successiva ed illecita destinazione - incentra le sue critiche sulla configurabilità del reato previsto dall'art. 434 c.p. Deduce la insussistenza degli elementi materiali necessari per la integrazione della fattispecie; rileva che, anche per carenza di accertamenti tecnici, non è stata verificata la impossibilità di bonifica che rappresenta l'elemento che distingue il disastro dal danno ambientale; lamenta la mancanza di ogni indagine sul danno permanente ed irreversibile e sul pericolo per la salute pubblica.

Rileva che i giudici non hanno accertato né la esistenza di un rapporto causale tra la sua condotta e la perpetrazione del reato né la sussistenza dell'elemento psicologico perché hanno trascurato di valutare la sua non consapevolezza della effettiva pericolosità per l'ambiente del materiale trasportato.

In merito alle esigenze di cautela, osserva che non è possibile la reiterazione di condotte antiguridiche - dal momento che non opera più nel settore della gestione dei rifiuti - e che non sussistono esigenze connesse alla assunzione delle prove (già acquisite nei suoi confronti).

Le deduzioni non sono meritevoli di accoglimento.

Il Tribunale, nella ordinanza impugnata, ha avuto cura di elencare analiticamente le esaustive indagini effettuate e di riportare *in toto* il contenuto delle intercettazioni che riguardano l'attuale indagato (sul contenuto delle quali e sulla loro interpretazione, il ricorrente non ha formulato censure).

In tale modo, questa Corte, senza la necessità di compulsare gli atti processuali, è stata posta in grado di verificare come si è articolata la tesi accusatoria e di controllare come la conclusione dei giudici di merito sulla esistenza di indizi di colpevolezza, connotati con il requisito della gravità, sia in sintonia con le acquisite emergenze.

Le indagini hanno accertato l'esistenza ed operatività di una complessa struttura organizzativa dedicata alla commissione di una pluralità di reati in tema di traffico illecito di rifiuti di cui l'attuale ricorrente era consapevole di partecipare, e partecipava, con il suo fattivo contributo; dalla circostanza che l'Agizza teneva i contatti con numerosi membri della organizzazione e dalla entità del suo apporto nell'illecito traffico di rifiuti, i giudici hanno tratto la ragionevole conclusione sulla sua posizione di preminenza nel sodalizio. Nei motivi di ricorso, l'Agizza tende a sminuire il suo ruolo fino a sostenere che la sua attività si limitava al trasporto dei rifiuti agli impianti di compostaggio e non era notiziato del loro successivo destino.

La tesi difensiva trova una decisiva smentita - come correttamente osservato dai giudici di merito - nel tenore delle intercettazioni e nella circostanza (evidenziata dagli appostamenti della Polizia) che i rifiuti trasportati dalla ditta del ricorrente non erano inviati al luogo deputato per il loro lecito smaltimento.

Relativamente al delitto previsto dall'art. 434 c.p., si osserva come il requisito che connota la nozione di «disastro» è la «potenza espansiva del nocumento» e l'«attitudine a mettere in

pericolo la pubblica incolumità» come emerge dai lavori preparatori del codice penale. Una recente sentenza della Cassazione (Sez. V n. 40330/2006), che ha affrontato in modo approfondito la esegesi della norma, ha precisato che il termine disastro implica sia cagionato un evento di danno o di pericolo per la pubblica incolumità «straordinariamente grave e complesso», ma non «eccezionalmente immane»; pertanto «è necessario e sufficiente che il nocumento abbia un carattere di prorompente diffusione che esponga a pericolo, collettivamente, un numero indeterminato di persone» (confr. Cass. Sez. V sentenza 11486/1989).

Nel caso concreto, i giudici hanno evidenziato una imponente contaminazione di siti realizzata dagli indagati mediante l'accumulo sul territorio e lo sversamento nelle acque di ingenti quantitativi di rifiuti speciali altamente pericolosi.

Tali condotte hanno insita una elevata portata distruttiva dell'ambiente con conseguenze gravi, complesse ed estese ed hanno un'alta potenzialità lesiva tanto da provocare un effettivo pericolo per la incolumità fisica di un numero indeterminato di persone. La durata in termini temporali e l'ampiezza in termini spaziali delle attività di inquinamento giustificano la sussunzione della fattispecie concreta nella contestata ipotesi di reato di disastro innominato; questo delitto comporta un danno, o un pericolo di danno, ambientale di eccezionale gravità non necessariamente irreversibile, ma certamente non riparabile con le normali opere di bonifica. Gli inquinamenti cumulativi degli indagati hanno determinato gli effetti lesivi ricordati per la realizzazione dei quali si è inserita con efficienza causale (quanto meno di aggravamento della situazione di pericolo) la condotta antiguridica dell'Agizza. La tesi difensiva, tendente a dimostrare l'ignoranza dell'indagato dell'illecito deposito dei rifiuti sul suolo e nell'acqua, si è dimostrata inconsistente.

(Omissis)

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

(Omissis)

(1) ILLECITO SMALTIMENTO DI RIFIUTI E DISASTRO «INNOMINATO» (ART. 434 C.P.).

Con la sentenza n. 9418 del 16 gennaio 2008 (depositata il 29 febbraio 2008) in annotazione, la III Sezione penale della Suprema Corte, intervenendo nella questione dei rifiuti campani, ha rigettato il ricorso presentato per l'annullamento dell'ordinanza del 3 agosto 2007 con cui il Tribunale di Napoli disponeva la misura cautelare della custodia domiciliare per un imprenditore in seguito all'accertamento dell'esistenza ed operatività di una complessa struttura organizzativa dedicata alla commissione di una pluralità di reati in tema di smaltimento illecito di rifiuti speciali pericolosi di cui il ricorrente era consapevole di partecipare.

La nota saliente della sentenza è costituita dai principi giuridici formulati in ordine alla definizione precisa della figura del reato c.d. di *disastro innominato* previsto dall'art. 434 c.p. ed ai rapporti tra detto delitto e il traffico illecito di rifiuti.

In primis si osserva che per configurare il reato di *disastro* è sufficiente che il nocumento metta *in pericolo anche solo potenzialmente* un numero indeterminato di persone.

Infatti, il requisito che connota la nozione di «disastro» ambientale previsto dall'art. 434 c.p., è la «potenza espansiva del nocumento» anche se non irreversibile, e l'«attitudine a mettere in pericolo la pubblica incolumità», come emerge dai lavori preparatori del codice penale.

Quest'ultima costituisce il bene giuridico tutelato con il delitto punito dall'art. 434 c.p., in tutte le sue estensioni, con riferimento ad ogni possibile disastro o

pericolo di disastro che non sia preveduto dagli articoli precedenti o successivi.

La figura criminosa in esame, solitamente definita come disastro innominato, è destinata, quindi, a colmare le lacune delle norme concernenti la tutela dell'incolumità pubblica (1). La fattispecie ha dunque *carattere sussidiario*, e postula l'accertamento dell'inoperatività degli articoli da 422 a 433 c.p.

La previsione del disastro innominato è stata recentemente oggetto di censura da parte del giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere che, stante la (ritenuta) formulazione eccessivamente vaga della disposizione, con due ordinanze del 12 dicembre 2006 (2) ha promosso giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 434 c.p. per violazione del principio di «tassatività-precisione» ricompreso nella riserva assoluta di legge, sancita dall'art. 25, comma 2, Cost. in materia penale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 327 del 1° agosto 2008, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 434 c.p. sollevate dal rimettente in riferimento agli artt. 24, 25, comma 2, e 27 Cost., attesa l'insussistenza del *vulnus* al principio della determinatezza della norma penale, sia con riferimento al concetto di «disastro» che al «pericolo all'incolumità pubblica». Ha tuttavia auspicato che talune delle fattispecie attualmente ricondotte, con soluzioni interpretative non sempre scevre da profili problematici, al paradigma punitivo del disastro innominato – e tra esse, segnatamente, l'ipotesi del cosiddetto disastro ambientale – formino oggetto di autonoma considerazione da parte del legislatore penale, anche nell'ottica dell'accresciuta attenzione alla tutela ambientale ed a quella dell'integrità fisica e della salute, nella cornice di più specifiche figure criminose (3).

Ritornando all'art. 434 c.p., il comma 1 della norma prevede *due distinte ipotesi delittuose*, concretantisi rispettivamente nel fatto diretto a cagionare il *crollò di una costruzione* e nel fatto diretto a cagionare un *altro disastro*. Sotto il profilo della tecnica legislativa è evidente l'inopportunità della previsione della seconda ipotesi più generica accanto a quella del crollo, anziché in un distinto articolo (4).

Ad entrambe le ipotesi si riferisce il requisito della creazione di un *pericolo concreto* per la pubblica incolumità (5).

Si tratta, quindi, di *delitti a consumazione anticipata*. In particolare, la dottrina tradizionale riscontra nelle figure criminose in esame la struttura del tentativo rispetto all'evento non verificatosi di crollo o disastro, mentre la realizzazione di un pericolo concreto per l'incolumità pubblica è intesa come condizione di punibilità (6). Detta concezione è stata, tuttavia, criticata muovendo dalla considerazione

che l'offesa al bene giuridico (pericolo concreto per l'incolumità pubblica) è espressamente legata da nesso di causalità alla condotta tipica, il che escluderebbe la configurabilità di una condizione di punibilità, la quale postula, invece, l'estraneità del dato condizionante al bene giuridico tutelato (7).

In diversa prospettiva propugna la tesi del pericolo come modalità della condotta (8).

Il *dolo* richiesto dalla norma in esame è quello *generico*: occorre cioè la coscienza e volontà di compiere un fatto diretto a cagionare il crollo o il disastro, inclusa la consapevolezza (sotto forma di accettazione del rischio) del pericolo per la pubblica incolumità da esso derivante (9).

Ciò posto, nella specie ci si chiede se l'illecito smaltimento di rifiuti posto in essere dall'indagato possa concretare un'ipotesi di reato di disastro *ex art.* 434 c.p.

I giudici hanno evidenziato una imponente contaminazione di siti realizzata dagli indagati mediante l'accumulo sul territorio e lo sversamento nelle acque di ingenti quantitativi di rifiuti specializzati altamente pericolosi (costituiti dai fanghi derivanti dal ciclo di depurazione delle acque ed i rifiuti liquidi delle navi approdate nel porto di Napoli e destinati ai centri di compostaggio), i quali, invece di subire il necessario trattamento erano smaltiti illecitamente (quasi tutti sparsi su terreni agricoli o nei corsi d'acqua).

Ciò avveniva con un collaudato meccanismo di complicità di produttori di rifiuti, gestori degli impianti di compostaggio, titolari e dipendenti delle ditte di trasporto, titolari di aziende agricole.

Tali condotte hanno insita una elevata portata distruttiva dell'ambiente per la loro durata in termini temporali e l'estensione in termini spaziali, con conseguenze gravi, complesse ed estese ed hanno una alta potenzialità lesiva tale da provocare un «effettivo pericolo per l'incolumità fisica di un numero indeterminato di persone» idonee, nel caso, a confermare gli arresti domiciliari all'indagato per i reati di traffico illecito di rifiuti e disastro ambientale colposo.

La sentenza in commento richiama un'altra recente decisione della Cassazione che ha affrontato in modo approfondito l'esegesi della norma, precisando che il termine «disastro» (nella specie ambientale) implica che esso sia cagione di un evento di danno o di pericolo per la pubblica incolumità «straordinariamente grave e complesso», ma non «eccezionalmente immane» (10).

Va ricordato, a tal uopo, che, come si è già posto in evidenza precedentemente, trattasi di delitto a consumazione anticipata.

Pertanto, se è necessario e sufficiente che il nocuo abbia un carattere di prorompente diffusione che esponga a pericolo, collettivamente, un numero indeterminato di persone (11), allora *anche l'illecito smalti-*

(1) *Relazione ministeriale sul progetto del codice penale*, in *Lav. prep.*, V, II, Roma, 1929, 224.

(2) Iscritte ai nn. 453 e 658 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *G.U.* nn. 24 e 38, I serie speciale, dell'anno 2007.

(3) Corte cost. 1° agosto 2008, n. 327, in *www.ambienteditrito.it* e in *www.rivistaadga.it*, sezione Novità.

(4) ERRA, *Disastro ferroviario, marittimo, aviatorio*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1963, 12.

(5) BATTAGLINI, BRUNO, *Incolumità pubblica (delitti contro la)*, in *Noviss. dig. it.*, VIII, Torino, 1962, 555; SANTORO, *Manuale di diritto penale, Parte spec.*, III, Torino, 1965, 91.

(6) MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, VI, a cura di PISAPIA, Torino, 1983, 349.

(7) ARDIZZONE, *La fattispecie obiettiva del crollo colposo di costruzioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1970, 783.

(8) ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, Parte spec.*, II, XIV ed., a cura di CONTI, Milano, 2003, 5 e ss.

(9) FIANDACA - MUSCO, *Diritto penale*, Parte speciale, I, Bologna, 1993, 383.

(10) Cass. Sez. V Pen. 17 dicembre 2006, n. 40330, Pellini, *rv.* 236.295, in *www.ambienteditrito.it*.

(11) Cass. Sez. V Pen. 17 agosto 1990, n. 11486, Massa, *rv.* 185.108. Cfr. Cass. Sez. I Pen. 20 aprile 2006, n. 20370, Simonetti, *rv.* 233.779, secondo la quale il delitto di rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro è un delitto doloso, di pericolo, ove il pericolo consiste nella verifica, in conseguenza della condotta di rimozione o di omissione, del disastro o dell'infortunio, che costituisce, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 437 c.p., una circostanza aggravante. La Corte ha precisato che la nozione di disastro, siccome qualifica anche la previsione del mero pericolo che il disastro si verifichi, non comprende soltanto gli eventi di vasta portata o tragici, ma anche quelli lesivi connotati da diffusività e non controllabilità che pure, per fattori meramente casuali, producano un danno contenuto, sicché i parametri della «imponenza» e della «tragicità» non possono essere assunti come misura del «disastro» genericamente inteso.

mento di rifiuti che assuma i precedentemente citati connotati, può configurare il reato di cui all'art. 434 c.p.

Nel caso concreto, infatti, la durata in termini temporali e l'ampiezza in termini spaziali delle attività di inquinamento (in specie gestione illecita di rifiuti) giustificano la sussunzione della fattispecie concreta nella contestata ipotesi di reato di disastro innominato; questo delitto, sottolinea la Corte, comporta un danno o un pericolo di danno, ambientale di eccezionale gravità, che seppure può essere non irreversibile, è comunque non riparabile con le normali opere di bonifica.

Dunque non può rimanere in libertà chi, attraverso la scellerata gestione dei rifiuti, procura un danno ambientale di tale portata. Sono stati così confermati gli arresti domiciliari nei confronti del titolare dell'azienda ecologica, indagato per traffico illecito di rifiuti e per disastro colposo per avere effettuato «svariati trasporti dei rifiuti liquidi provenienti da navi o da fanghi dal depuratore» e destinati ad un impianto di compostaggio.

Il principio innovativo affermato dalla Corte è di fondamentale importanza e assume un carattere generale applicabile anche a tante altre fattispecie similari. La sentenza in questione si inserisce nel filone giurisprudenziale della Corte, condiviso dalla dottrina, diretto a creare reati «satelliti» contro i crimini ambientali con maggiore efficienza delle leggi speciali di settore: si evidenzia, al riguardo, che reati importanti e «supplenti» come il danneggiamento aggravato di acque pubbliche del codice penale applicato all'inquinamento idrico, il «furto venatorio» per arrestare i bracconieri, gli avvelenamenti colposi e dolosi di acque pubbliche, e tanti altri sono stati in questi anni gli strumenti sostanziali e indirettamente procedurali per contrastare i crimini ambientali di varia natura (12), in attesa della futura (e auspicata) creazione della categoria dei «delitti ambientali».

Stefano Di Pinto

(12) SANTOLOCI, Cassazione: lo smaltimento illecito di ingenti quantitativi di rifiuti speciali altamente pericolosi configura il reato di disastro «innominato» (art. 434 c.p.) in quanto idoneo a porre in pericolo l'incolumità pubblica, in www.dirittoambiente.com, 4.

*

I

Cass. Sez. III Pen. - 7-2-2008, n. 6101 - Grassi, pres.; Squassoni, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Cestaro, ric. (Conferma Trib. Alessandria 19 febbraio 2007).

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Conferimento a terzi non autorizzati - Reato previsto dall'art. 51, comma 2 del d.lgs. n. 22 del 1997 - Responsabilità del detentore - Configurabilità - Ragioni. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51).

In tema di gestione dei rifiuti, l'affidamento di rifiuti a soggetti terzi al fine del loro smaltimento comporta per il soggetto che li conferisce precisi obblighi di accertamento (in particolare, la verifica sia dell'affidabilità del terzo che dell'esistenza in capo al medesimo delle necessarie autorizzazioni e competenze per l'espletamento dell'incarico), la cui violazione giustifica l'affermazione della responsabilità penale per il mancato controllo a titolo di colpa in eligendo (1).

II

T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I - 22-2-2008, n. 460 - Piscitello, pres.; Fina, est. - Demanio statale (avv. distr. Stato) c. Comune di Sassuolo (avv. Fregni) e T.M. (n.c.).

Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti speciali e tossici - Ordine di smaltimento - Successiva rimozione dei rifiuti - Sopravvenuta carenza di interesse - Condizioni.

Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti speciali e tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Proprietario del fondo - Condizioni. (D.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, art. 9).

In tema di smaltimento di rifiuti, in caso di successiva rimozione del materiale inquinante, ai fini della declaratoria di improcedibilità del ricorso occorre l'accertamento di una sopravvenienza, in fatto o in diritto, del tutto nuova rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso stesso, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della decisione, e la concreta individuazione di tali ipotesi deve essere ancorata a criteri restrittivi, tenuto conto che non deve tradursi in una sostanziale elusione dell'obbligo del giudice di pronunciarsi sulla domanda: che l'interesse residuo alla pronuncia sul merito della controversia va inteso nella sua massima ampiezza alla luce degli effetti conformativi e ripristinatori dell'eventuale sentenza di accoglimento, e che la persistenza dell'interesse va valutata considerando anche le possibili ulteriori iniziative attivate o attivabili dal ricorrente per soddisfare la pretesa vantata (2).

Ai sensi dell'art. 9, d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, l'ordine di smaltimento dei rifiuti non può essere rivolto al proprietario come tale, se non in quanto egli possa ritenersi obbligato a causa di un comportamento, anche omissivo, di corresponsabilità con l'autore dell'abbandono illecito dei rifiuti, in quanto la natura dell'ordine di smaltimento, configurato quale sanzione avente carattere ripristinatorio, presuppone l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario (3).

III

T.A.R. Lombardia, Sez. dist. Brescia - 5-2-2008, n. 39 - Morri, pres.; Tenca, est. - E.P.P. S.p.A. (avv. Gorio) c. Comune di Trezzano (avv. Bonomi) e P.F. S.p.A. (n.c.).

Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Proprietario del fondo - Condizione. (D.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, artt. 3, comma 3, 9 e 13)

Sanità pubblica - Inquinamento - Rifiuti tossici - Ordine di smaltimento - Destinatari - Condizioni - Responsabilità dell'inquinamento - Necessità. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 7; d.m. 25 ottobre 1999, n. 471)

Ai sensi degli artt. 3, comma 3, 9 e 13, d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, precedentemente in vigore, il proprietario dell'area sulla quale siano stati depositati rifiuti speciali non è tenuto allo smaltimento degli stessi ed alla bonifica dell'area relativa laddove non abbia in alcun modo contribuito a causare il danno ambientale (4).

Ai sensi dell'art. 7, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e del suo regolamento attuativo approvato con d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei beni inquinati, il proprietario di questi

ultimi, ove non sia responsabile del riscontrato inquinamento, non ha l'obbligo giuridico di provvedere direttamente alla bonifica, ma ne assume il relativo onere se intende evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area sub specie di onere reale e di privilegio speciale ambientale (5).

I

(Omissis)

Tanto premesso, è appena il caso di ricordare come un soggetto che affida propri rifiuti ad altre persone per lo smaltimento sia gravato dall'obbligo di accertarsi che le stesse siano affidabili, munite delle necessarie autorizzazioni e competenze per l'espletamento dell'incarico; questa doverosa cautela *in eligendo* non è stata osservata nella ipotesi in esame come, apertamente e correttamente, ammette lo stesso imputato.

Costui si difende riportandosi alla previsione dell'art. 41, comma 2 c.p. ed asserendo che la autonoma decisione illecita dei trasportatori sia stata in grado di interrompere il nesso eziologico tra la sua condotta, pur incauta, e l'evento.

La tesi difensiva non è condivisibile dal momento che nella serie causale non ha interferito un fatto sopravvenuto, assolutamente anormale ed eccezionale, e di tale incisività da essere da solo sufficiente alla produzione dell'evento.

Il comportamento dell'imputato non ha avuto un ruolo meramente occasionale, ma si è posto come condizione necessaria ed antecedente rispetto all'evento in concreto verificatosi.

È quindi, applicabile al caso la diversa regola inserita nell'art. 41, comma 1 c.p. perché l'imputato con la sua condotta colposa (mancato controllo sulla affidabilità delle persone delegate allo smaltimento dei rifiuti) ha posto in essere una condizione della catena causale senza la quale l'evento, prevedibile e non dovuto a fattori imponderabili, non si sarebbe verificato.

(Omissis)

P.Q.M. La Corte rigetta il ricorso (omissis).

II

(Omissis)

I. Il Demanio statale impugna il provvedimento in epigrafe, con cui il sindaco di Sassuolo - premessa l'esistenza di una discarica abusiva di rifiuti speciali e tossici, in argine del fiume Secchia - ha ordinato al medesimo demanio e alla ditta di autodemolizioni T.M. di Trovato Maria, in qualità di concessionaria del terreno *de quo*, di presentare, entro 90 gg., un progetto di risanamento dell'area interessata e di provvedere alla successiva rimozione e smaltimento del terreno contaminato e dei rifiuti medesimi.

(Omissis)

VI. Da questo punto di vista, il Collegio rileva che:

il provvedimento impugnato muove dall'esigenza di «attivare interventi di bonifica dell'area interessata»;

richiama (anche) il d.p.r. 915/1982;

ordina (anche) la rimozione e lo smaltimento del terreno contaminato e dei rifiuti speciali e tossico-nocivi.

Al di là dell'ulteriore richiamo all'art. 38, legge 142/1990, pure contenuto nelle premesse dell'ordinanza *de qua*, l'insieme degli elementi sostanziali sopra evidenziati induce a ritenere che, nella specie, il sindaco di Sassuolo abbia essenzialmente inteso fare applicazione del potere di ordinanza espressamente attribuito dall'allora vigente art. 9 del citato d.p.r. n. 915/82, a mente del quale «il sindaco, allorché sussistano motivi sanitari, igienici od ambientali, dispone con ordinanza, previa fissazione di un termine per provvedere, lo sgombrò di dette aree in danno dei soggetti obbligati».

Ne consegue che si rivela non conferente il primo motivo di ricorso, con cui si deduce l'insussistenza dei presupposti per l'emanazione di un'ordinanza *ex art.* 38, legge 142/90.

VII. L'ulteriore e più rilevante conseguenza dell'anzidetta qualificazione dell'ordinanza del sindaco di Sassuolo è, invece, nel senso dell'assorbente fondatezza del terzo mezzo di impugnazione.

Invero, nel corso del tempo la giurisprudenza si era andata prevalentemente orientando nel senso che «secondo il disposto dell'art. 9 citato, l'ordine di smaltimento dei rifiuti non potesse essere rivolto al proprietario come tale, se non in quanto egli potesse ritenersi «obbligato» a causa di un comportamento - anche omissivo - di corresponsabilità con l'autore dell'abbandono illecito dei rifiuti. E questo, in considerazione della natura dell'ordine di smaltimento, configurato quale

sanzione avente carattere ripristinatorio, che presuppone l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario» (Cons. Stato, Sez. V 8 febbraio 2005, n. 323)

Recentemente, anche la Sez. II di questo T.A.R. (22 gennaio 2008, n. 78) si è rifatta a questo orientamento, ricordando come - in relazione all'art. 9 citato e al successivo art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 - la giurisprudenza si fosse consolidata «nel senso di richiedere un coinvolgimento doloso o colposo del proprietario, per poter configurare una sua responsabilità solidale con la responsabilità di colui che aveva effettivamente abbandonato i rifiuti (c.f.r. tra le tante Cons. Stato, Sez. VI 20 gennaio 2003, n. 168, nonché Cons. Stato, Sez. V 1° dicembre 1997, n. 1464 di conferma di una sentenza del T.A.R. per l'Emilia Romagna)».

Le decisioni del Consiglio di Stato e di questo T.A.R. qui richiamate osservano, poi, come le anzidette disposizioni e l'attuale art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, siano di analogo contenuto (T.A.R. Bologna n. 78/2008); e come, con le nuove formulazioni successive all'art. 9 più volte citato, la norma sia stata «soltanto conformata alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza prevalente in ordine all'individuazione dei soggetti obbligati» (Cons. Stato, n. 323/2005).

Nella fattispecie, il sindaco di Sassuolo non fa il benché minimo riferimento a siffatta corresponsabilità del proprietario, limitandosi ad indirizzare il proprio ordine di rimozione anche al demanio, in quanto proprietario ed a mero, evidente ed inammissibile titolo di «responsabilità oggettiva».

(Omissis)

IX. Conclusivamente, il ricorso deve essere accolto nei sensi suesposti e, per l'effetto, l'impugnata ordinanza sindacale deve essere annullata.

(Omissis)

III

(Omissis)

2. Nel merito il ricorso è fondato nei limiti di seguito precisati.

Entrambe le ricorrenti hanno contestato la legittimità dei provvedimenti dichiarandosi totalmente estranee alla vicenda, ripercorrendo i passaggi di proprietà e deducendo di avere avuto il capannone nella loro sfera di disponibilità per un tempo assai limitato, mentre il compimento del manufatto risale ad epoca assai remota configurandosi così la concreta possibilità che le cause dell'inquinamento debbano essere rintracciate altrove.

La doglianza è fondata.

3. Nel regime del d.p.r. n. 915/82 la giurisprudenza era pervenuta a conclusioni sostanzialmente univoche sulla natura della responsabilità del proprietario del terreno sul quale sono rinvenuti i rifiuti.

L'art. 3 comma 3 del d.p.r. disponeva testualmente che «Allo smaltimento dei rifiuti speciali, anche tossici e nocivi, sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori dei rifiuti stessi». Di seguito l'art. 9, nei suoi primi due commi, stabiliva: «È vietato l'abbandono, lo scarico o il deposito incontrollato dei rifiuti in aree pubbliche e private soggette ad uso pubblico» e «In caso d'inadempimento, il sindaco, allorché sussistano motivi sanitari, igienici od ambientali, dispone con ordinanza, previa fissazione di un termine per provvedere, lo sgombrò di dette aree in danno dei soggetti obbligati». Per inciso va detto che la nozione di «uso pubblico» presa in considerazione dalla disposizione citata era intesa nel senso ampio e generico di utilizzazione di fatto di un'area privata da parte di un numero indeterminato di persone (cfr. Corte di cassazione, Sez. I Civ. 5 marzo 1994, n. 2180).

Le citate disposizioni, ormai non più in vigore, sono state sostituite dall'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il quale al comma 3 condiziona espressamente l'inclusione del proprietario dell'area nell'alveo dei soggetti solidalmente obbligati al ripristino dello stato dei luoghi, all'imputabilità in capo allo stesso della violazione a titolo di dolo o colpa.

In proposito, peraltro, è stato osservato che, con siffatta nuova formulazione, la norma è stata soltanto conformata alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza prevalente in ordine all'individuazione dei «soggetti obbligati»: secondo l'orientamento assolutamente maggioritario, infatti, in base all'art. 9 del d.p.r. citato l'ordine di smaltimento dei rifiuti non poteva essere rivolto al proprietario come tale, se non in quanto egli potesse ritenersi «obbligato» - per effetto di un comportamento anche omissivo - come corresponsabile con l'autore dell'abbandono dei rifiuti, tenuto conto della natura dell'ordine di smaltimento, configurabile quale sanzione di carattere ripristinatorio che presupponeva l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario (cfr. Cons. Stato, Sez. V 8 febbraio 2005, n. 323; T.A.R. Campa-

nia - Napoli, Sez. V 5 febbraio 1999, n. 286; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 17 dicembre 1995, n. 1442; T.A.R. Toscana, Sez. I 1° luglio 1994, n. 414).

4. È pur vero che, nel vigore della disciplina di cui al d.p.r. n. 915/82, l'orientamento del quale si è dato conto è stato fronteggiato da un diverso indirizzo, del tutto minoritario, il quale - valorizzata la natura ripristinatoria dell'ordine di smaltimento - ne individuava come legittimo destinatario colui che avesse la giuridica disponibilità del bene coinvolto, la cui legittimazione passiva traeva fondamento proprio dal rapporto intrattenuto con il bene stesso (cfr. T.A.R. Emilia-Romagna - Parma 22 maggio 1995, n. 241).

Osserva il Collegio che l'opinione maggioritaria mutuava le proprie ragioni giuridiche - in presenza di una normativa non puntualmente diffusa sul profilo delle responsabilità - dall'art. 130/R del Trattato dell'Unione europea introdotto dall'Atto unico europeo del 1986 (attualmente l'art. 174 dopo i trattati di Amsterdam e di Nizza): esso sancisce il noto principio per cui «chi inquina paga», mentre l'art. 18 della legge n. 349/1986 offriva la conferma della regola per cui la responsabilità per danno ambientale consegue al compimento di fatti dolosi o colposi e non già alla mera qualità di proprietario dell'area (cfr. T.A.R. Toscana, Sez. II 2 agosto 2000, n. 1775).

Dunque già in virtù dell'art. 9 del d.p.r. n. 915/82 l'ordine di smaltimento dei rifiuti non poteva essere diretto indiscriminatamente nei confronti del proprietario o comunque del soggetto che avesse la disponibilità dell'area interessata, dato che la responsabilità in capo a quest'ultimo sorgeva esclusivamente in quanto lo stesso potesse dirsi «obbligato» secondo un giudizio di corresponsabilità con l'autore dell'abbandono illecito dei rifiuti.

5. Il d.lgs. n. 22/97, con il richiamato art. 14, ha inteso eliminare i margini di incertezza presenti nella precedente formulazione normativa, valorizzando l'opzione ermeneutica che ha individuato il nesso fra obbligo di smaltimento e sussistenza di profili di responsabilità - a titolo almeno colposo - in capo al soggetto destinatario dell'ordine.

Del resto, in linea generale l'illecito amministrativo postula la configurabilità di una condotta dolosa o colposa, rivelandosi illegittima l'applicazione di una sanzione amministrativa sul presupposto di una generica *culpa in vigilando* ovvero *in eligendo*, in assenza dello specifico accertamento dell'imputabilità della contestata infrazione al comportamento posto in essere dal soggetto.

In definitiva, ai sensi degli artt. 3 comma 3, 9 e 13 del d.p.r. n. 915/82 il proprietario dell'area sulla quale siano stati depositati rifiuti speciali non è tenuto allo smaltimento degli stessi ed alla bonifica dell'area stessa laddove non abbia in alcun modo contribuito a causare il danno ambientale (T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 23 giugno 1997, n. 1026).

6. Nel caso di specie, la predisposizione del piano di bonifica viene posta a carico delle ricorrenti per avere il sindaco accertato che il capannone all'interno del quale sono stati rinvenuti i rifiuti apparteneva a loro o comunque rientrava nella loro disponibilità, senza alcuna valutazione dei comportamenti intrapresi e del loro collegamento causale con l'evento dannoso, e senza svolgere alcuna indagine tesa ad accertare la responsabilità dell'illecito.

Al contrario le ricorrenti hanno dato conto di elementi che rendono plausibile una responsabilità in capo a soggetti terzi, dal momento che esse hanno acquistato l'immobile di recente e per pochi mesi, mentre lo stesso risulta edificato fin dal 1968.

(Omissis)

P.Q.M. il T.A.R. per la Lombardia - Sezione staccata di Brescia, definitivamente pronunciando, previa riunione dei ricorsi in epigrafe, li accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

(Omissis)

(1) L'art. 9, d.p.r. n. 915/1982 vietava l'abbandono, lo scarico o il deposito incontrollato dei rifiuti, nonché lo scarico di rifiuti di qualsiasi genere in acque pubbliche e private. L'art. 14 del decreto Ronchi ha confermato il divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, nonché di immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. Secondo PRATI, *L'abbandono incontrollato di rifiuti: qualche osservazione anche alla luce della novella*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3-4/1997, 572, la riformulazione del divieto di abbandono «fa ritenere che il legislatore abbia inteso meglio esplicitare l'interesse tutelato dalla norma, non limitato alla salute ed alla incolumità pubblica, ma costituito dall'ambiente nel suo complesso, considerato come autonomo bene giuridico meritevole di tutela; in tal modo la fattispecie di

(1-5) ABBANDONO DI RIFIUTI E RIPRISTINO DELLO STATO DEI LUOGHI.

Il divieto di abbandono di rifiuti, già previsto dall'art. 9 del d.p.r. n. 915/1982, è stato contemplato dall'art. 14 del d.lgs. n. 22/1997 e poi nell'art. 192, T.U. del 2006 (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, modificato con d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4) (1).

Un problema mai risolto sotto la vigenza del d.p.r. n. 915/1982 riguardava la responsabilità del proprietario del terreno su cui altri avessero illecitamente depositato e abbandonato rifiuti. Infatti, è opportuno ricordare che parte della giurisprudenza riteneva ipotizzabile una responsabilità penale a carico del proprietario del terreno in cui ignoti, senza il suo accordo, avessero scaricato rifiuti (2). Trattavasi di conclusione che destava perplessità soprattutto perché non chiariva se il proprietario potesse essere considerato responsabile anche senza colpa. Riteneva, infatti, che il proprietario del terreno risponda di concorso nel reato anche se questo è stato realizzato senza un suo consenso e senza che gli si possa rimproverare la violazione di qualche precetto specifico o, almeno, delle regole di comune diligenza, significa introdurre nel nostro ordinamento una ipotesi di responsabilità oggettiva fondata solo sulla sua qualità di proprietario dell'area, senza alcun riscontro dell'elemento soggettivo, quanto meno sotto il profilo della colpa. Il che appare in evidente contrasto con il principio costituzionale della personalità della responsabilità penale e con i costanti insegnamenti della Corte costituzionale. Sembrava, invece, preferibile l'orientamento di altra giurisprudenza, la quale sottolineava che «anche in materia ambientale, un dato comportamento omissivo acquista il connotato dell'antigiuridicità solamente in funzione di una norma che imponga al soggetto di attivarsi per impedire l'evento naturalistico di lesione dell'interesse tutelato» (3). Per cui, in assenza di queste norme si concludeva che il privato proprietario del fondo «risponde del reato di discarica abusiva solo in presenza di comportamenti positivi di realizzazione o gestione della discarica» (4); e, peraltro, certamente «il concedente di un terreno non può essere ritenuto responsabile, neppure per colpa, dell'impiego fatto da parte di chi lo abbia avuto in uso, attivandovi una discarica non autorizzata, quando la destinazione a tale uso sia stata subordinata con regolare contratto, al preventivo rilascio dell'autorizzazione». E questa dovesse essere richiesta ed ottenuta dall'utilizzatore (5).

In conclusione, già prima del varo del d.lgs. n. 22/1997 la giurisprudenza era in maggioranza orientata a ritenere la responsabilità del proprietario del fondo solo nel caso in cui gli si potesse imputare almeno un rimprovero di negligenza da provare caso per caso; ad esempio, se pur consapevole dell'attività di discarica (effettuata da altri) non si fosse attivato con segnalazioni o denunce all'autorità, con la predisposizione di una sorveglianza, la installazione di una recinzione, tanto che le Sezioni Unite (6) applicavano questi principi quando sancì

abbandono viene ancora più a caratterizzarsi come vera e propria norma di chiusura del sistema».

(2) Per approfondimenti e richiami, AMENDOLA, *Inquinamenti*, Milano, 1997, 925 e ss.

(3) Cass. Sez. III 7 febbraio 1992, n. 1073, Sacchetto, in *Cass. pen.*, 1993, 925.

(4) Cass. Sez. III 30 settembre 1995, n. 10021, Catarci, rv. 203.481.

(5) Cass. Sez. III 26 maggio 1994, n. 6149, Reggiani, in *Cass. pen.*, 1996, 299, rv. 199.193.

(6) Cass. Sez. Un. 28 dicembre 1994, n. 12753, Maccarelli, in AMENDOLA, *Inquinamenti, op. cit.*, 948 e in questa Riv., 1995, 642, con nota di MAZZA M., *Sulla natura giuridica dei reati di realizzazione e gestione di discarica abusiva e stoccaggio non autorizzato di rifiuti tossici*.

vano che «è estraneo al reato chi sia subentrato e si ritrovi l'area con i rifiuti ammassati da quegli che in precedenza vi aveva gestito la discarica».

I dubbi furono superati dalla nuova formulazione della norma, contenuta nell'art. 14, commi 3 e 4 del d.lgs. n. 22/1997, il quale, in sostanza, stabiliva che, ferma restando l'applicazione delle sanzioni per l'abbandono, il deposito incontrollato o l'immissione, anche il proprietario del terreno può comunque essere obbligato, in solido con l'autore dell'illecito, a procedere al ripristino dello stato dei luoghi; ma occorre pur sempre che sia dimostrata almeno una sua colpa.

La responsabilità solidale del proprietario dell'area tra i «soggetti obbligati» al ripristino dello stato dei luoghi, ex art. 14, comma 3, d.lgs. n. 22/97, era, infatti, espressamente condizionata all'imputabilità, a titolo di dolo o di colpa, della violazione del divieto di abbandono.

Oggi, il d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 192, comma 3 (omologo al comma 3 dell'art. 14 del d.lgs. n. 22/1997), per quanto riguarda l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti, esclude ogni responsabilità *propter rem* in capo al pro-

prietario del fondo. L'obbligo di procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi è infatti in capo al responsabile «in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa».

Tale principio è valido anche per l'individuazione della responsabilità penale del proprietario di un fondo in tutti i casi di reati in materia di rifiuti consumati sullo stesso, e quindi, non soltanto nell'ipotesi di abbandono non consentito, ma, in genere, di gestione illecita dei rifiuti, per cui la responsabilità penale del proprietario dovrà escludersi ove manchi a suo carico specifici elementi di colpa (7). In linea con tale impostazione è anche la giurisprudenza amministrativa che, in caso di abbandono incontrollato di rifiuti sul suolo, esclude ogni automatismo alla responsabilità del proprietario, ricollegandola non a tale posizione, ma all'accertamento di un suo comportamento, anche omissivo di corresponsabilità e, quindi, ad un suo coinvolgimento doloso o quantomeno colposo (8).

(7) Sul punto si vedano: Cass. Sez. III 26 settembre 2002, n. 32158, Ponzio, in questa Riv., 2004, 652, con nota di D'AVANZO, *Note sulla responsabilità del proprietario del fondo in tema di rifiuti abbandonati*: «La consapevolezza da parte del proprietario del fondo dell'abbandono sul medesimo di rifiuti da parte di terzi non è sufficiente ad integrare il concorso nel reato di cui all'art. 51, comma 2 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, (abbandono o deposito incontrollato di rifiuti), atteso che la condotta omissiva può dare luogo a ipotesi di responsabilità solo nel caso in cui ricorrano gli estremi del comma 2 dell'art. 40 c.p., ovvero sussista l'obbligo giuridico di impedire l'evento»; Cass. Sez. III 15 marzo 2005, n. 21966, Nugnes, *ivi* (M), 2006, 409: «la responsabilità del soggetto avente la disponibilità di un'area sulla quale terzi abbiano abbandonato rifiuti è configurabile soltanto qualora venga accertato il concorso, a qualsiasi titolo, del possessore del fondo con gli autori del fatto, ovvero per una condotta di compartecipazione agevolatrice, non sussistendo in questo caso una posizione di garanzia in capo allo stesso»; Cass. Sez. III 19 gennaio 2006, n. 2206, Bruni, *rv*. 233.007, che richiede, per la punibilità, che il proprietario del terreno compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti; Cass. Sez. III 9 gennaio 2007, n. 137, Mancini, reperibile sul sito www.leggiditaliaprofessionale.it, che sottolinea come «la consapevolezza da parte del proprietario del fondo dell'abbandono sul medesimo dei rifiuti da parte di terzi non è sufficiente ad integrare il concorso nel reato di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, atteso che la condotta omissiva può dare luogo a ipotesi di responsabilità solo nel caso in cui ricorrano gli estremi del comma 2 dell'art. 40 c.p., ovvero sussista l'obbligo giuridico di impedire l'evento». La più recente evoluzione giurisprudenziale sembra però orientata verso un maggior rigore nei confronti della condotta del proprietario rimasto inerte di fronte all'attività illecita di terzi: Cass. Sez. III 12 marzo 2007, n. 10484, Marinelli, reperibile sul sito www.rivistadga.it, individua una condotta agevolatrice a titolo di negligenza del proprietario del terreno e, quindi, la sua corresponsabilità, nel caso di accumulo continuato e sistematico di rifiuti sul suo terreno, qualora egli, pur essendo consapevole dell'attività di discarica effettuata da altri, non si attivi con segnalazioni, denunce all'autorità, installazione di una recinzione, ecc.; Cass. Sez. III 29 maggio 2007, n. 21097, Campanari, reperibile sul sito www.leggiditaliaprofessionale.it, afferma che «risponde del reato di discarica abusiva anche il proprietario di un terreno sul quale altri soggetti abbiano accumulato ripetutamente rifiuti, quando risulti provato il suo concorso nella realizzazione e gestione della discarica, quanto meno con una condotta di compartecipazione agevolatrice degli autori del fatto, condotta che può consistere anche in un comportamento omissivo quando il proprietario sia anche detentore dell'area e quindi in grado di impedire o porre fine all'abuso»; Cass. Sez. III 22 giugno 2007, n. 24736, Sorce, in questa Riv., 2008, 427, che afferma che il reato di cui all'art. 256, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, «non è necessariamente un reato a condotta attiva, potendo concretarsi anche in una omissione, nel caso in esame ipotizzata quanto meno con riferimento ad una *culpa in vigilando*, contenendo riservato alla sede di merito l'accertamento pieno dell'eventuale contenuto attivo, partecipativo o omissivo della condotta»; Cass. Sez. III 19 giugno 2007, n. 23789, Cumer, reperibile sul sito www.leggiditaliaprofessionale.it: «Il proprietario dell'area su cui altri depositano i propri rifiuti è esente da responsabilità solo se il deposito o l'abbandono sia stato effettuato a sua insaputa e non gli può essere mosso alcun rimprovero di negligenza» (la sentenza precisa che poiché l'art. 183 del T.U., considera detentore dei rifiuti non solo colui che li produce, ma anche materialmente chi li detiene, il proprietario di un suolo che deposita sul proprio terreno rifiuti suoi o consente che altri li depositino diventa detentore di rifiuti e come tale destinatario delle norme che riguardano la loro gestione). Propendono, invece, per la responsabilità del proprietario del suolo per la contravvenzione di abbandono dei rifiuti

(o di discarica abusiva) solo se ha posto in essere la condotta tipica o ha fornito un apporto morale o materiale all'autore del reato, Cass. Sez. III 22 giugno 2007, n. 24724, Grispo ed altri, in questa Riv., 2008, 430 e Cass. Sez. III 28 ottobre 2007, n. 39641, Bruni, reperibile sul sito www.leggiditaliaprofessionale.it (quest'ultima sottolinea come «il proprietario non può essere ritenuto responsabile, ai sensi dell'art. 40, comma 2, c.p. non esistendo una fonte formale dalla quale fare derivare l'obbligo giuridico specifico di controllo sui beni finalizzato ad impedire l'evento. Nel nostro ordinamento, una condotta omissiva può essere fonte di responsabilità solo nel caso previsto dalla norma citata, in cui il soggetto, per la sua particolare posizione di garanzia, sia destinatario dell'obbligo - derivato dalla legge, da contratto, da precedente azione pericolosa o da *negotiorum gestio* - di evitare la lesione di determinati beni giuridici. Esulano dall'ambito di applicazione della responsabilità per causalità omissiva gli obblighi di legge indeterminati, compreso il generale dovere di solidarietà sancito dall'art. 2 della Costituzione». Infine, Cass. Sez. III 4 maggio 2007, n. 16957, P.G. presso App. Genova, in *Ambiente e sviluppo*, 2007, 6, 561 ha affermato l'illegittimità dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti abbandonati e di ripristino dello stato dei luoghi emessa ex art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997, sostituito dall'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, nei confronti del proprietario che non abbia abbandonato o concorso nell'abbandono del rifiuto.

(8) Si v. Cons. Stato, Sez. V 8 marzo 2001, n. 1347, Comune di Goito c. Giubertoni ed altri, in *RivistAmbiente*, n. 5/2001, 585 e ss. Il Consiglio di Stato ha individuato specifici elementi di colpa: a carico del proprietario di un'area utilizzata dall'affittuario quale discarica abusiva di pneumatici, qualora sia a conoscenza di tale utilizzo e, con la propria negligenza abbia contribuito ad aggravare la situazione (Sez. V 1° luglio 2002, n. 3596, in www.reteambiente.it); a carico del proprietario di un'area utilizzata dal locatario nell'ipotesi in cui risultino i seguenti elementi: data di registrazione del contratto di locazione successiva all'accertamento da parte dei vigili sanitari circa la presenza di rifiuti abbandonati sul sito; mancata comunicazione della locazione all'Autorità di pubblica sicurezza; tempi estremamente ridotti del presunto conferimento di rifiuti da parte del locatario (Sez. V 21 gennaio 2003, n. 1678, in www.giustamm.it). Si vedano anche Cons. Stato, Sez. V 25 gennaio 2005, n. 136, G.E.V.A. S.p.A. c. Comune di Grado, in www.ambientediritto.it. L'art. 14, comma 3 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 introduce una sanzione amministrativa di tipo reintegratorio, avente a contenuto l'obbligo di rimozione, recupero o smaltimento dei rifiuti e di ripristino dei luoghi, a carico del responsabile del fatto, in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali la violazione del divieto di abbandono di rifiuti sia imputabile a titolo di dolo o colpa. La norma, pertanto, esclude in linea di principio, qualsiasi forma di responsabilità oggettiva del proprietario. Ne consegue che gli adempimenti concernenti il ripristino dei luoghi non possono essere addossati indiscriminatamente al proprietario per il solo fatto di questa sua qualità, ma è necessario l'accertamento di un suo comportamento, anche omissivo, di corresponsabilità e quindi un suo coinvolgimento doloso o quantomeno colposo (fattispecie in cui il ripristino dello stato dei luoghi era stato posto a carico del proprietario dell'area interessata, senza che risultasse lo svolgimento di alcuna valida attività istruttoria tesa ad accertare la responsabilità dell'illecito ed in mancanza di qualsiasi motivazione circa la conseguente sussistenza dell'obbligo di smaltimento); Cons. Stato, Sez. V 8 marzo 2005, n. 935, Comune di Campi Bisenzio c. Galileo Avionica S.p.A., in questa Riv., 2006, 334, con nota di W. D'AVANZO, *La responsabilità del proprietario del fondo nella disciplina dell'art. 14 del decreto legislativo n. 22/97. Confronto con l'art. 17 e obbligo di bonifica dei siti inquinanti*. «Non esiste un principio generale, desumibile dall'art. 2051 c.c., per il quale graverebbe sul proprietario di un immobile, o del soggetto che lo ha in custodia, un generale onere di vigilanza in quanto responsabile

Sotto il profilo sanzionatorio, la contravvenzione di cui all'art. 256, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, riproduce, in piena continuità normativa, quella di cui all'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 22/1997, è a consumazione istantanea e consiste nel fatto dell'abbandono o del deposito incontrollato di rifiuti da parte di «titolari di imprese» o dei «responsabili di enti».

Con la prima delle pronunce annotate, la Corte di cassazione, dovendo decidere in ordine alla problematica relativa alla responsabilità del soggetto che conferisce rifiuti a terzi non autorizzati, ha ritenuto di non doversi discostare dall'orientamento giurisprudenziale, ormai maggioritario, secondo cui il produttore/detentore di rifiuti, qualora non provveda all'autosmaltimento o al conferimento di rifiuti a soggetti che gestiscono il pubblico servizio, può consegnarli a terzi, ma in tal caso ha l'obbligo di controllare che si tratti di soggetti autorizzati alle attività di recupero o smaltimento e dotati delle necessarie competenze per l'espletamento dell'incarico. Ove, per contro, tale doverosa verifica sia omessa, il produttore/detentore risponde per *colpa in eligendo*, consistente nell'aver affidato il materiale a soggetti non abilitati.

Nella fattispecie in esame, l'imputato era stato ritenuto responsabile del reato di cui all'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 22/1997, all'epoca vigente, essendosi accertato, in punto di fatto, che questi aveva consegnato un notevole quantitativo di macchine fotocopiatrici, provenienti dalla sua attività commerciale, a due extracomunitari per lo smaltimento e che, costoro, dopo essersi recati in un centro di raccolta che non riceveva il materiale, avevano scaricato le fotocopiatrici all'interno del parco fluviale del Po.

Il giudice di prime cure, era giunto alla affermazione della penale responsabilità del prevenuto per colpa consistente nell'aver affidato il materiale a soggetti non abilitati per l'attività di trasporto, conferimento e smaltimento dei rifiuti. L'imputato, in sede di ricorso per cassazione, si difendeva riportandosi alla previsione dell'art. 41, comma 2, c.p., asserendo che l'autonoma decisione illecita dei trasportatori era stata in grado di interrompere il nesso eziologico tra la sua condotta e l'evento. Il Supremo Collegio, correttamente, ha ritenuto tale tesi non condivisibile dal momento che nella serie causale non ha interferito un fatto sopravvenuto, assolutamente anormale ed eccezionale, e di tale incisività da essere da solo sufficiente alla produzione dell'evento. Il comportamento dell'imputato non ha avuto un ruolo meramente occasionale, ma si è posto come condizione necessaria ed antecedente rispetto all'evento in concreto verificatosi. Risulta, pertanto, applicabile al caso la

diversa regola inserita nell'art. 41, comma 1, c.p., perché l'imputato con la sua condotta colposa, (consistita nel mancato controllo sulla affidabilità delle persone delegate allo smaltimento dei rifiuti) ha posto in essere una condizione della catena causale senza la quale, l'evento, prevedibile e non dovuto a fattori imponderabili, non si sarebbe verificato.

Va rammentato in proposito che il d.lgs. n. 22/1997, all'art. 2, comma 3, già prevedeva la responsabilizzazione e la cooperazione di tutti i soggetti «coinvolti», a qualsiasi titolo, nel ciclo di gestione non soltanto dei rifiuti ma anche degli stessi «beni da cui originano i rifiuti», e il d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 178, comma 3, ha puntualmente ribadito il principio di «responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo dei beni da cui originano i rifiuti».

Sul punto la giurisprudenza ha, in più occasioni, chiarito che il detentore di rifiuti può affidare la loro raccolta, trasporto e smaltimento ad altri soggetti privati affinché svolgano per suo conto tali attività, ma in questo caso ha l'obbligo di controllare che gli stessi siano autorizzati alle predette attività e, qualora, la doverosa verifica sia omessa, il detentore risponde, a titolo di colpa, per inosservanza della citata regola di cautela imprenditoriale, dei reati configurati dall'illecita gestione (9). Si è precisato, inoltre, che la mera osservanza delle condizioni stabilite dalle disposizioni in materia di oneri del produttore e del detentore non vale ad escludere la loro responsabilità allorché essi si siano resi responsabili di comportamenti materiali o psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti commessi da soggetti dediti alla gestione dei rifiuti (10).

Le altre due sentenze in commento affrontano espressamente il problema della responsabilità del proprietario del terreno su cui altri abbiano illecitamente depositato o abbandonato rifiuti.

La prima pronuncia è stata occasionata da una controversia che contrapponeva il Comune di Sassuolo, ad una ditta di autodemolizioni, in qualità di concessionaria di un terreno, sul quale sarebbero stati abusivamente abbandonati rifiuti; controversia originata da un'ordinanza con cui il sindaco aveva imposto al demanio e alla ditta di autodemolizioni di predisporre un piano di risanamento dell'area interessata e di provvedere alla successiva rimozione e smaltimento del terreno contaminato e dei rifiuti medesimi.

Nella specie, si legge nella parte motiva del provvedimento, il sindaco ha fatto sostanzialmente applicazione del

dello stato di conservazione dell'immobile stesso e dei danni che derivano dalla sua omessa custodia, salvo che non provi che i danni medesimi siano dovuti a caso fortuito. L'art. 2051 c.c. («responsabilità per danno cagionato da cose in custodia»), non è affatto espressione di un principio di carattere generale dell'ordinamento, né da essa può inferirsi siffatto principio di generale applicazione. Al contrario, si tratta di un'eccezione, di uno specifico caso di responsabilità aggravata in cui l'evento dannoso è posto a carico di chi ha in custodia la cosa, che deroga in favore del danneggiato (in ragione della difficoltà di stabilire come sia stato causato il danno) al principio generale per il quale spetta al danneggiato provare oltre al danno e al rapporto di causalità anche l'elemento soggettivo del dolo o della colpa del soggetto che il danno ha provocato, salvo la prova del caso fortuito ovvero del fatto del terzo o dello stesso danneggiato. Il fatto che determina l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 14, d.lgs. n. 22 del 1997, configura, invece, una figura specifica di atto illecito, punito dall'ordinamento con sanzioni amministrative in quanto viola una norma di tutela ambientale in danno della collettività, che ripone la responsabilità del proprietario o del conduttore di un'area per il danno causato all'ambiente dall'abbandono incontrollato di rifiuti proprio sull'elemento soggettivo del dolo o della colpa. In ogni caso, il dovere di diligenza, che fa carico al titolare del fondo, non può arrivare al punto di richiedere una costante vigilanza, da esercitarsi giorno e notte, per impedire ad estranei di

invadere l'area e, per quanto riguarda la fattispecie regolata dall'art. 14 citato, di abbandonarvi dei rifiuti. La richiesta di un impegno di tale entità travalicherebbe oltremodo gli ordinari canoni della diligenza media (o del buon padre di famiglia) che è alla base della nozione di colpa, quando questa è indicata in modo generico, come nella specie, senza ulteriori specificazioni. (Fattispecie in cui era risultato che l'area su cui erano stati abbandonati i rifiuti era un'area di campagna separata da una strada dall'area perimetrale immediatamente contigua alla recinzione dello stabilimento e i rifiuti erano stati abbandonati da ignoti durante le ore notturne, dopo avere forzato il cancello che bloccava l'accesso alla strada e quindi al luogo in cui i rifiuti sono stati versati). L'art. 2051 c.c. viene però valorizzato da T.A.R. Toscana 14 marzo 2007, n. 393, in www.ambienteditutto.it, per affermare la responsabilità del proprietario del sito contaminato dei danni cagionati a terzi dalle cose in custodia, inclusi i danni derivanti dall'inquinamento presente nel sito, salvo che non provi il caso fortuito o il fatto altrui.

(9) Cass. Sez. III 6 maggio 2004, n. 21588, Ingrà, in *Cass. pen.*, 2005, 3069; Cass. Sez. III 17 aprile 2003, n. 16016, Battaglini, in www.ambienteditutto.it.

(10) Cass. Sez. III 16 febbraio 2000, n. 1767, Riva, in questa Riv., 2001, 391, connota di DE SANTIS, *Responsabilità dei produttori e detentori per il corretto smaltimento dei rifiuti*; Cass. Sez. III 24 febbraio 2004, n. 7746, Turati ed altro, rv. 227.400.

potere di ordinanza espressamente attribuito dall'allora vigente art. 9 del d.p.p. n. 915/1982, a mente del quale «il sindaco, allorché sussistano motivi sanitari, igienici od ambientali, dispone con ordinanza, previa fissazione di un termine per provvedere, lo sgombrò di dette aree in danno dei soggetti obbligati» (11).

Nel corso del tempo, sostengono i giudici, occorre dare atto che anche la giurisprudenza amministrativa si è andata prevalentemente orientando nel senso che «secondo il disposto dell'art. 9 citato, l'ordine di smaltimento dei rifiuti non potesse essere rivolto al proprietario come tale, se non in quanto egli potesse ritenersi obbligato a causa di un comportamento – anche omissivo – di corresponsabilità con l'autore dell'abbandono illecito dei rifiuti. E questo, in considerazione della natura dell'ordine di smaltimento, configurato quale sanzione avente carattere ripristinatorio, che presuppone l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario» (12).

Recentemente, anche i giudici amministrativi (13) si sono rifatti a questo orientamento, ricordando come – in relazione all'art. 9 citato e al successivo art. 14 del d.lgs. n. 22/1997 – la giurisprudenza si fosse consolidata «nel senso di richiedere un coinvolgimento doloso o colposo del proprietario, per poter configurare una sua responsabilità solidale con la responsabilità di colui che aveva effettivamente abbandonato i rifiuti» (14).

Le citate decisioni del Consiglio di Stato e le pronunce del T.A.R. richiamate, rilevano come le anzidette disposizioni e l'attuale art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 siano di analogo contenuto, e come, con le nuove formulazioni, successive all'art. 9 più volte citato, la norma sia stata soltanto conformata alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza prevalente in ordine all'individuazione dei soggetti obbligati (15).

Nella seconda sentenza, a seguito di nota della U.S.S.L. n. 34 di Chiari, con cui il Comune di Trezano veniva avvisato dell'avvenuto ritrovamento – sotto il pavimento di un capannone di proprietà di due ditte – di rifiuti tossici e nocivi, veniva proposta l'adozione di un provvedimento di natura igienico-sanitaria contenente il divieto immediato di utilizzo del capannone e l'obbligo di presentare un dettagliato progetto di bonifica.

Nella fattispecie in esame, il T.A.R. Lombardia, con una motivazione ampiamente esaustiva, ha ritenuto pienamente fondati i ricorsi che contestavano i provvedimenti sindacali recanti l'ordine di eseguire lavori di bonifica, risultando non provata, sotto il profilo istruttorio, la responsabilità delle due ditte che avevano avuto la disponibilità del capannone e che si erano succedute.

Questi i punti normativi salienti ripercorsi.

Nel regime del d.p.r. n. 915/1982, in virtù dell'art. 9, l'ordine di smaltimento dei rifiuti non poteva essere diretto indiscriminatamente nei confronti del proprietario e comunque del soggetto che avesse la disponibilità dell'area interessata, dato che la responsabilità in capo a quest'ultimo sorgeva esclusivamente in quanto lo stesso potesse dirsi «obbligato» secondo un giudizio di corresponsabilità con l'autore dell'abbandono illecito dei rifiu-

ti. Il d.lgs. n. 22/97 con l'art. 14 ha inteso eliminare i margini di incertezza presenti della precedente formulazione normativa, valorizzando l'opzione ermeneutica che ha individuato il nesso fra obbligo di smaltimento e sussistenza di profili di responsabilità. È pur vero però che nel vigore della disciplina di cui al d.p.r. n. 915/82, l'orientamento del quale si è dato conto è stato fronteggiato da un diverso indirizzo, del tutto minoritario, il quale – valorizzata la natura ripristinatoria dell'ordine di smaltimento – ne individuava come legittimo destinatario colui che avesse la giuridica disponibilità del bene coinvolto, la cui legittimazione passiva traeva fondamento proprio dal rapporto intrattenuto con il bene stesso (16).

Osserva in proposito il Tribunale che l'opinione maggioritaria mutuava le proprie ragioni giuridiche – in presenza di una normativa non puntualmente diffusa sul profilo delle responsabilità – dall'art. 130/R del Trattato dell'Unione europea introdotto dall'Atto unico europeo del 1986 (attualmente l'art. 174 dopo i Trattati di Amsterdam e di Nizza): esso sancisce il noto principio per cui «chi inquina paga», mentre l'art. 18 della legge n. 349/1986 offriva la conferma della regola per cui la responsabilità per danno ambientale consegue al compimento di fatti dolosi o colposi e non già alla mera qualità di proprietario dell'area (17).

Del resto, sostengono i giudici amministrativi, in linea generale, l'illecito amministrativo postula la configurabilità di una condotta dolosa o colposa, rivelandosi illegittima l'applicazione di una sanzione amministrativa sul presupposto di una generica *culpa in vigilando* ovvero in *eligendo*, in assenza dello specifico accertamento dell'imputabilità della contestata infrazione al comportamento posto in essere dal soggetto. In definitiva, ai sensi degli artt. 3, 9 e 13 del d.p.r. n. 915/82 il proprietario dell'area sulla quale siano stati depositati rifiuti speciali non è tenuto allo smaltimento degli stessi ed alla bonifica dell'area interessata laddove non abbia in alcun modo contribuito a causare il danno ambientale (18). E poiché, nel caso in esame, era mancata ogni attività istruttoria diretta ad appurare la responsabilità delle ditte ricorrenti, nessun obbligo poteva ritenersi imposto a carico di queste ultime.

Concludono i giudici che il proprietario non inquinante ha la facoltà di porre in essere gli interventi di recupero ambientale, e tale scelta gli consente di evitare l'esplicito onere connesso all'onere reale gravante sul suo terreno ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997. In effetti, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. citato e del suo regolamento attuativo approvato con d.m. 25 ottobre 1999, n. 471 – recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati – il proprietario di questi ultimi, ove non sia responsabile del riscontrato inquinamento, non ha l'obbligo giuridico di provvedere direttamente alla bonifica, ma ne assume il relativo onere se intende evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area *sub specie* di onere reale e di privilegio speciale immobiliare (19).

Alessandra Coviello

(11) V. F. MAZZA, *L'art. 650 c.p. ed il potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di smaltimento rifiuti*, in questa Riv., 2008, 641 e ss.

(12) Cons. Stato, Sez. V 8 febbraio 2005, n. 323, in *Foro it.*, 2005, 129.

(13) T.A.R. Emilia-Romagna 22 gennaio 2008, n. 78.

(14) Cons. Stato, Sez. IV 20 gennaio 2003, n. 168, in *Ragiusan*, 2003, 228; Cons. Stato, Sez. V 1° dicembre 1997, n. 1464, in *Cons. Stato*, 1997, 1690.

(15) Cons. Stato, Sez. V 8 febbraio 2005, n. 323, cit. V. F. MAZZA, *Il sindacato di legittimità sul potere del sindaco di emanare ordinanze contin-*

gibili ed urgenti in materia di rifiuti, in questa Riv., 2007, 265 e ss.

(16) Cfr. T.A.R. Emilia - Romagna, Parma 22 maggio 1995, n. 241, in www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/TARTOS

(17) Cfr. T.A.R. Toscana, Sez. II 2 agosto 2000, n. 1775, in www.eius.it/giurisprudenza.

(18) Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I 23 giugno 1997, n. 1026, in www.diritto2000.it/giurisprudenza.

(19) Cons. Stato, Sez. VI 5 settembre 2005, n. 4525, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 318.

Cass. Sez. I Pen. - 24-1-2008, n. 3957 - Mocali, pres.; Koverech, est.; Delehay, P.M. (parz. diff.) - S.C., ric. (*Conferma Trib. lib. Salerno 16 febbraio 2007*)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione - Adulterazione di sostanze alimentari - Frode in commercio - Sequestro preventivo - Fumus commissi delicti.

Ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 5 della l. 30 aprile 1962, n. 283, nel caso di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione non è necessario accertare la sussistenza di un concreto danno alla salute o di un concreto deterioramento del prodotto in quanto, trattandosi di un reato di pericolo, è sufficiente il fumus commissi delicti (1).

(Omissis)

Il ricorso è infondato.

Va preliminarmente rilevato che l'ordinanza impugnata è stata emessa ai sensi dell'art. 324 c.p.p. e che, pertanto, contro di essa può essere proposto ricorso per cassazione solo per violazione di legge.

Come è noto, in tema di sequestro preventivo, la verifica sulle condizioni di legittimità della misura cautelare ad opera della Cassazione non può risolversi in una anticipata decisione delle questioni di merito, ma deve limitarsi al controllo della compatibilità della fattispecie concreta con quella legale ipotizzata, attraverso una delibazione prioritaria dell'antigiuridicità del fatto. In altri termini, non è consentito, come del resto nel giudizio di riesame, procedere ad un accertamento circa la sussistenza del reato, ma soltanto procedere ad una verifica circa la configurabilità della fattispecie astratta in termini di sommarietà e provvisorietà (Sez. Un. 27 marzo 1992, n. 6, Midolini, rv. 191.327; Sez. II 14 febbraio 2007, n. 12906, P.M. in proc. Marzoku).

D'altra parte, la misura cautelare reale ha per oggetto beni che sono considerati pericolosi in quanto collegati ad un reato e la conservazione del sequestro diretto a limitarne la libera disponibilità in capo a un determinato soggetto prescinde da ogni verifica sulla fondatezza dell'accusa, in quanto si introdurrebbe nel procedimento incidentale un tema inerente all'oggetto del procedimento principale.

L'approccio cognitivo in sede di legittimità risulta ulteriormente limitato, in ragione del fatto che, con il ricorso proposto a norma dell'art. 325 c.p.p., possono essere fatti valere soltanto le violazioni di legge, rientrando in questa nozione il vizio di motivazione, da intendersi però come mancanza assoluta di motivazione o presenza di motivazione meramente apparente, in quanto correlate all'inosservanza di precise norme processuali, con esclusione della contraddittorietà o illogicità manifesta, vizi che possono essere denunciati solo attraverso lo specifico e autonomo motivo di ricorso ex art. 606 c.p.p., lett. e) (Sez. Un. 28 gennaio 2004, n. 5876, Ferrazzi in proc. Bevilacqua; Sez. VI 30 luglio 2007, n. 30968, Pantano).

Consapevole di questo limite, la difesa del ricorrente sostiene che l'ordinanza impugnata è priva di motivazione in ordine alla sussistenza del *fumus commissi delicti*.

Così definito l'ambito cognitivo entro il quale questa Corte può operare, deve escludersi che i motivi proposti siano in grado di portare ad un annullamento dell'ordinanza impugnata. In particolare, non coglie nel segno la doglianza di carenza di motivazione, di cui all'art. 606 c.p.p., lett. e).

Infatti, alla luce delle risultanze processuali e, in particolare, del rinvenimento, in sede di esecuzione del sequestro, di confezioni di polpa di pomodoro recanti le caratteristiche di cui in denuncia a conforto dell'assunto accusatorio, sia pure nei limiti della delibazione incidentale, il Tribunale, con motivazione effettiva, che appare peraltro esente da vizi logici e da interne contraddizioni, ha reputato sussistente l'elemento del vincolo di pertinenzialità tra la *res* sottoposta a sequestro e il reato contestato, condividendo la prospettazione accusatoria, così come recepita dal G.I.P. e ritenendo, altresì, che le dichiarazioni della persona offesa dal reato - considerata la loro assimilabilità alla testimonianza (che il legislatore considera un mezzo di prova) e la possibilità che, in tema di misura cautelare personale, le stesse possono fondare il giudizio di gravità indiziaria ex art. 273 c.p.p. - «a fortiori» possano essere poste a base di una misura cautelare reale che richiede la sussistenza del solo *fumus commissi delicti*. È altresì da ritenere infondato il motivo di ricorso imperniato sulla presunta mancata verifica circa la sussistenza del c.d. *periculum*, altro presupposto richiesto dalla legge (oltre a quello della pertinenza della cosa al reato) per la corretta adozione della misura cautelare del sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p.

Stante la destinazione del prodotto sequestrato al consumo umano, il *periculum in mora*, è stato coerentemente collegato alla razionale probabilità - nel caso di libera disponibilità dello stesso - di ulteriore aggravamento delle conseguenze dannose ipotizzate, soprattutto per la potenziale messa in pericolo della salute dei consumatori.

L'ulteriore approfondimento e la compiuta verifica spettano ai giudici del merito ma, allo stato, a fronte dei prospettati elementi, della cui sufficienza in sede cautelare non può dubitarsi, le contrarie argomentazioni del ricorrente non valgono certo ad escludere la contestata configurabilità del *periculum* e del *fumus* del reato in argomento. Nella specie il Tribunale di Salerno, attenendosi a consolidata giurisprudenza di questa Corte, formatasi in materia di procedimenti incidentali aventi ad oggetto il riesame di provvedimenti di sequestro (Cass. Sez. Un. 20 novembre 1996, n. 23; Sez. VI 30 luglio 2007, n. 30968), ha correttamente assolto al compito di controllo ad esso devoluto, in quanto ha valutato su di un piano di astrattezza - nei limiti del procedimento incidentale ma con adeguato riferimento alle risultanze processuali - l'antigiuridicità dei fatti sostanzianti l'accusa, effettuando la dovuta verifica della compatibilità tra l'enunciata ipotesi accusatoria e le emergenze esistenti, nonché della possibilità di attribuzione dell'illecito prospettato all'indagato.

Il ricorrente, al contrario, inammissibilmente propone, al riguardo, questioni che, in concreto, involgono il merito del giudizio, in quanto estendono il tema del decidere alla fondatezza della pretesa punitiva, di per sé esulante dai limiti del procedimento incidentale. Il ricorso va dunque rigettato, con i provvedimenti previsti dall'art. 616 c.p.p.

(Omissis)

(1) SEQUESTRO PREVENTIVO DI MERCE ADULTERATA.

Il provvedimento in rassegna prende avvio da un'ordinanza del Tribunale del riesame di Salerno, di conferma del sequestro preventivo disposto nell'ambito di un procedimento (1) per frode nell'esercizio del commercio (2) ed adulterazione di sostanze alimentari (3).

(1) L'imputato era stato chiamato a rispondere dei reati di cui agli artt. 440 e 515 c.p.p., nonché della contravvenzione di cui all'art. 5 della l. 30 aprile 1962, n. 283, in tema di Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande. A quest'ultima fattispecie di detenzione di alimenti in cattivo stato di conservazione, spetta il compito, riconosciuto dalla giurisprudenza di merito, di «completare, in armonia con le differenti ipotesi previste dallo stesso articolo, il quadro di protezione e tutela delle sostanze alimentari dal momento della produzione a quello della distribuzione sul mercato e, quindi, anche a quello, rilevante, della loro conservazione». Così Trib. Torre Annunziata 29 ottobre 2007, massima redazionale, 2008.

(2) In generale sul delitto di frode in commercio si veda CONTI L., *Frode in commercio e altri attentati alla fiducia commerciale*, in *Dig. pen.*, Torino, 1991, vol. V, 313. Per approfondimenti sul delitto di cui all'art. 515 c.p. si veda MAZZA P., *Lavorazione di sfarinati e frode in commercio*, nota a Cass. Sez. III Pen. 11 novembre 1998, n. 11640, Sinito, in questa Riv., 2000, 128 e ss.; LA CUTE G., *Sul concorso tra reato di frode in commercio e illecito amministrativo previsto dalla legislazione sui fertilizzanti*, nota a G.I.P. Pret. Crema 12 febbraio 1991, Kaplan, *ivi*, 1992, 565 e ss.

(3) Si veda in proposito BENELLI, *La riforma della disciplina sanzionatoria in materia agro-alimentare*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2000, 227 e ss.

Tale procedimento scaturiva da una denuncia del legale rappresentante di una società, a seguito della quale venivano rinvenute alcune confezioni di alimenti, nella specie polpa di pomodoro, a cui erano state modificate le etichette mediante apposizione di date di scadenza successive a quella effettiva. In sede di esecuzione del sequestro veniva, inoltre, riscontrata la adulterazione degli alimenti, in quanto le confezioni erano tenute in luoghi inidonei a causa delle condizioni igienico sanitarie inadatte (la merce era, infatti, in contenitori arrugginiti), ed in pessimo stato di conservazione.

Quanto al fatto attribuito all'indagato, ed in relazione alle concrete circostanze indicate dal P.M., il Tribunale del riesame riscontrava non solo l'astratta configurabilità delle ipotesi accusatorie di adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari e frode nell'esercizio del commercio ma, anche, un concreto pericolo derivante dalla possibile distribuzione sul mercato di tali prodotti adulterati.

Il ricorrente si doleva, tuttavia, dinanzi alla Suprema Corte, del fatto che il Tribunale del riesame avesse ritenuto la sussistenza del *fumus commissi delicti* sulla base di una denuncia presentata dal legale rappresentante di una società concorrente, nonché produttrice del prodotto, in cui si narrava di aver appreso della vendita, in territorio maltese, di tale merce. In particolare, secondo la denuncia, tali confezioni di pomodoro, pur essendo state prodotte dalla società rappresentata dal denunciante, erano state commercializzate da altra società, con un prezzo di vendita notevolmente più basso di quello effettivamente praticato, riportando, altresì, false indicazioni in ordine sia alla provenienza che alla scadenza reale del prodotto.

Tuttavia, ad avviso del ricorrente, la conferma del provvedimento cautelare non poteva ritenersi corretta in punto di diritto, poiché il Tribunale del riesame avrebbe dovuto verificare il pericolo effettivo in ordine alla possibile realizzazione di un danno.

La Suprema Corte, dopo aver ribadito che, a norma dell'art. 325, comma 1, c.p.p., i provvedimenti di riesame di misure cautelari reali sono ricorribili per Cassazione esclusivamente per la violazione di legge (4), ha confermato la preclusione di qualsiasi sindacato sull'adeguatezza del procedimento rispetto al fine di evitare che la condotta criminosa possa protrarsi, reiterarsi o produrre ulteriori conseguenze. La sentenza, richiamandosi a quanto già statuito dalle Sezioni Unite, ha confermato il principio, ormai pacifico, per cui in tema di riesame avverso i provvedimenti cautelari reali, il Tribunale si deve limitare a verificare la corrispondenza tra il fatto per il quale si procede e la fattispecie criminosa (5). A tal fine è necessario che l'accertamento si esaurisca in un ambito meramente incidentale e provvisorio, ovvero nel rapporto di simmetrica corrispondenza tra fatto contestato e fattispecie nella quale può essere sussunto.

Rimane, così, preclusa la possibilità di estendere tale esame alle valutazioni di merito relative alla fondatezza degli elementi di fatto prospettati dall'accusa (6).

La sentenza prosegue nel suo *iter* argomentativo rilevando come, in tema di sequestro preventivo, il nesso funzionale tra cosa pertinente al reato e possibile reiterazione dell'attività delittuosa, debba avere natura intrinseca e non occasionale, avendo tale tipo di sequestro natura provvisoria, in ragione del suo carattere strumentale alla futura esecuzione della confisca (7).

Alle censure del ricorrente, circa l'assenza di motivazione sul *fumus* nell'ordinanza impugnata, la Corte rileva come la presenza delle merci con le caratteristiche di cui alla denuncia, costituirebbe idoneo riscontro all'impianto accusatorio tale da giustificare la misura cautelare. In particolare, secondo la sentenza, sebbene nel ristretto ambito di una valutazione incidentale, il Tribunale del riesame avrebbe correttamente ritenuto l'esistenza del vincolo di pertinenzialità tra la merce sequestrata ed il reato contestato.

Ancora, si deve rilevare come ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 5 della l. 30 aprile 1962, n. 283, non sia necessario accertare la sussistenza di un concreto danno per la salute ovvero un concreto deterioramento del prodotto, atteso che, trattandosi di un reato di pericolo (8), è sufficiente che le modalità di conservazione possano determinare la minaccia di un tale danno o deterioramento (9). Si dovrà accertare, semmai, che le modalità di conservazione siano idonee in concreto a determinare un tale pericolo (10).

Tale norma, in particolare, assolve non soltanto lo scopo di prevenire mutazioni dei prodotti alimentari, ma persegue altresì un'ulteriore fine, cioè quello di garantire una protezione anticipata all'interesse del consumatore a che il prodotto rispetti il c.d. ordine alimentare, ovvero che la sostanza alimentare giunga al consumo con le garanzie igieniche imposte per la sua natura (11).

È, pertanto, fisiologica al giudizio del riesame, la circostanza di non poter addvenire ad una valutazione approfondita ed analitica in merito al nesso di pertinenzialità che deve necessariamente sussistere fra cosa sequestrata ed illecito penale, idoneo a giustificare il vincolo di indisponibilità al fine di interrompere l'esecuzione di un reato o di impedirne il compimento di un altro. Tale valutazione compete, infatti, in modo analitico all'autorità giudiziaria procedente, che ha piena conoscenza del materiale d'indagine.

L'obbligo di motivazione, tanto per il pubblico ministero in relazione al decreto di sequestro ed al decreto di convalida dello stesso, quanto per i giudici del riesame, si sostanzia nell'indicazione della finalità preventiva del sequestro e nella dimostrazione di un rapporto diretto o pertinenziale esistente tra cosa sequestrata e reato ipotizzato. Sotto tale profilo, potendo tale rapporto essere dimostrato in concreto, è necessario non soltanto

(4) *Ex multis* Cass. Sez. II Pen. 18 maggio 2005, n. 22075, D'Ambra e altri, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2005, 573.

(5) Cass. Sez. Un. Pen. 27 marzo 1992, n. 6, Midolini, in *Giust. pen.*, 1993, II, 335.

(6) Cass. Sez. II Pen. 14 febbraio 2007, n. 12906, Mazreku, rv. 236.386.

(7) UGOLINI E., *Il sistema dei controlli sul sequestro preventivo: punti fermi e questioni ancora aperte*, in *Legisl. pen.*, 2001, 513.

(8) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 26 agosto 2004, n. 35103, Bracciolano, in *Guida al diritto*, 2004, 36, 63 e in questa Riv., 2006, 48; Cass. Sez. III Pen. 27 gennaio 2004, n. 2649, Gargelli, in *Ragiusan*, 2004, 247, 208; in *Riv. pen.*, 2004, 1140 e in questa Riv., 2004, 524, con nota di COVIELLO A., *Sul cattivo stato di conservazione dei mitili*.

(9) *Contra* Cass. Sez. III Pen. 4 aprile 2006, n. 11909, Mastromartino, in

Dir. pen. e proc., 2007, 1, 77.

(10) Cfr. MADEO A., *Vendita di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione: reato di pericolo o di danno?*, nota a Cass. Sez. III Pen. 4 aprile 2006, n. 11909, cit.; IZZO G., *Il cattivo stato di conservazione degli alimenti è reato di pericolo presunto*, nota a Cass. Sez. III Pen. 16 dicembre 2003, n. 2649, Gargelli, cit., in *Impresa*, 2004, 846; BOCCI G., *Il reato di pericolo tra la legge Galasso ed il nuovo t.u. sui beni culturali ed ambientali*, nota a Cass. Sez. III Pen. 14 settembre 2000, n. 9669, Gregari, in questa Riv., 2002, 454.

(11) Cass. Sez. III Pen. 7 luglio 2004, n. 35828, Cicolella, in *Riv. pen.*, 2005, 1125, nonché in questa Riv., 2006, 48, con nota di BOCCADAMO R., *Disciplina igienico-sanitaria: la corretta individuazione della fattispecie penale di detenzione a fini di vendita di sostanze alimentari in «cattivo stato di conservazione»*.

indicare le norme violate, ma soprattutto specificare l'intrinseca pericolosità dei beni (12).

In quest'ottica, consegue che la possibile illegittimità derivi non dall'omessa specificazione del fatto bensì dall'assoluta impossibilità logica di pervenire ad una ricostruzione del rapporto pertinenziale. Quest'ultimo, infatti, risulta solitamente *in re ipsa*, non avendo necessità di ulteriori precisazioni, in quanto trova giustificazione nella tipicità o atipicità delle condotte previste dalle norme incriminatrici e nella singolarità della destinazione del bene sequestrato.

Il sequestro preventivo, ai sensi dell'art. 321 c.p.p. è, infatti, diretto ad eliminare i pericoli derivanti alla collettività dall'ulteriore utilizzo della cosa, nonché il possibile aggravamento del reato (13). Ancora, secondo il sillogismo del Tribunale del riesame di Salerno, che trova conforto nella sentenza in commento, le dichiarazioni rese dalla persona offesa dal reato (sia per l'affinità alla testimonianza, che per l'idoneità a fondare un giudizio relativo alla gravità indiziaria ai sensi dell'art. 273 c.p.p. in tema di misure cautelari personali), possono costituire il fondamento di una misura cautelare reale quanto alla sussistenza del *fumus commissi delicti*.

Sotto tale aspetto, il richiamo fatto dall'art. 273 c.p.p. comma primo *bis* all'art. 192 commi 3 e 4 c.p.p., non implica anche che le dichiarazioni della persona offesa trovino riscontro in elementi esterni. Ne consegue che, così interpretato il dato normativo, le dichiarazioni in parola possono essere di per sé fonte di prova ogniqualvolta siano ritenute dal giudice, secondo il suo libero convincimento, attendibili sotto il profilo oggettivo e soggettivo (14).

Infatti, le dichiarazioni accusatorie della persona offesa, se intrinsecamente attendibili, possono assurgere a gravi indizi di colpevolezza, quanto alla applicabilità delle misure cautelari, a prescindere da elementi di riscontro idonei a corroborarle (15).

Nell'ambito del procedimento incidentale *de libertate*, quindi, le dichiarazioni della persona offesa costituiscono un *quid pluris* rispetto al mero indizio, quantunque grave, cui è subordinata la prognosi positiva richiesta dall'art. 273 c.p.p. in tema di condizioni generali di applicabilità delle misure.

Ulteriore profilo analizzato dalla sentenza in commento è quello relativo all'asserita omessa verifica dell'altro requisito imposto dalla legge per poter disporre del sequestro, ovvero del *periculum in mora*. Ad avviso della Cassazione, considerata la destinazione al consumo umano della merce sottoposta a sequestro, si è ritenuto di ravvisare il suddetto pericolo nella possibilità di ulteriore aggravamento delle conseguenze dannose ipotizzate, in ragione del pericolo alla salute dei consumatori, qualora su detti beni non fosse intervenuto il vincolo di indisponibilità.

La Suprema Corte, nel richiamare le proprie consolidate statuizioni in tema di sequestro preventivo, ha ribadito che la verifica delle condizioni di legittimità della

misura cautelare non può tramutarsi in una decisione anticipata delle questioni attinenti al merito, dovendo essere rigorosamente circoscritta al controllo della compatibilità della fattispecie concreta con quella legale ipotizzata dalla pubblica accusa, mediante una deliberazione sull'antigiuridicità del fatto. Pertanto, non è consentito, né ai giudici della Suprema Corte, né a quelli del riesame, addivenire ad un accertamento sulla sussistenza del reato, dovendosi limitare ad una verifica in ordine alla configurabilità della fattispecie astratta in termini di sommarietà e provvisorietà (16).

Del resto, i beni sottoposti alla misura cautelare reale sono considerati pericolosi in quanto collegati ad un reato ed il permanere del sequestro è finalizzato a limitarne la libera disponibilità in capo a un determinato soggetto: ciò prescinde da ogni verifica sulla fondatezza dell'accusa, poiché, diversamente argomentando, verrebbe ad essere introdotto nel procedimento incidentale un tema inerente all'oggetto del procedimento principale, con effetto distorsivo della finalità cautelare.

Luisa Taldone

*

Corte d'app. Bologna, Sez. spec. agr. - 3-7-2008, n. 1090 - Ranieri, pres. ed est.; Oleari (avv. Filippini) c. Furin (avv. Barbieri).

Contratti agrari - Contratti in deroga alle norme vigenti - Validità e presupposti - Necessaria assistenza delle organizzazioni sindacali - Caratteri.

Ai fini della validità della stipulazione dei contratti agrari in deroga alle norme vigenti è essenziale, perchè si abbia un procedimento valido, che le associazioni professionali di categoria siano poste in condizione di conoscere la situazione di fatto in relazione alla quale le parti si accingono a concludere l'accordo, al fine di interloquire nel loro comune interesse e poter prestare un'assistenza effettiva (1).

(Omissis)

Venendo all'esame della questione centrale del processo, osserva la Sezione che l'art. 45 della legge 203/82 (che prescrive l'intervento dei delegati sindacali per la validità delle clausole in deroga) non specifica secondo quali modalità debba concretizzarsi l'assistenza delle associazioni professionali di categoria. La giurisprudenza, unanime - pur precisando che non è necessario l'intervento del rappresentante sindacale nella fase delle trattative, ma ne è indispensabile l'intervento solo nel momento della stipulazione del contratto ha elaborato il principio - senz'ombra di dubbio condivisibile - per cui, per la validità della stipulazione di accordi in deroga alle disposizioni della legge, è necessario che l'assistenza si estrinsechi in una attività effettiva di consulenza, indirizzo e controllo, che chiarisca alle parti il contenuto e lo scopo di ogni clausola, in modo che le parti stesse ne acquistino piena consapevolezza; in altri termini, una azione effettiva che valga a sostenere la parte nella cura dei propri interessi, fornendole anche un ausilio tecnico, e non si riduca a mera apparenza.

«Ne risulta così delineato - si legge nella motivazione di Cass. Sez. III n. 10488 del 2004 - un procedimento contrattuale nel quale è essenziale che le associazioni di categoria siano poste in condizione di conoscere la situazione di fatto in relazione alla quale le parti si accingono a concludere l'accordo e così di interloquire nel loro interesse sul relativo contenuto (...). Non rientra, poi, in ciò che la legge può considerarsi avere richiesto, anche un espletamento della attività di assistenza tale da poter essere considerato diligente nella valuta-

(12) Cass. Sez. V Pen. 22 gennaio 1997, n. 4421, Patanè, rv. 206.639.

(13) Per approfondimenti si veda MAZZI M. *Sequestro preventivo in materia di trasporto di rifiuti*, nota a Cass. Sez. III Pen. 30 maggio 2003, n. 23495, Bonavita, in questa Riv., 2004, 113; IZZO G., *Sequestro preventivo a scopo di confisca e frode fiscale*, in *Fisco*, 1999, 84.

(14) Cass. Sez. III Pen. 29 novembre 2006, n. 39366, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2007, 5, 658.

(15) Cass. Sez. I Pen. 4 aprile 1995, n. 1622, Cicala, in *Giust. pen.*, 1996, III, 108.

(16) *Ex plurimis* Cass. Sez. V Pen. (ord.) 21 giugno 2005, n. 23240, Zhu, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2006, 5, 573; Cass. Sez. I Pen. 4 giugno 2007, n. 21736, Citarella, in *Riv. pen.*, 2008, 2, 200; Cass. Sez. III Pen. 9 ottobre 2006, n. 33873, Moroni, in *Riv. pen.*, 2007, 6, 694. *Contra* Cass. Sez. III Pen. 15 marzo 2005, n. 10058, La Pietra, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2006, 5, 573.

zione (...) della opportunità o convenienza dell'affare per la parte assistita». In che sembra da intendersi nel senso che, in caso di negligente espletamento dell'incarico da parte del delegato sindacale, l'interessato avrà altri mezzi a sua tutela, ma non la invalidazione (per difetto di assistenza) delle clausole in deroga, che anche il delegato sindacale abbia consapevolmente approvato prima della sottoscrizione del contratto.

Ciò posto, è necessario rilevare anche che la effettività della assistenza del delegato sindacale deve essere valutata non in astratto, ma in concreto, con specifico riguardo alle caratteristiche della singola fattispecie.

Orbene, nel caso di specie, Maurizio Duo non aveva avuto parte nelle trattative; sembra che le trattative con la proprietà fossero state condotte direttamente da Furin, il quale però si era avvalso, per la formazione del contratto definitivo e conferendogli specifico incarico della consulenza di un soggetto privato (il dr. Ferracini) con specifica competenza in materia agraria (secondo quanto scrive parte appellante, Ferracini, in passato, aveva fatto parte della stessa organizzazione sindacale alla quale apparteneva Duo) Duo intervenne solo all'ultimo momento, ma ebbe piena conoscenza del contratto, letto articolo per articolo anche davanti a lui, e lo sottoscrisse, senza chiedere o fornire chiarimenti o delucidazioni. Un suo eventuale difetto di diligenza non sembra neppure facilmente sostenibile, perché, sapendo egli che il suo (in quel momento) assistito, si era avvalso per la elaborazione del contratto, di un consulente privato, esperto e ben noto anche a lui – poteva ragionevolmente fare affidamento sul fatto che Furin fosse già a conoscenza delle clausole del contratto e del loro valore e significato, sicché, udita la lettura del documento, lo avallò con la sua firma. Di fatto, non si vede come Furin possa dolersi di un difetto di assistenza.

Solo per completezza, si può osservare anche che la qualificazione del Furin, solo perché affittuario, come contraente debole, non può essere acriticamente condivisa, quanto meno perché non provato, e neppure più presumibile secondo dati di comune esperienza. Stando alla risultanza di causa, sembra che Gianni Furin non fosse assimilabile al fittavolo o al mezzadro di qualche decennio fa, privo di reale forza contrattuale di fronte al proprietario terriero, ma fosse piuttosto un imprenditore verosimilmente espresso in materia di allevamento di cavalli, capace di curare i propri interessi; era certamente privo di altrettanta esperienza legale, ma sufficientemente accorto per avvalersi, per questo, di un professionista del settore. Non può, dunque, sorprendere che al delegato sindacale non restasse che prendere atto di tale situazione, e consapevolmente avallarla, poiché a lui la legge conferiva tale facoltà.

(Omissis)

(1) L'ASSISTENZA SINDACALE NELLE AFFITTANZE AGRARIE.

(1) Le caratteristiche economiche e l'evoluzione della legislazione italiana in tema di affitto di fondi rustici possono essere esaminate a partire dalle singole norme contenute nei contratti. Le norme nascono dalla necessità di garantire la giusta convenienza nello scambio del bene tra i due contraenti. Le dinamiche economiche settoriali e generali sono il primo fattore che contribuisce a determinare l'insieme delle norme. Non mancano, peraltro, altri fattori legati ad esempio alle consuetudini locali che influenzano la stipula dei contratti. Inoltre non si può dimenticare l'intervento dello Stato

che solitamente, per mezzo di una specifica legislazione, detta alcune norme valide per tutti i contratti.

Nel nostro Paese il contratto d'affitto di fondi rustici è stato regolato fino agli inizi di questo secolo nella sfera dei rapporti di diritto privato. È soltanto a partire dal primo dopoguerra che si cominciano a definire i criteri per attuare specifici interventi legislativi, volti a regolare la conduzione dei fondi rustici con il sistema dell'affitto. Malgrado l'istituto dell'affitto abbia ormai una precisa veste giuridica che impone il rispetto di alcune regole, è ancora frequente in certe zone il ricorso a forme consuetudinarie basate su accordi verbali. Si tratta di forme contrattuali spesso molto diverse dai contratti d'affitto regolati da una precisa legislazione o stipulati in base a capitoli che possono regolamentare localmente i rapporti tra concedente e concessionario. La diffusione di queste differenti pratiche varia in funzione del radicamento di certe tradizioni locali e delle concezioni giuridiche, economiche e politiche che si manifestano nel tempo. È molto importante ricordare che i rapporti regolati in modo autonomo rispetto alle disposizioni di legge possono avere maggiore diffusione proprio quando queste ultime sono apertamente in contrasto con i segnali provenienti dal mercato. Di fatto, discipline legislative troppo rigide perdono di significato quando sono necessari profondi mutamenti del quadro strutturale o quando la materia non riveste più grande importanza per la collettività.

L'art. 45, legge n. 203 del 1982, com'è noto, consente di stipulare contratti in deroga alle norme vigenti con l'assistenza delle organizzazioni professionali che si fanno garanti dell'accordo (1).

Nel caso in esame è emerso che il conduttore era stato adeguatamente sia informato dal suo consulente privato (in passato facente parte della Organizzazione del rappresentante assistente lo stesso conduttore) sia assistito (in quanto il rappresentante era comunque presente al momento della lettura articolo per articolo del contratto).

Sul punto si è ormai consolidato un orientamento giurisprudenziale secondo cui ai fini dell'esercizio di una efficiente attività di assistenza, la legge richiede la presenza delle organizzazioni professionali, ma non indica le modalità di esplicazione dei relativi adempimenti (2). Per aversi un procedimento contrattuale valido è necessario, secondo tale orientamento, che i rappresentanti sindacali prendano parte attivamente alla stipulazione degli accordi, svolgendo un'attività di consulenza e indirizzo che sostenga la parte nella cura dei propri interessi, chiarendo ad essa punti oscuri o incerti sul contratto che sta per concludere e fornendo il proprio aiuto tecnico nella stesura delle clausole che regoleranno il rapporto di affitto. Soprattutto, non rientra nelle previsioni dell'art. 45 che l'attività di assistenza sia volta a valutare l'opportunità o la convenienza della stipula del contratto o la validità dello stesso, essendo aspetti che esulano dal diritto agrario rientrando, piuttosto, in quello civile nel quale sono previsti i rimedi dell'annullamento o della risoluzione per inadempimento.

Giovanna Crosetti

(1) Cfr. A. POVELLATO (a cura di), *Il mercato fondario in Italia*, Roma, 1997.

(2) Cass. Sez. III Civ. 1° giugno 2004, n. 10488, in questa Riv., 2005, 27, con nota di V. PAPOTTO, *Significato del concetto di "assistenza diligente-svolto dalle associazioni professionali di categoria ai fini della validità*

delle stipulazioni di accordi in deroga alle norme vigenti; vedi anche Cass. Sez. III Civ. 5 dicembre 2003, 18654, *ivi*, 2005, 175, con nota di G. MURGIDA, *Sull'assistenza delle organizzazioni professionali agricole nella stipula degli accordi in deroga*

T.A.R. Puglia - Bari - 19-10-2008, n. 2459 - Urbano, pres. ed est. - Comune di Sant'Agata di Puglia (avv. Di Cagno) c. Fri-El Sant'Agata s.r.l. (avv. Cassar e a.)

Servitù - Servitù coattive - Servitù di sorvolo - Impianti eolici.

La costituzione coattiva di una servitù di sorvolo del fondo altrui a mezzo di pale di un aerogeneratore su fondo vicino non figura tra quelle astrattamente descritte dalla legge in materia di energia (1).

(Omissis)

Premesso che:

- il Comune di Sant'Agata di Puglia ha decretato a favore della FRI-EL Sant'Agata S.r.l. la costituzione di servitù coattiva aerea su terreno dei ricorrenti;

- il provvedimento è stato adottato ai sensi dell'art. 43, comma 6-bis, del d.p.r. n. 327/2001, secondo cui «Ai sensi dell'art. 3 della l. 1° agosto 2002, n. 166, l'autorità espropriante può procedere, ai sensi dei commi precedenti, disponendo, con oneri di esproprio a carico dei soggetti beneficiari, l'eventuale acquisizione del diritto di servitù al patrimonio di soggetti, privati o pubblici, titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze o che svolgono, anche in base alla legge, servizi di interesse pubblico nei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua, energia»;

- il Comune ha giustificato la sua pronuncia con la circostanza che le pale di 34 aerogeneratori dell'impianto per la realizzazione di una centrale eolica nel Comune di Sant'Agata di Puglia «determinano un'invasione aerea sul suolo dei fondi limitrofi ad un'altezza di circa 30 metri nel momento in cui queste ruotano in maniera esattamente perpendicolare alla linea di confine»;

- a differenza delle servitù volontarie, che possono avere ad oggetto una qualsiasi *utilitas*, purché ricavata da un fondo a vantaggio di un altro fondo appartenente a diverso proprietario, le servitù prediali coattive formano un *numerus clausus*, sono, cioè, tipiche avendo ciascuna il contenuto predeterminato dalla legge, sicché non sono ammissibili altri tipi al di fuori di quelli espressamente previsti da una specifica norma per il soddisfacimento di necessità ritenute meritevoli di tutela (Cass. Civ. Sez. II 25 gennaio 1992, n. 820);

- sussiste la dedotta violazione dell'art. 43 del d.p.r. n. 327/2001, perché la costituzione coattiva di una servitù di sorvolo del fondo altrui a mezzo delle pale di un aerogeneratore su fondo vicino non figura tra quelle astrattamente descritte dalla legge in materia di energia (art. 3, l. 1° agosto 2002, n. 166) e non estensibili al di fuori dei casi espressamente considerati stante la natura eccezionale della relativa disciplina (Cass. Civ. n. 11130 del 1992 e n. 207 del 1986);

- le spese di giudizio.

P.Q.M. il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, Sez. III, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

(Omissis)

(1) SERVITÙ DI SORVOLO ED IMPIANTI EOLICI: LA GIURISPRUDENZA AL BIVIO TRA ANTICO E MODERNO.

Con la sentenza in commento, il T.A.R. Puglia ha annullato il decreto del Comune di Sant'Agata di Puglia, che, sui fondi di proprietà dei ricorrenti, aveva costituito una servitù coattiva c.d. «di sorvolo» mediante il provvedimento di cui all'art. 43, comma 6-bis, d.p.r. n. 327/2001 (T.U. espropriazioni), a favore del fondo

dominante che si trovava nella disponibilità giuridica di una società titolare dell'autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto eolico.

Per un corretto inquadramento della questione giova premettere che, secondo la definizione datane all'art. 1027 del codice civile, la servitù prediale è un diritto reale di godimento su un fondo altrui e consiste in un peso imposto sopra un fondo per l'utilità di un altro fondo appartenente a diverso proprietario; principalmente tale diritto può essere costituito coattivamente (costituzione d'imperio) o volontariamente (costituzione negoziale), e in entrambi i casi la facoltà di istituire il diritto reale dev'essere prevista da un'apposita norma di legge (tipicità), che può determinare i contenuti del diritto stesso, finalizzati al perseguimento di una obiettiva utilità, ovvero le sue esatte e concrete modalità di esercizio, ovvero ancora, in ipotesi particolarmente restrittive, entrambe.

Stando alla pronuncia, il Comune aveva imposto la suddetta servitù di sorvolo in quanto le pale degli aerogeneratori della centrale eolica avrebbero determinato un'invasione aerea dei fondi limitrofi ad un'altezza di 30 metri. E ciò in virtù dell'art. 3, comma 3, legge n. 166/2002 (1), poi trasfuso nel citato art. 43, d.p.r. 327/2001 e s.m.i., per il quale «(...) l'autorità espropriante può procedere, ai sensi dell'art. 43 del medesimo testo unico - *ovvero del T.U. espropriazioni* - disponendo, con oneri di esproprio a carico dei soggetti beneficiari, l'eventuale acquisizione del diritto di servitù al patrimonio di soggetti, privati o pubblici, titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze o che svolgono, anche in base alla legge, servizi di interesse pubblico nei settori di cui al comma 1», e cioè nei settori di trasporti, telecomunicazioni, acque, energia.

Tuttavia il giudice adito ha censurato l'*iter* logico e procedimentale del Comune, in quanto le servitù cui farebbe riferimento la disposizione in parola sarebbero da interpretarsi esclusivamente come prediali volontarie, a tanto giungendo sulla scorta della costante giurisprudenza di Cassazione, per la quale «le servitù prediali coattive formano un *numerus clausus*, sono, cioè, tipiche avendo ciascuna il contenuto predeterminato dalla legge, sicché non sono ammissibili altri tipi al di fuori di quelli espressamente previsti da una specifica norma per il soddisfacimento di necessità ritenute meritevoli di tutela» (2).

Dunque il T.A.R., non rinvenendo nella normativa di settore alcuna previsione in merito ai contenuti ed alle modalità del diritto di sorvolo del fondo altrui a mezzo delle pale di un aerogeneratore, e ritenendo pacificamente insuscettibili di interpretazione analogica le norme codicistiche sulle servitù coattive (artt. 1032-1057 c.c.), ha concluso per la declaratoria di illegittimità del decreto.

In riferimento alle argomentazioni addotte dal citato G.A., che si porrebbero, ove confermate, quale precedente giurisprudenziale gravemente pregiudizievole dell'utilizzo dello strumento della servitù coattiva per finalità socialmente utili (quali quelle di cui si discute), pare opportuna qualche ulteriore riflessione, in considerazione sia dell'importanza sempre maggiore che va assumendo il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili, sia del ritardo normativo accumulato dall'Italia nella predi-

(1) L. 1° agosto 2002, n. 166, recante «Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti» (G.U. 3 agosto 2002, n. 181).

(2) Così, *ex multis*, Cass. Sez. II Civ. 25 gennaio 1992, n. 820, in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 321, con nota di MARTI e in questa *Riv. (M)*, 1993, 94.

sposizione di una disciplina uniforme ed organica in materia di energia eolica.

La rilevanza giuridica della questione è stata sottolineata di recente dal Consiglio di Stato (3) che, ragionando sui limiti del potere di annullamento di autorizzazioni relative ad impianti eolici, ha considerato che, nella valutazione complessiva, «deve tenersi conto che il progetto di realizzazione di un impianto eolico risponde a finalità di interesse pubblico (la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra attraverso la ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili e di tecnologie avanzate e compatibili con l'ambiente, tra i quali rientrano gli impianti eolici, costituisce un impegno internazionale assunto dallo Stato italiano e recepito nell'ordinamento statale dalla l. 1 giugno 2002, n. 120, concernente «ratifica ed esecuzione del protocollo di Kyoto alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997»)».

Tanto premesso con riguardo alla metodologia ed allo spirito con cui sarebbe auspicabile approcciarsi al tema delle energie rinnovabili, in questa sede interessa prospettare e sottoporre all'attenzione degli operatori una diversa ricostruzione normativa della fattispecie oggetto dell'esame del T.A.R. Puglia, che parrebbe ricondurre nell'alveo della legittimità amministrativa il decreto di costituzione della servitù coattiva c.d. «di sorvolo» di pale eoliche.

Come noto, una delle ipotesi tipiche di servitù coattiva è quella c.d. «di elettrodotto», disciplinata sin dal 1933, con il tutt'ora vigente regio decreto n. 1775 («Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici», G.U. 8 gennaio 1934, n. 5), il cui art. 119 stabilisce che «ogni proprietario è tenuto a dar passaggio per i suoi fondi alle condutture elettriche aeree o sotterranee che esegua chi ne abbia ottenuto permanentemente o temporaneamente l'autorizzazione dall'autorità competente». L'art. 121, lett. a), del medesimo r.d. a sua volta individua i contenuti della servitù in quelli di «collocare ed usare condutture sotterranee od appoggi per conduttori aerei e far passare conduttori elettrici su terreni privati e su vie e piazze pubbliche, ed impiantare ivi le cabine di trasformazione o di manovra necessarie all'esercizio delle condutture».

La previsione in parola è stata poi ribadita, in termini pressoché immutati, all'art. 1056 c.c., il quale così recita: «ogni proprietario è tenuto a dare passaggio per i suoi fondi alle condutture elettriche, in conformità alle leggi in materia».

Al contenuto dell'art. 1056 c.c. sembrerebbe aver riguardo anche l'art. 52-*octies* del T.U. espropriazioni il quale stabilisce, in relazione alle infrastrutture lineari energetiche (4), che «il decreto di imposizione di servitù (...) dispone l'occupazione temporanea delle aree

necessarie alla realizzazione delle opere e la costituzione del diritto di servitù, indica l'ammontare delle relative indennità, e ha esecuzione secondo le disposizioni dell'art. 24».

Le citate norme si riferiscono, invero, alle sole «condutture elettriche», o «cavidotti» o «infrastrutture lineari energetiche», ovvero sia agli impianti, comunque denominati, per il trasporto e la trasformazione dell'energia, e non anche agli impianti per la produzione, cosicché parrebbe, *prima facie*, che per la realizzazione di questi ultimi resti preclusa l'applicazione delle norme speciali in tema di servitù coattive.

Tale limitazione d'altronde non stupisce, poiché storicamente spiegabile: a ben vedere, infatti, le tradizionali modalità di produzione di energia elettrica hanno comportato l'esclusivo utilizzo del fondo quale sedime degli impianti produttivi, restando in concreto indifferente la disponibilità della proiezione aerea del fondo stesso. Eccezion fatta per i «mulini a vento» (funzionali non già all'accumulo di energia, ma all'immediato sfruttamento della stessa), non erano perciò ipotizzabili, se non in via di mera astrazione, impianti di produzione di energia che coinvolgessero un uso dello spazio aereo disgiunto e non coincidente con quello del fondo su cui insisteva l'impianto, ovvero un uso solo parziale del fondo medesimo (5).

Solo nel corso degli ultimi anni, grazie allo sviluppo della trasformazione ed accumulazione dell'energia del vento mediante generatori e turbine eoliche (ad asse verticale, ad asse orizzontale, con rotor ecc.), si è verificato il fenomeno della divaricazione tra, da un lato, l'occupazione del suolo al quale vengono infisse le strutture portanti (piloni) e, dall'altro, lo sfruttamento, anche solo occasionale, di uno spazio aereo eccedente la proiezione verticale del suolo occupato, come appunto per le pale della sentenza in commento, che determinano un'invasione aerea sui fondi rustici confinanti. Tale novità ha evidenziato l'inadeguatezza degli strumenti normativi pubblicitici volti all'affermazione della preminenza dell'interesse nazionale alla produzione di energia elettrica, tradizionalmente garantiti dall'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità.

Si conviene, sul punto, che non pare riscontrabile nell'ordinamento – secondo una non perspicua lettura normativa – una generalissima facoltà di imporre servitù per pubblica utilità, come invece per l'espropriazione (6). Pertanto non appare un mero esercizio di stile verificare se, in base alla legislazione vigente, possa ricondursi nel solco delle servitù coattive tipiche previste dalla legge anche la servitù di sorvolo delle pale degli impianti aerogeneratori, così da sanare in via interpretativa il *vulnus* normativo evidenziato.

Orbene, ferme restando le disposizioni innanzi riferite (ovvero: art. 119, r.d. 1775/33; art. 1056 c.c.; art. 52-

(3) Cons. Stato, Sez. VI 24 febbraio 2005, n. 680, in *Nuovo dir.*, 2005, 495.

(4) Ai sensi dell'art. 52-*bis*, comma 1, sono infrastrutture lineari energetiche: «i gasdotti, gli elettrodotti, gli oleodotti e le reti di trasporto di fluidi termici, ivi incluse le opere, gli impianti e i servizi accessori connessi o funzionali all'esercizio degli stessi, nonché i gasdotti e gli oleodotti necessari per la coltivazione e lo stoccaggio degli idrocarburi».

(5) Si pensi, ad esempio, agli impianti a base di combustibili fossili o di fonti idriche, e cioè alle tradizionali centrali idroelettriche, ovvero a carbone, a petrolio, a gas, ecc., che, comportando la totale occupazione dei suoli su cui le stesse venivano edificate, rendevano necessitato l'utilizzo dello strumento dell'espropriazione.

(6) Sul punto sarebbe comunque possibile esprimere qualche riserva critica in ragione della formulazione dell'art. 25, comma 1, T.U. espropriazioni,

per il quale «l'espropriazione del diritto di proprietà comporta l'estinzione automatica di tutti gli altri diritti, con i fini personali, gravanti sul bene espropriato, salvo quelli compatibili con i fini cui l'espropriazione è preordinata». Infatti, a ben vedere, l'inciso «salvo quelli compatibili (...)» sembrerebbe accogliere nell'ordinamento un implicito e generale principio di proporzionalità e gradualità tra le finalità perseguite dal provvedimento limitativo e/o acquisitivo del diritto di proprietà e gli effetti reali del provvedimento stesso. È opinione dello scrivente, peraltro intuitivamente avallata dalla Cassazione di cui alla nota n. 9, che tale principio di proporzionalità non debba essere necessariamente limitato esclusivamente all'attività espropriativa intesa in senso stretto, ma che esso sia legittimamente applicabile, in via di interpretazione estensiva, anche nel momento in cui il soggetto precedente si trovi a poter scegliere tra distinti strumenti pubblicitici, quali l'espropriazione e la servitù coattiva. *Contra*, però, la Cassazione di cui alla nota n. 2.

octies T.U. espropriazioni), deve registrarsi quanto disposto dal Capo II (7) del T.U. espropriazioni, e segnatamente dall'art. 52-bis, comma 4, per il quale «le disposizioni di cui al presente Capo si applicano, in quanto compatibili, alla realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche, alle opere e agli impianti oggetto dell'autorizzazione unica di cui al d.l. 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 aprile 2002, n. 55».

Ai sensi del richiamato d.l. n. 7/2007, poi, l'autorizzazione unica in parola rileva per «la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, gli interventi di modifica o ripotenziamento, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi»: ne consegue che, per effetto del combinato disposto del d.l. n. 7/2002 e dell'art. 52-bis, comma 4, T.U. espropriazioni, la disciplina dettata dal Capo II può essere estesa, integralmente ed in ogni sua parte, anche agli impianti di produzione di energia elettrica, ivi inclusi quelli eolici.

Di conseguenza, ritenendosi applicabile agli impianti eolici il già citato art. 52-octies sulle servitù coattive per la realizzazione di infrastrutture lineari energetiche, pare ragionevole sostenere che la servitù coattiva c.d. «di sorvolo» altro non sarebbe se non una legittima specificazione, in via di interpretazione estensiva ed in virtù del suesposto rinvio *per relationem*, della servitù di elettrodotto prevista dall'ordinamento.

Nell'ottica dell'estensione della facoltà di imporre servitù coattive anche alle finalità genericamente previste dalla legge, con l'introduzione di apprezzabili elementi di flessibilità dell'istituto – sicché la tipicità dovrebbe ricercarsi non già nel tipo di onere reale, quanto nella funzione dello stesso – andrebbe letto anche l'art. 43, comma 6-bis, d.p.r. n. 327/2001, per il quale «ai sensi dell'art. 3 della l. 1° agosto 2002, n. 166, l'autorità espropriante può procedere, ai sensi dei commi precedenti, disponendo, con oneri di esproprio a carico dei soggetti beneficiari, l'eventuale acquisizione del diritto di servitù al patrimonio di soggetti, privati o pubblici, titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze o che svolgono, anche in base alla legge, servizi di interesse pubblico nei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua, energia». Diversamente argomentando, e cioè sostenendo – come fa implicitamente il T.A.R. Puglia – che la norma appena citata si riferisca solo alle servitù volontarie, essa risulterebbe superflua, meramente ripe-

tiva dei principi civilistici in tema di servitù volontaria e dunque inammissibilmente priva di portata innovativa.

Viceversa, secondo la tesi che qui si privilegia, il quadro or ora sommariamente tratteggiato consentirebbe di sostenere che, in materia di «servizi di interesse pubblico nei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua, energia», possa sempre essere utilizzato lo strumento della servitù coattiva, senza che la legge debba necessariamente specificare le modalità concrete ed effettive dell'esercizio del diritto.

Pertanto parrebbe che per l'emissione del decreto impositivo di una servitù coattiva sia sufficiente per l'Autorità procedente verificare l'esistenza nell'ordinamento di una norma che, poste le finalità di preminente interesse pubblico, preveda la possibilità di ricorrere a strumenti autoritativi, ferma restando, ovviamente, la sussistenza dei requisiti della predialità, della contiguità e della obiettiva utilità della servitù ricavabili dagli artt. 1037 e 1028 c.c.

La rilevanza dell'esito interpretativo rappresentato appare di tutta evidenza laddove si tenga conto che l'evoluzione tecnologica rende sempre più probabili ed imminenti progetti infrastrutturali energetici nei quali risulta assolutamente prevalente lo sfruttamento dello spazio aereo rispetto a quello del suolo (8), con conseguente sproporzione dell'invasivo strumento dell'espropriazione per p.u., incontestabilmente eccessivo rispetto ai fini che si vorrebbero raggiungere (e cioè l'asservimento del solo spazio aereo), rispetto alla meno gravosa servitù di sorvolo.

In conclusione, e restando al circoscritto tema degli impianti eolici, l'analisi della normativa da un punto prospettico differente ma non incompatibile rispetto a quello del citato T.A.R. Puglia rende possibile all'interprete sia la salvaguardia del principio di tipicità dell'atto e quindi di stretta legalità dell'azione amministrativa, sia la tutela delle superiori esigenze di produzione energetica nazionale e di sviluppo delle energie rinnovabili ed eco-sostenibili, nonché da ultimo il perseguimento degli interessi pubblicistici con il minor danno possibile per i soggetti privati interessati dal provvedimento ablatorio, atteso che l'apposizione di una servitù risulta essere senz'altro un onere reale meno gravoso per i proprietari dei fondi vicini rispetto all'espropriazione per P.U. (9).

Giuseppe Disabato

(7) Il Capo II del T.U., rubricato come «Disposizioni in materia di infrastrutture lineari energetiche», è stato introdotto dal d.lgs. 27 dicembre 2004, n. 330, recante «Integrazioni al d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, in materia di espropriazione per la realizzazione di infrastrutture lineari energetiche» (G.U. 1° febbraio 2005, n. 25).

(8) Ad esempio, in data 24 ottobre 2008 i Presidenti delle Regioni Puglia e Piemonte hanno sottoscritto un'Intesa in base alla quale le due Regioni avvieranno, tra le altre cose, la sperimentazione di un rivoluzionario sistema eolico congeniato sul principio dell'aquilone, progettato e costruito dal Politecnico di Torino, e basato sull'idea di utilizzare vele simili agli aquiloni, adeguatamente ancorate al suolo, per catturare il vento

fino a 800 metri di altezza.

(9) Su tale aspetto, è oramai pacifico che, nel caso in cui si prospetti la scelta tra espropriazione ed asservimento coattivo, il soggetto procedente debba privilegiare il provvedimento pubblicistico «senza trasferimento all'utente della proprietà dei beni gravati, quando il pubblico interesse può essere soddisfatto con una semplice limitazione delle facoltà inerenti al dominio piuttosto che necessariamente col totale sacrificio della proprietà privata». Così Cass. Sez. Un. Civ. 15 ottobre 1963, n. 2768, in *Giur. agr. it.*, 1964, 345, con nota di GERI, *Intorno al potere del giudice ordinario di ordinare la rimozione dei manufatti di una servitù coattiva di elettrodotto illegittimamente introdotta imposta su aree esenti*.

Rassegna di fiscalità agraria

di GIUSEPPE FERRARA

1. IMPOSTE INDIRETTE.

1.1. Agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina.

A) *Sui titoli di acquisto necessari per fruire dell'agevolazione.*

La Corte di cassazione, con sentenza 19 maggio 2008, n. 12609 (in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 753), ha affermato che le pronunce di accertamento dell'intervenuta usucapione abbreviata di un terreno agricolo beneficiano delle agevolazioni fiscali per la formazione della piccola proprietà contadina di cui alla legge n. 604/1954, sebbene non espressamente contemplate, nell'art. 1 di detta legge, tra gli atti agevolabili.

La Suprema Corte ha giustificato il proprio assunto ritenendo non tassativa l'elencazione, contenuta nel predetto art. 1, degli atti suscettibili del beneficio tributario in esame.

Ha, in proposito, anzitutto richiamato i propri precedenti (Cass. 10 maggio 1996, n. 4409, in questa Riv., 1997, 105 e Cass. 10 febbraio 1972, n. 340, in *Giur. it.*, 1973, 1340), secondo cui la nozione di atti inerenti la formazione della piccola proprietà contadina, contemplata dall'art. 1, cit., deve intendersi comprensiva di tutti quelli funzionali a tale scopo, «stante la finalità del legislatore di non lasciare scoperto alcun atto comportante il trasferimento dei diritti reali su beni immobili, sempreché l'acquisto avvenga da parte di persone che si dedichino abitualmente alla lavorazione della terra».

Ad ulteriore conferma di tale conclusione ha, poi, osservato che l'art. 1 cit. non contempla un'unica categoria di atti agevolabili; infatti, nel loro novero sono compresi sia atti *inter vivos* (es., compravendita, permuta, etc.), che *mortis causa*: è sufficiente, in proposito, considerare che l'acquisto dell'usufrutto per consolidamento può avvenire anche a quest'ultimo titolo.

Dipoi, la Corte di cassazione ha rilevato che il legislatore ha inteso favorire l'acquisto a titolo originario di terreni agricoli per usucapione; basti rammentare la fattispecie della c.d. usucapione abbreviata di cui all'art. 1159 *bis* c.c. nonché l'estensione delle agevolazioni di cui all'art. 9, comma 2 del d.p.r. n. 601/1973 a tutti i trasferimenti immobiliari che abbiano realizzato arrotondamento o accorpamento della proprietà diretto coltivatrice.

Ne ha tratto che l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1 della legge n. 604 induce ad includere anche le sentenze di usucapione fra quelle agevolabili.

La menzionata pronuncia si pone in contrasto con altro orientamento della Suprema Corte secondo cui, invece, l'art. 1 della legge n. 604, siccome norma agevolativa, sarebbe di stretta interpretazione e, quindi, non applicabile a fat-

tispecie – quale, appunto, la sentenza di usucapione di un terreno agricolo – non espressamente contemplate da tale disposizione (v. Cass. 19 novembre 2007, n. 23900, in questa Riv., 2008, 581).

Come già sostenuto (v., in questa Riv., 2008, 581), a nostro parere l'art. 1 della legge n. 604 va interpretato tenuto conto sia della finalità perseguita da tale disposizione (favorire l'accrescimento della proprietà agricola), che del contesto sistematico in cui va collocata: la disciplina generale dei tributi sui trasferimenti recata dal d.p.r. n. 131/1986, in tema di imposta di registro.

Ebbene, per un verso, anche la sentenza di usucapione, in quanto titolo che comporta l'accertamento dell'intervenuto trasferimento della proprietà del terreno agricolo, soddisfa la finalità perseguita dall'art. 1 della legge n. 604; per l'altro verso, gli atti dell'autorità giudiziaria (quale la sentenza accertativa dell'usucapione) scontano l'imposta di registro nella stessa misura in cui tale tributo, per quanto qui rileva, si applica agli atti di trasferimento di diritti reali su beni immobili (*ex art. 8 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986*).

Ne discende, allora, che condivisibile ci sembra l'orientamento da ultimo manifestato dalla Corte di cassazione, volto a ritenere che anche le pronunce in questione siano suscettibili di beneficiare dell'agevolazione di cui all'art. 1, cit.

Va infine segnalato che, seppur ai differenti fini dell'applicazione dell'art. 9, comma 2 del d.p.r. n. 601/1973, l'Agenzia delle entrate, con la risoluzione 16 giugno 2008, n. 244/E, ha ritenuto inammissibile l'interpretazione estensiva della disposizione in parola, al fine di renderla applicabile alle pronunce di usucapione (non espressamente indicate tra gli atti agevolabili dal predetto art. 9); e ciò perché la norma agevolativa, in quanto norma speciale, non è applicabile in via estensiva alle fattispecie ivi non espressamente contemplate: criterio interpretativo, quello proposto dall'Amministrazione finanziaria, che plausibilmente non mancherà di essere confermato anche in relazione al caso che ci occupa.

B) *Sulle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina spettanti all'IAP.*

L'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 99/2004 stabilisce che «all'imprenditore agricolo professionale persona fisica (...) sono (...) riconosciute le agevolazioni tributarie in materia di imposizione indiretta (...) stabilite dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto». Dispone, poi, che «la perdita dei requisiti di cui al comma 1» - la cui sussistenza comporta l'attribuzione all'imprenditore agricolo della qualifica di IAP - «nei cinque anni dalla data di applicazione delle agevolazioni ricevute in qualità di IAP determina la decadenza dalle agevolazioni medesime».

Dunque, l'IAP il quale, in possesso dei requisiti, compatibili con tale qualifica, previsti per la fruizione delle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina di cui alla legge n. 604, abbia fruito di tale beneficio tributario per l'acquisto di un terreno agricolo, ai sensi dell'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 99 decade da esso qualora, nel quinquennio dall'acquisto, non risulti più titolare delle condizioni che giustificano lo *status* di IAP, ai sensi dell'art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 99 (si rammenti che tale norma attribuisce la qualifica di imprenditore agricolo professionale a colui che, in possesso delle conoscenze e competenze previste dal regolamento CE 1257/1999, dedichi all'esercizio delle attività agricole di cui all'art. 2135 c.c., anche in qualità di socio di società, almeno il 50 per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e ricavi da detta attività almeno il 50 per cento del proprio reddito complessivo).

La Commissione tributaria provinciale di Pistoia, con sentenza n. 238/02/07 depositata il 12 dicembre 2007, inedita ed, a quanto ci consta, priva di precedenti sul tema, ha statuito che «l'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 99/2004 non richiama e non richiede alcun rispetto delle disposizioni contenute nella legge n. 604/1954 sulla piccola proprietà contadina, ma dispone che all'imprenditore agricolo professionale (...) sono altresì riconosciute le agevolazioni tributarie in materia di imposte indirette e creditizie, stabilite dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto». Ora, dato che l'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 99 stabilisce la decadenza dalle agevolazioni di cui abbia fruito l'IAP solo con riferimento al caso in cui il medesimo perda i requisiti richiesti dal comma 1, la Commissione di Pistoia ne ha tratto che, nel caso in cui costui abbia acquistato un terreno agricolo beneficiando delle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina di cui alla legge n. 604/1954, la decadenza dalle medesime si verifica «solo per la perdita dei requisiti di cui al comma 1» dell'art. 1 del d.lgs. n. 99/2004 «entro il quinquennio e non a causa della vendita del terreno» prima del decorso di cinque anni dalla sua acquisizione, come disposto dall'art. 7 della legge n. 604/1954.

Quindi, in virtù di tale orientamento, l'IAP che acquisti un terreno agricolo beneficiando delle agevolazioni di cui alla più volte ricordata legge n. 604/1954, non decadrebbe da esse qualora lo alienasse nel quinquennio dall'acquisto; ma solo se, nel predetto quinquennio, perdesse i requisiti che gli consentono di fruire dello *status* di IAP.

A nostro sommo avviso l'orientamento non è condivisibile.

Invero, dal tenore dell'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 99 del 2004 si trae che il legislatore ha inteso estendere all'imprenditore agricolo professionale (tale ai sensi del comma 1) il regime tributario agevolativo, riguardo ai tributi indiretti, previsto per il coltivatore diretto. Ha cioè sancito che i benefici fiscali applicabili per quest'ultima categoria di imprenditore agricolo vengono in rilievo anche per l'IAP.

Val quanto dire che l'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 99 ha esteso all'IAP l'intera disciplina delle agevolazioni in tema di tributi indiretti operante per il coltivatore diretto.

Allora, è vero che la norma in parola prevede espressamente la decadenza da tali benefici fiscali nel caso in cui l'imprenditore agricolo che ne ha fruito perda i requisiti di IAP nel quinquennio. Ma tale causa di decadenza si aggiunge a quelle previste dalla disciplina agevolativa richiamata dalla stessa disposizione (non le limita).

Per cui, venendo al nostro caso, qualora l'IAP acquisti un terreno agricolo fruendo dell'art. 1 della legge n. 604/1954, richiamato dall'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 99, onde mantenere il beneficio fiscale è onerato non solo di mantenere i requisiti che gli consentono di fruire della qualifica di IAP; di più, anche di non incorrere nella fattispecie

di decadenza di cui all'art. 7 della legge n. 604, tra le quali anche quella della alienazione volontaria infraquinquennale del cespite acquistato.

Tale conclusione ci sembra, del resto, confermata pure dall'interpretazione funzionale dell'art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 99 in relazione agli artt. 1 e ss. della legge n. 604.

Quest'ultima (legge) persegue l'obiettivo di agevolare le acquisizioni patrimoniali dell'imprenditore agricolo (coltivatore diretto), strumentali al rafforzamento della propria azienda. L'art. 1, comma 4 del d.lgs. ha inteso estendere pure all'IAP il beneficio fiscale e, quindi, la sua *ratio*.

Sarebbe, allora, irragionevole ed incoerente con la stessa finalità perseguita dagli artt. 1 e ss. della legge n. 604, ipotizzare che l'IAP non decada dalle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina, nel caso di alienazione infraquinquennale volontaria del fondo. Infatti, tale fattispecie rivela, nell'apprezzamento discrezionale del legislatore, manifestato dall'art. 7 della legge n. 604, richiamato dal medesimo art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 99, che l'acquisto del cespite non è stato strumentale al perseguimento dell'obiettivo che la stessa legge vuole tutelare.

In conclusione, dunque, l'orientamento della Commissione tributaria provinciale di Pistoia non è da condividere, perché accede ad un'interpretazione dell'art. 1, comma 4, cit., incompatibile con la funzione perseguita dagli artt. 1 e ss. della legge n. 604/1954, invero richiamata dallo stesso art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 99.

C) *Sulle fattispecie di decadenza dalle agevolazioni fiscali de quibus.*

D) L'art. 7 della legge n. 604/1954 stabilisce che decade dalle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina l'acquirente coltivatore diretto il quale, prima che siano decorsi cinque anni dall'acquisto, aliena volontariamente il fondo o i diritti parziali sullo stesso acquistati, oppure cessa di coltivarlo direttamente.

L'Agenzia delle entrate, con risoluzione 1° dicembre 2008, n. 455/E, ha ritenuto che non si verifica la fattispecie decadenziale nel caso in cui il coltivatore diretto, nel quinquennio, conferisca il fondo acquistato con tali agevolazioni in una società agricola in accomandita semplice di cui sono soci il medesimo contribuente, il coniuge ed i figli ed il primo rivesta la qualifica di accomandatario.

Condivisibile ci pare la motivazione che l'Amministrazione ha posto a fondamento della propria interpretazione.

Essa ha correttamente osservato che, in via di principio, l'atto di conferimento è equiparabile ad un atto di alienazione volontaria, perché comporta il trasferimento della titolarità del bene in capo alla conferitaria, dietro acquisizione della corrispondente quota di partecipazione.

Tuttavia, osserva giustamente l'Agenzia delle entrate, ciò non vale, nel caso concreto, a ritenere integrata la fattispecie decadenziale di cui all'art. 7, comma 1 della legge n. 604.

È decisivo, infatti, rammentare che:

a) da un lato, l'art. 9 del d.lgs. n. 228/2001 ha previsto che ai soci di società di persone agricole, in possesso della qualifica di coltivatore diretto (o di imprenditore agricolo professionale), continuano ad applicarsi le agevolazioni tributarie previste per le persone fisiche in possesso di tale qualifica; ivi comprese, quindi, quelle per la formazione della piccola proprietà contadina di cui alla legge n. 604/1954. Tale disposizione, secondo la condivisibile interpretazione fornita dall'Amministrazione finanziaria con la risoluzione 4 luglio 2008, n. 279 (sulla quale v. *infra sub II*), va interpretata nel senso che i benefici fiscali di cui, per quanto qui interessa, ha fruito il coltivatore diretto persona fisica, continuano a riconoscersi in capo a tale soggetto anche quando costui continui a svolgere l'attività di impresa agricola per il tramite della costituzione di una società di

persone (di cui, ovviamente, sia socio);

b) dall'altro lato, l'art. 11, comma 3 del d.lgs. n. 228 ha stabilito che non decade dal beneficio fiscale l'acquirente il quale, durante il periodo nel quale la legge lo onera di non alienare il fondo, lo ceda, anche solo in godimento; al coniuge, parenti entro il terzo grado o affini entro il secondo (grado), che esercitano le attività di cui all'art. 2135 c.c.

Ora, alla luce di tale quadro normativo, secondo l'Agenzia delle entrate il conferimento infraquinquennale del fondo agricolo acquistato con i benefici per la formazione della piccola proprietà contadina, in una società in accomandita semplice di cui il conferente sia accomandatario, a condizione che il medesimo continui a svolgere l'attività agricola, non dà luogo alla fattispecie decadenziale di cui all'art. 7 della legge n. 604. E ciò in quanto «con il conferimento in parola viene data attuazione ad una riorganizzazione finalizzata a promuovere lo sviluppo e la modernizzazione dell'attività agricola, coerentemente con la *ratio* che ha ispirato gli interventi legislativi volti a riconoscere la qualifica di imprenditore agricolo anche alle società», di cui si è detto.

II) Per le stesse ragioni esposte, neppure, a parere dell'Amministrazione finanziaria, incorre in decadenza dalle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina il contribuente il quale, prima che sia decorso il quinquennio di cui all'art. 7, comma 1 della legge n. 604, affitti il fondo rustico ad una società di persone di cui lo stesso sia socio (unitamente al coniuge, ai parenti entro il terzo grado ed agli affini entro il secondo), purché continui a coltivare direttamente il fondo (risoluzione 4 luglio 2008, n. 279/E).

Infatti, anche in tale evenienza è decisivo quanto disposto, per un verso, dal ricordato art. 9 del d.lgs. n. 228/2001 che, come detto *supra sub I*), va interpretato nel senso di «riconoscere ai coltivatori diretti ed agli IAP il mantenimento dei benefici goduti in qualità di imprenditori individuali nell'ipotesi in cui decidano di costituire una società di persone tramite la quale, in veste di socio, continuare l'esercizio dell'attività agricola»; per l'altro verso, dall'art. 11, comma 3 del d.lgs. n. 228, il quale, come visto, esclude la decadenza dal beneficio fiscale in capo all'acquirente che alieni il fondo agricolo o lo conceda in godimento a favore del coniuge, di parenti entro il terzo grado o di affini entro il secondo, che esercitano attività agricola.

III) L'Agenzia delle entrate ha recentemente chiarito (ris. 30 luglio 2008, nn. 324/E e 325/E) che, nel caso in cui il contribuente (nella specie, una società a responsabilità limitata agricola qualificabile come IAP, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 99/2004) il quale abbia acquistato un terreno agricolo fruendo delle agevolazioni di cui alla legge n. 604/1954, lo permuti, nel quinquennio dalla data di acquisto, con altro terreno agricolo al fine di realizzare l'accorpamento e la ricomposizione fondiaria dei propri terreni, si verifica la decadenza dalle agevolazioni *de quibus*, ai sensi dell'art. 7 della medesima legge n. 604.

Infatti, per un verso, la permuta, quale atto di alienazione volontaria del cespite, risulta appunto riconducibile alla fattispecie decadenziale («alienazione volontaria») prevista dall'art. 7, comma 1; per l'altro verso, le cause di decadenza «dell'agevolazione PPC di cui all'art. 7» non sono derogabili se non in base a previsioni normative espressive; conclusione, questa, avvalorata anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass. 9 ottobre 2006, n. 21671, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 2390).

L'orientamento dell'Amministrazione finanziaria risulta ineccepibile dal punto di vista dell'interpretazione letterale delle disposizioni in questione.

Peraltro, ma sul punto vi sarebbe necessità di una riflessione più approfondita che non può svolgersi in questa sede, ci permettiamo di sollevare un dubbio.

Se la finalità perseguita dal legislatore mediante le agevolazioni di cui all'art. 1 della legge n. 604 è, appunto, quella di garantire il rafforzamento dell'azienda agricola del coltivatore diretto (e dell'IAP), le disposizioni di cui alla medesima legge n. 604, ivi compresa quella di cui all'art. 7 in ordine alla decadenza dal beneficio fiscale, debbono essere interpretate in coerenza con tale funzione.

Perciò, ci pare possa sostenersi che gli atti contemplati dal predetto art. 7 producono decadenza dalle agevolazioni PPC solo quando, avuto riguardo alle circostanze del caso concreto, emerge che gli stessi siano effettivamente incompatibili con la funzione dell'agevolazione *de qua*.

Così, la dismissione volontaria del terreno agricolo nel quinquennio, ivi compresa la permuta, è atto che, dal punto di vista oggettivo ed avuto riguardo all'ambito temporale nel quale è compiuto (il quinquennio), viene apprezzato dalla legge (art. 7, comma 1) come incoerente con lo scopo perseguito dalla normativa fiscale; dunque, l'Ufficio finanziario potrà legittimamente notificare al contribuente l'avviso di liquidazione per il recupero delle imposte dovute in via ordinaria sul primigenio atto di acquisto.

Tuttavia, potrebbe sostenersi, per le ragioni esposte, che il contribuente destinatario dell'atto impositivo possa dimostrare che, nella fattispecie concreta, l'atto di alienazione volontaria infraquinquennale posto in essere non pregiudica la funzione dell'agevolazione tributaria; come, ad esempio, nel caso esaminato dalla risoluzione dell'Agenzia delle entrate di cui si è detto, nel quale l'atto di permuta (equiparabile ad un atto di alienazione volontario) è coerente con lo scopo perseguito dalla legge n. 604: il rafforzamento del compendio agricolo del contribuente.

1.2. La nozione di terreno agricolo ai fini dell'imposta di registro.

L'art. 1, comma 2 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986 prevede che gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di terreni agricoli e relativi pertinenti in favore di soggetti diversi dagli IATP (ora IAP, ai sensi dell'art. 1, comma 5 *quater* del d.lgs. n. 99/2004) scontano l'aliquota del 15 per cento.

Ove, invece, il fondo non sia qualificabile quale terreno agricolo, il trasferimento sconterà l'aliquota dell'8 per cento, ai sensi dell'art. 1, comma 1 della medesima Tariffa.

L'art. 36, comma 2 del d.l. n. 223/2006, conv. in legge n. 248/2006 (dichiarato costituzionalmente legittimo dalla Corte costituzionale con ordinanza 7 luglio 2008, n. 266 e con ordinanza 25 febbraio 2008, n. 41, in *Giur. cost.*, 2008, 425), ha stabilito, tra l'altro, che (pure) ai fini dell'imposta di registro «un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo».

Dunque, laddove il fondo agricolo sia, pur tuttavia, da considerare edificabile sulla base delle disposizioni urbanistiche, ancorché non di dettaglio, adottate dall'Amministrazione comunale, lo stesso, agli effetti dell'art. 1 della Tariffa allegata al d.p.r. n. 131 non può essere ritenuto «agricolo», bensì, appunto, edificabile.

Ne consegue che il relativo atto traslativo non sconta l'aliquota del 15 per cento (prevista dall'art. 1, comma 2 per i terreni agricoli), bensì quella, generale, dell'8 per cento di cui all'art. 1, comma 1.

In senso conforme si è recentemente (ed in maniera condivisibile) pronunciata la Corte di cassazione, con sentenza 24 settembre 2008, n. 23992.

Va segnalato, per completezza, che l'art. 36, comma 2 cit. fornisce la qualificazione di terreno edificabile, nei termini sopra precisati, anche agli effetti delle imposte dirette,

dell'IVA e dell'ICI: in tal senso, v. Cass. 28 gennaio 2008, n. 1861 e Cass. Sez. Un. 30 novembre 2006, n. 25506, in *Foro it.*, 2007, 408.

1.3. Sulle agevolazioni previste per gli IATP (ora IAP).

La Nota I dell'art. 1 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986 prevede che «per gli atti traslativi stipulati da imprenditori agricoli a titolo principale (...) ai fini dell'applicazione dell'aliquota dell'8 per cento l'acquirente deve produrre al pubblico ufficiale rogante la certificazione della sussistenza dei requisiti» per l'attribuzione di tale qualifica.

Prosegue, poi, la disposizione in esame, sancendo che «il beneficio predetto è esteso altresì agli acquirenti che dichiarino nell'atto di trasferimento di voler conseguire i sopra indicati requisiti e che entro il triennio producano la stessa certificazione». In mancanza della tempestiva produzione di tale documentazione, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero dell'imposta di registro in misura ordinaria (ossia, con applicazione dell'aliquota del 15 per cento, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Tariffa, parte I).

Come noto, ai sensi dell'art. 1, comma 5 *quater* del d.lgs. n. 99/2004, tale agevolazione opera, adesso, in beneficio degli IAP.

La Suprema Corte (9 settembre 2008, n. 22694) ha sancito che, con riferimento al caso in cui l'acquirente, in seno al rogito, abbia dichiarato di voler acquisire nel triennio la qualifica di IAP, ha l'onere, nello stesso termine, di produrre all'Agenzia delle entrate la certificazione attestante l'intervenuta acquisizione di tale *status*.

In difetto, l'Ufficio finanziario è legittimato a recuperare nei confronti del contribuente l'imposta di registro in misura ordinaria (ossia, quantificata facendo applicazione dell'aliquota del 15 per cento prevista dall'art. 1, comma 2 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131), salvo che quest'ultimo non dimostri che il superamento del termine è addebitabile agli uffici competenti al rilascio della ricordata certificazione.

L'orientamento manifestato dalla Corte di cassazione è coerente con la costante (*rectius* pacifica) giurisprudenza dalla stessa formata sul punto (Cass. 22 febbraio 2008, n. 4644, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 285; Cass. 1° aprile 2003, n. 4957, in questa Riv., 2004, 645; Cass. 27 marzo 2003, n. 4626, *ivi*, 2005, 113).

1.4. Sulle agevolazioni previste in beneficio delle imprese forestali dall'art. 7 della legge n. 984/1977.

La legge n. 984/1977 incentiva lo sviluppo dell'economia agricola tra l'altro, e per quanto qui interessa, nel settore della forestazione, in particolare favorendo l'esecuzione di opere per l'incremento della produzione legnosa nonché per il rimboscimento ed il miglioramento della selvicoltura esistente (v., in particolare, gli artt. 1 e 10 della menzionata legge).

Tali finalità sono perseguite dal legislatore per il tramite di due strumenti:

- il primo, è quello previsto dall'art. 7, comma 4 che stabilisce, tra l'altro, alla lett. *b*), che «le cooperative e le società forestali sono ammesse al beneficio del pagamento delle imposte di registro ed ipotecarie in misura fissa per (...) (gli) atti di acquisto in proprietà di fondi rustici idonei ad aumentare l'efficienza dell'azienda ed il relativo reddito attraverso il miglioramento quantitativo e qualitativo delle colture forestali»;

- il secondo, consiste nell'erogazione di provvidenze finanziarie per il settore della forestazione: trattasi della previsione di cui all'art. 7, comma 3, il quale dispone che, in

tale ambito, «i soggetti beneficiari delle provvidenze sono: le comunità montane, i comuni singoli o associati e i loro consorzi, le aziende speciali, i consorzi forestali, le cooperative ed i loro consorzi, gli imprenditori agricoli a titolo principale nonché le società forestali costituite per una durata non inferiore ad anni diciotto». Più specificatamente, gli artt. 3 e ss. della legge n. 984 prevedono la formazione di piani nazionali e regionali di intervento nel menzionato settore della forestazione, avuto riguardo ai criteri posti dall'art. 10, comma 1, il quale si riferisce alle «esigenze della produzione legnosa, in particolare mediante l'esecuzione di piantagioni di specie forestali a rapido accrescimento in terreni non convenientemente utilizzati per colture agricole o attività di allevamento oppure destinabili al rimboscimento o al miglioramento della selvicoltura esistente per la tutela dell'ambiente in genere e dell'assetto idrogeologico in particolare». L'art. 17 regola, poi, le autorizzazioni di spesa per l'attuazione dei piani nazionali e regionali sopra ricordati e, dunque, per l'erogazione dei finanziamenti ai soggetti indicati nell'art. 7, comma 3. Infine, l'art. 10, ult. comma, sancisce che «i proprietari ed i possessori di terreni rimboschiti o migliorati ai sensi della presente legge debbono compiere le operazioni di gestione e di utilizzazione delle colture in base ad un piano di coltura e conservazione formato ed approvato secondo quanto stabilito dalle leggi regionali o, in mancanza, dalla l. 30 dicembre 1923, n. 3267. In sede di approvazione dei relativi piani di coltura sono stabiliti i tempi e i modi di utilizzazione delle colture a rapido accrescimento anche in deroga a quanto previsto dalle norme di legge vigenti». Dunque, quest'ultima disposizione onera coloro che hanno effettuato rimboscimenti o miglioramenti delle colture forestali ai sensi della legge n. 984 – e che, quindi, hanno fruito dei finanziamenti previsti da tale legge per l'attuazione dei piani nazionali e regionali di cui si è detto – di operare la gestione dei propri terreni boschivi sulla base di appositi piani di coltura o, in mancanza, delle previsioni all'uopo contenute nel r.d. n. 3267/1923.

L'impianto normativo è chiaro.

Il legislatore ha introdotto un'agevolazione fiscale a favore (esclusivamente) delle società forestali e delle cooperative, per l'acquisto dei fondi rustici destinabili al miglioramento qualitativo e quantitativo delle colture forestali e, quindi, ad incrementare l'efficienza della loro azienda ed il relativo reddito.

Inoltre, ha previsto l'approvazione di piani nazionali e regionali in materia, tra l'altro, di forestazione, la cui attuazione è rimessa ai soggetti indicati nell'art. 7, comma 3 (in parte diversi da quelli che possono fruire della predetta agevolazione fiscale), per il tramite dei finanziamenti pubblici erogabili sulla base della legge in esame.

Infine, ha sancito che coloro i quali hanno posto in essere le opere di miglioramento boschivo previste dalla legge n. 984 sono soggetti all'onere di presentare appositi piani colturali (al fine di preservare l'interesse pubblico al mantenimento del patrimonio boschivo) ovvero, comunque, ai vincoli posti dal r.d. n. 3267/1923.

Nessun dubbio vi può essere circa il fatto che distinta sia l'agevolazione per l'acquisto dei fondi rustici contemplata dall'art. 7, comma 4, dalle provvidenze finanziarie cui si riferisce il precedente art. 7, comma 3: basti a tacer d'altro osservare che diversi sono i destinatari di quest'ultima disposizione rispetto a quelli cui si applica la previsione dell'art. 7, comma 4.

Ed è proprio ai possessori dei terreni i quali hanno fruito dei finanziamenti pubblici cui si riferisce l'art. 7, comma 3, che si indirizza la previsione dell'art. 10, ult. comma, assoggettandoli agli oneri di gestione dei terreni boschivi sopra ricordati.

Ciò precisato, l'art. 7, comma 4, lett. *b*) prevede l'applicazione dell'imposta di registro ed ipotecaria in misura fissa alle

seguenti (ed uniche) condizioni: a) il soggetto acquirente sia una società cooperativa o una società forestale; b) venga trasferita la proprietà di fondi rustici idonei ad aumentare l'efficienza dell'azienda ed il relativo reddito attraverso il miglioramento qualitativo e quantitativo delle colture forestali.

La norma in parola non subordina, quindi, la concessione dell'agevolazione *de qua (rectius, la sua permanenza)* alla presentazione dei piani colturali di cui al successivo art. 10, ult. comma, il quale, come detto, si indirizza, invece, esclusivamente ai possessori di terreni boschivi che hanno fruito dei finanziamenti pubblici di cui all'art. 7, comma 3.

L'art. 7, comma 4, lett. b), dipoi, non subordina la concessione dell'agevolazione neanche alla condizione che la parte acquirente esegua entro un dato termine decadenziale opere di miglioramento delle colture forestali.

Richiede, al contrario, solo che il fondo rustico compravenduto sia utilizzabile ai predetti fini: questo è l'unico significato attribuibile alla disposizione in parola, ove precisato che il terreno sia idoneo ad aumentare l'efficienza dell'azienda ed il relativo reddito per il tramite del miglioramento delle colture forestali.

Del resto, proprio il fatto che il legislatore non abbia onerato il contribuente di compiere le opere di miglioramento forestale entro un certo termine decadenziale costituisce conferma che il loro compimento non è onere imposto all'acquirente onde non vedersi revocato il beneficio tributario.

Altrimenti detto. Sarebbe del tutto incoerente ed irragionevole la disposizione in esame, ove interpretata nel senso che, pur non avendo individuato termini decadenziali entro i quali il contribuente dovrebbe compiere le opere di miglioria, sancirebbe (tuttavia) la decadenza dall'agevolazione nel caso della loro mancata esecuzione.

D'altra parte, non è poi ipotizzabile assoggettare il contribuente ad oneri non espressamente disposti dalla legge, al fine di consentirgli la fruizione della norma agevolativa. Infatti, ove il legislatore intende sottoporre a condizione la concessione dell'agevolazione, lo dispone espressamente. Basta, a mero titolo di esempio, considerare le disposizioni agevolative per l'acquisto della c.d. prima casa di abitazione, disposte dalla nota II *bis* dell'art. 1 della tariffa allegata al d.p.r. n. 131/1986; a quelle in tema di acquisto dei terreni agricoli da parte di soggetto imprenditore agricolo a titolo principale (ora IAP), sempre previste dall'art. 1 della Tariffa, parte I, allegata al predetto d.p.r. n. 131; a quelle per l'acquisto di beni immobili in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati, di cui all'art. 33, comma 3 della legge n. 388/2000, etc.: in tutte queste ipotesi il legislatore subordina espressamente la concessione dell'agevolazione a determinate condizioni ed al loro verificarsi entro precisi termini decadenziali. Ciò, diversamente da quanto, al contrario, risulta dal tenore dell'art. 7, comma 4 della legge n. 984/1977.

Emerge allora, ed in conclusione, l'intento perseguito dall'ordinamento per il tramite dell'art. 7, comma 4, cit.: incentivare l'acquisizione dei terreni boschivi da parte di determinate categorie di soggetti, ossia le cooperative e le società forestali (le uniche destinatarie dell'agevolazione), la cui struttura organizzativa, nell'ottica del legislatore medesimo, meglio garantisce l'attuazione delle opere e l'osservanza dei vincoli di legge funzionali alla preservazione del patrimonio boschivo.

Oggetto di autonoma regolamentazione (artt. 7, comma 3 e 10) – e, quindi, del tutto indipendente dalla misura agevolativa di cui si discorre – è, poi, l'identificazione dei soggetti possibili destinatari dei finanziamenti pubblici e degli oneri per l'effettuazione delle colture forestali. Autonoma disciplina, questa, come, lo si è detto, a tacer d'altro comprovato dal fatto che i destinatari di tali finanziamenti sono differenti da quelli che possono fruire dell'agevolazione in esame.

I rilievi che precedono hanno trovato recente conferma nella giurisprudenza della Corte di cassazione (20 giugno

2008, n. 16832), la quale ha appunto statuito che «l'art. 7 consente la concessione di soli benefici finanziari – ivi compreso quello sotteso all'acquisto del fondo rurale, che sia idoneo ad aumentare l'efficienza dell'azienda ed il relativo reddito attraverso il miglioramento quantitativo e qualitativo delle colture forestali»; invece, l'art. 10 «specifica gli indirizzi generali per il settore della forestazione riguardo alle esigenze dell'incremento della produzione legnosa ed impone ai proprietari ed ai possessori dei terreni rimboschiti o migliorati di compiere le operazioni di gestione e di utilizzazione delle colture in base ad un piano di coltura e conservazione formato ed approvato secondo quanto stabilito dalle leggi regionali». Di qui la Corte ne trae che il presupposto per beneficiare della tassazione agevolata di cui all'art. 7, comma 4, lett. b) è la sola idoneità dei fondi rustici oggetto di trasferimento ad aumentare l'efficienza dell'azienda ed il relativo reddito attraverso il miglioramento qualitativo/quantitativo delle colture forestali, non richiedendosi l'effettiva realizzazione di interventi di forestazione ai sensi dell'art. 10 della legge n. 984.

Va infine ricordato che identiche conclusioni erano state espresse pure dalla giurisprudenza di merito (v. Comm. trib. reg. Umbria, Sez. I 30 gennaio 2003, n. 588, poi impugnata dinanzi alla Suprema Corte, la quale ha reso la sentenza di cui si è dato conto).

1.5. Sulle agevolazioni previste dall'art. 5 bis della legge n. 97/1994, per il trasferimento di terreni agricoli destinati a costituire un compendio unico.

L'art. 5 bis, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001 prevede che «al trasferimento a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coloro che si impegnino a costituire un compendio unico o a coltivarlo o a condurlo in qualità di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo professionale per un periodo di almeno dieci anni dal trasferimento si applicano le disposizioni di cui all'art. 5 bis, comma 1 e 2 della l. 31 gennaio 1994, n. 97»; ai sensi di quest'ultima disposizione tale acquisto è esente da imposta di registro, ipotecaria, catastale, di bollo e di ogni altro genere.

L'agevolazione fiscale in questione è chiaramente dettata dal legislatore per gli atti di trasferimento; ossia, traslativi della proprietà o di altro diritto reale che consentano all'acquirente la conduzione del fondo per un decennio.

Dato che il contratto preliminare di compravendita non produce alcun effetto traslativo, ma solamente obbligatorio tra le parti (ai sensi dell'art. 1351 c.c.), ne consegue che lo stesso, ancorché avente ad oggetto un terreno agricolo da destinare alla costituzione di un compendio unico, non può beneficiare dell'agevolazione tributaria in questione.

A tali identiche conclusioni è pervenuta l'Agenzia delle entrate, con la risoluzione 30 ottobre 2008, n. 407/E, la quale ha conseguentemente ritenuto che il preliminare di compravendita deve essere registrato in termine fisso, con pagamento dell'imposta di registro in misura pari ad euro 168 (art. 5 del d.p.r. n. 131/1986 e 10 della Tariffa, parte I, allegata). Qualora, poi, preveda anche la dazione, da parte del promittente acquirente, di una somma a titolo di caparra confirmatoria, sulla stessa sarà dovuta pure l'imposta proporzionale con aliquota pari allo 0,50 per cento (artt. 6 e 10 della Tariffa, parte I).

2. IMPOSTE DIRETTE.

2.1. Sull'ammissibilità dell'accertamento c.d. sintetico nei confronti dell'imprenditore agricolo individuale.

La Commissione tributaria regionale di Firenze, Sez. XXIV, con sentenza 30 aprile 2008, n. 94, ha sancito che

l'imprenditore agricolo individuale non è sottratto all'accertamento sintetico del reddito, ai sensi dell'art. 38, comma 4 del d.p.r. n. 600/1973, nel caso in cui maturi redditi ulteriori rispetto a quello dominicale (come il reddito agrario conseguente all'esercizio dell'attività agricola). Resta peraltro salva la facoltà del contribuente di dimostrare che il reddito sinteticamente determinato dall'Ufficio finanziario deriva dallo sfruttamento del fondo e, quindi, non è autonomamente imponibile, essendo assorbito dal reddito determinato sul base catastale (appunto, il reddito agrario).

L'orientamento ci pare pienamente condivisibile, come già osservato su questa stessa Rivista (2008, 585).

Va segnalato che in senso più restrittivo si è invece pronunciata la Commissione tributaria provinciale di Pistoia, Sez. II 26 agosto 2008, n. 156, la quale ha statuito che l'Ufficio finanziario, onde procedere ad accertamento sintetico del reddito dell'imprenditore agricolo individuale, avrebbe l'onere di provare che a costui sono imputabili fonti reddituali ulteriori rispetto a quelle che danno origine ai redditi agrari e dominicali (attività agricola).

A nostro avviso tale ricostruzione non è condivisibile, dato che l'art. 38, comma 4 del d.p.r. n. 600/1973 onera l'Agenzia delle entrate unicamente di provare, alla luce degli indici del c.d. redditometro, che il reddito dichiarato si discosta, per almeno due annualità, da quello sinteticamente determinabile. Non grava, dunque, sull'Ufficio, l'onere di provare che il soggetto passivo ha percepito redditi appartenenti a tipologie ulteriori rispetto a quelli dichiarati (agrario e dominicale).

2.2. Sulla natura e gli effetti della qualificazione di un fabbricato quale rurale.

I) L'art. 9 del d.l. n. 557/1993, recentemente novellato dall'art. 42 *bis* del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, conv. in legge n. 222/2007, disciplina i fabbricati rurali.

Stabilisce che tali sono: *a*) quelli a destinazione abitativa, occupati per finalità inerenti l'esercizio dell'attività agricola; *b*) quelli propriamente strumentali allo svolgimento di detta attività.

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

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

Il legislatore, dunque, stabilisce che sono rurali tutti gli immobili destinati all'esercizio delle attività di cui all'art. 2135 c.c.; si tratterà, quindi, di verificare caso per caso se quel certo cespite è in effettiva relazione funzionale con l'attività agricola svolta dal soggetto che ne è titolare. Per

cui, ove tale nesso difetti oppure, ed ancor prima, esso sia presente, ma l'attività svolta non sia qualificabile, ai sensi dell'art. 2135 c.c., come agricola, l'immobile non potrà essere classificato tra quelli rurali.

Sotto tale versante il rinvio operato dall'art. 9, comma 3 *bis*, all'art. 2135 c.c., implica che le attività di manipolazione, trasformazione, valorizzazione e commercializzazione nonché, in particolare, quelle di ricezione ed ospitalità definite dalla legge (come, ad esempio, l'agriturismo di cui alla legge n. 96/2006) sono agricole, a condizione che siano svolte dallo stesso soggetto che esercita le attività (agricole) principali (di coltivazione del fondo, allevamento e silvicoltura).

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

La Corte di cassazione, con sentenza 1° agosto 2008, n. 20955, ha stabilito che in tanto può riconoscersi carattere rurale ad un immobile pur strumentale all'esercizio dell'attività agrituristica, in quanto l'imprenditore sia iscritto nell'apposito albo regionale delle imprese agrituristiche e sia munito dell'apposita autorizzazione comunale, in virtù di quanto dispongono gli artt. 6 e 7 della legge n. 96/2006.

L'orientamento, a nostro sommesso parere, non è condivisibile:

Infatti, l'attività svolta nel rispetto dei limiti fissati dall'art. 2 della legge n. 96/2006 è da qualificare, oggettivamente, agrituristica, indipendentemente dal fatto che la stessa sia lecitamente esercitata in conformità alle prescrizioni amministrative di cui agli artt. 6 e 7 della legge n. 96. Perciò, ci sembra che i cespiti di cui sia acclarata la strumentalità all'esercizio di tale attività, ai sensi dell'art. 9, comma 3 e 3 *bis*, cit., debbono essere qualificati, per ciò solo, rurali ai fini fiscali.

II) La Corte di cassazione 1° agosto 2008, n. 20953, richiamando l'orientamento già espresso da Cass. 1° aprile 2005, n. 6884 (in *Riv. giur. trib.*, 2005, 524), Cass. 4 aprile 2005, n. 18853 (in *Riv. dir. trib.*, 2006, 205) e Cass. 27 luglio 2007, n. 16701 (in *Il fisco*, 2007, 5379) ha poi statuito che deve riconoscersi carattere rurale agli immobili indicati nell'art. 9, comma 3 *bis* del d.l. n. 557, quand'anche i terreni da cui provengono i prodotti da manipolare, trasformare e vendere appartengano ai singoli soci, anziché alla cooperativa proprietaria del fabbricato. Su tale questione si rinvia, per le nostre riflessioni critiche, a quanto osservato su questa Rivista, 2008, 675.

La Suprema Corte, con la rammentata pronuncia, ha, poi, ulteriormente precisato che per la sussistenza del carattere della strumentalità è necessario che il fabbricato della cooperativa abbia una funzione produttiva connessa all'attività agricola dei soci; che tale funzione emerga dalle caratteristiche proprie dell'immobile, delle pertinenze e degli impianti installati nonché che la tipologia del complesso sia tale da renderlo insuscettibile di destinazione diversa da quella originaria, se non ricorrendo a radicali trasformazioni. Invece, ai fini della qualificazione in questione, di nessun rilievo è che lo stesso impianto potrebbe svolgere ordinarie attività commerciali o industriali, anche se non fosse posseduto dalla cooperativa.

2.3. Sull'imposizione reddituale in capo all'escente attività agrituristica.

I) L'art. 4, comma 2 della legge n. 96/2006 rimette alle Regioni la determinazione dei criteri per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche (rispetto a quelle agricole principali, che debbono rimanere prevalenti), con particolare riferimento al tempo di lavoro neces-

sario all'esercizio delle stesse attività (disposizione, questa, ritenuta compatibile con l'art. 117 Cost., dalla Corte cost. 12 ottobre 2007, n. 339, in *Giur. it.*, 2008, 834).

La Corte di cassazione (sentenza 2 ottobre 2008, n. 24430), con riferimento alla previgente legge n. 730/1985, ha affermato il corretto principio – peraltro valido anche nell'attuale regime dell'attività agrituristica recato dalla rammentata legge n. 96/2006 – per cui, in difetto dell'applicabilità delle disposizioni regionali che definiscano i parametri di connessione di detta attività con quelle agricole principali, il predetto rapporto di connessione deve essere accertato alla luce dei criteri fissati dal legislatore statale. In particolare, dunque, è necessario che l'attività di ricezione ed ospitalità sia svolta da un imprenditore agricolo, in rapporto di complementarità con le attività agricole principali le quali ultime, dunque, debbono rimanere prevalenti.

Ne consegue che non potrà qualificarsi agrituristica l'attività di ricezione ed ospitalità, quando svolta da un soggetto che non è imprenditore agricolo; oppure, nel caso in cui essa non sia in rapporto di connessione e complementarità con l'attività agricola principale, ovvero quest'ultima sia relegata in posizione del tutto secondaria.

Absolutamente non condivisibile è, invece, l'orientamento manifestato dalla Suprema Corte con la rammentata pronuncia, secondo cui all'Amministrazione finanziaria sarebbe preclusa l'utilizzazione dei c.d. accertamenti bancari di cui all'art. 32, comma 1, n. 2) del d.p.r. n. 600/1973 nei riguardi dell'esercente attività agrituristica, poiché costui non svolgerebbe attività imprenditoriale [afferma testualmente la Corte: «la presunzione *iuris tantum* della afferenza delle movimentazioni rilevate nel corso degli accertamenti bancari (...) e la loro utilizzabilità ai fini dell'accertamento dei redditi di quell'anno suppongono di necessità l'accertamento della natura non agrituristica, ma imprenditoriale dell'attività esercitata, con la conseguente obbligatorietà della tenuta delle scritture contabili, la cui mancanza legittima le c.d. indagini bancarie»].

In via decisiva, infatti, la Suprema Corte omette di considerare che l'art. 32, n. 2) del d.p.r. n. 600 ammette l'utilizzazione delle c.d. indagini bancarie non solo onde effettuare l'accertamento dei redditi determinati sulla base delle scritture contabili di cui all'art. 39 dello stesso d.p.r. n. 600 (ossia, di quelli di lavoro autonomo e d'impresa), ma anche al fine di eseguire il c.d. accertamento sintetico del reddito complessivo del contribuente, di cui all'art. 38 del predetto d.p.r. n. 600 (metodo di accertamento che prescinde dalla natura dell'attività svolta dal soggetto passivo d'imposta). Quindi, inconferente è l'affermazione della Corte di cassazione secondo cui la natura dell'attività agrituristica rilevarebbe al fine di delimitare l'esercizio, da parte dell'Agenzia delle entrate, del potere di accertamento in questione.

Non basta. L'art. 5 della legge n. 413/1991 (v. *infra sub II*) stabilisce che il reddito dell'attività agrituristica si determina applicando all'ammontare dei ricavi maturati, la percentuale forfetaria del 25 per cento. Dunque, lo stesso legislatore tributario, dando rilievo ai ricavi, che costituiscono una componente positiva del reddito d'impresa, qualifica detta attività, appunto, come d'impresa (si badi bene, commerciale); quindi, anche per tale ragione comunque soggetta alla previsione dell'art. 32, n. 2), cit.

II) L'art. 7, comma 2 della legge n. 96/2006 prevede che lo svolgimento dell'attività di agriturismo, in conformità alle norme regionali vigenti, determina, ai fini fiscali, l'applicazione dell'art. 5 della legge n. 413/1991.

Quest'ultima disposizione stabilisce che i soggetti diversi da quelli contemplati nell'art. 73, lett. a) e b) del d.p.r. n. 917/1986 (il quale fa riferimento alle società di capitali, cooperative e mutue assicuratrici nonché agli enti commerciali residenti) determinano il reddito imponibile applicando all'ammontare dei ricavi conseguiti per il tramite dell'attività

agrituristica, il coefficiente di redditività del 25 per cento.

Il reddito dell'agriturismo è quindi quantificato – per gli imprenditori individuali nonché per le società semplici e di persone – in modo parzialmente analitico, perché, a tal fine, rileva unicamente la componente positiva dei ricavi; non anche, dunque, le componenti negative (quali costi, ammortamenti, etc.) e le altre componenti positive del reddito d'impresa, come le plusvalenze, le sopravvenienze attive, etc., che pur fossero maturate nell'ambito dell'attività.

Va rammentato che l'art. 5, ult. comma, della legge n. 413 dispone che il contribuente ha facoltà di non avvalersi di tale regime tributario, con conseguente assoggettamento, per un triennio, al regime impositivo ordinario; dunque, all'imposizione del reddito (d'impresa) maturato (mediante l'esercizio dell'attività agrituristica) a costi, ricavi e rimanenze effettive.

Alla luce di tale quadro normativo deve dunque conditarsi l'orientamento espresso dalla Commissione tributaria regionale di Campobasso, Sez. III, con sentenza 27 maggio 2008, n. 36, la quale ha appunto statuito che il contributo erogato dalla Regione ad un imprenditore agrituristico ai fini della ristrutturazione di fabbricati da destinare allo svolgimento dell'agriturismo costituisce, in astratto, una componente positiva di reddito d'impresa *sub specie* di sopravvenienza attiva. Pertanto, dato che tale componente, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 413/1991, non ha rilevanza imponibile, la stessa, ovviamente, non può essere ritenuta oggetto di imposizione reddituale in capo all'esercente attività agrituristica.

3. IVA.

3.1. Il regime speciale per i produttori agricoli di cui all'art. 34 del d.p.r. n. 633/1972.

L'art. 34 del d.p.r. n. 633/1972 stabilisce, tra l'altro, che i produttori agricoli (per tali intendendosi, anche ma non solo, coloro che esercitano le attività di cui all'art. 2135 c.c.) beneficiano di un regime forfetario di determinazione dell'IVA, salvo che non optino per la sua quantificazione in base ai criteri ordinari.

La Corte di cassazione, con sentenza 5 giugno 2008, n. 14842, ha stabilito che anche l'attività di vivaista costituisce esercizio di attività d'impresa agricola e, quindi, può beneficiare di tale regime speciale, peraltro solo quando non siano trascesi in misura rilevante i limiti della potenzialità del terreno o dell'esercizio normale dell'agricoltura.

La pronuncia si inserisce nel solco di un orientamento consolidato della Suprema Corte (v. Cass. 14 settembre 2004, n. 18488, in *Giur. it.*, 2005, 415; Cass. 24 luglio 1996, n. 6662, in questa Riv., 1997, 450).

Il riferimento, contenuto nella predetta sentenza, al fatto che l'attività debba essere svolta nei limiti dell'esercizio normale dell'agricoltura, si spiega perché l'annualità con riferimento alla quale risultava contestata la debenza dell'IVA era anteriore alla novella intervenuta sull'art. 2135 c.c.

In base all'attuale vigente formulazione di quest'ultima disposizione, l'attività del vivaista, siccome avente ad oggetto la cura e sviluppo del ciclo biologico, o di una sua fase, della pianta (art. 2135, comma 2 c.c.), è indubbiamente agricola, indipendentemente dal fatto che sia svolta nei limiti della normalità dell'esercizio dell'agricoltura.

Altra e diversa considerazione va svolta con riferimento al limite della potenzialità del fondo; e ciò in quanto l'art. 2135, comma 2 c.c. prevede che l'attività in questione, ancorché non svolta sul fondo, possa, tuttavia, ivi essere espletata. Significa che l'attività di cura del ciclo biologico della pianta non svolta sul terreno, la quale, per le sue spe-

cifiche caratteristiche concrete, neppure potrebbe ivi essere compiuta, non è qualificabile come agricola ai sensi dell'art. 2135, comma 2 c.c.

Per cui, il limite della c.d. potenzialità del fondo richiamato dalla Suprema Corte in relazione alla previgente formulazione dell'art. 2135 c.c. mantiene tutt'ora la propria valenza, nei termini che abbiamo or ora precisato.

4. ICI.

4.1. La soggezione ad ICI dei fabbricati rurali.

Alcune recenti pronunce della Corte di cassazione (10 giugno 2008, n. 15321 e 15 settembre 2008, n. 23596) hanno recentemente statuito che i fabbricati rurali, ove iscritti in catasto, sono soggetti ad ICI, in quanto presupposto necessario e sufficiente, ai sensi dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 504/1992, per la qualifica dell'unità immobiliare quale fabbricato e la sua conseguente soggezione a tale tributo, è, appunto, il fatto, in quanto tale, della sua iscrizione in catasto.

Quindi, secondo l'orientamento della Suprema Corte, nella disciplina contenuta nel d.lgs. n. 504 la natura rurale del fabbricato non è circostanza determinante ai fini della sua esclusione dal tributo in questione.

Ad identiche conclusioni è pervenuta anche l'A.N.C.I. con la circolare 24 novembre 2008, n. 141.

Accedendo all'interpretazione fornita dalla Suprema Corte, risulta assorbita anche la questione, particolarmente controversa, della soggezione ad ICI dei fabbricati strumentali all'esercizio delle attività di manipolazione, conservazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli conferiti prevalentemente dai soci, svolte dalle cooperative agricole di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 228/2001.

In proposito, certa parte della giurisprudenza (Cass. 1° aprile 2005, n. 6884, in *Riv. giur. trib.*, 2005, 524; Cass. 24 giugno 2005, n. 13677; Cass. 27 luglio 2007, n. 16701, cit.; Comm. trib. prov. Bologna, Sez. XII 31 marzo 2008, n. 45; Comm. trib. reg. Roma, Sez. XIV 28 settembre 2007, n. 102) ha ritenuto che tali cespiti, siccome strumentali all'esercizio di un'attività qualificata agricola dallo stesso legislatore ai sensi del predetto art. 1 del d.lgs. n. 228, dovessero qualificarsi rurali, in virtù dell'art. 9, comma 3 del d.l. n. 557 e, quindi, non imponibili ai fini ICI, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 504/1992 (dato che tali fabbricati non dovevano essere originariamente iscritti nel catasto urbano).

Recente giurisprudenza di merito ha poi statuito che tale conclusione sarebbe avvalorata dall'art. 42 bis del d.l. n. 159/2007 che, novellando l'art. 9, comma 3 bis del d.l. n. 557/1993, con disposizione che avrebbe natura interpretativa, ha qualificato rurali (e, quindi, strumentali all'esercizio dell'agricoltura), gli immobili delle cooperative di cui al menzionato art. 1 del d.lgs. n. 228/2001; conclusione, questa, che non sarebbe contraddetta neppure dall'art. 2, comma 4 della legge n. 244/2007, il quale ha escluso che le cooperative agricole possano formulare istanza di rimborso con riferimento all'ICI versata sui cespiti in questione, quanto alle annualità antecedenti al 2008 (v. Comm. trib. prov. Bologna, Sez. XII 31 marzo 2008, n. 45, cit.).

Altra parte della giurisprudenza, invece, ha dato rilievo al fatto che la cooperativa è soggetto diverso dai soci che conferiscono i prodotti nella medesima, i quali sono gli unici esercenti le attività agricole principali (v. Cass., 27 settembre 2005, n. 18853, cit.). Ne discende che i cespiti strumentali all'attività di manipolazione, trasformazione, commercializzazione, etc. svolta dalle cooperative non sono qualificabili strumentali all'esercizio dell'impresa agricola e, quindi, rurali ai sensi dell'art. 9, comma 3 del d.l. n. 557;

con la loro discendente soggezione ad ICI.

Abbiamo già espresso su questa Rivista (2008, 675) il parere che gli immobili strumentali delle cooperative agricole siano imponibili ICI (si rinvia, *ivi*, per le argomentazioni in merito svolte). In questa sede ci limitiamo unicamente a rappresentare che, a nostro avviso, proprio il tenore dell'art. 2, comma 4 della legge n. 244/2007 esclude la natura interpretativa dell'art. 9, comma 3 bis come novellato nel 2007; e ciò per l'assorbente ragione che, se si fosse trattato di disposizione interpretativa, la stessa avrebbe avuto efficacia retroattiva (v., *ex multis*, Cass. 20 giugno 2003, n. 9895, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 1483; Cass. Sez. Un. 4 marzo 1983, n. 1622). Quindi, le cooperative di trasformazione avrebbero potuto, con riferimento ad annualità per le quali non fossero incorse in decadenza dai relativi termini, proporre istanza di rimborso dell'ICI versata sugli immobili strumentali (siccome rurali).

Si segnala, peraltro, che in contrario avviso si è espressa la Comm. trib. reg. Firenze, Sez. XXXI 14 ottobre 2008, n. 159.

5. CONTRIBUTI CONSORTILI.

A) Sul contenuto degli atti tramite cui il Consorzio di bonifica ed il Concessionario della riscossione esigono dai consorziati il pagamento del contributo consortile.

Il Consorzio di bonifica, per l'esecuzione delle opere di competenza privata inerenti gli immobili inclusi nel perimetro consortile, può imporre contributi ai proprietari consorziati (art. 21 del r.d. n. 215/1933 ed art. 860 c.c.).

L'art. 6 del documento approvato in seno alla Conferenza Stato-Regioni per l'attuazione dell'art. 27 del d.l. n. 248/2007 (in tema di riordino della disciplina dei Consorzi di bonifica), prevede che le spese per la manutenzione ordinaria, di funzionamento, l'esercizio e la vigilanza, sono a carico dei consorziati i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi. Si specifica, poi, ulteriormente, che il beneficio è riferito alle azioni di manutenzione, esercizio e sorveglianza e consiste nella conservazione ed incremento di valore degli immobili.

Dunque, il criterio di riparto tra i consorziati dei contributi consortili è espressamente indicato dal legislatore in quello del c.d. beneficio (v. Cass. Sez. Un. 26 luglio 2007, n. 16428, cit.).

La pacifica giurisprudenza della Corte di cassazione qualifica i contributi consortili come prestazioni patrimoniali di natura tributaria (v. Cass. 4 aprile 2008, n. 8751, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 516; Cass. Sez. Un. 26 luglio 2007, n. 16428, cit.).

Vuol dire, quindi, che essi sono soggetti ai principi generali dell'ordinamento tributario. In particolare, gli atti tramite i quali i Consorzi esigono il pagamento del contributo consortile dai consorziati (di regola, avviso di pagamento) ovvero le cartelle di pagamento al riguardo emesse dal Concessionario debbono soddisfare l'obbligo di motivazione sancito dall'art. 7 della legge n. 212/2000 (applicabile anche agli atti del Concessionario della riscossione, ai sensi dell'art. 17 della stessa legge n. 212); dunque, dovranno indicare gli elementi di fatto e di diritto che giustificano la pretesa nonché (tenuto conto del rinvio all'art. 3 della legge n. 241/1990, operato dall'art. 7 della legge n. 212) gli elementi di prova ad essa sottesi.

Ne discende, tenuto conto della espressa disciplina del c.d. beneficio contenuto nel citato art. 6 adottato dalla Conferenza Stato-Regioni, che tale atto impositivo dovrà, a pena di illegittimità, indicare: *a)* quale sia l'immobile di proprietà del consorziato destinatario della pretesa; *b)* quale sia il concreto beneficio, tra quelli contemplati nell'art. 6, riferi-

bile a tale immobile, conseguente all'operato del Consorzio; c) quali sono gli elementi di prova che consentono di correlare il predetto beneficio allo specifico immobile di cui il consorziato è titolare.

Inoltre, affinché la pretesa avente ad oggetto il contributo consortile soddisfi l'obbligo di motivazione, sarà necessario che l'atto che la reca rappresenti i criteri contenuti nel piano di contribuzione, sulla cui base è stato quantificato il contributo dovuto dal soggetto passivo.

I rilievi che precedono trovano conferma nell'orientamento espresso in merito dalla Corte di cassazione con sentenza 4 aprile 2008, n. 8751, cit., la quale ha appunto osservato che la cartella di pagamento avente ad oggetto i contributi consortili è soggetta all'obbligo di motivazione (ai sensi del disposto degli artt. 7 e 12 della legge n. 212/2000) e, dunque, deve specificare il beneficio procurato agli immobili di pertinenza del contribuente dall'attività del Consorzio. Tale obbligo di motivazione potrà essere soddisfatto anche per il tramite del rinvio ad atti presupposti, quali il piano di classifica ed il piano di riparto, a condizione che tali atti siano allegati alla cartella per intero o per estratto e sia evidenziato il nesso tra la pretesa impositiva e tali documenti (per l'affermazione dei medesimi principi v. anche, nella giurisprudenza di merito, Comm. trib. reg. Potenza, Sez. II 9 febbraio 2008, n. 175; Comm. trib. reg. Bologna, Sez. II 3 dicembre 2007, n. 81; Comm. trib. reg. Perugia, Sez. V 25 giugno 2007, n. 36).

V'è da segnalare che diverso avviso è stato espresso da certa parte della giurisprudenza di merito, la quale ha infatti ritenuto che «il Consorzio, una volta stabilita l'esistenza del piano di classifica e la delimitazione di un certo comune all'interno di tale piano, non deve dimostrare che vi sia un beneficio specifico per il singolo immobile colpito dal contributo». Il consorziato potrà, se del caso, impugnare il piano di classifica predisposto dal Consorzio (nel quale vengono ripartiti tra i consorziati i contributi consortili): v., in tal senso, Comm. trib. reg. Milano, Sez. XLII 4 maggio 2007, n. 42.

6. LEGISLAZIONE.

I) La legge finanziaria per l'anno 2009 n. 203/2008, prevede, all'art. 2, comma 1, in favore dei soggetti che operano nel settore agricolo nonché delle cooperative della piccola pesca e loro consorzi, l'applicazione dell'aliquota IRAP agevolata dell'1,9 per cento, a decorrere dal periodo d'imposta 2008 e per quelli successivi.

Dunque, la disposizione in parola rende strutturale l'agevolazione ai fini del tributo in esame già prevista in via transitoria dall'art. 45, comma 1 del d.lgs. n. 446/1997, oggetto di proroghe sino ad oggi annuali (v., da ultimo, quella disposta dall'art. 1, comma 171, della legge n. 244/2007).

II) Viene poi disposto, all'art. 2, comma 8, che le agevolazioni fiscali per la formazione della piccola proprietà contadina di cui alla legge n. 604/1954 e successive modifiche sono prorogate sino al 31 dicembre 2009.

III) L'art. 2, comma 14 prevede, infine, che, per l'anno 2009 viene prorogata l'esenzione dall'accisa sul gasolio utilizzato nelle coltivazioni sotto serra, già prevista nell'art. 2, comma 4 della legge n. 350/2003 (ed oggetto di successive proroghe).

Tale agevolazione, con la predetta disposizione, è estesa anche agli oli vegetali utilizzati nelle medesime coltivazioni. Al riguardo, la relazione di accompagnamento al disegno di legge finanziaria rileva che l'utilizzazione di tali oli nei lavori agricoli risulterebbe, invero, già esente da accisa, ai sensi del punto 5) della Tabella A) allegata al d.lgs. n. 504/1995; ma detta previsione agevolativa è applicabile solo previa autorizzazione da parte della Commissione CE (art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 26/2007), allo stato non ancora intervenuta. Per cui, l'art. 2, comma 14, *in parte qua*, rende operativa l'agevolazione, mediante l'equiparazione alla fattispecie del gasolio impiegato nelle coltivazioni in serra; e ciò, in attesa che intervenga tale autorizzazione. □

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Area sita in fascia di rispetto ferroviario - Espropriazione - Indennità - Criteri previsti per l'espropriazione di terreni agricoli - Applicazione - Risalente dismissione del vecchio tracciato ferroviario - Irrilevanza - Fondamento. (D.p.r. 11 luglio 1980, n. 753, art. 49; d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis; l. 8 agosto 1992, n. 359)

Cass. Sez. I Civ. - 10-11-2008, n. 26899 - Losavio, pres.; Giancola, est.; Russo, P.M. (conf.) - Lonato (avv. Furno ed altri) c. Min. infrastrutture e trasporti ed altri (Avv. gen. Stato). (Conferma App. Napoli 13 maggio 2003).

Ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, l'area compresa nella fascia di rispetto ferroviario prevista dall'art. 49 del d.p.r. 11 luglio 1980, n. 753, essendo sottoposta a divieto assoluto di edificazione, va considerata quale terreno agricolo, anche se risulti la risalente dismissione del vecchio tracciato ferroviario, poiché il semplice fatto della cessazione dell'esercizio di una linea ferroviaria non ne determina la cosiddetta sdemanializzazione tacita, ravvisabile solo in presenza di atti e fatti che evidenzino in maniera inequivocabile la volontà dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni di sottrarre il bene medesimo a detta destinazione pubblica e di rinunciare definitivamente al suo ripristino (1).

nità) ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti l'iscrizione negli elenchi nominativi, gli elementi essenziali della fattispecie lavorativa dedotta in giudizio, integrando comunque in giudizio, con altre prove, le risultanze degli elenchi ove risulti un vincolo di parentela, coniugio o affinità tra lavoratore e datore di lavoro (nella specie, parentela intercorrente con il socio accomandatario di una società di persone), fermo restando che il giudice del merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi, non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione, ma deve pervenire alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi probatori acquisiti alla causa (1).

(1) Principio di diritto sicuramente giusto e da approvare. Ed invero, anche in questo settore, va tenuta presente la regola generale posta dall'art. 2697, comma 1 c.p.c., secondo cui l'onere della prova del fatto costitutivo del diritto grava su colui che agisce in giudizio per far valere una determinata pretesa nei confronti della controparte. Pertanto, il lavoratore che domanda l'erogazione della prestazione previdenziale, deve dimostrare di avere esercitato un'attività di lavoro subordinato per un numero minimo di giornate nell'anno di riferimento e la prova deve essere sempre fornita o mediante il documento che dimostra l'iscrizione negli elenchi nominativi o mediante il certificato d'urgenza sostitutivo (senza che, com'è ovvio, possa essere impedito alla parte di dedurre ulteriori mezzi per fondare il convincimento del giudice). L'iscrizione negli elenchi o il certificato hanno la funzione di rendere certa la qualità di lavoratore agricolo, conferendole efficacia nei confronti dei terzi. Tanto il documento che dimostra l'iscrizione negli elenchi nominativi quanto il certificato d'urgenza sostitutivo non integrano, peraltro, una prova legale - eccetto il caso concernente la provenienza del documento stesso e i fatti che il pubblico ufficiale attesta essere avvenuti in sua presenza o essere stati da lui compiuti - costituendo gli stessi, alla stregua di qualsiasi altra attestazione proveniente dalla pubblica amministrazione, una risultanza processuale che deve essere liberamente valutata dal giudice. Ne deriva che l'ente previdenziale, quando eccepisce l'inesistenza o dell'attività lavorativa o del vincolo della subordinazione - *rectius* quando contesta l'esistenza di tali elementi, non integrando la contestazione una eccezione vera e propria - ha a sua volta l'onere di fornire, con qualsiasi mezzo, la suddetta prova contraria, cui l'interessato può replicare mediante offerta, a sua volta, di altri mezzi di prova (che si rivelano indispensabili qualora la contestazione verta sulla non esistente presunzione di onerosità del rapporto determinata da un vincolo di parentela o di coniugio o di affinità con il datore di lavoro); con l'ulteriore conseguenza che, se la prova contraria viene data mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi - i quali, a loro volta, essendo attestazioni di fatti provenienti da organi della pubblica amministrazione, sono soggetti al medesimo regime probatorio sopra illustrato per l'iscrizione negli elenchi -, l'esistenza della complessa fattispecie deve essere accertata mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi acquisiti alla causa. In conclusione, pertanto, la formazione degli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli subordinati è il risultato di un complesso procedimento amministrativo, che è diretto all'accertamento dei soggetti aventi diritto alla tutela previdenziale e che si completa con la pubblicazione degli elenchi stessi al fine della loro rilevanza esterna: ciò, però, non impedisce al giudice del merito, a fronte della contestazione formulata in giudizio dall'ente convenuto e della prova offerta dal medesimo, di verificare, previo esercizio dei suoi poteri cognitori, se sussistono tutte le condizioni di legge per affermare il diritto dell'interessato alla prestazione previdenziale (nel senso proposto nel testo, si veda Cass. Sez. Un. 26 ottobre 2000, n. 1133, in questa Riv., 2001, 700, con nota di GATTA, *Ripartizione degli oneri probatori nelle controversie sul diritto dei lavoratori agricoli a tempo determinato alle prestazioni previdenziali*).

*

Previdenza sociale - Contributi unificati in agricoltura - Servizio per i contributi - Elenchi - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Iscrizione negli appositi elenchi - Necessità - Prova della fattispecie lavorativa - Onere gravante sul lavoratore - Prova contraria dell'INPS - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità. (R.d. 24 settembre 1940, n. 1949)

Cass. Sez. Lav. - 7-11-2008, n. 26816 - Mercurio, pres.; Ianniello, est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Accadia (avv. Barbato ed altro) c. INPS (avv. Fabiani ed altri). (Conferma App. Salerno 6 aprile 2004)

In tema di diritto alle prestazioni previdenziali in capo ai lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura il lavoratore che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni (nella specie, indennità di mater-

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti pericolosi - Accertamento della pericolosità - Decisione CE del 3 gennaio 2000, n. 532 - Criteri - Individuazione. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 2; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 185, commi 5 e 6, 256, comma 2)

Cass. Sez. III Pen. - 9-4-2008, n. 14750 - Grassi, pres.; Petti, est.; Bua, P.M. (conf.) - Gardini, ric. (*Conferma App. Lecce 19 settembre 2007*)

In tema di gestione dei rifiuti, a seguito della entrata in vigore del nuovo elenco dei rifiuti pericolosi dal 1° gennaio 2002 (decisione CE 3 maggio 2000, n. 532 e succ. modd.), l'accertamento della pericolosità di un rifiuto prescinde dal riferimento alla sostanza in esso contenuta solo per i rifiuti contrassegnati da un asterisco, per i quali vige una presunzione assoluta di pericolosità mentre, per i rifiuti in relazione ai quali la pericolosità viene fatta derivare dalle sostanze pericolose in essi contenute, la presunzione è solo relativa, in quanto è necessaria un'analisi per accertare se tali sostanze eccedano i limiti stabiliti (1).

(1) Nello stesso senso Cass. Sez. III 26 settembre 2002, n. 32143, Parodi, rv. 222.256, anche con riferimento alla direttiva del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio pubblicato in *G.U.* 10 maggio 2002, n. 102.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari (in genere) - Reati - Ipermercato - Soggetti responsabili - Individuazione - Fattispecie: responsabile del reparto macelleria. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5; d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155; d.lgs. 6 novembre 20007, n. 193)

Cass. Sez. III Pen. - 3-6-2008, n. 22112 - De Maio, pres.; Gazzarra, est.; Montagna, P.M. (conf.) - Proc. Repubblica presso Trib. Chieti, ric. (*Annulla con rinvio Trib. Chieti 15 ottobre 2007*)

In tema di vendita di sostanze alimentari all'interno di un ipermercato, destinatario delle disposizioni impartite dal piano di autocontrollo relative alle attività di controllo e vigilanza preliminari alla messa in vendita del prodotto è il responsabile del relativo reparto, soggetto su cui grava anche l'obbligo di sorvegliare i sottoposti circa l'osservanza delle disposizioni medesime. (Fattispecie di vendita di testine di agnello invase da parassiti all'interno di un reparto macelleria, il cui responsabile è stato individuato nel soggetto preposto al predetto reparto) (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 24 novembre 1997, n. 10671, Ambrosi, rv. 209.419. In dottrina cfr. MACCARI, *sub* art. 515, in *Commentario al codice penale*, diretto da M. LA MONICA - G. MARINI - L. MAZZA, vol. III, Torino, 2002.

*

Produzione, commercio e consumo - Reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio - Delitti contro l'industria e il commercio - Frode nell'esercizio del commercio - Vendita di distillato con gradazione alcolica inferiore a quella indicata sull'etichetta - Estensione dello scarto all'intero lotto - Ammissibilità. (C.p., art. 515; d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, art. 43)

Cass. Sez. III Pen. - 19-5-2008, n. 19992 - Altieri, pres.; Teresi, est.; D'Ambrosio, P.M. (conf.) - Bellini, ric. (*Dichiara inammissibile App. Brescia 24 aprile 2007*)

In tema di frode nell'esercizio del commercio, è configurabile il reato di cui all'art. 515 c.p. anche nel caso di vendita di una sola bottiglia di prodotto distillato recante sull'etichetta una gradazione alcolica superiore rispetto a quella accertata, essendo estensibile lo scarto di gradazione all'intero lotto di bottiglie in ragione della produzione seriale, tale da escludere l'alterazione del contenuto di una sola bottiglia. (Fattispecie di vendita di sambuca con gradazione alcolica di 36 C, difforme da quella dichiarata sull'etichetta pari a 38 C) (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. VI 25 novembre 1971, n. 822, Dragonetti, rv. 119.393. In dottrina cfr. MAZZA L., *Su taluni aspetti del delitto di frode in commercio*, in *Giur. agr. it.*, 1975, 606.

*

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Attività di recupero autorizzata - Ricezione di rifiuti da intermediario non autorizzato - Concorso nel reato per attività di intermediazione/trasporto non autorizzate - Configurabilità. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256)

Cass. Sez. III Pen. - 2-7-2008, n. 26526 - Onorato, pres.; Sarno, est.; Baglione, P.M. (diff.) - Maccatrozzo, ric. (*Conferma Trib. Padova, Sez. dist. Este 2 ottobre 2008*)

In tema di gestione dei rifiuti, l'autorizzazione all'esercizio d'attività di recupero dei rifiuti non esclude la responsabilità a titolo di concorso della ditta che li abbia ricevuti da un intermediario o da un trasportatore privo di autorizzazione, in quanto sussiste a carico del ricevente l'obbligo di controllare che coloro che forniscono i rifiuti da trattare siano muniti di regolare autorizzazione (1).

(1) Esattamente in termini Cass. Sez. III 17 aprile 2003, n. 16016, Battaglino, rv. 224.249.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Inottemperanza all'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti - Reato previsto dall'art. 14, d.lgs. n. 22 del 1997 - Area sottoposta a sequestro - Inesigibilità della condotta - Esclusione - Fondamento. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 14, 50; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 192, 255)

Cass. Sez. III Pen. - 9-4-2008, n. 14747 - Grassi, pres.; Petti, est.; Bua, P.M. (diff.) - P.M. in proc. Clementi, ric. (*Annulla con rinvio Trib. Tivoli, Sez. dist. Cast. di Porto 21 giugno 2007*)

In tema di gestione dei rifiuti, nel caso in cui l'area sulla quale i rifiuti si trovano in stato di abbandono sia sottoposta a sequestro giudiziario, il proprietario (od il possessore) della medesima che sia destinatario dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti deve richiedere al giudice l'autorizzazione ad accedervi onde provvedere alla rimozione, diversamente configurandosi la contravvenzione prevista dall'art. 14, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 192, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. (In motivazione la Corte, nell'enunciare il predetto principio, ha conseguentemente escluso che il sequestro costituisca causa di inesigibilità della condotta normativamente richiesta) (1).

(1) Nello stesso senso ma sotto il vigore della vecchia disciplina normativa, cfr. Cass. Sez. III 27 settembre 1985, n. 8271, Viti, rv. 170.486, sulla pretesa inesigibilità di osservare i parametri posti a tutela delle acque dall'inquinamento (l. 10 maggio 1976, n. 319).

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Agricoltura e foreste - Produzione olio di oliva - Aiuti comunitari - Riconoscimento del frantoio - Ritardato o mancato invio delle prescritte comunicazioni mensili - Revoca del riconoscimento - Obbligatorietà - Applicazione alternativa di sanzione pecuniaria - Esclusione. (Reg. CE 30 ottobre 1998, n. 2366/98, art. 9 bis)

T.A.R. Marche, Sez. I - 14-5-2008, n. 278 - Sammarco, pres.; Manzi, est. - F.O., R.E.I. (avv.ti Ambrosini e Storoni) c. Regione Marche (avv.ti Costanzi e Simoncini) e altri (n.c.).

Ai sensi dell'art. 9 bis, reg. CE 30 ottobre 1998, n. 2366/98, il frantoio riconosciuto ed abilitato dalla competente Autorità a svolgere attività di molitura delle olive prodotte dagli agricoltori ammessi ad usufruire dei relativi aiuti comunitari, in caso di ritardato o mancato invio all'Agenzia di controllo o all'organismo competente della prevista comunicazione mensile delle quantità di olive triturate e quelle di olio ottenute ed uscite dal frantoio, incorre nella revoca del medesimo riconoscimento per il periodo di efficacia della sanzione inibitoria, mentre resta preclusa all'amministrazione la possibilità di comminare, in alternativa, sanzioni pecuniarie che sono previste per irregolarità diverse dall'inosservanza dei menzionati impegni notiziali (1).

(1) In argomento, v.: Cons. Stato, Sez. VI 4 settembre 2006, n. 184 e T.A.R. Calabria, Sez. I 28 novembre 2002, n. 3156, in questa Riv., rispettivamente, 2007, 204 e 2003, 658.

*

Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio - Caccia a cinghiale e capriolo - Termini difformi da normativa statale e regionale - Condizioni per le modificazioni - Assenza - Illegittimità.

T.A.R. Liguria, Sez. II - 26-6-2008, n. 1405 - Di Sciascio, pres.; Vitali, est. - Lega abolizione caccia (avv. Granara) c. Provincia di Savona (avv.ti Massa, Negro e Vallegra).

Il calendario venatorio è illegittimo nella parte in cui per la caccia al cinghiale e la caccia selettiva al capriolo, in assenza delle condizioni che ne consentano le modificazioni (preventivo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, vigente piano faunistico venatorio aggiornato e piani numerici di prelievo degli ungulati formulati sulla base della consistenza censita delle diverse popolazioni presenti in ciascun ambito territoriale), indica termini anticipati e diversi da quelli rispettivamente previsti in via generale dalla normativa statale e regionale (dal 1° ottobre al 31 dicembre per il cinghiale e dal 1° ottobre al 30 novembre per il capriolo) (1).

(1) Nella sentenza in esame, si legge tra l'altro che correttamente il calendario venatorio, in quanto annoverabile tra gli atti di programmazione, viene approvato dal Presidente della Provincia. V. T.A.R. Veneto, Sez. II 8 ottobre 2003, n. 5212, non risulta edita.

*

Caccia e pesca - Caccia - Azienda faunistico venatoria - Istituzione - Regione Friuli-Venezia Giulia - Art. 16, legge n. 157 del 1992 - Mancata richiesta parere I.N.F.S. - Illegittimità. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 16)

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia - 1-9-2008, n. 501 - Borea, pres.; Farina, est. - Riserva di caccia di Rigolato (avv. Bonsanto) c. Regione Friuli-Venezia Giulia (avv. Iuri) e Azienda faunistico venatoria Malga Neval (avv. Presot).

In tema di aziende faunistico-venatorie e agri-turistico-venatorie, la disposizione di cui all'art. 16 l. 11 febbraio 1992, n. 157, nella parte in cui disciplina i poteri regionali in tema di controllo faunistico, costituisce principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 Cost., tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale, ivi compresa quella della Regione Friuli-Venezia Giulia, il cui Statuto annovera il limite del rispetto delle norme statali fondamentali in materia di riforme economico-sociali; ne consegue che, in sede di istituzione di tali aziende, l'Amministrazione regionale deve chiedere preventivamente il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (I.N.F.S.), in assenza del quale è configurabile una palese violazione dell'iter procedimentale delineato dalla vigente normativa, ricorrendo nella specie un vizio della funzione amministrativa che reclusivamente negativamente sulla legittimità del provvedimento finale (1).

(1) Sul punto cfr. Corte cost. 21 ottobre 2005, n. 392, in questa Riv., 2007, 17, con nota di N. LUCIFERO, «La garanzia degli standards minimi ed uniformi di tutela della fauna selvatica» nelle pronunce della Corte costituzionale. Nuove decisioni della Corte in materia di poteri regionali di controllo faunistico, di silenzio venatorio e calendario venatorio, tra la tutela unitaria del patrimonio faunistico e le norme regionali sul prelievo venatorio.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Ordinanza di rimozione e smaltimento dei rifiuti - Competenza del sindaco - Legittimità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192, comma 3; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 107, comma 5)

Sanità pubblica - Rifiuti - Ordinanza sindacale di rimozione - Obbligo del proprietario del fondo - Sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa - Accertamenti effettuati in contraddittorio con gli interessati - Necessità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 14)

Sanità pubblica - Rifiuti - Ordinanza sindacale di rimozione - Preventiva comunicazione dell'avvio del procedimento - Necessità - Comunicazione telefonica - Insufficienza.

Cons. Stato, Sez. V - 25-8-2008, n. 4061 - Iannotta, pres.; Carloti, est. - E.C.L. e O.L. (avv. Creti) c. Comune Casarano (avv.ti Conte e Normandi).

Spetta al sindaco, ai sensi dell'art. 192, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati (1).

L'art. 192, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 192, non si limita a riprodurre il tenore dell'abrogato art. 14, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) con riferimento alla necessaria imputabilità a titolo di dolo o di colpa, per l'obbligo di rimozione dei rifiuti illecitamente abbandonati, ma integra l'anzidetto precetto precisando che tale ordine può essere adottato esclusivamente «in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo», con il palese intento di rafforzare e promuovere le esigenze di effettiva partecipazione dei potenziali destinatari del provvedimento ablatorio personale allo specifico procedimento (2).

In tema di abbandono di rifiuti, il Comune è tenuto a dare preventiva formale comunicazione dell'avvio del procedimento, al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio con gli interessati, non essendo a tal fine sufficiente una mera comunicazione telefonica sull'avvenuto ritrovamento sulla loro proprietà di rifiuti abbandonati da terzi rimasti ignoti (3).

(1-3) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III 8 marzo 2008, n. 587 (non risulta edita). Sulla prima parte della seconda massima, v. Cons. Stato, Sez. V 25 gennaio 136, in Cons. Stato, 2005, I, 64.

Le massime vanno condivise.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Approvazione delle modifiche non secondarie del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Scottish Farmed Salmon (IGP)]. *Reg. Commissione 2 dicembre 2008, n. 1195/2008*. (G.U.U.E. 3 dicembre 2008, n. L 323)

Iscrizione di talune denominazioni nel registro delle specialità tradizionali garantite previsto dal regolamento (CE) n. 509/2006 del Consiglio relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari (Versione codificata). *Reg. Commissione 3 dicembre 2008, n. 1204/2008*. (G.U.U.E. 4 dicembre 2008, n. L 326)

Iscrizione di alcune denominazioni nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [San Simón da Costa (DOP), Ail blanc de Lomagne (IGP), Steirischer Kren (IGP)]. *Reg. Commissione n. 1229/2008*. (G.U.U.E. 11 dicembre 2008, n. L 333)

Istituzione di una tipologia comunitaria delle aziende agricole. *Reg. Commissione 8 dicembre 2008, n. 1242/2008*. (G.U.U.E. 13 dicembre 2008, n. L 335)

Modifica dell'art. 23, par. 2, e degli allegati II e III del reg. (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda il trasferimento finanziario dell'Organizzazione comune del mercato vitivinicolo allo sviluppo rurale. *Reg. Commissione 12 dicembre 2008, n. 1246/2008*. (G.U.U.E. 13 dicembre 2008, n. L 335)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Modifica del decreto 1° febbraio 2006 concernente la protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della indicazione geografica protetta «Speck dell'Alto Adige» o «Speck Alto Adige», «Südtiroler Markenspeck» o «Südtiroler Speck», registrata con regolamento (CE) n. 1107/96 della commissione del 12 giugno 1996. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 13 novembre 2008*. (G.U. 2 dicembre 2008, n. 282)

Attuazione della direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti e che abroga la direttiva 91/157/CEE. *D.lgs. 20 novembre 2008, n. 188*. (G.U. 3 dicembre 2008, n. 283, suppl. ord. n. 268/L)

Modifica del decreto 24 maggio 2007, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Crudo di Cuneo» 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) 24 novembre 2008*. (G.U. 10 dicembre 2008, n. 288)

Modifica del decreto 24 luglio 2007, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «La Bella della Dauria» registrata con reg. (CE) n. 1904/2000 della Commissione del 7 settembre 2000. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 24 novembre 2008*. (G.U. 11 dicembre 2008, n. 289)

Modifica del decreto 31 ottobre 2006, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Seggiano» 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) 24 novembre 2008*. (G.U. 11 dicembre 2008, n. 289)

Regolamento di esecuzione del reg. (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul fondo europeo di sviluppo regionale, sul fondo sociale europeo e sul fondo di coesione. *D.P.R. 3 ottobre 2008, n. 196*. (G.U. 17 dicembre 2008, n. 294)

Modifica del decreto 24 giugno 2008, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale, alla denominazione «Limone Interdonato Messina» per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 2 dicembre 2008*. (G.U. 19 dicembre 2008, n. 296)

Modifica del decreto 18 agosto 2006, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Bitto» registrata con reg. (CE) n. 1263/96 della Commissione del 1° luglio 1996. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 2 dicembre 2008*. (G.U. 20 dicembre 2008, n. 297)

Disposizioni di attuazione dei reg. (CE) n. 479/2008 del Consiglio e (CE) n. 555/2008 della Commissione per quanto riguarda l'applicazione della misura della distillazione dei sottoprodotti della vinificazione. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 27 novembre 2008*. (G.U. 27 dicembre 2008, n. 301)

Modifica ed integrazione del decreto 21 dicembre 2006, recante «Disciplina del regime di condizionalità della PAC». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 24 novembre 2008*. (G.U. 29 dicembre 2008, n. 302)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 3 novembre 2008, n. 171, recante misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agro-alimentare. *L. 30 dicembre 2008, n. 205*. (G.U. 30 dicembre 2008, n. 303)

Modifica del decreto 21 maggio 2007, relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Farro di Monteleone di Spoleto» 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 dicembre 2008*. (G.U. 30 dicembre 2008, n. 303)

Testo del d.l. 3 novembre 2008, n. 171, coordinato con la legge di conversione 30 dicembre 2008, n. 205, recante: «Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare». *G.U. 30 dicembre 2008, n. 303*

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009). *L. 22 dicembre 2008, n. 203*. (G.U. 30 dicembre 2008, n. 303, suppl. ord. n. 285/L)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011. *L. 22 dicembre 2008, n. 204*. (G.U. 30 dicembre 2008, n. 303, suppl. ord. n. 286/L)

Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente. *D.L. 30 dicembre 2008, n. 208*. (G.U. 31 dicembre 2008, n. 304)

LEGISLAZIONE REGIONALE

ABRUZZO

Disposizioni in materia di tutela delle piante di olivo adulte ai fini della loro classificazione, recupero e cessione. Disciplina concernente l'abbattimento e l'espanto di alberi di olivo. *L.R. 20 maggio 2008, n. 6*. (B.U. 30 maggio 2008, n. 32)

MOLISE

Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM). *L.R. 12 marzo 2008, n. 7*. (B.U. 15 marzo 2008, n. 6)

Cimiteri per animali d'affezione. L.R. 21 aprile 2008, n. 9. (B.U. 30 aprile 2008, n. 9)

PIEMONTE

Regolamento regionale recante: «Modifiche al r.r. 29 ottobre 2007, n. 10/R (Disciplina generale dell'utilizzazione agronomica degli affluenti zootecnici e delle acque reflue e programma di azione per le zone vulnerabili di nitrati di origine agricola (L.R. 29 dicembre 2000, n. 61)». D.P.G.R. 19 maggio 2008, n. 8. (B.U. 22 maggio 2008, n. 21)

TOSCANA

Modifiche alla l.r. 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112). L.R. 21 febbraio 2008, n. 11. (B.U. 27 febbraio 2008, n. 6)

LIBRI

Le valutazioni ambientali VIA - VAS - AIA/IPPC, di ANTONINO CIMELLARO, MASSIMO BUSÀ, collana *I codici dell'ambiente*, Dei, Roma, 2008, pp. 383, € 34,00.

Acque e difesa del suolo, di PIERO TAMBURINI, MICHELE ARGANINI, collana *I codici dell'ambiente*, Dei, Roma, 2008, pp. 418, € 36,00.

Rifiuti e bonifica dei siti inquinati, di CONCETTA IRENZE, PAOLO COSTANTINO, collana *I codici dell'ambiente*, Dei, Roma, 2008, pp. 439, € 36,00.

Aria ed emissioni in atmosfera, di ANTONINO CIMELLARO, RENATA MAGLI, collana *I codici dell'ambiente*, Dei, Roma, 2008, pp. 503, € 38,00.

La produzione normativa sui problemi legati alla tutela ambientale ha avuto negli anni più recenti una accelerazione che è sotto gli occhi di tutti e le sollecitazioni non hanno risparmiato nessuno. L'opinione pubblica è largamente focalizzata sulla protezione dell'ambiente e la percepisce, giustamente, anche e soprattutto come funzione di equilibrio sociale, e, d'altro canto, la sua crucialità è balzata al centro delle preoccupazioni istituzionali, statali, regionali, internazionali, comunitarie, attraverso molte disposizioni di prevenzione dell'inquinamento, di tutela del paesaggio e di regolazione dell'uso del territorio.

Dunque, da un lato, l'autonomia scientifica del diritto dell'ambiente era destinata a crescere, così come, dall'altro lato, aumentata è però la difficoltà, di chi voglia porsi come *eco giurista*, di apprenderlo e padroneggiarlo con una visione davvero organica.

In questa ottica, l'iniziativa di dar vita ad una collana, composta da singoli codici dei settori e delle materie, invero distinte, ricomprese nel c.d. «Testo Unico o anche Codice dell'ambiente» di cui al d.lgs. 152/2006, merita il favore degli operatori e degli interpreti. Essa risponde infatti ad un desiderio più volte espresso da chi opera nei predetti settori e che trova altresì riscontro nella dottrina che contesta il tentativo di unificare il c.d. «diritto» dell'ambiente in unica raccolta *collettanea*, cosa normalmente sconsigliabile nel mondo del diritto.

Chi, invece, conosce l'estrema frammentazione delle fonti di ognuno degli ambiti (impatti ambientali, acque e difesa suolo, rifiuti, etc.) interessati dal d.lgs. 152/2006, sa quanto sia utile organizzare il «sapere» specifico di essi (normativo, giurisprudenziale e/o della prassi amministrativa) per averne, almeno nelle fasi iniziali di ogni approccio, una prima e, per quanto possibile, esauriente traccia orientativa. E quale miglior occasione di quella che si presenta con la ripartizione operata dagli Autori al fine sopraindicato?

Ed è altresì apprezzabile la decisione di cominciare l'*excursus* con la normativa comunitaria, sulla cui base si sono formate, a volte faticosamente, le normative nazionali e segnatamente quella italiana, dopo i continui richiami della giurisprudenza. Di notevole utilità, poi, il contestuale supporto della prima giurisprudenza e della prassi amministrativa che tanto aiutano l'operatore e l'interprete a districarsi nel groviglio delle singole concrete situazioni.

Pregevole, infine, in un'epoca di eccessi editoriali, la misura con la quale gli Autori, assecondati dall'Editore, si sono accinti all'operazione in commento dalla quale, per le predette ragioni, si può trarre un buon viatico per coloro che dovessero procedere nell'approfondimento di singole problematiche.

Alessandro Savini

Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio, T. AUTIERI, M. DE PAOLIS, M.V. LUMETTI, S. ROSSI, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2007, pp. 655, € 58,00.

Il presente Commentario ci fornisce un importantissimo ausilio al nuovo modo di intendere i beni culturali e del paesaggio, nella loro

più ampia accezione di beni non da sfruttare ma da valorizzare, oltretutto, ovviamente, e prima ancora, da tutelare.

Gli Autori, infatti, si occupano, da un lato, degli aspetti relativi al rinnovamento dei beni culturali, visti nell'ottica della valorizzazione declinata attraverso le misure di protezione e di conservazione; la circolazione in ambito nazionale e sovranazionale; le ricerche; i ritrovamenti; le scoperte; la fruizione dei beni culturali e i principi della loro valorizzazione; l'apparato sanzionatorio.

Dall'altro, i beni del paesaggio sono illustrati (fedelmente allo spirito del «Codice») attraverso la chiave di lettura non solo della tutela, ma anche della loro valorizzazione e individuazione; della pianificazione paesaggistica; del controllo e della gestione; della disciplina sanzionatoria.

Il tutto, sempre con particolare riguardo al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, indispensabile per non incorrere nelle sanzioni amministrative e penali irrogabili ogni volta che sia stato costruito un manufatto edilizio abusivo su terreni vincolati.

Amore di dettaglio viene profuso nell'analisi della sanatoria dei reati paesaggistici (legge n. 308/2004, che ha profondamente innovato il «Codice») e dei due regimi di sanatoria previsti dalla disciplina; del procedimento per la richiesta di sanatoria; del parere di compatibilità paesaggistica; del parere della Sovrintendenza; del sistema punitivo.

Bisogna constatare che la valutazione del «Codice» non si presta a facili, e frequenti, semplificazioni, ma deve essere condotta rispettando la sua complessità e le innovazioni contenute.

Altrettanto sicuramente esso presenta aspetti, generali e specifici, che sollevano dubbi o vere e proprie critiche.

Infine, occorre chiedersi qual'è il sistema verso il quale si sta andando e quali sono le azioni che ne possono sorreggere l'evoluzione in senso positivo.

Le valutazioni conclusive devono essere articolate, dunque, su ognuno di questi aspetti.

Il capillare e sapiente lavoro degli Autori del Commentario al «Codice» fa tutto questo, ponendo in evidenza anche le rilevanti innovazioni introdotte dai d.lgs. nn. 156 e 157 del 2006.

L'opera si pone quindi all'attenzione di tutti gli operatori impegnati in prima persona nella gestione dei beni culturali e del paesaggio: avvocati e magistrati che operano sul piano del contenzioso giudiziario; dirigenti e funzionari pubblici delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali (Comuni, Province, Comunità montane), che sono chiamati ad adottare i provvedimenti amministrativi e a irrogare le sanzioni per la corretta gestione in questa delicata materia.

A questi soggetti, il volume fornisce uno strumento operativo e aggiornato, supportato da un'estesa presenza di precedenti giurisprudenziali mediante i quali (tentare almeno di) risolvere i problemi pratici che si incontrano all'interno dei procedimenti amministrativi con oggetto proprio questi beni.

Mentre scriviamo, c'è da notare che, uscendo il volume a maggio 2007, chiaramente non riporta le odierne modifiche alla Parte terza del «Codice» riguardante il paesaggio: esse muovono dalla considerazione, proprio ribadita dalla Corte costituzionale con la sentenza 7 novembre 2007, n. 367, che il paesaggio è un valore «primario e assoluto», che deve essere tutelato dallo Stato e prevalente rispetto agli altri interessi pubblici in materia di governo e di valorizzazione del territorio.

L'ultima riforma del «Codice» riserva, di conseguenza, ai Sovrintendenti maggiori poteri di tutela del patrimonio ambientale, aumentando il loro potere vincolante sugli interventi nei territori protetti e prevedendo per lo Stato una presenza più forte in sede di pianificazione paesaggistica.

Fulvio Di Dio