

DIRITTO
E
GIURISPRUDENZA
AGRARIA,
ALIMENTARE
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **3**

MARZO 2012 - ANNO XXI

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

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

ISSN 1828-4698

EDIZIONI

TELLUS

DIRETTORE
GIOVANNI GALLONI

VICE DIRETTORI
AMEDEO POSTIGLIONE - ANDREA BALDANZA

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 - ANTONINO CIMELLARO - OSCAR CINQUETTI
ANTONINO CORSARO - FULVIO DI DIO - GIUSEPPE FERRARA - LUCIANA FULCINITI - IGINO GRENDENE - FRANCESCO MAZZA
PATRIZIA MAZZA - MAURIZIO MAZZI - ANTONIO ORLANDO - LORENZA PAOLONI - ALBERTO PIEROBON - NICOLETTA RAUSEO
ILARIA ROMAGNOLI - ANNALISA SACCARDO - FRANCESCO SAVERIO SESTI - ANTONELLA VOLPE

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

SEGRETERIA DI REDAZIONE: SALVATORE ALTIERO

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: RAI A s.r.l. - Via G.B. Impallomeni, 66 - 00166 Roma



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

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2012

Abbonamento annuo versione cartacea € 100,00 - Abbonamento estero € 120,00 - Abbonamento annuo versione *integrale* (cartaceo + *on line*) € 130,00 - Abbonamento estero € 150,00 - Abbonamento annuo versione *on line* € 70,00 - 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).

ASSOCIATO A:

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



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana



CONFINDUSTRIA

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

Altre sentenze di interesse sono reperibili sul sito:
www.rivistadga.it

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

| | |
|---|-----|
| ALBERTO PIEROBON: Il regolamento UE n. 333/2011 e il mercato rovesciato dei rottami metallici (Parte II) | 155 |
| PATRIZIA MAZZA: Le nuove norme per la protezione degli animali da compagnia | 167 |
| MASSIMO NICOLINI: Espropriazione di animali vivi, quote latte e titoli PAC | 172 |
| NOTE A SENTENZA | |
| SILVIA BOLOGNINI: Regime di pagamento unico e controlli <i>in loco</i> : quando una telefonata mette in crisi il sistema | 180 |
| PATRIZIA MAZZA: Sulle deroghe al regime di protezione degli uccelli selvatici | 186 |
| LUIGI CENICOLA: Agevolazioni fiscali a favore delle società di forestazione | 188 |
| ANTONIO ORLANDO: Agevolazioni tributarie ed acquisizione di piccola proprietà per usucapione | 190 |
| EMANUELE GUERRIERI CIACERI: Affitto di fondo rustico: la competenza in caso di contestazioni sulla titolarità dei diritti | 192 |
| FRANCESCO PERFETTI: Possibilità di scelta per il creditore di un adempimento tardivo del debitore nei contratti di durata, anche posteriormente alla domanda di risoluzione ... | 194 |
| ALBERTO ABRAMI: Lo spartiacque fra utilizzazione legnosa del bosco e <i>vulnus</i> al terreno boschivo | 201 |
| ALESSANDRA COVIELLO: Sequestro preventivo e titolarità dell'azienda di smaltimento di rifiuti speciali pericolosi .. | 202 |
| STEFANO MASINI: La logica del precedente, l'arbitrio del giudice e l'inganno del consumatore: ancora sull'origine dell'olio e delle olive | 205 |
| ALBERTO GERMANÒ: Il fine ambientale dei beni civici: elemento di unione e di integrazione fra la legge 1766/1927 sulla liquidazione degli usi civici e l'art. 3 del d.lgs. 97/1994 sul riconoscimento regionale delle comunità titolari di proprietà collettive | 209 |

| | |
|---|-----|
| ANTONINO CIMELLARO: Il nuovo art. 42 <i>bis</i> T.U. espropri e le occupazioni senza titolo. I fatti separati dalle (formali) acquisizioni | 212 |
| ALESSANDRO M. BASSO: Impianti fotovoltaici e diniego di autorizzazione in conferenza dei servizi: difformità ed illegittimità della delibera comunale e del Piano territoriale di coordinamento provinciale | 214 |
| MARIO CARDILLO: Questione di giurisdizione sui canoni per l'utilizzazione di canali consortili | 216 |
| ALFIO GRASSO: Impresa agricola, limiti di edificabilità in zone boschive e decisione poco convincente del T.A.R. Lombardia | 218 |
| VINCENZO PERILLO: Pregiudizialità del nulla-osta paesaggistico in tema di condono edilizio | 220 |

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

| | |
|--|-----|
| Inquinamento idrico - Scarichi di frantoi oleari - Acque di vegetazione - Utilizzazione agronomica - Presupposti - Connessione con l'azienda agricola - Limiti di tollerabilità dei terreni - Difetto di autorizzazione - Reato di scarico di acque reflue industriali - Configurabilità - Fattispecie - Artt. 192, 256, comma 2, d.lgs. n. 152/2006 - Legge n. 574/1996. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 settembre 2011, n. 34758 (M)</i> | 222 |
|--|-----|

AGRICOLTURA E FORESTE

| | |
|--|-----|
| Politica agricola comune - Regimi di aiuti comunitari - Sistema integrato di gestione e di controllo - Regolamento (CE) n. 796/2004 - Fatto di impedire la realizzazione del controllo <i>in loco</i> - Nozione. <i>Corte di giustizia UE, Sez. VII 16 giugno 2011, in causa C-536/09</i> , con nota di S. BOLOGNINI | 178 |
| Politica agricola comune - Regimi di aiuti comunitari - Sistema integrato di gestione e di controllo - Regolamento (CE) n. 796/2004 - Fatto di impedire la realizzazione del controllo <i>in loco</i> - Nozione - Obbligo di informare l'agricoltore del controllo - Esclusione. <i>Corte di giustizia UE, Sez. VII 16 giugno 2011, in causa C-536/09</i> , con nota di S. BOLOGNINI | 178 |

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

| | pag. | | pag. |
|--|------|--|------|
| Politica agricola comune - Regimi di aiuti comunitari - Sistema integrato di gestione e di controllo - Regolamento (CE) n. 796/2004 - Agricoltore che non risiede presso l'azienda - Rappresentante dell'agricoltore - Nozione. <i>Corte di giustizia UE, Sez. VII 16 giugno 2011, in causa C-536/09</i> , con nota di S. BOLOGNINI | 178 | BELLEZZE NATURALI | |
| Politica agricola comune - Regimi di aiuti comunitari - Sistema integrato di gestione e di controllo - Regolamento (CE) n. 796/2004 - Agricoltore che non risiede presso l'azienda - Obbligo di nominare un rappresentante dell'agricoltore - Esclusione. <i>Corte di giustizia UE, Sez. VII 16 giugno 2011, in causa C-536/09</i> , con nota di S. BOLOGNINI | 178 | Paesaggio - Zone sottoposte a vincolo paesaggistico - Nozione di bosco. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 settembre 2011, n. 34752</i> , con nota di A. ABRAMI | 200 |
| Aree agricole - Divieti assoluti di edificazione - Specifica e particolare motivazione. <i>T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 7 luglio 2011, n. 1843</i> , con nota di A. GRASSO ... | 218 | Bellezze paesaggistiche - Condono edilizio - Nulla-osta paesaggistico - Parere negativo - Compromissione interessi paesaggistici - Dimostrazione - Necessità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 13 giugno 2011, n. 5244</i> , con nota di V. PERILLO | 220 |
| Boschi - Presenza del bosco - Esclusione del carattere agricolo dell'area - Inconfigurabilità. <i>T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 7 luglio 2011, n. 1843</i> , con nota di A. GRASSO | 218 | Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo successivo all'edificazione - Condono edilizio - Valutazione compatibilità ambientale - Riferimento al momento della domanda di condono. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 13 giugno 2011, n. 5244</i> , con nota di V. PERILLO | 220 |
| Boschi - Salvaguardia delle aree boschive - Regione Lombardia - Competenza - Province, comunità montane e enti gestori di parchi. <i>T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 7 luglio 2011, n. 1843</i> , con nota di A. GRASSO | 218 | Bellezze paesaggistiche - Condono edilizio - Nulla-osta paesaggistico - Parere negativo - Sanatoria dell'opera - Impossibilità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 13 giugno 2011, n. 5244</i> , con nota di V. PERILLO | 220 |
| AMBIENTE | | Taglio di bosco - Possesso autorizzazione - Danneggiamento ceppaie - Reato - Art. 181, comma 1 bis, lett. b), d.lgs. n. 42/2004 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 settembre 2011, n. 35308 (M)</i> | 222 |
| Impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Pianificazione urbanistica comunale - Limitazioni specifiche alla localizzazione - Determinazione negativa della conferenza di servizi per incompatibilità astratta tra progetto dell'impianto e PTCP - Illegittimità. <i>T.A.R. Toscana, Sez. II 11 ottobre 2011, n. 1473</i> , con nota di A.M. BASSO | 213 | Commissione provinciale per le bellezze naturali - Competenza strutturale e consultiva - Voto del Soprintendente - Sovrapposizione sul controllo di legittimità - Esclusione - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. VI 16 settembre 2011, n. 5163 (M)</i> | 223 |
| Impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Pianificazione urbanistica comunale - L.r. Toscana n. 1/2005, art. 51, comma 3, lett. c) - Piano territoriale di coordinamento - Misure di salvaguardia immediatamente efficaci - Limiti - Singoli progetti - Esclusione. <i>T.A.R. Toscana, Sez. II 11 ottobre 2011, n. 1473</i> , con nota di A.M. BASSO | 213 | Nulla-osta paesaggistico - Annullamento da parte del Soprintendente - Termine - Decorrenza - Dalla ricezione della completa documentazione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 16 settembre 2011, n. 5163 (M)</i> | 223 |
| Impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Pianificazione urbanistica comunale - Limitazioni specifiche alla localizzazione - Illegittimità - Violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e dei principi costituzionali in materia di allocazione delle funzioni normative e amministrative. <i>T.A.R. Toscana, Sez. II 11 ottobre 2011, n. 1473</i> , con nota di A.M. BASSO | 213 | CACCIA E PESCA | |
| Realizzazione manufatti prefabbricati e strada sterrata - Zona sottoposta a vincolo - Contravvenzione di cui all'art. 734 c.p. - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 ottobre 2011, n. 35857 (M)</i> | 222 | Silenzio venatorio - Giornate di silenzio venatorio - Riferimento alla legge regionale. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 settembre 2011, n. 34755 (M)</i> | 222 |
| ANIMALI | | Pesca - Fermo dell'attività - Concessione contributo finanziario - Controversie - Competenza del giudice amministrativo - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. III 5 settembre 2011, n. 5011 (M)</i> | 223 |
| Inadempimento di uno Stato - Conservazione degli uccelli selvatici - Direttiva 79/409/CEE - Deroghe al regime di protezione degli uccelli selvatici. <i>Corte di giustizia UE, Sez. IV 11 novembre 2010, in causa C-164/09</i> , con nota di P. MAZZA | 185 | Pesca - Fermo dell'attività - Concessione contributo finanziario - Misura - Normativa comunitaria - Adozione di «regole diverse» - Facoltà dello Stato - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. III 5 settembre 2011, n. 5011 (M)</i> | 223 |
| Maltrattamento - Per crudeltà - Elemento soggettivo - Dolo specifico. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 luglio 2011, n. 26368 (M)</i> | 222 | CONSORZI | |
| | | Di bonifica - Contributi consortili - Per utilizzazione canali consortili - Determinazione - Procedura negoziale - Controversie - Competenza dell'A.G.O. <i>T.A.R. Umbria, Sez. I 4 agosto 2011, n. 265</i> , con nota di M. CARDILLO | 216 |
| | | Di bonifica - Regione Umbria - Contributi consortili - Per utilizzazione canali consortili - Determinazione - Fonte bilaterale - Sussiste. <i>T.A.R. Umbria, Sez. I 4 agosto 2011, n. 265</i> , con nota di M. CARDILLO | 216 |

| pag. | pag. | |
|---|---|-----|
| CONTRATTI AGRARI | | |
| Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Azione di rilascio di fondo agricolo - Fondamento - Contestazione della sussistenza, in capo alla parte convenuta, del potere di concedere il fondo in affitto a terzi - In base a disposizioni testamentarie oggetto del promosso giudizio pendente dinanzi al giudice ordinario - Competenza delle Sezioni specializzate agrarie - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. VI Civ. 20 gennaio 2011, n. 1334</i> , con nota di E. GUERRIERI CIACERI | 223 | |
| 192 | PRELAZIONE E RISCATTO | |
| Controversie - Disposizioni processuali - Giudizio per morosità - Sanatoria - Istanza dell'affittuario moroso - Inequivocità e finalità di porre fine alla lite nel merito - Necessità - Conseguenze - Istanza formulata alla fine dell'istruttoria e subordinata all'accoglimento della domanda del concedente - Idoneità - Esclusione - Difesa dell'affittuario incompatibile con l'esistenza del contratto di affitto - Concessione del termine di grazia - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 19 gennaio 2010, n. 714</i> , con nota di F. PERFETTI | 221 | |
| 194 | Riscatto - Fondo posto in vendita costituente parte di un blocco immobiliare più ampio - Prelazione e riscatto - Configurabilità - Limiti - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 novembre 2011, n. 24018</i> (M) | 221 |
| Impresa familiare coltivatrice - Singoli componenti - Rappresentanza processuale della famiglia coltivatrice - Litisconsorzio necessario - Esclusione - Limiti - Rappresentanza nell'ambito del rapporto agrario tra concedente e famiglia coltivatrice - Inconfigurabilità con riferimento a pretese di carattere risarcitorio di natura individuale. <i>Cass. Sez. I Civ. 31 ottobre 2011, n. 22631</i> (M) | 221 | |
| 221 | Riscatto - Azione di riscatto dell'affittuario nei confronti del terzo acquirente - Carattere pregiudiziale rispetto all'azione di rilascio del fondo promossa dal terzo acquirente - Configurabilità - Condizioni - Fatti successivi al sorgere del diritto di riscatto - Necessità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. VI Civ. 10 novembre 2011, n. 23411</i> (ord.) (M) | 221 |
| Fallimento ed altre procedure concorsuali - Fallimento - Competenza funzionale - Organi preposti al fallimento - Tribunale fallimentare - Competenza funzionale - Contratto di affitto stipulato dal fallito - Azione di simulazione ed azione revocatoria proposte dal curatore - Competenza - Della Sezione specializzata agraria - Esclusione - Del Tribunale fallimentare - Configurabilità. <i>Cass. Sez. VI ter Civ. 13 ottobre 2011, n. 21196</i> (ord.) (M) | 221 | |
| 221 | PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO | |
| ESPROPRIAZIONE P.P.U. | Prodotti alimentari - Olio extra vergine di oliva Carapelli - Pubblicità ingannevole. <i>Cons. Stato, Sez. VI 23 febbraio 2012, n. 1012</i> , con nota di S. MASINI | 204 |
| Occupazione <i>sine titulo</i> - Realizzazione di opere stradali in maniera abusiva - Restituzione dell'area e risarcimento dei danni. <i>T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 2 novembre 2011, n. 1892</i> , con nota di A. CIMELLARO | 204 | |
| 211 | SANITÀ PUBBLICA | |
| IMPOSTE E TASSE | Rifiuti - Illecita gestione di discarica - Smaltimento di rifiuti pericolosi o tossici differenti da quelli autorizzati - Sequestro - Titolarità dell'azienda e provvedimenti cautelari. <i>Cass. Sez. III Pen. 24 febbraio 2011, n. 7127</i> , con nota di A. COVIELLO | 202 |
| Beneficio della tassazione agevolata - Condizioni. <i>Cass. Sez. V Civ. 18 novembre 2011, n. 24264</i> , con nota di L. CENICOLA | 222 | |
| 187 | Rifiuti - Disciplina - Fanghi da depurazione - Applicabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 ottobre 2011, n. 36096</i> (M) | 222 |
| Beneficio della tassazione agevolata - Condizioni. <i>Cass. Sez. V Civ. 26 ottobre 2011, n. 22217</i> , con nota di L. CENICOLA | 223 | |
| 187 | Rifiuti - Abbandono - Obblighi di rimozione - Responsabilità del proprietario dell'area - Solo in ipotesi di corresponsabilità per colpa o dolo. <i>Cons. Stato, Sez. IV 20 luglio 2011, n. 4406</i> (M) | 223 |
| Disciplina delle agevolazioni tributarie (riforma tributaria del 1972) - Agevolazioni per l'agricoltura - Territori montani - Trasferimento di fondi rustici - Agevolazione prevista dall'art. 9 del d.p.r. n. 601 del 1973 - Applicazione anche ai fondi acquistati per usucapione - Possibilità - Limiti. <i>Cass. Sez. V Civ. 11 marzo 2011, n. 5834</i> , con nota di A. ORLANDO | 207 | |
| 189 | USI CIVICI | |
| Imposta comunale sugli immobili - Terreni agricoli inseriti in aree fabbricabili - Tassazione in base al valore catastale - Solo in caso di coltivazione | Aree gravate da usi civici - Beni paesaggistico-ambientali - Protezione a livello costituzionale - Beni e usi civici come beni ambientali appartenenti, in quanto tali, potenzialmente all'intera collettività dei cittadini. <i>T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I 6 febbraio 2012, n. 174</i> , con nota di A. GERMANÒ | 207 |
| | Beni di uso civico - Mutamento di destinazione d'uso - Utilità ricavabile - Realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica - Utilità astratta - Insufficienza. <i>T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I 6 febbraio 2012, n. 174</i> , con nota di A. GERMANÒ | 207 |
| | MASSIMARIO | |
| | - <i>Giurisprudenza civile</i> | 221 |
| | - <i>Giurisprudenza penale</i> | 222 |
| | - <i>Giurisprudenza amministrativa</i> | 223 |
| | Parte III - PANORAMI | |
| | RASSEGNA DI LEGISLAZIONE | |
| | - <i>dell'Unione europea</i> | 224 |
| | - <i>nazionale</i> | 224 |
| | - <i>regionale</i> | 224 |

Indice cronologico delle decisioni (*)

| Data | Autorità | pagina | Data | Autorità | pagina |
|-----------------|---|--------|------------------|---|--------|
| 2010 | | | <i>AGOSTO</i> | | |
| <i>GENNAIO</i> | | | 4 | T.A.R. Umbria, Sez. I n. 265 | 216 |
| 19 | Cass. Sez. III Civ. n. 714 | 194 | <i>SETTEMBRE</i> | | |
| <i>NOVEMBRE</i> | | | 5 | Cons. Stato, Sez. III n. 5011 (M) | 223 |
| 11 | Corte di giustizia UE, Sez. IV in causa C-164/09 | 185 | 12 | T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV n. 2217 (M) | 223 |
| 2011 | | | 16 | Cons. Stato, Sez. VI n. 5163 (M) | 223 |
| <i>GENNAIO</i> | | | 26 | Cass. Sez. III Pen. n. 34752 | 200 |
| 20 | Cass. Sez. VI Civ. n. 1334 | 192 | 26 | Cass. Sez. III Pen. n. 34755 (M) | 222 |
| <i>FEBBRAIO</i> | | | 26 | Cass. Sez. III Pen. n. 34758 (M) | 222 |
| 24 | Cass. Sez. III Pen. n. 7127 | 202 | 29 | Cass. Sez. III Pen. n. 35308 (M) | 222 |
| <i>MARZO</i> | | | <i>OTTOBRE</i> | | |
| 11 | Cass. Sez. V Civ. n. 5834 | 189 | 4 | Cass. Sez. III Pen. n. 35857 (M) | 222 |
| <i>GIUGNO</i> | | | 5 | Cass. Sez. III Pen. n. 36096 (M) | 222 |
| 13 | T.A.R. Lazio, Sez. II <i>bis</i> n. 5244 | 220 | 11 | T.A.R. Toscana, Sez. II n. 1473 | 213 |
| 16 | Corte di giustizia UE, Sez. VII in causa C-536/09 | 178 | 13 | Cass. Sez. VI <i>ter</i> Civ. n. 21196 (ord.) (M) | 221 |
| <i>LUGLIO</i> | | | 26 | Cass. Sez. V Civ. n. 22217 | 187 |
| 7 | T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II n. 1843 | 218 | 31 | Cass. Sez. I Civ. n. 22631 (M) | 221 |
| 8 | Cass. Sez. III Pen. n. 26368 (M) | 222 | <i>NOVEMBRE</i> | | |
| 20 | Cons. Stato, Sez. IV n. 4406 (M) | 223 | 2 | T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I n. 1892 | 211 |
| | | | 10 | Cass. Sez. VI Civ. n. 23411 (ord.) (M) | 221 |
| | | | 16 | Cass. Sez. III Civ. n. 24018 (M) | 221 |
| | | | 18 | Cass. Sez. V Civ. n. 24264 | 187 |
| | | | 2012 | | |
| | | | <i>FEBBRAIO</i> | | |
| | | | 6 | T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I n. 174 | 207 |
| | | | 23 | Cons. Stato, Sez. VI n. 1012 | 204 |

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

PARTE I - DOTTRINA

Il regolamento UE n. 333/2011 e il mercato rovesciato dei rottami metallici

di ALBERTO PIEROBON

Parte II

10. Le emissioni da lavorazione dei rottami metallici (cenni). - 11. I trattamenti minimali e l'impiantistica intermedia (prime considerazioni). - 12. La disciplina IVA (rinvio). - 13. Le operazioni e le autorizzazioni (semplificate, ordinarie, AIA): prime considerazioni. - 14. Il SGQ e gli oneri per gli interessati: prime considerazioni. - 15. Le materie prime e il riciclaggio fuori da ipocrisie. - 16. Il mercato preferisce il rifiuto? Riflessioni critiche. - 17. La scelta (comoda) del sistema di certificazione (cenni). - 18. Conclusioni.

10. - Le emissioni atmosferiche delle industrie che trattano i rottami metallici assumono indubbio rilievo ambientale, tale da condizionare anche la scelta del materiale e operazioni propedeutiche. Infatti, se il rottame in ingresso di impianto è «sporco», anche le scorie e le polveri di abbattimento dei fumi di un'acciaieria risulteranno essere più contaminate (1).

Gli inquinanti si originano perché il rottame impiegato è contaminato da grassi, oli, vernici, plastiche, gomme e altro, in quanto gli scarti ferrosi utilizzati nella produzione provengono, per la maggior parte, da impianti di trattamento e di recupero dei rifiuti, dai raccoglitori di rottami, dagli impianti di cernita di rifiuti, e così via.

L'APAT (ora ISPRA) ha segnalato che «le diossine prodotte da questo tipo di sorgenti sono dovute sia alla tipologia di combustibili bruciati nei forni per ottenere temperature sufficientemente alte da fondere i metalli che alle materie immesse nel forno metallurgico: la carica e il combustibile. Quanto al combustibile, la responsabilità di possibili formazioni di diossine possono essere circoscritte in modo relativamente semplice individuando la presenza di frazioni aromatiche, residui pesanti suscettibili di *cracking*, ecc. Per ciò che riguarda la carica, tutti i processi di rifusione di rottami non ferrosi e ferrosi possono potenzialmente dar luogo ad emissioni di diossine per la presenza di plastiche, oli, varie sostanze chimiche e PCB presenti nei componenti elettrici vecchi» (2).

Molti esperti, dal punto di vista pratico, considerano il forno fusorio come uno smaltitore di rifiuti speciali e, al contempo, un distillatore dove i composti (soprattutto quelli a bassa temperatura di fusione) finiscono nei fumi. Ma rimane il problema dei limiti di emissione.

In effetti nell'attività di abbattimento delle emissioni e di controllo, sembra mancare una conoscenza dell'effettivo

contenuto di inquinanti posseduti dai rottami metallici posti in forno, ovvero dal mancato sviluppo di efficaci metodi di prevenzione delle emissioni nocive basati su modelli che replicano le condizioni effettive di fusione piuttosto che quelle teoriche, le quali poggiano sul fatto che i rottami da fondere si presumono essere corrispondenti alle previsioni normative riguardanti il contenuto di sostanze estranee (cioè col riferimento ai rottami per così dire «puliti»).

Molte autorizzazioni (financo AIA) di impianti di acciaieria segnalano una vaghezza scientifica, opinabili espedienti quali il conio di parametri di accettabilità/respingimento parziale dei carichi in presenza di non definite sostanze estranee, ecc.

Nella gestazione della disciplina poi sfociata nel regolamento UE n. 333/2011, sembra fosse stato inizialmente previsto che i rottami rimanessero rifiuti, perché altrimenti si temeva che i limiti di emissione delle diossine dei camini sarebbero passati dai 0,1 ng/Nm³ ai 0,5 ng/Nm³ [che derivavano dalle BAT (3) *post* 2005, si vedano ora le BREF (4)]. Sembra però che si voglia comunque, anche in presenza di un trattamento di non rifiuti, arrivare a questo più stringente limite applicabile ai rifiuti. Occorre tenere presente che rispetto a quelli riportati nei BREF vanno comunque applicati i limiti stabiliti nell'AIA.

Inoltre, sempre per ottimizzare i processi e ridurre la produzione di prodotti tossici, si ricorre al preriscaldamento del rottame (anche con l'utilizzo del calore latente dei fumi), integrando i sistemi post-combustione dei fumi (5).

11. - Ricordiamo come per la dir. CE del Parlamento europeo e del Consiglio 19 novembre 2008, n. 2008/98, relativa ai rifiuti (e che abroga alcune direttive), come anche per il Codice ambientale nella versione *post* cit. d.lgs.

(1) È una questione risaputa, già alla fine degli anni '70, un fine urbanista come K. LYNCH, *op. cit.*, 104, osservava che «Produrre acciaio con un miscuglio di rottami puliti significa un minore consumo di energia, un minore inquinamento idrico, una minor domanda di minerale grezzo e una minore emissione di acido solfidrico nell'aria».

(2) APAT, *Diossine furani e PCB*, Roma, febbraio 2006, 26.

(3) *Best Available Technology*, migliori tecnologie disponibili.

(4) I BREF (*BAT Reference document* o *Best Available Techniques Reference Document on Energy Efficiency*) sono documenti europei di riferimento che riportano le migliori tecniche disponibili nei diversi settori industriali. I documenti BREF sono disponibili al link <http://eippcb.jrc.es/reference/>. I BREF di Siviglia non hanno approfondito recentemente la questione dei limiti atmosferici delle industrie siderurgiche perché davano per assodato che questi limiti non venissero rimaneggiati.

(5) Per l'incompleta combustione, per la presenza di plastiche o di altro materiale che forma prodotti tossici, etc.

n. 205/2010, il riutilizzo (6) sia «dentro» la prevenzione (7) (cioè dentro il mondo dei beni, non dei rifiuti).

Un buon segnalatore di un confine (peraltro un pò incerto) è costituito dalla novità della «preparazione per il riutilizzo» (8) dove siamo ancora entro il territorio dei rifiuti, poiché si tratta di operazione di recupero, e quindi di trattamento (9).

Per cui i beni non richiedono, diversamente dai rifiuti, un trattamento, bensì altre operazioni non qualificabili come «pretrattamento», posto che le «operazioni preliminari» – precedenti sia il recupero che lo smaltimento, di cui alle note inserite nelle voci D13 dell'allegato B (operazioni di smaltimento) (10) e R12 dell'allegato C (operazioni di recupero) (11) – espressamente includono il «pretrattamento» che quindi si riferisce ai rifiuti. Quale è allora il pretrattamento del materiale raccolto come rottame?

Solitamente il rottame, come rifiuto, viene triturato in appositi impianti, dove i vari componenti vengono separati (12) utilizzando magneti, metodi di flottazione, aria e manualmente.

Mediante presse, i pezzi vengono compattati per facilitarne (e ottimizzarne) il trasporto. Si tratta di operazioni preliminari (R12) che riguardano la preparazione del rottame nelle fasi di: frantumazione, cesoiatura, vagliatura, pressatura, taglio (13).

Anche l'acciaieria (R4) potrebbe effettuare (come solitamente avviene) delle operazioni preliminari, quali: lo scarico del rottame dagli autocarri o dai vagoni; la pulizia dei vagoni; la selezione e la cernita; la messa a parco; il confezionamento della cesta; la pressatura della cesta e l'approvvigionamento dei materiali ausiliari (materiali di consumo e refrattari).

La materia prima è qui costituita da rottame ferroso, derivante principalmente dal post-consumo e da lavorazioni industriali, nonché da riciclo interno all'acciaieria (spuntature, prodotti e semilavorati non conformi).

Come visto il rottame subisce in arrivo delle operazioni di preparazione, ma queste, ovviamente, dipendono dalla tipologia del rottame. Ove trattasi di rottame eterogeneo (automobilistico, demolizione, etc.) si effettuano: la cesoiatura del rottame pesante e voluminoso; la pressatura in pacchi per le frazioni voluminose (specialmente per forniture e sfridi di lamierino); la frantumazione delle frazioni eterogenee e di diversa pezzatura. Le prime due operazioni concernono solo le dimensioni del rottame.

Ulteriori operazioni possono richiedersi, come la cerni-

ta per togliere il materiale non ferroso (rame, piombo, stagno, ottone, alluminio), oppure la separazione magnetica, ad aria, a umido.

Invece, il rottame «nuovo» è solitamente più omogeneo, trattandosi di sfridi di lavorazione, scarti di semilavorati difettosi o fuori *standard*.

Per quanto riguarda gli imballaggi di acciaio i processi di lavorazione e di valorizzazione che essi possono subire prima di essere conferiti agli impianti finali sono (14):

- processo di destagnazione, per separare lo stagno (prima ancora depurando il materiale da elementi estranei: inerti, frazioni organiche, etc.);
- processo di frantumazione, che si basa principalmente sulla triturazione (e riduzione volumetrica) e vagliatura/deferrizzazione del materiale trattato;
- processo di riduzione volumetrica, cioè pressatura del materiale.

È importante ricordare che il «trattamento preliminare» conserva *ex art.* 188 del Codice ambientale la cosiddetta «catena di responsabilità» della gestione dei rifiuti, in capo a tutti i soggetti (salvo espresse deroghe) fino al termine (inteso come definitività) delle operazioni di trattamento.

Ricordiamo che il «trattamento» inteso in senso gestionale (disciplina rifiuti), riguarda quel processo che muta la identità del materiale, ovvero la sua struttura e costituzione chimico-fisica. Altre sono infatti le operazioni cosiddette «minimali» (trattamenti preliminari) cioè le operazioni che non modificano in senso chimico-fisico il materiale. In questo ultimo caso il materiale non necessita di ulteriori lavorazioni per il suo utilizzo o per la sua qualificazione come un *EoW*, cioè un «fuori rifiuto» (15).

Più generalmente, la questione che si pone è apparentemente terminologica, e cioè se il trattamento preliminare riguarda i trattamenti necessari per rendere il rifiuto utilizzabile come MPS ovvero per l'effettivo utilizzo finale. E qui ritornano le consuete analisi caso per caso, secondo tipologia di materiale, processistica alla quale è sottoposto (prima, durante e dopo), ampliando l'orizzonte valutativo oltre i confini del rifiuto, per poi ritornarvi per capire se si abbia (o meno) sconfinato. Inoltre, altra questione incandescente, riguarda la identificazione-elencazione (termine improprio, per quanto sin qui si è cercato di illustrare) dei trattamenti ammessi nella nozione di normale pratica industriale (16).

(6) All'art. 183, comma 1, lett. *n*), la definizione di «riutilizzo» è di «qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti».

(7) Art. 3, comma 12 della direttiva CE n. 2008/98 «il riutilizzo dei prodotti (art. 11 è con riciclaggio, *n.d.a.*) o l'estensione del loro ciclo di vita» per esempio, come vedremo, tramite le riparazioni. Per l'art. 183, comma 1, lett. *m*): la «prevenzione» consiste nelle «misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto (...)».

(8) L'art. 3, par. 16 della direttiva CE n. 2008/98 indica nella preparazione per il riutilizzo «le operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento», mentre le operazioni preliminari allo smaltimento o al recupero sono evincibili nelle voci D13 dell'allegato I, e R13 dell'allegato II. Per l'art. 183, comma 1, lett. *q*) le preparazioni per il riutilizzo sono «le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento».

(9) Per l'art. 183, comma 1, lett. *s*) il «trattamento» consiste nelle «operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento». Si avverte come la Conferenza unificata nel parere rep. 71/CU del 29 luglio 2010 sullo schema del decreto legislativo chiedeva, tra altro, di sostituire la parola «trattamento» con «ciclo» in diverse parti dell'art. 179 (riportando il parere favorevole del MATTM).

(10) La voce D13 riguarda il «Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D1 a D12», la nota prevede che «In

manca di un altro codice D appropriato, può comprendere le operazioni preliminari precedenti allo smaltimento, incluso il *pretrattamento come, tra l'altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pelletizzazione, l'essiccazione, la triturazione, il condizionamento o la separazione* prima di una delle operazioni indicate da D1 a D12».

(11) La voce R12 riguarda lo «Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11» e la nota ivi inserita prevede che «In mancanza di un altro codice R appropriato, può comprendere le operazioni preliminari precedenti al recupero, incluso il *pretrattamento come, tra l'altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pelletizzazione, l'essiccazione, la triturazione, il condizionamento, il ricondizionamento, la separazione, il raggruppamento* prima di una delle operazioni indicate da R1 a R11».

(12) Possono effettuarsi delle analisi chimiche per suddividere in modo omogeneo i rifiuti di acciaio.

(13) Anche su questi aspetti si veda la lettura fiscale (IVA) di cui al par. 12 del presente scritto.

(14) N. CASSINELLI - R. DEL DURO, *op. cit.*, 143.

(15) Per esempio, con la nozione della «normale pratica industriale», nel caso dei residui che sono immediatamente utilizzabili tal quali. Cfr. V. PAONE, *I sottoprodotti e la normale pratica industriale: una questione spinosa* (nota a Cass. n. 16727/2011), in *Ambiente & Sviluppo*, 2011, 11, 911; M.G. BOCCIA, *Nozione di «recupero»: fine del dilemma «recupero completo» verso «trattamenti preliminari»*, *ivi*, 2011, 8-9, 719.

(16) Sulla «normale pratica industriale» si veda una nostra prima proposta contenuta negli scritti: *Tra prodotti, materie prime secondarie e rifiuti (in particolare la «preparazione per il riutilizzo»)*, in questa Riv., 2011, 98.

E, quindi, per quanto riguarda i rottami, la separazione intesa come selezione è considerata come una operazione di trattamento? Oppure essa rientra nei cosiddetti trattamenti preliminari? Le operazioni di selezione, cernita, frantumazione ed adeguamento volumetrico dei rottami metallici sono una operazione di recupero o meno? Le trasformazioni preliminari quando, a che condizioni, possono corrispondere alla attività di recupero completo?

Proviamo, quindi, a calare il glossario testé indicato nella pratica, andando al concreto della gestione e del mercato. L'utilizzo di una pressa in un impianto non equivale certo ad una selezione, mentre alcuni impianti dispongono invece di lettori ottici, separatori idraulici, magnetici, etc.

Come si è già evidenziato, il settore dell'impiantistica intermedia è composto da tanti piccoli produttori, con diversificazione tipologica e per qualità del materiale; è con queste «lenti» che occorre comprendere la gestione e il mercato (più per come rappresentata e/o autorizzata, per quanto effettivamente svolta o imposta dalle leggi di mercato).

Nel regime semplificato la pressa non viene imposta, mentre l'autorizzazione ordinaria contempla (anche) questa attrezzatura.

Ecco, quindi, che dagli impianti finali (dal loro fabbisogno quali-quantitativo di *input*) si richiede, anzi, in un certo senso si condiziona, una certa organizzazione (dove talvolta gli impianti finali fanno capolino tra soggetti commerciali, società di comodo, intermediari e altri) cioè occorre una impiantistica «intermedia» per «preparare» il materiale (*output*) verso gli impianti finali. Si badi come questo materiale (*output*) non corrisponde automaticamente a quanto è entrato (*input*) all'impianto intermedio, dovendo esso fluire intonarsi quali-quantitativamente all'*input* desiderato e/o voluto dagli impianti finali.

L'impiantistica cosiddetta «intermedia» diventa, infatti, una fase importantissima della filiera del rottame (e del suo mercato), sotto vari aspetti.

Tornando al trattamento effettuato nell'impiantistica intermedia, chi acquisisce delle pezzature per così dire «grosse», cerca sempre di ottimizzare il volume del medesimo materiale per conferirgli all'impianto, proprio perché nella cesta, ma soprattutto nel forno di fusione, è più conveniente inserire del materiale preliminarmente lavorato

[talvolta anche solo frantumato (17)], per ottimizzare gli spazi, evitare la dispersione termica, massimizzare la gestione, etc.

Spesso, dopo il primo adeguamento volumetrico e dimensionale (per esempio riducendo il materiale ad una certa soglia millimetrica), viene effettuata una frantumazione per togliere l'impurezza al materiale (le parti inerti che non conducono energia e quindi aumentano il consumo della stessa e il polverino, etc.) (18), che quindi viene considerato recuperabile, per poi essere inviato (come rifiuto) all'impianto finale.

Più in generale, i rifiuti vengono considerati idonei per il recupero in forni fusori «solo se «liberi da» eventuale presenza di sostanze e/o materiali indesiderati» (19).

Come notato, tutti questi pretrattamenti servono a migliorare il materiale, eliminando impurità ed inquinanti.

Il rottame meno inquinato commercialmente vale di più, perché l'acciaio verrà prodotto utilizzando una minor quantità di calce (che ingloba le impurezze dell'acciaio), dolomite e fondenti, migliorandone la qualità. Al contempo, meno il rottame è inquinato meno esso produce scorie e polveri, migliorando la resa energetica e metallica.

Nell'impiantistica spesso si ricorre allo «addensatore» piuttosto che al frantumatore, poiché il rifiuto che esce dal frantumatore è un CER 19.10, non il «generico» CER 19.12.12 da addensatore, per cui la scelta dell'addensatore (nella impiantistica intermedia) «apre» la collocazione di mercato e impiantistica del medesimo rifiuto. Sintomatica, a noi pare, è la differenza che si riscontra tra l'esportazione di *fluff* e materiale CER 19.12.12. Chi ha esperienza del settore sa che con questo espediente cambia molto, risolvendosi molti problemi di collocazione (destinazione) dei rifiuti, poiché il rifiuto CER 19.12.12 seppur possa peccare per la sua genericità, allo stesso tempo brilla commercialmente, essendo richiesto sul mercato da molti soggetti, ecco quindi perché è conveniente disporre di questa «etichetta» di rifiuto [e di rappresentare l'utilizzo di un addensatore piuttosto che di una pressa (20)].

Riguardo ai minerali di ferro, essi invece, vanno prima avviati a lavorazioni intermedie (omogeneizzazione, sintesi, pelletizzazione) onde predisporre una miscela ottimale dal punto di vista delle caratteristiche chimico-fisiche per l'impiego nell'altoforno.

(17) Se inseriamo, per esempio, una lastra dentro la cella di fusione, si occupa un volume non ottimizzato, a maggior ragione ove questa lastra caricata/inserita con la gru si pone di traverso, lasciando uno spazio sotto di essa. Si tratta di una ipotesi tecnica, raramente riscontrabile nella pratica.

(18) Nella prassi si riscontra l'esistenza di polverino dovuto a sfregatura col fondo dei carri merci dei treni. In proposito vedasi oltre.

(19) Cfr. la d.g.r. Lombardia 28 settembre 2009, n. 8/10222, cit., che si rifà alla sua appendice «A». Il provvedimento opportunamente precisa (in due distinte note) riguardo alla modalità di accettazione e gestione (punto 3.2.) degli impianti di trattamento preliminare alla fusione, che «Il termine «libero da» si differenzia dal termine «assenza di» in quanto non è inteso come preclusivo della possibile presenza *non intenzionale e inevitabile* di sostanze e/o materiali estranei derivanti dal ciclo di vita del rifiuto. In particolare si intende per:

- *non intenzionale*: non è mai ammessa la possibilità di aggiungere al rottame ferroso e non ferroso altri rifiuti che in tale modo verrebbero smaltiti non correttamente, ed in quanto gli stessi si devono presentare come normalmente decadenti dal ciclo produttivo;

- *inevitabile*: la presenza di materiali che in ragione dei processi di produzione del rifiuto possono risultare normalmente adesi o dispersi nel rottame ferroso e non ferroso.

Riguardo agli impianti di recupero di rifiuti, modalità di accettazione e di gestione (punto 4.2.) «Il termine «libero da» si differenzia dal termine «assenza di» in quanto non è inteso come preclusivo della possibile presenza *non intenzionale e inevitabile* di sostanze e/o materiali estranei derivanti dal ciclo di vita dell'acciaio e/o dalle attività di preparazione della particolare classe di rottame. È evidente che la verifica visiva della presenza nella parte superiore del carico di sostanze e/o materiali di cui all'appendice A in forma *palese, separata* e pertanto *significativa* costituisce il presupposto per poter escludere che tali presenze siano da conside-

rarsi trascurabili od inevitabili o addirittura non intenzionali e pertanto rappresenta di per sé condizione sufficiente per la non conformità del carico, che va di conseguenza respinto.

In particolare si intende per:

- *non intenzionale*: non è mai ammessa la possibilità di aggiungere al rottame ferroso e non ferroso altri rifiuti che in tale modo verrebbero smaltiti non correttamente, ed in quanto gli stessi si devono presentare come normalmente decadenti dal ciclo produttivo. Peraltro è necessario chiarire che alcune operazioni di trattamento preliminare del rottame possono comportare una contaminazione dello stesso, legata alla presenza di materiali indesiderati: è il caso ad esempio di un trattamento di frantumazione e separazione dei veicoli; la possibile presenza di contaminanti indesiderati, quali ad esempio l'olio residuale dopo svuotamento ovvero grassi di lubrificazione, durante la frantumazione possono disperdersi nell'intera massa di rottame. È evidente che tale dispersione di contaminanti non si configura come intenzionale ma piuttosto come *inevitabile*;

- *inevitabile*: la presenza di materiali che in ragione dei processi di trattamento possono risultare normalmente adesi o dispersi nel rottame ferroso e non ferroso in relazione ai limiti tecnologici dei processi di trattamento del rottame (riprendendo l'esempio della frantumazione di veicoli è il caso di pezzi di gomma, plastica, cavi elettrici, residui che la frantumazione e il successivo processo di separazione non è in grado di asportare completamente).

(20) Difficilmente i controllori si spingono a valutare questi aspetti e discernere tra attrezzatura e attrezzatura, considerandone i benefici. Molti purtroppo si fermano solo all'apparenza o alla superficie: al metro per misurare la pezzatura (norme CECA); alla verifica delle carte (formulari, registri, contratti); alla verifica del deposito con le canalette per l'intercettazione dell'acqua, e alla copertura per riparo da agenti atmosferici, alle previsioni autorizzative che vengono spuntate come una sorta di *check list*, non ad una ricostruzione fatta con esperienza sul campo.

Insomma il trattamento minimale, meglio le operazioni minimali (R12) in realtà sono funzionali allo R4. Anche qui le ipotesi sono diverse, giova quindi formularle attraverso degli esempi:

a) la raccolta mista di rottame viene captata dall'impianto intermedio che effettua solo un adeguamento volumetrico (per ottimizzare il trasporto), accumulandolo per portarlo all'acciaieria. Quasi tutti gli impianti finali sono ad arco elettrico, per cui quando il rottame inizia a fondersi, se esso è voluminoso (cioè non frantumato, non in pezzi ridotti) spostandosi verso il basso rischia di danneggiare l'anodo (al di là delle questioni dianzi citate sull'ottimizzazione energetica, dei fumi, etc.);

b) gli intermediari o le società di comodo o commerciali ritirano il materiale e lo portano poi all'acciaieria preoccupandosi, per quanto basti, del trattamento. Stiamo dicendo che, poiché questi soggetti spesso servono per trattenere nella propria «pancia» costi altrui o guadagni (a seconda) in *feed-back* con il riconoscimento di un corrispettivo di acquisto (invero modesto) ai parcellizzati produttori di rottami, il prezzo di vendita del rottame da questa fase all'impianto finale può venire «gonfiato» ad arte, spesso occultando il riciclaggio di rottame in «nero» e pure di denaro in «nero», comunque con un sapiente dosaggio tra freno/acceleratore fiscale (a seconda degli scenari che si prefigurano);

c) l'impianto intermedio svolge le operazioni preliminari R12: se l'impianto è in regime semplificato escono MPS, se l'impianto è stato autorizzato (in ordinaria) abbiamo *EoW* (sempre che l'impianto finale non trovi più comodo continuare ad accettare rifiuti), se l'impianto è in AIA abbiamo *EoW*. Per questo le Regioni con proprie circolari o decreti stanno colmando il «vuoto» della semplificata nell'articolato *puzzle* normativo.

12. - (21). Un altro aspetto, solitamente non evidenziato sull'impatto del regolamento, riguarda la disciplina applicativa dell'IVA che rimane, nella lettura, ferma ai rottami (col sistema del c.d. *reverse charge*), mentre il regime cambia ove i rottami siano stati trasformati in materie prime secondarie o *EoW*.

Più precisamente, il problema è che ora i rottami si distinguono in rottami-rifiuti e rottami-*EoW*. Solo alla prima categoria sembra applicabile il meccanismo del *reverse charge*.

Se però si approfondisce la questione, rimane a nostro avviso controversa la problematica delle lavorazioni che non trasformano i rottami (che rimangono rifiuti).

Siccome la disciplina fiscale ricalcava vecchie operazioni, a noi pare che occorra rileggere la normativa *de qua* «aprendo» a quanto è sin qui cambiato nella materia dei rifiuti (per esempio, con l'avvento del regolamento UE n. 333/2011).

Ecco quindi che, se tempo fa la trasposizione delle lavorazioni poteva avvenire senza troppi patemi d'animo tra disciplina rifiuti e disciplina fiscale, ora l'aliquota ridotta prevista per le cessioni aventi ad oggetto beni «ripuliti, selezionati, tagliati, compattati, lingottati, o sottoposti ad altri trattamenti atti a facilitarne l'utilizzazione, il trasporto, lo stoccaggio, senza modificarne la natura» ex art. 74 d.p.r. n. 633/1972, come modificato dall'art. 35 del d.l. n. 269/2003, richiede un altro «filtro» interpretativo.

Parimenti, da rivedere (se non erroneo) è l'orientamento ministeriale circa il soggetto proprietario dei rottami (rici-

clatore, consorzio di filiera CONAI), in connessione con le operazioni di cernita, di pulitura, di selezione, di taglio, di compattamento, e di macinazione (per plastica), operazioni atte a facilitarne l'utilizzazione, il trasporto e lo stoccaggio, ma senza modificarne la natura.

L'oggetto riguarda i rottami [nuovi (22) e vecchi (23)], i cascami ed avanzi di metalli ferrosi, di carta da macero, di stracci, etc., cioè di materiali che sono qualificabili come rifiuti, ma anche il semilavorato (che rimane però rifiuto), per esempio l'alluminio greggio, anche in lega, le graniglie di ferro o di acciaio, ecc.

Sintomatico è l'esempio del «pronto al forno» che diventa idoneo all'utilizzo dopo aver subito le operazioni propeudetiche acciò necessarie... con la rifusione (cambio di natura merceologica) (24); qui si esce dal perimetro dell'art. 74, perché l'art. 74 a noi pare essere confinato dentro il territorio del trattamento, dove i prodotti lavorati rimangono qualificati come «rottami», mentre col regolamento le cose possono cambiare, eccome.

Ricordiamo come fiscalmente parlando la qualificazione di rottame è di un rifiuto, ovvero di un «bene che in assoluto non è utilizzabile rispetto alla sua primitiva destinazione se non attraverso una fase di lavorazione e trasformazione» (così la risoluzione ministeriale n. 454/E), però le lavorazioni sono espressamente quelle del comma 7, del citato art. 74 «ripulitura, selezione, compattamento, lingottamento, ecc.». Come si nota siamo in due mondi diversi (fiscale e ambientale).

Sull'utilizzo della impiantistica e dei soggetti intermedi (intermediari, commercianti, società di comodo, ecc.), anche nel settore dei rottami metallici, nel rapporto con la strumentazione fiscale e le alchimie contabili, si rinvia ad un prossimo nostro approfondimento.

13. - Per quanto riguarda le autorizzazioni, ovvero le semplificate, le ordinarie e le AIA, non è pacifico che dagli impianti in regime semplificato escano MPS.

Per esempio, guardando al d.m. 5 febbraio 1998, punto 5.1., rifiuti derivanti da demolizioni di veicoli (in pratica da frantumazione), quello che decade dal trattamento non è da considerarsi quale MPS, così nelle acciaierie vanno inviati rifiuti, non le MPS.

Si veda anche la differenza tra il punto 5.1.3. del citato decreto ministeriale dove indicando la messa in riserva non possiamo che avere rifiuti e il punto 3.1.3. dove, invece (confermando la lettura appena datane), si indica la messa in riserva, ma di MPS (punti 3.1.1. e 3.1.2.: produzione) cioè non di rifiuti.

Se si dispone di *proler* (rottame ferroso decadente dal processo di trattamento che presenta un elevato grado di pulizia e una ridotta pezzatura) contenente acciai legati, e non legati, che vengono fusi in un forno ambientalmente parlando non cambia nulla rispetto agli acciai legati che sono da considerarsi (come vedremo di seguito) dei rifiuti.

Il punto è che il peccato originale sta nel d.m. 5 febbraio 1998, che è stato, perlopiù, confezionato dalle *lobbies*, nonostante l'ottimo lavoro svolto dal Ministero dell'ambiente al riguardo.

Un altro esempio di gestione dove non si esita nella produzione di MPS è costituito dalle terre e rocce da scavo (punto 7.31. del citato decreto ministeriale). Qui infatti si prevede l'utilizzo di un rifiuto (R5) non di una MPS (25).

(21) L'argomento, considerato l'interesse e la complessità casistica, verrà sviluppato in uno scritto monotematico.

(22) Es. scarti da lavorazione.

(23) Da raccolta rifiuti.

(24) Per la risoluzione 1° dicembre 2008, n. 454/E il prodotto ottenuto dalla ripulitura, selezione, compattamento e macinazione «è qualificabile

anche come «pronto al forno», in quanto non risulta modificato, mantenendo a tutti gli effetti la caratteristica di un bene non più utilizzabile secondo l'originaria destinazione se non dopo essere stato sottoposto a successive lavorazioni».

(25) Per farci capire la terra e roccia da scavo, in gestione semplificata, viene scaricata e utilizzata come rifiuto (compatibile) nella realizzazione di una strada.

In effetti, la tipologia di rifiuti di cui al punto 7.2. del citato decreto ministeriale è spesso di pezzatura già idonea al suo utilizzo diretto nel ciclo industriale di produzione di conglomerati cementizi e simili. Però va detto che si sconoano casi pratici di recupero di cui al punto 7.2.

Pertanto, l'attività di recupero di cui sopra (R5) viene estesa al processo stesso di riutilizzo e non limitata alla sola eventuale lavorazione del materiale prima della sua immisione nel ciclo produttivo.

È un po' come il caso del recupero in R5 del fresato di asfalto (punto 7.6. del citato decreto ministeriale) che può venire utilizzato «tal quale» nell'impianto per la produzione di conglomerato bituminoso.

In ogni caso, l'aver specificatamente incluso i residui di lavorazione di materiali lapidei nella categoria delle terre e rocce da scavo andrà di fatto a «cancellare» questa tipologia di recupero di rifiuti, che probabilmente rimarrà presente solo a livello normativo.

Il fatto di «confessare» che un rifiuto non può venire recuperato, ma può essere tal quale utilizzato, però lasciandolo etichettato come rifiuto sembra essere una eccezione alla regola delle classi/categorie (inclusive/esclusive) per le quali le scansioni logiche sono bene-rifiuto-recupero-bene (26), bene-rifiuto-smaltimento oppure bene-rifiuto (abbandonato). Qui infatti abbiamo la «follia» (27) del bene-rifiuto-utilizzo, con un cortocircuito al quale per darsi soluzione occorrerebbe mettere in discussione le classi e categorie di cui ci circondiamo nel mondo giuridico e non (28).

Ritornando alla tipologia 3.1., essa prevede tre operazioni possibili:

- a) il recupero diretto in impianti metallurgici (R4);
- b) il recupero diretto nell'industria chimica (R4);
- c) la messa in riserva (R13) per la produzione di materia prima secondaria per l'industria metallurgica mediante selezione eventuale, trattamento a secco o a umido per l'eliminazione di materiali e/o sostanze estranee in conformità alle seguenti caratteristiche (R4): oli e grassi < 0,1 per cento in peso, PCB e PCT < 25 ppb, inerti, metalli non ferrosi, plastiche, altri materiali indesiderati max 1 per cento in peso come somma totale, solventi organici < 0,1 per cento in peso; polveri con granulometria < 10 µ non superiori al 10 per cento in peso delle polveri totali; non radioattivo ai sensi del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 230; non devono essere presenti contenitori chiusi o non sufficientemente aperti, né materiali pericolosi e/o esplosivi e/o armi da fuoco intere o in pezzi.

Per ciascuna delle suddette attività corrispondono delle MP o delle MPS in uscita, in particolare a seguito del recupero diretto in impianti metallurgici avremo metalli ferrosi o leghe nelle forme usualmente commercializzate; mentre a seguito del recupero diretto nell'industria chimica avremo in uscita sali inorganici di ferro nelle forme usualmente commercializzate.

Da ultimo abbiamo l'operazione di R13, quale messa in

riserva, per ottenere MPS per l'industria siderurgica, mediante selezione e (si badi) non adeguamento volumetrico, a patto di rispettare tutta una serie di parametri chimico/fisici e le norme CECA, AISI, CAEF e UNI (29).

Gli «acciai legati» (30) sono esclusi dalle norme CECA (punto 3.1.), per cui in presenza di acciai legati, il materiale non è una MPS, rimanendo un rifiuto (31).

È utile sottolineare che le norme CECA si limitano agli acciai al carbonio, perché all'epoca (1967), non esisteva una cotanta, odierna, produzione di acciai legati. Peraltro l'attenzione all'ambiente era ancora scarsa e la tecnologia industriale era ben diversa (32).

L'AIA, come abbiamo accennato, è un'autorizzazione di fatto paragonabile al regime ordinario anche se poi necessita degli approfondimenti, di merito, circa l'impianto e le sue attività. Però, i limiti previsti per il regime semplificato, a causa dei volumi, sono più ampi rispetto all'applicazione della delibera della Giunta regionale Lombardia n. 10222 del 2009 (33). Quel che viene continuamente all'evidenza è una difficoltà che hanno le autorità autorizzative e i controllori nel pensare ad un impianto fuori della linearità, fuori dal movimento causale, fuori dal principio di causa efficiente, fuori da queste categorie. Qui, ancora una volta, i malintenzionati o, semplicemente, i furbi hanno buon gioco con le autorità e i controllori. Il mercato è buon dominatore di queste non regole (che poi sono le vere regole).

Inoltre, gli stabilimenti in possesso di AIA a cui è consentito di ricevere anche rifiuti, dovrebbero essere dotati di una sezione di trattamento per consentire (come più volte osservato) di rendere il rifiuto conforme alle caratteristiche richieste dalla normativa di settore, e quindi di disporre di cesoiatrici per ridurre a lunghezza accettabile i rottami per la loro introduzione nel frantumatore, il quale ultimo, in seguito, rende il rottame di adeguata pezzatura, idonea ad essere caricata nel forno dopo essere stata privata delle frazioni indesiderate (compresi oli grassi ed emulsioni oleose) che si trasformano in *fluff*, fanghi di abbattimento e leghe metalliche indesiderate.

In effetti, ciò non sempre si verifica poiché i rifiuti-rottami sono solitamente sottoposti solamente ad una suddivisione e al controllo visivo: operazioni che vengono ritenute essere sufficienti, dato che (si badi) dal punto di vista dell'ordine i rifiuti sono richiesti con caratteristiche grossomodo equivalenti a MPS, pur viaggiando ed essendo accettati come rifiuti.

Dall'AIA solitamente non esce una MPS, che invece (per quanto in precedenza analizzato), si riscontra negli impianti in regime semplificato. L'AIA, cui sono sottoposte solo le aziende siderurgiche e non gli impianti di trattamento dei rottami, comporta per le aziende siderurgiche (non per gli impianti) la necessità di produrre alle autorità competenti una documentazione «confezionata» in modo tale da evidenziare il rispetto delle varie normative settoriali (34), di fatto riunificate nell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione.

(26) Anche nel recupero energetico ovviamente, poiché l'energia è un bene.

(27) Uso il termine nel senso severiniano, piace rinviare a E. SEVERINO, *Fondamento della contraddizione*, Milano, 2005, 108-109, dove il nulla è all'inizio del tutto... «Tuttavia nemmeno per il pensiero del nostro tempo il nulla è l'impossibilità che qualcosa cominci ad essere. Se nulla fosse l'impossibilità di essere, nulla sarebbe incominciato a essere e nulla ora sarebbe. Il nulla è dunque, necessariamente, la possibilità che qualcosa sia essere - anche se non è la necessità che qualcosa sia» etc.

(28) Anche questo è un tema che svilupperemo in una prospettazione meno giuridica e più di mercato.

(29) Mentre non esistono norme UNI sui rottami di metalli ferrosi.

(30) Gli acciai legati sono particolari acciai, in cui sono presenti altri elementi oltre il ferro e il carbonio, al fine di migliorarne le caratteristiche chimico-fisiche. La normativa definisce acciai legati quelle leghe Fe-C nelle quali almeno uno dei tenori degli elementi di lega supera il limite indicato nel pro-

spetto I della UNI EN 10020. Per convenzione gli acciai legati si suddividono in: a) bassolegati: nessun elemento al di sopra del 5 per cento; b) altolegati: almeno un elemento di lega al di sopra del 5 per cento.

(31) Infatti, le norme CECA al punto 3.1. escludono, *a priori*, gli acciai legati molto presenti nelle demolizioni delle autovetture, pertanto questi rottami rimangono dei rifiuti.

(32) Allora il tempo medio di una colata era 10 volte maggiore rispetto all'attuale.

(33) Che, ancora una volta, sembra porsi in materia ambientale quale utile riferimento (quantomeno nei tempi di emanazione di linee guida, indirizzi, circolari, deliberazioni tecniche, ecc.) per le altre Regioni.

(34) Sulle autorizzazioni come nuovo modello ibridato di conoscenze pubblico-private, dove le prime tendono (nella rappresentazione e valutazione, salvo casi di eccellenza) a soccombere, si veda l'apposito capitolo contenuto nel volume di A. PIEROBON (a cura di), *Manuale di diritto e di gestione ambientale*, cit.

Le acciaierie dispongono quindi di autorizzazioni che permettono loro di ritirare sia rottami qualificati come rifiuti (generalmente trattati di rottami da importazione transfrontaliera, ma anche nazionali) che di ritirare rottami qualificati MPS (dai recuperatori nazionali).

In entrambi i casi le aziende siderurgiche destinano i rottami esclusivamente alla fusione con l'effettivo utilizzo di ciò che entra (*input*) nello stabilimento.

Andando al pratico, spesso le AIA riuniscono le autorizzazioni precedentemente rilasciate, ma se nell'impianto esistono rifiuti pericolosi e non pericolosi (con deposito temporaneo) tutto viene, di fatto, «riunito» senza conservare in modo puntuale questa distinzione e, ancora più grave, senza verificare il complessivo sistema aziendale. Ecco perché spesso ci si imbatte in AIA ove si impone il limite del 5 per cento della impurità dei rifiuti (per olio, amianto, etc.), oppure dove al *proler* come materiale sporco si consente di aggiungere della calce e altri additivi per la fusione, al fine di consentire un *output* di scoria o di polvere da abbattimento fumi, sposando una logica che sembra affermare la difficoltà di commerciare i materiali più inquinanti, per cui, agli occhi «annebbiati» dell'autorizzatore, tanto vale a consentirne la gestione sotto l'ombrello dell'AIA.

Si fa presente come tra i rottami-rifiuti conferiti per il trattamento devesi considerare (se non aggiungere) anche il cosiddetto «fondo vagone», ovvero il materiale situato sul pianale dei vagoni ferroviari e sul piazzale che (anche perché movimentato con pala manuale) è un residuo composto da terra, frazioni metalliche di ridotte dimensioni, ossido di ferro, croste di vernice, pezzi plastica. È, infatti, il movimento del rottame all'interno dei mezzi di trasporto che provoca questa «separazione» di materiale, facendolo depositare nel fondo del mezzo di trasporto, riversandolo quindi nel piazzale, all'atto dello scarico della fornitura. Cosicché il rifiuto *de quo* ricomprende anche quello da piazzale e dalle vie ferrate o altro, insomma si tratta di un rifiuto residuale.

In questo caso non si può qualificare il polverino come MPS, per cui, riandando al criterio principe (il processo che ha originato tale materiale), se il polverino deriva dalla pulizia dei carri merce dei treni non sembra accettabile (come qualcuno cerca di fare) di qualificarlo come MPS poiché esso potrebbe contenere qualsiasi tipo di contaminazione (35). La procedura più corretta sembra essere di conferire questo polverino come rifiuto ad un impianto (magari in procedura semplificata), in modo tale che venga eseguita una analisi chimica di controllo.

Purtroppo, il problema è rilevante e, come spesso accade, viene risolto in modi «casercci».

Si pensi ai rifiuti provenienti dall'estero, per esempio quelli provenienti dai cantieri di demolizione di una area industriale,

dove i rottami vengono depositati sul terreno e poi prelevati frammisti a terra, residui, plastica, etc. Ci sia permesso attenzionare il paziente lettore sul fatto che molte imprese siderurgiche «trafficano» con l'acciaio, stoccandolo all'aperto, movimentando il rottame con un «muletto» (le cui ruote portano seco terra e scaglie), ma nessuno sembra voler entrare su questi problemi che vengono considerati trascurabili o «minuti». Insomma, ancora una volta, tutto viene uniformato nei CER senza poi soffermarsi sull'effettivo recupero dei vari flussi.

Solitamente il codice CER da pulizia vagoni e/o auto-mezzi è il 10.02.99 «rifiuti non specificati altrimenti», ma potrebbe essere anche il codice CER 17.04.05 «ferro e acciaio del fondo vagoni» (36). Di questi rifiuti, pur se prodotti in discrete quantità, si perdono generalmente le tracce poiché finiscono insieme ai residui di pulizia dei piazzali ed altri scarti, venendo poi allontanati dallo stabilimento con varie destinazioni e CER (37).

Peraltro, va detto come molti acciaiari siano entrati nel florido settore delle bonifiche e qui, nuovamente, i flussi derivanti dalle bonifiche sembrano imboccare altre strade.

Si tratta, ad ogni evidenza, di atteggiamenti (e provvedimenti) formali che sbucciano la pelle del corpo vivo, senza però capirne l'anatomia e la dinamica, ma soprattutto sconoscendo (o disinteressandosi de) gli interessi non di vetrina, ovvero di quelli sanguigni (che circolano in questo corpo e attraverso altri corpi).

Verrebbe da rassegnarsi nel notare come siano pochi i funzionari autorizzatori e controllori che veramente approfondiscono le tematiche in rassegna, chiedendo informazioni concrete, instaurando un sano contraddittorio professionale tra essi e l'impresa, con ciò prendendo coscienza di una realtà che non può essere resa suddita con una discrezionalità becera o da copisteria (di serie). Per esempio, un bilancio di massa dei flussi gestiti, incrociato con i conti economici e finanziari, ulteriormente incrociato con i contratti e con i fornitori e gli acquirenti, farebbe meglio capire al funzionario cosa comporta per una certa realtà produrre acciaio e gestire i suoi derivati (scorie, polveri, etc.).

Siamo dell'opinione che occorran diverse professionalità, ma, soprattutto, è essenziale che si voglia veramente entrare nel vivo delle questioni. Oggigiorno, come mi viene spesso riferito dagli organi di polizia giudiziaria, la maggioranza dei controllori si limitano ad effettuare operazioni che essi riescono a capire (la verifica di licenze commerciali, il possesso del titolo abilitativo di guida, la collocazione dell'autovelox, la verifica di formulari e di registri carico e scarico, etc.) «scappando» dai controlli che implicano il ruminamento di normative complesse, farraginose, peraltro sempre opinative, sempre dotate di vie di fuga (anche processuali) da parte di esperti legali e professionisti (38).

(35) Dovuta magari anche a trasporti precedenti indipendenti da tali materiali.

(36) Se poi ci riferiamo all'ossidazione superficiale se c'è troppo materiale le perdite in forno sono elevate.

(37) Riguardo ai codici CER i rifiuti principalmente prodotti da siffatti impianti sono costituiti da rifiuti solidi prodotti dal trattamento dei fumi (10.02.07), scaglie da laminazione (10.02.10), cere e grassi esauriti (12.01.12), imballaggi vari (15.01.01-03-04-06), assorbenti, materiali filtranti, stracci ed indumenti protettivi contaminati da sostanze pericolose (15.02.02), rivestimenti e materiali refrattari (16.11.04), ferro e acciaio del fondo vagoni (17.04.05). Per le polveri da abbattimento fumi, si veda la decisione CE n. 2000/332, non è possibile determinare la classificazione all'origine, ma la verifica analitica delle concentrazioni delle sostanze pericolose eventualmente presenti. Le scorie di siviera (bianche) e del forno fusorio (nere) generalmente sono rifiuti non pericolosi 10.02.02 scorie non trattate, vedasi il punto 4.4. del d.m. 5 febbraio 1998, attività di recupero, punto 4.4.3. lett. e), f), g). La siviera è un apposito contenitore dove l'acciaio viene spillato dai convertitori e avviato ai successivi processi di trasformazione, imprimendo la forma finale desiderata, attraverso due modi: 1) la laminazione; 2) la colata continua.

(38) Noi affermiamo, invero da lustri, che le organizzazioni criminali sono viepiù stampellate da professionalità *baruardiane*. Troviamo ora che anche in letteratura si cominci ad approfondire questo settore. Da ultimo si veda, seppur divulgativamente, P. GRASSO (CON E. BELLAVIA), *Soldi sporchi. Come le mafie riciclano miliardi e inquinano l'economia mondiale*, Milano, 2011, parte III, *Le figure del riciclaggio*, dove elenca tra i «colletti bianchi» (pag. 261), gli «avvocati d'affari» (pag. 264); «il commercialista» (pag. 272); «il broker» (pag. 279); «il finanziere» (pag. 286); «il costruttore» (pag. 295); «i prestanome» (pag. 302). In realtà sembrano qui mancare, nonostante la categoria dei politici (cui ormai è sin troppo facile puntare il dito), tutti gli alti dirigenti statali e degli enti locali o di enti e aziende pubblici/che o di enti/aziende privati/e rivestenti interesse pubblico, oltre a magistrati e poliziotti. Questa ultima platea, che viene spesso colpevolmente trascurata sia come numero che come «potenza», costituisce (anche culturalmente) una terribile palude che affossa le persone che si impegnano seriamente e veramente (non dietro alle esibizioni e ai congressi dove i criminali si mimetizzano meglio, assieme ai difensori della legalità, anzi usandoli) nella lotta alla criminalità. Per questo essi individui sono doppiamente vigliacchi e criminali.

14. - Per l'art. 6 del regolamento occorre:

- che in azienda sia applicato un SGQ atto a dimostrare la conformità ai criteri di cui agli artt. 3 e 4 (art. 6, punto 1);
- che tale sistema preveda una serie di procedimenti documentati (art. 6, punto 2);
- che il SGQ preveda gli obblighi specifici di monitoraggio indicati negli allegati I e II;
- che avvenga un controllo sui fornitori, per trattamenti rifiuti pericolosi, punto 3.3., allegati I e II (art. 6, punto 4), e da parte dell'importatore (art. 6, punto 6) (39).

La conformità del sistema alle disposizioni del regolamento dovrà essere sottoposta ad accertamento ogni tre anni, da parte di un organismo accreditato.

Il recuperatore dovrà pertanto essere in possesso di autorizzazione provinciale/regionale e contemporaneamente aver realizzato nel proprio impianto un sistema di gestione della qualità certificato da ente terzo. Per quanto riguarda eventuali limiti posti sui materiali in ingresso o uscita è evidente che sarà applicabile il limite più stringente fra quelli posti dal regolamento e dalla normativa nazionale o locale.

Sul punto giova riprendere la tematica dei rottami contenenti sostanze pericolose. Prima dell'attuale disciplina il rifiuto di imballaggio veniva p.c.d. «verificato» per capire se presentava un contenuto di sostanze pericolose. Ora, i materiali, per essere qualificati pericolosi, devono essere contaminati effettivamente dalle sostanze pericolose. Prendiamo l'esempio di una latta di diluente, nel precedente sistema si guardava all'etichetta, perché bastava controllare che la latta avesse contenuto il diluente, per qualificare la latta come rifiuto pericoloso, donde la sua bonifica al fine poi di qualificarla come un rifiuto non pericoloso. Ora, come si è detto, la situazione è diversa: la latta va considerata al di là dell'etichetta, basta che le attività di recupero si concludano con l'*EoW*.

Quindi, il recuperatore che intende proseguire ad operare con la «semplificata», per poter consegnare un non rifiuto (*EoW*) all'acciaieria dovrà comunque rispettare i parametri più restrittivi sul materiale richiesti dal d.m. 5 febbraio 1998, contemporaneamente applicando un SGQ e rilasciando la dichiarazione di Conformità ai sensi del regolamento UE n. 333/2011.

Implicitamente, seguendo una tendenza, di politica

legislativa, invero non recente, sembra che si incentivi il passaggio dei recuperatori dalla semplificata al regime ordinario, con le problematiche (e connessi riflessi organizzativi e di mercato) affrontate nel precedente paragrafo.

Altri problemi rilevano nel *lay out* dell'impianto poiché sono imposte precise separazioni e allocazioni dei rottami [vedi anche RAEE e veicoli fuori uso (40)], oltre al fatto che poiché i rottami sono considerati *EoW* non tanto al momento conclusivo dei trattamenti, quanto all'atto di cessione del materiale stesso, l'accumulo del medesimo rottame è quindi da intendersi come uno stoccaggio oppure un magazzinaggio? Infatti, il rottame, nonostante rispetti, pedissequamente, i requisiti di cui al regolamento, potrebbe ancora venire considerato un rifiuto fino al momento del suo trasferimento dal produttore/recuperatore (41) al soggetto terzo. In questo modo il «magazzinaggio» delle MPS presso l'impianto del produttore/recuperatore di MPS diventa anfibologico, in quanto, paradossalmente – per la nota questione dell'effettivo, obiettivo e prevalente utilizzo – l'ammasso di questo materiale rimane giuridicamente qualificabile come uno stoccaggio.

Anche su quest'ultimo aspetto non mancano però ragionevoli «aperture» che si rifanno all'esistenza di un contratto di vendita del materiale tra le parti, così, per esempio, laddove il soggetto acquirente della MPS «rispetti» i requisiti (più giurisprudenziali che positivi) dell'effettivo utilizzo, assieme ad altri elementi indiziari quali la ricorrenza, la storicità della movimentazione, etc. verrebbe «sconfessata» (se non ridicolizzata, almeno di fatto) la tesi dell'esistenza di uno stoccaggio di rifiuti (42). In tal modo sarebbe consentito poter affermare che il rottame già trattato e depositato per la vendita (programmata o ordinata) sia da considerarsi (nell'anticipazione formalistica-contrattualistica) un *EoW*, con connessa qualificazione di un magazzinaggio di *EoW* e non di uno stoccaggio (43). Laddove però si propenda, come sembra essere anche per la Commissione europea, per la individuazione del «passaggio» non in senso di proprietà, bensì del materiale trasferimento (*transfer*) verso un soggetto terzo (44), si ricade nell'ipotesi di stoccaggio di rifiuti (che teoricamente non sono più tali).

Inoltre, l'art. 6 del regolamento stabilisce che qualora uno dei trattamenti di cui al punto 3.3. dell'allegato I o al

(39) Più esattamente, l'impianto di recupero che fornisce materiale per poter fornire materia prima, quando l'applicazione della normativa sarà a regime, dovrà sottostare alle seguenti condizioni:

- l'impianto dovrà essere in possesso di autorizzazione provinciale o regionale (ordinaria o AIA) o comunicazione in procedura semplificata;
- l'impianto dovrà essere in possesso di attestato di accertamento sul sistema qualità fornito da ente terzo;
- il materiale dovrà giungere con dichiarazione di conformità conforme a quanto previsto dal regolamento UE n. 333/2011;
- in virtù dell'art. 157 del d.lgs. n. 230/1995 il recuperatore dovrà avere un documento che attesti che il rottame è stato sottoposto a sorveglianza radiometrica.

(40) Il materiale in entrata proveniente da rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche o da veicoli fuori uso deve essere stato sottoposto a tutti i trattamenti previsti dal d.lgs. n. 151/2005 (RAEE) e dal d.lgs. n. 209/2003 (veicoli fuori uso).

(41) Con le situazioni che possono interessare anche il detentore sulle quali ipotesi ci siamo già intrattenuti.

(42) Si ricorda come le straordinarie misure in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente di cui al d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni e integrazioni, in l. 28 febbraio 2009, n. 13, prevedevano, tra altro, all'art. 6 (rifiuti ammessi in discarica) che fatto salvo l'allora vigente art. 181 *bis*, a condizione che siano rispettate le disposizioni in materia di tutela della sicurezza dei lavoratori, di prevenzione incendi e le norme in tema di protezione dell'ambiente e della salute, fino al 1° marzo 2010 si considerano destinati in modo effettivo ed oggettivo all'utilizzo nei cicli di consumo e di produzione ai sensi del d.m. 5 febbraio 1998, le materie, le sostanze ed i prodotti secondari stoccati presso gli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti in base alle vigenti norme ambientali, che effettuano

una o più delle operazioni di recupero dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata urbana o da raccolte dedicate di rifiuti speciali recuperabili in carta e cartone, vetro, plastica e legno, etc. In buona sostanza introducendosi una presunzione *ex lege* di effettivo ed oggettivo utilizzo delle sostanze, materie e prodotti stoccati presso gli impianti autorizzati (anche perché le difficoltà di mercato del recupero diventano evidenti a tutti: si veda altresì quanto dispone l'art. 9 *bis* della l. 30 dicembre 2008, n. 210) al fine di evitare che il loro perdurante stoccaggio e quindi la loro non immissione nell'utilizzo (secondo le condizioni dianzi indicate) diventino elementi caratterizzanti l'esistenza di un rifiuto.

(43) Pervero la questione, al solito, sembra presentare profili problematici, basti pensare agli «affinamenti» dottrinari emersi in tema di responsabilità tra il recuperatore (impianto) che cede MPS ad un acquirente (utilizzatore), il quale ultimo poi non utilizza effettivamente (e in un lasso temporale «ragionevole») le medesime MPS. In questa ipotesi le MPS ritornano ad essere qualificate «rifiuti», coinvolgendo (in prima battuta) ovvero corresponsabilizzando (a ritroso) anche il venditore, nonostante l'esistenza di un previo contratto dal quale ben si evinceva una cessione di MPS, ivi precisandosi il rispetto della normativa etc. Sul punto sono state proposte diverse prospettazioni (anche probatorie) per uscire da questa dannata gabbia della presunzione, questioni che meritano un approfondimento a sé stante.

(44) Sul punto D. RÖTTGEN, *Rifiuti. La cessazione della qualifica: su rottami ferrosi e non la prima mossa della UE*, in *Ambiente & Sicurezza*, 2011, 11, 64, il quale autore segnala che la preferenza per il criterio del trasferimento materiale possa derivare «dal fatto che gli ordinamenti dei 27 Stati membri circa il passaggio della proprietà non sono uniformi, rischiando, di conseguenza, di produrre effetti di applicazione non uniforme del predetto regolamento UE n. 333/2011».

punto 3.3. dell'allegato II sia effettuato da un detentore precedente, il produttore si assicura che il fornitore applichi un sistema di gestione della qualità conforme alle disposizioni del presente articolo.

Il presupposto in capo al soggetto precedente è quindi duplice nel possesso: 1) di un SGQ; 2) della titolarità di un impianto (per poter aver effettuato i trattamenti di cui sopra).

Per l'interpretazione possibile dell'art. 3 laddove non viene espressamente prevista l'eventualità che il detentore [di cui all'art. 2, lett. c) (45)] possa diventare produttore [di cui all'art. 2, lett. d) (46)] senza essere titolare di un impianto di recupero si rinvia a quanto in precedenza analizzato.

Altre questioni che rilevano anche nel SGQ riguardano l'inquadramento dei rottami in una determinata categoria [cfr. punto 1.1., allegato I (47) e allegato III, punto 2] senza disporre di sistemi di adeguamento volumetrico o altro e il rilascio del certificato di cui al punto 1.5., dell'allegato I (rottami metallici radioattivi) e allegato III, punto 5, salvo che ciò possa venire motivatamente escluso nell'ambito della SGQ (diversamente ciò dovrebbe comportare onerosi adempimenti).

Per alcuni, l'attestazione del «rottamaio» raramente corrisponde alla classificazione (come detto «fantoccia») di cui alle norme CECA, per cui egli riclassifica il materiale in quanto ciò risulta essere più conveniente dal punto di vista economico. Donde i rottami *EoW* arrivano alle acciaierie con un certificato frutto di una riclassificazione tale per cui potrebbe paventarsi l'ipotesi di falso ideologico. Sempre su questo punto, le partite dei rottami devono indicare alcuni elementi essenziali, tra i quali la qualità (es. corrispondenza alle varie specifiche CECA) (48). Sembra però (da informali orientamenti degli impianti finali) che la partita dei rottami venga invece stabilita in *output*, siccome destinata allo utilizzo (non tanto all'acquisto che è già avvenuto). In altri termini il cosiddetto «libero mercato» dei commercianti preferisce omogeneizzare (commercialmente) le «tante» partite, financo arrivando a miscelarle tra di loro. Se il CECA attribuito (come avviene appunto per convenienza) è uguale per le singole partite, allora la quantità conferita alle acciaierie diventa «unica», ovvero una «nuova» partita (che somma tutte quelle unificate), dotata di una unica attestazione, ovvero di quella CECA che era stata, in un certo senso, «pensata» prima.

È però vero, al di là di cervelotiche costruzioni, che anche in questo caso la tracciabilità è dimostrabile, quantomeno dal produttore/raccoglitore fino all'impianto intermedio (rottamaio), per ragioni produttivistiche, poi, alle partite in uscita si attribuisce il CECA riferito ai precedenti flussi, e qui tutto si unifica, ma volendo un percorso a ritroso sembra possibile.

Ma è altresì vero che, per chi intenda (come potrebbe accadere nell'impiantistica intermedia) lucrare su questi aspetti, meticciano i rifiuti, i flussi, i soggetti, provando a fare il re Mida, anche qui ci sono indubbi spazi di manovra.

Però, assecondando questa tesi maliziosa, si arriverebbe al paradosso per il quale il rottamatore conferirebbe i propri rifiuti all'acciaieria, corredandoli con plurimi certificati ancorché riferiti all'unico carico (compattato o frantumato).

Epperò, addirittura, potrebbero essere proprio le acciaierie a indurre i fornitori a produrre una unica attestazione di partita, proprio per semplificare la loro gestione (49).

15. - Utilissimi spunti sulle MPS e sul loro rifiuto si trovano nel parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Accesso alle materie prime secondarie (rottami ferrosi, carta riciclata, ecc.)» [(parere d'iniziativa) 2011/C 107/01 (50)] del quale riportiamo di seguito una selezione di estratti che reputiamo essere interessanti ai nostri fini.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 luglio 2010 dà atto di gravi squilibri tra la domanda e l'offerta sui mercati della MPS (1.1.), la disponibilità di MP è considerata e trattata (USA, Cina) come una questione strategica (1.2.). Si conferma la esportazione di grandi volumi di MPS di recupero, fenomeno che mette in pericolo l'occupazione nell'industria di trasformazione dei Paesi UE (1.4.). Le eccedenze da raccolta differenziata seguono logiche commerciali indipendentemente da quelle ambientali, con pratiche commerciali illegali, per esempio con l'uso di dichiarazioni doganali falsificate che classificano i rifiuti come beni di seconda mano, etc. (1.6.), talché la raccolta differenziata non serve per lo scopo e danneggia la competitività delle industrie UE (1.7.). Ecco il conflitto tra la norma e il mercato che va bilanciato tramite la possibilità di inserire dazi alle esportazioni per proteggere la UE dalla perdita di materiali di grande utilità (regole OMC) (1.10.) e di concordare obiettivi di riciclaggio flessibili tali da adeguarli agli effettivi sviluppi del mercato (1.11.), ciclicamente utilizzo risorse «dalla culla alla culla» (1.13.).

Anche gli obiettivi climatici devono tener conto dei vantaggi ambientali delle MPS (1.15.). Occorre un accesso sostenibile alle MP per l'industria manifatturiera (2.1.), e la complementarità tra MP primarie e secondarie (2.2.). Occorre, altresì, tener presente le caratteristiche di riciclaggio delle MPS (3.2.), cicli, identità, ecc.

Rottami di ferro e acciaio: in generale il riciclaggio di questi rottami comprende la raccolta, la cernita, la pressatura, l'impacchettamento, il taglio, la tranciatura, la frantumazione e/o la compressione e infine la fusione nelle acciaierie (51). I rottami di metalli ferrosi possono essere raccolti separatamente o misti ad altri materiali, vengono sottoposti a cernita nei cantieri di demolizione e venduti agli impianti di trattamento dei rottami o inviati direttamente alle acciaierie (3.2.1.).

La raccolta dei materiali di piccole dimensioni (come gli imballaggi) avviene da parte del servizio pubblico, senza il controllo dell'industria dei rottami... (3.2.1.2.).

La direttiva CE n. 2008/98 è solo il punto di partenza, richiede frequenti verifiche e conseguenti aggiustamenti

(45) «Detentore»: la persona fisica o giuridica che è in possesso dei rottami metallici.

(46) «Produttore»: il detentore che cede ad un altro detentore rottami metallici che per la prima volta hanno cessato di essere considerati rifiuti.

(47) «I rottami sono suddivisi per categorie, in base alle specifiche del cliente, alle specifiche settoriali o ad una norma, per poter essere utilizzati direttamente nella produzione di sostanze o oggetti metallici nelle acciaierie e nelle fonderie».

(48) Le specifiche CECA riguardano i rottami ferrosi, appunto, della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, che per la categoria dei rottami, come definite nella nomenclatura, intendono esclusivamente quelle di acciaio al carbonio (ad eccezione della cat. 42). Si ricorda come per il regolamento i rottami debbano essere esenti: a) da metalli non ferrosi, da qualsiasi elemento nocivo apparente, da materiali esplosivi e infiammabili,

da corpi estranei non metallici, soprattutto rivestimenti di materie plastiche; b) da elementi di lega, come cromo, cobalto, manganese, molibdeno, nichel, silicio, vanadio, wolframio, ecc.

Le esclusioni vanno in proporzione secondo determinazioni assunte di comune accordo tra fornitori ed acquirenti. Sono altresì esclusi i corpi cavi le cui estremità siano chiuse o schiacciate.

(49) Insomma, la situazione che si produce è che nelle fasi precedenti al conferimento all'acciaieria si hanno plurime attestazioni, poi all'acciaieria il rottame viene conferito con una unica attestazione inglobante, se non (nell'anzidetto senso) uniforme, le precedenti attestazioni (per intendere: dal produttore al rottamaio).

(50) *Gazzetta Ufficiale* 6 aprile 2011, n. C 107.

(51) È utile raffrontare queste operazioni con quelle effettivamente praticate nel settore, in proposito si rinvia alla nostra precedente elencazione.

(4.1.1.); altre direttive (n. 1994/62; n. 2000/53 sui fuori uso; n. 2002/96 sui RAEE e il regolamento CE n. 1013/2006 sulle spedizioni transfrontaliere di rifiuti) stabiliscono obiettivi di riciclaggio arbitrari che causano distorsioni al libero mercato delle MP.

Il valore commerciale delle materie prime secondarie è uno dei fattori chiave che determinano l'accessibilità finale dei materiali. La raccolta e il pretrattamento dei rifiuti sono fasi relativamente poco costose nel caso di flussi concentrati (ferro, vetro e carta), e le risultanti materie prime secondarie rimangono accessibili a un costo ragionevole. Lungo l'intero circuito chiuso si applicano le condizioni di mercato. C'è invece un segmento sempre più ampio dell'attività di riciclaggio che non opera a prezzo di mercato dei materiali, ma opera in base alle politiche UE in materia di rifiuti. Gran parte dei rifiuti provenienti da imballaggi, di quelli di origine elettrica ed elettronica e di quelli biodegradabili viene trasformata per conseguire gli obiettivi di diverse direttive (5.1.).

La produzione di materie prime secondarie a partire dai suddetti flussi di rifiuti non è economicamente sostenibile nel mercato globale. La raccolta, la cernita e la trasformazione avvengono per applicare le regole in materia di responsabilità estesa del produttore o grazie a finanziamenti pubblici diretti. In entrambi i casi, sono i cittadini europei a pagare per la conversione, o come contribuenti o come consumatori (5.1.1.).

L'Europa genera una riserva di materie prime secondarie facilmente accessibile a qualsiasi operatore mondiale in qualsiasi momento, quando la domanda di materiali sul mercato globale aumenta. Il nostro continente esporta, principalmente in Asia, grandi quantità di rifiuti raccolti e non trattati. L'elevata volatilità del mercato mondiale si traduce in un'altrettanto elevata volatilità dei prezzi. Quando il mercato mondiale tende al ribasso, le materie prime secondarie di recupero si accumulano, perché gli obiettivi in materia di riciclaggio devono comunque essere rispettati, una situazione che causa gravissime distorsioni del mercato all'interno dell'UE (5.1.2.).

Al momento di costruire un impianto di riciclaggio, gli operatori europei devono investire molto di più dei loro concorrenti asiatici, perché devono mantenere una sovracapacità e osservare norme tecnologiche più severe. Quando poi il mercato globale delle materie prime tende al rialzo, le loro costose capacità rimangono inutilizzate, perché i rifiuti raccolti escono dall'Europa senza essere trasformati. È essenziale pertanto che il quadro normativo in materia di rifiuti sia più adeguato alle spinte che agiscono sul mercato mondiale delle materie prime, in modo da evitare distorsioni del mercato e di agevolare l'accesso alle materie prime secondarie per le industrie dell'UE (5.1.3.).

Le restrizioni al commercio illegale o semi-illegale di materie prime secondarie potrebbero basarsi sulla richiesta inderogabile di certificati di qualità riconosciuti a livello internazionale, per esempio certificati basati sulle norme ISO, da parte dei partner commerciali *extra* UE destinatari delle materie prime secondarie. Anche gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure giuridiche del caso al momento di verificare l'origine dei rifiuti raccolti, qualora si possa verificare un problema (5.1.4.).

Dato che in molte parti del mondo la politica delle materie prime è una questione di sicurezza strategica, l'appoggio dell'UE lungo le intere catene del valore, in particolare per le materie prime secondarie di alta qualità, potrebbe risolvere molti problemi riguardanti l'accesso alle

materie stesse. Sarà ovviamente necessario riesaminare le specifiche europee riguardanti le materie prime secondarie per poter definire il concetto di «alta qualità» (5.1.5.).

Un riciclaggio ragionevole deve avere un impatto ambientale positivo per tutte le principali industrie che fanno uso di grandi quantità/quote di materie prime secondarie. Ciò vale anche per l'utilizzo di sofisticate tecnologie di trattamento per cicli di rifiuti particolarmente difficili. Di solito, nel caso del trattamento di materie prime estratte o raccolte, il consumo di energia totale si riduce, a volte a una frazione del consumo tipico. Ciò significa inoltre livelli più bassi di emissioni di biossido di carbonio (CO₂) e spesso anche di altri gas, ecc. A causa delle impurità presenti nei rifiuti, diventa necessario occuparsi di altri rifiuti residuali e in certi casi si devono utilizzare anche impianti efficienti per il trattamento delle acque reflue. Questi rifiuti particolarmente complessi presentano inoltre costi maggiori di pretrattamento e trattamento, che rendono più costoso l'intero processo (5.2.).

L'utilizzo concorrente delle materie prime secondarie da parte di operatori esterni a questa particolare industria presenta forti rischi per l'industria stessa (cfr. il punto 4.2.3.). La concorrenza subisce pesanti distorsioni da finanziamenti destinati a finalità completamente diverse, e ciò può causare gravi distorsioni del mercato delle materie prime. L'industria della carta non può competere né sul fronte della pasta di legno (sua materia prima principale) né su quello della carta di recupero (la seconda per importanza) con gli impianti di generazione di energia e calore che possono contare sulle sovvenzioni per le energie rinnovabili. È necessario adottare misure protettive per garantire l'accesso alle materie prime di base. Se le suddette misure dovessero fallire, una delle più importanti industrie dell'UE correrebbe un grave pericolo. Il sostegno alla produzione di materie prime secondarie di alta qualità farà aumentare la domanda di manodopera, con un conseguente impatto sociale positivo nei periodi di crisi del consumo di materie prime secondarie (5.3.).

16. - Richiamando le considerazioni sin qui svolte e l'interessantissimo parere del Comitato economico e sociale europeo, possiamo ora tratteggiare utili connessioni.

Ci è capitato, recentemente, di esaminare una situazione dove uno stabilimento industriale produceva cascami di ottima qualità di acciaio, per i quali ricorreva (giuridicamente parlando) la qualificazione del sottoprodotto (52). Ma, l'impianto finale destinatario, una acciaieria, (cosiccome gli intermediari/commercianti) stranamente non accettava questo eccellente materiale come sottoprodotto, bensì chiedeva fosse mantenuta l'etichetta di rifiuto.

Il caso ci è parso interessante sotto plurimi punti di vista.

Paradossalmente, la limitazione alla «scelta» del sottoprodotto derivava dall'utilizzatore e non dal produttore (e non tanto perché le acciaierie che accettano di ritirare rottami come sottoprodotto al momento non siano molte).

Ritenuto, in seconda battuta (dopo la replica dell'acciaieria), rivolgersi alla folta schiera di broker/intermediari/commercianti/recuperatori, ci si è subito resi conto che essi soggetti siano generalmente autorizzati e strutturati per gestire il rottame come un rifiuto, non volendo riconoscere alcun valore aggiunto al rottame metallico ceduto come sottoprodotto o come *EoW*.

Nel mondo «reale» (fuori dalle elucubrazioni dottorali) alle acciaierie spesso risulta utile rimanere nel campo dei

(52) Sarebbe qui un fuor d'opera intrattenersi sulla tematica del sottoprodotto, basti limitarsi a segnalare come ricorressero le previste condizio-

ni qualificatorie di sottoprodotto.

rifiuti, per convenienza economica, poiché questi impianti sostengono costi di acquisto minori per il rifiuto rispetto ai non rifiuti, e poi perché spesso le acciaierie posseggono l'AIA (53), hanno delimitato il loro campo operativo e quindi la possibilità di ritirare rifiuti, evitando doppie contabilità (rifiuti e non rifiuti).

Altri affermano che non esistono prezzi diversi tra il rottame materiale *EoW* e il rifiuto, poiché realisticamente le acciaierie guardano alla composizione merceologica che rileva, come sappiamo, sia in termini di resa fusoria che di produzione di scorie e polveri da fumo (54).

Anche la rete (collegata) dei commercianti/recuperatori propone un prezzo di fornitura per i rottami – trattati in proprio e/o intermediati – aventi la qualità merceologica, lo *status* di rifiuto (o meno) desiderato e, soprattutto, il prezzo che gli acquirenti sono disposti a pagare.

Ma, per quanto ci si è sforzati di argomentare, si deve superare l'apparenza, si deve superare la visione e il tocco materiale delle cose. Si deve anche superare la carta che supporta questa visione di una realtà imposta dal mercato. Infatti, spesso, ove si voglia entrare nel vivo dei meccanismi si rinverrà una gestione industriale (per fasi, per soggetti, oppure come base) e una gestione commerciale e finanziarizzata. È questa ultima che ultimamente sta prendendo piede, rendendo convenienti certi affari tra i vari soggetti, oppure l'utilizzo di fatturazione e rifatturazione per «sbiancare» i rottami, per riciclare il denaro sporco, per eludere la fiscalità, per insabbiare provenienze di rifiuti, per modificare quantità e qualità degli stessi.

I soggetti intermedi qui diventano fondamentali.

È sulla base della domanda (*input* delle acciaierie) che esiste una corte di soggetti (*broker*, intermediari, commercianti, società di comodo, impianti intermedi, trasportatori, etc.) pronti ed attrezzati per fornire (*output*) quanto viene richiesto sia esso rifiuto, sottoprodotto, materia prima secondaria, etc. ma pure servizi di altra natura (fiscali, finanziari, commerciali, amministrativi, tecnici, etc.).

Le acciaierie, quindi, sembrano regolare, di fatto, non solo il mercato, ma anche l'organizzazione industriale del sistema dei soggetti intermedi (in particolare del commercio e del recupero) che è azialmente strutturato in maniera tale per cui gli operatori svolgono entrambe le attività e, a seconda delle necessità, forniscono il materiale o i servizi richiesti direttamente dai loro impianti o si avvalgono dell'attività di intermediari.

Molto probabilmente, in questo mercato, i piccoli produttori potranno continuare a gestire i rottami come rifiuti, così come per gli impianti la cui produzione risulta diversificata per tipologie e qualità.

L'esigenza delle acciaierie che utilizzano rottami-rifiuti rimane quella di poter tracciare l'origine nel modo più semplice possibile, onde prospettare dal contenuto dei medesimi rottami eventuali, future, difficoltà dal loro trattamento (55).

Però i commercianti (intesi in senso ampio) del rottame si concentrano assai sui flussi dei rottami «misti», non solo di

quelli da costruzione e demolizione o da raccolta. Inoltre, spesso anche il materiale che viene importato (con allegato VII) dai Paesi dell'Est viene qualificato come rifiuto da costruzione e demolizione, tanto poi il flusso di trattamento degli impianti intermedi esce come *proler*.

La verità è, ancora una volta, che questi soggetti movimentando la gestione dandone una coerente rappresentazione cartacea, confidano nella altrettanto coerente lettura del controllore che, al massimo, potrà contestare l'erronea attribuzione del codice CER. Ma se non si effettuano preliminari e continui controlli all'ingresso d'impianto per accertare la merceologia del materiale e per poi ricostruire la ragnatela, i controllori si fermano alle sanzioni bagatellari. I commercianti ben sono felici di correre siffatti rischi, anche perché ove si contesti il CER di un singolo carico, essi cercano di riportare la vicenda all'eccezione, all'anomalia o alla difettosità, non alla fisiologia degli affari (che continuano col colletto sempre più inamidato). Insomma, si tratta di un rischio già calcolato (ed accettato) da questi soggetti che confidano nella incapacità e/o nell'abulia dei controllori.

Per quanto concerne la provenienza estera di rottami (da spedizioni transfrontaliere), pur essendo possibile importare da Paesi *extra* UE rottami come non rifiuti, la presenza del quadro normativo eterogeneo esistente tra i vari Paesi suggerisce la scelta di importare rottami considerati rifiuti. Ecco una altra conferma della scelta del rottame-rifiuto rispetto al rottame-*EoW*.

17. - Com'è noto, i sistemi di gestione ambientale (SGA) hanno un carattere volontario e riguardano le procedure e l'organizzazione (dalla pianificazione alla verifica e correzione delle attività) di un «ente» (impresa o soggetto pubblico).

In pratica una attestazione, ad opera di un organismo terzo e indipendente, dell'avvenuta certificazione prova una corrispondenza tra il sistema previsto da una norma di riferimento [es. ISO 14001 (56); EMAS (57)] e quello realizzato (però come rappresentazione documentale che si assume invari il «sottostante» operato) nell'ente.

La certificazione diventa una sorta di affidamento da parte dei terzi interessati (clienti, utenti, ecc.) circa lo svolgimento delle attività dell'ente in un modo ritenuto efficiente secondo certi *standards*, rispettando una politica ambientale del vertice, oltre che la piena conformità alla normativa vigente.

La certificazione può valere come mezzo di prova, ovvero di presunzione che l'aver esaudito certe procedure (che implicano il rispetto di *standards* e di normativa) significhi «produrre» correttamente o rendere servizi secondo certe fisionomie (reputate fisiologiche). In pratica, si tratta di una ennesima categoria di idoneità e di funzionalità al mercato, secondo limiti, livelli, *standards* di accettabilità minima (sotto la quale il rischio di non gradimento del mercato è alto) o di funzionalità (prodotti o servizi utili e congrui con il loro utilizzo).

(53) Proprio perché con l'AIA si evita l'*impasse* della dimostrazione del successivo, effettivo, recupero. In effetti la più volte citata deliberazione della Regione Lombardia del 2009 si inseriva nel momento della rinnovazione delle AIA o dell'emanazione delle nuove AIA in presenza della direttiva CE n. 2008/98. In buona sostanza la delibera regionale ha anticipato il regolamento UE n. 333/2010, stabilendo che questi materiali rimangono rifiuti.

(54) Per cui, evidentemente, un binario ferroviario lucido vale molto di più rispetto a dei rottami arrugginiti, oppure rispetto a delle latte sporche di idropittura che sono rifiuti non pericolosi.

(55) Più esattamente (e oltre il *focus* sull'impianto finale) la difficoltà non riguarda solo la fase dell'utilizzo dei rottami presso l'impianto di produzione di acciaio (per le conseguenti emissioni atmosferiche, produzione di scorie e di polveri), gli inquinamenti del rottame stanno, infatti, anche a monte dell'utilizzo nell'acciaieria e pure a posteriori (si pensi all'utilizzo delle scorie da acciaieria come aggregati).

(56) La norma ISO 14000 trae origine da una norma inglese, la BS 7750 (*specification for environmental management*). Trattasi di normativa sorta negli anni '70 al fine di dimostrare la corretta e trasparente gestione degli aspetti ambientali da parte delle imprese del petrolchimico, della chimica di base, della produzione di energia elettrica, ecc. Per l'EMAS l'obiettivo principale è il miglioramento continuo del SGA attraverso il Ciclo di Deming (ciclo di pianificazione e realizzazione) ovvero delle fasi - che si ripetono, girando come un anello - di: *Plan* (pianifica); *Do* (attua); *Check* (controlla); *Act* (agisci, riesamina).

(57) Reg. CE 29 giugno 1993, n. 1836/1993, poi modificato dal reg. CE 19 marzo 2001, n. 761/2001, noto come regolamento EMAS (*Environmental Management and Audit Scheme*). La raccomandazione della Commissione n. 2001/680/CE indica le informazioni che la dichiarazione ambientale dovrebbe contenere. La decisione della Commissione n. 2001/861/CE pone altre linee guida, con prescrizioni obbligatorie (*shall*) e altre esortative (*should*).

Tutto questo consente una fluidificazione commerciale, proprio perché gli *standards* diventano una sorta di strategia conformativa, una spersonalizzazione della conoscenza che crea una uniformità delle informazioni talché esse diventano sinonimo di affidabilità, di garanzia (58). Emerge un aspetto sociale (financo etico) nella gestione dell'ambiente che diventa consapevole e coordinata, sistemica ed integrata. L'EMAS soprattutto enfatizza più che la comunicazione del proprio profilo ambientale (come fa l'ISO 14001), la diffusione delle informazioni e l'interagire (il dialogo) con la comunità locale, con l'opinione pubblica e con gli enti di controllo.

In effetti la diversa «fonte» dei due sistemi (per l'ISO privatistica, per l'EMAS pubblicistica) imprime diversa efficacia e risonanza.

Anche qui il sistema segnala la metamorfosi del cambiamento imprenditoriale che non si arrocca più nel suo sito «industriale», disinteressandosi (nel limite delle autorizzazioni formali) del vicinato e dei beni comuni (risorse naturali, ambiente), bensì l'impresa va «socializzata» (internamente e verso l'esterno) (59) per evitare intralci o contraccolpi alla propria attività.

Inoltre, la ulteriore presunzione, vieppiù contemplata dalla normativa, del SGA che attesa l'esistenza di un sistema gestionale-organizzativo di per sé serio e sano, rispettoso della normativa nel tempo vigente, di fatto comporta per l'interessato minori dispendi di energie e di risorse onde tutelarsi dalle attività di controllo dell'autorità pubblica, ovvero per meglio difendersi in caso di violazioni.

18. - Il regolamento UE n. 333/2011 ha in noi occasionato la rivisitazione della tematica dei rottami, condotta non limitandosi al solo dato normativo.

Così partendo dalla dimensione (e dal valore) della gestione dei rottami, oltre alla rilevanza della nostra industria siderurgica, meglio si comprende come, rispetto ad altre tipologie di rifiuti, qui si assista alla massiccia importazione di rottame metallico (fenomeno esattamente «rovesciato» rispetto alla plastica, alla carta, etc.).

Al contempo la diffusa, capillare, presenza «storica» dei rottamatori segnala l'esistenza di un radicato interesse economico in questo settore che si snoda tra produttori, impiantistica intermedia e industria finale (siderurgica).

Questa diffusività di tanti piccoli impianti, assieme ad altri soggetti (*broker*, intermediari, commercianti, etc.) sembra aver talvolta agevolato la commissione di comportamenti elusivi e di evasione fiscale, se non addirittura fraudolenti.

Questi soggetti godono di (ed operano in) diversi regimi autorizzativi e fiscali, sinergicamente tra essi ed altri soggetti ancora (anche transfrontalieri).

Come avviene per altre tipologie di rifiuti e per altri settori, anche qui talvolta assistiamo a fenomeni di alterazione

dei flussi dei rottami sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Spesso la quantità è camaleontica, viaggia in nero, si sbianca, si insabbia in altre operazioni o lidi.

Per la qualità si gioca sulle impurezze, sul metodo di accatastamento e di miscelazione tra le diverse tipologie di rottami, si fanno nascere produttori, che si moltiplicano, financo si unificano.

Qui il confine tra la materialità e la virtualità diventa opaco, labile.

L'impiantistica intermedia si occupa di sintonizzare (legittimando) questi flussi con una logica arrovesciata, qui è l'*output* che induce l'*input*, in senso sia (come notato) quantitativo che qualitativo del materiale, ma ciò avviene anche per altri «servizi»: contabili, finanziari, fiscali, commerciali, etc.

Da un lato si possono rinvenire le operazioni di trattamento che sono tali da consentire di riportare i rottami agli *standards* previsti dalle norme tecniche.

Dall'altro il trattamento (o la sua copertura «cartacea») avviene per consentire ai medesimi rottami di essere funzionali all'impiantistica finale (per pezzatura, per riduzione di impurezze, per regime amministrativo) prima ancora di rispettare la norma.

Ma, come detto, la funzionalizzazione dei flussi, della gestione, dei soggetti e di altro ancora, non è solo materiale, ma spesso finanziaria e fiscale, a tacer d'altro.

Non si tratta certamente di una visione duale, di un doppio livello, qui tutto si interseca, prevale, si sottomette, sparisce, riappare, si rappresenta o si occulta a seconda dell'affare conclusivo, del «saldo» da portare a casa.

Così, come abbiamo ribadito per altre tematiche ambientali, anche qui non conta tanto il *nomen juris* attribuito al rottame e ai suoi trattamenti, bensì occorre riguardare all'effettivo rapporto sottostante, così come concretamente posto in essere dalle parti per gestire (o non gestire) il rottame (60).

Occorre guardare acché il rottame, per sé stesso, possa venire utilizzato nei processi siderurgici ottimizzando la gestione e i costi (a parità di prodotto ottenuto) e, ancora, che si assuma l'obiettivo del soddisfacimento dell'*output*, ovvero dell'utilizzo del mercato, passando per la catena intermedia che cambia anche i produttori e l'oggetto di produzione.

Questo utilizzo può avvenire nell'impianto finale in modo fluido, senza intoppi o senza contestazioni (che possono sorgere addirittura spostate di molto nel «futuro») (61).

In questo contesto i campionamenti e le analisi assumono indubbia importanza e segnalano, ancora una volta, l'incertezza che connota questi aspetti per così dire di «scienza», per cui riemerge il diritto «peritale».

L'impiantistica intermedia pensando alle autorizzazioni e ai controlli, «adatta» questa vocazione commerciale cercando, davvero, di creare le più opportune ricette onde

(58) Il problema dell'affidamento si risolve nell'esibizione del SGA, ovvero del certificato di qualità, che comporta la realizzabilità, secondo certe procedure e *standard* (rispettosi della normativa tecnica e non), del prodotto o del servizio. Questo affidamento (situazione giuridica precontrattuale) è il presupposto fondamentale del consenso, più esattamente «L'affidamento non è una situazione giudica finale, ma sempre strumentale alla realizzazione degli interessi delle parti», F. SCAGLIONE, *Il mercato e le regole della correttezza*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. LVI, Padova, 2010, 36.

(59) Quasi come il riflesso di una contaminazione ben più ampia, dove non è più l'uomo a proiettarsi nel mondo, ma è questo ultimo «in tutte le sue componenti naturali e artificiali, materiali ed elettroniche, chimiche e telematiche, a penetrare dentro di lui in una forma che sembra abolire la stessa separazione tra dentro e fuori, diritto e rovescio, superficiale e profondo» così R. ESPOSITO, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Torino, 2002, 176.

(60) Com'è noto, per qualificare un rapporto, occorre prescindere

dall'invocazione nominalistica e/o dal richiamo a specifiche norme comunitarie o interne, in quanto esistono altri limiti estrapolabili dai principi o dalle norme di rango superiore. Anche nel diritto tributario, come per le altre branche, vige questo criterio interpretativo, per esempio la Corte costituzionale ha chiarito, sulla tematica della qualificazione della natura delle entrate tributarie, l'imprescindibilità dai criteri che qualificano come tributarie le entrate erariali, indipendentemente dal *nomen juris* utilizzato dalla normativa che disciplina tali entrate: si veda la sentenza della Corte costituzionale 14 marzo 2008, n. 64, in *Guida al dir.*, 2008, 22, 36. Ecco, nuovamente, ribadita la necessità di correttamente utilizzare il *nomen juris* legislativo, con un criterio che guarda alla effettiva sostanza del rapporto instaurato. In proposito ci si permette rinviare ai nostri interventi contenuti nel volume di A. LUCARELLI - A. PIEROBON (a cura di), *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, cit., e, da ultimo, agli scritti offerti nel volume A. PIEROBON, (a cura di), *Manuale di diritto e di gestione ambientale*, cit.

(61) Si vedano, per esempio, le vicende giudiziarie relative all'utilizzo di talune scorie negli aggregati, per realizzare sottofondi stradali.

confezionare i rottami il più possibile appetibili dal mercato (vedasi, sintomaticamente, la questione dei rottami «generici» che sono «aperti» come sbocchi al mercato), ovvero, evitando di far emergere tipologie di rottami non gradite dal mercato, oppure malamente collocabili.

Ecco, quindi, le alchimie che poggiano anche sulle attrezzature (per esempio, il frantumatore che viene spacciato per addensatore) adulterando le attività per poi qualificarle diversamente, e così pure il materiale. Con questo obiettivo «affaristico» si dedica attenzione alla normativa, spesso dribblando con espedienti tecnici di vario tipo, confidando nella sconoscenza e/o nell'ignavia dei funzionari pubblici.

L'impiantistica intermedia potrà così approfittare del SGA per riorganizzare alcune fasi o attività che verranno sussunte nel sistema gestionale, comportando (a nostro avviso) una più ferrea blindatura nei confronti di eventuali controlli, insomma una ulteriore beffa.

Non va, infine, sottovalutato come «dal punto di vista pratico, le regole tecniche a tutela dell'ambiente trovano considerazione nel processo ad opera del consulente tecnico d'ufficio, nominato dal giudice nei casi in cui sia necessario ai sensi dell'art. 61 c.p.c. In ossequio al principio *iura novit curia*, la consulenza tecnica non può avere ad oggetto la ricerca o l'interpretazione del diritto; può però avere ad oggetto, ai limitati fini dello svolgimento dell'incarico peritale, l'interpretazione dei profili strettamente tecnici e non giuridici di regole e norme tecniche» (62). Il che ci

riporta alla tendenza in atto, quantomeno nel sistema delle prove, di un «diritto dei periti» o di un diritto «peritale» (63).

Inoltre, siccome sembrano essere venute meno le (contestate) specifiche tecniche internazionali, sembra che grazie all'avvento del regolamento UE n. 333/2011, possa darsi ingresso alle specifiche tecniche nella contrattualistica apprestata tra le parti, ovviamente fermo restando il rispetto del sistema ordinamentale e di quello specifico valevole per i rottami.

Infine, non possono venire sottaciute, né tralasciate, le dianzi segnalate questioni ritenute strategiche dalla UE riguardo al mercato della MPS, tanto che il prefato comitato comunitario solleva questioni di «sicurezza strategica».

Anche qui troviamo conferma dei nostri lavori dell'ultimo lustro, sulla prevalente logica commerciale (e aggiungiamo finanziaria) che guida l'industria dei rifiuti (e, nel caso in trattazione, dei rottami) (64), col rischio di perdere occupazione, competitività, coesione sociale.

Occorrerà altresì pensare ad una «riserva» di MPS evitando la speculazione internazionale (e l'infiltrazione criminale), incentivando il trattenimento (e la lavorazione) dei rifiuti produttivi di MPS entro la UE.

Prima, però, occorre ripulire non solo i rifiuti, ma anche il mercato (e la cultura del pensiero unico).

Occorre una «scuola dei fatti» che parta dalle contraddizioni del nostro tempo per superarle, ma prima ancora occorre «fabbricare» nuovi soggetti, liberandoci di tutta la tossicità che ci sta avvelenando. □

(62) A. ANDRONIO, *Le regole tecniche a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano, tra sistema delle fonti e giurisdizione civile*, in S. GRASSI - M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006, che aggiunge: «In base a quanto osservato, peraltro, la questione se il consulente d'ufficio possa essere incaricato di interpretare regole tecniche a tutela dell'ambiente deve avere necessariamente soluzione positiva. Esse non rilevano infatti nel processo civile come regole giuridiche, ma come norme tec-

niche; devono essere cioè configurate come elementi di valutazione del quadro probatorio e non come precetti vincolanti per il giudice» (pag. 107).

(63) Si permette rinviare al nostro capitolo *Norme tecniche tra politiche pubbliche e interessi particolari*, A. LUCARELLI - A. PIEROBON (a cura di), *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, cit., 255-297.

(64) Si veda, p. es., il nostro *Speculazioni ambientali*, in *Nigrizia*, gennaio 2012, 36-37.

Le nuove norme per la protezione degli animali da compagnia

di PATRIZIA MAZZA

1. La Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia e la l. 4 novembre 2010, n. 201. - 2. Le modifiche al codice penale. - 3. Il delitto di traffico illecito di animali da compagnia. - 4. L'illecito amministrativo concernente l'introduzione nel territorio nazionale di animali da compagnia. - 5. Il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative. - 6. I rapporti con la l. 14 agosto 1991, n. 281 sugli animali di affezione e sulla prevenzione del randagismo.

1. - La l. 4 novembre 2010, n. 201, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 3 dicembre 2010, n. 283 ed entrata in vigore il giorno successivo, ha ratificato e dato esecuzione dopo oltre ventitre anni alla Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia redatta a Strasburgo il 13 novembre 1987 e firmata dall'Italia nella stessa data, innovando, pertanto, considerevolmente il previgente quadro normativo in materia (1).

Tale Convenzione all'art. 1, comma 1, nell'ambito delle disposizioni generali contenute nel suo capitolo I, precisa che per animale da compagnia deve intendersi «ogni animale tenuto, o destinato ad essere tenuto dall'uomo, in particolare presso il suo alloggio domestico, per suo diletto e come compagnia».

Il successivo comma 5 stabilisce che per animale randagio «si intende ogni animale da compagnia senza alloggio domestico o che si trova all'esterno dei limiti dell'alloggio del suo proprietario o custode e che non è sotto il controllo o la diretta sorveglianza di alcun proprietario o custode».

Lo stesso art. 1 al comma 2 puntualizza la nozione di commercio di animali da compagnia, che comprende «l'insieme delle transazioni effettuate in maniera regolare per quantitativi significativi ed a fini di lucro che comportano il trasferimento di proprietà di tali animali», i quali non possono essere venduti ai minori di sedici anni senza il consenso esplicito dei genitori o delle altre persone esercenti la «responsabilità parentale» (art. 6).

Il capitolo II della Convenzione contiene i principi fondamentali per il mantenimento degli animali da compagnia in modo da assicurare loro una vita degna e decorosa senza patire dolori, sofferenze, affezioni, angosce o timori di essere abbandonati (art. 3) in quanto ogni persona che tenga con sé uno di tali animali o che abbia comunque accettato di occuparsene è resa responsabile della loro salute, non-

ché del relativo benessere e deve fornire ad essi cure ed attenzione secondo i bisogni etologici, in base alla specie e alla razza di appartenenza, rifornendoli in quantità sufficiente di cibo e acqua, procurando adeguate possibilità di esercizio ed impedendo la fuga.

E poi è vietato l'addestramento di questi animali con metodi che possano danneggiare la loro salute, forzando le connesse capacità naturali o utilizzando metodi artificiali che producano ferite o angosce inutili (art. 4).

Le attività di commercio, allevamento e custodia degli animali da compagnia a fini commerciali, o la gestione di un rifugio (struttura non di lucro in cui essi vengono tenuti in congruo numero) devono essere dichiarate alla competente autorità con indicazione fra l'altro della persona responsabile, la quale deve essere in possesso delle nozioni e delle capacità necessarie per l'esercizio delle suddette attività avendo anche in materia una sufficiente formazione ed una acquisita esperienza professionale, e con una descrizione dei locali e delle strutture da utilizzare a tale scopo.

Gli animali da compagnia non possono di norma essere impiegati in pubblicità, spettacoli, esposizioni, competizioni o manifestazioni analoghe, a meno che non siano rispettate determinate regole in modo da non mettere a repentaglio la loro salute ed il loro benessere. Da qui scaturisce altresì il divieto di somministrazione di sostanze che elevino o diminuiscano il livello naturale delle prestazioni in qualsiasi momento ed anche nel corso delle predette competizioni (2).

L'uccisione di un animale da compagnia, fatti salvi i casi di urgenza, ad esempio per porre fine alle sofferenze dell'animale, deve essere praticata esclusivamente da un veterinario o da altra persona competente ed in modo da arrecargli il minimo di sofferenze, come dispone l'art. 11, comma 1 della citata Convenzione. Lo stesso articolo al

(1) Cfr. STRIPPOLI, *Tutela degli animali domestici*, Santangelo di Romagna, 2005, 7.

(2) Relativamente agli interventi chirurgici, l'art. 10 della Convenzione stabilisce che è vietato modificare l'aspetto degli animali da compagnia se non per scopi curativi ed in particolare è proibito il taglio della coda e delle orecchie, la recisione delle corde vocali, l'asportazione delle unghie e dei denti. Sono, tuttavia, stabilite alcune eccezioni per impedire la riproduzione degli

animali da compagnia, fermo restando che i connessi interventi debbono essere effettuati in anestesia e con la presenza di un veterinario o sotto il di lui controllo. Soltanto gli interventi che non richiedono anestesia possono essere praticati da una persona competente in conformità a quanto stabilisce la legislazione nazionale. Per ulteriori approfondimenti cfr. MAZZA P., *La Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia e l'adeguamento dell'ordinamento interno*, in *Riv. pol.*, 2010, 196 e ss.

comma successivo divieta vari metodi di soppressione tra cui l'elettrocuzione, a meno che non sia preceduta da una immediata perdita di conoscenza dell'animale.

Il capitolo terzo della Convenzione è dedicato alla riduzione del numero degli animali randagi con metodi che non provochino dolori, sofferenze o angosce; in specie, è prevista la identificazione permanente di cani e gatti con mezzi adeguati che causino soltanto dolori o sofferenze di poco conto o passeggiare; è consentita la loro sterilizzazione e le persone che rinvergono cani o gatti randagi sono incoraggiate a segnalarli alla competente autorità.

Infine, l'art. 14 contempla l'impegno di ciascun Stato aderente alla citata Convenzione di sviluppare programmi di informazione e di istruzione con l'intento di favorire, tra le organizzazioni e gli individui interessati al mantenimento, all'allevamento, all'addestramento, al commercio ed alla custodia di animali da compagnia, la consapevolezza e la conoscenza delle disposizioni e dei principi enunciati nella Convenzione medesima, con particolare riferimento alla evidenziazione dei rischi derivanti da un loro acquisto irresponsabile che porta ad un aumento del numero di quelli non voluti ed abbandonati.

Con lo scopo di dare attuazione nell'ordinamento interno ai sovraesposti principi contenuti nella Convenzione è stata varata la l. 4 novembre 2010, n. 201, la quale si compone di otto articoli, uno dei quali modifica l'apparato sanzionatorio di alcune fattispecie contemplate nel codice penale (artt. 544 *bis* e 544 *ter*), altro introduce una nuova ipotesi delittuosa, che punisce il traffico illecito degli animali da compagnia, ed infine altro ancora stabilisce una sanzione amministrativa per la condotta di introduzione illecita nel territorio nazionale di tali animali con successiva previsione di applicazione di misure accessorie, ed infine all'art. 7 sono dettate disposizioni sul relativo procedimento, rinviando ai principi di cui alla l. 24 novembre 1981, n. 689.

2. - L'art. 3 dell'originario disegno di legge presentato in Parlamento il 19 ottobre 2009 (atti Camera n. 2836 - XVI leg) modificava l'art. 544 *bis* c.p., sostituiva con un nuovo testo il successivo art. 544 *ter* (3), ed inseriva nelle disposizioni di coordinamento e transitorie dopo l'art. 19 *ter* un nuovo articolo.

Nella prima delle anzidette disposizioni, che punisce l'uccisione di animali, erano soppresse le parole «per crudeltà» con le quali si intendeva sottolineare una particolare spinta della condotta spesa per un motivo abietto anche se realizzata in concreto con mezzo in sé non avente quei requisiti, ad esempio con un colpo di arma da fuoco, sempre che fosse preceduta da impulsi o sentimenti caratterizzati da assenza di pietà per l'animale o finanche da compiacimento per la sua morte. L'eliminazione di tale nota dall'enunciato normativo si giustificava pienamente non solo in base alla considerazione che l'uccisione «per crudeltà» rappresenta una *species* dell'uccisione «senza necessità», collocata ora alternativamente subito dopo la prima delle citate locuzioni, implicando la crudeltà quasi sempre la superfluità dei patimenti inflitti all'animale, ma altresì per porre termine ad un curioso atteggiamento della giurisprudenza che, nell'investigare sul significato da attribuire a quei lemmi sul piano della ricostruzione dell'elemento psicologico, giunge a richiedere nell'agente il dolo specifico

allorché viene cagionata la morte dell'animale «per crudeltà» ed invece un dolo generico allorché la medesima condotta è posta in essere «senza necessità» (4).

Inoltre, la fattispecie che descrive il delitto comune a forma libera di uccisione di animali, contrassegnata dal dolo generico e strutturata sul modello dell'art. 575 c.p., con la soppressione della nota della crudeltà vedeva tendenzialmente ampliata la portata normativa della incriminazione per dare rilevanza soltanto alla assenza di necessità, ossia a situazioni che non possono trovare risoluzione se non attraverso l'uccisione (morte dell'animale) al fine di salvaguardare interessi umani comunque apprezzabili.

Proprio perché si trattava di una proposta di modificazione del testo dettato dall'art. 544 *bis* c.p. che mirava a razionalizzare il sistema penale sul punto specifico, non deve apparire strano né eclatante che nel corso dell'esame del citato disegno di legge il Senato sopprimesse la anzidetta variazione delle note costitutive di tale delitto e stabilisse invece soltanto un aumento di pena, rispetto a quella originariamente prevista, elevandola «da tre mesi a diciotto mesi» di reclusione a «da quattro mesi a due anni», con una tenuità tale da renderlo insignificante sotto ogni profilo lo si riguardi ed anche quindi in chiave di deterrenza.

Eguale, se non peggiore, sorte è toccata all'art. 544 *ter* c.p., sol che si pensi come nell'originario disegno di legge veniva soppresa la formula «per crudeltà», conformemente a quanto previsto per il precedente art. 544 *bis* c.p., per non parlare dell'accorpamento del primo e secondo comma del vigente testo dello stesso art. 544 *ter* c.p., e dell'affiancamento alle varie condotte alternative ivi descritte della ipotesi di sottoposizione degli animali «a condizioni» (che si aggiungevano ai «trattamenti») che procurano un danno alla loro salute con inasprimento delle pene detentive e pecuniarie.

Il secondo comma del testo proposto contemplava ulteriori modalità esecutive della condotta di maltrattamenti punite con la medesima sanzione stabilita nel comma precedente (reclusione da tre a quindici mesi e multa da euro 3.000 ad euro 18.000) e consistenti nel sottoporre un animale al taglio od alla amputazione della coda o delle orecchie, alla recisione delle corde vocali, all'asportazione delle unghie o dei denti ovvero, con formula di chiusura, ad altri interventi chirurgici destinati a modificarne l'aspetto o finalizzati a scopi non terapeutici.

Un aumento di pena nella misura della metà era fissato dal terzo comma del medesimo articolo se dai fatti sopra delineati derivasse la morte dell'animale, che contemplava così una circostanza aggravante ad effetto speciale, ascrivibile all'agente in base ai criteri indicati nell'art. 59, comma 2 c.p. (5).

L'ultimo comma del proposto nuovo testo dell'art. 544 *ter* c.p. escludeva la punibilità quando l'intervento chirurgico venisse eseguito da un medico veterinario per scopi terapeutici o per impedire la riproduzione dell'animale ed altresì quando l'intervento fosse considerato dall'operatore utile al benessere di un singolo esemplare nei casi stabiliti da un regolamento da emanarsi, in base alla menzionata ulteriore disposizione di coordinamento, con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 17, comma 3 della l. 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Federazione nazionale degli ordini dei veterinari

(3) Su tali delitti cfr. MAZZA P., *I reati contro il sentimento per gli animali*, in questa Riv., 2004, 708 e ss.

(4) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 21 dicembre 2005, n. 46784, Boventi, rv. 232.658, in *Dir. giust.*, 2006, 6, 53 e ss. e in questa Riv., 2006, 611, con nota di MAZZA P., *Il delitto di maltrattamento di animali e l'uso di richiami vivi per la caccia*; Cass. Sez. III Pen. 30 novembre 2007, n. 44822, Borgi, rv.

238.455, *ivi*, 2008, 497, con nota di F. DI DIO, *Gli ambiti (talora angusti) del processo penale per la tutela dei diritti degli animali*.

(5) Nel senso che l'evento aggravatore implica una ipotesi di responsabilità oggettiva cfr. ARDIA, *La nuova legge sul maltrattamento degli animali: sanzioni e ammende per i combattimenti clandestini e per chi abbandona*, in *Dir. pen. proc.*, 2004, 1470.

italiani, ed adottato secondo le procedure descritte nel medesimo articolo.

Le modificazioni ora accennate, intese anche a dare attuazione alle ricordate previsioni contenute nella Convenzione di Strasburgo, pur per quel che concerne il mutamento dell'aspetto e delle sembianze degli animali da compagnia vietato se non per scopi terapeutici, sono state cancellate nel corso dei lavori preparatori al Senato che, analogamente a quanto stabilito per l'art. 544 *bis* c.p. ha limitato il suo intervento a rimodulare il quadro sanzionatorio aumentando la pena originariamente prevista in «da tre mesi a un anno o con la multa da 3.000 a 15.000 euro» a «da tre mesi a diciotto mesi o con la multa da 5.000 a 30.000 euro».

Anche in tal caso il tenue aumento di pena risulta di assai scarso significato e valenza criminologica ed è influente sul piano dissuasivo.

3. - Nel sistema penale è stata introdotta dall'art. 4 della l. 4 novembre 2010, n. 201 la nuova figura delittuosa di traffico illecito di animali da compagnia, il cui testo è rimasto pressoché inalterato nel corso dei lavori parlamentari ove si eccettui l'aggiunta nel suo terzo comma dell'aggettivo «accertata» collocato dopo il sostantivo «età» con riferimento all'aumento di pena disposto per le condotte proibite riferentesi ad animali da compagnia di età inferiore a dodici settimane.

Viene descritto nell'articolo in esame un delitto comune caratterizzato dal dolo specifico di procurare a sé o ad altri un profitto (6) ed imperniato sulla condotta di introduzione da parte di chiunque, nel territorio nazionale, di animali da compagnia di cui all'allegato I, parte A, del regolamento CE n. 998/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003, privi di sistemi per l'identificazione individuale e delle necessarie certificazioni sanitarie e non muniti, ove richiesto, di passaporto individuale. È però specificato che tale condotta deve essere spesa «reiteratamente o tramite attività organizzate», con il che il legislatore con la prima espressione intende evidentemente riferirsi alla necessità che la condotta stessa deve essere ripetuta più di una volta nel tempo ad intervalli, in quanto la molteplicità delle azioni è assunta come elemento costitutivo dell'illecito penale. Si è così coniato un reato abituale o secondo altra denominazione un reato a condotta plurima, nel quale il bene protetto è aggredito unicamente da una serie di atti cumulativamente considerati, categoria di creazione dogmatica che non sembra porsi in contrasto con concezioni liberali del diritto penale, poiché esula da tale categoria la preminente considerazione di una medesima *Gesinnung* od una responsabilità costruita attorno alla condotta di vita dell'autore del fatto (7).

Non pochi problemi suscita poi la dizione «tramite attività organizzate» ed in particolare l'uso dell'aggettivo al plurale, il che potrebbe indurre a ritenere che anche in tal caso per la sussistenza del reato necessiti più di una operazione finalizzata allo scopo, e si richieda sempre la predisposizione di un *quid* dotato di una certa stabilità e con una struttura pur minimale volta ad ordinare l'attività illecita avente

l'obiettivo di procurare a sé od ad altri un profitto, non contrassegnato da alcuna aggettivazione e quindi eventualmente da qualificarsi come giusto.

La reclusione da tre mesi ad un anno e la multa da euro 3.000 a euro 15.000 si applica altresì a chiunque, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, trasporta, cede o riceve a qualunque titolo i predetti animali da compagnia illegittimamente introdotti nel territorio nazionale. Si è al cospetto di una previsione che, caratterizzata dal dolo specifico, intende stroncare le transazioni commerciali aventi ad oggetto tali animali attraverso la descrizione di varie modalità esecutive di un medesimo reato. Ci si orienta, infatti, su queste formulazioni per tendenza alla brevità e per essa spesso si sacrifica con eccessiva leggerezza il compito più importante di munire ogni violazione della norma con l'equivalente penale che le si addice (8). Nel caso di specie, con l'ausilio degli ordinari canoni ermeneutici, non pare possa dubitarsi che emerge la irrilevanza di una plurima realizzazione delle condotte descritte nella norma, da inquadrarsi, quindi, tra quelle a più fattispecie (9).

La pena è aumentata se gli esemplari introdotti illecitamente hanno un'età «accertata» inferiore a dodici settimane o se provengono da zone sottoposte a misure restrittive di polizia veterinaria, adottate per contrastare la diffusione di malattie trasmissibili proprie della specie. Trattasi di circostanza aggravante per la cui imputazione, in virtù dei criteri dettati dall'art. 59, comma 2 c.p., occorre verificare lo *status* psicologico dell'agente, con le conseguenti problematiche che ne derivano soprattutto in ordine al requisito della conoscenza della provenienza di tali animali (10).

Il comma 4 dell'art. 4 prevede che nel caso di condanna o di applicazione di pena su richiesta delle parti *ex art.* 444 c.p. per i fatti di reato descritti nei primi due commi è sempre ordinata la confisca dell'animale, salvo che appartenga a persona estranea al reato, cioè a chi è autore dello stesso o compartecipe.

In ordine alla individuazione del soggetto estraneo al reato, l'interprete può giovare della elaborazione che detto concetto ha avuto nell'ambito di un istituto quale la confisca da sempre presente nella intelaiatura delle misure di sicurezza patrimoniali descritte nel codice penale e nella legislazione speciale (11).

Per gli stessi fatti e nelle stesse ipotesi il medesimo comma prevede la sospensione da tre mesi a tre anni dell'attività di trasporto, di commercio o di allevamento degli animali se il condannato svolge una delle predette attività. In caso di recidiva (anche semplice) è disposta l'interdizione dall'esercizio delle attività di cui sopra.

In conformità ad analoghe previsioni presenti nell'ordinamento, gli animali oggetto di sequestro o di confisca sono affidati alle associazioni o agli enti indicati nel decreto ministeriale di cui all'art. 19 *quater* disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale, che ne fanno richiesta, salvo che vi ostino esigenze processuali. Gli animali acquisiti dalla Stato, a seguito di provvedimento di confisca divenuto definitivo, sono assegnati a richiesta alle associazioni od agli enti affidatari di cui sopra (12).

(6) Sul requisito del profitto penalmente rilevante cfr. CARMONA, *Tutela penale del patrimonio individuale e collettivo*, Bologna, 1996, 172 e ss.

(7) In ordine a tali problematiche cfr. PETRONE, *Reato abituale*, in *Dir. disc. pen.*, vol. XII, Torino, 1996, 188 e ss.

(8) Cfr. BINDING, *Die Normen und ihre Uebertretung. Eine Untersuchung ueber die Rechtsmaessige Handlung und die Arten des Delikts. I. Normen und Strafgesetze*, Leipzig, 1922, 205.

(9) Cfr. VASSALLI, *Le norme penali a più fattispecie e l'interpretazione della «legge Merlin»*, in *Conferenze dell'Istituto di applicazione forense*, Modena, 1964, 207 e ss.

(10) Sulle regole di imputazione delle circostanze aggravanti cfr. MELCHIONDA, *Le circostanze del reato. Origine, sviluppo e prospettive di una controversa categoria penalistica*, Padova, 2000, 425 e ss.; MARCONI, *Il nuovo regime d'imputazione delle circostanze aggravanti*, Milano, 1993, *passim*.

(11) Cfr. FONDAROLI, *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale. Ablazione patrimoniale, criminalità economica, responsabilità delle persone fisiche e giuridiche*, Bologna, 2007, 363 e ss., che tiene conto peraltro solamente del terzo «di buona fede».

(12) In proposito cfr. MAZZA P., *I reati contro il sentimento per gli animali*, cit., 741 e ss.

L'ultimo comma dell'art. 4 stabilisce che gli introiti derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dalla legge affluiscono alle entrate del bilancio dello Stato e sono destinate alle associazioni o agli enti indicati nel citato decreto ministeriale, con le modalità di cui all'art. 8 della l. 20 luglio 2004, n. 189.

Va precisato che il citato regolamento CE n. 998/2003, relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia, all'allegato I indica alla parte A le specie animali dei cani e gatti.

4. - La condotta di introduzione illecita di animali da compagnia nel territorio nazionale è sanzionata a livello amministrativo dall'art. 5 della l. 4 novembre 2010, n. 201 con reazioni differenziate in rapporto alla mancanza nei singoli esemplari di determinati segni identificativi, ovvero di specifici requisiti previsti dalla vigente legislazione in materia. Così, l'introduzione nel territorio nazionale italiano di animali da compagnia di cui all'allegato I, parte A, del regolamento CE n. 998/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio in data 26 maggio 2003 che siano privi di sistemi per l'identificazione individuale è sottoposta alla sanzione proporzionale del pagamento di una somma da euro 100 a euro 1.000 per ogni animale introdotto, elevata dal secondo comma dello stesso art. 5 da euro 500 a euro 1.000 per ogni animale entrato nel territorio nazionale in violazione dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, quale evidente previsione di chiusura, e con la clausola di non punibilità se tali «violazioni sono regolarizzate» alla stregua delle vigenti disposizioni.

Trattasi di illeciti amministrativi comuni a forma libera disciplinati dalle disposizioni contenute nei principi generali di cui alla l. 24 novembre 1981, n. 689 ed in particolare dagli articoli da 1 a 12 (13).

Le predette sanzioni sono contemplate dal successivo terzo comma della norma in esame anche a carico di chi trasporta o cede, a qualunque titolo, ossia trasferisce, esemplari illecitamente introdotti nel territorio nazionale. Si è pertanto in presenza di un illecito amministrativo proprio che colpisce il trasportatore o il cedente anche a titolo gratuito di animali da compagnia, pur se trattasi di un solo esemplare, e ciò per colpire anche il circuito economico che solitamente ruota attorno ai tipi di condotte proibite cui non è estranea la criminalità organizzata.

La formulazione della norma, che contiene in un stesso comma una pluralità di condotte amministrativamente sanzionate, induce a ritenere che ad esse, se relative al trasporto e alla cessione di animali da compagnia illecitamente introdotti nel territorio dello Stato ove riscontrate a carico di un soggetto o di una pluralità di soggetti si applichi, in base ai rilievi precedentemente svolti (14), una unica misura reattiva.

Ove poi i predetti animali abbiano un'età «accertata» inferiore a dodici settimane o se provengano da zone sottoposte a provvedimenti restrittivi di polizia veterinaria adottati per contrastare la diffusione di malattie trasmissibili proprie della specie, la sanzione amministrativa proporzionale per le condotte di introduzione degli animali da compagnia nel territorio nazionale privi di sistemi di identificazione individuale o in violazione di legge, ovvero di loro traspor-

to o cessione a qualsiasi titolo è stabilita in una somma da euro 1.000 a euro 2.000 per ogni esemplare, con un appiattimento del regime punitivo che suscita perplessità dinanzi a condotte che presentano già intuitivamente un diverso contenuto di disvalore. Dubbi, inoltre, potrebbero sorgere in relazione all'ambito di applicazione del comma 4 dell'art. 5 in quanto in esso si fa riferimento ad «ogni animale introdotto» e non già a «ogni animale introdotto, trasportato o ceduto», con possibile esclusione della più severa sanzione amministrativa pecuniaria nelle ipotesi di trasporto o cessione, pur essendovi un riferimento al comma terzo dello stesso art. 5 che vieta il trasporto o la cessione a qualunque titolo di animali da compagnia già «introdotti abusivamente» nel territorio nazionale.

Sanzioni amministrative accessorie (15) sono previste dall'art. 6 della l. 4 novembre 2010, n. 201 per il trasportatore o il titolare di una azienda commerciale che, nel periodo di tre anni, commette tre violazioni delle disposizioni contenute nel citato art. 5 «accertate in modo definitivo», consistenti nella sospensione della autorizzazione per l'esercizio dell'attività per un periodo da uno a tre mesi, ma se l'intervallo decorrente «tra le due violazioni» è inferiore a tre mesi si applica sempre la durata massima della sospensione (art. 6, comma 1).

Si tratta di una previsione assai confusa che utilizza un lessico approssimativo, il quale mal si concilia con i ricordati principi generali dell'illecito amministrativo delineati dalla citata l. 24 novembre 1981, n. 689, poi espressamente richiamata dall'art. 7, comma 1 sull'accertamento e sulla irrogazione delle relative sanzioni. Invero, si è in presenza di una disciplina riguardante la reiterazione delle violazioni contemplate dall'art. 5, che avrebbe dovuto inquadarsi nei canoni dettati dall'art. 8 *bis* della normativa del 1981 (16); ma, al di là di una compressione dello spazio temporale della ricaduta dell'illecito, sta di fatto che il menzionato art. 8 *bis*, comma 1 ancora la sua applicazione all'accertamento della successiva violazione ad opera di un «provvedimento esecutivo», laddove l'art. 6 della normativa del 2010 fa riferimento all'accertamento «in modo definitivo», cioè non più impugnabile, dove è di tutta evidenza la discrepanza di sistema poiché l'esecutività non coincide con il definitivo accertamento e quindi la previsione di cui al citato art. 6, comma 1 non appare in linea con i criteri generali di accertamento e di irrogazione delle sanzioni amministrative che prevedono l'emissione di una ordinanza ingiunzione, provvedimento costituente già di per sé titolo esecutivo a prescindere dalla sua definitività (art. 17, comma 7 della l. 24 novembre 1981, n. 689) (17).

È poi non ben comprensibile il metodo di calcolo dell'intervallo temporale di cui all'ultimo periodo dell'art. 6 ove si fa riferimento a «le due violazioni», mentre nel periodo precedente sono indicate «tre violazioni», per cui è lecito chiedersi se «le due violazioni» sono la prima e la seconda ovvero la seconda e la terza ai fini del computo dei termini entro i quali viene disposto un inasprimento sanzionatorio.

Rilievi critici del tutto analoghi valgono per l'ipotesi descritta nell'art. 6, comma 2 in cui il titolare di una azienda commerciale è soggetto alla sospensione dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività per violazione delle disposizioni contenute nell'art. 13 *bis*, comma 3 del d.lgs. 30 gennaio 1993, n. 28 nel periodo di tre anni.

(13) Cfr. MAZZA L., *I principi generali dell'illecito amministrativo*, in *Riv. pol.*, 1989, 490 e ss.

(14) Si vada *retro* par. 3.

(15) Distingue tra sanzioni «accessorie» (confisca) e «conseguenze sfavorevoli» che consistono nella privazione o sospensione di facoltà o diritti derivanti da provvedimenti amministrativi MARINI, *Elementi di diritto penale*, vol. III,

«Depenalizzazione e modifiche al sistema penale», Torino, 1982, 82 e ss.

(16) Cfr. CARDIN, *Principi generali dell'illecito amministrativo (l. 24 novembre 1981, n. 689)*, Padova, 2005, 87 e ss.

(17) Cfr. MAZZA L., *La tutela del trasgressore nelle fasi di accertamento dell'illecito amministrativo e di irrogazione della sanzione pecuniaria*, in *Riv. pol.*, 1984, 4 e ss.

Il comma 3 dell'art. 6 prevede la revoca dell'autorizzazione per l'esercizio della attività se il trasportatore nel periodo di tre anni commette cinque violazioni delle disposizioni contemplate dal precedente art. 5 ed anche per il titolare di una azienda commerciale che, nel medesimo arco temporale, compie cinque violazioni del detto art. 5 o dell'art. 13 *bis*, comma 3 del d.lgs. 30 gennaio 1993, n. 28 che siano state accertate in modo definitivo (18). Questo decreto è stato emanato in attuazione delle direttive 89/662/CEE e 90/425/CEE in tema di controlli veterinari e zootecnici di taluni animali vivi e su prodotti di origine animale applicabili negli scambi comunitari i cui artt. 5 e 11 contemplano, nell'ambito delle misure di controllo, un complesso sistema di registrazione preventiva e di apposite convenzioni per chi effettua scambi di animali e di prodotti di origine animale, la cui violazione comporta la punizione con una sanzione amministrativa pecuniaria, variamente dosimetrata, e talora, in caso di «recidiva», la sospensione della licenza o del permesso di importazione per tre mesi.

Il trasportatore ed il titolare di una azienda commerciale colpiti dalla revoca delle relative autorizzazione non possono conseguire una nuova per l'esercizio della medesima attività se non siano trascorsi almeno dodici mesi. Peraltro, l'art. 6, comma 4 non specifica da quando inizia a decorrere tale termine che è indispensabile specificare e che potrebbe essere individuato nella data della disposta revoca.

5. - L'ultimo comma dell'art. 6 contempla una previsione che avrebbe dovuto trovare, dal profilo sistematico, la sua collocazione topografica all'interno del successivo art. 7, che riguarda il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative. Vi si stabilisce infatti che gli agenti accertatori delle violazioni addebitate al trasportatore o al titolare di una azienda commerciale che comportino la sospensione o la revoca della relativa autorizzazione devono trasmettere alla autorità che la ha rilasciata copia del verbale di contestazione e di ogni altro documento ritenuto utile alla adozione di quei provvedimenti.

Di vero, il citato art. 7, quanto all'attività di accertamento e di irrogazione delle sanzioni amministrative, richiama le disposizioni previste nella l. 24 novembre 1981, n. 689 (19) e stabilisce che se l'introduzione è commessa utilizzando un veicolo immatricolato all'estero si applicano le previsioni di cui all'art. 207 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (per il pagamento in misura ridotta rispetto alla sanzione amministrativa), e che il veicolo sottoposto a fermo amministrativo è affidato ad uno dei soggetti indicati nell'art. 214 *bis* di tale decreto legislativo, contenente il codice della strada, mentre gli animali sono ricoverati, a spese del responsabile della condotta proibita, in un luogo che garantisca la tutela del loro benessere.

Tale statuizione normativa sembra ignorare del tutto l'art. 19 *quater* delle disposizioni di coordinamento e transitorie per il codice penale che impone l'affidamento degli animali sequestrati o confiscati ad associazioni od enti che ne facciano richiesta, individuati con decreto del Ministro della salute adottato di concerto con il Ministro dell'interno.

Oltre all'aggiornamento dell'entità delle sanzioni ammi-

nistrative secondo modalità espressamente stabilite dall'art. 7, comma 4, il successivo comma di questo stesso articolo individua le autorità competenti per l'irrogazione di tali sanzioni, individuate nel Ministero della salute, nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito delle rispettive competenze.

6. - La nuova normativa del 2010 non risolve una questione nodale della materia, vale a dire il rapporto intercorrente tra le statuizioni sopra brevemente illustrate e la l. 14 agosto 1991, n. 281 contenente, in parziale attuazione del capitolo III della citata Convenzione europea di Strasburgo, disposizioni quadro in materia di animali da affezione, il cui art. 2 disciplina «il trattamento di cani e di altri animali di affezione» ed il successivo art. 5 stabilisce il regime sanzionatorio a livello amministrativo che contempla anche la condotta di commercio di cani e gatti al fine di sperimentazione.

Si può così notare non solo una irragionevole disuguaglianza della reazione sanzionatoria dell'ordinamento dinanzi a comportamenti che presentano una elevata offensività e colpiti soltanto da una sanzione amministrativa rispetto ad altri di minor contenuto lesivo puniti, invece, con la più grave sanzione penale. Permane anche una disomogeneità nella utilizzazione del lessico normativo in quanto mentre la normativa del 2010 adopera la dizione «animali da compagnia» in conformità alla menzionata Convenzione europea di Strasburgo, la disciplina dettata nel 1991 si riferisce sempre agli «animali di affezione», creando così nell'interprete non poco sconcerto stante la non coincidenza delle due categorie, la seconda delle quali maggiormente restrittiva sembra potersi riferire soltanto ai cani ed ai gatti.

È andata, quindi, persa una ulteriore occasione per fare chiarezza ed opera di semplificazione e di coordinamento affinché la reazione dell'ordinamento risponda sempre ai canoni della ragionevolezza e della proporzione in adesione pure alle richieste che provengono dalla collettività per una più efficace tutela degli animali ed anche dagli animali, di fronte a ricorrenti episodi che hanno messo a repentaglio la vita e l'incolumità delle persone (20).

Sotto quest'ultimo profilo si manifesta oggi ancor più che nel passato la scelleratezza del rozzo ed incolto legislatore delle «modifiche al sistema penale» del 1981 (21) che ebbe a depenalizzare [art. 33, lett. *a*) della l. 24 novembre 1981, n. 689] la previsione contravvenzionale di cui all'art. 672 c.p. sull'omessa custodia e sul malgoverno degli animali, la quale era posta a salvaguardia di fondamentali interessi collettivi, quali quelli facenti capo all'incolumità pubblica e per riflesso di altrettanto basilari interessi attinenti alla integrità personale, così da non poter essere sottratta in ciascuna delle modalità esecutive descritte alla intermediazione della sanzione criminale (22).

Appare, dunque, indispensabile una riorganizzazione sistematica di tutta la materia che tenga conto, alla luce anche delle fonti comunitarie, non soltanto del benessere degli animali e della conservazione degli *habitat* in cui essi vivono, ma altresì della incolumità delle persone che a volte incautamente vi si avvicinano. □

(18) In tale articolo, inserito dall'art. 56 della l. 24 aprile 1998, n. 128, si fa ancora riferimento al termine «recidiva» nel quadro della reazione dell'ordinamento sanzionatorio amministrativo, poi abbandonato in favore del diverso segno linguistico «reiterazione» delle violazioni, di cui all'art. 8 *bis* della l. 24 novembre 1981, n. 689, introdotto con il d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507. In ordine alla mancanza da parte del legislatore di una visione sistematica sul punto cfr. CARDIN, *Principi generali*, cit., 89.

(19) Cfr. MAZZA L., *La riscossione coattiva delle sanzioni amministrative pecuniarie*, in *Riv. pol.*, 1985, 680 e ss.

(20) Cfr. MAZZA P., *Aggressività dei cani e incolumità pubblica*, in *questa Riv.*, 2007, 380.

(21) Cfr. LATAGLIATA - MAZZA L., *Luci ed ombre in un recente disegno di legge in tema di depenalizzazione*, in *Giur. merito*, 1978, 209 e ss.

(22) Cfr. MAZZA L., *Omissione di custodia e malgoverno di animali*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, 43.

Espropriazione di animali vivi, quote latte e titoli PAC (*)

di MASSIMO NICOLINI

1. - La crisi economica, che ha colpito anche il settore primario, ha provocato un incremento delle procedure esecutive nei confronti di imprenditori agricoli ed il conseguente emergere di numerose problematiche che sino a pochi anni orsono erano pressoché ignorate, o, comunque, oggetto solo di brevi cenni nei manuali di procedura civile.

Anche in questo specifico settore le norme codicistiche scontano un mancato adeguamento alla nuova realtà sociale ed economica del settore primario caratterizzata, in particolare, dal passaggio da un'agricoltura che vedeva la prevalenza della componente fondiaria, ad un nuovo modello che pone al centro del sistema l'impresa agricola.

A ciò si aggiunga che, prima di altri settori, quello agricolo ha subito l'influenza della legislazione comunitaria attraverso l'introduzione di istituti quali le quote latte e i titoli all'aiuto (cosiddetti titoli PAC) la cui definizione giuridica ha creato e crea numerose incertezze, destinate a riflettersi nelle procedure esecutive che interessino le aziende agricole.

Il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di fare il punto della situazione relativamente alle procedure esecutive aventi ad oggetto i beni materiali e immateriali dell'imprenditore agricolo, partendo da quelli più «tradizionali» e, in particolare, gli animali, per poi esaminare anche le particolarità delle procedure che interessano i sopraccitati «beni» di derivazione comunitaria.

2. - Il titolo del presente contributo ha recepito la formulazione dell'art. 2135 c.c. introdotta dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 che, nel definire la figura dell'imprenditore agricolo mediante le attività dallo stesso esercitate, indica, oltre la coltivazione e la silvicoltura, l'«*allevamento di animali*» in sostituzione di quella tradizionale di allevamento di bestiame ossia di soli bovini, ovini, suini e equini.

Il secondo comma novellato della norma in esame precisa che «*Per coltivazione del fondo, per silvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.*»

Esula dal tema del lavoro un approfondito esame dei profili agraristici della nuova definizione dell'imprenditore agricolo (1), e pertanto è sufficiente osservare che, fatto salvo il legame con l'utilizzazione di un fondo rustico, di un bosco o delle acque, l'allevamento di ogni genere di animali rientra nell'attività agricola e che, ovviamente, la procedura espropriativa può avere ad oggetto anche animali che non vengano allevati nell'ambito di una attività agricola, quali ad esempio gli animali di compagnia. È comunque indubbio che le espropriazioni che rivestono mag-

gior valore economico e rilevanza sociale siano quelle aventi ad oggetto gli animali allevati dall'imprenditore agricolo e pertanto di queste tratteremo in questa sede.

3. - Nella vigenza dell'art. 514, n. 4 c.p.c., abrogato, con decorrenza dal 1° marzo 2006, dall'art. 3 della l. 24 febbraio 2006, n. 52, che rendeva assolutamente impignorabili gli strumenti, gli oggetti e i libri indispensabili per l'esercizio della professione, dell'arte o del mestiere del debitore, ci si era domandati se rientrasse in tale previsione il bestiame allevato dal coltivatore diretto o comunque dall'imprenditore agricolo.

I contributi dottrinali e giurisprudenziali sul punto sono scarsi.

Muovendo dall'ordinanza del 16 maggio 1994 del Pretore di Termini Imerese in funzione di Giudice dell'esecuzione, che aveva concesso la sospensione dell'esecuzione avente ad oggetto macchine e strumenti agricoli, sementi e animali da allevamento costituenti, nel loro complesso, i beni strumentali per il ciclo produttivo agricolo-pastorale dell'azienda e che aveva ritenuto di non potere sciogliere il dubbio fra strumenti indispensabili o solo utili per l'esercizio della professione e/o del mestiere del pignorato, si era affermata la assoluta impignorabilità di predetti beni (e quindi anche degli animali) se ed in quanto facenti capo ad un piccolo imprenditore, ossia a un coltivatore diretto (2).

Sempre con riferimento al citato art. 515, n. 4 c.p.c. si era affermata la impignorabilità del bestiame da latte «*ogni qualvolta il debitore gestisce un'azienda ad esclusiva zootecnia da latte (mentre la si può ammettere quando, accanto all'indirizzo lattiero, venga curata in modo non marginale anche un'attività di cerealicoltura); egualmente la si deve ammettere quando il pignoramento colpisca solo una parte della quota latte disponibile, lasciando al debitore una porzione di quota che gli consenta di proseguire la produzione lattiera (anche se in misura ridotta)*» (3).

La già ricordata abrogazione dell'art. 514, n. 4 c.p.c. e la aggiunta all'art. 515 c.p.c. di un ultimo comma che a determinate condizioni annovera gli strumenti, gli oggetti e i libri indispensabili per l'esercizio della professione, dell'arte o del mestiere del debitore fra le cose relativamente impignorabili, da un lato ha fatto venir meno ogni utilità pratica della discussione relativa alla loro assoluta impignorabilità ma, dall'altro, lascia aperti tutti i dubbi relativi alla loro «indispensabilità», che solo ne sancisce la pur se relativa impignorabilità.

Sul punto, ossia sulla definizione di predetta indispensabilità, devono pertanto trovare applicazione alcuni principi enunciati dalla Suprema Corte, pur se riferiti all'abrogato art. 514, n. 4 c.p.c., fatte salve le considerazioni che di seguito si svolgeranno

(*) L'articolo riproduce la relazione tenuta dall'A. al Convegno *Le esecuzioni immobiliari presso il debitore e presso terzi*, organizzato dal C.E.S.P.E.C. (Centro studi procedure esecutive e concorsuali), Reggio Emilia, 17-19 giugno u.s., i cui atti sono in corso di pubblicazione.

(1) Si veda da ultimo, per un'ampia definizione della figura dell'imprenditore agricolo, GERMANÒ A. - ROOK BASILE E., *L'impresa agrico-*

la, in COSTATO L. - ROOK BASILE E. - GERMANÒ A. (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, Milano, 2011, 757 e ss.

(2) Cfr. PICONE P., *Sulla impignorabilità delle attrezzature e delle scorte in dotazione dell'azienda diretto-coltivatrice*, in questa Riv., 1995, 54.

(3) Cfr. CINQUETTI O., *La quota latte come «arnese del mestiere»*, in questa Riv., 2000, 346.

con riferimento ad alcune particolarità dell'impresa agricola.

Con la sentenza n. 4000 del 23 febbraio 2006 (4) la Suprema Corte aveva affermato l'inapplicabilità dell'art. 514, n. 4 c.p.c. in caso di pignoramento di attrezzi di una società in nome collettivo, qualora il giudice del merito accerti che in questa deve assegnarsi valore preminente al capitale impegnato rispetto alla personale attività dei soci.

Con la successiva sentenza n. 4488 del 25 febbraio 2009 (5), la stessa Corte ha fatto riferimento alla necessità di verificare le concrete condizioni di esercizio dell'attività del debitore, escludendo la impignorabilità dei beni che costituiscono una dotazione sovrabbondante o a soggetti che esercitino la loro attività di impresa con una dotazione di capitale e organizzazione prevalente rispetto all'attività personale.

Sulla base di tali pronunce si è pertanto distinto fra beni soltanto utili per l'esercizio della professione, dell'arte o del mestiere (liberamente pignorabili) e quelli per l'appunto indispensabili e quindi assolutamente impignorabili, verificando tale requisito in relazione alle dimensioni dell'impresa e confermando il *favor*, ossia l'impignorabilità, per i soli piccoli imprenditori, che traggono dall'esercizio della propria attività lavorativa la principale fonte di guadagno e di sostentamento per se stessi e per i propri congiunti (6).

Le modifiche introdotte dalla già citata legge n. 52 del 24 febbraio 2006 hanno sostanzialmente recepito l'orientamento della Suprema Corte.

Invero gli strumenti, gli oggetti e i libri, già considerati impignorabili ai sensi dell'abrogato art. 514, n. 4 c.p.c., sono ora relativamente impignorabili ai sensi dell'art. 515, ultimo comma c.p.c., risultando pertanto pignorabili nei limiti di un quinto, «quando il presumibile valore di realizzo degli altri beni rinvenuti dall'ufficiale giudiziario o indicati dal debitore non appare sufficiente per la soddisfazione del credito; il predetto limite non si applica (e quindi opera la piena pignorabilità) per i debitori costituiti in forma societaria e in ogni caso se nell'attività del debitore risulta una prevalenza del capitale investito sul lavoro».

4. - Delineato in termini generali il quadro relativo alla pignorabilità dei beni, si può ora passare ad un più specifico esame delle questioni più direttamente connesse all'esecuzione mobiliare a danni dell'imprenditore agricolo, con particolare riferimento agli animali.

Il già citato art. 515 c.p.c., nella parte non modificata dalla Novella del 2006, dispone che «Le cose, che il proprietario di un fondo vi tiene per il servizio o la coltivazione del medesimo, possono essere pignorate separatamente dall'immobile soltanto in mancanza di altri mobili; tuttavia il giudice dell'esecuzione, su istanza del debitore e sentito il creditore, può escludere dal pignoramento, con ordinanza non impugnabile, quelle tra le cose suindicate che sono di uso necessario per la coltura del fondo, o può anche permetterne l'uso sebbene pignorate, con le opportune cautele per la loro conservazione e ricostituzione. Le stesse disposizioni il giudice dell'esecuzione può dare relativamente alle cose destinate dal coltivatore al servizio o alla coltivazione del fondo».

Si è già evidenziata l'impostazione «fondiaria» del codice di rito, nel senso di privilegiare le ragioni di tutela del proprietario terriero.

Non altrimenti può interpretarsi l'esclusione dal pignoramento delle sole cose che risultino necessarie al proprietario (I comma) o al coltivatore (II comma) per la coltivazione del fondo.

Ci si può legittimamente chiedere se gli animali allevati

presso il fondo possano ritenersi impignorabili in forza di tale previsione e la risposta, sul punto, pare essere negativa.

Nonostante che l'allevamento di alcune specie di animali, quali, ad esempio, i bovini, possa sicuramente garantire una adeguata concimazione organica dei terreni ai fini di quella che si soleva definire una «lodevole conduzione», si deve oggettivamente escludere che la loro presenza sia necessaria per la conduzione del fondo. Le nuove tecniche di conduzione garantiscono infatti la possibilità di una corretta conduzione del fondo anche a prescindere dalla presenza degli animali, essendo peraltro nel frattempo venuta meno, a seguito della meccanizzazione agricola, la necessità di disporre quale forza lavoro.

Sotto questo primo profilo, ossia quello della necessità degli animali per far fronte alle esigenze di conduzione del fondo, pare doversi escludere la loro seppur relativa impignorabilità.

Affermata la pignorabilità degli animali, in quanto non strettamente necessari per la conduzione del fondo, logica vorrebbe che ad analogo conclusione si giungesse anche in sede di applicazione del più volte citato art. 515, ultimo comma nel testo introdotto dalla Novella del 2006.

Tuttavia, pur anticipando sin da ora che a tale conclusione si perverrà, è necessario dar conto dell'*iter* logico e interpretativo, più complesso di quello che si potrebbe presumere.

Ed invero, come già sottolineato, i primi due commi dell'articolo in esame individuano, quale parametro per affermare la relativa impignorabilità, le necessità di coltivazione del fondo, mentre l'ultimo comma pone l'accento sulla «indispensabilità» del bene da pignorare per l'esercizio della professione, dell'arte o del mestiere del debitore.

Da questo punto di vista si potrebbe forse legittimamente affermare che mentre il pignoramento di alcuni animali vivi facenti parte di una mandria risulterebbe senz'altro possibile, non altrettanto potrebbe dirsi nel caso di pignoramento della universalità costituita dall'intera mandria allevata dal debitore.

In quest'ultima ipotesi, come già ricordato, si era, a suo tempo, prospettata un'assoluta impignorabilità, ritenendo la mandria uno strumento indispensabile per l'esercizio della professione e/o mestiere del debitore, ossia dell'allevatore.

Tuttavia una simile conclusione, pur se per molti versi giustificabile, non sembra condivisibile, quantomeno in termini assoluti.

Anche in tale ipotesi, il debitore esecutato potrebbe continuare a svolgere la propria attività agricola, non esauendosi la stessa con il solo allevamento di animali, vedendosi semmai costretto ad una «riconversione» nell'ambito di una delle ipotesi previste dall'art. 2135 c.c.

In ogni caso, anche volendo dimostrare un *favor* nei confronti del debitore e ricorrendo al concetto di «indispensabilità relativa» (7), ossia alla necessità di verificare il modo concreto in cui il debitore esercita la sua attività e le condizioni di tempo e di luogo che ne giustificano l'esercizio (valutazioni comunque demandate al giudice di merito e perciò sottratte al controllo di legittimità se congruamente e correttamente motivate), si dovrà pur sempre tener presente che, come più volte ricordato dalla stessa Suprema Corte, le norme che prevedono deroghe e/o eccezioni al principio generale di cui all'art. 2740 c.c. devono ritenersi di natura eccezionale e, quindi, non suscettibili di interpretazione analogica (8). In ogni caso, si deve sottolineare che il limite di pignorabilità di 1/5 stabilito dal comma in esame, «non si applica per i debitori costituiti in forme societarie e in ogni caso se nell'attività del debitore risulta una prevalenza del capitale investito sul lavoro».

Il che comporta la piena pignorabilità nei confronti di imprese agricole costituite in forma societaria, anche in presen-

(4) In *Foro it. Mass.*, 2006, c. 350.

(5) In *Foro it. Mass.*, 2009, c. 264.

(6) Cfr. anche per riferimenti giurisprudenziali CASTORO P., *Il processo*

di esecuzione nel suo aspetto pratico, Milano, 2010, 346.

(7) Cass. 10 febbraio 1994, n. 1356, in *Foro it. Mass.*, 1994, c. 93.

(8) Cass. 25 ottobre 1994, n. 8756, in *Foro it. Mass.*, 1994, c. 821.

za di società semplici costituite da coltivatori diretti e/o imprenditori agricoli professionali, indipendentemente dalla prevalenza del lavoro sul capitale investito.

Considerato che la novella del 2006 è successiva al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo) e al successivo d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 (Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura), che hanno ridisegnato la figura dell'imprenditore agricolo professionale, attribuendo a determinate condizioni tale qualifica sia alle società di persone che a quelle di capitali, si può forse concludere che (probabilmente in modo del tutto casuale) il legislatore del 2006 abbia, pur se implicitamente, escluso che, nella generalità dei casi, gli animali allevati rientrino fra gli strumenti e/o gli oggetti indispensabili per l'esercizio della professione e/o del mestiere del debitore.

Diversamente, lo stesso legislatore qualora fosse stato più attento alle realtà produttive del settore agricolo, non avrebbe escluso dalla pur se relativa impignorabilità quantomeno le società di persone costituite da coltivatori diretti o con la qualifica di imprenditore agricolo professionale, ossia la forma societaria più diffusa in agricoltura, caratterizzata il più delle volte dalla prevalenza del lavoro prestato direttamente dai soci.

5. - Un pur se breve esame delle problematiche connesse alla pignorabilità degli animali oggetto di allevamento non può prescindere da alcuni cenni al contratto di soccida, ossia al solo contratto associativo (unitamente ai contratti di compartecipazione agraria stagionale) non soggetto al divieto di stipulazione stabilito in termini generali dall'art. 45, comma 2 della legge n. 203 del 1982 per tali tipi di contratti.

Nella soccida semplice (artt. 2171-2181 c.c.), il bestiame viene conferito dal soccidante, che ne resta proprietario. Così come, ai sensi dell'art. 2177 c.c., la proprietà o il godimento del bestiame dato a soccida può essere trasferito ad altri, non sembrano porsi particolari ostacoli alla pignorabilità a danni del soccidante del bestiame conferito nella soccida, fatta salva la possibilità per il soccidario di invocare lo scioglimento del contratto ai sensi dell'art. 2180 c.c.

Nella soccida parziaria di cui all'art. 2182 c.c., il bestiame è conferito da entrambi i contraenti nelle proporzioni convenute e gli stessi ne divengono comproprietari in proporzione del rispettivo conferimento.

Si crea, pertanto, una comunione con conseguente teorica applicabilità degli artt. 599, 600 e 601 c.p.c. Tuttavia tale applicabilità risulta per l'appunto teorica, stante la pratica impossibilità di procedere alla «separazione in natura» o alla divisione previste dal secondo comma dell'art. 600 c.p.c. nonché, in tempi ragionevolmente brevi in relazione alla particolare natura del bene pignorato (ossia dell'animale vivo), alla vendita della quota indivisa.

Una soluzione potrebbe essere quella di prendere in considerazione l'intera mandria o universalità costituita dal bestiame conferito in soccida, procedendo al pignoramento *pro*-quota non dei singoli animali ma della quota della mandria facente capo al debitore esecutato e alla sua successiva vendita ai sensi dell'art. 600, comma 2 c.p.c.

Da ultimo, in presenza di una soccida con conferimento di pascolo (art. 2186 c.c.) sembra possano valere le considerazioni già svolte per la soccida semplice, con la sola e ovvia precisazione che in tale ipotesi il bestiame è conferito (e quindi resta di proprietà) del soccidario e non del soccidante, con conseguente pignorabilità del bestiame a danni del primo.

6. - Verificata la pignorabilità degli animali vivi rientranti nel patrimonio zootecnico di una azienda agricola, si può ora passare all'esame di alcune questioni pratiche relative alla procedura esecutiva, che possono variare in funzione della diversa tipologia degli allevamenti.

Senza volere entrare nel dettaglio di una normativa quanto-

meno complessa, si può operare una distinzione fra allevamenti bovini e suini.

Per i primi ogni allevamento è dotato di un codice aziendale composto da otto caratteri. Alla nascita ciascun vitello deve essere identificato con dei marchi applicati agli orecchi che riportano il codice dell'animale e quello dell'azienda, preceduti dalla sigla IT.

Ad avvenuta iscrizione telematica presso l'anagrafe bovina, l'allevatore è tenuto a ritirare il documento di identificazione individuale per la specie bovina, ossia il cosiddetto «passaporto».

Ogni evento relativo all'animale (nascita, morte e compravendita), deve essere registrato telematicamente entro i successivi tre giorni.

Allorché l'aggiornamento non avvenga in modo telematico è obbligatoria la presenza del Registro di carico e scarico cartaceo (cosiddetto Registro di stalla) la cui tenuta è spesso demandata alle Associazioni provinciali degli allevatori.

L'anagrafe suina è caratterizzata, stante il maggior numero di capi mediamente allevati, dalla identificazione degli stessi mediante il solo codice aziendale, tatuato sull'orecchio sinistro dei suinetti, entro tre giorni dalla nascita.

Il Registro di carico e scarico è vidimato dalla A.S.L., compilato dall'allevatore, controllato e firmato dal veterinario.

In sede di accesso per l'esecuzione l'Ufficiale giudiziario dovrà pertanto procedere all'individuazione e quantificazione dei capi da pignorare, verificando in primo luogo la richiamata documentazione anagrafica. Si deve tuttavia tenere presente che, soprattutto in presenza di allevamenti di suini di una certa consistenza (mediamente si è in presenza di migliaia di capi), non è materialmente possibile procedere ad un effettivo conteggio dei capi.

In applicazione dell'art. 518, comma 2 c.p.c. l'Ufficiale giudiziario potrà pertanto differire le operazioni di stima redigendo un primo verbale di pignoramento «dinamico», *«procedendo senza indugio e comunque entro il termine perentorio di trenta giorni alla definitiva individuazione dei beni da assoggettare al pignoramento sulla base dei valori indicati dall'esperto, al quale è consentito in ogni caso accedere al luogo in cui i beni si trovano»*.

All'esecuzione del pignoramento deve accompagnarsi la nomina del custode degli animali, mediante sottoscrizione del processo verbale ai sensi dell'art. 521, comma 2 c.p.c., fatta salva la possibilità, espressamente prevista dall'art. 520, comma 2 c.p.c. nei casi di urgenza, di affidare la custodia agli Istituti per le vendite giudiziarie di cui all'art. 159 delle disposizioni di attuazione dello stesso codice.

Compito principale del custode è garantire l'alimentazione e il benessere degli animali con la diligenza del buon padre di famiglia ed è indubbio che, allo scopo di assolvere tale incarico, lo stesso dovrà necessariamente rivolgersi al giudice dell'esecuzione per ricevere le relative disposizioni.

Ad esempio, in presenza di un allevamento di bovine da latte, è di tutta evidenza che le stesse debbano essere giornalmente sottoposte a mungitura e che il latte così prodotto vada commercializzato.

Ai sensi dell'art. 521, comma 4 c.p.c., il custode dovrà pertanto essere autorizzato dal giudice dell'esecuzione a «usare» il bestiame e sarà tenuto a rendere il conto a norma dell'art. 593.

In presenza di un contratto di somministrazione già sottoscritto dal debitore pignorato e sempre previa autorizzazione del giudice dell'esecuzione, il latte prodotto dal bestiame pignorato potrà continuare ad essere conferito allo stesso caseificio e il pignoramento si estenderà sul ricavato, ai sensi dell'art. 2912 c.c. e dell'art. 492, comma 1 c.p.c., posto che tale prodotto deve ritenersi «frutto» del bene pignorato. Tale estensione vale ovviamente anche per gli incrementi della mandria, ossia per i parti verificatisi successivamente al pignoramento.

Parimenti, in presenza di pignoramento di animali da macello, il custode potrà procedere alla vendita qualora il capo di bestiame abbia raggiunto il peso richiesto (ciò vale in partico-

lar modo per i suini) e il pignoramento si estenderà sul ricavato della vendita.

Di regola, le spese per l'alimentazione sono anticipate dal creditore precedente su ordine del giudice dell'esecuzione, essendo ben raro il caso che le stesse vengano erogate dal custode con il relativo diritto al rimborso.

Ovviamente, in sede di liquidazione delle spese di esecuzione, le stesse saranno poste a carico dell'esecutato e liquidate dal giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 510 c.p.c.

Per quanto riguarda il luogo di custodia degli animali, vale la regola generale posta dall'art. 521, comma 3 c.p.c., secondo la quale «*ai fini della conservazione delle cose pignorate, l'Ufficiale giudiziario autorizza il custode a lasciarle nell'immobile appartenente al debitore o a trasportarle altrove.*»

Anche per evitare i costi e le formalità burocratiche collegate al trasporto degli animali, nella generalità dei casi risulta opportuno avvalersi di predetta possibilità, ossia mantenere il bestiame presso la stalla ove si trova all'atto del pignoramento.

La norma in esame prevede espressamente che l'immobile debba appartenere al debitore.

Si pone pertanto il problema di verificare se la predetta autorizzazione possa essere accordata nell'ipotesi in cui il debitore non sia proprietario della stalla ove si trova ricoverato il bestiame.

La risposta può essere affermativa, posto che sembra logico ritenere che il legislatore abbia inteso fare riferimento alla titolarità, in capo al debitore esecutato, di un titolo per il valido utilizzo della stalla, tale da legittimarne il possesso e/o la detenzione.

Nell'ipotesi in cui si debba per qualsivoglia motivo provvedere a trasportare altrove gli animali pignorati, il giudice dell'esecuzione dovrà sentire tutti gli interessati e individuare la nuova stalla nella circoscrizione del Tribunale, verificandone l'idoneità per il ricovero del bestiame.

Il trasporto degli animali potrà avvenire solo previa acquisizione delle necessarie autorizzazioni veterinarie.

Per quanto riguarda i bovini occorrono il già citato passaporto e il «modello 4». Quest'ultimo dovrà essere compilato dal custode (in luogo dell'allevatore pignorato) nonché, in presenza di animali di età superiore alle otto settimane, dal veterinario, previo accertamento dello stato di salute dell'animale attraverso l'analisi del sangue e la prova tubercolinica.

Inoltre, in applicazione del reg. 853/2004, dovrà essere rilasciata una dichiarazione informativa per la catena alimentare, riguardante le caratteristiche dell'allevamento, ossia l'indennità dello stesso da TBC, BRC, IBR e leucosi.

Per quanto riguarda il trasporto dei suini valgono le norme di cui all'ordinanza del Ministero della salute del 12 aprile 2008 (Norme concernenti l'identificazione, la registrazione delle aziende, dei capi suini nonché le relative movimentazioni) che non è certamente qui il caso di esaminare in dettaglio, dovendosi solo ricordare la necessità di compilare il «modello 4» e di far precedere il trasporto dalla visita obbligatoria del veterinario nei casi previsti da detta ordinanza (ad esempio per movimentazioni da e verso stalle di sosta e centri di raccolta o qualora i capi provengano da un allevamento non dichiarato indenne da alcune specifiche patologie).

7. - Nella generalità dei casi, il valore degli animali oggetto di pignoramento risulta dai listini mercuriali e pertanto i creditori ne potranno chiedere la assegnazione ai sensi dell'art. 529 c.p.c.

Qualora, al contrario, si debba procedere alla vendita, la stessa verrà disposta a mezzo di commissionario ai sensi dell'art. 532 c.p.c., il più delle volte individuato, ai sensi dell'art. 159, comma 2 delle disposizioni di attuazione del codice di procedu-

ra civile, con l'Istituto per le vendite giudiziarie.

È qui sufficiente ricordare che, ai sensi dell'art. 167 delle citate disposizioni, il cancelliere redige processo verbale della consegna delle cose pignorate al commissionario per la vendita e che sovente, in presenza di pignoramento di una mandria o comunque di più capi di animali, si renderà necessario redigere una nuova descrizione degli stessi, non essendo sufficiente fare riferimento a quella contenuta nell'atto di pignoramento.

Le modalità di vendita degli animali pignorati non presentano significative particolarità, salvo doversi sottolineare la necessità di acquisire la necessaria documentazione relativa alla identificazione degli stessi, di cui già si è detto.

8. - È opportuno concludere con brevi cenni ad alcune peculiarità delle esecuzioni aventi ad oggetto i frutti pendenti, ossia i prodotti agricoli non ancora giunti a maturazione e raccolti e le cose mobili destinate alla coltivazione del fondo.

Si deve pertanto solo ricordare che, ai sensi dell'art. 516 c.p.c. «*I frutti non ancora raccolti o separati dal suolo non possono essere pignorati separatamente dall'immobile a cui accedono, se non nelle ultime sei settimane anteriori al tempo ordinario della loro maturazione, tranne che il creditore pignorante si assuma le maggiori spese di custodia*» e che, ai sensi dell'art. 518, comma 1 c.p.c., allorché il pignoramento cada su frutti non ancora raccolti o separati dal suolo, l'Ufficiale giudiziario ne descrive la natura, la qualità e l'ubicazione, se del caso avvalendosi della rappresentazione fotografica ovvero di altro mezzo audiovisivo così come previsto nel testo novellato della stessa norma.

Ai sensi dell'ultimo comma dello stesso art. 531, il giudice dell'esecuzione può differire la vendita delle cose mobili destinate al servizio alla coltivazione del fondo, di cui al già ricordato art. 515 c.p.c., «*per il periodo necessario a soddisfare le esigenze della azienda agraria.*»

Tale periodo può ragionevolmente individuarsi con la scadenza della annata agraria (ossia il 10 novembre di ogni anno), in analogia e coordinamento con quanto previsto dall'art. 47, ultimo comma della legge n. 203 del 1982, a norma del quale «*Il rilascio del fondo a seguito di giudizio può avvenire solo al termine della annata agraria durante la quale è stata emessa sentenza esecutiva*» (9).

9. - Esaurito, pur senza alcuna pretesa di esaustività, il tema relativo all'espropriazione forzata di animali vivi, si può ora passare alla parte relativa alle «quote latte».

Preliminarmente si impongono alcuni cenni relativi alle finalità e alla natura giuridica di predette quote, rinviando per una più vasta disamina alle specifiche pubblicazioni in materia.

Le quote latte, istituite in sede comunitaria in applicazione dei regimi di contingentamento delle produzioni agricole per ridurre le eccedenze, «*consistono in limitazioni quantitative imposte alle imprese, il cui superamento sortisce l'effetto di rendere antieconomica la produzione*» (10).

In estrema sintesi, in applicazione di tale regime, il produttore che commercializzi latte vaccino superando la quota di produzione assegnatagli, si vede costretto a subire una trattenuta da parte del primo acquirente (ossia del caseificio) in misura pari al 115 per cento del prezzo di conferimento.

Il che, evidentemente, rende del tutto antieconomica la produzione eccedentaria.

Le quote latte costituiscono pertanto una sorta di «licenza» a produrre e soprattutto a commercializzare latte vaccino senza dover subire il cosiddetto «superprelievo».

Sempre in estrema sintesi si deve ricordare che in applica-

(9) L'art. 47, legge n. 203 del 1982 è stato di recente abrogato e sostituito dall'art. 11, d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, pubblicato in *G.U.* 21 settembre 2011, n. 220.

(10) Cfr. da ultimo CANFORA I., *La cessione delle quote di produzione*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., 329 e ss.

zione dell'art. 2 della legge n. 468 del 1982 le quote latte furono inizialmente assegnate a ciascun produttore dall'A.I.M.A. (Azienda per gli interventi nel mercato agricolo) sulla base della produzione «storica» rilevata nel periodo 1988-1989; che l'art. 10, comma 1 della stessa legge dispone che «La titolarità della quota latte spetta al produttore nella sua qualità di conduttore dell'azienda agricola, fatte salve le diverse pattuizioni tra le parti» e che in forza del comma 2 dello stesso articolo, a determinate condizioni, il conduttore può cedere o affittare, totalmente o parzialmente, anche per le singole annate la quota latte senza alienare l'azienda agricola.

Già da queste, pur se sommarie, indicazioni emerge chiaramente che le quote latte rientrano tra i beni dell'azienda, costituendone un bene in senso giuridico «corrispondente ad un valore economico e soggetto ad un regime di circolazione, che riflette un interesse meritevole di tutela da parte dell'ordinamento giuridico» (11), appartenente alla categoria dei beni-strumenti di produzione (12). Accertato pertanto che la quota latte costituisce un bene immateriale dell'azienda, suscettibile di valutazione economica e di alienazione in favore di terzi, deve ritenersi applicabile la regola della sua pignorabilità da parte dei creditori, nonché costituire oggetto di provvedimenti cautelari (13).

La giurisprudenza in materia non risulta copiosa ma comunque uniforme in tal senso.

Il Tribunale di Piacenza, già con ordinanza del 25 marzo 1995 (14) aveva affermato che «La quota latte, per la sua natura e per essere possibile oggetto di cessione per via di libera contrattazione tra privati, costituisce un bene assoggettabile a sequestro conservativo».

Nello stesso senso il Tribunale di Crema con sentenza n. 16 del 18 gennaio 2000 (15) ha stabilito che «La quota latte, in quanto bene economico e negoziabile tra i privati, può essere sottoposta a pignoramento».

Pure il giudice dell'esecuzione presso il Tribunale di Reggio Emilia, con un'inedita ordinanza del 28 settembre 2007, pronunciata in una procedura esecutiva avente ad oggetto quote latte, ne ha ritenuto ammissibile il pignoramento, disponendone, la vendita a mezzo commissario, individuato nell'Istituto per le vendite giudiziarie.

Effettivamente non sembra possano sorgere particolari dubbi in ordine alla pignorabilità delle quote latte e sul punto valgono, sostanzialmente, le considerazioni già svolte in merito alla pignorabilità delle bovine da latte.

È pur vero, come si è osservato in senso contrario (16), che, in presenza di un'azienda ad esclusivo indirizzo zootecnico da latte, il pignoramento (e la successiva vendita) delle quote latte costituirebbe fonte di grave pregiudizio (se non di cessazione) di tale attività, ma altrettanto vero è che l'espropriazione di predette quote non precluderebbe comunque al debitore di proseguire sotto forma diversa la propria attività agricola.

Il tutto, come già si è ricordato, anche in considerazione della necessità di garantire le ragioni del creditore, in applicazione del principio generale sancito dall'art. 2740 c.c., e, soprattutto, in considerazione della possibilità, espressamente prevista dall'art. 18 del d.lgs. n. 102 del 2004 di costituire in pegno le quote latte.

Si può pertanto passare all'esame delle concrete modalità di esecuzione del pignoramento e di vendita delle quote latte.

Sotto il primo profilo, la forma del pignoramento sarà quella tipica di cui all'art. 518 c.p.c. e non quella prevista dall'art. 543 c.p.c. per il pignoramento presso terzi.

Ed invero anche a prescindere dalla «immaterialità» delle quote, le stesse sono nella diretta disponibilità del debitore, sulla base delle assegnazioni che vengono annualmente comunicate.

I terzi, ossia in questo caso la A.G.E.A. (Agenzia generale per l'entrate in agricoltura – già A.I.M.A.), le Regioni e le Province sono semplicemente preposte all'assegnazione e alla gestione delle quote, con particolare riferimento ai trasferimenti in proprietà e/o in affitto.

Il quantitativo di quote assegnato a ciascun produttore (al quale è assegnato un numero di matricola A.G.E.A.) risulta dal Sistema informatico agricolo nazionale (S.I.A.N.) e le Province, per delega delle Regioni, provvedono alla «vidimazione» di tutti i contratti aventi ad oggetto le quote latte.

Si può pertanto ritenere che, ricorrendo le condizioni previste dall'art. 492, comma 7 c.p.c., il creditore possa chiedere all'Ufficiale giudiziario di rivolgersi tramite la A.G.E.A. al S.I.A.N., allo scopo di verificare la titolarità delle quote latte in capo al debitore esecutato.

Nella prassi l'Ufficiale giudiziario, nell'eseguire il pignoramento diretto delle quote latte, invita il creditore procedente a comunicare l'avvenuto pignoramento quantomeno al competente Servizio provinciale dell'agricoltura e all'A.G.E.A., affinché quest'ultima proceda, mediante supporto informatico collegato al S.I.A.N., ad «annotare» il pignoramento, con ciò precludendo al debitore esecutato di commercializzarla o di aderire a programmi definitivi della produzione lattiera che comportino la «restituzione» della quota nel bacino unico nazionale.

Si pone il quesito se, a seguito dell'avvenuto pignoramento in sede di espropriazione forzata, il debitore esecutato possa comunque continuare a «utilizzare» le quote latte.

È opportuno distinguere tra due ipotesi: la prima quella in cui il pignoramento delle quote latte sia contestuale al pignoramento delle bovine da latte; la seconda riguarda il caso di pignoramento della sola quota latte e non anche delle bovine.

Nel primo caso, per quanto già detto in precedenza, la quota latte verrà utilizzata dal custode degli animali pignorati per la commercializzazione di latte senza incorrere nel superprelievo.

Nella seconda ipotesi ritengo che, in applicazione quantomeno analogica di quanto previsto dall'art. 18, comma 2 del d.lgs. n. 102 del 2004, il debitore esecutato possa continuare ad avvalersi delle quote di produzione, in modo da evitare il superprelievo per il latte commercializzato entro il limite di predette quote (17). In tale ipotesi non si rende necessaria la nomina di un custode, essendo sufficiente l'intimazione rivolta dall'Ufficiale giudiziario al debitore di non «disporre» delle quote, ossia di non cederle o affittarle a terzi.

La vendita delle quote pignorate avverrà nelle generalità dei casi a mezzo commissario e il trasferimento delle stesse all'aggiudicatario si dovrà perfezionare mediante idonea comunicazione al competente Servizio provinciale dell'agricoltura ed a A.G.E.A., affinché quest'ultima provveda all'aggiornamento del S.I.A.N., previa verifica della presenza in capo all'aggiudicatario delle condizioni soggettive e oggettive per la definitiva assegnazione delle quote medesime.

10. - È opportuno un breve cenno, pur se non direttamente collegato al tema della espropriazione forzata delle quote latte, al già citato art. 18 del d.lgs. n. 102 del 2004 e alla possibilità per l'imprenditore agricolo di costituire in pegno volontario le quote di produzione ai sensi dall'art. 2784 c.c.

(11) Cfr. CANFORA I., *op. cit.*, 335.

(12) Cfr. TOMMASINI A., *Quote latte, diritti di impianto e titoli all'aiuto*, Milano, 2008, 64.

(13) Cfr. CIAN G., *Sulla pignorabilità e sulla costituibilità in pegno degli aiuti comunitari*, in CASADEI E. - SGARBANTI G. (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario*, 355 e ss.

(14) In *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 50.

(15) In questa *Riv.*, 2000, 345 con nota CINQUETTI O., *op. cit.*

(16) Cfr. CINQUETTI O., *op. cit.*, 347.

(17) In tal senso Trib. Modena 20 luglio 2006, in CANFORA I., *op. cit.*, 344, nota n. 33.

Dispone infatti tale norma che «*Gli imprenditori agricoli, singoli o associati, per garantire l'adempimento delle obbligazioni contratte nell'esercizio dell'impresa agricola possono costituire in pegno ai sensi dell'art. 2806 del cod. civ., anche le quote di produzione e i diritti di reimpianto della propria azienda.*»

La particolarità della norma è data dalla possibilità di costituire in pegno le quote di produzione e i diritti di reimpianto dei vigneti limitatamente alla garanzia delle sole obbligazioni contratte nell'esercizio dell'impresa. Sostanzialmente, nella prassi, si tratta di richieste di finanziamento a Istituti di credito per far fronte alle necessità dell'impresa agricola e proprio per garantirne la regolare attività, il già ricordato comma 2 dispone che «*In deroga a quanto previsto dall'art. 2786 c.c., gli imprenditori agricoli continuano ad utilizzare le quote di produzione e i diritti di reimpianto.*»

Anche in questo caso l'efficacia del pegno nei confronti dei terzi resterà subordinata alla comunicazione dello stesso al competente Servizio provinciale dell'agricoltura ed a A.G.E.A., mediante raccomandata r.r.

11. - Si è già avuto modo di evidenziare che il sistema di contingentamento delle produzioni, è stato adottato in sede Comunitaria a sostegno del settore agricolo.

Un secondo strumento adottato dalla politica agricola comunitaria (PAC) di sostegno diretto al settore primario è costituito dal Regime di pagamento unico (R.U.P.), mediante l'assegnazione dei cosiddetti Diritti all'aiuto.

In estrema sintesi, il quadro che emerge dalla complessa e sovrabbondante normativa Comunitaria, a partire dal reg. n. 1782 del 29 settembre 2003, successivamente abrogato dal vigente reg. n. 73 del 19 gennaio 2009 e da una serie di ulteriori regolamenti applicativi, si può riassumere nell'elemento chiave del «disaccoppiamento» degli aiuti agli agricoltori, in quanto i sussidi vengono svincolati dalla produzione e riconosciuti agli imprenditori agricoli sotto forma di pagamento unico.

In altri termini, come si è anche di recente osservato, «*L'Unione europea non assegna più diritti alla produzione, il cui ammontare variava in virtù della tipologia, entità e quantità della produzione annuale, bensì viene disaccoppiato dal prodotto e assegnato al beneficiario in modo unitario – ossia come "aiuto unico" – quantificato sulla base della media degli aiuti alla produzioni o dei premi percepiti nel periodo di riferimento compreso fra il 2000-2002*» (18).

Esulando dai limiti del presente lavoro una pur se sommaria disamina di tutte le condizioni soggettive e oggettive per il riconoscimento di predetti diritti all'aiuto unico, si deve anche in questo caso concludere, così come per le quote latte, che gli stessi configurano un «bene giuridico» attribuibile all'azienda agricola suscettibile di autonoma circolazione, anche in ragione del suo valore economico ma, soprattutto, in ragione del principio di mobilità dei diritti a carattere individuale e patrimoniale (19).

Da ciò consegue, anche per tali diritti, la possibilità di essere costituiti in pegno e il loro assoggettamento a procedure esecutive e/o cautelari.

La normativa in materia presenta tuttavia alcune particolarità che meritano un minimo di approfondimento.

L'art. 3, comma 5-*duodecies* del d.l. 9 settembre 2005, n. 182, convertito nella legge n. 231 del 2005 (modificativo del d.p.r. 24 dicembre 1974, n. 727) prevede l'impignorabilità, l'inse-

questrabilità e la non soggezione a provvedimenti cautelari, compresi i fermi amministrativi, delle somme dovute in forza del diritto europeo la cui erogazione sia affidata agli organismi pagatori, tranne che il recupero da parte di costoro di pagamento di indebiti.

Il che comporta che, «*Fino al completamento della procedura esecutiva, e quindi, fino all'aggiudicazione o assegnazione dei titoli, le somme relative alla domanda di pagamento sottoposte al regime del R.U.P. continueranno ad essere destinate all'agricoltore-debitore e non potranno essere suscettibili di diretta apprensione del parte del creditore pignorante*» (20).

È pressoché pacifico che poiché la richiamata normativa si riferisce alle sole somme dovute e non ai titoli all'aiuto, nulla osta a che la procedura esecutiva e/o cautelare possa avere ad oggetto non le somme bensì i titoli all'aiuto attribuiti al debitore.

Si può pertanto concludere che i cosiddetti titoli PAC risultano essere pignorabili e, anche in questo caso, ritengo, così come per le quote latte, che il pignoramento possa avvenire in forma diretta, ossia presso il debitore, allegando al verbale di pignoramento l'estratto del Registro nazionale dei titoli, costituito presso l'A.G.E.A. nell'ambito del S.I.A.N. in attuazione dell'art. 21 del reg. n. 1782/2003, allo scopo di consentire l'accertamento dei titoli e le verifiche incrociate con le domande di pagamento e con il sistema di identificazione delle parcelle agricole.

Si è correttamente escluso, in capo a tale Registro, una rilevanza ulteriore rispetto a quella propria di consentire all'A.G.E.A. e agli organismi pagatori l'accertamento del numero e del valore dei titoli nella disponibilità di ciascun beneficiario, oltre a rendere possibili i controlli incrociati richiesti dalla normativa europea, concludendo pertanto che «*L'unica efficacia attribuibile alle iscrizioni nel Registro – oltre alla già rilevata opponibilità, in senso bidirezionale, ad A.G.E.A. – è quella di pubblicità notizia, costituente elemento indiziario per ritenere l'avvenuta conoscenza di una informazione riportata nel Registro, ogni qualvolta venga in rilievo la buona o mala fede in un trasferimento del diritto, in via definitiva o temporanea*» (21).

Il che esclude qualsivoglia efficacia «costitutiva» di predetto Registro e quindi la necessità di procedere ad un pignoramento dei titoli presso la A.G.E.A.

Anche in questo caso la vendita dei diritti all'aiuto pignorati viene normalmente affidata ad un commissionario, sulla base di un valore che può essere ricavabile mediante assunzioni di informazioni presso i competenti Uffici regionali preposti alla validazione dei contratti di cessione dei titoli medesimi.

Sotto il profilo pratico si deve tuttavia osservare che, approssimandosi la scadenza del 2013 prevista per il regime del pagamento unico e stante la incertezza relativa alla successiva permanenza dello stesso, il valore di mercato dei cosiddetti «titoli PAC» si è notevolmente ridotto.

Un breve cenno si deve infine riservare alla possibilità, introdotta dal d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, convertito nella legge n. 81 del 2006 di consentire la costituzione in pegno anche per i diritti all'aiuto regolarmente iscritti nel Registro nazionale dei titoli, ferma restando la deroga, alle stesse condizioni di cui già si è detto, introdotta dal già citato art. 18, comma 2 del d.lgs. n. 102 del 2004, al principio dello spossessamento del debitore stabilito dall'art. 2786 c.c.

Il che consente all'agricoltore, costituente del pegno, di detenere i diritti all'aiuto e continuare ad utilizzarli fintanto che il creditore non utilizzi il titolo di pegno. □

(18) Cfr. LUCIFERO N., *La cessione dei diritti all'aiuto*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., 370.

(19) Cfr. LUCIFERO N., *op. cit.*, 394; TOMMASINI A., *op. cit.*, 66 e ss.

(20) Cfr. LUCIFERO N., *op. cit.*, 406-407.

(21) RUSSO L., *Legami tra terreno, allevamento e pagamento unico: trasferibilità dei diritti*, in questa Riv., 2008, 155 e ss.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia UE, Sez. VII - 16-6-2011, in causa C-536/09 - Šváby, pres.; Arestis, est.; Mazák, avv. gen. - Marija Omejc c. Republika Slovenija.

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune - Regimi di aiuti comunitari - Sistema integrato di gestione e di controllo - Regolamento (CE) n. 796/2004 - Fatto di impedire la realizzazione del controllo *in loco* - Nozione. [Reg. (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782; reg. (CE) della Commissione 21 aprile 2004, n. 796]

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune - Regimi di aiuti comunitari - Sistema integrato di gestione e di controllo - Regolamento (CE) n. 796/2004 - Fatto di impedire la realizzazione del controllo *in loco* - Nozione - Obbligo di informare l'agricoltore del controllo - Esclusione. [Reg. (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782; reg. (CE) della Commissione 21 aprile 2004, n. 796]

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune - Regimi di aiuti comunitari - Sistema integrato di gestione e di controllo - Regolamento (CE) n. 796/2004 - Agricoltore che non risiede presso l'azienda - Rappresentante dell'agricoltore - Nozione. [Reg. (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782; reg. (CE) della Commissione 21 aprile 2004, n. 796]

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune - Regimi di aiuti comunitari - Sistema integrato di gestione e di controllo - Regolamento (CE) n. 796/2004 - Agricoltore che non risiede presso l'azienda - Obbligo di nominare un rappresentante dell'agricoltore - Esclusione. [Reg. (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782; reg. (CE) della Commissione 21 aprile 2004, n. 796]

L'espressione «qualora un controllo in loco non possa essere effettuato», riportata all'art. 23, n. 2, del reg. (CE) della Commissione 21 aprile 2004 (CE), n. 796, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, corrisponde ad una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve essere interpretata in modo uniforme in tutti gli Stati membri nel senso che essa comprende, oltre ai comportamenti intenzionali, qualsiasi azione o omissione, imputabile alla negligenza dell'agricoltore o di chi ne fa le veci, che abbia avuto la conseguenza di impedire la realizzazione del controllo in loco nel suo complesso, qualora tale agricoltore o chi ne fa le veci non abbia adottato tutte le misure che possono ragionevolmente essergli richieste per garantire che tale controllo si realizzi integralmente (1).

Il rigetto delle domande di aiuto di cui trattasi, ai sensi dell'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, non dipende dal fatto che l'agricoltore o chi ne fa le veci sia stato informato in modo appropriato della parte del controllo in loco che esige la sua partecipazione (2).

La nozione di «chi ne fa le veci», menzionata all'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, corrisponde ad una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve essere interpretata in modo uniforme in tutti gli Stati membri nel senso che essa comprende, nel caso dei controlli in loco, qualsiasi soggetto maggiorenne, capace di agire, che risiede nell'azienda agricola e al quale è affidata quantomeno una parte della gestione di tale azienda, a condizione che l'agricoltore abbia chiaramente espresso la propria volontà di dargli mandato al fine di rappresentarlo e, di conseguenza, si sia impegnato ad assumersi la responsabilità di tutte le azioni ed omissioni di tale soggetto (3).

L'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 deve essere interpretato nel senso che l'agricoltore che non risiede nell'azienda agricola di cui è responsabile non è tenuto a nominare un rappresen-

tante che sia in linea di principio raggiungibile in qualsiasi momento in tale azienda (4).

(Omissis)

Fatti e questioni pregiudiziali

(Omissis)

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e sulla seconda questione

17. - Con le sue prime due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'espressione «qualora un controllo *in loco* non possa essere effettuato», riportata all'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, corrisponda ad una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve essere interpretata in modo uniforme in tutti gli Stati membri e, eventualmente, se tale nozione debba essere intesa nel senso che essa comprende, oltre ai comportamenti intenzionali, qualsiasi azione o omissione, imputabile alla negligenza dell'agricoltore o di chi ne fa le veci, che abbia avuto la conseguenza di impedire la realizzazione del controllo *in loco* nel suo complesso.

18. - A tale riguardo, va rilevato che né l'art. 23, n. 2, né alcuna altra disposizione del regolamento (CE) n. 796/2004 contengono un rinvio al diritto nazionale per quanto riguarda la nozione cui corrisponde l'espressione «qualora un controllo *in loco* non possa essere effettuato».

19. - Ciò premesso, secondo costante giurisprudenza della Corte, l'applicazione uniforme tanto del diritto dell'Unione quanto del principio di uguaglianza esigono che una disposizione del diritto dell'Unione che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata debba normalmente dar luogo, in tutta l'Unione europea, ad un'interpretazione autonoma e uniforme da effettuarsi tenendo conto del contesto della disposizione stessa e dello scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi (v., in particolare, sentenze 18 gennaio 1984, in causa C-327/82, Ekro, *Racc.* pag. 107, punto 11; 19 settembre 2000, in causa C-287/98, Linster, *Racc.* pag. I-6917, punto 43, e 21 ottobre 2010, in causa C-467/08, Padawan, non ancora pubblicata nella *Raccolta*, punto 32).

20. - Da tale giurisprudenza discende che l'espressione «qualora un controllo *in loco* non possa essere effettuato», riportata in una disposizione di un regolamento che non contiene alcun rinvio agli ordinamenti nazionali, deve essere considerata corrispondente ad una nozione autonoma del diritto dell'Unione, il cui senso e la cui portata devono essere identici in tutti gli Stati membri. Pertanto, spetta alla Corte interpretarla in modo uniforme nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

21. - Va rammentata al riguardo la costante giurisprudenza della Corte secondo la quale, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in particolare, sentenze 17 novembre 1983, in causa C-292/82, Merck, *Racc.* pag. 3781, punto 12; 1° marzo 2007, in causa C-34/05, Schouten, *Racc.* pag. I-1687, punto 25, e 22 dicembre 2010, in causa C-116/10, Feltgen e Bacino Charter Company, non ancora pubblicata nella *Raccolta*, punto 12).

22. - È giocoforza rilevare, anzitutto, che lo stesso tenore letterale dell'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 non contiene alcuna indicazione relativa al significato da assegnare all'espressione «qualora un controllo *in loco* non possa essere effettuato», da esso menzionata. Infatti, tale disposizione si limita ad affermare che le domande di

aiuto di cui trattasi sono respinte «qualora un controllo *in loco* non possa essere effettuato» per cause imputabili all'agricoltore o a chi ne fa le veci e non precisa assolutamente se il fatto che tale controllo non può essere effettuato debba essere la conseguenza di una condotta che comprende, oltre ai comportamenti intenzionali, qualsiasi azione o omissione imputabile alla negligenza dell'agricoltore o di chi ne fa le veci.

23. - Emerge poi da un esame comparato delle differenti versioni linguistiche dell'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 che tale disposizione presenta talune divergenze per quanto riguarda l'espressione «qualora un controllo *in loco* non possa essere effettuato». Infatti, alcune versioni linguistiche, come quella inglese, quella francese e quella slovena, impiegano il verbo «impedire», mentre altre versioni linguistiche ricorrono ad una formulazione diversa. La versione tedesca, ad esempio, impiega l'espressione «rendere impossibile» e quella italiana subordina il rigetto delle domande di cui trattasi alla condizione che «un controllo *in loco* non possa essere effettuato per cause imputabili all'agricoltore o a chi ne fa le veci».

24. - Orbene, in presenza di siffatte divergenze linguistiche, la portata della nozione del diritto dell'Unione in questione non può essere esaminata sulla base di un'interpretazione esclusivamente testuale. Occorre quindi interpretare tale nozione in funzione del contesto in cui essa si inserisce, del sistema generale e della finalità della regolamentazione di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenze 27 marzo 1990, in causa C-372/88, Cricket St Thomas, *Racc.* pag. I-1345, punto 19; 19 aprile 2007, in causa C-455/05, Velvet & Steel Immobilien, *Racc.* pag. I-3225, punto 20, e 9 ottobre 2008, in causa C-239/07, Sabatauskas e a., *Racc.* pag. I-7523, punto 39).

25. - Per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce la nozione corrispondente all'espressione «qualora un controllo *in loco* non possa essere effettuato», va rilevato che tale nozione è contenuta all'art. 23 del regolamento (CE) n. 796/2004, il quale riveste una particolare rilevanza all'interno di tale regolamento, atteso che esso predispone i principi generali in base ai quali devono essere effettuati i controlli. A tale riguardo, il n. 1 di tale disposizione prevede che i controlli amministrativi ed i controlli *in loco* previsti da detto regolamento siano effettuati in modo da consentire di verificare con efficacia il rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti nonché dei requisiti e delle norme in materia di condizionalità.

26. - Infine, risulta dal ventinovesimo e dal cinquantacinquesimo 'considerando' del regolamento (CE) n. 796/2004 che quest'ultimo mira, tra l'altro, per quanto riguarda la realizzazione dei controlli, a garantire un controllo efficace del rispetto delle disposizioni relative ai regimi di aiuto gestiti nell'ambito del sistema integrato nonché a tutelare in modo efficace gli interessi finanziari dell'Unione, adottando idonee misure contro le irregolarità e le frodi.

27. - Ne consegue che i controlli sono indispensabili affinché siano realizzati gli obiettivi così perseguiti dal regolamento (CE) n. 796/2004 e che, pertanto, il fatto di ostacolare la loro realizzazione può solo comportare, sotto tale profilo, conseguenze giuridiche rilevanti, come il rigetto delle domande di aiuto di cui trattasi, come previsto dall'art. 23, n. 2, di tale regolamento per quanto riguarda i controlli *in loco*.

28. - Se è vero, alla luce di detti obiettivi di lotta contro le irregolarità e le frodi, che tali rilevanti conseguenze giuridiche sono giustificate qualora l'agricoltore o chi ne fa le veci adotti un comportamento intenzionale diretto a sottrarsi al controllo *in loco* ai sensi dell'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, lo stesso non può valere allorché l'agricoltore o chi ne fa le veci abbia adottato tutte le misure che possono ragionevolmente essergli richieste per garantire che tale controllo si realizzi integralmente. Il rigetto delle domande di cui trattasi conformemente a tale disposizione è quindi giustificato, nell'ipotesi in cui l'agricoltore o chi ne fa le veci non abbia adottato un siffatto comportamento intenzionale, solo qualora l'agricoltore o chi ne fa le veci abbia impedito o reso impossibile la realizzazione di detto controllo o di una parte di quest'ultimo a causa di una qualsiasi azione od omissione imputabile alla sua negligenza, senza che abbia adottato una misura siffatta.

29. - Pertanto, circostanze in base alle quali l'agricoltore o chi ne fa le veci abbia adottato tutte le misure ragionevoli in suo potere per garantire che l'integrale realizzazione del controllo *in loco* non sarà impedita o resa impossibile, segnatamente comunicando all'organismo pagatore in questione un numero di telefono presso il quale egli sarà raggiungibile, abbia agito in buona fede, dispiegando tutta la diligenza di un imprenditore agricolo avveduto, e sia escluso qualsiasi comportamento fraudolento, costituiscono elementi importanti al fine di determinare se tale agricoltore o chi ne fa le veci abbia impedito la

realizzazione del controllo *in loco* ai sensi dell'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004. Spetta al giudice del rinvio valutare se tali circostanze siano presenti nella causa principale, considerata la fattispecie nel suo insieme.

30. - Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la prima e la seconda questione dichiarando che l'espressione «qualora un controllo *in loco* non possa essere effettuato», riportata all'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, corrisponde ad una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve essere interpretata in modo uniforme in tutti gli Stati membri nel senso che essa comprende, oltre ai comportamenti intenzionali, qualsiasi azione o omissione, imputabile alla negligenza dell'agricoltore o di chi ne fa le veci, che abbia avuto la conseguenza di impedire la realizzazione del controllo *in loco* nel suo complesso, qualora tale agricoltore o chi ne fa le veci non abbia adottato tutte le misure che possono ragionevolmente essergli richieste per garantire che tale controllo si realizzi integralmente.

Sulla terza questione

31. - Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il rigetto delle domande di aiuto di cui trattasi, ai sensi dell'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, dipenda dal fatto che l'agricoltore o chi ne fa le veci sia stato informato in modo appropriato della parte del controllo *in loco* che esige la sua partecipazione.

32. - A tale riguardo, va rilevato che l'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 non prevede alcun obbligo di informare l'agricoltore o chi ne fa le veci della realizzazione del controllo *in loco* o di una parte di esso. Conformemente a tale disposizione, il solo fatto di impedire la realizzazione di tale controllo giustifica il rigetto delle domande di cui trattasi, indipendentemente dalla circostanza che l'imprenditore agricolo sia stato o meno debitamente informato di un controllo da realizzare. Ne consegue che il rigetto delle domande previsto dalla citata disposizione non dipende dalla condizione che detto agricoltore, o chi ne fa le veci, sia stato previamente informato in modo appropriato della parte del controllo *in loco* che esige la sua partecipazione.

33. - Peraltro, non emerge da alcuna altra disposizione del regolamento (CE) n. 796/2004 che all'imprenditore agricolo debba essere inviato un avviso prima della realizzazione di un controllo *in loco*. Al contrario, come prevede l'art. 25, n. 1, di tale regolamento, i controlli *in loco* sono effettuati in linea di principio senza preavviso e possono essere preannunciati solo a determinate condizioni.

34. - Alla luce di tali considerazioni, la terza questione va risolta dichiarando che il rigetto delle domande di aiuto di cui trattasi, ai sensi dell'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, non dipende dal fatto che l'agricoltore o chi ne fa le veci sia stato informato in modo appropriato della parte del controllo *in loco* che esige la sua partecipazione.

Sulla quarta e sulla quinta questione

35. - Con la sua quarta e con la sua quinta questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la nozione di «chi ne fa le veci», menzionata all'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, corrisponda ad una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve essere interpretata in modo uniforme in tutti gli Stati membri e, eventualmente, se tale nozione debba essere intesa nel senso che essa comprende, nel caso dei controlli *in loco*, qualsiasi soggetto maggiorenne, capace di agire, che risiede nell'azienda agricola e al quale è affidata quantomeno una parte della gestione di tale azienda.

36. - A tale riguardo, va rilevato anzitutto che né il citato art. 23, n. 2, né alcuna altra disposizione del regolamento (CE) n. 796/2004 contengono un rinvio agli ordinamenti nazionali per quanto riguarda la nozione di «chi ne fa le veci» menzionata in tale articolo.

37. - Dalla giurisprudenza richiamata al punto 19 della presente sentenza discende che detta nozione di «chi ne fa le veci», riportata in una disposizione di un regolamento che non contiene alcun rinvio agli ordinamenti nazionali, deve essere considerata corrispondente ad una nozione autonoma del diritto dell'Unione, il cui senso e la cui portata devono essere identici in tutti gli Stati membri. Pertanto, spetta alla Corte interpretare la nozione di «chi ne fa le veci», in modo uniforme nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

38. - Come risulta dal punto 27 della presente sentenza, l'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 prevede che qualora l'agricoltore impedisca la realizzazione del controllo *in loco*, egli si espone a

rilevanti conseguenze giuridiche, poiché le domande di aiuto di cui trattasi sono respinte in tal caso. Va altresì rilevato che tale disposizione comporta le medesime conseguenze qualora il fatto di impedire la realizzazione del controllo trovi la propria origine nel comportamento dell'agricoltore o in quello di chi ne fa le veci, essendo tali comportamenti considerati in modo identico sotto questo profilo.

39. - Ne consegue che, qualora la realizzazione del controllo *in loco* sia impedita dal comportamento di chi fa le veci dell'agricoltore, le domande di aiuto di cui trattasi sono respinte e l'agricoltore sopporta così le conseguenze giuridiche delle azioni o delle omissioni di chi ne fa le veci. Poiché, in tal caso, spetta all'agricoltore assumersi l'intera responsabilità del comportamento del proprio rappresentante, qualsiasi soggetto maggiorenne, capace di agire, che risiede nell'azienda agricola e al quale sia affidata quantomeno una parte della gestione di tale azienda, può essere considerato colui che «fa le veci» dell'agricoltore, ai sensi dell'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, solo qualora la volontà dell'agricoltore di designarlo come proprio rappresentante sia stata chiaramente espressa.

40. - Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, la quarta e la quinta questione devono essere risolte dichiarando che la nozione di «chi ne fa le veci», menzionata all'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, corrisponde ad una nozione autonoma del diritto dell'Unione che deve essere interpretata in modo uniforme in tutti gli Stati membri nel senso che essa comprende, nel caso dei controlli *in loco*, qualsiasi soggetto maggiorenne, capace di agire, che risiede nell'azienda agricola e al quale è affidata quantomeno una parte della gestione di tale azienda, a condizione che l'agricoltore abbia chiaramente espresso la propria volontà di dargli mandato al fine di rappresentarlo e, di conseguenza, si sia impegnato ad assumersi la responsabilità di tutte le azioni ed omissioni di tale soggetto.

Sulla sesta questione

41. - Con la sua sesta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 debba essere interpretato nel senso che l'agricoltore che non risiede nell'azienda agricola di cui è responsabile è tenuto a nominare un rappresentante che sia in linea di principio raggiungibile in qualsiasi momento in tale azienda.

42. - A tale riguardo occorre rilevare che né l'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 né alcuna altra disposizione di tale regolamento istituiscono un obbligo, per l'agricoltore che non risiede nell'azienda agricola di cui è responsabile, di nominare un rappresentante.

43. - Inoltre, poiché l'obiettivo dei controlli è di garantire l'efficace verifica del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti nonché dei requisiti e delle norme in materia di condizionalità, prevista dall'art. 23, n. 1, del regolamento (CE) n. 796/2004, non si può affatto esigere dall'agricoltore la designazione di un rappresentante, per la sola ragione che egli non risiede nella propria azienda agricola. Tale obiettivo deve essere considerato raggiunto nel momento in cui l'agricoltore o chi ne fa le veci non ha impedito la realizzazione del controllo *in loco* ai sensi del n. 2 di detto art. 23, come interpretato dalla Corte al punto 30 della presente sentenza.

44. - Allo stesso modo va rilevato che nessuna disposizione del regolamento (CE) n. 796/2004 assoggetta l'agricoltore all'obbligo di essere raggiungibile in qualsiasi momento nell'azienda agricola di cui è responsabile. Ne consegue che tale obbligo non potrebbe quindi

essere imposto al rappresentante di tale agricoltore. In ogni caso, un obbligo siffatto dovrebbe essere considerato eccessivamente vincolante e, in pratica, impossibile da rispettare.

45. - Alla luce di tali considerazioni, la sesta questione deve essere risolta dichiarando che l'art. 23, n. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 deve essere interpretato nel senso che l'agricoltore che non risiede nell'azienda agricola di cui è responsabile non è tenuto a nominare un rappresentante che sia in linea di principio raggiungibile in qualsiasi momento in tale azienda.

(Omissis)

(1-4) REGIME DI PAGAMENTO UNICO E CONTROLLI *IN LOCO*: QUANDO UNA TELEFONATA METTE IN CRISI IL SISTEMA.

1. *Premessa.* Ancora una volta, nella sentenza in esame, la Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi – in via pregiudiziale – sulle modalità di applicazione del regime di pagamento unico, introdotto dal regolamento (CE) n. 1782/2003 (1), ora abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 73/2009 (2), il quale, però, uniformandosi, seppure con taluni adattamenti, all'impostazione e ai contenuti del precedente provvedimento, ha di fatto confermato la scelta di garantire il sostegno al reddito degli agricoltori europei mediante l'erogazione di un aiuto disaccoppiato dalla produzione (3).

Nel caso di specie, oggetto del quesito sottoposto alla Corte di giustizia è un profilo del funzionamento del sistema integrato di gestione e di controllo.

Va, a tal proposito, osservato, in via preliminare, che il regolamento (CE) n. 1782/2003 e, ora, il regolamento (CE) n. 73/2009, nonostante abbiano riconosciuto ai singoli Stati membri (e, all'interno di essi, alle Regioni), ampi spazi di autonomia per la graduazione e la concreta operatività dei regimi di aiuto da essi introdotti – tant'è che risulta piuttosto agevole condividere l'opinione espressa in dottrina circa la preferenza accordata dal legislatore europeo a una certa flessibilità del sistema (4) –, al fine di istituire un quadro giuridico unico e armonizzato, in grado di assicurare un trattamento uniforme in tutto il territorio europeo, hanno comunque imposto l'osservanza di una serie di disposizioni comuni, oltre che in materia di condizionalità, di modulazione degli aiuti e in ambito finanziario, anche in materia di controlli e di sanzioni.

Com'è noto, però, il sistema integrato di gestione e di controllo non costituisce una novità per il settore agricolo (5): la sua introduzione risale, invero, all'inizio degli anni Novanta, allorché il legislatore europeo, allo scopo di ovviare all'inefficienza dei sistemi di controllo fino ad allora

(1) Il regolamento (CE) n. 1782/2003, «Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1864/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001», del 29 settembre 2003, è pubblicato in *G.U.U.E.* 21 ottobre 2003, n. L 270.

(2) Il regolamento (CE) n. 73/2009, «Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003», è pubblicato in *G.U.U.E.* 31 gennaio 2009, n. L 30.

(3) Osserva che il regolamento (CE) n. 73/2009 ha mantenuto sostanzialmente inalterato il regime di pagamento unico COSTATO, *Che ne è dei contratti agrari?*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, 447. Non è, però, del medesimo

avviso ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 236, il quale ritiene, invece, che il nuovo regolamento del 2009 sul regime di aiuto unico, lungi dall'aver semplicemente aggiornato e rivisitato le misure vigenti, abbia apportato novità rilevanti, introducendo anche nuovi istituti.

(4) In particolare, ai singoli Stati membri era rimessa la facoltà di scegliere se attuare il regime di pagamento unico in base al criterio c.d. storico ovvero al sistema c.d. della regionalizzazione. Si vedano a tal proposito BIANCHI, *La politica agricola comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, Pisa, 2009, 245 ss. e TOMMASINI, *Quote latte, diritti di impianto e titoli all'aiuto. Limiti all'iniziativa economica e valori del sistema*, Milano, 2008, 47 ss.

Si esprime in termini di flessibilità in merito al sistema introdotto dal regolamento (CE) n. 1782/2003 ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005, 29. Si veda, sul punto, anche RUSSO L., *Riforma della PAC e allargamento dell'Unione europea*, Roma, 2005, 51.

(5) Si vedano a tal proposito RUSSO L., *op. cit.*, 39 e BIANCHI, *op. cit.*, 235 ss.

attuati autonomamente e in modo differenziato dai singoli Stati membri, ha ritenuto opportuno adottare, per il tramite del regolamento (CE) n. 3508/1992 (6), un meccanismo generale di controllo, in grado di assicurare maggiore uniformità alla repressione delle frodi europee (7).

Inizialmente previsto solo per taluni regimi di aiuti comunitari, detto sistema è stato successivamente esteso a tutte le tipologie di pagamenti diretti (8), tant'è che oggi può a pieno diritto essere considerato uno dei pilastri sui quali poggia il regime di pagamento unico (9).

2. *Il profilo fattuale del caso sottoposto a giudizio.* Il caso sottoposto al giudizio della Corte di giustizia, sotto il profilo fattuale, può essere riassunto nei termini seguenti (10): Tizia, imprenditrice agricola slovena, nel marzo 2006, presenta all'organismo pagatore competente (11) una domanda di aiuto diretto all'agricoltura per il 2006.

Durante un primo controllo, effettuato senza preavviso nel settembre 2006, viene, però, riscontrata un'irregolarità, consistente nella mancata marchiatura di un capo degli ovini allevati presso l'azienda.

Onde verificare se tale irregolarità sia stata sanata, alla fine del mese di novembre 2006, l'ispettrice dell'organismo pagatore decide di procedere a un secondo controllo *in loco*, il giorno prima di effettuare tale controllo, però, ritenendo necessaria, ai fini del corretto espletamento di esso, la presenza della titolare, si mette in contatto con l'azienda agricola di Tizia: nonostante l'imprenditrice non risieda più presso di essa e, per tale ragione, abbia indicato nella domanda di aiuto il proprio numero di telefono portatile, l'ispettrice telefona al numero fisso dell'azienda e informa dell'imminente controllo il padre della titolare, il quale, però, non riesce ad avvisare in tempo utile la figlia.

Conseguentemente, il giorno successivo, il controllo non può essere portato a termine, poiché il padre di Tizia, non essendo autorizzato a fare le veci della figlia, non è in grado di fornire all'ispettrice la documentazione necessaria.

La titolare dell'azienda, una volta informata dell'accaduto dal padre, si mette subito in contatto con l'ispettrice, telefonando al numero da questa fornito durante la seconda

ispezione, ma viene a sapere che la procedura di controllo è stata formalmente chiusa con esito negativo.

Per tale ragione, l'organismo pagatore, nel dicembre 2006, in applicazione dell'art. 23, par. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, in forza del quale, laddove il controllo non possa essere effettuato per una causa imputabile all'imprenditore, la domanda deve essere respinta, non accoglie la domanda di aiuto presentata da Tizia.

Quest'ultima presenta, allora, un reclamo contro tale decisione dinanzi all'organo amministrativo competente (12), il quale, però, lo respinge, muovendo dalla considerazione che, nel caso di specie, il controllo non è stato espletato per una causa imputabile esclusivamente all'imprenditore agricolo e che, quindi, l'organismo pagatore ha correttamente applicato l'art. 23, par. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004.

A questo punto Tizia adisce l'autorità giudiziaria competente [ovverosia, il giudice amministrativo (13)], al fine di ottenere, da un lato, l'annullamento della decisione di rigetto del suo precedente reclamo, dall'altro, la concessione dell'aiuto richiesto.

Il giudice adito ritiene che, per risolvere in maniera adeguata la controversia, occorra in via preliminare che la Corte di giustizia chiarisca come debba essere interpretato l'art. 23, par. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, e, in particolare, se il legislatore europeo, laddove ha fatto riferimento all'ipotesi in cui il controllo non possa essere effettuato, intendesse richiamare una nozione europea o nazionale di impossibilità, comprensiva, oltre che – ovviamente – degli atti intenzionali e delle circostanze intenzionalmente causate, anche di qualsiasi altro atto od omissione ascrivibile alla negligenza dell'agricoltore o di chi ne faccia le veci.

Del pari, al giudice sloveno preme che venga chiarito, da un lato, se il mancato svolgimento del controllo possa ritenersi imputabile all'agricoltore solamente laddove questi sia stato previamente informato; dall'altro, come debba essere risolta la questione del mancato espletamento del controllo nell'ipotesi in cui l'agricoltore non risieda nell'azienda, nel qual caso diviene indispensabile stabilire come

(6) Il sistema integrato di gestione e di controllo è stato, infatti, introdotto con il regolamento (CE) n. 3508/1992, «Regolamento del Consiglio che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari», del 27 novembre 1992, pubblicato in *G.U.C.E.* 5 dicembre 1992, n. L 355.

(7) Si veda, a tal proposito, COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, con la collaborazione di L. RUSSO, Milano, 2008, 273 s.

(8) Il regolamento (CE) n. 3508/1992 è stato, infatti, successivamente abrogato dal regolamento (CE) n. 1782/2003, il quale, però, ha mantenuto il sistema integrato di gestione e di controllo, dedicando a esso gli artt. 17-27, ovverosia il Capitolo 4 («Sistema integrato di gestione e di controllo») del Titolo II, contenente le «Disposizioni generali». Le modalità di applicazione degli artt. 17-27 del regolamento (CE) n. 1782/2003 sono state, poi, definite con il regolamento (CE) n. 796/2004, «Regolamento della Commissione recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui ai regolamenti del Consiglio (CE) n. 1782/2003 e (CE) n. 73/2009, nonché modalità di applicazione della condizionalità di cui al regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio», del 21 aprile 2004, pubblicato in *G.U.U.E.* 30 aprile 2004, n. L 141. Peraltro, in seguito all'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 73/2009 - e alla conseguente abrogazione del regolamento (CE) n. 1782/2003 -, le disposizioni relative al sistema integrato di gestione e di controllo sono ora rinvenibili in tale regolamento, nel Capitolo IV («Sistema integrato di gestione e di controllo») del Titolo II, contenente le «Disposizioni generali relative ai pagamenti diretti», agli artt. 14-27. Al contempo, il regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione, dopo essere stato modificato nel 2008 dai regolamenti (CE) n. 1266/2008 e n. 380/2009 - entrambi - della Commissione, è stato a sua volta abrogato dal regolamento (CE) n. 1122/2009, «Regolamento della Commissione recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di

sostegno diretto agli agricoltori di cui al medesimo regolamento e modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo», del 30 novembre 2009, pubblicato in *G.U.U.E.* 2 dicembre 2009, n. L 316.

(9) Ad avviso di Russo L., *op. cit.*, 39 s., il sistema integrato di gestione e di controllo rappresenta uno strumento indispensabile per gestire le domande di aiuto, in relazione ai vari momenti del loro iter procedurale e, dunque, tanto per la loro presentazione, quanto per la fase dell'erogazione degli aiuti e della successiva attività di verifica del rispetto della normativa, all'esito della quale, qualora si constati che l'agricoltore non soddisfi le condizioni di ammissibilità previste dal regolamento, si stabilisce la riduzione o la revoca dei pagamenti ricevuti o da ricevere per i quali sono rispettate le condizioni di ammissibilità, e l'applicazione di sanzioni che possono condurre all'esclusione totale da uno o più regimi di aiuto ed essere irrogate per uno o più anni civili.

(10) Conviene segnalare che la questione sottoposta all'esame della Corte di giustizia nella pronuncia in esame verte, in particolare, sull'applicazione del regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione, il quale, dopo essere stato in parte modificato nel 2008, in seguito all'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 73/2009, è stato sostituito dal regolamento (CE) n. 1122/2009 (v. *supra* nota 8): ciò nondimeno, la disposizione sulla quale è stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale la Corte di giustizia nel caso in esame si ritrova, con formulazione pressoché identica, anche nel regolamento del 2009, perciò le posizioni assunte al riguardo dal giudice europeo si prestano a essere estese anche alla disciplina attualmente in vigore.

(11) L'organismo pagatore, nel caso di specie, è l'Agenzia della Repubblica di Slovenia per i mercati agricoli e lo sviluppo rurale.

(12) L'organo amministrativo competente nel caso di specie è il Ministero dell'agricoltura, della silvicoltura e dell'alimentazione slovena.

(13) L'*Upravno sodišče Republike Slovenije* altro non è, invero, che il Tribunale amministrativo della Repubblica Slovenia.

debba essere interpretato il riferimento, operato dalla norma *de qua*, al soggetto che ne faccia le veci.

3. *L'imputabilità all'agricoltore della mancata effettuazione di un controllo in loco tra condotte intenzionali e negligenza.* La Corte di giustizia ribadisce, innanzitutto, che, allorché si sia in presenza di disposizioni di diritto europeo che non facciano espresso rinvio al diritto degli Stati membri, il senso e la portata di esse devono essere determinati sulla base di un'interpretazione uniforme che deve essere effettuata a livello europeo, tenendo conto del contesto in cui sono inserite le norme e dello scopo perseguito mediante la loro adozione.

Coerentemente con tale impostazione, la Corte di giustizia esclude che il riferimento – presente nell'art. 23, par. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 – all'impossibilità di effettuare un controllo *in loco* possa essere interpretato autonomamente dai singoli Stati membri: al contrario, la Corte ritiene di essere legittimata a darne un'interpretazione univoca e valevole per tutti gli Stati membri, secondo le regole del diritto europeo, che le impongono di non fermarsi al significato letterale della disposizione, ma di andare oltre, indagando, altresì, il contesto nel quale la norma è inserita e gli scopi con essa perseguiti (14).

Pertanto, nel caso di specie, è la stessa Corte di giustizia a riconoscere che la formulazione dell'art. 23, par. 2, è tutt'altro che priva di ambiguità, non essendo possibile evincere, dal mero dato letterale di esso, se la domanda di

aiuto debba essere respinta, oltre che in tutti i casi in cui il controllo non possa essere effettuato a causa di condotte intenzionali dell'agricoltore volte a impedirlo, anche in presenza di qualsiasi azione od omissione imputabile all'agricoltore o a chi ne faccia le veci (15).

Diviene, pertanto, necessario prendere in considerazione il contesto normativo di appartenenza della disposizione e le finalità con essa perseguite.

A tal proposito, giova osservare che l'art. 23 del regolamento (CE) n. 796/2004 è rubricato «Principi generali», il che consente di rilevare che i precetti in esso contenuti incarnano le *rationes* sulle quali si basa l'intero sistema dei controlli relativo all'erogazione dei pagamenti diretti. Ebbene, dal par. 1 di tale articolo si desume che l'intero sistema è finalizzato a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea, assicurando che i pagamenti siano erogati solo previa verifica della sussistenza dei requisiti cc.dd. di ammissibilità, ovverosia delle condizioni di concessione degli aiuti determinate dalla normativa europea, nonché dell'osservanza delle norme in materia di condizionalità (16).

Gli accertamenti, che hanno, quindi, ad oggetto sia l'esistenza dei criteri di ammissibilità ai regimi di aiuto, sia il rispetto delle cc.dd. condizionalità, possono consistere tanto in controlli amministrativi, quanto in controlli *in loco*; questi ultimi, in particolare, laddove siano finalizzati ad accertare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, di regola devono essere espletati senza preavviso, fatta ecce-

(14) Così disponendo, la Corte si uniforma all'orientamento espresso da una costante giurisprudenza, in forza del quale, ai fini dell'interpretazione delle disposizioni di diritto europeo, si deve tener conto non soltanto del loro tenore letterale, ma anche del loro contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui esse fanno parte: si vedano, in tal senso, oltre alle pronunce ricordate al punto 21 della sentenza *de qua*, Corte di giustizia CE 24 maggio 2007, in causa C-45/05, *Maatschap Schonewille-Prins*, in *Racc.*, 2007, I-3997, punto 30, e Corte di giustizia UE 24 giugno 2011, in causa C-375/08, *Pontini ed a.*, punto 58, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2011, 73 ss., con nota di CAPELLI, *La sentenza della Corte di giustizia non deve limitarsi a fornire l'interpretazione corretta della normativa applicabile, ma deve anche essere di ausilio per il giudice nazionale tenuto a risolvere il caso concreto*; in *Alimenta*, 2010, 1 ss., con nota di CAPELLI, *Sanzioni penali applicate in base al diritto nazionale per violazioni non previste dal diritto comunitario: le conseguenze di una sentenza della Corte di giustizia incompleta e contraddittoria*, e in questa Riv., 2011, 37 ss., con nota di BOLOGNINI, *La nozione di «superficie foraggera disponibile» nell'erogazione dei premi speciali ai bovini maschi e ai pagamenti per l'estensivizzazione tra normativa europea e nazionale: quando la lotta alle frodi a danno dell'Unione europea rischia di trasformarsi in una caccia alle streghe.*

(15) L'ambiguità della formulazione dell'art. 23, par. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, emerge, altresì, dal modo non uniforme in cui l'espressione «qualora un controllo *in loco* non possa essere effettuato» è stata tradotta nelle diverse versioni linguistiche: come la Corte evidenzia al punto 23 della pronuncia in esame, mentre nelle versioni inglese, francese e slovena è stato adoperato il verbo «impedire», (che evoca una condotta intenzionale), nella versione tedesca si è utilizzata l'espressione «rendere impossibile» (la cui portata parrebbe più ampia), così come in quella italiana si è fatto riferimento al controllo che non possa essere effettuato «per cause imputabili all'agricoltore o a chi ne fa le veci».

(16) Ai sensi del par. 1 dell'art. 23, invero, i controlli amministrativi e *in loco* previsti dal regolamento (CE) n. 796/2004 sono effettuati in modo da consentire di verificare con efficacia il rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti, nonché i requisiti e le norme in materia di condizionalità. Pertanto, le disposizioni di cui all'art. 23, paragrafi 1 e 2, si rinvengono ora nell'art. 26 del regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, il quale ha mantenuto immutati sia la rubrica dell'articolo (anche l'art. 26 è, infatti, rubricato «Principi generali»), sia il contenuto di esso.

Non è questa la sede per approfondire il tema delle condizionalità: ci si limiterà, pertanto, a ricordare che esse rappresentano delle specifiche contropartite richieste agli agricoltori che beneficiano degli aiuti europei, finalizzate ad assicurare che essi producano alimenti sicuri, sani e di qualità, che tutelino l'ambiente, preservino il patrimonio rurale e rispettino le normative in tema di sanità pubblica, salute delle piante e degli animali. Si vedano, ampiamente, sul punto COSTATO, *La riforma della PAC (politica agricola comune) del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, 387 ss.; RUSSO L., *op. cit.*, 37 s.; ID., *La condizionalità da condizione a fine*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 231 ss.; ALBISINNI, *op. ult. cit.*, 99 ss.; BIANCHI, *op. cit.*, 222 ss.; ID., voce «Politica agricola comunitaria», in *Digesto IV ed.*, Sez. civ., Aggiornamento, 4, Torino, 2009, 365 s.; ID., *La condizionalità*

dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC, in questa Riv., 2003, 597 ss.; ID., *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in CASADEI - SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del Convegno organizzato in onore del prof. Luigi Costato (in occasione del suo 70° compleanno), Ferrara-Rovigo, 19-20 novembre 2004, Milano, 2005, 57 ss.; GERMANÒ - ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2008, 129 s.; EAD., *Diritto agrario*, in AJANI - BENACCHIO (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, XI, Torino, 2006, 69 ss. e 107 s.; VIII, voce «Condizionalità», in *Digesto IV ed.*, Sez. civ., Aggiornamento, I, Torino, 2007, 271 ss.; TRAPE, *La riforma di medio termine della PAC e l'Health Check*, in COSTATO - GERMANÒ - ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, 2, *Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, 581 s.; LUCIFERO, *Il disaccoppiamento, la condizionalità dei pagamenti diretti, la modulazione e le altre disposizioni comuni nel regime dettato dal regolamento orizzontale*, ivi, 1, *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, 371 ss.; PLATANIA, *Il principio di condizionalità ambientale nella politica agricola di intervento della CE*, in questa Riv., 2009, 451 ss.; POLITI, *Riforma PAC: la «condizionalità»*, in *Agricoltura*, 2005, 171 ss. Tra i numerosi contributi sulla riforma della PAC del 2003 si vedano, altresì, COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, 478 ss.; ID., *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, in questa Riv., 2003, 663 ss.; ID., *La riforma della PAC del 2003 e i cereali (con particolare riferimento al grano duro)*, in *Nuovo dir. agr.*, 2004, 79 ss.; ID., *La disciplina multi-level dell'agricoltura*, in ALBISINNI - SCIAUDONE (a cura di), *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, Napoli, 2008, 25 ss.; GERMANÒ, *Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale*, in CASADEI - SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali*, cit., 17 ss.; CASADEI, *I riflessi della riforma sui rapporti tra proprietà e impresa*, in CASADEI - SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali*, cit., 85 ss.; ALBISINNI, *Regole e istituzioni nella nuova PAC (politica agricola comune)*, in questa Riv., 2006, 699 ss.; ID., *Appunti sulla riforma della PAC di metà periodo*, in *Nuovo dir. agr.*, 2004, 99 ss.; ID., *Il regime di Aiuto Unico*, in ALBISINNI - SCIAUDONE (a cura di), *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, cit., 67 ss.; COSTATO - GERMANÒ - ALBISINNI, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, in questa Riv., 2004, 525 ss.; ADORNATO, *Le opzioni nazionali nella riforma della PAC*, in CASADEI - SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali*, cit., 43 ss.; BARANI, *La revisione a medio termine della PAC nel regolamento n. 1782/2003 e sua attuazione in Italia: prosegue il processo di riforma tra allargamento e negoziati WTO*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2004, 661 ss.; SCOPPOLA, *Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della PAC: una prospettiva economica*, in *Agricoltura Istituzioni e Mercati*, 2004, 1, 11 ss.

zione per il caso in cui la buona riuscita degli stessi richieda il coinvolgimento del titolare dell'azienda (o di chi ne fa le veci) (17).

Il fatto di ostacolare i controlli comporta conseguenze giuridiche di indubbia gravità per l'agricoltore, potendo egli essere sanzionato addirittura con il rigetto della domanda di aiuto o con l'esclusione dal regime di pagamento unico (18).

La gravità di tali conseguenze si giustifica in ragione del fatto che l'erogazione degli aiuti a soggetti non meritevoli causa un danno economico alle casse europee e si traduce in un'insidiosa distorsione del mercato sul piano concorrenziale, consentendo agli operatori disonesti di beneficiare di una posizione di vantaggio rispetto a quelli onesti (19).

Pare, però, condivisibile la posizione assunta al riguardo dalla Corte di giustizia nella sentenza in esame, laddove afferma che se tali conseguenze sono giustificate allorché l'agricoltore, o chi ne fa le veci, adotti un comportamento intenzionale diretto a sottrarsi al controllo *in loco*, lo stesso non può valere per il caso in cui l'agricoltore, o chi ne fa le veci, abbia adottato tutte le misure che potevano ragionevolmente essergli richieste per garantire che il controllo si realizzasse integralmente.

Se è indubitabile, soprattutto alla luce di tale asserzione, che l'art. 23, par. 2, debba trovare applicazione, oltre che nell'ipotesi di una condotta intenzionale, anche in caso di negligenza dell'agricoltore o di chi ne faccia le veci, è altrettanto innegabile che, ad avviso della Corte di giustizia, avviso – preme ribadirlo – condivisibile, non possa essere imputato alcunché all'agricoltore che abbia fatto tutto ciò che era nelle sue possibilità per rendersi reperibile e consentire l'espletamento del controllo.

Il che, in tutta onestà, risponde alla necessità di porre a fondamento dell'ermeneusi dell'art. 23, par. 2, un criterio, quale quello di ragionevolezza (o di buon senso, che dir si voglia), che non dovrebbe mai essere abbandonato nell'interpretazione di qualsiasi disposizione normativa. Non vi è chi non veda, infatti, come nel caso sottoposto al giudizio della Corte di giustizia, – fermo restando che la soluzione dello stesso è di competenza del giudice nazionale sloveno –, sarebbe stato sufficiente che l'ispettrice dell'organismo

pagatore avesse cercato di raggiungere la titolare al numero di telefono portatile da questa indicato nella domanda di aiuto, anziché al numero fisso dell'azienda, per evitare, con ogni probabilità, un dispendio di risorse economiche, quale quello derivante dal procedimento di opposizione avviato da Tizia, forse, paradossalmente, persino superiore all'ammontare dell'aiuto richiesto dalla ricorrente.

La ragionevolezza della posizione assunta dalla Corte è suffragata, altresì, dalla conclusione cui perviene la stessa circa l'impossibilità di configurare, in capo all'organismo di controllo, un obbligo di informare l'agricoltore dell'imminente ispezione *in loco*, nemmeno quando quest'ultima richieda la sua partecipazione. Dal momento che il sistema contempla il preavviso solo come eventualità, a maggior ragione non avrebbe senso reputare l'agricoltore responsabile della mancata effettuazione del controllo solo perché non si trovava in azienda all'arrivo degli ispettori, soprattutto laddove il medesimo avesse fornito tutti i dati utili al suo reperimento per il caso in cui quest'ultimo si fosse reso necessario.

Sarebbe del tutto inaccettabile ritenere che l'agricoltore, una volta presentata la domanda di aiuto, sia costretto a rimanere sempre in azienda, in attesa di un possibile controllo (20).

Del pari, la Corte di giustizia esclude che l'agricoltore sia obbligato a risiedere presso l'azienda o a nominare un rappresentante nel caso in cui non risieda in essa, il che sembra altrettanto ragionevole, non essendo possibile immaginare che l'imprenditore agricolo subisca delle limitazioni alle proprie libertà personali, al solo scopo di facilitare l'effettuazione di un controllo *in loco*, peraltro meramente eventuale.

Ciò nondimeno, ci si chiede se, in talune circostanze, la mancata designazione, da parte dell'imprenditore, di un soggetto che faccia le sue veci, possa essere valutata alla stregua di un elemento comprovante il mancato espletamento, da parte sua, di tutto quanto fosse ragionevole pretendere da lui affinché il controllo potesse comunque essere effettuato: pare, invece, che vi siano dei casi in cui possa considerarsi sussistente in capo all'imprenditore quanto meno l'onere di nominare un soggetto in grado di fare le proprie veci nell'eventualità in cui

(17) L'art. 25, par. 1, del regolamento (CE) n. 796/2004, il quale, com'è dato evincere dalla sua rubrica («Principi generali»), enuncia i principi generali relativi ai controlli *in loco*, al par. 1, prevedeva, invero, che i controlli *in loco* dovessero essere effettuati senza preavviso; era, tuttavia, ammesso un preavviso, tassativamente limitato al periodo minimo necessario, purché non venisse compromessa la finalità del controllo; tale periodo, di regola, non poteva superare le 48 ore. Ai sensi del par. 2 dell'art. 25, se del caso, i controlli *in loco* e gli altri controlli eventualmente contemplati dalla normativa comunitaria erano effettuati contemporaneamente. Occorre, peraltro, segnalare che l'art. 25 del regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione è stato successivamente abrogato dal reg. (CE) 20 dicembre 2007, n. 1550/2007, «Regolamento della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 796/2004 recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori», pubblicato in *G.U.U.E.* 21 dicembre 2007, n. L 337, il quale ha, però, inserito - nel regolamento (CE) n. 796/2004 - una nuova disposizione in materia di controlli *in loco* e preavviso, l'art. 23 *bis*, il quale ha ampliato il termine di preavviso, prevedendo un tempo massimo di 14 giorni, fatta eccezione per i controlli *in loco* relativi alle domande di aiuto per animale, per le quali il preavviso non poteva essere superiore a 48 ore, salvo in casi debitamente giustificati. Il tenore letterale dell'art. 23 *bis* era, infatti, il seguente: «1. I controlli *in loco* possono essere preceduti da un preavviso, purché non venga compromessa la finalità del controllo. Il preavviso deve essere strettamente limitato alla durata minima necessaria e non può essere superiore a 14 giorni. Tuttavia, per i controlli *in loco* relativi alle domande di aiuto per animale, il preavviso di cui al primo comma non può essere superiore a 48 ore, salvo in casi debitamente giustificati. Inoltre, qualora la normativa applicabile agli atti e alle norme in

materia di condizionalità preveda che i controlli *in loco* vengano effettuati senza preavviso, tale regola si applica anche ai controlli *in loco* connessi alla condizionalità. 2. Se del caso, i controlli *in loco* previsti dal presente regolamento e gli altri controlli eventualmente contemplati dalla normativa comunitaria sono effettuati contemporaneamente». Ora, a seguito dell'abrogazione del regolamento (CE) n. 796/2004 a opera del regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, la disposizione di riferimento è l'art. 27 di quest'ultimo provvedimento, il cui contenuto è, però, identico a quello del precedente art. 23 *bis* del regolamento (CE) n. 796/2004.

(18) Sul punto si veda, *amplius*, BIANCHI, *La politica agricola comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, cit., 236 s.

(19) Si vedano a tal proposito COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., 273; GALIZIOLI, *Il controllo dell'erogazione degli aiuti e le sanzioni contro le frodi*, in L. COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, III ed., Padova, 2003, 1006 ss.; MAROTTI, *Sui controlli degli aiuti comunitari alle produzioni agricole*, in questa Riv., 1997, I, 675 ss.; SALAZAR, *Il controllo sanzionatorio delle indebite infrazioni di sovvenzioni comunitarie*, in *Cass. pen.*, 1991, 1122 ss.; FERRARO, *Frodi comunitarie: specialità o sussidiarietà?*, in *Foro it.*, 1996, II, 273 ss.; ORTENZI, *La repressione penale delle frodi comunitarie nel settore agricolo*, in questa Riv., 1994, I, 545 ss.; GRASSO G., *Nuovi sviluppi nei rapporti tra diritto comunitario e diritto europeo*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1992, 831 ss.; Id., *L'armonizzazione e il coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*, *ivi*, 1990, 836 ss.; NELKEN - PASSAS, *Gli strumenti giuridici contro le frodi agricole nella Comunità europea: uno studio comparato*, in *Dir. agric.*, 1992, 57 ss.; RUSSO L., *In tema di sanzioni a carico di chi consegue indebitamente aiuti (et similia) erogati con il concorso del FEOGA*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 655 ss. Ci sia, infine, consentito rinviare a BOLOGNINI, *op. cit.*, 49.

(20) I controlli *in loco* sono, infatti, effettuati a campione, il che li rende di non sicura effettuazione.

ciò si dovesse rendere necessario (anche) ai fini dell'espletamento di un controllo (21).

4. *Il soggetto che fa le veci dell'agricoltore.* Nella pronuncia in esame la Corte di giustizia chiarisce, altresì, come debba essere interpretato il riferimento al soggetto che fa le veci dell'agricoltore, anch'esso presente nell'art. 23, par. 2, del regolamento (CE) n. 796/2004.

Anche in tale circostanza, poiché la norma *de qua* non contiene alcun rinvio agli ordinamenti nazionali, la Corte avoca a sé il diritto di fornire una nozione propria del diritto europeo, idonea a essere applicata allo stesso modo in tutti gli Stati membri; muovendo da tale presupposto, essa stabilisce che l'espressione «chi ne fa le veci» debba essere letta come riferentesi a qualsiasi soggetto maggiorenni, capace di agire, che risieda nell'azienda agricola e al quale sia affidata quanto meno una parte della gestione dell'azienda, a condizione che l'agricoltore abbia espresso chiaramente la volontà di designarlo come proprio rappresentante (22).

Ad avviso della Corte, poiché le disposizioni relative ai controlli pongono sullo stesso piano l'agricoltore e il soggetto che ne faccia le veci, prevedendo, in particolare, il rigetto della domanda tanto laddove a impedire il controllo sia la condotta del primo, quanto allorché a ostacolarlo sia il secondo, occorre che l'agricoltore sia pienamente consapevole delle conseguenze cui va incontro assumendosi la responsabilità di tutte le azioni ed omissioni del soggetto cui affida, seppure temporaneamente, le sorti della propria azienda. Di qui, la necessità che l'agricoltore manifesti apertamente la volontà di demandare a un altro soggetto il compito di fare le sue veci.

Al contempo, il pregiudizio che potrebbe derivare all'agricoltore dalla condotta commissiva od omissiva, o anche solo negligente, del soggetto che fa le sue veci induce la Corte di giustizia a richiedere espressamente che si tratti di un soggetto maggiorenni, capace di agire, che risieda nell'azienda agricola e al quale sia affidata quanto meno una parte della gestione dell'azienda.

In particolare, la circostanza che a fare le veci del titolare debba essere un soggetto coinvolto, interamente o parzialmente, nella gestione dell'azienda risponde alla necessità di assicurare che a presenziare al controllo sia un soggetto in possesso di un'adeguata conoscenza di essa, di modo che, nell'eventualità in cui gli ispettori necessitino di documenti o di delucidazioni in merito a determinate operazioni aziendali, possano interloquire con un soggetto in grado di fornire loro tutto ciò di cui abbisognano.

Destà, invece, qualche perplessità il fatto che la Corte di giustizia richieda al soggetto che fa le veci del titolare di risiedere nell'azienda: con ogni probabilità, così disponendo, la Corte mira a ridurre al minimo il rischio che in azienda non vi sia nessuno legittimato a presenziare al controllo, ma non vi è chi non veda come il risiedere in azienda non significhi necessariamente essere sempre presente.

5. *Considerazioni conclusive.* A ben vedere, i chiarimenti

forniti dalla Corte di giustizia nella sentenza *de qua*, per quanto utili, non risolvono del tutto il problema del mancato espletamento del controllo *in loco* a causa dell'assenza, nella sede dell'azienda, di qualcuno che possa contribuire alla buona riuscita dello stesso: se, infatti, l'agricoltore non è tenuto a risiedere presso l'azienda, né a nominare un rappresentante, né, tanto meno, a essere sempre raggiungibile, resta da stabilire che cosa si debba fare allorché il controllo *in loco* non possa essere espletato a causa della sua assenza; laddove l'agricoltore abbia fatto tutto ciò che era ragionevole pretendere da lui affinché il controllo potesse comunque essere effettuato, stando a quanto statuito dalla Corte di giustizia nella pronuncia *de qua*, la domanda di aiuto non potrebbe essere rigettata; non vi è chi non veda, però, come la stessa non potrebbe nemmeno essere accolta.

Rimane, dunque, una falla nel sistema, falla che, forse, potrebbe essere colmata dal legislatore europeo, rivedendo la normativa sui controlli *in loco* e sul preavviso degli stessi.

Il controllo, soprattutto allorché abbia ad oggetto i criteri cc.dd. di ammissibilità ai regimi di aiuto europei, dovrebbe perdere il carattere sanzionatorio dal quale risulta fortemente connotato allo stato attuale della normativa e assumere, invece, una funzione incentivante e dialettica, in grado di spingere al miglioramento e alla correzione (23): in una simile ottica il preavviso non dovrebbe essere una sorta di *extrema ratio* da adoperare in casi eccezionali ed entro limiti temporali il più delle volte eccessivamente ristretti, ma dovrebbe divenire la regola e contribuire, in tal modo, ad aumentare l'efficienza del sistema.

Il controllo circa la sussistenza delle condizioni di ammissibilità, invero, non dovrebbe avere come unica finalità quella di evitare che a beneficiare degli aiuti europei siano agricoltori disonesti, ma dovrebbe mirare a incentivare l'espletamento dell'attività agricola secondo i parametri «premiati» fissati dalla normativa europea; per tale ragione, ad avviso di chi scrive, ci si dovrebbe forse armare di una buona dose di coraggio e arrivare persino a formulare una regola che imponga all'organismo di controllo di concordare con l'agricoltore la data dell'ispezione *in loco*. Una simile soluzione, per quanto possa apparire il frutto di una mente più idealista che realista, si tradurrebbe indubbiamente in un vantaggio per l'agricoltore, potendo quest'ultimo beneficiare di un lasso di tempo utile ad organizzarsi in modo da non farsi cogliere impreparato o, peggio ancora, in difetto, ma, al contempo, renderebbe sicuramente più agevole il compito degli ispettori (24). Per di più, un sistema così congegnato offrirebbe una giustificazione più solida alla severità delle sanzioni previste in caso di mancato rispetto delle regole.

Né varrebbe obiettare che una simile soluzione potrebbe comportare un aumento dei costi: al contrario, li ridurrebbe, consentendo di evitare di incappare in situazioni, come quella sottoposta al giudizio della Corte nella pronuncia in esame, difficilmente risolvibili in tempi brevi e con un dispendio di denaro pubblico limitato.

Silvia Bolognini

(21) Si ipotizzi, ad esempio, che, nel caso in esame, l'imprenditrice avesse ommesso di fornire un recapito telefonico alternativo o qualsivoglia indicazione utile al suo reperimento: in tale ipotesi, la mancata designazione di un soggetto in grado di sostituirla ai fini del corretto espletamento del controllo avrebbe, con ogni probabilità, contribuito alla valutazione della sua condotta come negligente.

(22) Il termine rappresentante in questo caso è utilizzato in modo atecnico, ma deve comunque trattarsi di un soggetto il cui legame con il titolare sia tale da consentirgli di interloquire con gli ispettori in merito alle vicende inerenti l'azienda.

(23) Il sistema integrato di gestione e di controllo non dovrebbe, invero, fondarsi sulla convinzione che gli operatori del settore primario vogliano in tutti i modi violare le regole e beneficiare di aiuti immeritati: dovrebbe, al contrario, indurre i medesimi a vivere la fase dei controlli come un accadimento normale, finalizzato a verificare, in primo luogo, che le disposizioni relative ai criteri di ammissibilità siano state comprese e, conseguentemente, attuate in modo corretto.

Per alcune notazioni di carattere generale sulla natura e sulle funzioni dei controlli si vedano GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, 1263 ss.; SEPE, voce «*Controlli I Profili generali*» [voce aggiornata], in *Enc. giur. Treccani*, IX, Roma, 1993, 1 ss.; Id., voce «*Controlli (controlli amministrativi)*» [voce aggiornata], *ivi*, 1993, 1 ss.; DE BENEDETTO, voce «*Controlli II Controlli amministrativi*» [voce nuova], *ivi*, 2006, 1 ss.; BERTI - MARZONA, voce «*Controlli amministrativi*», in *Enc. dir.*, Aggiornamento, III, Milano, 1999, 457 ss.; BERTI - TUMIATI, voce «*Controlli amministrativi*», in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 298 ss.

(24) La soluzione proposta poggia sulla convinzione che l'efficacia del sistema dei controlli vada valutata sulla base di parametri differenti rispetto a quella dei controlli: mentre, invero, questi ultimi possono dirsi riusciti allorché riescono a impedire a soggetti immeritevoli di beneficiare degli aiuti europei, il funzionamento del sistema, nel suo complesso, può ritenersi soddisfacente laddove sia in grado di incrementare il numero degli agricoltori «idonei».

Corte di giustizia UE, Sez. IV - 11-11-2010, in causa C-164/09 - Bonichot, pres.; Larsen, est.; Kokott, avv. gen. - Commissione europea c. Repubblica italiana.

Animali - Inadempimento di uno Stato - Conservazione degli uccelli selvatici - Direttiva 79/409/CEE - Deroghe al regime di protezione degli uccelli selvatici.
(Dir. Consiglio 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE)

Le deroghe al regime di protezione degli uccelli selvatici devono rispettare le condizioni stabilite dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (1).

(Omissis)

Sul ricorso

Argomenti delle parti

11. - La Commissione fa valere che la legge n. 13/2005 non è conforme all'art. 9 della direttiva sotto vari aspetti. Anzitutto, l'art. 2 di tale legge indicherebbe esplicitamente le specie di uccelli che possono costituire indifferentemente oggetto di una deroga a norma dell'art. 9, n. 1, lett. a) oppure lett. c), della direttiva. Si tratterebbe del passero (*Passer Italiae*), della passera mattugia (*Passer montanus*), del cormorano (*Phalacrocorax carbo*), del fringuello (*Fringilla coelebs*), della peppola (*Fringilla montifringilla*), dello storno (*Sturnus vulgaris*) e della tortora dal collare orientale (*Streptopelia decaocto*). Orbene, le prime cinque specie menzionate non sarebbero elencate nell'allegato II alla direttiva, mentre le ultime due, sebbene indicate in tale allegato II, parte 2, non potrebbero essere cacciate in Italia. Le specie delle quali sono autorizzati i prelievi sarebbero, quindi, identificate in via generale ed astratta e senza limiti temporali. Infatti, l'allegato A alla legge n. 13/2005 già indicherebbe il numero di esemplari delle suddette specie di uccelli che può essere prelevato nelle stagioni venatorie dal 2005 al 2010.

12. - Detta legge, inoltre, non prevedrebbe la previa verifica della mancanza di altre soluzioni soddisfacenti né l'obbligo per i singoli provvedimenti di deroga di indicare le condizioni di rischio e le circostanze di luogo nelle quali le deroghe medesime possono essere adottate nonché i soggetti autorizzati a dar loro applicazione.

13. - Il limite massimo di soggetti abbattibili nella Regione Veneto in forza dell'allegato A alla legge n. 13/2005, poi, non sarebbe conforme alla nozione di «piccole quantità» di cui all'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva.

14. - Infine, la Commissione sostiene che i provvedimenti adottati dalle autorità competenti della Regione Veneto dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato non hanno posto rimedio all'inadempimento degli obblighi derivanti dall'art. 9 della direttiva.

15. - La Repubblica italiana sottolinea anzitutto che, pur sollevando riserve sul modo in cui la Regione Veneto ha esercitato la facoltà di deroga prevista all'art. 9 della direttiva, motivi di interesse nazionale la inducono a presentare alla Corte osservazioni a difesa nella presente causa. In particolare, lo Stato membro convenuto spera che con l'occasione la Corte possa fugare taluni dubbi di interpretazione riguardo alla normativa controversa, che hanno ostacolato il recepimento della direttiva.

16. - Per quanto concerne l'asserita inosservanza della condizione posta all'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, in base alla quale il prelievo degli uccelli può essere effettuato solo in piccole quantità, la Repubblica italiana sostiene che la normativa controversa soddisfa tale condizione. Al riguardo detto Stato membro fa valere, in sostanza, che le quantità di uccelli cacciabili in teoria non vengono mai cacciate anche in pratica e ciò a causa di un contesto regionale caratterizzato dalla costanza del rapporto tra le diverse forme di caccia specialistica, quali la caccia agli ungulati, agli anatidi, alle specie stanziali oppure a quelle migratrici. Pertanto, sarebbe escluso che ogni cacciatore della Regione Veneto si avvalga effettivamente del regime derogatorio in causa.

17. - La Repubblica italiana sostiene inoltre che, siccome la caccia a fini ricreativi, diretta esclusivamente alla soddisfazione di una richiesta venatoria legata alle tradizioni culturali e

gastronomiche di una determinata zona - la Regione Veneto nella fattispecie - costituisce, nei limiti dei prelievi in «piccole quantità», una forma di impiego misurato ai sensi dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, non occorre richiedere la verifica preventiva della mancanza di altre soluzioni soddisfacenti.

18. - Infine, detto Stato membro rileva che, sulla base degli addebiti formulati dalla Commissione nella lettera di diffida e nel parere motivato nei confronti della legge n. 13/2005, la Regione Veneto ha adottato, in particolare, la l. 18 agosto 2007, n. 24 (*B.U.R. Veneto* 21 agosto 2007, n. 73), che ha modificato la legge n. 13/2005.

Giudizio della Corte

19. - In via preliminare, si deve ricordare che la sussistenza di un inadempimento deve essere valutata alla luce della situazione esistente nello Stato membro interessato alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e che la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivamente intervenuti (v., segnatamente, sentenze 11 gennaio 2007, causa C-183/05, Commissione/Irlanda, *Racc.* pag. I-137, punto 17, e 14 ottobre 2010, causa C-535/07, Commissione/Austria, non ancora pubblicata nella *Raccolta*, punto 22).

20. - Di conseguenza, nella fattispecie, occorre esaminare il ricorso per inadempimento solo alla luce della legge n. 13/2005.

21. - È pacifico che l'art. 2, n. 1, della legge n. 13/2005 autorizza prelievi venatori di specie di uccelli che non rientrano nell'art. 7 della direttiva.

22. - Orbene, la Corte ha ammesso la possibilità di derogare al divieto di cacciare siffatte specie di uccelli, in particolare per il motivo di cui all'art. 9, n. 1, lett. c), di detta direttiva (v., in tal senso, sentenza 16 ottobre 2003, causa C-182/02, Ligue pour la protection des oiseaux ed a., *Racc.* pag. I-12105, punto 10).

23. - Quanto alla possibilità, prevista all'art. 9 della direttiva, di derogare al regime restrittivo della caccia di cui all'art. 7 della medesima direttiva, la Corte ha sottolineato che essa soggiace a tre condizioni. In primo luogo, lo Stato membro deve limitare la deroga al caso in cui non vi sia un'altra soluzione soddisfacente. In secondo luogo, la deroga deve basarsi su almeno uno dei motivi tassativamente elencati all'art. 9, n. 1, lett. a), b) e c), della direttiva. In terzo luogo, la deroga deve rispondere ai precisi requisiti di forma di cui a detto art. 9, n. 2, requisiti volti a limitare le deroghe allo stretto necessario e a permettere la vigilanza da parte della Commissione (v., in tal senso, sentenza 7 marzo 1996, causa C-118/94, Associazione Italiana per il WWF ed a., *Racc.* pag. I-1223, punto 21).

24. - Come ripetutamente dichiarato dalla Corte, tra le condizioni da soddisfare affinché la caccia che deroga all'art. 7 della direttiva possa essere autorizzata ai sensi dell'art. 9, n. 1, lett. c), della medesima direttiva figura quella relativa all'assenza di un'altra soluzione soddisfacente (v., in tal senso, sentenze Ligue pour la protection des oiseaux ed a., cit., punto 8, nonché 9 giugno 2005, causa C-135/04, Commissione/Spagna, *Racc.* pag. I-5261, punto 18).

25. - Trattandosi di un regime eccezionale, che deve essere di stretta interpretazione e far gravare l'onere di provare la sussistenza dei requisiti prescritti, per ciascuna deroga, sull'autorità che ne prende la decisione, gli Stati membri sono tenuti a garantire che qualsiasi intervento riguardante le specie protette sia autorizzato solo in base a decisioni contenenti una motivazione precisa e adeguata riferentesi ai motivi, alle condizioni e alle prescrizioni di cui all'art. 9, nn. 1 e 2, della direttiva (v. sentenza 8 giugno 2006, causa C-60/05, WWF Italia ed a., *Racc.* pag. I-5083, punto 34).

26. - Nella fattispecie, è pacifico che nessun provvedimento di diritto nazionale pertinente verte sulla condizione relativa all'assenza di un'altra soluzione soddisfacente.

27. - Pertanto, il ricorso della Commissione è fondato sotto questo aspetto.

28. - Occorre, peraltro, ricordare che l'art. 9 della direttiva, pur autorizzando un'ampia deroga al regime generale di protezione, si prefigge solo un'applicazione concreta e puntuale per soddisfare precise esigenze e situazioni specifiche (citata sentenza Associazione Italiana per il WWF ed a., punto 21).

29. - Pertanto, non soddisfa i requisiti previsti dall'art. 9

della direttiva una disposizione di diritto interno, quale l'art. 2 della legge n. 13/2005, che menziona le specie di uccelli, citate al punto 11 della presente sentenza, che possono costituire indifferentemente oggetto di una deroga a norma di detto art. 9, n. 1, lett. a) oppure lett. c), e il cui numero di esemplari prelevabili è fissato per un periodo di cinque anni.

30. - Il ricorso deve pertanto essere accolto anche su tale punto.

31. - Poiché l'art. 9, n. 2, della direttiva prescrive che i provvedimenti di deroga indichino obbligatoriamente, in particolare, le condizioni di rischio e le circostanze di luogo nelle quali le deroghe medesime possono essere adottate, la legge n. 13/2005, che nulla nel fascicolo indica soddisfare tali requisiti, non è conforme a detta disposizione.

32. - Pertanto, occorre accogliere il ricorso al riguardo.

(Omissis)

35. - Quanto all'addebito relativo all'errata valutazione del criterio delle «piccole quantità» stabilito all'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva, si deve rammentare che il documento della Commissione del 24 novembre 1993, intitolato «Seconda relazione sull'esecuzione della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici» [COM(93) 572 def.], indica che, in conformità dei lavori del comitato ORNIS, occorre considerare come «piccola quantità» qualsiasi prelievo inferiore all'1 per cento della mortalità annua totale della popolazione interessata (valore medio) per le specie che non possono essere cacciate e dell'ordine dell'1 per cento per le specie che possono essere oggetto di azioni di caccia, intendendo per «popolazione interessata», in relazione alle specie migratrici, la popolazione delle regioni che forniscono i principali contingenti che frequentano la regione in cui si esercita la deroga durante il periodo della sua applicazione (v., segnatamente, sentenza 15 dicembre 2005, causa C-344/03, Commissione/Finlandia, *Racc.* pag. I-11033, punto 53).

36. - Se è vero che il criterio delle «piccole quantità» nella forma elaborata dal comitato ORNIS non è giuridicamente vincolante, esso può, eventualmente, in ragione dell'autorità scientifica di cui godono i pareri di tale comitato e dell'omessa produzione di qualsiasi elemento di prova scientifica contraria, essere utilizzato dalla Corte come base di riferimento per valutare se la deroga concessa dallo Stato membro convenuto ai sensi dell'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva rispetti la condizione che la cattura degli uccelli di cui trattasi avvenga in piccole quantità (v., in particolare, citata sentenza Commissione/Finlandia, punto 54).

37. - Peraltro, secondo il punto 3.5.42 del documento intitolato «Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva [79/409/CEE]», quale aggiornato dalla Commissione nel 2008 ed invocato dalla medesima nel presente procedimento, punto dedicato alla nozione di «piccole quantità» ricordata al punto 35 della presente sentenza, è possibile ipotizzare un prelievo superiore alla soglia dell'1 per cento - vale a dire fino al 5 per cento della mortalità annua - per le specie abbondanti con uno stato di conservazione soddisfacente, previa approfondita analisi scientifica dell'autorità competente a rilasciare la deroga.

38. - Orbene, è pacifico che, nel caso del fringuello, la legge n. 13/2005 consente l'abbattimento di 6.059.000 esemplari, mentre l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, applicando il criterio del 5 per cento della mortalità naturale in Italia e ripartendo il risultato tra le Regioni italiane, era pervenuto ad un numero massimo di 410.946 esemplari che potevano essere prelevati nella Regione Veneto. Quanto alla peppola, detta legge consente l'abbattimento di 1.514.750 esemplari, mentre il suddetto Istituto, applicando il criterio del 5 per cento della mortalità naturale, aveva fissato a 135.591 il numero massimo di esemplari prelevabili nella Regione in questione.

39. - Ne consegue che le quantità di uccelli di dette specie che possono essere cacciate in forza della legge n. 13/2005

sono comunque nettamente superiori al limite risultante dalla nozione di «piccole quantità» di cui all'art. 9, n. 1, lett. c), della direttiva.

40. - Di conseguenza, la Repubblica italiana ha violato la direttiva anche su questo punto.

41. - Tale constatazione non può essere inficiata dalla circostanza che, a causa del contesto regionale caratterizzato da una forte stabilità del rapporto tra le diverse forme di caccia specialistica, le quantità di uccelli cacciabili in teoria non vengano mai cacciate anche in pratica.

42. - Infatti, come rilevato giustamente dalla Commissione, la determinazione delle piccole quantità prelevabili effettuata nella fattispecie, basandosi su un dato aleatorio, vale a dire sul fatto che non tutti i cacciatori cacciaranno le specie oggetto della deroga, non risponde alle esigenze scientifiche che tale criterio è volto a tutelare e non rispetta il principio di certezza del diritto.

(Omissis)

(1) SULLE DEROGHE AL REGIME DI PROTEZIONE DEGLI UCCELLI SELVATICI.

La direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE sulla conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo si prefigge la protezione, la gestione e la regolamentazione di tali specie, disciplinandone anche lo sfruttamento, ed intende assicurare loro un livello di tutela che corrisponda alle relative esigenze ecologiche, scientifiche e culturali attraverso anche la istituzione, il mantenimento ed il ripristino dei biotipi e degli *habitat* per garantirne la sopravvivenza e la riproduzione (1).

In particolare, l'art. 5 della citata direttiva stabilisce fra l'altro, alla lett. a), che per dette specie sussiste il divieto di uccisione e di cattura «con qualsiasi metodo» degli esemplari ad esse appartenenti, nonché ai sensi del successivo art. 6, comma 1 è proibita la loro vendita, trasporto o detenzione. Infine, gli artt. 7 e 8 prevedono che la relativa attività di caccia non pregiudichi le azioni di conservazione intraprese nella area di distribuzione ed impongono ancora agli Stati membri di vietare modalità di cattura o di uccisione di massa o non selettiva o che possa portare localmente alla estinzione delle specie protette, segnatamente di quelle indicate nell'allegato IV, lett. b) di tale direttiva.

Sono tuttavia autorizzate alcune deroghe tassativamente indicate nel successivo art. 9 nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica, della sicurezza aerea e per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca ed alle acque, nonché per proteggere la flora e la fauna, ed anche a fini di ricerca, di insegnamento, di ripopolamento e di reintroduzione nel territorio con le connesse operazioni ed infine per consentire, in condizioni rigidamente controllate ed in modo selettivo, la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in «piccole quantità».

Tali deroghe devono menzionare le specie degli uccelli selvatici interessate (2), i mezzi, gli impianti ed i metodi di cattura o di uccisione autorizzati, le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui possono essere fatte, l'autorità abilitata a dichiarare che

(1) Sul contenuto e sul significato di tale direttiva cfr. MAZZA P., *Degrado degli habitat naturali e conservazione degli uccelli selvatici*, in questa Riv., 2008, 753-754 ed ivi ulteriori richiami di dottrina e giurisprudenza.

(2) In ordine alla individuazione della più ampia espressione normativa «esemplare di specie selvatica» cfr. MAZZA P., *Sulla definizione normativa di «esemplare di specie selvatica»*, in questa Riv., 2007, 688-689, in nota a Cass. Sez. II Civ. 20 novembre 2005, n. 25929.

le condizioni stabilite sono realizzate ed a decidere quali mezzi, impianti e metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone, ed ancora i controlli da effettuare.

A fronte di questa normativa comunitaria, la legge della Regione Veneto 12 agosto 2005, n. 13, disciplinante il regime in deroga previsto dall'art. 9 della menzionata direttiva, è parsa non rispettare le condizioni ivi stabilite sotto molteplici aspetti ed in particolare, per quel che qui interessa sottolineare, il limite massimo di esemplari abbattibili in quanto non si conforma alla nozione di «piccole quantità», indicato nel predetto art. 9, n. 1, lett. c). Di vero, la Corte comunitaria, sulla scorta del documento della Commissione del 24 novembre 1993, intitolato «Seconda relazione sull'esecuzione della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici», sostiene che quella nozione sta ad indicare qualsiasi prelievo inferiore all'1 per cento della mortalità annua totale della popolazione interessata (3) per le specie che non possono essere cacciate e dell'ordine dell'1 per cento per le specie che possono essere oggetto di azioni di caccia. È tuttavia possibile ipotizzare un prelievo superiore alla soglia dell'1 per cento, e fino al 5 per cento della mortalità annua per le specie abbondanti con uno stato di conservazione soddisfacente, previa adeguata ed approfondita analisi scientifica della autorità competente al rilascio della deroga.

Orbene, con riferimento al fringuello ed alla peppola, la legge della Regione Veneto 12 agosto 2005, n. 13 consente il loro abbattimento in quantità nettamente superiori al limite di cui sopra con l'autorizzare deroghe in violazione delle condizioni previste dal menzionato art. 9 della direttiva 74/409/CEE, a nulla rilevando che nella pratica locale tali specie di uccelli non vengono mai cacciate, e da ciò è scaturita la condanna della Repubblica italiana.

La sentenza della Corte comunitaria si inserisce in un quadro generale di tutela degli *habitat* naturali e di conservazione degli uccelli selvatici, come dimostra anche altra pronuncia emessa nei confronti della Repubblica d'Austria per non aver essa proceduto correttamente, sulla base di criteri ornitologici, alla delimitazione di alcuni territori come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici, secondo quanto prescrive l'art. 4, nn. 1 e 2 della citata direttiva (4). Si tratta di orientamenti che seppur rigorosi meritano di essere pienamente condivisi proprio perché l'ambiente, considerato nelle sue molteplici componenti od in modo unitario, necessita comunque di adeguate tutele sia a livello nazionale che internazionale (5).

Patrizia Mazza

(3) Per tale deve intendersi in relazione alle specie migratrici la popolazione delle regioni che forniscono i principali contingenti che frequentano la regione interessata in cui si esercita la deroga nel periodo della sua applicazione.

(4) Cfr. Corte di giustizia UE, Sez. II 14 ottobre 2010, in causa C-535/07, Commissione europea c. Repubblica d'Austria, non ancora pubblicata nella *Raccolta*.

(5) Cfr. ROTA, *L'ambiente come nuova categoria giuridica*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 4 e ss.

*

I

Cass. Sez. V Civ. - 18-11-2011, n. 24264 - Lupi, pres.; D'Alonzo, est.; Sorrentino, P.M. (conf.) - S.a.s. «Il Tiglio» di Rogani Luigi & C. (avv. Villa ed a.) c. Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato). (*Dichiara inammissibile Comm. trib. reg. Marche 4 dicembre 2006*)

Imposte e tasse - Beneficio della tassazione agevolata - Condizioni. (L. 27 dicembre 1977, n. 984, art. 7)

Ai fini del conseguimento delle agevolazioni fiscali previste dall'art. 7 della legge n. 984 del 1977, le società forestali devono svolgere l'attività agricola ed i fondi acquistati devono essere idonei ad aumentare l'efficienza aziendale ed il relativo reddito mediante il miglioramento qualitativo e quantitativo delle colture forestali (1).

II

Cass. Sez. V Civ. - 26-10-2011, n. 22217 - Lupi, pres.; Virgilio, est.; Sepe, P.M. (conf.) - Agenzia delle Entrate (Avv. gen. Stato) c. Forestale Toixesquadrata S.S. ed a. (avv. Medugno). (*Conferma Comm. trib. reg. Umbria 16 giugno 2006, n. 19*)

Imposte e tasse - Beneficio della tassazione agevolata - Condizioni. (L. 27 dicembre 1977, n. 984, art. 7, 10)

In materia di agevolazioni tributarie, il presupposto per usufruire della tassazione agevolata prevista dalla l. 27 dicembre 1977, n. 984, art. 7, comma 4, lett. b), è l'idoneità dei fondi rustici oggetto di acquisto ad aumentare l'efficienza dell'azienda ed il relativo reddito attraverso il miglioramento qualitativo e quantitativo delle colture forestali, non richiedendosi l'effettiva realizzazione di interventi di forestazione, ai sensi dell'art. 10 della citata legge (2).

I

(Omissis)

3. Il ricorso deve essere respinto perché infondato.

a) In via preliminare va rilevata l'insussistenza della violazione dell'art. 366 *bis* c.p.c., che ha indotto il pubblico ministero a chiedere, in via principale, di dichiarare inammissibile il ricorso, atteso che la formulazione di un quesito di diritto (a prescindere dal suo fondamento) è agevolmente riscontrabile, per il primo e per il terzo motivo, nella richiesta conclusiva del ricorrente, rivolta a questa Corte, di «dichiarare la illegittimità dell'avviso» impugnato «per mancanza del presupposto impositivo ed inesistenza totale dell'obbligo di pagamento dell'imposta (...) reclamata (...) non essendo soggetti né assoggettabili a decadenza i benefici fiscali riconosciuti spettanti per la sussistenza dei requisiti di legge al momento del rogito e della relativa registrazione».

b) In ordine al primo ed al terzo motivo - scrutinati congiuntamente per la intima connessione delle questioni proposte con gli stessi - va ricordato e ribadito che (come statuito da questa Sezione: sentenza 20 giugno 2008, n. 16832, da cui gli *excerpta*; ordinanza ex art. 375 c.p.c. 13 maggio 2009, n. 11169; sentenza 12 giugno 2009, n. 13656) «il presupposto per fruire della agevolazione fiscale è la idoneità dei fondi rustici oggetto di acquisto ad aumentare l'efficienza dell'azienda ed il relativo reddito attraverso il miglioramento qualitativo e quantitativo delle colture forestali [art. 7, comma 4, lett. b)]».

La sentenza impugnata, pertanto, si rivela corretta avendo il giudice di appello affermato - in coerenza con quanto addotto dall'Ufficio a ragione del provvedimento adottato: la stessa ricorrente, infatti, ricorda leggersi nella motivazione dell'atto impositivo «per aver rivenduto il terreno (...), violando così la *ratio* della legge (...) concernente acquisti di fondi rustici idonei ad aumentare l'efficienza dell'azienda agricola di forestazione attraverso il miglioramento quantitativo e qualitativo delle colture forestali, il che nella fattispecie, con l'alienazione del fondo (...) dopo appena tre mesi, non può dirsi certamente avvenuto» - che «non si tratta di inidoneità sopravvenuta all'atto di acquisto ma (...) di inidoneità non rilevata in quella sede», ovvero di «inidoneità» oggettiva (afferzata dalla stessa contribuente nella «memoria difensiva trasmessa all'Ufficio in data 16 aprile 2002») del fondo a far conseguire all'acquirente le finalità volute dal legislatore, quindi di mancanza originaria dell'afferente indefettibile «presupposto per fruire della agevolazione fiscale» in questione.

Del tutto irrilevanti, conseguentemente, si palesano le osservazioni della contribuente relative al possesso (da parte sua) della qualità

soggettiva (società forestale) richiesta dalla norma, non essendo questa affatto sufficiente, di per sé sola, per la fruizione del beneficio: le società forestali, infatti, giusta l'inequivoco tenore testuale della norma dettata dalla l. 27 dicembre 1977, n. 984, art. 7, comma 4, lett. b), «sono ammesse al beneficio del pagamento delle imposte (...) in misura fissa» per gli «atti di acquisto in proprietà di fondi rustici» solo se ed in quanto i «fondi» acquistati siano «idonei ad aumentare l'efficienza dell'azienda ed il relativo reddito attraverso il miglioramento quantitativo e qualitativo delle colture forestali».

(*Omissis*)

II

(*Omissis*)

Con il primo motivo la ricorrente assume la violazione e falsa applicazione della legge n. 984 del 1977, art. 7, comma 4, lett. b) in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3. La C.T.R. avrebbe erroneamente ritenuto «irrelevante - ai fini del riconoscimento dei benefici in parola - che l'intervento abbia riguardato l'intero terreno acquistato»; avrebbe altresì erroneamente affermato che la trasformazione di un terreno da agricolo a bosco non comporterebbe l'assenza di un immediato vantaggio in termini di redditività.

La censura è infondata alla luce del principio affermato da questa Corte (Sez. V 2 marzo 2011, n. 5067; Sez. V 20 giugno 2008, n. 16832) secondo cui, in materia di agevolazioni tributarie, il presupposto per usufruire della tassazione agevolata prevista dalla l. 27 dicembre 1977, n. 984, art. 7, comma 4, lett. b), è l'idoneità dei fondi rustici oggetto di acquisto ad aumentare l'efficienza dell'azienda ed il relativo reddito attraverso il miglioramento qualitativo e quantitativo delle colture forestali, non richiedendosi l'effettiva realizzazione di interventi di forestazione, ai sensi dell'art. 10 della citata legge.

Quanto sopra ha effetto assorbente sul secondo motivo di ricorso.

(*Omissis*)

(1-2) AGEVOLAZIONI FISCALI A FAVORE DELLE SOCIETÀ DI FORESTAZIONE.

L'art. 7, comma 4, della l. 27 dicembre 1977, n. 984, recante provvidenze a favore del settore agricolo, prevede che le cooperative e le società forestali sono ammesse al pagamento delle imposte di registro ed ipotecarie in misura fissa per i seguenti atti:

a) atti costitutivi della società e atti di conferimento dei beni immobili o di crediti;

b) 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;

c) atti di affitto di fondi rustici per una durata di almeno diciotto anni;

d) aumenti di capitale di danaro, beni e crediti, quando gli aumenti sono indirizzati al potenziamento delle attività di cui alle precedenti lettere;

e) emissione di obbligazioni che soddisfino alle condizioni indicate alla lettera precedente;

f) atti concessi per le operazioni di cui sopra e precisamente di consenso alla iscrizione, riduzione, cancellazione di ipoteche, anche se prestate da terzi, a garanzia delle operazioni stesse ed atti di estinzione di queste ultime;

g) atti di concessione di fidejussioni da parte di terzi.

L'articolo citato non contiene alcuna disposizione che regoli la decadenza del beneficio come, invece, previsto (ad esempio) dall'art. 1, nota 1, della tariffa parte I, del d.p.r. n. 131 del 1986 (Testo Unico dell'imposta di registro) per gli atti di trasferimento di terreni stipulati da imprenditori agricoli a titolo principale (ora IAP) in cui la decadenza dalle agevolazioni fiscali si verifica se, entro dieci anni dall'acquisto, è attribuita ai fondi, o alle relative pertinenze, una destinazione diversa dall'uso agricolo ovvero sono ceduti.

Essendo, tuttavia, la finalità della legge n. 894 del 1977 quella di favorire l'acquisto di fondi rustici idonei ad aumentare l'efficienza dell'azienda agricola di forestazione, attraverso il miglioramento quantitativo e qualitativo delle colture forestali, è del tutto palese che una successiva rivendita dei medesimi vanificherebbe il presupposto stesso per il mantenimento dell'agevolazione fiscale.

D'altronde, dal tenore della norma si evince (inequivocabilmente) che il pagamento delle imposte in misura ridotta è subordinato sia all'esercizio dell'attività agricola da parte delle società forestali (requisito soggettivo) che all'idoneità dei fondi acquistati ad incrementare l'efficienza aziendale ed il relativo reddito mediante la valorizzazione di specifiche colture (requisito oggettivo) per cui la carenza di uno solo di tali requisiti comporta la decadenza automatica dei predetti benefici fiscali.

Sulla questione è intervenuta recentemente la Corte di cassazione (con la prima sentenza in commento) esaminando il ricorso di una società forestale che, esercitando l'attività agricola a titolo principale, aveva chiesto ed ottenuto, in sede di atto di acquisto di terreni, l'agevolazione di cui all'art. 7 della legge n. 984 del 1977.

La Commissione tributaria regionale, confermando la sentenza di primo grado in danno del contribuente, aveva, infatti, suffragato l'operato dell'ufficio dell'Agenzia delle Entrate il quale, con avviso di liquidazione, disconosceva le agevolazioni a seguito dell'avvenuta rivendita dei terreni, da parte della società ricorrente, dopo tre mesi dal loro acquisto.

Il contribuente, nella memoria difensiva, aveva fatto presente che, successivamente alla stipula, sulla base di una più attenta e dettagliata valutazione delle caratteristiche morfologiche e della collocazione geografica del terreno, era emersa l'inidoneità dello stesso ad implementare la forestazione per la carenza di un impianto di irrigazione di vitale importanza per le colture nell'ambito di qualsiasi attività agricola ed inoltre la particolare ubicazione del terreno rendeva difficoltoso l'accesso ai lavori del terreno in quanto lontano dal luogo di ricovero dei mezzi e delle attrezzature agricole.

La Suprema Corte, condividendo le osservazioni dei giudici della C.T.R., ha affermato che non è sufficiente il solo possesso della qualità soggettiva (società forestale) richiesta dalla norma, non essendo questa affatto sufficiente, di per sé sola, alla fruizione del beneficio: le società forestali, infatti, giusta l'inequivocabile tenore testuale dell'art. 7, comma 4, lett. b) della legge n. 984 del 1977 «sono ammesse al beneficio del pagamento delle imposte in misura fissa» per gli «atti di acquisto di fondi rustici» solo se ed in quanto «i fondi» acquistati siano «idonei ad aumentare l'efficienza dell'azienda ed il relativo reddito attraverso il miglioramento quantitativo e qualitativo delle colture forestali».

Se così non fosse, l'agevolazione premierebbe anche gli acquisti effettuati per finalità ben diverse da quelle stabilite dalla suddetta normativa.

In sostanza, l'inidoneità, dichiarata dallo stesso acquirente e denunciata dalla mancata destinazione dei fondi alla implementazione della forestazione per la mancanza dell'impianto d'irrigazione, giustifica il comportamento dell'ufficio e la conseguente revoca delle agevolazioni.

In precedenza, i giudici di legittimità (con la seconda sentenza in commento) avevano, di contro, accolto il ricorso di una società forestale osservando che, in materia di agevolazioni tributarie, il presupposto per usufruire della tassazione agevolata, di cui al richiamato art. 7, comma 4, lett. b) della legge n. 984 del 1977, è l'idoneità dei fondi oggetto di acquisto ad aumentare l'efficienza dell'azienda ed il relativo reddito mediante il miglioramento qualitativo e quantitativo delle colture forestali, non richiedendosi l'obbligo di riconversione dell'intero terreno per la realizzazione di interventi di forestazione (art. 10 della legge citata).

Luigi Cenicola

Cass. Sez. V Civ. - 11-3-2011, n. 5834 - D'Alonzo, pres.; Olivieri, est.; Sepe, P.M. (conf.) - Agenzia Entrate (Avv. gen. Stato) c. Cainelli (avv. Vannicelli ed a.). (*Conferma Comm. trib. reg. Trento 21 aprile 2006*)

Imposte e tasse - Disciplina delle agevolazioni tributarie (riforma tributaria del 1972) - Agevolazioni per l'agricoltura - Territori montani - Trasferimento di fondi rustici - Agevolazione prevista dall'art. 9 del d.p.r. n. 601 del 1973 - Applicazione anche ai fondi acquistati per usucapione - Possibilità - Limiti. (D.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 9)

L'agevolazione tributaria prevista dall'art. 9, comma 2, del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601 è applicabile anche nel caso di acquisto della proprietà per usucapione ordinaria dei fondi rustici ricompresi nei territori montani, definiti dal comma 1 del medesimo art. 9, qualora l'acquisto realizzi il risultato di arrotondamento o di accorpamento di proprietà diretto-coltivatrici, singole o associate (1).

(Omissis)

4. La valutazione della Corte sulla fondatezza dei motivi. Il ricorso è infondato.

Il d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 9, comma 2 (recante «Disciplina delle agevolazioni tributarie») collocato sotto il Titolo II «Agevolazioni per l'agricoltura» dispone che: «Nei territori montani di cui al precedente comma (cfr. comma 1: terreni situati ad una altitudine non inferiore a 700 metri sul livello del mare e terreni rappresentati da particelle catastali che si trovano anche solo in parte alla predetta altitudine) i trasferimenti di proprietà a qualsiasi titolo di fondi rustici fatti a scopo di arrotondamento od accorpamento di proprietà diretto-coltivatrici, singole ed associate, sono soggetti alle imposte di registro ed ipotecaria nella misura fissa e sono esenti dalle imposte catastali (...)». La norma trova il suo diretto antecedente storico nella l. 3 dicembre 1971, n. 1102, art. 12, comma 1 che disponeva agevolazioni fiscali in funzione della conservazione e dell'accrescimento delle unità colturali ubicate in territori montani («Nei territori montani i trasferimenti di proprietà a qualsiasi titolo di fondi rustici, fatti a scopo di arrotondamento o di accorpamento di proprietà diretto-coltivatrici, singole o associate, sono soggetti all'imposta di registro e di trascrizione ipotecaria nella misura fissa di L. 500 fino a 5 mila metri quadrati e di L. 2 mila negli altri casi e sono esenti dai diritti di voltura. Le stesse agevolazioni si applicano anche a favore delle cooperative agricole che conducono direttamente i terreni») e si inserisce nella evoluzione del regime normativo agevolativo a favore della piccola proprietà contadina e della salvaguardia delle unità colturali che trova le sue fonti nella l. 6 agosto 1954, n. 604 (Modificazioni alle norme relative alle agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina), nella l. 10 maggio 1976, n. 346 (Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale), e quindi nella l. 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane).

Il quesito di diritto formulato dalla ricorrente concerne la estensione semantica da attribuire alla locuzione «trasferimenti di proprietà» contenuta nella norma agevolatrice del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601.

Tale espressione lessicale non presenterebbe, secondo la tesi prospettata dalla ricorrente, alcuna incertezza od ambiguità, dovendo ritenersi esclusi dai benefici fiscali gli acquisti a titolo originario della proprietà dei fondi rurali. La evidenza del precetto normativo non consentirebbe quindi il ricorso ad ulteriori applicazioni dei criteri ermeneutici ex art. 12 preleggi e tanto meno al criterio analogico trattandosi di norma derogatoria eccezionale ex art. 14 preleggi.

Rileva il Collegio che nessuno dei due impedimenti indicati dalla Agenzia delle Entrate assume carattere dirimente.

Se infatti nella applicazione dei criteri ermeneutici delle norme (art. 12 preleggi), secondo il costante orientamento di questa Corte quando l'interpretazione letterale di una norma di legge sia sufficiente ad esprimere un significato univoco e chiaro, all'interprete non è consentito utilizzare altri criteri ermeneutici (criterio logico storico-sistematico: criterio analogico, che rivestono funzione suppletiva secondo la stessa struttura ordinatoria-gerarchica configurata nell'art. 12 preleggi), specie qualora il ricorso agli ulteriori criteri porterebbe ad attribuire alla norma un significato

modificativo di quello fatto palese dalle parole secondo la loro connessione (*ex pluribus* Cass. 3 dicembre 1970, n. 2533; id. 17 novembre 1993, n. 11359; Cass. Sez. I 6 aprile 2001, n. 5128; Cass. Sez. L 18 agosto 2003, n. 12081), costituisce altresì principio giurisprudenziale ormai affermato che, nel caso in cui il significato normativo tratto dalla interpretazione lessicale determini risultati applicativi illogici rispetto allo stesso sistema normativo al quale appartiene ovvero venga ad incidere su interessi protetti di rilevanza costituzionale, è dovere dell'interprete ricercare - utilizzando gli altri criteri ermeneutici predisposti dalla legge - il diverso possibile significato da attribuire a tale norma per ridurla ad unità sistematica (interpretazione logico-sistematica volta alla *reductio ad unitatem*) od adeguarla in modo da renderla conforme al dettato costituzionale (interpretazione c.d. «costituzionalmente orientata»), residuando il rimedio necessario dell'incidente di costituzionalità soltanto qualora i tentativi di interpretazione conforme al testo costituzionale abbiano dato esito negativo (cfr. Corte cost. ord. n. 418/2000; Cass. Sez. Un. 11 febbraio 2003, n. 1994).

Non è di ostacolo alla indicata opzione ermeneutica la natura di *jus singulare* che viene generalmente riconosciuta alle norme fiscali agevolatrici in quanto considerate derogatorie rispetto alle norme impositive altrimenti applicabili alle fattispecie considerate, e dunque insuscettibili di analogia.

Premesso, infatti, che la natura eccezionale dalla norma agevolatrice non impedirebbe per ciò stesso la interpretazione logica (volta ad estenderne la applicazione a casi simili: Cass. Sez. L 24 luglio 1990, n. 7494; Cass. Sez. III 18 dicembre 1999, n. 14302), ritiene il Collegio che le stesse sentenze di questa Corte richiamate dalla Agenzia delle Entrate confermano invece che anche le norme agevolatrici possono presentare margini interpretativi, non essendo in grado di esaurire in modo compiuto il requisito della esclusività delle fattispecie agevolate, rendendosi quindi necessario il ricorso allo scopo sotteso alla agevolazione per verificare se una concreta situazione ricada o meno nella previsione normativa, specie nel caso in cui la norma, non esprimendo un criterio tassonomico delle fattispecie singolarmente individuate, o comunque non potendo ritenersi esaustiva quanto alle fattispecie in essa elencate (elencazione esemplificativa e non tassativa: cfr. Cass. Sez. V 19 maggio 2008, n. 12609 seguita da Cass. Sez. V 14 gennaio 2009, n. 674 che ammettono ai benefici fiscali previsti per la piccola proprietà contadina dalla l. 6 agosto 1954, n. 604, art. 1 anche l'acquisto della proprietà per usucapione, in considerazione della non tassatività dell'elenco contenuto nella norma), tenda a sussumere le fattispecie stesse in categorie generali utilizzando nozioni assunte da altre branche del diritto o da altre discipline [ed infatti la sentenza Cass. Sez. V 29 marzo 2002, n. 4611, con riferimento al caso del pagamento dilazionato, afferma che il d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 15 non offre una definizione di «finanziamento», e che pertanto pur «tenendo fermo il costante insegnamento di questa Corte, secondo cui le disposizioni che prevedono delle agevolazioni tributarie sono norme di stretta interpretazione (...)», «(...) il problema, invece, deve essere risolto sulla base della *ratio legis* della norma di agevolazione» che è «da ricercare nel favore che il legislatore intende accordare agli investimenti produttivi, nella previsione che essi possono creare nuova ricchezza, sulla quale potrà più adeguatamente applicarsi il prelievo fiscale», concludendo per il rigetto del ricorso in quanto «lo scopo, per il quale il legislatore accorda un trattamento agevolato, dunque, qui non ricorre, perché per effetto del negozio l'accreditato non dispone di nuovo denaro, suscettibile di impieghi produttivi» - conf. Cass. Sez. V 5 marzo 2009, n. 5270. Del pari la sentenza Cass. Sez. V 15 marzo 2004, n. 5260 ha utilizzato il criterio interpretativo logico, ritenendo indispensabile individuare lo scopo perseguito dalla norma agevolatrice (la *ratio legis*), al fine di verificare la suscettibilità della fattispecie concreta sottoposta al suo esame - trasferimento volontario di bene sottoposto ad espropriazione per p.u., nella norma fiscale agevolatrice che contemplava le ipotesi di trasferimenti autoritativi e volontari nel procedimento espropriativo per p.u. Ancora più recentemente Cass. Sez. V 19 maggio 2008, n. 12609 seguita da Cass. Sez. V 14 gennaio 2009, n. 674 ed ancora da Cass. Sez. V 16 giugno 2010, n. 14520 hanno ritenuto applicabili i benefici ex legge n. 604 del 1954 all'acquisto per usucapione di fondo rustico - non espressamente contemplato dalla norma -, utilizzando il criterio ermeneutico logico-sistematico in funzione di una soluzione interpretativa costituzionalmente orientata: «l'elenco degli atti (...) non ha carattere tassativo - come si desume anche dalla *ratio legis*, ravvisabile nell'intento del legislatore di favorire

gli «atti posti in essere per la formazione o per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina» - ed è quindi, compito dell'interprete sopperire all'incompletezza dell'elenco].

Può dunque affermarsi che se le disposizioni mediante le quali vengono concessi benefici fiscali, di regola, risultano sufficientemente determinate nel loro contenuto precettivo, tuttavia, non può escludersi che in presenza di dati normativi incompleti, di nozioni o categorie generali che necessitano di ulteriore specificazione, la natura derogatoria delle agevolazioni non è di ostacolo ma anzi rende necessario il ricorso al criterio logico sistematico.

La norma di legge in esame, ove interpretata restrittivamente come sostiene la ricorrente, da un lato, introdurrebbe elementi di incoerenza nel sistema della disciplina normativa di settore, dall'altro andrebbe incontro a sospetti di illegittimità costituzionale per violazione del parametro di ragionevolezza ex art. 3 Cost.

In proposito occorre richiamare il precedente di questa Sezione (cfr. Cass. Sez. V 19 maggio 2008, n. 12609), dal quale il Collegio non ha ragione di discostarsi in assenza di nuovi argomenti introdotti dalle parti che impongano una riconsiderazione dei principi affermati, che - in relazione alla precedente disciplina delle agevolazioni fiscali dettata dalla l. 6 agosto 1954, n. 604 che non contemplava espressamente, tra le fattispecie agevolate indicate nell'elenco dell'art. 1, l'acquisto della proprietà per usucapione - ha precisato che «con specifico riferimento all'acquisto del fondo per usucapione, oggetto della presente fattispecie, è pure meritevole di nota il favore dimostrato dal legislatore per simile acquisto originario, nella prospettiva della formazione della piccola proprietà rurale, sia riducendo i termini per l'acquisizione del diritto sia concedendo agevolazioni fiscali: in tal senso dispongono, invero, con riferimento ai comuni montani, l'art. 1159 *bis* c.c. inserito dalla l. 10 maggio 1976, n. 346, art. 1 (usucapione speciale per la piccola proprietà rurale), ed il successivo art. 4 della stessa legge, che rende applicabili le agevolazioni fiscali previste dal d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 9, comma 2, «ai trasferimenti immobiliari, regolarizzati a norma degli articoli precedenti, che abbiano realizzato arrotondamento o accorpamento di proprietà dirette coltivatrici (...)». Pertanto, un'interpretazione costituzionalmente orientata impone di ritenere ugualmente favorito l'acquisto per usucapione nell'ipotesi più generale di formazione della piccola proprietà contadina, allorché simile acquisto, conseguente ad usucapione abbreviata, è ammesso al beneficio. A nulla vale, in proposito, obiettare - come fa la difesa erariale - che, in quest'ultimo caso, si tratterebbe di «trasferimenti» della proprietà, non di acquisto di essa a titolo originario, giacché, se è vero che il d.p.r. n. 601, art. 9, comma 2, si riferisce ai soli «trasferimenti di proprietà», è anche vero che la legge sull'usucapione speciale per la piccola proprietà rurale (legge n. 346 del 1976 cit.), all'art. 4, dichiara applicabili le suddette agevolazioni, come già detto, «ai trasferimenti immobiliari, regolarizzati a norma degli articoli precedenti», ossia anche all'usucapione».

Pertanto la ritenuta - dalla Agenzia ricorrente - «esclusività» della fattispecie, riferita ai solo acquisti a titolo derivativo, presa in considerazione dal d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 9, comma 2, ai fini del riconoscimento della agevolazione fiscale, non si palesa affatto tale, tenuto conto che:

- la interpretazione delle norme agevolative deve essere svolta caso per caso in considerazione anche della diversa estensione semantica che il dato lessicale («trasferimento») può assumere in relazione all'intero contesto normativo cui la norma appartiene (interventi di agevolazione fiscale a favore della proprietà contadina e dei territori montani), ed alla stregua di quello in cui è chiamata ad operare (norme che disciplinano la imposta registro e la imposta ipotecaria);

- nel contesto normativo di appartenenza viene evidenziato un uso improprio del termine «trasferimento» (legge n. 346 del 1976, art. 4), in quanto comprensivo anche dell'acquisto della proprietà a titolo originario (usucapione speciale ex art. 1159 *bis* c.c.) non potendo pertanto riconoscersi nell'accezione restrittiva di «acquisti a titolo derivativo» l'elemento costitutivo della esclusività della fattispecie considerata dalla norma agevolativa: tale elemento caratterizzante la esclusività della fattispecie normativa deve, piuttosto, essere rinvenuto nel «risultato» conseguito attraverso l'acquisto della proprietà, al quale soltanto le legge - tanto nella previsione della legge n. 346 del 1974 cit., art. 4 quanto in quella del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 9, comma 2, che ancora in quella della legge n. 97 del 1994, art. 5 *bis* - espressamente riconduce la applicabilità dei benefici fiscali, e che va individuato «nella

realizzazione dell'arrotondamento o dell'accorpamento di proprietà dirette coltivatrici» (nella legge n. 97 del 1994 tale obiettivo è considerato sotto il profilo del trasferimento di proprietà dei fondi rustici in funzione dell'accorpamento dei terreni in un «compendio unico» infrazionabile);

- nel contesto normativo di riferimento in cui la norma agevolatrice è chiamata ad operare (applicazione delle imposte di registro ed ipotecaria in misura fissa anziché proporzionale), l'acquisto per usucapione viene in considerazione in relazione alla sentenza dichiarativa del diritto (art. 37, atto dell'autorità giudiziaria - e 43, u.c. - determinazione della base imponibile -, T.U. d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131) essendo espressamente assimilata la usucapione ordinaria (art. 8, Tariffa parte I, nota II *bis*, introdotta dal d.l. 23 marzo 1989, n. 69, art. 23 conv. in l. 27 aprile 1989, n. 154), ai fini della applicazione della imposta di registro, agli altri «atti di trasferimento» contemplati dall'art. 1 della Tariffa parte I dall'esame complessivo del sistema emerge pertanto un uso promiscuo della nozione di «trasferimento» (indifferentemente riferita agli acquisti derivativi ed originari - usucapione speciale) ed una indicazione chiara ed univoca nel senso che la agevolazione spetta soltanto se si realizza il risultato sopra indicato (incremento superficiale del fondo destinato allo sfruttamento agro-silvo-pastorale), non trovando alcuna razionale giustificazione nel sistema la applicazione di un differente trattamento agevolativo in relazione al titolo incrementativo della unità colturale, una volta precisato che la mera usucapione ordinaria del fondo rustico ubicato in territorio montano non è *ex se* sufficiente ad integrare il beneficio se non è idonea a realizzare tale «incremento» (arrotondamento od ampliamento) un trattamento diversificato, attribuendo i benefici fiscali soltanto agli acquirenti a titolo derivativo ed a quelli a titolo originario limitati alla sola usucapione speciale ex art. 1159 *bis* c.c. (legge n. 346 del 1974, art. 4) con esclusione degli acquisti della proprietà per usucapione ordinaria ex art. 1158 c.c., verrebbe inevitabilmente a discriminare ingiustificatamente situazioni identiche, laddove come si è visto l'elemento qualificante della fattispecie della norma agevolativa deve individuarsi nella realizzazione del risultato incrementativo del fondo, non trovando diretto riscontro nella legge la diversa opinione della Agenzia secondo cui la norma agevolatrice avrebbe come ulteriore fine quello di incentivazione del mercato immobiliare. Al quesito di diritto formulato dalla ricorrente va data pertanto risposta nel senso che debbono intendersi ricompresi nell'ambito applicativo della norma agevolatrice di cui al d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 9, comma 2 anche gli acquisti della proprietà per usucapione ordinaria dei fondi rustici ricompresi nei territori montani definiti nel precedente comma 1, qualora l'acquisto realizzi il risultato «di arrotondamento o di accorpamento di proprietà dirette coltivatrici, singole od associate».

5. La decisione sul ricorso e sulle spese.

In conseguenza il ricorso deve essere rigettato e la Agenzia delle Entrate condannata alla rifusione delle spese del presente giudizio che si liquidano in dispositivo.

(*Omissis*)

(1) AGEVOLAZIONI TRIBUTARIE ED ACQUISIZIONE DI PICCOLA PROPRIETÀ PER USUCAPIONE.

La costruzione di questa decisione si regge su due presupposti, l'uno fa riferimento alla parte propriamente sostanziale concernente le origini, le fondamenta e le finalità delle agevolazioni a favore della piccola proprietà contadina e l'altro, invece, riguarda l'aspetto tributario cioè le modalità di applicazione dei benefici fiscali. Le due parti vengono tra di loro collegate mediante lo svolgimento di un'attività d'interpretazione logico-letterale tendente a stabilire (o, se si vuole, a «ri-stabilire») un criterio ermeneutico conforme alle disposizioni normative.

L'art. 1159-*bis* del codice civile e la l. 10 maggio 1976, n. 346 (per come modificata dalla l. 31 gennaio 1994, n. 97) disciplinano un'usucapione speciale per la piccola proprietà rurale e per i fondi rustici situati in territori montani. A queste tipologie di proprietà a partire dalla l. 6 agosto

1954, n. 604 (senza menzionare le successive modificazioni) sono state riconosciute delle agevolazioni tributarie, specificamente, in caso di trasferimenti, per quanto riguarda l'applicazione dell'imposta di registro e delle imposte ipotecarie e catastali. Un indirizzo giurisprudenziale prevalente sostiene che l'elenco degli atti per i quali operano i suddetti benefici fiscali (art. 1, legge n. 346/54) non deve essere considerato a carattere tassativo (1). Una valutazione attenta delle finalità della normativa (la *ratio legis*) conduce, infatti, a ravvisare nelle intenzioni del legislatore la volontà di favorire, attraverso i trasferimenti, gli atti posti in essere per «la formazione o per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina». Se si comprende bene il significato letterale delle parole da cui traspare l'intento del legislatore, allora il senso della norma non può che corrispondere alla *ratio* della norma stessa poiché ogni altra interpretazione finirebbe per attribuire un senso diverso oltre a determinare la fuoriuscita dal contesto segnato dalla legge. Spetta, dunque, all'interprete fare fronte all'incompletezza dell'elenco in questione con un'attività che non assume carattere né di sostituzione né di innovazione poiché rimane inscritta nel solco tracciato dal legislatore. In altri termini, la linea interpretativa indicata rimane, malgrado tutto, un'interpretazione di tipo letterale dal momento che si limita, mantenendo fermo il significato chiaro ed univoco della norma, a sopprimere ad un vuoto e non tende invece, attraverso l'attività interpretativa, a modificare la volontà della legge chiaramente ed inequivocabilmente espressa. In effetti non si individuano in questa sequenza interpretativa proposta né forzature, né correzioni, né manipolazioni che possano far pensare ad un intento diretto a perseguire risultati diversi o incompatibili con quelli voluti dal legislatore (2).

Il secondo aspetto della questione riguarda il fatto che le disposizioni che prevedono agevolazioni tributarie, secondo l'interpretazione data dall'Amministrazione finanziaria, avallata in questo da un certo indirizzo giurisprudenziale, sono norme di stretta interpretazione, insuscettibili di interpretazione estensiva (3). Ed una ordinanza della Corte costituzionale (4) sembra dar ragione e corpo ad una simile scelta interpretativa. Se non ché a leggere bene le motivazioni con le quali la Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale che è stata posta proprio riguardo la possibile estensione delle agevolazioni a favore di un immobile acquisito per usucapione, si capisce che la Consulta non fa altro che ribadire, mediante un ragionamento capovolto, i principi ermeneutici sopra richiamati (5). Infatti, dopo aver ricostruito l'*iter* seguito dai giudici tributari per dichiarare non manifestamente infondata la questione, la Corte evidenzia che seppure le disposizioni legislative concernenti agevolazioni e benefici tributari costituiscono il frutto di scelte discrezionali del legislatore, l'ordinanza di rimessione presenta un carattere ambiguo e contraddittorio (ancipite, dice il testo). Da un lato la c.t.p. accoglie l'interpretazione ristretta della disposizione censurata e,

dall'altro, ne auspica contestualmente un'interpretazione estensiva e con questa impostazione rimette la soluzione della questione (che, si noti, a questo punto è diventata duplice) alla Corte costituzionale. Nel rigettare, dunque, la richiesta la Corte nota che il giudice remittente non può rinunciare a portare a compimento l'attività ermeneutica di interpretazione che ha intrapreso della disposizione che intende sottoporre a censura di illegittimità costituzionale. Se fa ciò rinuncia a quello che è il suo compito primario e perciò solo dopo aver sciolto ogni dubbio interpretativo oppure dopo aver constatato l'impossibilità di poter effettuare una corretta applicazione della norma e quindi dopo aver invano seguito tutti i percorsi interpretativi delineati dall'art. 12 delle disp. sulla legge in gen., può adire il giudizio di costituzionalità con più fondati elementi e, soprattutto, senza ambiguità, senza perplessità e senza ambivalenze.

Proprio sulla scorta di questa indicazione metodologica i giudici di Cassazione compiono, a loro volta, quell'ulteriore passo interpretativo che consiste nel verificare, una volta individuato ed inquadrato lo spirito della legge, quali siano le finalità che il legislatore si prefigge di raggiungere con una norma tributaria che preveda agevolazioni e benefici. Occorre certo partire dal significato che i termini acquistano nel contesto legislativo – in questo caso il termine «trasferimento» di cui parla la normativa tributaria rispetto alla parola «usucapione» che è un modo di acquisto della proprietà a titolo originario e che perciò ha un significato giuridico preciso – per poi far emergere gli obiettivi sostanziali che la legislazione vuole raggiungere attraverso il riconoscimento di benefici fiscali. I quali si vengono a configurare non come elemento determinante e decisivo bensì come sussidio, come apporto strumentale utile a far conseguire un obiettivo di ordine più generale e più ampio che è quello dell'«arrotondamento» ed «ampliamento» della piccola proprietà. Dietro queste due espressioni alquanto generiche ed onnicomprensive, si possono facilmente riscontrare gli scopi già messi in luce dalla l. 14 novembre 1962, n. 1610 cioè quelli di agevolare la regolarizzazione delle intestazioni fondiarie, di favorire l'accesso al credito agrario, di incentivare lo sviluppo dell'agricoltura nelle aree più marginali e depresse. Il riconoscimento di queste esenzioni fiscali si collega ad obiettivi di razionalizzazione fondiaria, di stabilizzazione dei rapporti giuridici di proprietà, di sostegno alla formazione di aziende agrarie produttive e di salvaguardia del lavoro agricolo (6). Se vogliamo completare il quadro, e fugare così ogni dubbio, si deve concludere che per l'applicazione dell'istituto dell'usucapione avente tali finalità, sia sempre necessaria la concreta destinazione agricola del fondo rustico, «(...) il quale, quindi, deve consistere in una ben individuata entità agricola, avente destinazione e preordinazione a una propria vicenda produttiva» (7). È, dunque, la realizzazione del risultato l'elemento decisivo e determinante che consente di poter usufruire delle agevolazioni fiscali.

Antonio Orlando

(1) Cfr., in ultimo, Cass. Sez. V 19 maggio 2008, n. 12069, in <http://dejure.giuffre.it> e 29 marzo 2002, n. 4611, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 549; *contra*: Cass. Sez. I 19 novembre 2007, n. 23900, *ivi*, 2007, 11 e 10 maggio 1996, n. 4409, *ivi*, 1996, 710.

(2) Si v., sia pure con riferimento a casi diversi, Cass. Sez. I 18 agosto 2003, n. 12081, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 7-8 e 3 luglio 2001, n. 9008, *ivi*, 2001, 1323; Sez. I 6 aprile 2001, n. 5128, *ivi*, 727; Sez. I 17 novembre 1993, n. 11359, *ivi*, 1993, 11; 24 luglio 1990, n. 7494, *ivi*, 1990, 7.

(3) Cfr. Cass. Sez. V 15 marzo 2004, n. 5260, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 4 oltre la già richiamata sent. 4611/2002; vale la pena di sottolineare che la citata sentenza, in tema di INVIM, nega le agevolazioni tributarie ad una cooperativa edilizia sulla base del presupposto che l'acquisizione del terreno non è avvenuta mediante espropriazione bensì con atto negoziale. Tale atto non rientra, secondo i giudici, neppure nell'ipotesi della cessione all'e-

spropriante.

(4) Corte cost. 11 ottobre 2000, n. 418, in *Giur. cost.*, 2000, 3113.

(5) Il giudizio di legittimità era stato promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Macerata con propria ordinanza del 18 giugno 1999 con riferimento agli artt. 3, 42 e 53 della Costituzione in quanto la legge 604 del 1954 e ss.mm. non contempla anche gli acquisti a titolo originario tra le fattispecie considerate dalle agevolazioni fiscali previste a sostegno della piccola proprietà contadina.

(6) Cfr. BIANCA C.M., *Diritto civile, La proprietà*, vol. VI, Milano, 1999 e RUPERTO S., *L'Usucapione*, Milano, 1992.

(7) Cass. Sez. II 28 gennaio 1995, n. 1045, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, 217; ed anche Cass. Sez. Un. 18 ottobre 1993, n. 10301, *ivi*, 1480; Sez. I 22 maggio 1992, n. 6156, in questa Riv., 1992, 599; 24 luglio 1993, n. 8303, *ivi*, 540; 17 marzo 1994, n. 2577, in *Giust. civ. Mass.*, 1994, 336.

Cass. Sez. VI Civ. - 20-1-2011, n. 1334 - Finocchiaro, pres.; Vivaldi, est.; Ciccolo, P.M. (conf.) - F.lli Bandini società Agricola s.s. (avv. Vincenzi) c. Liverani ed a. (*Regola giurisdizione*)

Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Azione di rilascio di fondo agricolo - Fondamento - Contestazione della sussistenza, in capo alla parte convenuta, del potere di concedere il fondo in affitto a terzi - In base a disposizioni testamentarie oggetto del promosso giudizio pendente dinanzi al giudice ordinario - Competenza delle Sezioni specializzate agrarie - Esclusione - Fondamento.

Non appartiene alla competenza funzionale delle Sezioni specializzate agrarie l'azione di rilascio di fondo agricolo qualora l'attore ponga a fondamento di tale azione non la contestazione dell'esistenza o meno di un rapporto agrario bensì il difetto, in capo alla parte convenuta, della titolarità del potere di concedere in affitto a terzi il fondo medesimo, essendo tale potere contestato dall'attore sulla base delle disposizioni testamentarie oggetto del giudizio pendente davanti al giudice ordinario. Se è pur vero, infatti, che il contratto di affitto di fondi rustici, avendo natura consensuale, spiega i suoi effetti indipendentemente dall'esistenza del diritto di proprietà del concedente, tuttavia quest'ultimo deve provare di avere effettiva disponibilità del bene, così da essere in grado di trasferire all'affittuario la detenzione e il godimento del fondo e tale prova presuppone necessariamente l'accertamento delle questioni testamentarie pendenti tra le parti. Ne consegue che non può riconoscersi alcun autonomo rilievo alla natura agraria della controversia, potendo il predetto accertamento essere legato a qualsiasi altro rapporto privatistico (1).

(Omissis)

FATTO. - È stata depositata in cancelleria la seguente relazione: «1. - La s.s. F.lli Bandini società agricola ha proposto regolamento di competenza avverso la sentenza emessa dal Tribunale di Ravenna - Sez. dist. Faenza il 9 dicembre 2009 e depositata il 15 dicembre 2009 con la quale è stata rigettata l'eccezione d'incompetenza proposta dalla F.lli Bandini società agricola s.s. disponendo, con separata ordinanza, la prosecuzione del giudizio in corso. L'odierna ricorrente sostiene la competenza della Sezione specializzata agraria ai sensi della legge n. 29 del 1990, art. 9 trattandosi di controversia in materia di contratti agrari, costituendo nella specie l'esistenza di un contratto di affitto agrario elemento qualificante della domanda giudiziale, posto che si è chiesto al giudice un accertamento sulla validità o meno di tale negozio. La tesi della ricorrente non può essere seguita. Nel caso in esame, infatti, non è in contestazione l'esistenza o meno di un rapporto agrario ed i suoi effetti, ma la legittimità della convenuta a porlo in essere; cioè la titolarità di un potere, da parte della convenuta Liverani Elena Margherita, a concedere in affitto a terzi (nella specie la s.s. F.lli Bandini società agricola) legittimamente il fondo agricolo in oggetto.

I poteri che consentono a quest'ultima di concedere in affitto alla F.lli Bandini il terreno in questione sono contestati - sulla base delle disposizioni testamentarie oggetto del giudizio promosso e pendente avanti il giudice ordinario - da Angela Liverani Elena Margherita. In particolare, l'attrice ha chiesto: accertare e dichiarare che oggetto del legato in favore di Liverani Elena Margherita, costituito con testamento olografo del defunto avv. Liverani Gian Tomaso consiste in un diritto di abitazione sulla sola villa Stradella (...) e con esclusione altresì di tutto il fondo agricolo circostante (...) - fra cui i terreni dati in affitto alla F.lli Bandini; inoltre, la declaratoria di nullità del contratto di affitto agrario fra la F.lli Bandini e Liverani Elena Margherita, avente ad oggetto parte del fondo in contestazione, non avendo alcun titolo quest'ultima per concederle in affitto; con il conseguente ordine di rilascio da parte della società affittuaria. Ora, vero è che in materia di contratti agrari, il contratto di affitto di fondi rustici, in quanto avente natura

consensuale e fonte di rapporti obbligatori, spiega i suoi effetti indipendentemente dal diritto di proprietà della persona del concedente, ma è pur vero che quest'ultima deve provare di avere la disponibilità del bene, così da essere in grado di trasferirne all'affittuario la detenzione e il godimento (fra le tante Cass. 14 marzo 2006, n. 5482; Cass. 26 maggio 2003, n. 8327).

Ed una tale prova deve necessariamente passare attraverso l'accertamento delle questioni testamentarie pendenti fra le parti. Ne consegue che nessun autonomo rilievo, a tal fine, può riconoscersi alla supposta natura agraria della controversia, potendo l'accertamento indicato essere legato a qualsiasi altro tipo di rapporto giuridico privatistico.

Da ultimo, deve anche sottolinearsi che se anche la F.lli Bandini avesse prospettato la competenza della Sezione specializzata agraria sotto il profilo che si tratti di un giudizio per ottenere il rilascio del fondo rustico, in quanto detenuto senza titolo, nel quale essa società dichiara di possedere il fondo in virtù di un rapporto di affitto, non per questo la competenza potrebbe essere quella invocata, perché, comunque, sotto tale aspetto, si tratterebbe di rapporto intercorrente non già tra l'affittuario e l'attrice, bensì con una terza persona.

In questo caso, infatti, la controversia non apparterebbe alla competenza della Sezione specializzata agraria, bensì alla competenza del Tribunale in composizione ordinaria, in quanto, in mancanza di un collegamento tra la parte che richiama il rilascio ed il terzo preteso affittante, è irrilevante, ai fini della decisione, l'eventuale sussistenza del rapporto agrario (Cass. 29 settembre 2005, n. 19137; Cass. 27 luglio 1993, n. 8383).

Conclusivamente, va dichiarata la competenza del Tribunale ordinario.

La relazione è stata comunicata al pubblico ministero e notificata ai difensori delle parti.

Non sono state presentate conclusioni scritte, né alcuna delle parti è stata ascoltata in camera di consiglio.

La ricorrente ha presentato memoria.

DIRITTO. - A seguito della discussione sul ricorso, tenuta nella Camera di consiglio, il Collegio - esaminati i rilievi contenuti nella memoria - ha condiviso i motivi in fatto ed in diritto esposti nella relazione.

Le osservazioni contenute nella memoria presentata dalla ricorrente, infatti, non possono essere condivise.

Nella specie, come rilevato nella relazione, ciò che è contestato, non è l'esistenza o meno di un rapporto agrario ed i suoi effetti, ma la legittimità della convenuta a porlo in essere; cioè la titolarità di un potere, da parte della convenuta, tale da potere concedere in affitto a terzi (nella specie la s.s. F.lli Bandini società agricola) legittimamente il fondo agricolo in oggetto. Poiché l'accertamento di un tale potere è contestato proprio sulla base delle disposizioni testamentarie oggetto del giudizio promosso e pendente avanti il giudice ordinario, è di tutta evidenza che il rilascio richiesto è soltanto consequenziale al primo accertamento, indipendentemente dalla volontà della parte che, in questo caso, va interpretata dal giudicante alla luce dei principi sostanziali e processuali applicabili.

Vanno, pertanto, ribadite le conclusioni cui è pervenuta la relazione.

Conclusivamente, va dichiarata la competenza del Tribunale ordinario.

(Omissis)

(1) AFFITTO DI FONDO RUSTICO: LA COMPETENZA IN CASO DI CONTESTAZIONI SULLA TITOLARITÀ DEI DIRITTI.

La Suprema Corte affronta una questione ricorrente in tema di rito agrario, vale a dire la corretta individuazione del giudice competente per materia. Mancano, purtroppo, riferimenti normativi specifici in grado di orientare il contenzioso verso l'uno (ordinario) o l'altro (agrario) giudice in quei casi particolari che sembrano

poter essere destinati a entrambi. La norma generale (1), infatti, non aiuta più di tanto nei casi dubbi. È necessario, pertanto, ricorrere al diritto vivente, che ha assunto un posto di primo piano fra le fonti legali, in particolar modo nella produzione di norme sul processo.

Grazie al c.d. *ius receptum*, rientrano ormai nella competenza funzionale *ratione materiae* delle Sezioni specializzate tutte le controversie agrarie nelle quali, in base alla domanda dell'attore o alle eccezioni del convenuto, la decisione della causa implichi un accertamento positivo o negativo dei rapporti soggetti alle speciali norme in materia di contratti agrari, sempre che non appaia chiaramente infondata la tesi volta a ricondurre il rapporto controverso nell'ambito di quelli contemplati dalla speciale legislazione vincolistica (2). Ad esempio, la causa promossa per ottenere il rilascio di un fondo rustico detenuto senza titolo, nella quale il convenuto eccepisca di possedere il fondo in virtù di un rapporto di affitto intercorrente con una terza persona, appartiene non alla competenza della Sezione specializzata agraria, bensì a quella del Tribunale di composizione ordinaria, in quanto in mancanza di un rapporto tra la parte che chiede il rilascio ed il terzo preteso affittante, è irrilevante ai fini della decisione, l'eventuale sussistenza del rapporto agrario (3).

Anche per il caso di specie alla nostra attenzione la Corte giunge alle medesime conclusioni, in quanto il problema è stabilire se il soggetto che ha poi dato in affitto il fondo era nella disponibilità giuridica dello stesso. Si tratta di una valutazione squisitamente civilistica – come tale suscettibile di decisione da parte del giudice ordinario – che precede logicamente la discussione eventuale e successiva sulle circostanze contrattuali, che potranno viceversa attrarre la competenza funzionale delle Sezioni specializzate, ma solo quando la titolarità dei diritti dedotti in contratto sia certa o quanto meno non oggetto di contestazione. Per radicare la competenza funzionale della Sezione specializzata agraria è necessario e sufficiente che la controversia implichi la necessità dell'accertamento, positivo o negativo, di uno dei rapporti soggetti alle speciali norme cogenti che disciplinano i contratti agrari, senza che, nella introduzione del giudizio, le parti siano tenute ad indicare, specificamente ed analiticamente, la natura del rapporto oggetto della lite, essendo quel giudice specializzato chiamato a conoscere anche delle vicende che richiedano la astratta individuazione delle caratteristiche e del *nomen iuris* dei rapporti in contestazione, anche nella eventualità che il giudizio si risolva in una negazione della natura agraria della instaurata controversia (4).

È vero che la competenza funzionale ed inderogabile delle Sezioni specializzate agrarie riguarda tutte le cause in cui sia dedotta l'esistenza di un contratto agrario – ed è questo il punto centrale delle difese della ditta ricorrente – ma tale radicazione si ha solo se i soggetti

coinvolti sono titolari dei diritti fatti valere. È senz'altro corretto affermare – come ha modo di fare la Corte – che in materia di contratti agrari, il contratto di affitto di fondi rustici ha natura consensuale ed è fonte di rapporti obbligatori e per tale motivo spiega i suoi effetti indipendentemente dal diritto di proprietà della persona del concedente, ma è pur vero che quest'ultima deve provare di avere la disponibilità del bene, così da essere in grado di trasferirne all'affittuario la detenzione e il godimento.

Questo fenomeno si manifesta anche nella vendita di cosa altrui, prevista e disciplinata dagli artt. 1478 e 1479 c.c., quando chi vende non è proprietario della cosa venduta (ma ne ha la disponibilità), ciononostante si assume l'obbligo di farne procurare la proprietà in capo all'acquirente. In realtà, in dottrina si discute ancora in ordine alla possibilità di estendere tale disciplina anche alla locazione di cosa altrui. Se il conduttore è titolare di un diritto personale di godimento è evidente che anche il locatore, al momento della conclusione del contratto, dovrà essere titolare quanto meno di un diritto reale di godimento, dal contenuto proporzionato, sulla cosa formante oggetto di concessione (ad esempio, usufrutto, enfiteusi, o locazione). Discende da ciò che, in difetto di tale titolarità, il conduttore potrà in ogni caso e in ogni momento agire per la risoluzione del contratto (5). Una parte della dottrina (6) però nega la nascita di tale diritto di godimento, ritenendo invece che il conduttore non possa agire in risoluzione fino a quando riesce a godere pacificamente della cosa (7).

Ad ogni modo, tralasciando la questione se tali teorie possano valere anche in ambito agrario, è chiaro che, ove sorgano contestazioni sull'esistenza o meno del diritto di proprietà o di un diritto reale minore in capo al locatore (è stata la coerede a mettere in dubbio la titolarità del fondo rustico in capo alla sorella), la valutazione – dalla quale potranno derivare senz'altro effetti indirettamente riconducibili al contratto agrario – dovrà essere fatta dal giudice ordinario e bene ha fatto la Suprema Corte a ribadirlo, rimodulando secondo le necessità del caso concreto un principio di diritto prevalente e costante.

Emanuele Guerrieri Ciaceri

*

(1) L'art. 9, l. 14 febbraio 1990, n. 29, ha ricondotto tutte le controversie in materia di contratti agrari, sia sotto il profilo della genesi che del funzionamento o della cessazione, alla competenza della Sezione specializzata agraria.

(2) Cass. Sez. III Civ. 26 maggio 2000, n. 6970, in questa Riv., 2000, 522, con nota redazionale.

(3) Cass. Sez. III Civ. 29 settembre 2005, n. 19137, in *Imp. comm. e ind.*, 2006, 9, 1357. Conformi Cass. Sez. III Civ. 23 maggio 1997, n. 4610, in questa Riv., 1998, 32; Cass. Sez. III Civ. 27 luglio 1993, n. 8383, *ivi*, 1995, 36.

(4) Cfr. Cass. Sez. III Civ. 8 agosto 1997, n. 7358, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1370. Il caso classico è quello di stabilire se il convenuto per il rilascio di un fondo sia un occupante *sine titulo* ovvero, alla stregua di una valutazione iniziale non infondata, detenga lo stesso in forza di un contratto

di affitto, o di altro contratto agrario.

(5) F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 1994, 1062.

(6) G. PROVERA, *Della locazione*, in *Commentario del codice civile a cura di Scialoja-Branca*, Bologna, 1980, 90.

(7) Dalla lata dizione dell'art. 1571 si desumerebbe dunque che il contratto di locazione di cosa altrui non solo è valido ma è anche efficace se e fino a quando il locatore ha la disponibilità della cosa locata, pur se solo di fatto, ed è in grado di consegnarla prima e di garantirne il pacifico godimento poi al conduttore, atteso che la norma in questione non richiede, secondo questa tesi, alcun specifico requisito di legittimazione, non trattandosi di un contratto a carattere dispositivo. Cfr. Cass. Sez. III Civ. 17 gennaio 1997, n. 470, in *Rass. loc. e cond.*, 1997, 1, 55; Cass. Sez. III Civ. 1° dicembre 1994, n. 10270, in *Arch. loc. e cond.*, 1995, 2, 345.

Cass. Sez. III Civ. - 19-1-2010, n. 714 - Varrone, pres.; Finocchiaro, est.; Pratis, P.M. (conf.) - Montella (avv. Papa) c. Lupoli (avv. Petrella). (*Conferma App. Napoli 20 gennaio 2005*)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Giudizio per morosità - Sanatoria - Istanza dell'affittuario moroso - Inequivocità e finalità di porre fine alla lite nel merito - Necessità - Conseguenze - Istanza formulata alla fine dell'istruttoria e subordinata all'accoglimento della domanda del concedente - Idoneità - Esclusione - Difesa dell'affittuario incompatibile con l'esistenza del contratto di affitto - Concessione del termine di grazia - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 5 e 46)

L'assegnazione di un termine di grazia all'affittuario di fondo rustico per sanare la morosità nel pagamento dei canoni, ai sensi dell'art. 46, comma 6, della l. 3 maggio 1982, n. 203, postula che il medesimo formuli un'istanza inequivoca, ancorché priva di formule sacramentali, volta a porre fine al merito della lite; ne consegue che tale istanza si rivela inidonea qualora venga formulata alla fine dell'istruttoria e subordinata al mancato rigetto della domanda del concedente, e che il termine di grazia non può essere concesso se la difesa svolta da colui che occupa il fondo risulta incompatibile con l'affermazione dell'esistenza di un contratto di affitto tra le parti (1). ()*

(1) POSSIBILITÀ DI SCELTA PER IL CREDITORE DI UN ADEMPIMENTO TARDIVO DEL DEBITORE NEI CONTRATTI DI DURATA, ANCHE POSTERIORMENTE ALLA DOMANDA DI RISOLUZIONE.

Premessa. Il presente lavoro nasce dal commento di una pronuncia della Cassazione in tema di risoluzione dei contratti di durata dalla quale sembra emergere una presa di posizione della stessa nel senso della impossibilità di adempimento tardivo da parte del contraente inadempiente, posteriormente alla domanda di risoluzione proposta dall'altra parte. Ebbene, se ciò da un verso è rispettoso del precetto di cui all'art. 1453 c.c., commi 2 e 3, quando si tratta di normali tipologie contrattuali, per altro verso, è smentito o quanto meno attenuato, proprio nei contratti di durata ove in alcuni casi è la legge stessa a prevedere la possibilità di adempimenti successivi alla domanda introduttiva. È stato dunque indispensabile riprendere le dottrine più illustri che si sono espresse sull'argomento, in passato, sino ai più recenti orientamenti, così come le pronunce più significative della giurisprudenza per giungere a ritenere non completamente corretta la posizione presa dalla Suprema Corte. Ci si è posti, infine, la domanda se non sia applicabile la soluzione dottrinale offerta a tutti i tipi di contratti: di durata o ad esecuzione istantanea che siano.

La Suprema Corte nella sentenza del 19 gennaio 2010, n. 714 definisce una controversia instauratasi nell'anno 2000 con ricorso presentato dinnanzi al Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Sezione specializzata agraria, dal proprietario di un fondo che aveva richiesto la risoluzione del contratto d'affitto per mancato pagamento dei relativi canoni. Il ricorrente aveva evidenziato come dall'anno 1990 sino a tutto il 1998 il conduttore si era reso inadempiente nel corrispondere quanto previsto dal contratto d'affitto e come tale inadempimento dovesse essere considerato grave. Il resistente, da parte sua, si era opposto

deducendo l'infondatezza della pretesa attorea giacché, a suo dire, la morosità non sussisteva ma, nonostante ciò, aveva chiesto ed ottenuto un termine di grazia dal giudice per adempiere l'obbligazione. Sanata la morosità il Tribunale aveva dichiarato cessata la materia del contendere con condanna di spese a favore del resistente.

Contro tale pronuncia hanno proposto appello principale il proprietario del fondo insistendo per la dichiarazione di risoluzione e appello incidentale il conduttore. La Corte d'appello di Napoli, con sentenza del 2004 ha accolto l'appello principale dichiarando risolto il contratto per grave inadempimento del conduttore. Essa ha ricordato come in caso di domanda di risoluzione del contratto di affitto agrario per mora del conduttore è compito del giudice adito concedere *ex officio* il termine di grazia previsto dalla legge n. 203 del 1982, art. 46. Ha sostenuto, altresì, che i due obiettivi di tale legge sono di eliminare controversie ed evitare risoluzioni dei contratti. Ma dato che il primo è da ritenersi irrealizzabile quando si contesta l'esistenza stessa del rapporto o la sussistenza della morosità, in tali ipotesi non ha ragion d'essere la concessione di un termine dilatorio *ex art. 46*. Dunque il primo giudice si sarebbe dovuto astenere dall'offrire una tardiva possibilità di adempimento.

Per di più, secondo la Corte, non era stata nemmeno adempiuta correttamente l'obbligazione la quale, soggiacendo alle regole generali, doveva essere effettuata al domicilio del creditore.

Propone ricorso per cassazione il conduttore denunciando «violazione e falsa applicazione di legge, omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su di un punto decisivo della controversia», in riferimento alla legge n. 203 del 1982. La sua richiesta del termine di grazia non era da considerarsi in via meramente subordinata come invece, erroneamente, avevano ritenuto i giudici di secondo grado. Tali giudici, si sarebbero inoltre contraddetti dichiarando di dover concedere il termine *ex officio, in primis*, per poi ritenerne equivoca la richiesta poco dopo.

Secondo la Cassazione, tale motivo di ricorso non può trovare accoglimento poiché per consolidata giurisprudenza della Corte, la concessione del termine dilatorio è subordinata ad un'istanza dell'affittuario moroso, ancorché senza formule sacramentali, che sia inequivocabilmente diretta a porre fine all'inadempimento e ad esaurire il giudizio di merito sulla lite.

La richiesta del termine di grazia, in questo caso, era subordinata alla mancata reiezione della principale e, dunque, non rispettava le finalità sopra ricordate. I giudici ricordano anche che non può considerarsi corretta un'istanza formulata al termine della fase istruttoria perché una volontà di evitare una lite ed una presa di coscienza della propria morosità non possono scaturire solo in una fase avanzata del processo ed in particolare alla fine dell'assunzione delle prove e dopo la valutazione del risultato. Certamente, prosegue la Cassazione, «non può concedersi il termine di grazia, ogniqualvolta la difesa svolta dal conduttore sia incompatibile con l'affermazione che tra le parti esista un contratto di affitto» (1).

In questo caso, spiega la Suprema Corte la richiesta del termine di grazia era da non concedere perché l'interpretazione degli atti difensivi delle parti spetta al giudice di merito ed è censurabile in Cassazione solo per difetto o contraddittorietà della motivazione o violazione dei canoni ermeneutici dei contratti e degli atti negoziali in genere

(*) La sentenza è pubblicata in questa Riv., 2010, 171, con nota di G. Busetto.

(1) Si veda, Cass. 7 marzo 2001, n. 3340, in *Giust. civ.*, 2002, 1, 1, 191; Cass. 3 ottobre 1994, n. 8029, in questa Riv., 1996, 779.

(2). Nella specie il ricorrente non aveva denunziato alcun vizio della motivazione riguardo all'interpretazione del contenuto della comparsa di risposta della controparte in punto della concessione del termine di purgazione della mora né aveva chiaramente indicato quale dei canoni ermeneutici fosse stato violato da quei giudici. Egli si limitava ad opporre all'interpretazione data dal giudice una propria. Ecco come si esprime il conduttore: «pur non sussistendo alcuna morosità (durante l'istruttoria aveva fornito prove a suffragio di tale affermazione, non ritenute idonee dai giudici) chiede in via preliminare la concessione del termine di grazia».

Con il terzo motivo il ricorrente ha censurato la sentenza impugnata denunziando violazione e falsa applicazione di legge in riferimento alla legge n. 203 del 1982, art. 5. Secondo il ricorrente, la stessa Corte, senza curarsi dell'entità del debito, per poi valutare la proporzione tra le somme versate e il debito stesso, al fine di stabilire se la buona volontà poteva escludere la gravità, ha autonomamente deciso, senza specifica richiesta, sulla gravità dell'adempimento sufficiente a risolvere il contratto. Per il giudice di legittimità anche tale motivo non può trovare accoglimento perché la Corte d'appello era tenuta a valutare la gravità dell'inadempimento proprio nel rispetto della succitata legge. Inoltre, ben interpretando l'art. 5, secondo cui la morosità del conduttore costituisce grave inadempimento ai fini della pronuncia di risoluzione del contratto quando si concreti nel mancato pagamento del canone per almeno una annualità, la Corte ha ritenuto che la morosità era da considerarsi grave. L'inadempimento, infatti, durava da quasi 10 anni.

Infine la Corte statuisce: «è irrilevante che in corso di causa il conduttore abbia versato alcuni importi, in tesi idonei a sanare la pacifica mora dello stesso giacché tale pagamento è avvenuto in forza di un'ordinanza di concessione dei termini erroneamente emessa» ma, soprattutto, «a norma dell'art. 1453 c.c., comma 3, è irrilevante il pagamento dei canoni che si assume eseguito dal conduttore, successivamente alla domanda di risoluzione».

È su quest'ultima affermazione che il presente commento intende porre l'accento dato che così come espressa è da considerarsi innovativa.

È noto, infatti, il precetto di cui all'art. 1453 c.c., in tema di contratti con prestazioni corrispettive per il quale (comma 3) «dalla data della domanda di risoluzione l'inadempiente non può più adempiere la propria obbligazione». Ciò detto è altrettanto noto come in tema di contratti

di durata tale assunto, non trovi sempre accoglimento ben potendo il soggetto inizialmente inadempiente provvedere al «tardivo» pagamento in presenza, ovviamente, di alcuni presupposti. Questo può considerarsi, ad oggi, l'orientamento giurisprudenziale prevalente (3). Si pensi alla conduzione di immobili ad uso abitativo dove, ancorché sia presentata domanda di sfratto, il giudice può concedere un termine di grazia per consentire al conduttore di mettersi in regola con i canoni scaduti ed evitare così proprio la risoluzione del contratto. Si vuole dire che non è la norma a «predeterminare la gravità dell'inadempimento». Semmai è l'eccezione, proprio perché è dal comportamento successivo alla domanda di risoluzione che si deve dedurre la buona volontà del soggetto inizialmente inadempiente (4).

Vedremo poi come questo concetto sia applicabile anche alle normali tipologie contrattuali e in quale prospettiva occorra vedere lo stesso comma 3 dell'art. 1453 c.c. alla luce delle considerazioni delle più illustri dottrine che si sono nel tempo espresse sul punto.

Nella sentenza in esame la Cassazione ritiene, corretto il giudizio della Corte d'appello, che aveva statuito per la risoluzione giacché il numero dei canoni non pagati superava abbondantemente l'annualità e, come prescritto dalla stessa legge n. 203 del 1982, art. 5, ciò costituiva grave inadempimento.

Questo assunto della Corte è indubbiamente giusto dato che si attiene ad un precetto della legge sui contratti agrari che, in tal frangente, predetermina la gravità dell'inadempimento.

Ciò che non si può condividere, invece, è l'accostamento della fattispecie alla regola di cui all'art. 1453 c.c. *tout court* per ribadire l'illegittimità dell'offerta di adempimento tardiva (in corso di causa). In altre parole, era opportuno non concedere il termine dilatorio perché i canoni non pagati superavano l'annualità; giammai, però, ponendo a base di tale statuizione i principi generali in tema di risoluzione per inadempimento che non sempre prevedono l'impossibilità di adempiere in seguito alla proposizione della domanda di risoluzione e ai quali, per di più, la stessa legge agraria appone precise eccezioni (5).

A questo punto appare quanto mai opportuno affrontare la questione obbligo o facoltà dei giudici di concedere il termine (6). L'art. 46, legge n. 302 del 1982 farebbe propendere per una soluzione affermativa: «Quando l'affittuario viene convenuto in giudizio per morosità, il giudice, alla prima udienza, prima di ogni altro provvedimento,

(2) Cass. 9 dicembre 1998, n. 12227, *Notiziario giur. lav.*, 1999, I, 98.

(3) Tra le prime pronunce a sostegno di una possibilità di adempimento successivo alla domanda di risoluzione si vedano Cass. 22 ottobre 1955, n. 3429; Cass. 10 gennaio 1956, n. 9 e Cass. 28 novembre 1955, n. 3809, in *Giur. it.*, 1956, I, 1, 482 e ss., con commento di AULETTA, *Domanda di risoluzione e domanda di adempimento (in via principale e in via subordinata) e questioni sull'impignorabilità dell'inadempimento*. Più di recente si vedano Cass. 1° giugno 2004, n. 10490, in *Vita not.*, 2004, 2, 1, 962; Cass. 2 aprile 2004, n. 6518, in *Rass. loc. e cond.*, 2005, 1, 65; Cass. 4 giugno 2002, n. 8076, in *Giur. it.*, 2003, 2, 235.

(4) Si veda, in tal senso, Cass. 17 marzo 2006, n. 5902, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 910: «in tema di locazione di immobili urbani, l'art. 5 della legge n. 392 del 1978, sulla predeterminazione della gravità dell'inadempimento al fine della risoluzione del rapporto, non è applicabile alle locazioni di immobili destinati ad uso diverso dall'abitazione; il criterio legale dettato da tale disposizione normativa può essere però tenuto in considerazione come parametro di orientamento per valutare in concreto, a norma dell'art. 1455 c.c., se l'inadempimento del conduttore sia stato o meno di scarsa importanza, anche alla stregua del comportamento dal medesimo mantenuto successivamente alla proposizione della domanda, giacché in tal caso, come in tutti quelli di contratto di durata in cui la parte che ha domandato la risoluzione non è posta in condizione di sospendere a sua volta l'adempimento della propria obbligazione, non è neppure ipotizzabile, diversamente dalle ipotesi ricadenti nell'ambito di applicazione della regola generale posta dall'art. 1453 c.c., il venir meno dell'interesse del locatore all'adempimento da parte

del conduttore inadempiente, il quale, senza che il locatore possa impedirlo, continua nel godimento della cosa locata consegnatagli, ed è tenuto, ai sensi dell'art. 1591 c.c. a dare al locatore il corrispettivo convenuto (...).» A conferma di quanto detto, chiarissima, Cass. 14 novembre 2006, n. 24207, in *Riv. giur. edil.*, 2007, 3, I, 981, «in tema di risoluzione del contratto per inadempimento, non trova applicazione, con riferimento al contratto di locazione (così come in tutti i contratti di durata), la regola secondo cui la proposizione della domanda di risoluzione comporta la cristallizzazione delle posizioni delle parti contraenti fino alla pronuncia giudiziale definitiva, nel senso che, come è vietato al convenuto di eseguire la prestazione, così non è consentito all'attore di pretenderla, atteso che nel contratto di locazione, invece, trova applicazione la regola secondo cui il conduttore può adempiere anche dopo la proposizione della domanda, ma l'adempimento non vale a sanare o diminuire le conseguenze dell'inadempimento precedente e rileva soltanto ai fini della valutazione della relativa gravità». In dottrina si veda di recente SPALLAROSSA, *Giurisprudenza sistematica di diritto civile e commerciale*, Torino, 1991, 866 e ss. A parere del quale quando l'obbligazione deve essere adempiuta, per accordo tra i paciscenti, in più scadenze, il giudizio dell'interesse da parte del soggetto non inadempiente ad un adempimento tardivo dell'altro deve svolgersi per le prestazioni già scadute. Per quelle che devono ancora scadere rimane l'obbligo del debitore di adempiere e del creditore di accettarle.

(5) Eccezioni, *ut supra* precisato, rilevabili in altri contratti di durata.

(6) Sempre che, non ci si trovi nell'eccezionale situazione di cui all'art. 5 della legge n. 203 del 1982.

concede al convenuto stesso un termine, non inferiore a trenta e non superiore a novanta giorni, per il pagamento dei canoni scaduti, i quali, con l'instaurazione del giudizio, vengono rivalutati, fin dall'origine, in base alle variazioni della lira secondo gli indici ISTAT e maggiorati degli interessi di legge. Il pagamento entro il termine fissato dal giudice sana a tutti gli effetti la morosità».

Un'interpretazione letterale dell'articolo suggerisce, dunque, la considerazione della concessione del termine in questione come un obbligo da parte del giudice. A dispetto di ciò si pone quella Cassazione, peraltro richiamata dalla sentenza in commento, secondo cui il giudice può concedere il termine se la domanda possiede certi crismi quali, ad esempio, essere diretta e non equivoca a voler sanare la morosità; non sia contraddittoria etc. Inoltre, altra questione ancor più fondamentale è posta dalla frase finale dell'articolo. Infatti se il pagamento sana a tutti gli effetti la morosità ciò farebbe pensare ad una impossibilità di proseguire ed ottenere la risoluzione del contratto. Altrimenti non avrebbe molto senso sostenere la sanatoria di una certa situazione per poi risolvere il contratto stesso posto alla sua base. Eppure non è mancata Cassazione secondo la quale i due giudizi vanno tenuti separatamente ed aver riparato la situazione di inadempimento non impedisce all'attore in risoluzione di proseguire il giudizio su quell'aspetto ed ottenere la pronuncia in tal senso.

A parere di chi scrive, delle due soluzioni, quella che meglio si pone in linea con la legge speciale è senz'altro la prima ed infatti, obiettivo dichiarato della legge sui contratti agrari è proprio quello di evitare risoluzioni, ciò che viene definito dalla Corte d'appello di Napoli «utopistico».

Ad ogni modo l'affermazione secondo cui sono irrilevanti *tout court* gli adempimenti successivi alla domanda di risoluzione, ai sensi dell'art. 1453, comma 3, c.c., è da ritenersi inappropriata alla fattispecie in esame, ai contratti di durata ed anche alle normali tipologie contrattuali.

Volendo estendere quanto detto alla disciplina generale della risoluzione, infatti, non è raro in giurisprudenza e in dottrina trovare posizioni in cui si sostiene che il comportamento del debitore, conseguente alla domanda di risoluzione debba essere autonomamente considerato. Ciò proprio perché un inadempimento inizialmente di scarsa importanza o, al limite della tollerabilità, potrebbe divenire grave proprio in relazione all'inerzia perpetrata dal debitore. A tale concezione si è opposta nel tempo quella tendente a ritenere cristallizzate le posizioni delle parti al momento della domanda di risoluzione cosicché un inadempimento non grave, per il quale sia stata richiesta la risoluzione, non potrebbe mai diventare tale nelle more del giudizio. Ciò, apparentemente sembra più conforme al dettato normativo (art. 1453 c.c.) ma non tiene conto di alcuni aspetti pratici di indubbia importanza tra cui, si evidenziano, la lungaggine dei processi e l'incertezza che potrebbe residuare per anni. Consentire, invece, al debitore di adempiere dopo la domanda di risoluzione comporterebbe la possibilità di definire il giudizio e, forse, soddisfare entrambi i contraenti. Al più si potrebbe legittimare il creditore a rifiutare la prestazione proposta all'interno del processo e insistere per la risoluzione.

Certamente nei contratti di durata può avvenire con una certa frequenza che il debitore, abituato ai ritardi

tenda a configurare la tolleranza di ieri come un'autorizzazione per il domani. Il bilanciamento tra i due contrapposti interessi: da una parte un creditore che con il suo atteggiamento di tolleranza abbia ingenerato una convinzione di non dover adempiere nel debitore e dall'altra quest'ultimo che si approfitti ingiustamente ed in malafede della situazione dovrà essere lasciato, ancora una volta, all'equo apprezzamento del giudice il quale dovrà «reprimere la callidità del creditore, che incoraggi la morosità futura per porla inaspettatamente a base della risoluzione, e la malafede del debitore che specula sulla scarsa litigiosità del creditore per imporgli un piccolo inadempimento oggi e un maggiore inadempimento domani» (7).

Per quanto concerne poi il giudizio di gravità che deve essere compiuto dal giudice di merito sicuramente corretto è sostenere la sua incensurabilità in Cassazione come la stessa sentenza annotata sostiene.

In relazione all'art. 1455 c.c. secondo cui «il contratto non si può risolvere se l'inadempimento di una delle parti ha scarsa importanza, avuto riguardo all'interesse dell'altra» è stato ampiamente rilevato dalla dottrina come una domanda di risoluzione non fondata – proprio per la non gravità dell'inadempimento – sarebbe ingiustamente preclusiva di un adempimento endoprocessuale (dunque tardivo). A ciò altra dottrina risponde dandone per scontata la premessa, cioè sostenendo che la domanda di risoluzione che comporta l'illegittimità della prestazione adempiuta successivamente è solo quella che si rivelerà corretta all'esito del giudizio. Affermazione che appare un po' troppo accomodante e poco orientata ai risvolti pratici della questione. Non foss'altro perché non spiega quale sarebbe la sorte, in attesa della sentenza, della prestazione tardiva.

La dottrina, a proposito della gravità dell'inadempimento, ha elaborato diverso tempo orsono le cc.dd. teorie soggettivistiche ed oggettivistiche utilizzate nei decenni successivi dalla giurisprudenza, alternativamente ed in ultimo cumulativamente (8).

Sostenitrice del criterio oggettivistico è quella illustre dottrina secondo cui «l'adozione del criterio soggettivo, cioè di un criterio fondato sulla presumibile volontà delle parti è assurda, appunto perché tale volontà non esiste» (9).

Per criterio oggettivo (o obbiettivo) si intende, invece, quello che si fonda sulla interdipendenza delle prestazioni. Dato che le regole e norme sulla risoluzione hanno alla loro base una volontà legale, non vi sarebbe spazio alcuno per la volontà privata la quale costituirebbe solo l'occasione, la possibilità che quelle norme trovino applicazione, in relazione alla stipulazione di un contratto a prestazioni corrispettive. E per criterio obbiettivo si deve considerare un criterio che prenda come presupposto il tipo di contratto in questione a cui dovrà applicarsi una valutazione sulla interdipendenza funzionale tra le prestazioni corrispettive per coglierne l'eventuale turbamento perpetrato dall'inadempimento. Tale scopo non può che esser raggiunto tenendo presenti le clausole del contratto ed ogni altra dichiarazione delle parti oltre che le circostanze coeve e sopravvenute.

Pertanto «l'oggettività del criterio dovrà essere caratterizzata dal fatto che esso prescinde normalmente dalla inespressa ed inesistente volontà delle parti e tien conto (anche) delle circostanze sopravvenute che, appunto in

(7) Così R. SACCO, in SACCO - DE NOVA, *Il contratto*, in R. SACCO (diretto da), *Trattato di diritto civile*, Torino, 2004, 597; in giurisprudenza si veda Cass. 5 luglio 1980, n. 1853; Cass. 14 febbraio 1981, n. 914; Cass. 15 dicembre 1981, n. 6635.

(8) La giurisprudenza a tal riguardo è molto vasta: *ex multis* Cass. 27 gennaio 1979, n. 626; Cass. 17 luglio 1979, n. 4187; Cass. 2 febbraio 1980,

n. 742; Cass. 18 febbraio 1980, n. 1182; Cass. 15 febbraio 1985, n. 1300; Cass. 24 ottobre 1988, n. 5755, in *Arch. civ.*, 1989, 2, 968; Cass. 23 marzo 1991, n. 3156; Cass. 10 settembre 1991, n. 9485, in *Giur. it.*, 1992, 6, I, 1, 1082.

(9) L. MOSCO, *La risoluzione del contratto per inadempimento*, Napoli, 1950, 49.

quanto tali, restano estranee alla volontà negoziali» (10).

Per altra via, potrebbe giungersi a ritenere che la misura della gravità dell'inadempimento, possa essere determinata seguendo le teorie stesse della risoluzione. Secondo i teorici della causa l'inadempimento dovrebbe essere così grave da far venir meno la stessa causa del contratto; per i sostenitori della teoria condizionalistica solo determinate forme di inadempimento condizionerebbero risolutivamente il rapporto. Percorrendo questa strada, si incontrerebbero, però, difficoltà sempre maggiori. Non essendo infatti la condizione, voluta dalle parti ma solo presunta, si tratterebbe della ricerca di una volontà ipotetica. Ancorandosi troppo, ancora una volta, a profili soggettivi. Medesimo sarebbe il risultato della teoria della causa. Infatti, che si tratti di inadempimento parziale o di mora, se di rilevante entità, si genera il diritto al risarcimento a favore del creditore. Di conseguenza o si ritiene che la causa del contratto sia l'esatta esecuzione di quanto concordato ed allora il presupposto della gravità dell'inadempimento non ha più alcuna ragion d'essere, ovvero si considera che la sostituzione del diritto ai danni, all'inadempimento del debitore, faccia rivivere la causa del contratto o addirittura si sostituisca ad essa. Ed allora il giudizio sulla gravità dell'inadempimento troverebbe la sua ragion d'essere proprio nel proseguimento del rapporto contrattuale. In questo caso si dovrebbe approfondire l'aspetto della traslazione o reviviscenza causale.

Il raggiungimento della linea di demarcazione potrebbe avvenire ritenendo grave l'inadempimento quando i contraenti, potendolo prefigurare, non avrebbero concluso il contratto. A suffragio di tale assunto, nota dottrina (11), poneva la vicenda dell'evizione nella compravendita. Il compratore può richiedere la risoluzione quando, se avesse saputo della parte evitta, ritenendola essenziale, non avrebbe comprato. Asserzione che, a prima vista, sembrerebbe inconfutabile. Attraverso un'attenta analisi, però, si potrebbe giungere a questa considerazione: il giudizio sulla parte evitta, avvenendo in una fase successiva, potrebbe essere soggetto a circostanze differenti rispetto a quelle presenti al momento dell'evizione (classico l'esempio della piccola porzione di terreno evitta che inizialmente costituisce l'unico accesso alla strada pubblica, mentre, successivamente il fondo ha guadagnato altre vie di congiunzione). Il vero elemento che deve essere alla base della nostra ricerca allora non può che essere identificato nell'interesse del creditore (12).

Si tenga a mente, però, che come è giusto tutelare la posizione del creditore che non deve subire un pregiudizio dall'inesatto adempimento del debitore, è altresì concretamente auspicabile che il giudizio del creditore sia stato ragionevolmente e fondatamente proposto poiché, in caso contrario, dovrebbe consentirsi di adempiere al debitore nelle more del giudizio senza aprioristicamente negare tale possibilità in assoluto.

Ciò è ancor più vero se si considerano i possibili profili di incolpevolezza del debitore. Ad esempio egli dovrebbe essere giustificato in caso di mancata cooperazione del creditore, qualora quest'ultimo non gli abbia comunicato il cambiamen-

to di indirizzo (13). Il concetto di incolpevolezza del debitore viene, in alcune pronunce della Suprema Corte, considerato una vera e propria arma di difesa del contraente non adempiente: arma che consentirebbe al debitore di adempiere tardivamente. Secondo parte della dottrina la regola della rilevanza della colpa è l'unica compatibile con la risoluzione come sanzione (14). In tale prospettiva, uno dei primi autori che si è espresso sul tema (15) sosteneva che la colpevolezza era senza dubbio il primo presupposto della risoluzione per inadempimento, ma rilevava la non unanimità di vedute in dottrina fino ad ammettere che la tesi dominante era nel senso dell'applicabilità della risoluzione anche all'inadempimento per caso fortuito. Rilevava inoltre come le due questioni fossero distinte e non andassero confuse. Un conto è esaminare il rischio e pericolo di inadempimento nelle obbligazioni commutative regolato dal principio *casum sentit debitor*; altro è il profilo della colpa da porre a base della risoluzione. La confusione permane anche in chi esclude la risoluzione senza colpa con argomenti che varrebbero invece a concludere che il creditore danneggiato dal fortuito non ha diritto d'aver restituita la prestazione da lui compiuta (16): così il richiamo al principio *casum sentit creditor* e l'argomento che se l'obbligo è già estinto per fortuito la risoluzione non ha scopo. La questione perde di rilevanza quando si prende coscienza che, tanto nell'ipotesi dell'inadempimento fortuito, quanto dell'inadempimento incolpevole si perverrà sempre alle medesime conseguenze – estinzione dell'obbligazione o diritto di restituzione del creditore insoddisfatto – le quali scaturiscono dallo stesso presupposto, l'inadempimento.

Talvolta, inoltre, l'incolpevolezza viene considerata alla stregua dell'aver agito per motivi apprezzabili, o in presenza di circostanze apprezzabili. Ciò suggerisce la considerazione delle esimenti – oggettive e soggettive – che consentano di giustificare la condotta del debitore.

Il *modus operandi* da tenere secondo la dottrina sopra richiamata sarà il seguente: procedere inizialmente precisando la tipologia degli interessi in gioco la cui lesione rileva ai fini della risolubilità del contratto; focalizzare l'attenzione, con specifico riferimento all'ipotesi in cui il creditore lamenti l'innaturazione dell'assetto qualitativo del patrimonio dedotto in rapporto (scarsa utilità della prestazione inesattamente eseguita o non ancora eseguita) sul fatto che la ricostruzione della lesione subita dal contraente fedele va effettuata non già nell'ottica di un terzo estraneo al contratto (con riferimento, cioè, soltanto alle utilità che il mercato tipicamente riconnetta alla prestazione), bensì, per così dire, in concreto (art. 1223 ss. c.c.). Tutto ciò tenendo anche conto delle connessioni intercorrenti tra l'obbligazione inadempita e lo specifico assetto patrimoniale del creditore, a condizione però che tali connessioni, per quanto non esplicitate in contratto, di già rilevino giuridicamente (si veda ad esempio l'art. 1225 c.c.) (17).

Se si muove, invece, dall'idea che la colpa non sia presupposto della risoluzione, la *quaestio* del rapporto di causalità fra inadempimento e pregiudizio dell'interesse del creditore risulta certamente più intuitivo. Non si potrà parlare di causalità adeguata, la quale ha alla sua base l'imputabilità in senso specifico. Sarà, al contrario, sufficiente a fondare una risoluzione ogni atto del debitore da solo o

(10) L. MOSCO, *La risoluzione del contratto per inadempimento*, cit., 50.

(11) G.G. AULETTA, *La risoluzione per inadempimento*, cit., 418.

(12) Si veda ancora G.G. AULETTA, *La risoluzione per inadempimento*, cit., 416 e ss.

(13) Cass. 22 dicembre 1977, n. 5701; Cass. 14 marzo 1986, n. 1742; Cass. 11 maggio 1990, n. 4039.

(14) In questo senso R. SACCO, in SACCO - DE NOVA, *op. cit.*, 595 e ss.

(15) G.G. AULETTA, *La risoluzione per inadempimento*, cit., 412 e ss.

(16) Tra questi L. MOSCO, *La risoluzione del contratto per inadempimento*, cit., 52, ritiene che la colpa non sia un presupposto della risoluzione

ne ma solo del risarcimento del danno: «che così debba essere risulta del resto confermato, fra l'altro, proprio dal fatto che nelle varie norme del codice nelle quali è detto che per valutare l'inadempimento si deve tener conto delle circostanze sopravvenute (artt. 1480, 1584, 1622, 1810), non si fa alcuna distinzione tra circostanze prevedibili e circostanze imprevedibili; e del resto quella dottrina (riferendosi all'Auletta) che richiede la colposità dell'inadempimento ammette, forse inavvedutamente, che anche il sopraggiungere di una circostanza imprevedibile può contribuire a rendere grave l'inadempimento».

(17) A. BELFIORE, *Risoluzione del contratto per inadempimento*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1989, 1323.

congiuntamente al caso fortuito, purché sia rilevante.

Inoltre, qualora si abbracci il criterio obbiettivo nella valutazione dell'inadempimento nessuna rilevanza può avere la condizione economica del creditore.

Il giudizio sulla gravità dell'inadempimento, indubbiamente, presenta una difficoltà insita nella sua stessa essenza. Infatti sembra improbabile poter ridurre «mediante definizione per intensione il margine di indeterminatezza che tale espressione intrinsecamente coltiva; è però verosimile che essa comunichi l'intenzione del legislatore di tenere, in via generale, piuttosto bassa la soglia di ingresso dell'azione di risoluzione e che, comunque, essa precluda all'interprete una delimitazione di tale soglia in guisa tale che la risoluzione finisca con l'essere una sorta di *ultimum subsidium*, cioè di rimedio straordinario, contro l'inadempimento imputabile al debitore» (18).

In riferimento alla *ratio legis* dell'istituto l'attenzione va posta sulla particolarità dell'oggetto della norma. Infatti si evidenzia come gli artt. 1453 e 1455 c.c. regolano un'astratta relazione tra il debito e il credito. Quest'ultimi, poi, sono rapporti di cui l'ordinamento non può sapere se sia o no tipicamente elevato il rischio di *eterogenesi dei fini della risoluzione* (19) ovvero, se l'interesse del creditore sia o no particolarmente protetto sul piano delle tutele soddisfattive.

Che si opti per la concezione oggettiva o soggettiva, i sostenitori dell'una e dell'altra, hanno raggiunto la convinzione, legittima, che ciò che deve essere tutelato è l'interesse del creditore (adempiente fedele); l'aspettativa che questi, in buona fede, aveva riposto nel contratto.

Ciò che, ad oggi, ancora non è chiaro è in quale misura debba essere violato l'equilibrio contrattuale perché sia legittimo il ricorso alla risoluzione. E ciò è reso ancor più complicato dal fatto, ormai unanimemente condiviso in dottrina, che non tutte le lesioni del sinallagma comportano risoluzione: né è sufficiente distinguere una violazione dell'obbligazione principale piuttosto che di altre accessorie giacché se la prima è parziale può ancora sussistere interesse da parte del creditore all'adempimento. Al contrario, se non fossero rispettate tutte le obbligazioni accessorie ma lo fosse la principale, potrebbe esser lecito domandare la risoluzione. Di guisa che non è dato trovare una definizione della gravità ontologicamente compiuta.

Illustre dottrina ha, all'uopo, posto l'accento sul giudizio del giudice che deve prendere la decisione nel senso della gravità o meno dell'inadempimento evidenziando come esso sia intrinsecamente equitativo. Ne consegue che il caso di cui trattasi, è uno di quelli in cui il diritto non risolve, proprio perché la fattispecie concreta non può essere affrontata in termini generali ed aprioristici (20).

(18) A. BELFIORE, *Risoluzione del contratto per inadempimento*, cit., 1324.

(19) Per riprendere l'espressione dell'AULETTA.

(20) A. DALMARTELLO, *Risoluzione del contratto*, in *Novissimo Dig. it.*, Torino, 1969, 133. Peraltro l'Autore esamina le due teorie sulla gravità dell'inadempimento ritenendo corretto anche l'approccio soggettivo: «si è fatta questione sul modo con cui va impostato tale problema equitativo: se in termini meramente obiettivi (avuto riguardo cioè alla sola interdipendenza funzionale tra le prestazioni e al turbamento che l'inadempimento ha cagionato all'attuazione del sinallagma o anche in termini subjetivi (avuto riguardo alla presumibile volontà delle parti). Quanto alla soluzione di questo problema metodologico, mentre la giurisprudenza non esclude la rilevanza ed attendibilità del criterio suriettivo, la dottrina si sta decisamente orientando nel senso dell'ammissibilità del solo criterio obiettivo. A mio avviso l'esclusione del criterio soggettivo non è giustificata di fronte a una norma che richiede la valutazione dell'importanza, "avuto riguardo all'interesse dell'altra", se è vero che l'interesse è per definizione un valore di carattere soggettivo di cui non si può fare un adeguato apprezzamento, se non mettendosi nei panni dell'interessato, ma soprattutto non è giustificata perché lo stesso problema metodologico è mal posto. Se è vero, infatti, che la valutazione voluta dall'art. 1455 c.c. implica un giudizio di equità, è già qui la ragione che preclude ogni costrizione del giudizio stesso entro

Ecco, dunque, che torna in aiuto la prospettiva dell'interesse del creditore. Infatti l'inadempimento relativo alle qualità della cosa o dell'opera è idoneo a provocare la risoluzione, soltanto quando la cosa o l'opera non consente al creditore di ricavarne quelle utilità che egli doveva aspettarsene: «questo elemento caratteristico dell'importanza dell'inadempimento, cioè questa capacità di lasciare insoddisfatto in tutto o in massima parte l'interesse del creditore, di guisa che la prestazione parziale o tardiva non presenta più utilità per lui, è veramente il punto sicuro verso il quale si può orientare la valutazione» (21).

A questa impostazione di base si aggiunga che lo spirare dell'interesse alla prestazione parziale o tardiva non può essere valutato estraendo concettualmente la prestazione ma, al contrario, ponendolo in raffronto con la controprestazione dovuta dall'insoddisfatto creditore. In secondo luogo e, molto importante, sempre nella prospettiva della dottrina citata è il secondo elemento secondo cui il pregiudizio subito dal creditore non deve essere facilmente riparabile. Qualora l'effetto negativo creato dal parziale adempimento sia eliminabile con lo strumento del risarcimento del danno non vi dovrebbe esser luogo per la risoluzione (22). Altra dottrina ha ritenuto questa osservazione fondamentalmente tautologica perché il creditore che agisce in risarcimento per la parte «mancante» dimostra già di non voler agire in risoluzione poiché ha ricevuto un sufficiente adempimento dalla parte retamente adempiuta (23). In realtà questa asserzione è criticabile da questa prospettiva: aver richiesto l'adempimento per la parte di prestazione inadempita (con la forma dell'esecuzione in forma specifica e/o del risarcimento del danno) e non la risoluzione non significa preclusione in un secondo momento di agire in risoluzione. Ciò è palesemente consentito dall'art. 1453 c.c. Anzi, qui si entra nella sfera più intima dell'autonomia giuridica del creditore il quale lui solo sarà legittimato ad operare la scelta. Più corretto sarebbe, invece, ritenere legittimato un creditore, che abbia scelto la via della risoluzione ed abbia proposto la relativa domanda, ad accettare un adempimento tardivo. Cosa che, come rilevato, sembra cozzare con le norme generali che regolano la risoluzione, ma che essendo consentito nei contratti di durata, già da tempo, sarebbe auspicabile una sua applicazione anche alle normali tipologie contrattuali.

Per quanto concerne l'ipotesi in cui il creditore non sia più interessato a mantenere il rapporto sinallagmatico per il ritardo del debitore, la situazione di mora può offrire informazioni preziose circa la reale gravità della specifica situazione. All'uopo sarà quanto mai opportuno tener conto del comportamento complessivo di entrambi i contraenti, dell'oggetto della prestazione e dell'importanza della posizione giuridica del creditore nei confronti dei terzi (24).

gli schemi di una, piuttosto che di un'altra impostazione metodologica, con la conseguenza che il giudice potrà - se così riterrà equo - ricorrere a considerazioni di carattere soggettivo e congetturale per risolvere la questione della scarsa o non scarsa importanza. Piuttosto è da avvertire che quest'ampia discrezionalità che la legge lascia al giudice, in linea generale (nella disciplina generale dei contratti), è sensibilmente ridotta nella disciplina particolare di taluni singoli contratti.

(21) L. MOSCO, *La risoluzione del contratto per inadempimento*, cit., 58.

(22) G.G. AULETTA, *La risoluzione per inadempimento*, cit., 421.

(23) L. MOSCO, *La risoluzione del contratto per inadempimento*, cit., 60.

(24) Per un approfondimento a partire dalle sue radici storiche dell'istituto della mora in relazione alla risoluzione del contratto si veda BENNATI, *La costituzione in mora del debitore*, Milano, 1968, 43 e ss., 62 e nota 94; PELOSI, *Mora debendi e risoluzione del contratto per inadempimento*, in *Giur. it.*, 1964, I, 1, 1223 e ss. secondo cui occorre la costituzione preventiva in mora per ottenere la risoluzione; *contra* NATOLI - BIGLIAZZI GERI, *Mora accipiendi e mora debendi*, Milano, 1975, 229 e ss.; si veda anche BIANCA, *Dell'inadempimento delle obbligazioni*, in A. SCIALOJA - G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, libro IV, *Delle obbligazioni*, Bologna - Roma, 1973, secondo cui è necessario far coincidere la fattispecie del ritardo imputabile al debitore con la mora. Egli comunque accetta la tesi secondo la quale la domanda giudiziale di risoluzione ha la valenza essa stessa di atto di costituzione in mora.

Secondo la dottrina sopra richiamata, inoltre, va dichiarata la risoluzione anche nel caso in cui la gravità del ritardo risulti accertata con specifico riferimento alla condotta del debitore posteriore alla domanda (25).

Ciò non fa che avvalorare quanto qui sostenuto e cioè che l'ordinamento non può essere insensibile alle vicende successive alla domanda di risoluzione: sia nel senso che un adempimento, comprensivo di sorte, interessi e spese processuali, da parte del debitore inadempiente e accettato dal creditore, dovrebbe comportare l'estinzione del giudizio e il proseguimento del rapporto contrattuale; sia nel caso opposto, un inadempimento inizialmente non grave che prosegua nelle more del giudizio potrebbe senz'altro diventare grave. Ma se in questo secondo caso non si desse al debitore la possibilità di adempiere per porre rimedio alla situazione, sol perché gli è stata notificata la domanda di risoluzione del contratto, ciò sarebbe profondamente ingiusto.

E lo sarebbe ancora di più se la domanda del creditore non fosse legittima. Dottrina in parte concorde con quanto detto rileva come sia stato affermato dalla giurisprudenza che il divieto di domandare l'adempimento quando è stata domandata la risoluzione non è senza eccezioni (26). In effetti un esempio chiaro potrebbe essere costituito da un inadempimento non dipendente dalla volontà del creditore; se successivamente venisse meno la causa dell'impedimento potrebbe tornare l'interesse del creditore all'esecuzione della prestazione e, ciò, senza aggravare la situazione del debitore (27).

Similmente dovrebbe consentirsi al creditore di chiedere l'adempimento quando il giudizio di risoluzione sia estinto (28). Inoltre, il nodo della questione non va ricercato solo nell'eventuale risorgere dell'interesse del creditore, quanto nella mancanza dell'interesse di colui che si è reso inadempiente ad eccepire processualmente l'improponibilità dell'azione di adempimento successiva alla domanda di risoluzione.

La preclusione, è posta a garanzia del debitore il quale si è conformato alla richiesta di risoluzione esperita dal creditore. Se, al contrario, il debitore inadempiente propone un adempimento tardivo non vi sarà alcuna illegittimità nel ritenere accettabile dal creditore e non vi sarà alcuna lesione della sua sfera giuridica.

Il ruolo dell'azione di risoluzione in tal modo, non

viene offuscato poiché successivamente ad essa sarà consentito onorare l'obbligazione solo ad un soggetto inadempiente non grave o, ai limiti della gravità, o ancora, grave che sia, purché il creditore accetti l'adempimento tardivo. Se così non fosse, nel caso che all'esito del processo venga accertata la non gravità iniziale dell'inadempimento, allora si dovrà consentire di adempiere e il rapporto non potrà che continuare come se nulla fosse accaduto. Se invece venisse accertata la gravità, allora la rigidità nel non far adempiere successivamente il debitore anche se il creditore avesse accettato un siffatto adempimento, sarebbe già di per sé poco razionale e ancor più, nelle more del processo, consentirebbe il protrarsi di una situazione di incertezza alquanto inutile (29).

La scelta, in definitiva, di accettare una prestazione dopo la domanda di risoluzione, dovrebbe essere lasciata al creditore. Ciò, si badi bene, a prescindere se questi abbia richiesto in subordine alla risoluzione, l'adempimento.

Quanto detto risulta ancora più appropriato nei contratti di durata dove vige l'esigenza di bilanciare l'interesse del creditore con quello (socialmente tipico) di non aggravare il danno nel caso in cui non sia accertato un inadempimento grave. Ed allora solamente il creditore sarà nella posizione di rifiutare la prestazione ovvero optare per un atteggiamento più prudente di rispetto del contratto sino alla decisione della vertenza (30).

Francesco Perfetti

*

(25) A. BELFIORE, *Risoluzione del contratto per inadempimento*, cit., 1325. In questo senso già l'AULETTA, *Domanda di risoluzione e domanda di adempimento e questioni sull'importanza dell'inadempimento*, cit., 483 e ss.; BENNATI, *La costituzione in mora*, cit., 64, nota 95; SMIRALDO, *Profili della risoluzione per inadempimento*, Milano, 1982, 384 e ss.; in giurisprudenza Cass. 10 marzo 1986, n. 1588, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1987, I, 37 e ss.; Cass. 11 febbraio 1987, n. 1497, in *Vita not.*, 1987, 4, I, 719; Cass. 8 marzo 1988, n. 2346; ancora A. BELFIORE, *La risoluzione del contratto per inadempimento*, cit., 1318, nota 55: «ciò che la tradizione può semmai suggerire - riferendosi agli studi del Bennati sulla relazione tra l'istituto della mora e quello della risoluzione - è non già che la domanda giudiziale sia titolo sufficiente per la risoluzione, bensì che tale domanda può, per l'appunto, avere l'effetto di porre in mora il debitore e, quindi, di condurre alla risoluzione soltanto nel caso in cui persista la situazione di inadempimento (...)».

(26) G. MIRABELLI, *Dei contratti in generale*, in *Comm. codice civile*, IV, II, Torino, 1958, 481.

(27) Cass. 9 ottobre 1952, n. 2987, in *Foro it., Rep.*, 1952, voce *Obbl. e contr.*, n. 295.

(28) Cass. 28 novembre 1953, n. 3611, in *Foro it., Rep.*, 1953, voce *Obbl. e contr.*, n. 272-273.

(29) Avverte una situazione di incertezza del rapporto contrattuale colpito da inadempienze anche il SACCO, in SACCO - DE NOVA, *Il contratto*, cit., 604: «tutta la vita del rapporto contrattuale colpito da inadempienze e da ritardi è minato da incertezze che vertono: sul grado di tolleranza dell'uno e dell'altro creditore; sull'importanza che l'uno e

l'altro creditore assegnano alla prestazione cui hanno diritto, e al termine fissato per l'adempimento; sull'interesse attuale dell'uno o dell'altro creditore a conseguire - sia pure in ritardo - la prestazione, o a conseguire invece la liberazione del vincolo contrattuale. Deve allora esistere, a carico di ogni creditore offeso, un onere di far chiarezza, di indicare i propri punti di vista e le proprie decisioni. La regola che impone l'onere deve essere vista come un principio costante e generale». Tuttavia il SACCO arriva anch'egli a ritenere impossibilitato ad adempiere il debitore successivamente alla domanda di risoluzione del creditore.

(30) Non può condividersi, pertanto, la visione espressa da alcune pronunce giurisprudenziali secondo cui il divieto di adempiere per il debitore (già da noi non condiviso) si trasforma in divieto di accettare l'adempimento da parte del creditore, sino a trovare evidenti difficoltà logiche a che il creditore possa chiedere nel medesimo giudizio risoluzione *in primis* e adempimento in subordine. Si noti invece altra giurisprudenza, come Cass. 11 maggio 1996, n. 4444, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1997, 5, I, 742, con nota di M.G. CUBEDDU, *Divieto di domanda di adempimento e interesse del creditore*, secondo cui il divieto di chiedere l'adempimento, non può essere inteso in senso assoluto, ma è operante soltanto nei limiti in cui esiste l'interesse attuale del contraente che ha chiesto la risoluzione alla cessazione del rapporto, per modo che, quando tale interesse viene meno, per essere rigettata o dichiarata inammissibile la domanda di risoluzione, la preclusione non opera, essendo cessata la ragione del divieto. Da ciò consegue che le due domande, di risoluzione e di adempimento, possono essere proposte in via subordinata, anche nello stesso giudizio».

Cass. Sez. III Pen. - 26-9-2011, n. 34752 - Squassoni, pres.; Rosi, est.; Salzano, P.M. (conf.) - Tancredi, ric. (*Conferma App. Salerno 23 settembre 2010, n. 923*)

Bellezze naturali (protezione delle) - Paesaggio - Zone sottoposte a vincolo paesaggistico - Nozione di bosco. (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181)

La nozione di bosco risulta essere di tipo naturalistico e comprende ogni terreno coperto da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, da castagneti, sughereti o da macchia mediterranea ed indipendentemente dal fatto che la zona venga riportata come tale dalla Carta tecnica regionale, atteso che ai fini della sottoposizione a vincolo paesaggistico la nozione non può essere intesa in senso riduttivo, dovendo comprendere anche le aree limitrofe (1).

(Omissis)

FATTO. - La Corte di Appello di Salerno con sentenza del 23 settembre 2009 ha confermato la sentenza del Tribunale di Vallo della Lucania del 24 novembre 2008, che aveva condannato Tancredi Antonio e Marrazzo Giovanni, per il reato di cui agli artt. 110 c.p., 181, d.lgs. n. 42 del 2004 e 734 c.p., per avere eseguito, lavori di mutamento di destinazione d'uso di un terreno nel Comune di Roccagloriosa, meglio definito catastalmente nel capo di imputazione, mediante la soppressione del soprassuolo boscato e spie-tramento, in zona sottoposta a vincolo, senza l'autorizzazione prescritta dall'art. 146 del medesimo d.lgs., fatto accertato il 30 maggio 2006.

(Omissis)

DIRITTO. - I motivi di ricorso non sono fondati.

(Omissis)

4. Prima di procedere all'esame degli altri motivi di ricorso, è bene premettere che la disciplina in tema di tutela penale dell'ambiente e del paesaggio si è sviluppata seguendo una linea coerente sin dall'emanazione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (art. 1 *sexies*) e successivamente nel d.lgs. 15 ottobre 1999, n. 490 (art. 163) e poi nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (art. 181), e con carattere di piena autonomia rispetto ai reati in materia. Nelle zone paesisticamente vincolate è inibita - in assenza dell'autorizzazione le cui procedure di rilascio sono disciplinate dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 - ogni modificazione dell'assetto del territorio, attuata sia attraverso un'opera edilizia che mediante interventi «di qualunque genere» (ad eccezione della manutenzione, ordinaria e straordinaria, del consolidamento statico o restauro conservativo, purché non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; dell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie od altre opere civili e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico; del taglio culturale, forestazione, riforestazione, opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste, purché previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia). Anche la giurisprudenza di legittimità ha individuato nel corso del tempo alcune linee guida interpretative. La posizione più rigorosa ritiene che gli illeciti previsti costituiscono reati di pericolo, che si realizzano a seguito della sottrazione delle opere al controllo preventivo delle autorità, senza che debba accertarsi se sussista un'offesa rilevante ai beni paesaggistici; secondo tale indirizzo tale offesa risulta sussistente anche quando dette autorità attestino *ex post* la compatibilità ambientale dell'intervento (fra tutte, Sez. III 8 aprile 2004, n. 16713, Di Muzio, rv. 227.965 e 17 marzo 2005, n. 10463, Di Cesare ed a., rv. 231.247). Per altro orientamento il reato paesaggistico, ritenuto concordemente quale reato di pericolo, si perfeziona quando viene messa in pericolo l'integrità paesaggistico-ambientale, ritenuta esistente quando l'agente abbia fatto un uso del bene diverso da quello cui esso è destinato od abbia posto in essere interventi idonei anche solo astrattamente a mettere in pericolo tale bene (per questa linea, tra le altre, Sez. III 29 maggio 2000, n. 6180, Faiola ed a., rv. 216.975 e 22 gennaio 2010, n. 2903, Soverini, rv. 245.908); in altre decisioni è stato affermato che il pericolo può dirsi sussistente solo quando si sia realizzata una modificazione apprezzabile dell'assetto ambientale, e quindi un'incidenza in senso fisico ed estetico, rilevante anche sotto il profilo temporale, sulle caratteristiche del luogo sottoposto alla

speciale tutela ambientale (in tal senso, Sez. III 11 maggio 2006, n. 16036, Senesi, rv. 234.329 e 14 febbraio 2005, n. 5462, Boscacci, rv. 230.845). Naturalmente la valutazione circa l'idoneità delle condotte a compromettere l'ambiente è una valutazione in fatto che risulta affidata ai giudici di merito ed è incensurabile in sede di legittimità laddove congruamente motivata.

5. Nel caso di specie, l'area in questione si trova in zona sottoposta a vincolo in quanto fa parte del Parco nazionale del Cilento e come tale rientra tra le aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, che include sia i Parchi e le Riserve nazionali o regionali (nonché i territori di protezione esterna dei parchi), che «i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227». Tale decreto legislativo, art. 2, infatti, così recita: «1. Agli effetti del presente decreto legislativo e di ogni altra normativa in vigore nel territorio della Repubblica i termini bosco, foresta e selva sono equiparati. 2. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo le Regioni stabiliscono per il territorio di loro competenza la definizione di bosco (...). 4. La definizione di cui ai commi 2 e 6 si applica ai fini dell'individuazione dei territori coperti da boschi di cui al d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 146, comma 1, lett. g) (ora sostituito dal d.lgs. n. 42 del 2004) (...). 6. Nelle more dell'emanazione delle norme regionali di cui al comma 2 e ove non diversamente già stabilito dalle Regioni stesse si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura di cui al comma 5. Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui esse sorgono devono avere estensione non inferiore ai 2.000 mq e larghezza media non inferiore a 20 m e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti. Sono altresì assimilati a bosco i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale, nonché le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2.000 mq che interrompono la continuità del bosco». Quindi il bosco risulta essere una nozione di tipo naturalistico e comprende «ogni terreno coperto da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, da castagneti, sughereti o da macchia mediterranea» ed indipendentemente dal fatto che la zona venga riportata come tale dalla Carta tecnica regionale (cfr. Sez. III 16 novembre 2006, n. 1874, Monni, rv. 235.869 e Sez. III 21 marzo 2006, n. 17060, Bagnasco, rv. 234.318), atteso che ai fini della sottoposizione a vincolo paesaggistico la nozione non può essere intesa in senso riduttivo (cfr. Sez. III 6 luglio 2007, n. 35495, Tramonti, rv. 237.386), dovendo comprendere anche le aree limitrofe (già prima della citata legge, in tal senso, si veda Sez. III 26 marzo 1997, n. 3975, Lui, rv. 208.038).

Pertanto nella zona interessata, vuoi per l'appartenenza al Parco, vuoi perché si trattava di area boschiva, era necessaria una specifica autorizzazione per il taglio culturale, la forestazione e/o riforestazione, le opere di bonifica e quant'altro, come previsto dall'art. 149, lett. c) del citato d.lgs. n. 42 del 2004, pur non essendo necessario il c.d. nulla-osta paesaggistico, mentre l'autorizzazione ottenuta non comprendeva il taglio di piante come accertato.

6. Né ha motivo di pregio che il nulla-osta di cui all'art. 13 della l. 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) non potesse essere richiesto in quanto l'Ente Parco non risultava aver approvato il proprio regolamento (motivo n. 8) posto che ciò che è stato contestato, e riconosciuto come verificato ai ricorrenti, non è il mancato rilascio del nulla-osta dell'Ente Parco, ma la mancata autorizzazione del taglio delle piante da rilasciarsi *ex art.* 146 del citato decreto legislativo, disposizione che fa riferimento all'«organo competente», richiamando le competenze regionali e la possibilità che le stesse vengano delegate anche «a Province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli Enti Parco ovvero a Comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di

funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia» (comma 4). Nel caso di specie, per l'appunto, l'amministrazione del Comune di Roccagloriosa aveva rilasciato il titolo abilitativo, che era stato ottenuto a seguito di parere favorevole della Comunità montana Lambro Mingardo (la quale aveva svolto le proprie verifiche utilizzando il tecnico Giuseppe Tierno - teste ascoltato nel dibattimento, il quale ebbe poi a verificare, a seguito di successivo controllo, che i lavori erano stati in realtà posti in essere su un'area diversa da quella oggetto dell'autorizzazione).

7. Per tutto quanto sopra detto, emerge con evidenza l'assoluta inconsistenza delle censure rivolte alla sentenza impugnata, sia con i diversi motivi di ricorso che censurano la violazione di legge per erronea interpretazione delle disposizioni contestate (artt. 181 e 734 c.p.), sia con quelli che sollevano il vizio di motivazione illogica e contraddittoria (ivi compreso il secondo motivo proposto dal Tancredi): come già evidenziato al punto 3 di questa parte motiva, la decisione ha fornito una motivazione più che corretta ed esaustiva delle ragioni che hanno condotto a dichiarare i ricorrenti responsabili dei fatti come ascritti, né questa Corte può procedere ad una diversa valutazione nel merito, sulla scorta di una rilettura degli elementi di fatto della vicenda, così specificamente riassunti dai giudici di secondo grado, i quali hanno evidenziato in maniera adeguata i profili di offensività dei lavori eseguiti, valutati idonei a compromettere l'ambiente paesaggistico ed hanno concluso per la realizzazione di una effettiva messa in pericolo del paesaggio, valutabile come tale *ex ante*, e per un effettivo pregiudizio e danno alla bellezza naturale dei luoghi.

(Omissis)

(1) LO SPARTIACQUE FRA UTILIZZAZIONE LEGNOSA DEL BOSCO E *VULNUS* AL TERRENO BOSCHIVO.

La sentenza della Corte di cassazione che andiamo a commentare, concerne una fattispecie di reato in violazione, teoricamente, e ora spieghiamo il significato di questa parola, di due diverse legislazioni di tutela. Una legislazione, relativa all'istituzione del sistema delle aree protette ossia dei Parchi e delle Riserve naturali all'interno del quale sistema si trova l'area ove si è verificato il reato, ed un'altra legislazione che, invece, tutela una serie di categorie di beni, e per quanto qui interessa, i territori boscati. Questa seconda normazione interseca, per così dire, la prima, ma in realtà si sovrappone ad essa per l'utilizzazione che ne farà il giudice. Il che può sorprendere solo alla luce di una valutazione superficiale, poiché la normazione che opera per categorie di beni produce una tutela automatica per il solo fatto della emanazione della norma medesima, mentre l'altra normazione ha bisogno, per essere effettivamente produttiva di effetti giuridici, di un atto amministrativo che le dia attuazione e precisi i termini della tutela, come il regolamento emanato dall'Ente Parco, al pari del piano di organizzazione generale del territorio, anch'esso di competenza del Parco. I due strumenti amministrativi, ai quali la legge fa rinvio, sono entrambi diretti a disciplinare le utilizzazioni dei beni ricadenti nell'area protetta.

Sia il regolamento, che il piano dell'area protetta, diven-gono elementi fondamentali di giudizio per le diverse manifestazioni di volontà dell'Autorità del Parco che dovrà necessariamente esser conforme a tali strumenti di gestione del territorio, in mancanza dei quali non è possibile quantificare i termini della violazione alla legislazione sulle aree protette e, comunque, non in relazione al reato del quale trattiamo, rimanendo il potere discrezionale privo di elementi di riferimento.

Fatto questo rilievo, va osservato che si può concordare con la decisione della Cassazione di conferma della sentenza di condanna del giudice di merito, e tuttavia non sempre ci è apparso lineare il ragionamento che conduce a tale decisione.

Si afferma nella sentenza che nella ricostruzione dei fatti svolta in maniera analitica dal giudice di primo grado mediante testimonianze e sopralluoghi comprensivi degli allegati fotografici «era emerso che i lavori svolti nell'area interessata, situata all'interno del perimetro del Parco nazionale del Cilento e del Vallo di Diano, non avevano avuto le caratteristiche di mera pulizia e decespugliamento, come era stato prescritto dalla DIA del 14 del novembre del 2005, ma erano consistiti in uno spietramento profondo della zona, nello sradicamento di alberi di alto fusto ed in lavori di movimento-terra ben diversi dallo spietramento», sicché «gli stessi erano stati tali da alterare il paesaggio e il naturale quadro della zona, deturpando la bellezza del sito». Da quanto ora riportato risulta chiaramente che l'imputato aveva correttamente presentato la dichiarazione per l'esecuzione di lavori concernenti «movimenti di terreno»; non all'Autorità del Parco come potrebbe sembrare, allorché si evidenzia che i lavori si sono svolti all'interno del perimetro del Parco nazionale del Cilento e del Vallo di Diano, bensì all'Autorità paesaggistica ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004 che ha sussunto nella categoria dei beni paesistico-ambientali le aree costituite in Parchi nazionali e regionali, nonché le Riserve naturali.

Infatti, leggendo più avanti la motivazione della sentenza, ci si rende conto come la normativa di riferimento per giudicare del compimento del reato non sia, e per la Corte d'appello e per la Corte di cassazione, la legge istitutiva dei Parchi nazionali e delle Riserve naturali, alla quale sopra abbiamo fatto cenno, ma sia invece il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che ha gravato del vincolo paesistico-ambientale i «Parchi e le Riserve nazionali e regionali nonché i territori di protezione esterna dei Parchi» oltre ad altre categorie ed aree tipologiche. Il reato quindi non è il risultato della violazione della specifica legge che disciplina le utilizzazioni nei Parchi nazionali, ma della violazione della legge che quelle aree protette fa oggetto del vincolo paesaggistico e cioè, giova sottolineare, il d.lgs. n. 42 del 2004.

Questo decreto legislativo, con le sue successive integrazioni, fa anche oggetto della sua tutela i territori boscati nel loro genere, dettando una succinta, ma significativa disciplina, mediante la quale si opera la distinzione tra ciò che deve ritenersi l'ordinaria utilizzazione del bosco e ciò che invece costituisce un *vulnus* al terreno boscato. Nel primo caso non sarà necessaria, ai fini della tutela paesaggistica, l'autorizzazione dell'Autorità competente nella materia, essendo sufficiente la sola autorizzazione forestale, coincidendo in tal caso l'interesse paesaggistico-ambientale con l'interesse forestale, nel senso che la soddisfazione di questo secondo interesse garantisce anche il primo.

In altre parole l'aspetto paesaggistico, da intendersi in senso ampio e non solo nel suo rilievo estetico, allorché si tratti di un taglio consono alla natura del bosco – taglio colturale – non ha bisogno di un'ulteriore verifica di carattere protezionistico quando si è espressa favorevolmente l'Autorità forestale.

Nel caso di specie si era verificata una trasformazione del territorio vincolato non autorizzata e comunque di maggiore estensione rispetto all'autorizzazione rilasciata. A questo punto si è verificata una infrazione alla legislazione di tutela del paesaggio-ambiente e più esattamente al disposto dell'art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 che prevede la necessità dell'autorizzazione dell'Autorità competente in materia di bellezze naturali, o meglio di protezione del paesaggio-ambiente, laddove si verifichi un mutamento di destinazione del terreno vincolato ovvero un danno permanente «allo stato dei luoghi», nel caso di specie, alla superficie silvana. Alla previsione della sanzione disciplinata dal d.lgs. n. 42 del 2004, nella quale è incorso il ricorrente, ha fatto da *pendant* la previsione dell'art. 734 del codice penale che disciplina il reato di distruzione o alterazione delle bellezze naturali quale risultato

della ricognizione svolta in modo puntuale sul territorio e conclusasi con l'imposizione del vincolo sui beni meritevoli di tutela in virtù della loro peculiare bellezza paesaggistica (l. 27 giugno 1939, n. 1497).

È opportuno ricordare che l'elenco dei beni evidenziato dall'art. 142 del decreto del 2004 riproduce la classificazione delle aree tipologiche e sistemi ecologici costituiti in bellezze naturali dall'iniziale l. 8 agosto 1985, n. 431 di conversione in legge, con profonde modificazioni, del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale con la quale si è massicciamente mutato il precedente sistema di individuazione dei beni protetti, che riposava sulla l. 29 giugno 1939, n. 1497. Trasmessa la classificazione nel successivo d.lgs. 15 ottobre 1999, n. 490 oggi la si rinviene nel vigente d.lgs. n. 42 del 2004 e comprende tra i diversi beni protetti, oltre alle aree costituite in Parchi e Riserve nazionali e regionali, di cui abbiamo già detto, anche, i territori boscati nella loro generalità.

Di qui la competenza dell'Autorità paesaggistica espressa dall'Ente delegatario della funzione, concernente un terreno sul quale insistono alberi di alto fusto, ma a giudizio del ricorrente non abbastanza esteso, tale terreno boschivo, per esser considerato bosco ai sensi della disciplina giuridica forestale, tanto dello Stato, e allo stesso modo, della Regione Campania, e conseguentemente area protetta ai sensi del Codice del paesaggio. Sul punto la sentenza in commento non dà soddisfazione al ricorrente, anzi afferma l'irrelevanza della Carta tecnica della Regione. E però il rilievo non è di poco conto poiché il bene che viene sottoposto al vincolo lo è per il solo fatto della sua esistenza e non per essere rilevante sotto il profilo della bellezza naturale e neppure del sito sul quale insiste. Se poi ricorressero queste circostanze ciò non avrebbe alcun rilievo riguardo alla consumazione del reato poiché al ricorrente non si muove l'accusa di aver violato la legge relativa alle aree protette, quanto, invece, di avere violato le prescrizioni della normativa posta a tutela del paesaggio-ambiente laddove tutela la categoria dei territori boscati, e in tal modo provocando un danno permanente a beni che il d.lgs. n. 42 del 2004 intende conservare nella loro integrità fisica, pur facendo salva la possibilità di un mutamento di destinazione qualora esso sia autorizzato dalla Autorità competente.

La sentenza in commento sottolinea, invece, come l'intervento che ha provocato un danno al bene protetto si sia verificato all'interno del perimetro di un Parco nazionale.

Il che è indubitabile, e tuttavia il reato trova origine nel mancato rispetto delle disposizioni di natura forestale con conseguente dissodamento del terreno sul quale insistevano degli alberi d'alto fusto, determinando un danno permanente al bosco e conseguentemente andando a violare l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004. Violazione che si è verificata per la mancata richiesta di autorizzazione all'Autorità paesaggistica che avrebbe potuto, almeno in teoria, rendere possibile siffatto intervento antropico.

La sentenza si diffonde inoltre sul significato di reato di pericolo che la giurisprudenza prevalente della Cassazione ha inteso attribuire, pur con diverse sfumature, al reato conseguente alla violazione dell'art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Difficile per noi considerarlo tale dal momento che la legge non prescinde dall'evento del danno. Si pensi che anche il taglio degli alberi allorché si tratti del bosco ceduo può non costituire la fattispecie del danno permanente poiché si deve tener conto che il bosco ceduo sottoposto al taglio si ricostituisce naturalmente mediante l'emissione dei polloni. Ben diverso è il caso della sua soppressione in conseguenza del dissodamento del terreno con la finalità di dare attuazione ad una diversa destinazione. In questo secondo caso, diversamente dal primo, si verifica un danno permanente al bene protetto bosco.

Alberto Abrami

Cass. Sez. III Pen. - 24-2-2011, n. 7127 - Lombardi, pres.; Sarno, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Formica, ric. (*Conferma Trib. lib. Brindisi 22 gennaio 2010, n. 123/2009, ord.*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Illecita gestione di discarica - Smaltimento di rifiuti pericolosi o tossici differenti da quelli autorizzati - Sequestro - Titolarità dell'azienda e provvedimenti cautelari.

Non può essere di ostacolo al sequestro preventivo il fatto che, in conseguenza del trasferimento ad altra società dell'azienda, l'amministratore unico sia persona diversa dall'indagato e a sua volta non sottoposto ad indagini. E ciò in quanto trattandosi di provvedimenti cautelari reali il fumus delicti non deve essere necessariamente riferito al soggetto nei cui confronti il provvedimento viene adottato, ma questo ben può essere emesso nei confronti di terzi estranei prevalendo le più generali esigenze di giustizia e di tutela della collettività (1).

(Omissis)

Il ricorso è infondato e va, pertanto, rigettato.

Occorre in premessa ricordare che, a prescindere dalla questione della confiscabilità non può essere di ostacolo al sequestro preventivo, come già affermato da questa Corte, il fatto che, in conseguenza del trasferimento ad altra società dell'azienda, l'amministratore unico sia persona diversa dall'indagato e a sua volta non sottoposto ad indagini, e ciò in quanto trattandosi di provvedimenti cautelari reali il *fumus delicti* non deve essere necessariamente riferito al soggetto nei cui confronti il provvedimento viene adottato, ma questo ben può essere emesso nei confronti di terzi estranei prevalendo le più generali esigenze di giustizia e di tutela della collettività.

Il problema diviene allora quello di verificare se la cessazione dalla carica di amministratore del sig. Fiorito abbia comportato il venir meno del *periculum* nella gestione del bene.

Con valutazione di merito esente da rilievi in questa sede in quanto correttamente argomentata il Tribunale non ritiene appagante il solo dato formale dell'avvicendamento nella carica di amministratore della società evidenziando per un verso che la società risultava interessata alla gestione della discarica anche nelle sue altre componenti, e che, in nessun caso possono ritenersi recisi i collegamenti tra il Fiorito e la società stessa in assenza di notizie in ordine alle persone subentranti nella gestione.

Correttamente si ritengono sussistere, pertanto, i presupposti di cui all'art. 321 del codice di rito. Il che giustifica di per sé il rigetto del ricorso.

(Omissis)

(1) SEQUESTRO PREVENTIVO E TITOLARITÀ DELL'AZIENDA DI SMALTIMENTO DI RIFIUTI SPECIALI PERICOLOSI.

La vicenda sottoposta all'attenzione della Suprema Corte presenta interessanti risvolti problematici.

L'azienda individuale che svolge attività di gestione non autorizzata di rifiuti speciali pericolosi, può incorrere in un legittimo sequestro preventivo, qualora anche in conseguenza del trasferimento ad altra società dell'azienda stessa, vi sia una contiguità tra le due società tale da far ragionevolmente ritenere che le stesse persone fisiche possano utilizzare la medesima struttura per il perseguimento dei medesimi illeciti fini, indipendentemente dall'assetto formale della compagine societaria. La misura cautelare reale del sequestro preventivo evidenzia, però, un ulteriore aspetto problematico che si iscrive nel peculiare contesto dei rapporti tra responsabilità del singolo, persona fisica, e responsabilità dell'ente. È pur vero che, ai sensi dell'art. 1 c.p. e dell'art. 27 della Costituzione, la responsabilità penale è personale, ed è quindi sempre alle persone che occorre fare riferimento anche quando queste operano attraverso lo schermo degli organi statuari di una società; è anche vero che con il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 è stata introdotta nel nostro ordinamento la responsabilità amministrativa degli enti forniti di responsabilità giuridica, delle società e delle associa-

zioni prive di personalità giuridica, per cui appare opportuno evidenziare, sia pure per sommi capi, i profili del rapporto tra responsabilità della persona fisica e responsabilità dell'ente.

Tale responsabilità si configura allorché soggetti che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché persone che esercitano anche di fatto, la gestione ed il controllo dello stesso, ovvero le persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti in posizione apicale compiano nell'interesse o a vantaggio dell'ente medesimo taluno dei reati indicati nel decreto legislativo stesso. In altri termini, affinché possa configurarsi una responsabilità in capo alla persona giuridica è condizione necessaria, ancorché non sufficiente, la realizzazione da parte di un soggetto – persona fisica – di uno dei reati espressamente indicati nel provvedimento *de quo* (1).

Secondo quanto affermato dalla Corte di cassazione con la sentenza in epigrafe, che ribadisce un pregresso orientamento, la presenza degli stessi soggetti in ruoli diversi negli organi sociali di due società, i legami tra loro o le modalità del trasferimento dei beni dalla prima alla seconda, possono costituire elementi da cui trarre legittimamente la convinzione della sostanziale continuità societaria, per cui non può essere di ostacolo al sequestro preventivo il fatto che, in conseguenza del trasferimento ad altra società dell'azienda, l'amministratore unico sia persona diversa dall'indagato e a sua volta non sottoposto ad indagini, poiché trattandosi di provvedimenti cautelari reali, il *fumus delicti* non deve essere necessariamente riferito al soggetto nei cui confronti il provvedimento viene adottato, ma questo ben può essere emesso nei confronti di terzi estranei prevalendo le più generali esigenze di giustizia e di tutela della collettività (2).

In punto di fatto, era accaduto che il ricorrente, quale componente, al tempo, del consiglio di amministrazione della società, nei cui confronti era stato disposto il sequestro preventivo dell'impianto, in quanto ivi sarebbero state smaltite tipologie di rifiuti pericolosi o tossici diversi da quelli oggetto di autorizzazione, unico indagato e facente parte dei vertici della compagine societaria, aveva cessato il rapporto con la società, non svolgendo alcuna attività sia pure potenzialmente inerente alla discarica in oggetto. Per tale ragione era stata formulata istanza di revoca del sequestro, ritenendosi cessata ogni esigenza di tipo cautelare.

Sia il G.I.P., che il Tribunale del riesame pronunciatisi poi sull'appello, a prescindere dalla questione del sequestro preventivo finalizzato alla confiscabilità dell'area, avevano rigettato il gravame ritenendo che la sola sostituzione degli organi rappresentativi e amministrativi dell'ente con l'esclusione delle persone che erano risultate direttamente coinvolte nei fatti, non era sufficiente a far ritenere definitivamente interrotto il collegamento tra la persona giuridica e le condotte del reato da accertare; inoltre, la cessione delle quote da parte del ricorrente non era stata ritenuta determinante, in quanto la partecipazione risultava trasferita a persone giuridiche di cui era ignota la composizione dell'amministrazione, e che il sequestro si rendeva comunque necessario per verificare lo stato, il livello di inquinamento e la necessità di bonifica dell'impianto. All'uopo il Tribunale aveva provveduto alla nomina di un amministratore giudiziario per assicurare l'adempimento degli incombeni di gestione e di manutenzione dell'impianto.

La Corte di cassazione ha così mostrato di accogliere l'argomentazione secondo cui il *fumus delicti* non deve essere necessariamente riferito al soggetto nei cui confronti viene adottato il sequestro, ma questo può essere disposto anche nei confronti di terzi estranei prevalendo le più generali esigenze di giustizia e di tutela della collettività.

Quanto al *periculum in mora*, oggetto del sequestro preventivo ben può essere la discarica di proprietà dell'istante, apparendo del tutto logiche e razionali le considerazioni secondo cui l'avvicendamento nella carica di amministratore, non seguita dalla indicazione delle persone subentranti nella gestione, faceva presumere il carattere continuativo e sistematico della compagine societaria, e quindi l'utilizzazione a fini illeciti della stessa struttura societaria, indipendentemente dalla sua compagine. Qualora, dunque, l'impianto sequestrato fosse stato rimesso nella libera disponibilità dell'avente diritto, all'interno di esso potevano essere commesse nuove violazioni della normativa in materia di rifiuti. Come, infatti, ha avuto occasione di ricordare la Suprema Corte (3), il sequestro preventivo realizza un'esigenza di tutela della collettività con riferimento al protrarsi dell'azione criminosa e dei suoi effetti, essendo volto ad interrompere l'*iter* criminoso od anche ad impedire la commissione di nuovi reati. Questo è, nella sostanza, anche quanto affermato in una recente pronuncia del Supremo Collegio (4), in cui veniva ritenuto legittimo il sequestro di una intera azienda allorché vi fossero indizi che anche taluno soltanto dei beni aziendali fosse – proprio per la sua collocazione strumentale – in qualche modo utilizzato per la commissione del reato (traffico illegale di rifiuti) a nulla rilevando che l'azienda in questione svolgesse anche normali attività di impresa.

Quanto al *periculum in mora*, anche in questo caso si era ritenuto che oggetto del sequestro preventivo potesse essere qualsiasi bene, anche appartenente eventualmente a persona estranea al reato, purché esso fosse, pure indirettamente, collegato al reato medesimo, e, ove lasciato in libera disponibilità, idoneo a costituire pericolo di aggravamento o protrazione delle conseguenze dell'illecito ovvero di agevolazione della commissione di ulteriori fatti penalmente rilevanti.

Nel caso di specie, pur in assenza di qualsiasi riferimento alla responsabilità della società (s.r.l.) di cui il ricorrente era amministratore unico, nonché di una presa di posizione netta in ordine alla confisca (5), strumento centrale nella lotta alla criminalità economica in ragione della sua efficacia, occorre rilevare come sia importante comprendere, con particolare riguardo al sequestro preventivo, se tale istituto possa atteggiarsi nel procedimento a carico degli enti allo stesso modo o diversamente dal procedimento avente ad oggetto la penale responsabilità di una persona fisica. Dalla natura meramente sanzionatoria della confisca di cui al d.lgs. n. 231/2001 – diversamente da quella che legittima l'applicazione dell'art. 321 c.p.p. avente natura di misura di sicurezza – derivano importanti conseguenze sul piano dei criteri da seguire nel procedimento a carico degli enti per la legittima adozione del sequestro preventivo.

Se la confisca risulta obbligatoria in caso di condanna, se dunque il sequestro preventivo è volto a consentire una futura confisca che risulta legata ad un accertamento sulla responsabilità dell'ente per un illecito dipendente da reato, non appare ragionevole prescindere dal *fumus*, che deve riferirsi non solo al reato presupposto, commesso dalla persona fisica, ma anche all'intera fattispecie illecita che da esso dipende: occorre cioè

(1) V. ALESSANDRI, *Riflessioni penalistiche sulla nuova disciplina*, in AA.Vv., *La responsabilità amministrativa degli enti*, Milano, 2002, 40.

(2) Cass. Sez. II Pen. 16 maggio 1995, n. 2038, P.M. in proc. Polichetti, rv. 201.658. Nello stesso senso si v.: Cass. Sez. I Pen. 30 gennaio 1994, n. 5637, Cecolini, rv. 200.217; Cass. Sez. Un. Pen. 3 dicembre 1994, n. 9, Comit Leasign S.p.A., rv. 199.174, in *Foro it.*, 1995, 5, II, 288; Cass. Sez. I Pen. 23 agosto 1994, n. 1953, Grazioso, rv. 198.922; Cass. Sez. VI Pen. 22 aprile 1994, n. 668, Gentilini, rv. 198.478.

(3) V. Cass. Sez. I Pen. 30 gennaio 1994, n. 5637, cit.

(4) V. Cass. Sez. III Pen. 11 febbraio 2008, n. 6444, Donvito, rv. 238.819, in *Ambiente & Sviluppo*, 2008, 6.

(5) In generale sulla confisca si rimanda a ALESSANDRI, voce *Confisca nel diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, III, Torino, 1989, 39 e ss.; FURFARO, voce *Confisca*, *ivi*, *Aggiornamento*, I, Torino, 2005, 204. Sulla confisca nel d.lgs. n. 231/2001 si veda: FOLLA, *Le sanzioni pecuniarie*, in AA.Vv., *La responsabilità amministrativa degli enti*, Milano, 2002, 108 e ss.; EPIDENDIO, *Il sistema sanzionatorio e cautelare*, in EPIDENDIO - BASSI, *Enti e responsabilità da reato*, Milano, 2006, 301 e ss.

un vaglio positivo anche circa l'interesse o il vantaggio che l'ente ha tratto dal reato.

Certo, dalla sentenza che qui si commenta, non è chiaro se anche la società del ricorrente possa essere considerata beneficiaria dell'illecita gestione dei rifiuti, e, dunque, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, persona non estranea al reato, per cui il provvedimento di sequestro preventivo avrebbe dovuto essere disposto anche nei confronti dell'ente.

Diversa dalla posizione sin qui esaminata, è l'ipotesi di trasferimento, anche se temporaneo, di attività dell'impresa a terzi estranei all'organizzazione aziendale. In questo caso, poiché in conseguenza dell'atto di cessione non sussiste più alcun collegamento tra l'imprenditore e l'esercizio dell'attività ceduta, anche nel caso di reato proprio dell'imprenditore, il trasferimento della responsabilità a carico del terzo è pieno e il cessionario risponde in via esclusiva dei reati commessi nell'ambito dell'attività da lui svolta. Un tale effetto ovviamente non si verifica se la legge o l'atto amministrativo che consente l'esercizio dell'attività (autorizzazione, concessione), esclude la cessione o il trasferimento dell'obbligo imposto dal precetto penale ovvero impone a carico del cedente un obbligo di vigilanza sull'attività del cessionario. Parimenti è da escludere il trasferimento della responsabilità se la legge o l'atto amministrativo o il contratto di cessione prevede che rimanga a carico del cedente l'obbligo di rispettare il precetto penale la cui violazione costituisce reato.

Il problema della responsabilità del titolare dell'impresa diventa più complesso nel caso in cui egli abbia operato una delega di funzioni.

Nell'ambito dell'azienda, soprattutto se di notevoli dimensioni, è frequente che il titolare (o amministratore) attribuisca le sue funzioni a personale dipendente, per cui si pone il problema di stabilire se e con quali limiti la delega conferita comporta il trasferimento della responsabilità penale con efficacia liberatoria per l'imprenditore, ovvero se in capo a questi permanga l'obbligo di vigilare sull'operato del delegato e di impedire il verificarsi dell'illecito. La particolarità dell'istituto è data dalla mancanza di una specifica previsione normativa e dalla rilevanza che esso assume con riferimento alle attività delle imprese, specie, come detto, se di notevoli dimensioni. Sebbene si rinvenga una copiosa giurisprudenza in materia di delega di funzioni e tutela penale dell'ambiente con riferimento alle attività di impresa, va comunque ricordato che sull'applicabilità di tale strumento vi sono decisioni non solo in tema di normativa antinfortunistica che ne ha costituito il vero banco di prova, ma anche in materia di sanzioni amministrative (6), disciplina degli alimenti (7). In materia di tutela delle acque dall'inquinamento (8), e più in generale di tutela dell'ambiente, si registra una tendenza orientata a fissare la responsabilità verso l'alto, con attribuzione al titolare dell'impresa di un dovere di vigilanza sul personale dipendente, la quale sembra dettata dalla comprensibile esigenza di evitare forme di deresponsabilizzazione dell'imprenditore. Ora, poiché non è consentito che la responsabilità di un soggetto sia affermata oltre i limiti che sono imposti dal vigente sistema penale, è sempre doveroso precisare, alla luce dei principi che informano la responsabilità penale, in quali casi la delega abbia efficacia liberatoria per l'imprenditore, ovvero lasci sussistere a suo carico un dovere di garanzia e, quindi, l'obbligo di impedire la commissione del reato.

Queste osservazioni non sono certo idonee ad affrontare temi così complessi, come quello del ruolo e della natura delle responsabilità degli enti, o quello della delega di funzioni, ma intendono soltanto segnalare alcuni aspetti problematici che la pronuncia in rassegna presenta.

Alessandra Coviello

(6) Si v. Cass. Sez. II Civ. 22 giugno 2006, n. 14441, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 6.

(7) V. Cass. Sez. III Pen. 4 aprile 2006, n. 11909, Mastromartino, rv. 233.566, in *Cass. pen.*, 2007, 7-8, 2964.

(8) V. Cass. Sez. III Pen. 3 maggio 1996, n. 4422, Altea, rv. 204.884, in *Cass. pen.*, 1999, 2652.

Cons. Stato, Sez. VI - 23-2-2012, n. 1012 - Severini, pres.; De Michele, est. - Autorità garante della concorrenza e del mercato (Avv. gen. Stato) c. Carapelli Firenze S.p.A. (avv.ti Morbidelli e Donati).

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Olio extra vergine di oliva Carapelli - Pubblicità ingannevole.

Non costituisce pratica commerciale ingannevole l'utilizzazione nell'etichettatura di confezione di oli extra vergini di oliva, di un'indicazione geografica coincidente con marchio registrato, che induca i consumatori ad associare il prodotto ad una rinomata località di origine senza che le olive da cui sia ottenuto abbiano tale localizzata provenienza (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - La questione sottoposta all'esame del Collegio con l'appello dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) avverso la sentenza del Tribunale amministrativo del Lazio, Sez. I 21 marzo 2007, n. 2484, è quella del carattere *ingannevole*, o meno, dell'etichetta delle confezioni di olio vergine di oliva Carapelli, sanzionata il 18 dicembre 1997 dalla stessa AGCM perché concepita con caratteristiche tali (indicazione «Carapelli Firenze», posta sull'etichetta) da indurre nel consumatore l'inesatta convinzione che il prodotto fosse realizzato con pregiate olive toscane, anziché - come in concreto poi verificato - con olive provenienti da diverse zone italiane o da altri paesi del Mediterraneo.

Con la detta sentenza (che non risulta notificata) il ricorso proposto dalla Carapelli Firenze S.p.A. contro l'atto sanzionatorio e inibitorio è stato accolto sotto il profilo dell'eccesso di potere per difetto di motivazione ed illogicità manifesta, contenendo l'etichetta contestata solo la denominazione e la sede della ditta produttrice, la specificazione del prodotto (olio extra vergine di oliva) e la denominazione specifica attribuita al prodotto («Frant'olio», commercializzato nel 1997), senza alcun riferimento al luogo di provenienza delle olive. Il supposto convincimento del consumatore, di trovarsi in presenza di un olio proveniente da olive toscane, era dunque un «assunto sostanzialmente indimostrato».

In sede di appello (n. 6613/07, notificato il 19 luglio 2007 e depositato il 3 agosto 2007), l'AGCM ha sottolineato invece che l'indicazione «Firenze», posta sull'etichetta, lascia intendere che l'olio in questione è «interamente prodotto con materie prime raccolte in Toscana», ovvero in una delle zone «più rinomate per la qualità degli oli d'oliva». L'istruttoria, invece, aveva dimostrato come le olive lavorate provenissero prevalentemente dalla Puglia, dalla Grecia e dalla Spagna. Il consumatore, pertanto, avrebbe potuto essere orientato nelle proprie scelte in base al «distorto convincimento suscitato da quanto riportato nell'etichetta», in assenza di ulteriori informazioni da cui potesse evincersi che l'olio contenuto nella confezione non fosse di provenienza toscana. Pur non contenendo informazioni non veritiere, pertanto, il messaggio era idoneo a trarre in inganno i destinatari riguardo all'origine ed alle caratteristiche del prodotto, con conseguente legittimità della sanzione irrogata.

Il Collegio non condivide questi argomenti.

Correttamente, infatti, la società appellata ha evidenziato come la dicitura «Carapelli Firenze», riportata sull'etichetta del prodotto commerciale, coincideva con il marchio registrato della produttrice, nonché con la denominazione della medesima, con conseguente carattere dubbio della stessa natura pubblicitaria del messaggio sanzionato. L'Autorità, pertanto, avrebbe dovuto farsi carico di ulteriori indagini prima di ravvisare non solo l'*ingannevolezza*, ma lo stesso carattere *pubblicitario* di un'indicazione come quella di cui trattasi.

Si deve piuttosto osservare che - a parte ogni questione, qui non rilevante, sulla disciplina delle *denominazioni di origine* - la società interessata aveva in linea di principio il diritto di avvalersi del suo marchio (cioè di un suo segno distintivo) registrato, quand'anche recante un'indicazione geografica (peraltro pertinente alla sua localizzazione) come «Firenze».

La circostanza poi che questo uso fornisse ai consumatori elementi atti a renderli edotti di una provenienza geografica della merce non concerneva evidentemente, allo stato della normativa del tempo, la materia prima (le olive), bensì il prodotto finale

medesimo (l'olio extra vergine, la cui trattazione, imbottigliamento e commercializzazione presso l'azienda evidentemente non era ingannevole) e riguardava un produttore noto, la cui affidabilità si riferiva alla dichiarata lunga esperienza nel settore (esperienza che il marchio fa risalente al 1893). Il riferimento indotto dalla parola «Firenze» ad una zona rinomata per la produzione di olio, in cui lo stesso produttore aveva sede, è circostanza che non necessariamente si riferisce - in quel quadro normativo - alla coltivazione delle olive.

Quanto sopra non esclude che anche il marchio possa avere valenza pubblicitaria, tenuto conto dell'ampiezza della nozione, ai sensi della normativa applicabile ai fatti di cui è causa [art. 2, d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, secondo cui si intende per pubblicità «qualsiasi messaggio (...) che sia diffuso, in qualsiasi modo, nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere la vendita»]. Appare però più arduo individuare - in rapporto alla riproduzione di un marchio registrato - il carattere di pubblicità ingannevole, come definita dalla disposizione, ovvero come messaggio che «in qualunque modo, compresa la sua presentazione, induca in errore o possa indurre in errore le persone fisiche o giuridiche a cui è rivolta o che raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento economico».

La normativa in questione - non sostanzialmente dissimile, per quanto qui interessa, da quella successivamente introdotta dal Codice del consumo (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206) - deve infatti ritenersi riferita ad un consumatore medio, in grado di distinguere il marchio di fabbrica (Carapelli - Firenze), peraltro graficamente separato dal resto dell'etichetta, dalle altre informazioni che nell'etichetta stessa si limitavano a garantire un certo livello di qualità, senza alcun riferimento alla zona di produzione delle materie prime impiegate.

Vale comunque rimarcare - ove mai si volesse porre, anziché la questione dell'ingannevolezza del messaggio che si immagina contenuto nella denominazione etichettata, la diversa questione della c.d. tracciabilità dei prodotti agroalimentari e della più adeguata informazione del consumatore in ordine a storia, origine e caratteristiche del prodotto - che all'epoca (ormai molto risalente) dei fatti e dell'atto sanzionatorio impugnato non era ancora in vigore l'attuale disciplina, derivante dai regolamenti (CE) nn. 1019/2002 e 182/2009 sulla commercializzazione dell'olio d'oliva, né il conseguente e attuativo d.m. 10 novembre 2009, n. 8077 [Disposizioni nazionali relative alle norme di commercializzazione dell'olio di oliva di cui al regolamento (CE) n. 182 della Commissione del 6 marzo 2009 che modifica il regolamento (CE) n. 1019/2002] che impone di indicare in etichetta l'origine delle olive impiegate per produrre olio extra vergine di oliva. Del resto, la stessa Carapelli afferma incidentalmente di avere poi rispettato questa sopravvenuta normativa, inserendo nei suoi prodotti le indicazioni sull'area di provenienza delle olive.

Indipendentemente dunque dalla riconducibilità del caso in esame, che è del 1997, a quelle sopravvenute disposizioni, *ratione temporis* qui non rilevanti, vale anche considerare che nella specie, sul retro della confezione si indicava con evidenza come il prodotto fosse ottenuto con «oli extra vergini di oliva comunitari», confezionati e garantiti dalla Carapelli sul piano della qualità, in quanto ottenuti «direttamente dalle olive e unicamente mediante procedimenti meccanici».

Non sembra inutile sottolineare, peraltro, come nella gamma di prodotti allora offerti al mercato dalla medesima società risultasse anche l'olio d'oliva denominato *Ligustro*, del quale invece si forniva l'indicazione geografica protetta come olio *toscano*: il che pare confermare la presenza, in capo all'impresa sanzionata, di pratiche commerciali non finalizzate a trarre in inganno il consumatore.

Per le ragioni esposte, il Collegio ritiene che l'appello debba essere respinto.

(Omissis)

(1) La decisione è pubblicata in questa Riv., 2001, 396, con nota di ALBISINNI F., *Anche per il Consiglio di Stato l'origine dell'olio è quella delle olive*.

(1) LA LOGICA DEL PRECEDENTE, L'ARBITRIO DEL GIUDICE E L'INGANNO DEL CONSUMATORE: ANCORA SULL'ORIGINE DELL'OLIO E DELLE OLIVE.

Dalla lettura della decisione in esame emerge il più totale disagio nei confronti di un *judicial review* dal risultato apparentemente scontato. L'analisi dei precedenti in materia rendeva, infatti, prevedibile l'esito della controversia, nel senso di ammettere la decettività del marchio che include una indicazione geografica idonea a confondere il consumatore sulla vera origine dell'olio, mentre il giudice amministrativo, nella sua attività conoscitiva e decisionale, si è considerato libero e sciolto da qualsiasi coerenza con la rappresentazione razionale e conosciuta dei fatti riconducibili ad altre identiche e peculiari vicende.

La ricerca dell'insieme dei precedenti costituisce, del resto, una sorta di *guard rail* la cui lettura rischia, altrimenti, di svilupparsi in tutte le direzioni, permettendo al giudice di sottrarsi dal soggettivismo e dall'arbitrio. E l'assenza di contraddizioni è la premessa fondativa di ogni decisione logicamente argomentata che non voglia sottoporre a riesame critico il quadro delle prescrizioni già verificate tramite precedenti test.

Nella fattispecie, è mancato, infatti, un attento vaglio delle ragioni addotte dall'autorità ricorrente per reputare la soluzione della ingannevole rappresentazione del messaggio pubblicitario non adeguata alla garanzia, da un lato, che la concorrenza nel settore degli oli vergini si svolga in modo leale e, dall'altro lato, che sia assicurata la trasparenza della comunicazione in vista di scelte responsabili dei consumatori.

A far tempo dalla decisione del Consiglio di Stato, Sez. VI 6 marzo 2001, n. 1254 (1) costituisce, infatti, un principio non controverso quello per il quale l'origine geografica dell'olio sia quella delle olive, sì che anche la registrazione di un marchio non possa escludere la valutazione di ingannevolezza in relazione all'uso, nell'etichettatura e nella pubblicità, del riferimento ad una diversa provenienza. Tale sentenza, riguardante l'etichetta di un olio che associava al marchio l'indicazione della sede in corrispondenza ad una nota località produttiva (*Olio Carli - Oneglia*), ha attribuito, in particolare, una sicura rilevanza alla localizzata provenienza geografica del prodotto, in quanto capace di influenzare le decisioni di acquisto del consumatore e ha permesso di riconoscere la decadenza del marchio divenuto, nel corso della sua utilizzazione, idoneo ad ingannare il pubblico in assenza dell'impiego di olive provenienti dalla zona richiamata.

In buona sostanza, come la dottrina più attenta ha subito messo in evidenza, il giudice amministrativo di appello: «in ragione del valore preminente attribuito ai canoni di non ingannevolezza del messaggio e di consapevolezza della scelta, ha affermato a chiare lettere un canone di sottordinazione delle finalità di difesa dell'appartenenza e della proprietà industriale, sin qui largamente considerate come connotanti in via quasi esclusiva la disciplina dei marchi, rispetto a finalità di tutela del consumatore che tradizionalmente venivano riferite alla disciplina delle etichette e della pubblicità piuttosto che a quella del marchio di impresa» (2).

Il corollario che il processo amministrativo descritto potesse venire in evidenza come una *linea guida*, al di là della vicenda puntuale e singolare, per la capacità di «ricostruzione di un sistema di regole generali, che colloca e rilegge plurimi dettati di rango legislativo, orientando la scelta

(2) COSÌ ALBISINNI F., *Dall'etichetta al marchio: origine degli alimenti ed origine della materia prima in un caso di diritto industriale*, in questa Riv., 2005, 626.

fra interessi protetti» (3) declina, tuttavia, con il disposto della decisione in esame, lasciando desolati per i margini di elasticità e indeterminazione che emergono da una discrezionalità ricostruttiva concepita come assoluta e incondizionata oltre a mostrarsi del tutto inappaganti sul piano della domanda sociale di legalità sostanziale e di effettiva garanzia degli interessi in gioco.

Al di là di ogni ragionevole ampiezza che possa riconoscersi alla *creatività* della giurisprudenza viene, in realtà, omesso – come già sottolineato – ogni confronto con gli elementi di giuridica rilevanza forniti dalla precedente elaborazione, via via, sedimentata attraverso successive conferme di Tribunali amministrativi (4) ed ordinari (5) e, perfino, del giudice penale (6): elementi con i quali il Collegio giudicante avrebbe dovuto fare i conti, giustificando, in termini di non arbitrarietà, le sue opzioni.

Se è vero che uno dei più importanti fattori di stabilità o, con più precisione, di *durata del senso del diritto* è il sistema del precedente giudiziale (7), si può, per ciò, convenire come la decisione in epigrafe ne demolisca il rilievo preminente nella disciplina sulla presentazione degli oli vergini.

In realtà, possiamo credere che il giudice non abbia né pure coltivato l'interesse all'esame della remota delibera dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (8) là dove suggerisce che questa «avrebbe dovuto farsi carico di ulteriori indagini prima di ravvisare non solo l'*ingannevolezza*, ma lo stesso carattere pubblicitario di un'indicazione come quella di cui trattasi». Un messaggio, appunto, consistente nell'etichetta delle confezioni di *Olio extra vergine di oliva CARAPPELLI - Firenze* che risulta amplificato nella cornice di un filmato ambientato nella città: «Le protagoniste sono due ragazze dell'estremo oriente che si trovano in evidente imbarazzo per non riuscire a comprendere la lingua italiana. Costoro vengono invitate a pranzo da un venditore di *souvenir* e dalla sua mamma. Una delle ospiti, dopo aver assaggiato l'olio extra vergine d'oliva Il Frant'Olio Carapelli, la cui bottiglia è in evidenza sulla tavola, inizia miracolosamente a parlare fiorentino declamando: «Firenze la culla del rinascimento – fra colline e casolari qui c'è un olio senza pari». Una voce fuori campo aggiunge: «L'olio extra vergine Carapelli ha un accento inconfondibile». La mamma commenta con tono soddisfatto «da noi si parla come si mangia» mentre la voce fuori campo conclude: «E si sente».

Nella decisione si fa, invero, riferimento all'espedito del consumatore medio, quasi per togliersi dall'impaccio di scoprire e prendere in esame le specifiche vicende ed emozioni coinvolgenti persone individuate ed i loro concreti interessi implicati nella condotta di acquisto. In assenza di uno specifico avvertimento circa la diversa provenienza dell'olio, il giudice amministrativo (9) aveva, per altro, già provveduto a porre in rilievo come non sia possibile «configurare in astratto (...) un tipo di consumatore di livello medio, al di sotto del quale la tutela debba considerarsi inoperante, in quanto si sconfinerebbe

nella credulità, dovendosi, invece, procedere, caso per caso, all'individuazione della categoria di consumatori suscettibile di essere fuorviata dal messaggio pubblicitario, in relazione allo specifico prodotto», con la conseguenza – riferibile perfettamente al caso di specie – che «non significa considerare ingannevole un messaggio in relazione a ciò che non dice, anziché per il suo contenuto oggettivo (...) bensì esigere, correttamente, in presenza di una indicazione positiva di ambigua percettibilità (il nome geografico Oneglia), l'aggiunta di una ulteriore specificazione che tenda, appunto, a controbilanciare il possibile effetto associativo di tale indicazione geografica alla bontà delle olive locali».

Sotto questo profilo, il consumatore dell'olio Carapelli risulta discriminato nella preferenza di acquisto dagli altri consumatori di oli riconducibili a marche diverse, escludendo una corrispondente sensibilità nei confronti della qualità e, dunque, anche l'attitudine ad essere surrettiziamente indirizzato ad effettuare scelte di acquisto dipendenti dall'*attrazione* per l'origine del luogo. Ma al di là dell'offesa all'interesse del consumatore a potersi orientare correttamente nella selezione delle diverse offerte di oli vergini che il mercato propone, la stessa configurazione del marchio sembra pregiudicare la capacità competitiva delle imprese in concorrenza – ad esempio: quelle che utilizzano la indicazione geografica protetta di olio extra vergine delle *Colline di Firenze* (10) – a fronte di un utilizzo con modalità non conformi al parametro della *correttezza* professionale.

È proprio in questa prospettiva che appare inquietante l'impatto della decisione passata in rassegna sui meccanismi di funzionamento del mercato e di sviluppo del processo concorrenziale, perché è ragionevole attendersi, nel contesto in cui opera il professionista, quella *diligenza* nei comportamenti che porti ad acquisire vantaggi competitivi dipendenti dalle libere scelte di consumatori ben informati e consapevoli.

In ultimo, si ritiene anche che, in vista di garantire il funzionamento concorrenziale del mercato attraverso la massima libertà di azione possibile per gli operatori, favorendo l'aumento della quantità e della qualità dei beni offerti e la riduzione dei prezzi, tutte le limitazioni del comportamento competitivo che si traducono nella forma monopolistica delle esclusive industriali debbano essere interpretate in modo restrittivo. Come ha sintetizzato Mario Libertini: «Un tempo le discipline di tutela del consumatore non erano considerate parte integrante della disciplina della concorrenza nei mercati, ma piuttosto come discipline di protezione di interessi socialmente deboli (secondo un modello ideale simile a quello del diritto del lavoro). Oggi prevale invece l'idea che il mercato concorrenziale non avrebbe ragione di meritare la tutela, che gli ordinamenti gli attribuiscono, se non consentisse di soddisfare quanti più bisogni possibile dei consumatori finali, e se questi non potessero liberamente scegliere di acquistare quei beni o servizi di cui avvertono il bisogno» (11).

Stefano Masini

(3) Così, ancora, ALBISINI F., *Dall'etichetta al marchio: origine degli alimenti ed origine della materia prima in un caso di diritto industriale*, cit.

(4) Cfr. T.A.R. Lazio, Sez. I 26 giugno 2004, n. 6292, in questa Riv., 2005, 258, con nota di MINELLI M., *L'olio Chianti è solo quello del Chianti*, successivamente confermata dal Cons. Stato, Sez. VI 17 febbraio 2006, n. 660, *ivi*, 2007, 131, con nota di RAUSEO N., *Pubblicità ingannevole e uso illecito dell'indicazione geografica nel commercio dell'olio extravergine d'oliva*.

(5) Cfr. Trib. Alba 20 giugno 2005, n. 270, in questa Riv., 2006, 259, con una mia nota *Licetità della concorrenza. Prassi economica ed esperienza sociale* non che Trib. Torino, Sez. IX Civ. 9 dicembre 2004, n. 36282, *ivi*, 2005, 665, che ha dichiarato la nullità dei marchi di impresa appartenenti alla impresa di trasformazione e di distribuzione che aveva provocato la decisione del Consiglio di Stato del 2001.

(6) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 7 aprile 2006, n. 12452, C.G. e S.p.A. Colavita, in questa Riv. 2006, 525, con nota di ALBISINI F., *Anche per la Corte di cassazione l'origine dell'olio è quella delle olive*.

(7) In argomento, si veda COTTA S., *La certezza del diritto. Una questione da chiarire*, in Riv. dir. civ., 1993, 316.

(8) Cfr. il provvedimento del 18 dicembre 1997, n. 5562 (PI 1517) *Olio Carapelli*, in *Boll.*, 7 gennaio 1998, n. 51.

(9) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI 6 marzo 2001, n. 1254, cit., 398.

(10) Sull'uso della denominazione quale indicazione della sottozona dell'olio Toscano IGP, si rinvia, per qualche spunto, al mio *Ambiente geografico, reputazione e zonazione nella tutela dell'olio extra vergine di oliva*, in Riv. al., 2010, n. 1, 1. Più in generale, si veda, comunque, GERMANÒ, *Protezione europea delle dop e delle igp da marchi simili e protezione nazionale delle denominazioni geografiche protette da simili denominazioni sociali*, in questa Riv., 2012, 7, che formula approfondite osservazioni, a proposito del collegamento così come tra disciplina dei marchi e quella sulla pubblicità ingannevole rispetto alla denominazione sociale.

(11) Così, l'A., voce *Concorrenza*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano, 2011, 243.

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I - 6-2-2012, n. 174 - Onorato, pres.; Palliggiano, est. - AceaElectrabel Produzione S.p.A. ora GDF Suez Produzione S.p.A. (avv.ti Di Giovanni, Picozza, Marengi) c. Regione Campania (avv. Dell'Isola) ed a.

Usi civici - Aree gravate da usi civici - Beni paesaggistico-ambientali - Protezione a livello costituzionale - Beni e usi civici come beni ambientali appartenenti, in quanto tali, potenzialmente all'intera collettività dei cittadini. [D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 1, lett. b)].

Usi civici - Beni di uso civico - Mutamento di destinazione d'uso - Utilità ricavabile - Realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica - Utilità astratta - Insufficienza. (L. 19 giugno 1927, n. 1766, art. 12; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146)

L'inserimento degli usi civici all'interno dei beni paesaggistico-ambientali, beni che godono di investitura e protezione a livello costituzionale, ha segnato la transizione da una tutela del bene legata al collegamento con la comunità d'origine ad una salvaguardia indifferenziata dello stesso, percepito nella sua dimensione collettiva indivisibile e in quanto tale appartenente potenzialmente all'intera collettività di cittadini: questa è ormai percepita come la potenziale fruitrice dell'area soggetta ad uso civico, intesa quale bene ambientale tutelato di per sé (1).

Ai fini dell'autorizzazione regionale il mutamento di destinazione d'uso dei beni civici deve essere valutato sulla base di un progetto determinato con riguardo ai reali risvolti favorevoli che la sua realizzazione può assumere sulla comunità (2).

(Omissis)

FATTO. - 1. - Con decreto dirigenziale n. 130 del 6 giugno 2008, la Regione Campania ha rilasciato alla ricorrente AceaElectrabel, ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003 della d.g.r. Campania n. 460 del 19 marzo 2004, l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto da fonte eolica, costituito da n. 23 aerogeneratori da 850 kW, della potenza di 19.55 MW, da realizzare tra i Comuni di Campagna e Contursi Terme, in località Piano del Cornale.

In particolare, il citato decreto autorizzativo prevede espressamente al punto 5 che l'autorizzazione a costruire di cui al presente atto, limitatamente alle opere ricadenti nella particella n. 1 del foglio 17 del Catasto comunale di Contursi Terme, in considerazione della circostanza che la medesima particella risulta gravata dal vincolo di «uso civico», è subordinata alla positiva conclusione della procedura attivata dalla competente struttura per il cambio di destinazione d'uso dell'area stessa». Trattasi di cinque aerogeneratori sul totale di 23 autorizzati.

2. - La Giunta regionale della Campania, con nota prot. n. 2010/0655944 del 2 agosto 2010, avente ad oggetto la «deliberazione di Consiglio comunale di Contursi Terme, Provincia di Salerno, n. 9 del 4 maggio 2010», ha dichiarato di non potere accogliere la richiesta di autorizzazione a mutamento di destinazione delle terre di uso civico di pertinenza del Comune di Contursi Terme, ritenendo preclusiva la circostanza che non era stata preventivamente espletata una procedura di evidenza pubblica, per l'assegnazione dell'area.

3. - Avverso la nota di diniego, AceaElectrabel ha proposto l'odierno ricorso, notificato il 9 ottobre 2010 e depositato il successivo 11, affidato ai seguenti articolati motivi di ricorso:

a) incompetenza, eccesso di potere, sviamento, violazione e falsa applicazione dell'art. 2, legge 1766/1927 e 41 r.d. 332/1928. Violazione e falsa applicazione l.r. 17 marzo 1981, n. 11, art. 10: la Regione non aveva i poteri di negare l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso sul presupposto che il Comune non aveva espletato la procedura ad evidenza pubblica per la concessione delle terre d'uso civico interessate dalla realizzazione dell'impianto;

b) eccesso di potere, contraddittorietà, illogicità: la Regione Campania ha riconosciuto ufficialmente come ammissibile il mutamento di destinazione d'uso di terre gravate da uso civico in quello consistente nella realizzazione, gestione d'impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, quale quella eolica dell'impianto della società ricorrente, sicché il suo diniego si palesa contraddittorio;

c) travisamento dei presupposti di fatto e diritto, erroneità,

eccesso di potere, violazione e falsa applicazione dell'art. 2, legge 1766/1927 e 41, r.d. 332/1928. Violazione e falsa applicazione l.r. 17 marzo 1981, n. 11, art. 10: non è possibile applicare il concetto di concessioni di beni pubblici ai terreni gravati da usi civici dal momento che il Comune non ne è proprietario; viceversa la proprietà è collettiva;

d) violazione per mancata applicazione dell'art. 10 bis, legge n. 241 del 1990; eccesso di potere.

Ha chiesto quindi, in accoglimento del ricorso, l'annullamento degli atti impugnati e il risarcimento dei danni subiti.

4. - Si è costituita in giudizio la Regione Campania che, con memoria, ha preliminarmente eccepito la carenza di legittimazione attiva della società ricorrente; ha rilevato in ogni caso l'infondatezza nel merito del ricorso per il quale ha chiesto il rigetto.

5. - Il Comune di Contursi Terme si è costituito con atto di intervento *ad adiuvandum* e, con memoria, ha chiesto l'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento dei provvedimenti regionali impugnati.

6. - Con ordinanza n. 1004 del 29 ottobre 2010, questo T.A.R. ha accolto la richiesta di sospensione cautelare dell'esecuzione degli impugnati provvedimenti.

7. - In seguito, la società ricorrente, con atto del 9 novembre 2010, ha diffidato la Regione Campania al rilascio del mutamento di destinazione d'uso, anche in esecuzione dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Salerno; con lettera prot. 902546 dell'11 novembre 2010, la Regione Campania ha risposto nel senso di avere richiesto un parere all'area generale di coordinamento dell'Avvocatura ove chiarire tra l'altro gli effetti della predetta ordinanza del T.A.R. Poiché la Regione non ha provveduto al rilascio della richiesta autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso, la società ricorrente ha diffidato nuovamente in data 12 gennaio 2011, la Regione Campania al rilascio dell'autorizzazione ovvero al riesame del provvedimento impugnato, e ha contestualmente proposto istanza di accesso ai documenti del procedimento eventualmente adottati. Con provvedimento del 26 gennaio 2011, la Regione Campania ha risposto all'atto di diffida, negando sia l'accesso ai documenti, trattandosi di «atti e documenti sottratti all'accesso in quanto coperti da segreto professionale» e negando l'accoglimento della richiesta di autorizzazione al mutamento di destinazione delle terre di uso civico di pertinenza del Comune di Contursi Terme.

8. - La ricorrente ha quindi impugnato tale ultimo provvedimento con motivi aggiunti, notificati il 24 febbraio 2011 e depositati il successivo 28, con i quali, oltre a censurare l'elusione del giudicato cautelare, ha ribadito le censure formulate col ricorso introduttivo e ne ha formulate delle ulteriori.

9. - La Regione ha presentato memoria di replica in cui ha nuovamente eccepito la carenza di legittimazione ad agire e l'infondatezza degli stessi motivi aggiunti.

10. - La causa è quindi passata in decisione all'udienza pubblica del 20 ottobre 2011.

DIRITTO. - 1. - (Omissis).

4. - Operata questa premessa, va chiarito che gli usi civici costituiscono i diritti della comunità, organizzata e insediata su un territorio, a ricavare utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque.

L'art. 12, comma 2, legge 1766/1927 stabilisce che le terre collettive continuano ad essere soggette ad un regime d'indisponibilità e di destinazione vincolata alle primarie esigenze della comunità, salvo casi particolari e specifici. Pertanto, i Comuni sono privi della facoltà di disporre di terreni su cui insistono usi civici, essendo questi sottoposti a vincolo di indisponibilità, di inalienabilità e di destinazione (cfr. Cass. Sez. III Civ. 3 febbraio 2004, n. 1940; Sez. V n. 11993 dell'8 agosto 2003) ed al regime di cui all'art. 27, d.p.r. n. 380/2001.

5. - La giurisprudenza, con orientamento consolidato dal quale il Collegio non ha motivo di discostarsi, ritiene che i beni di uso civico, avendo natura demaniale, sono assolutamente inalienabili, incommerciabili e non suscettibili di usucapione o espropriazione forzata, salvo che la loro alienazione sia autorizzata ai sensi del menzionato art. 12, menzionata legge n. 1766 del 1927 (T.A.R. Toscana n. 1053 del 9 maggio 2007; Cons. Stato, Sez. VI n. 5839 del 17 ottobre 2008).

L'utilizzo collettivo sui beni, proprio degli usi civici, rende questi ultimi assimilabili ai beni pubblici in relazione al loro sostanziale assolvimento di interessi di carattere pubblicistico tra i quali la conservazione delle risorse ambientali in favore della

collettività nazionale. Sotto questo profilo, la qualificazione tra proprietà pubblica e privata dipende principalmente dalle funzioni che i beni ad uso civico sono destinati a svolgere e prescindono dalla natura, pubblica o privata, del soggetto proprietario.

6. - I beni collettivi comprendono gli usi civici sulla proprietà privata, le proprietà collettive chiuse, ammesse al godimento delle terre comuni per coloro che non solo vantano la residenza ma anche il vincolo agnatico, e le proprietà collettive aperte, per le quali è possibile attingere alle risorse naturali della *res* in favore dei residenti in una determinata zona.

La legge n. 1766 del 1927 - nel confermare le terre collettive - ha previsto un regime unitario che prescinde dalle diverse forme organizzative di proprietà collettive presenti sul territorio italiano.

In particolare, il capo II (artt. da 11 a 26) introduce per le terre collettive un regime vincolistico di indivisibilità, non usucapibilità, inalienabilità, vincolo perpetuo di destinazione agrosilvo-pastorale.

Riguardo a tale ultimo vincolo, esso ha carattere generale, tuttavia la normativa consente alcune deroghe, rendendo possibile la loro alienazione o il loro mutamento di destinazione il che avviene con la c.d. «classificazione» dell'uso civico.

In proposito, occorre rammentare che l'art. 11 individua due categorie di «terreni convenientemente utilizzabili»:

- a) come bosco o come pascolo permanente;
- b) per la coltura agraria.

La classificazione opera per i beni della categoria a). In questo caso la Regione può autorizzarla in osservanza dei principi della legge quadro statale e, quindi, nel rispetto delle esigenze di valorizzazione del profilo ambientale e produttivo dei beni ad uso civico.

A tal riguardo, l'art. 12 stabilisce che per i terreni indicati alla lett. a) i Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione d'uso.

L'art. 41 del r.d. n. 332/1928 - il regolamento attuativo - dispone, più in particolare, che i Comuni e le Associazioni agrarie possono richiedere, ed il Ministro delle politiche agricole e forestali consentire, che a tutte o a parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali l'istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. Per tali evenienze, il decreto autorizzativo deve contemplare la clausola della restituzione dei fondi, ove possibile, alla primigenia destinazione allorché venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. In caso contrario, qualora non sia possibile restituire a tali fondi l'antica destinazione, è compito del Ministro delle politiche agricole e forestali stabilire la nuova finalità.

7. - Sulla base di questi principi quadro e con questi limiti, la Regione può autorizzare la c.d. classificazione.

Per completezza, riguardo ai terreni indicati alla lett. b) destinati a coltura agraria, l'art. 13, legge n. 1766 del 1927 dispone, invece, la loro ripartizione, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento culturale, fra le famiglie dei coltivatori diretti del Comune o della frazione, con preferenza per quelle meno abbienti, purché diano affidamento di trarne la maggiore utilità. Gli atti della ripartizione affidati agli istruttori e periti saranno omologati dal commissario e sottoposti ad approvazione. Ciò a dimostrazione che anche per questa seconda categoria di beni ad uso civico, per i quali il legislatore ha mostrato maggiori aperture verso il cambio di destinazione, sussistono tuttavia significative restrizioni funzionali.

8. - L'analisi della normativa sopra indicata lascia dunque intendere che il regime di indisponibilità dei beni della categoria a) [e in senso più limitato anche per quelli della categoria b)] può essere derogato solo in casi eccezionali (per terre residue o marginali ovvero inidonee in assoluto ai fini di legge) ovvero, secondo le indicazioni della giurisprudenza, sempreché siano perseguite analoghe finalità di pubblico interesse (parere Cons. Stato, Sez. II 11 febbraio 1981, n. 1277/79).

È tuttavia chiaro che tale normativa, anche quella di rango regolamentare applicativo, assume carattere derogatorio alle regole vincolistiche generali; essa pertanto è soggetta a criteri di interpretazione restrittiva, in ossequio al principio cardine che vede una sostanziale equiparazione degli usi civici ai beni aventi il carattere della demanialità.

9. - Da ciò consegue che la richiesta di autorizzazione al

mutamento di destinazione d'uso non è atto astrattamente valutabile. L'amministrazione regionale deve invece valutare in concreto l'esistenza dei presupposti che giustificano simile mutamento, il quale deve accrescere e non diminuire l'effettivo beneficio per la collettività di riferimento.

Pertanto, l'indagine che in concreto opera la Regione va fatta dall'esame dei progetti, tra i quali va estratto quello reputato migliore alla luce di una procedura che non può che rispettare i canoni dell'evidenza pubblica.

È per questo che non è assentibile un mutamento di destinazione d'uso sulla sola base delle utilità ricavabili dalla tipologia del nuovo utilizzo, quale può essere la realizzazione, l'esercizio e la gestione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Occorre invece un progetto determinato che deve essere valutato con riguardo ai reali risvolti favorevoli che la sua realizzazione può assumere sulla comunità.

Deve dunque concludersi nel senso che l'istanza di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso non può prescindere dal previo espletamento di una gara pubblica, la quale è funzionalmente proiettata a selezionare le migliori modalità di sfruttamento del bene. È questa l'unica possibile ed utile contropartita rispetto alla perdita del bene da parte della collettività locale.

10. - Vi è poi un'altra decisiva giustificazione alla base della decisione della Regione di negare il mutamento di destinazione d'uso: la mancata attestazione, nella delibera comunale di proposta, della conformità dell'impianto alle previsioni degli atti di pianificazione territoriale.

I recenti interventi legislativi hanno infatti assoggettato tra l'altro *ope legis* le aree gravate da usi civici a vincolo ambientale e paesaggistico (cfr. d.lgs. n. 42 del 2004, n. 157 del 2006 e n. 4 del 2008; d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 1985, n. 431, conosciuta come Legge Galasso).

L'art. 1 del menzionato d.l. 312/1985 riportava un elenco di beni sottoposti a vincolo paesistico, tramite la tecnica legislativa della modifica e dell'inglobamento dell'art. 82 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616. In tale elenco erano inserite anche le aree assegnate alle Università agrarie e le zone sulle quali insistevano, per l'appunto, «usi civici». La disposizione nella quale era contemplata la norma citata era inizialmente riposta nel menzionato art. 82, comma 5, lett. b) del d.p.r. 616/1977. La disposizione è stata in seguito inserita all'art. 146, comma 1, lett. b) del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, il cui art. 166 ha abrogato l'art. 82, comma 3, e seguenti del menzionato d.p.r. 616/1977. La disposizione è infine confluita nell'art. 142, comma 1, lett. b) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, il Codice dei beni culturali e del paesaggio, adottato ai sensi dell'art. 10 della legge delega 6 luglio 2002, n. 137.

A sua volta, l'art. 184 del menzionato d.lgs. 42 del 2004 ha abrogato il d.lgs. n. 490 del 1999. Il legislatore nazionale, con la normativa sui beni culturali, ha in definitiva inteso rafforzare la tutela delle aree destinate ad usi civici, introducendo un vincolo paesistico e demandando alle Regioni la disciplina di dettaglio. L'inserimento degli usi civici all'interno dei beni paesaggistico-ambientali, beni che godono di investitura e protezione di livello costituzionale, ha segnato la transizione da una tutela del bene legata al collegamento con la comunità d'origine ad una salvaguardia indifferenziata dello stesso, percepito nella sua dimensione collettiva indivisibile ed in quanto tale appartenente potenzialmente all'intera collettività di cittadini; questa è ormai percepita come la potenziale fruitrice dell'area soggetta ad uso civico, intesa quale bene ambientale tutelato di per sé.

In questa prospettiva, ai fini della concreta destinazione dei beni soggetti ad uso civico e del loro eventuale cambio d'uso, assume valenza centrale il piano paesistico regionale.

Sul punto, si rammenta che il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 ha apportato alcune modifiche a molti aspetti del testo del d.lgs. 42 del 2004.

L'art. 143 del menzionato d.lgs. 42 del 2004, nella versione originaria, descriveva i contenuti dei piani paesaggistici, la cui approvazione è attribuita alla competenza delle Regioni. Lo Stato conserva tuttavia la funzione di individuare i principi fondamentali dell'assetto del territorio nazionale e di orientamento generale della pianificazione paesaggistica, con particolare riguardo ai valori ambientali. L'art. 145 del Codice richiama e conferma la vigenza in tal senso dell'art. 52 del d.lgs. 112 del 31 marzo 1998.

Orbene, il d.lgs. 157 del 2006, il primo correttivo del Codice dei beni culturali, introduce talune previsioni che attribuiscono un ruolo più ampio alle Regioni e che appaiono più rispondenti al principio di leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali. Ciò, anche per effetto delle pronunce della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (in particolare, sentenza, 16 giugno 2005, n. 232).

L'art. 156 del menzionato d.lgs. 42 del 2004 affermava che, entro quattro anni dall'entrata in vigore del Codice, le Regioni che avevano già predisposto i piani paesistici avrebbero dovuto verificare la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'art. 143, ed in difetto, provvedere ai necessari adeguamenti. L'art. 24 del menzionato d.lgs. 157 del 2006, che ha sostituito integralmente il richiamato art. 156, conferma la data del 1° maggio 2008 per l'adeguamento dei predetti piani da parte delle Regioni. Precisa inoltre che, decorso inutilmente il termine, il Ministero provvede in via sostitutiva. Ciò comporta che, se da un lato, sono rese più immediate e maggiormente cogenti le intese tra Ministero e Regioni, dall'altra il Ministero assume poteri sostitutivi in caso d'inerzia della Regione, in linea con il riformato art. 120, comma 2, della Costituzione, riformata nel 2001.

L'art. 145, comma 3, del d.lgs. 42 del 2004 prescrive esplicitamente che «Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli artt. 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle città metropolitane e delle Province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione, ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette». Il comma 4 impone poi ai Comuni di adeguare gli strumenti urbanistici alle disposizioni del piano paesaggistico entro un massimo di due anni dall'approvazione di quest'ultimo. Queste disposizioni sono state confermate dal decreto correttivo, il menzionato d.lgs. 157 del 2006.

L'art. 146 del d.lgs. 42 del 2004 - modificato dal d.lgs. 157 del 2006 riguardo a taluni aspetti procedurali - disciplina le autorizzazioni, di competenza del Ministero o delle Regioni, per gli interventi nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico, per legge o per piano paesaggistico. Sul punto si rammenta incidentalmente che la l. 8 agosto 1985, n. 431 introdusse nell'elenco delle aree tutelate per legge anche gli usi civici.

Con queste premesse normative, appare quindi chiaro che laddove non sia intervenuto un apposito piano paesaggistico regionale a disciplinare la materia, graduando quindi le fasce di tutela e gli interventi possibili, non è possibile alcun intervento modificativo sulle aree elencate - tra le quali rientrano anche le zone gravate da usi civici -, a meno che non vi sia la preventiva autorizzazione imposta dall'art. 146, d.lgs. 42 del 2004.

11. - Nella fattispecie in esame, il decreto dirigenziale n. 130 del 6 giugno 2008 chiarisce espressamente che «l'autorizzazione a costruire di cui al presente atto, limitatamente alle opere ricadenti nella particella n. 1 del foglio 17 del Catasto comunale di Contursi Terme, in considerazione della circostanza che la medesima particella risulta gravata dal vincolo di "uso civico" è subordinata alla positiva conclusione della procedura attivata dalla competente struttura per il cambio di destinazione d'uso dell'area stessa (...)».

Non a caso, la Convenzione tra il Comune di Contursi Terme e l'AcquaElettrabel per la realizzazione di una centrale eolica, rammenta che «(...) i diritti di cui in oggetto sono costituiti

sotto riserva dei diritti di uso civico (...)».

12. - Alla luce di quanto sopra, il ricorso ed i relativi motivi aggiunti, in quanto infondati vanno respinti.

L'infondatezza del ricorso non dà spazio alla richiesta di risarcimento del danno che appare altrettanto infondata. Sul punto va solo aggiunto che il regime di inalienabilità, incomerciabilità, inusucapibilità e non espropriabilità dei beni di uso civico - salvo il caso di loro cessione autorizzata ai sensi dell'art. 12, legge n. 1766 del 1927 - esclude che in capo alla società ricorrente si sia incardinato un legittimo affidamento a conseguire una situazione di vantaggio tesa alle possibilità di sfruttamento del bene di uso civico in argomento.

(Omissis)

(1-2) IL FINE AMBIENTALE DEI BENI CIVICI: ELEMENTO DI UNIONE E DI INTEGRAZIONE FRA LA LEGGE 1766/1927 SULLA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI E L'ART. 3 DEL D.LGS. 97/1994 SUL RICONOSCIMENTO REGIONALE DELLE COMUNITÀ TITOLARI DI PROPRIETÀ COLLETTIVE.

1. La bella sentenza del T.A.R. Campania (Sez. Salerno) sopra riportata è intrigante per lo stretto collegamento che essa fa tra la disciplina dei beni civici e la disciplina ambientale, ovvero tra la legge 1766/1927 e il d.lgs. 42/2004 o Codice dei beni culturali e del paesaggio, allorché afferma che «L'inserimento degli usi civici all'interno dei beni paesaggistico-ambientali, beni che godono di investitura e protezione a livello costituzionale, ha segnato la transizione da una tutela del bene legata al collegamento con la comunità d'origine ad una salvaguardia indifferenziata dello stesso, percepito nella sua dimensione collettiva indivisibile ed in quanto tale appartenente potenzialmente all'intera collettività di cittadini: questa è ormai percepita come la potenziale fruitrice dell'area soggetta ad uso civico, intesa quale bene ambientale tutelato di per sé».

Orbene, questa frase, che ho trascritto come prima massima e che poi ho ribadito come *incipit* della presente annotazione, mi è utile per due motivi. Il primo riguarda la ragione per la quale nel 2012 parliamo ancora di usi civici. Il secondo riguarda il rapporto che esiste tra la legge 1766/1927 e la legge 97/1994 sulla montagna tramite, appunto, il d.lgs. 42/2004.

Solo dopo avere detto di questi due aspetti, esporrò brevemente il fulcro della sentenza del T.A.R. Campania, che ho trascritto come seconda massima.

2. Quanto al primo punto, va rilevato come in questi anni il problema dell'ambiente e della sua tutela sia tornato prepotentemente, e giustamente, alla ribalta. Tale constatazione ha reso necessario affrontare vari problemi e, innanzitutto, quello della competenza legislativa della materia degli usi civici a cui è stato riconosciuto un ruolo di protezione dell'ambiente (1). Se la semplice lettura dell'art. 117, comma 4, della Costituzione (2) farebbe pensare che la materia degli usi civici, come *sub*-materia della materia agricoltura, dovrebbe appartenere alla competenza residuale delle Regioni, tuttavia non si può non tenere conto dell'insegnamento della Corte costituzionale con riferimento alle materie innominate, cioè alle materie residuali assegnate

(1) Cfr. E. TOMASELLA, *Il ruolo della proprietà collettiva nella tutela ambientale*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2., *Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, 217.

(2) L'art. 117, comma 4, Cost. dispone che spetta alle Regioni tutto ciò che non è indicato nei precedenti commi 2 e 3, ovvero nei commi che riportano

due lunghi elenchi di materie precisate con il loro nome. Ora, siccome i termini «agricoltura e foreste» non sono compresi né nel comma 2, che riguarda le competenze esclusive dello Stato, né nel comma 3, che riguarda la competenza concorrente fra Stato e Regioni, di primo acchito dovremmo concludere che la materia innominata «agricoltura» è delle Regioni.

alle Regioni (3). Proprio considerando tale insegnamento va detto che la *sub-materia* degli usi civici si articola sulla proprietà delle *utilitates* ritratte dalla terra e sulla gestione dei beni civici produttiva di esternalità rilevanti per l'ambiente. Cosicché, ragionando sulla *sub-materia* dei beni e degli usi civici è necessario prendere atto che le questioni attinenti alle proprietà collettive rientrano, in quanto «proprietà», nella materia dell'ordinamento civile che è di competenza esclusiva dello Stato, e in quanto tutela dell'ambiente in un'altra materia esclusiva dello Stato. Quindi, non è vero che la materia degli usi civici sia di esclusiva competenza residuale regionale. Ciò implica che una legge regionale sugli usi civici, diretta ad adeguare alle esigenze locali le leggi statali di tutela dei beni ambientali e di governo del territorio in proprietà collettiva, deve affrontare il problema dei beni civici in un quadro di diritto *statale* pubblico dell'ambiente e in un quadro di diritto *statale* privato della proprietà (4).

3. Quanto al secondo punto va detto che nella legge sulla montagna 31 gennaio 1994, n. 97 l'art. 3, che attiene alle fattispecie di proprietà collettiva, ha una sorta di stampo ambientale, nel senso che esso mette in opera una disciplina che deve, esplicitamente, servire a tutelare l'ambiente, come d'altronde pretende il Codice dei beni culturali e del paesaggio che ha riconosciuto che *tutte* le aree soggette ad usi civici sono beni ambientali tutelati di per sé, e come ora afferma la sentenza del T.A.R. Campania qui annotata.

Se è così, allora non si può fare a meno di rilevare che la particolarità dell'art. 3 della legge sulla montagna sta nel fatto che esso, nel riconoscere la proprietà collettiva e nel segnare che il suo fine è (anche) la tutela ambientale, le dà una valenza generale, nel senso che non è limitato alle richiamate organizzazioni montane dell'arco alpino e a quelle delle richiamate Province dell'ex Stato Pontificio. Dunque, la legge 97/1994 ha un'applicazione estesa a tutte le situazioni di proprietà collettiva italiane, una legge di applicazione generale che, integrando e modificando la legge del 1927 e quindi valendo per tutte le realtà italiane di proprietà collettive, riconosce la fattispecie delle terre civiche (5). Ne consegue che le leggi regionali sui beni civici vanno emanate alla luce dei principi fondamentali della legge statale 97/1994, quella *legge statale* che collega la valorizzazione degli assetti collettivi di cui all'originaria

legge 1766/1927 al profilo ambientale esplicitamente considerato dal d.lgs. 42/2004.

È però opportuno, anzi necessario, rinvenire puntuali dati normativi che confortino questa conclusione. Orbene, la ricerca ci porta a rilevare i seguenti due punti. Innanzitutto, la legge 97/1994 tratta, nell'art. 12, l'espropriabilità delle terre private su cui insistano usi civici in senso stretto. In altre parole, la legge 97/1994 disciplina un profilo degli usi civici – quello dell'espropriazione per pubblica utilità – non preso in considerazione dalla legge 1766/1927: cosicché non può esservi dubbio che la legge 97/1994 integra, sotto questo aspetto, la legge 1766/1927.

L'art. 3 della legge 97/1994 ha per oggetto le «*organizzazioni montane (...) comunque denominate*» e aggiunge: «ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'art. 10, legge 1102/1971, le regole cadorine di cui al d.lgs. 1104/1948, e le associazioni di cui alla legge 397/1894». L'elencazione si riferisce alle Servitù della Val Canale, alle Società degli antichi originari della Lombardia, alle Regole del Comelico, alle Regole del Cadore, alle Associazioni o Università agrarie del Lazio. Ma l'elenco chiaramente non è esaustivo, perché esso ha, come *incipit*, le parole «ivi comprese», cosicché non vi è dubbio che l'elenco è soltanto esemplificativo (6). A questo punto assumo importanza le altre parole del detto art. 3, quelle che servono a individuare l'oggetto della disposizione. L'analisi ci consente di cogliere un lato soggettivo, quello delle «organizzazioni montane comunque denominate», e un lato oggettivo, quello dei beni agro-silvo-pastorali che ai detti soggetti sono attribuiti «in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile». Dunque, *tutte* le collettività comunque denominate, comunque organizzate, siano o meno istituzionalizzate, quando sono titolari di beni in proprietà collettiva inalienabile, indivisibile, imprescrittibile e inusucapibile comunque tali beni siano amministrati, hanno, per definizione statale (7), una *soggettività di diritto privato* e, per l'effetto, i loro beni sono beni privati. In altre parole, può ben dirsi che in tutte le fattispecie di beni in proprietà collettiva i loro titolari trovano, oggi, la loro disciplina nella legge 97/1994, la quale va, quindi, a *integrare* in modo attuale – tutela dell'ambiente; competenza regionale – la legge 1766/1927.

4. Dunque, le leggi che le Regioni intendessero eventualmente emanare sugli usi civici non possono fermarsi, arroccandosi, sul comma 4 dell'art. 117 Cost., cioè non possono disconoscere l'idea e il valore della proprietà collettiva come è intesa dallo Stato; il modo peculiare di alcu-

(3) La Corte costituzionale ha più volte affermato che le materie in nominate potrebbero essere incise da altri titoli competenziali statali, cioè da competenze che spettano allo Stato in via esclusiva (come la tutela dell'ambiente) che assumono il ruolo di «materie trasversali»; sicché e per l'effetto di tale principio e della conseguente situazione di «intreccio inestricabile di competenze», la competenza dello Stato nella materia dell'ambiente non sarebbe considerata una competenza piena ed esclusiva, ma, restringendosi il contenuto, sarebbe limitata alla potestà di «fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale» e, quindi, una competenza parzialmente condivisa con le Regioni cui spetta il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Ma ora la Corte cost., con le sentenze 5 marzo 2009, n. 61 (in *Riv. giur. amb.*, 2009, 3-4, 493) 22 luglio 2009, n. 225 (ivi, 2009, 6, 936) e 20 novembre 2009, n. 307 (ivi, 2010, 341), affermando che nella materia dell'ambiente vi sia un «concorso di competenze sullo stesso oggetto», pone in discussione il c.d. «principio di prevalenza» conseguente al c.d. «incrocio di materie» e riconosce, invece, che lo Stato ha una competenza propria in materia di tutela dell'ambiente in modo da essere unitaria e inequivoca per tutto il territorio nazionale, con la conseguenza che lo Stato può, ex art. 118 Cost., conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri Enti territoriali. Su tale «svolta» giurisprudenziale del giudice delle leggi v. P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 735.

(4) Se poi si considera che l'art. 3 della legge 97/1994 mira a «valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile» non solo sotto il profilo della tutela ambientale, ma anche sotto quello «produttivo», vi sarebbe un altro motivo per sostenere che la materia dei c.d. usi civici non è di competenza residuale delle

Regioni. La competenza della tutela della concorrenza, che scatta ogni volta vi sia esercizio imprenditoriale di un'attività economica a scopo produttivo, infatti è una competenza esclusiva dello Stato.

(5) Ormai non vi è dubbio che nel sistema giuridico italiano i fenomeni di proprietà collettiva non possono più essere accorpate sotto l'unico nome di «usi civici». La legge 97/1994 lo dice chiaramente, quando tratta dell'istituto della proprietà collettiva nel suo art. 3, e di quello degli usi civici sui terreni privati nel suo art. 12. Ma a star bene attenti era già la legge del 1927 che lo diceva, perché essa stabiliva che, nell'ipotesi della liquidazione degli usi civici su terre private, la terra scorporata dal più vasto territorio privato da cui la collettività aveva tratto determinate utilità, veniva attribuita alla collettività come sua terra comune. In tal modo, si verificava, mediante lo scorporo, la costituzione di una proprietà della collettività su quella terra dove essa in precedenza vantava solo degli usi. Inoltre, di proprietà collettiva parlava la legge 397/1894 sui Dominii collettivi esistenti nell'ex Stato Pontificio, con una sorta di recupero, dopo cento anni, di tale termine da parte della legge 97/1994.

(6) Il punto fondamentale è, dunque, di capire se la legge del 1994, quando parla di proprietà collettive, si riferisca soltanto alle realtà dell'arco alpino e dell'ex Stato della Chiesa o, invece, a tutta l'Italia. Infatti, la legge, dopo avere prescritto che «le Regioni provvedono al riordino delle organizzazioni montane *comunque denominate*», procede a individuarne alcune, precisando che esse sono «ivi [id est] comprese». In altre parole, se le Regole del Cadore e del Comelico, le Società di antichi originari della Lombardia, le Servitù della Val Canale, i Dominii collettivi dell'ex Stato Pontificio sono «comprese» nelle «organizzazioni montane comunque denominate», ciò vuole significare che l'applicazione della legge non si limita ad esse.

(7) E nel «sistema», come ordinato dall'art. 117 Cost., le definizioni dei soggetti e degli oggetti del diritto spettano esclusivamente allo Stato.

ne collettività di vivere il rapporto uomo-terra; la disciplina consuetudinaria e autonomia di gestione delle terre da parte delle collettività titolari, con il fine della salvezza dell'ambiente; le moderne attività progettate ed esercitate dalle collettività sulle loro proprietà comuni al fine del mercato, così come l'art. 3 della legge 97/1994 mette in evidenza (8).

In particolare, vanno tenuti presenti i principi fondamentali della legge 97/1994, che – lo ripeto – attengono: alla personalità giuridica di *diritto privato* delle collettività titolari delle proprietà collettive, alla *natura privata* dei beni collettivi, nonché – e questo è un altro principio fondamentale – alla capacità di *auto-normazione* delle collettività (9) anche in virtù del principio di sussidiarietà (10).

5. Il rilievo del fine della tutela dell'ambiente – quello che lega la disciplina degli usi civici con la disciplina dei beni ambientali – fa sì che il regime di indisponibilità dei beni civici possa essere derogato solo in casi eccezionali e che la norma derogatoria (l'art. 12 della legge 1766/1927) sia soggetta a criteri di interpretazione restrittiva «in ossequio al principio cardine che vede una sostanziale equiparazione degli usi civici ai beni aventi il carattere della demanialità».

Questo implica che la Regione – sostituitasi all'autorità che, un tempo, doveva autorizzare il mutamento di destinazione dei beni civici – può assentire a tale mutamento d'uso non sulla sola base delle utilità che si ritengono ricavabili dalla tipologia del nuovo utilizzo, bensì tenendo conto dei reali risvolti favorevoli che in concreto la realizzazione di un progetto ben determinato produce per la comunità. Serve così non un atto astrattamente valutabile, ma un progetto che consenta di valutare in concreto l'esistenza dei presupposti che giustificano il mutamento di destinazione.

Nella specie il T.A.R. Campania, riconoscendo al piano paesistico regionale una valenza centrale ai fini della concreta destinazione dei beni civici e del loro eventuale cambio d'uso, ha concluso nel senso che non fosse possibile alcun intervento modificativo delle aree del Comune di Contursi Terme gravate da usi civici, fin tanto che non fosse intervenuto, anche in attuazione dell'art. 156 del d.lgs. 42/2004, un apposito piano paesaggistico regionale diretto a disciplinare la materia mediante la graduazione delle fasce di tutela e degli interventi possibili. Di conseguenza, nella fattispecie sottoposta all'esame del T.A.R. Campania, non era possibile autorizzare il richiesto cambio di destinazione.

Alberto Germanò

(8) Su una corretta attuazione di siffatto sistema v., ad esempio, la legge della Regione Veneto 19 agosto 1996, n. 26 sulle Regole, che perciò ben potrebbe essere presa a paradigma di ogni legge regionale sui beni civici e le proprietà collettive.

(9) Più in particolare, l'art. 3 della legge 97/1994 riconosce a tutte le collettività, titolari di beni civici: un'ampia autonomia statutaria; una natura di soggetti privati e non pubblici; un potere di auto-determinarsi nella disciplina endo-associativa, nella gestione dei beni collettivi, nell'esercizio delle attività agrosilvo-pastorali, con l'obbligo non di conformarsi a regole statali determinate (oltre il rispetto dell'ordine pubblico), ma di comprendere nel proprio statuto specifiche disposizioni che garantiscano la destinazione e la conservazione della proprietà collettiva. La Regione deve limitarsi a controllare che lo statuto delle comunità titolari di beni civici preveda disposizioni che garantiscano la partecipazione dei *cives* e che determinano le modalità di una gestione sostitutiva in caso di inerzia o disfunzione della stessa comunità. E deve – la Regione – stabilire le condizioni che occorrono per poter autorizzare il cambio di destinazione delle terre in proprietà collettiva.

(10) Un altro articolo è estremamente rilevante per chi si interessa di usi civici. Si tratta del comma 4 dell'art. 118 della Costituzione, sul principio di sussidiarietà orizzontale. Qui non interessa la c.d. sussidiarietà verticale tra Comuni, Province, Regioni e Stato; interessa, invece, la c.d. sussidiarietà orizzontale. Per siffatto principio lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province ed i Comuni «favoriscono l'autonomia iniziativa di cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale». In altre parole, devono essere favorite le regole di auto-normazione e di auto-amministrazione che la società civile è capace di esprimere nel perseguimento di interesse generale. Cioè, viene riconosciuta dalla Costituzione l'esistenza di un diritto alternativo a quello delle Regioni e a quello dello Stato; un complesso di regole create da cittadini associati attraverso il quale queste associazioni di *cives* riescono a perseguire interesse generali.

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I - 2-11-2011, n. 1892 - Cavallari, pres.; Santini, est. - Carissimo (avv. Paladini) c. Comune di Leverano (avv. Taurino).

Espropriazione p.p.u. - Occupazione *sine titulo* - Realizzazione di opere stradali in maniera abusiva - Restituzione dell'area e risarcimento dei danni. (D.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, artt. 42 bis e 43; d.l. 6 luglio 2011, n. 98, art. 34, comma 1; l. 15 luglio 2011, n. 111)

La servitù pubblica di passaggio può essere esercitata su un bene utilizzato come strada che non richiede l'inclusione negli elenchi comunali delle strade pubbliche, purché vi sia un titolo valido a sorreggere il diritto di uso pubblico. L'amministrazione può apprendere il bene facendo uso dei due strumenti tipici ossia il contratto o il provvedimento ovvero mediante il ricorso al c.d. procedimento amministrativo semplificato già previsto dall'art. 43, d.p.r. n. 327/2001 e oggi dall'art. 42 bis dello stesso d.p.r. come introdotto dal d.l. n. 98/2011 (convertito nella legge n. 111/2011) (1).

(Omissis)

Oggetto del contendere è costituito, innanzitutto, dalla sussistenza o meno di una servitù di uso pubblico (più precisamente, di passaggio) in ordine all'area di proprietà del ricorrente ed interessata da opere stradali a partire dal 2005.

Come affermato dalla giurisprudenza anche di questa Sezione (cfr. 9 gennaio 2008, n. 48, nonché T.A.R. Lombardia - Brescia, 22 marzo 2004, n. 232) affinché possa ammettersi l'esistenza di una servitù pubblica di passaggio non è determinante il *nomen juris* e neppure l'inclusione negli elenchi comunali delle strade pubbliche (circostanza questa peraltro sostenuta dalla amministrazione resistente) quanto, piuttosto, i seguenti requisiti (cfr. Cons. Stato, Sez. V 24 ottobre 2000, n. 5692):

- a) il passaggio esercitato *iure servitutis publicae* da una collettività di persone qualificate dall'appartenenza ad una comunità territoriale;
- b) la concreta idoneità della strada a soddisfare esigenze di interesse generale;
- c) un titolo valido a sorreggere l'affermazione del diritto di uso pubblico.

In particolare, tale ultimo requisito può identificarsi non solo nella presenza di validi titoli pubblici o privati (es. convenzioni tra P.A. e privati) ma anche nell'acquisto per usucapione per decorso del termine ventennale ovvero nella protrazione dell'uso stesso da tempo immemorabile, la quale tuttavia deve essere rigorosamente dimostrata.

In questo caso, è dunque necessaria la prova specifica di un effettivo e pacifico uso della strada da parte della generalità dei cittadini e dell'acquiescenza del proprietario, non essendo sufficiente che le singole utilizzazioni dedotte a prova dell'esistenza della servitù si risolvano in sporadici episodi svoltisi in maniera discontinua e per mera tolleranza del legittimo proprietario (cfr. Cass. Sez. II Civ. 9 dicembre 1989, n. 5452).

Ebbene, nel caso di specie difetta perlomeno l'ultimo dei requisiti sopra indicati e, in particolare, la prova circa l'uso protratto ultraventennale da parte della collettività, presupposto indefettibile dell'invocata usucapione ventennale.

(Omissis)

Ne deriva da quanto detto che la realizzazione della strada, nell'area occupata a fare data dal 2005, è avvenuta mediante occupazione *sine titulo* del bene di proprietà del ricorrente, dunque in assenza di una valida procedura espropriativa ed ancor più in difetto dell'invocato diritto di uso pubblico.

Rilevata l'assenza di un qualsivoglia titolo di acquisto della proprietà in capo alla pubblica amministrazione, occorre a questo punto stabilire quale possa essere il destino dell'opera (ormai realizzata) e del suolo ove la stessa insiste.

L'intervento dell'art. 42 bis del d.p.r. n. 327 del 2001 (introdotto dall'art. 34, comma 1 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98) e specificamente del comma 8 [«Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato (...)»] impongono a questo Collegio di rimeditare le conclusioni raggiunte con la sentenza n. 2683 del 2010, atteso che la norma di legge esclude che la proprietà del bene utilizzato per la realizzazione dell'opera pubblica sia stata acquisita, nel passato, con un istituto diverso dal legittimo decreto espropriativo o dalla cessione bonaria.

Di conseguenza, l'amministrazione può legittimamente apprendere il bene facendo uso unicamente dei due strumenti tipici, ossia il *contratto*, tramite l'acquisizione del consenso della controparte, o il *provvedimento*.

A questi due strumenti va altresì aggiunto il possibile ricorso al c.d. *procedimento espropriativo semplificato*, già previsto dall'art. 43 del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 «Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità» ed ora, successivamente alla sentenza della Corte costituzionale 8 ottobre 2010, n. 293, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, nuovamente regolamentato all'art. 42 *bis* dello stesso testo, come introdotto dall'art. 34, comma 1, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito in l. 15 luglio 2011, n. 111.

Allo stato, tuttavia, emerge dagli atti come l'amministrazione non abbia fatto uso di alcuno dei mezzi giuridici a sua disposizione, rimanendo così integra la situazione di illegittimità evidenziata dai ricorrenti.

(Omissis)

(1) IL NUOVO ART. 42 *BIS* T.U. ESPROPRI E LE OCCUPAZIONI SENZA TITOLO. I FATTI SEPARATI DALLE (FORMALI) ACQUISIZIONI.

Benché la nuova disposizione menzionata in epigrafe sia, essendo nata con il d.l. 6 luglio 2011, n. 98 ancora giovanissima, si rinvengono già numerosi richiami alla stessa (considerati i tempi solitamente lunghi connessi ai pronunciamenti nel settore delle espropriazioni) solo nelle sentenze che definiscono giudizi instaurati nel vigore dell'art. 43, T.U. espropri (d.p.r. n. 327/2001 e s.m.i.), dichiarato – come noto – incostituzionale con sentenza 8 ottobre 2010, n. 293 della Corte costituzionale (1), bensì anche nelle prime dottrine (2) affacciate a ridosso della nuova normativa.

Occorre indubbiamente fare, in rapida sintesi, il punto della questione afferente, anche per i riflessi sulla vicenda in esame, le c.d. «occupazioni illegittime» (d'ora in avanti, sembra bandita, anche nel lessico informale, l'espressione «espropriazioni illegittime» in quanto, con il nuovo assetto normativo, le espropriazioni, come forma di acquisizione in diritto, non potranno più essere definite illegittime).

Come noto l'art. 34 del d.l. n. 98/2011 ha reintrodotto, nel corpo della normativa espropri, l'art. 42 *bis*, istituto che è genericamente qualificato come acquisizione coattiva (3) dell'immobile del privato, utilizzato senza titolo dall'amministrazione per fini di interesse pubblico, secondo uno schema già previsto nell'art. 43 del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, articolo poi annullato – come detto – dalla Corte costituzionale.

La nuova normativa ricalca, a grandi linee, la precedente nel concedere che l'amministrazione possa acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene immobile del privato allorché la sua utilizzazione risponda a «scopi di interesse pubblico», nonostante la mancanza, originaria o sopravvenuta per annullamento giudiziale, di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, nonché del vincolo preordinato all'esproprio.

Ma l'esercizio di tale facoltà [(...) *l'autorità espropriante può (...)*] dice la legge ha bisogno dei richiamati presupposti ma non rappresenta l'unico strumento acquisitivo e, in ogni caso, non è precluso neanche dall'esistenza di una sentenza di annullamento di precedente provvedimento passata in giudicato, in quanto in questi casi, viene individuato un giudicato sull'atto annullato e non sul rapporto tra privato e pubblica amministrazione (che, nella fattispecie, continua a sussistere nei termini che saranno delineati).

Invero, la situazione che si era venuta a creare nell'applica-

zione dell'art. 43 aveva trovato una certa stabilità nell'assetto datone dalla giurisprudenza che, più volte, aveva proclamato che la realizzazione di un'opera (ripetutamente, un formale atto traslativo) è perciò «*un fatto*» che non costituisce di per sé trasferimento del diritto e perciò non impedirebbe la restituzione dell'area all'ancora, formale e legittimo in tale ottica, proprietario.

In altre parole, la costruzione non è titolo d'acquisto, titolo che, invece, occorre rinvenire e procurare formalmente secondo i tipi previsti dall'ordinamento che la giurisprudenza conferma essere o l'atto (cioè contratto) e il provvedimento (legato ad una «riedizione» del procedimento di esproprio), senza però potersi trascurare l'usucapione (4), quest'ultima nel ricorrere, ovviamente, dei presupposti di legge.

Tale consolidata posizione assorbe e supera, dopo aspro dibattito fra le supreme magistrature, il precedente indirizzato assunto dalla Cassazione che riteneva trasferito alla mano pubblica, per effetto del decorso del tempo o per effetto della trasformazione, il diritto sull'immobile, oggetto di un avviato ma non perfezionato procedimento espropriativo o comunque occupato da un soggetto pubblico e irreversibilmente trasformato senza il formale titolo (5).

Si conferma, pertanto, anche con la nuova disposizione che nei casi – come quello esaminato nella sentenza in commento – di occupazione e modifica di un bene privato per scopi di interesse pubblico onde poter definire il passaggio delle proprietà al soggetto pubblico (autorità o altro ente a ciò incaricato) bisogna adoperare i mezzi giuridici sopraindicati posti a disposizione dall'ordinamento e cioè occorre dare vita ad una formale acquisizione. Quello che la giurisprudenza non dice – neanche nel presente caso – è se vi debba essere un ordine gerarchico nell'esperire i mezzi giuridici di cui si è detto, vale a dire se gli stessi abbiano eguale dignità e la scelta dell'uno o dell'altro sia del tutto indifferente. Non può essere così se davvero quello che muove l'operato delle amministrazioni/soggetti esproprianti deve essere l'interesse pubblico anche sotto il profilo della economicità, intesa in senso lato, dell'azione amministrativa al riguardo. È possibile, così, ipotizzare la graduazione e l'ordine delle azioni che ogni autorità è chiamata ad intraprendere nei casi di occupazioni (e modifica), senza titolo di beni privati nel senso che:

a) in primo luogo, occorre verificare se ricorrono i presupposti che possano giustificare l'usucapione posto che, come ritiene la Cassazione (6), «*l'accertamento della avvenuta usucapione (...) esclude il presupposto del risarcimento da illecito retroagendo gli effetti dell'usucapione quale acquisto del diritto reale a titolo originario*». Non solo, pertanto, si escluderebbe in questi casi il ricorrere di un illecito – che sembra escluso, peraltro, anche con la nuova configurazione dell'art. 42 *bis* se è fondata la prima lettura di tale norma – ma non potrebbe né dovrebbe essere corrisposta alcuna somma al (precedente) proprietario come avviene in ogni ipotesi di acquisto a titolo originario;

b) in secondo luogo, se non ricorre l'ipotesi dell'usucapione, sembra necessario (7) tentare il bonario accordo con il proprietario del bene modificato per scopi pubblici, al «prezzo» (cioè l'indennizzo) che la legge detta in tal caso, e così, in base alla nuova normativa, il valore venale più il 10 per cento a titolo di ristoro non patrimoniale calcolati al momento del perfezionamento dell'accordo o, se si preferisce, del «contratto» (che segnerebbe il trapasso formale del diritto in via ufficiale e legale anche se nella realtà effettiva il bene è già stato modificato, tra-

(1) In *Giur. cost.*, 2010, 5, 3797.

(2) C. VARRONE, *L'accessione invertita fa finalmente il suo ingresso nell'ordinamento di settore dalla porta principale*, in *www.giustamm.it*, 2011, 9; M. MORELLI, *Art. 42 bis, d.p.r. n. 327/2001: ma perché non un nuovo procedimento d'esproprio*, in *Lexitalia*, 2011, 11.

(3) Invero, anche il procedimento classico-formale sin qui conosciuto è una forma di acquisizione coattiva. La parola che, oggi, non si vorrebbe più usare è quella che rimanda al concetto di «sanatoria», in precedenza adoperato a proposito dell'art. 43.

(4) Ormai non può revocarsi in dubbio (cfr. Cass. Sez. II Civ. 24 febbraio 2009, n. 4434, con ampi riferimenti in *www.deaprofessionale.it*), la applicabilità di tale istituto anche alla P.A.

(5) Senza richiamare tutta la copiosa giurisprudenza intervenuta dopo la fondamentale Cass. Sez. Un. Civ. 26 febbraio 1983, n. 1464, c.d. «sentenza Bile» dal nome del suo estensore, basti rammentare l'altrettanto fondamentale Cass. Sez. Un. Civ. 19 dicembre 2007, n. 26732, entrambe in *www.deaprofessionale.it* e rispettivamente in *Foro it.*, 1983, I, 626 e in *Foro amm. C.D.S.*, 2008, 2, I, 356.

(6) Cfr. nota 4.

(7) Almeno a giudicare dalle ultime posizioni giurisprudenziali (cfr. Cons. Stato, Sez. VI 28 gennaio 2011, n. 676, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 1, 83 e T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 10 maggio 2011, n. 893, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*).

sformato e utilizzato);

c) se l'accordo non va in porto per la resistenza del proprietario, si prospetta un atroce dilemma: si deve procedere in modo coattivo con la (nuova) disposizione dell'art. 42 *bis* o si deve sperimentare prima la strada della «riedizione» del procedimento espropriativo come ormai costantemente ripete la giurisprudenza amministrativa? E tale «riedizione» dovrebbe naturalmente passare attraverso una preventiva dichiarazione (nuova) di pubblica utilità se non anche attraverso una nuova opposizione del vincolo preordinato all'esproprio (specialmente quando la precedente dichiarazione sia mancata o sia stata annullata); nonché dovrebbe essere seguita dallo svolgimento dell'ordinario, e forse più defatigante, procedimento delineato dal T.U. espropri (ivi inclusa, ragionevolmente, l'applicazione della norma dell'art. 22 sul procedimento d'urgenza volto all'emancipazione immediata del decreto d'esproprio) (8).

La domanda che sorge spontanea è la seguente: perché un (nuovo) ordinario procedimento espropriativo dovrebbe essere preferito a quello che, con il nuovo art. 42 *bis* in questione, viene detto procedimento espropriativo semplificato (e quindi più rapido, si immagina)?

La risposta potrebbe essere orientata da ragioni di ordine procedurale ed economico/contabile: perché il procedimento ordinario-classico «costa» (in senso ampio) di meno in quanto allo stesso è collegato non solo un indennizzo privo di risvolti non patrimoniali (il 10 per cento è previsto solo per l'art. 42 *bis*) (9) ma anche perché le ragioni e le motivazioni di pubblica utilità sono in *re ipsa* nella legge e non hanno bisogno di tutto quell'opinabile corredo motivazionale che dovrebbe accompagnare l'art. 42 *bis*: valutazione comparativa degli interessi in gioco; indicazione delle ragioni *attuali* ed *eccezionali* del nuovo provvedimento; e soprattutto trasmissione dell'atto ex art. 42 *bis* alla Corte dei conti (che in un procedimento ordinario non è formalmente previsto).

Se è davvero questo lo scenario alternativo che si presenta a fronte di una occupazione e modifica senza titolo per scopi pubblici non si vedrebbe perché una amministrazione dovrebbe preferire il meccanismo, solo in apparenza semplificato, dell'art. 42 *bis*.

C'è qualcosa che non quadra e solo la futura giurisprudenza potrebbe risolvere il, forse apparente, dilemma.

2. Nel concreto della pronuncia in esame il rilievo che alla stessa si può dare sta, alla luce di quanto si è detto, non solo nella implicita conferma del possibile utilizzo degli strumenti giuridici sopradelineati al fine di costituire un valido titolo di acquisto del diritto bensì anche nella possibilità – che appare logica e ragionevole – di utilizzare tali strumenti, e così, ove occorra, anche l'art. 42 *bis* in relazione all'acquisto di una servitù di uso pubblico (di passaggio). Ciò, pertanto, a chiarimento e superamento interpretativo, per tale via, della disposizione del comma 9 dell'art. 42 *bis* che sembra(va) limitare l'esperibilità del provvedimento di acquisizione alle ipotesi di acquisto di una servitù (anche quando il bene continui ad essere utilizzato dal proprietario o dal titolare di altro diritto reale) solo nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia, delle acque.

Anche se si può, invero, osservare che le ipotesi di servitù pubbliche o di uso pubblico che si differenziano dalle ordinarie servitù e, forse, il confine con una vera e propria acquisizione definitiva è assai labile ed apparente.

Antonino Cimellaro

(8) A tal proposito deve segnalarsi che già nel d.l. n. 225/2010 era stata inserita una norma (poi non convertita in legge), in sostituzione dell'art. 43 T.U. espropri, che così recitava: «Nelle ipotesi di mancanza di un valido ed efficace provvedimento di espropriazione conseguente all'errato esercizio della potestà espropriativa, l'Amministrazione pubblica che ha necessità dell'utilizzo del bene per scopi di interesse pubblico può procedere alla rinnovazione della procedura espropriativa, mediante la rinnovazione della dichiarazione di pubblica utilità, motivata con il perdurare dell'interesse pubblico attuale e concreto».

(9) Il 20 per cento, ove si tratti di acquisizione per finalità di edilizia pubblica o di concessione in uso speciale a soggetti privati.

T.A.R. Toscana, Sez. II - 11-10-2011, n. 1473 - Nicolosi, pres.; Grauso, est. - Meattini (avv. Traina) c. Comune di Castiglione della Pescaia (avv. Falagiani) ed a.

Ambiente - Impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Pianificazione urbanistica comunale - Limitazioni specifiche alla localizzazione - Determinazione negativa della conferenza di servizi per incompatibilità astratta tra progetto dell'impianto e PTCP - Illegittimità.

Ambiente - Impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Pianificazione urbanistica comunale - L.r. Toscana n. 1/2005, art. 51, comma 3, lett. c) - Piano territoriale di coordinamento - Misure di salvaguardia immediatamente efficaci - Limiti - Singoli progetti - Esclusione. [L.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 51, comma 3, lett. c)]

Ambiente - Impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Pianificazione urbanistica comunale - Limitazioni specifiche alla localizzazione - Illegittimità - Violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e dei principi costituzionali in materia di allocazione delle funzioni normative e amministrative. (D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12)

È illegittima la determinazione negativa assunta dalla conferenza di servizi fondata sulla astratta incompatibilità fra il progetto di un impianto per la produzione di energia da fonti rinnovabili ed il PTCP, anziché sulla verifica in concreto delle caratteristiche dell'impianto e del suo impatto tenuto conto delle obiettive qualità paesaggistico-ambientali dei terreni interessati dalla sua realizzazione, in una prospettiva di corretto bilanciamento degli interessi contrapposti (quello alla tutela del paesaggio e quello alla produzione di energia in forme non inquinanti) che implica il rifiuto di ogni opzione aprioristicamente tesa a garantire prevalenza all'uno piuttosto che all'altro, stante la natura primaria di ciascuno di essi (1).

Ai sensi dell'art. 51, comma 3, lett. c) della l.r. Toscana n. 1/2005, il Piano territoriale di coordinamento può contenere misure di salvaguardia immediatamente efficaci, nelle more dell'adeguamento da parte degli atti comunali di pianificazione e di governo del territorio, limitatamente al rispetto dello statuto del territorio e delle prescrizioni degli ambiti territoriali per la localizzazione di interventi di competenza provinciale, e non i singoli progetti (2).

Se, in presenza di una normativa statale che non contempla alcuna limitazione specifica alla localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, né pone divieti inderogabili, ma rinvia all'adozione di criteri comuni per tutto il territorio nazionale, è negata al legislatore regionale la possibilità di provvedere autonomamente alla localizzazione dei siti idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, deve a fortiori escludersi che risultati analoghi possano venire perseguiti dagli enti locali in sede di pianificazione urbanistica, con conseguente illegittimità - per contrasto non solo con l'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, ma con gli stessi principi costituzionali che governano l'allocazione delle funzioni normative e amministrative - degli atti di normazione secondaria che ponessero in ambito comunale limitazioni sconosciute alla legge statale (3).

(Omissis)

I motivi, che saranno esaminati congiuntamente, sono fondati.

3.2. Nell'ottica europea improntata al principio dello sviluppo sostenibile, il legislatore nazionale ha dato attuazione alla direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, mediante il d.lgs. n. 387/2003, che all'art. 12, nel dettare la disciplina del procedimento autorizzatorio per la realizzazione degli impianti alimentati da tali fonti, da un lato riconosce a detti impianti carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (comma 1) e conferisce all'autorità precedente - la Regione, ovvero la Provincia da questa delegata - il potere di rilasciare l'autorizzazione in variante agli strumenti urbanistici vigenti (comma 3); ma, per altro verso, non trascura di garantire il corretto inserimento degli impianti nell'ambiente, rimettendo a linee-guida da adottarsi in Conferenza unificata l'approvazione dei criteri in applicazione dei quali consentire alle Regioni di indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

Come autorevolmente osservato, l'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 - nel riflettere il *favor* del legislatore sovranazionale per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e dei relativi impianti di produzione - fa registrare la confluenza di profili di tutela ambientale, ricadenti nella

competenza legislativa esclusiva dello Stato, e profili afferenti alla competenza concorrente di Stato e Regioni nelle materie della produzione, trasporto e distribuzione di energia, ovvero del governo del territorio: che si voglia attribuire un ruolo prevalente agli uni o agli altri, in ogni caso deve escludersi che alle Regioni sia consentito di provvedere in via autonoma all'individuazione dei criteri per il corretto inserimento ambientale degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa, al di fuori delle linee-guida nazionali ed in violazione del principio di leale collaborazione (da cui l'illegittimità costituzionale delle previsioni di legge regionale aventi tale obiettivo, cfr., fra le altre, Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119; 6 novembre 2009, n. 282; 29 maggio 2009, n. 166).

Se dunque, alla luce della oramai consolidata giurisprudenza costituzionale, in presenza di una normativa statale che non contempla alcuna limitazione specifica alla localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, né pone divieti inderogabili, ma rinvia all'adozione di criteri comuni per tutto il territorio nazionale, è negata al legislatore regionale la possibilità di provvedere autonomamente alla localizzazione dei siti idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, deve *a fortiori* escludersi che risultati analoghi possano venire perseguiti dagli enti locali in sede di pianificazione urbanistica, con conseguente illegittimità - per contrasto non solo con l'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, ma con gli stessi principi costituzionali che governano l'allocazione delle funzioni normative e amministrative - degli atti di normazione secondaria che ponessero in ambito comunale limitazioni sconosciute alla legge statale.

3.3. Alla luce di tali premesse va, dunque, letta la motivazione del diniego opposto dalla Provincia resistente alla realizzazione di un impianto fotovoltaico sui fondi agricoli di proprietà della ricorrente Meattini, motivazione che attiene alla localizzazione dell'impianto in campo aperto, in zona visibile da medie distanze, risultandone così violate le regole insediative preesistenti: in questi termini si esprime il parere rilasciato alla conferenza di servizi dall'Area pianificazione territoriale della stessa Provincia di Grosseto, che a sua volta fa riferimento specifico alla Scheda 13A del PTCP, nella parte in cui, per la localizzazione delle centrali fotovoltaiche nelle aree collinari, esige la presenza di «campi chiusi» e di versanti non visibili da medie distanze.

I criteri localizzativi appena menzionati completano la previsione dettata dall'art. 34 delle norme tecniche del PTCP, il cui ottavo comma rinvia, appunto, alla Scheda 13 per l'indicazione dei criteri da adottarsi nella pianificazione comunale in relazione agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Trattandosi di previsione inequivocabilmente volta ad impartire direttive per il coordinamento degli approvandi strumenti della pianificazione territoriale comunale, deve peraltro escludersi che detto comma ottavo dell'art. 34 - appartenente alla componente «Codice» del PTCP, e, per altro verso, alla componente «strategica» del Piano - presenti immediata efficacia esecutiva; conclusione corroborata, ad ogni buon conto, dal rilievo della sicura illegittimità di una norma di Piano che, in contrasto con quanto previsto dalla legislazione nazionale in materia, intendesse stabilire per gli impianti fotovoltaici un divieto generalizzato di localizzazione nelle aree aventi determinate caratteristiche.

Allo stesso tempo, deve escludersi che in relazione al citato art. 34, comma 8 possa operare la norma di salvaguardia dettata dall'art. 7, comma 2 delle stesse norme tecniche del PTCP, peraltro non invocata dalla determinazione conclusiva della conferenza di servizi, né dal parere in quella sede pronunciato dall'Area pianificazione territoriale della Provincia. Ai sensi dell'art. 51, comma 3, lett. c) della legge regionale toscana n. 1/05, il Piano territoriale di coordinamento può infatti contenere misure di salvaguardia immediatamente efficaci, nelle more dell'adeguamento da parte degli atti comunali di pianificazione e di governo del territorio, limitatamente al rispetto dello statuto del territorio - cui l'art. 34 delle norme tecniche in esame è però estraneo, come sancito dall'art. 4, comma 3 delle medesime norme -, e delle prescrizioni degli ambiti territoriali per la localizzazione di interventi di competenza provinciale - vale a dire gli atti di governo del territorio di competenza provinciale, come richiamati dallo stesso art. 7, comma 2 cit. mediante il rinvio alla scheda 14A («Piani provinciali di settore ed altri documenti di riferimento per il governo del territorio provinciale») -, e non i singoli progetti.

3.4. Considerazioni speculari possono farsi per il capo di motivazione del (parere dell'Area pianificazione territoriale, come richiamato dal) provvedimento impugnato che rinvia alla qualità della unità morfologica territoriale (U.M.T.) cui i fondi della ricorrente appartengono. La scheda 8A, che al punto 3.4. descrive l'area collinare comprendente il sistema di Poggio Ballone, prevede, in effetti, la valorizzazione delle risorse storico-naturali, delle produzioni tipiche locali e delle forme di turismo sostenibile, nonché la promozione di misure volte ad incentivare, nell'ambito delle opere di miglioramento dell'am-

biente e dello spazio rurale, forme di agricoltura specializzata che limitino i fenomeni erosivi derivanti dalla presenza di vigneti specializzati oltre a consentire il mantenimento degli assetti agrari tradizionali, e stabilisce che eventuali interventi di nuovo appoderamento perseguiranno le regole insediative della preesistenza. In forza dei limiti, più volte evidenziati, in cui la pianificazione territoriale incorre, anche in questo caso gli indirizzi dettati dal PTCP non possono però essere letti come incompatibili in assoluto con la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili; e, del resto, la stessa disposizione a monte dell'individuazione delle U.M.T., l'art. 18 delle norme tecniche, non contiene alcuna preclusione generalizzata, se non la prescrizione di criteri di ammissibilità coerenti con i valori identitari di ogni U.M.T. da individuarsi per gli interventi a elevato impatto morfo-ambientale, in modo da perseguire la tutela degli ambiti di rilevante pregio naturalistico e paesaggistico e verificare che ciascun intervento risulti compatibile con la struttura del paesaggio; mentre un'applicazione più restrittiva dei criteri è limitata alle porzioni più vulnerabili del territorio (fra le quali non è annoverata l'U.M.T. 3.4.), ed in relazione ad interventi diversi da quelli in oggetto (centrali per la produzione di energia eolica; linee elettriche aeree di III classe).

4. La determinazione negativa assunta dalla conferenza di servizi risulta, in definitiva, illegittima perché fondata sulla astratta incompatibilità fra il progetto presentato dalla ricorrente ed il PTCP, anziché sulla verifica in concreto delle caratteristiche dell'impianto e del suo impatto tenuto conto delle obiettive qualità paesaggistico-ambientali dei terreni interessati dalla sua realizzazione, in una prospettiva di corretto bilanciamento degli interessi contrapposti (quello alla tutela del paesaggio e quello alla produzione di energia in forme non inquinanti) che implica il rifiuto di ogni opzione aprioristicamente tesa a garantire prevalenza all'uno piuttosto che all'altro, stante la natura primaria di ciascuno di essi.

Ne discende l'annullamento del diniego impugnato, che incorre in tutti i vizi dedotti.

(Omissis)

(1-3) IMPIANTI FOTOVOLTAICI E DINIEGO DI AUTORIZZAZIONE IN CONFERENZA DEI SERVIZI: DIFFORMITÀ ED ILLEGITTIMITÀ DELLA DELIBERA COMUNALE E DEL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza del T.A.R. Toscana in epigrafe (11 ottobre 2011, n. 1473), chiamato a pronunciarsi sul ricorso del titolare di un'azienda agricola ubicata in un Comune in Provincia di Grosseto, è la valutazione dell'esercizio della potestà degli enti locali in materia di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con riferimento alla possibilità, o meno, di prevedere limitazioni al procedimento unico autorizzatorio, mediante atti endoprocedimentali e provvedimenti.

La vicenda riguarda un'azienda agricola toscana la cui titolare presentava, all'amministrazione provinciale, istanza per ottenere l'autorizzazione ad installare, presso la propria azienda, un impianto fotovoltaico di potenza inferiore ad 1 MW ed estensione di 2 Ha. Così, presentava, al Comune, la domanda di approvazione di un programma aziendale pluriennale di miglioramento agricolo ambientale relativo alla realizzazione dell'impianto. Prima dello svolgimento della conferenza dei servizi, convocata dalla Provincia, la Giunta comunale adottava una delibera con cui rinviava, all'adottando regolamento urbanistico, la disciplina delle attività integrative dell'agricoltura ed, in genere, delle attività di produzione di energia da fonti rinnovabili ed autorizzava, nelle more, i soli impianti destinati all'autoconsumo e comunque tutti quelli con potenzialità entro i 10 KW. Quindi, l'ufficio pianificazione del Comune comunicava l'impossibilità di approvare il programma aziendale pluriennale di miglioramento agricolo ambientale ed esprimeva parere sfavorevole ai fini della conferenza, emanando un'ulteriore delibera comunale recante corrispondenti misure di salvaguardia. Così, anche sulla base del Piano territoriale di coordinamento provinciale, l'Area pianificazione territoriale della Provincia esprimeva parere negativo, con diniego dell'autorizzazione da parte della conferenza.

Giuridicamente, in materia risultano invocabili la direttiva

CE n. 2001/77, l'art. 12, comma 2, d.lgs. n. 387/2003, l'art. 117, commi 1, 2 e 3, Cost., nonché gli artt. 2, 9, 32, 41 e 42 Cost. e la legge n. 241/1990 (art. 14 *ter*) come modificata dal d.l. n. 78/2010 (1).

All'uopo, bisogna stabilire se, nell'ambito delle funzioni normative ed amministrative, l'adozione, da parte degli enti locali, di provvedimenti soprassessori sia qualificabile legittima rispetto alla Costituzione e, segnatamente, in relazione ai procedimenti di autorizzazione all'installazione di impianti elettrici da fonti rinnovabili.

Così, è necessario verificare la validità e l'efficacia delle delibere comunali e delle prescrizioni contenute nel Piano territoriale di coordinamento provinciale: cioè, se trattasi di limiti o mere prescrizioni di indirizzo, e di criteri legali e legittimi, per il corretto inserimento paesaggistico degli impianti.

In primis, va ricordato che in ambito di produzione di energia la normativa statale coinvolge più materie costituzionali (ambiente, territorio e valorizzazione, salute), con il cointeresamento di più potestà legislative ricadenti sia nella competenza legislativa esclusiva dello Stato sia in quella concorrente: considerata la natura primaria di ciascun ambito coinvolto, è necessario il corretto bilanciamento degli interessi contrapposti (2).

All'uopo, varie le osservazioni da effettuare.

La prima sotto il profilo formale-procedurale.

Trattasi di fattispecie a formazione progressiva: nell'ambito di un procedimento, soltanto l'atto terminale produce gli effetti propri dell'esercizio del potere mentre gli altri atti (*endoprocedimentali*) sono necessari per la sua validità o efficacia. Peraltro, i singoli atti che costituiscono un procedimento possono essere, a loro volta, atti terminali di un altro procedimento (sub-procedimento). Durante la fase costitutiva l'organo competente, sulla base delle risultanze dell'istruttoria, assume la sua decisione ed, al termine di tale fase, adotta l'atto finale (perfetto) (3).

È da precisare che un atto endoprocedimentale di un ente locale, non recepito espressamente dalla diversa amministrazione procedente titolare del procedimento autorizzatorio (la Provincia), può ritenersi, *ex se*, sprovvisto di efficacia lesiva. L'azione di impugnazione del silenzio (oltre il termine massimo di durata del procedimento autorizzatorio) e di risarcimento danni va, pertanto, esperita avverso l'ente titolare: sussiste, infatti, difetto di legittimazione passiva di tutti gli enti diversi dall'amministrazione procedente che, pur rimasti contumaci, hanno partecipato alla conferenza dei servizi, non essendo ai medesimi imputabili atti a contenuto sfavorevole verso il soggetto richiedente.

La seconda osservazione va posta sul piano sostanziale.

Gli impianti da fonti rinnovabili sono qualificati di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (art. 12, comma 1, d.lgs. n. 387/2003): a riguardo, l'autorità procedente (la Regione o la

Provincia da questa delegata) ha il potere di rilasciare l'autorizzazione in variante agli strumenti urbanistici vigenti (comma 3), garantendo però il corretto inserimento degli impianti nell'ambiente mediante il rinvio a linee-guida da adottarsi in Conferenza unificata e recanti criteri comuni nazionali (4). Soltanto sulla base di tali criteri-parametri, le Regioni hanno la titolarità di indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

In materia, comunque, la normativa statale non contempla alcuna limitazione specifica alla localizzazione degli impianti e non pone divieti inderogabili (5).

Le Regioni, pertanto, non possono provvedere, in via autonoma (6), all'individuazione dei criteri per il corretto inserimento ambientale degli impianti di energia alternativa, al di fuori delle linee-guida nazionali ed in violazione del principio di leale collaborazione (7). Ciò vale, in via analogica, anche per gli enti locali in sede di pianificazione urbanistica: i relativi atti di normazione secondaria recanti in ambito comunale limitazioni sconosciute alla legge statale sono colpiti da «nullità costituzionale imperativa» (8).

Ergo, è illegittima la norma (comunale, provinciale), difforme dalla legislazione nazionale in materia, recante un divieto generalizzato di localizzazione degli impianti.

Peraltro, è previsto che lo stesso Piano territoriale di coordinamento possa contenere misure di salvaguardia immediatamente efficaci, limitatamente però al rispetto dello statuto del territorio e delle prescrizioni degli ambiti territoriali per la localizzazione di interventi di competenza provinciale [art. 51, comma 3, lett. c), l.r. n. 1/2005].

Gli indirizzi dettati dal PTCP non possono, quindi, essere interpretati come incompatibili in assoluto con la realizzazione degli impianti energetici: sul punto, trattasi, pertanto, di meri criteri di ammissibilità e coerenza con i valori identitari della qualità della unità morfologica territoriale (per gli interventi ad elevato impatto morfo-ambientale), da applicare in modo più restrittivo soltanto in caso di porzioni più vulnerabili del territorio ed in relazione ad interventi diversi da quelli in esame.

In conclusione, premesso che la legittimità di una legge ordinaria è strettamente subordinata alla legittimazione, sotto il duplice profilo formale (legittimità)-sostanziale (merito), delle norme ivi contenute (9), ciò che necessita accertare, e rileva ai fini della costituzionalità, non è l'astratta incompatibilità fra il progetto presentato ed il Piano territoriale provinciale di coordinamento bensì la verifica in concreto delle caratteristiche dell'impianto e del relativo impatto, tenuto conto delle obiettive qualità paesaggistico-ambientali del luogo interessato dalla realizzazione dell'opera (10).

Alessandro M. Basso

(1) Per approfondimenti, A.M. BASSO, *L'uomo, la società, il diritto*, Reggio Calabria, 2004; A.M. BASSO, *Fondamenti di diritto, economia ed ambiente*, Foggia, 2005; A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007; A.M. BASSO, *Diritto, economia e ambiente*, Foggia, 2008.

(2) Per approfondimenti, A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 1997; S. AMOROSINO, «Il governo del territorio» tra Stato, Regioni ed enti locali, in *Riv. giur. edil.*, 2003, II, 78 ss.; R. BAROCCHI, *Il paesaggio in legge*, in *Geoid*, 2005, 1; G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994; L.A. FERRARI, *La tutela dell'ambiente*, Milano, 2001; C. VIVANI, *Il danno ambientale. Profili di diritto pubblico*, Padova, 2000.

(3) Per approfondimenti, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1994.

(4) Per approfondimenti, G. SACCHI MORSIANI, *Autorizzazioni in funzione di controllo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1961, 50; O. RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni in diritto amministrativo*, in *Giur. it.*, 1894, IV, 7; C.M. IACCARINO, *Motivazione degli atti amministrativi*, in *Noviss. dig. it.*, 1964, X, 959; A. ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, 1987.

(5) Per approfondimenti, A.M. BASSO, *Impianti eolici tra competenze della Regione e dello Stato: sospensione ed archiviazione del procedimento autorizzatorio mediante delibera regionale*, in questa Riv., 2011, 279.

(6) Per approfondimenti, A.M. BASSO, *Funzioni ordinarie delle Regioni e poteri speciali dello Stato in materia di produzione, trasmissione, e distribuzione di energia: le competenze regionali tra esercizio unitario statale e canoni costituzionali*, in questa Riv., 2011, 54.

(7) Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119, in *Giur. cost.*, 2010, 2, 1324 e sul sito www.rivistadga.it; Corte cost. 6 novembre 2009, n. 282, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 5-6, I, 1698; Corte cost. 29 maggio 2009, n. 166, *ivi*, 2009, 4, 1464 e in sentenza.

(8) Per approfondimenti, A.M. BASSO, *Insedimenti di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili: le competenze degli enti territoriali tra normativa interna e procedure amministrative*, in questa Riv., 2010, 458; A.M. BASSO, *Installazione di impianti eolici tra tutela dell'ambiente e del paesaggio secondo i principi costituzionali e le competenze Stato-Regioni*, *ivi*, 2010, 335.

(9) Per approfondimenti, A.M. BASSO, *Profili logico-interpretativi del diritto all'ambiente: principi e criteri dell'ordinamento tra attualità e teoretica* (11 giugno 2010), in rivista giuridica telematica *AmbienteDiritto*, http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2010/profili_logico_interpretativi_basso.htm; A.M. BASSO, *Ratio legis: la dottrina del diritto tra filosofia ed etica*, *ivi*, http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2010/ratio_legis_basso.htm, 15 dicembre 2010.

(10) Per approfondimenti, A.M. BASSO, *L'uomo e l'ambiente: effetti e normativa*, in *Bonifica*, 2004, 4, 49-51; A.M. BASSO (et al.), *Vegetazione naturale, agricoltura, alimentazione: norme e produzione*, *ivi*, 2003, 1, 88-95.

T.A.R. Umbria, Sez. I - 4-8-2011, n. 265 - Lamberti, pres.; Fanti, est. - V. S.p.A. (avv.ti Mariani, Americcioni e Valentini) c. Equitalia Umbria S.p.A. (avv.ti Marchionni e Romagnoli) e Consorzio della bonificazione umbra (avv. Ranalli).

Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Per utilizzazione canali consortili - Determinazione - Procedura negoziale - Controversie - Competenza dell'A.G.O. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 66; l. 5 gennaio 1994, n. 36, art. 27, comma 3)

Consorzi - Di bonifica - Regione Umbria - Contributi consortili - Per utilizzazione canali consortili - Determinazione - Fonte bilaterale - Sussiste. (L.r. Umbria 23 dicembre 2004, n. 30, art. 21, commi 2 e 3)

La controversia relativa alle somme dovute, ai sensi dell'art. 27, comma 3, l. 5 gennaio 1994, n. 36 e, successivamente, dell'art. 66, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ad un consorzio idrico integrato che utilizzi canali consortili od acque irrigue come recapito di scarichi provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, è devoluta alla giurisdizione ordinaria (e non tributaria) allorché la normativa regionale di dettaglio preveda che la contribuzione venga assolta mediante canoni determinati all'esito di una procedura negoziale (1).

Nella Regione Umbria, ai sensi dell'art. 21, commi 2 e 3, l.r. 23 dicembre 2004, n. 30, il contributo dovuto ad un consorzio di bonifica da parte del gestore del servizio idrico integrato per lo scolo delle acque reflue che utilizzi canali consortili od acque irrigue come recapito di scarichi provenienti da insediamenti di qualsiasi natura trova la sua fonte in una normativa bilaterale che ne esclude la connotazione tributaria, in quanto la legge attribuisce rilievo genetico e funzionale alla volontà delle parti nella costruzione della prestazione del servizio fornito dal consorzio di bonifica ed a quella sinallagmatica assicurata dal gestore (2).

(Omissis)

1. Deve essere preliminarmente esaminata, per motivi di ordine processuale, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo svolta dalle parti resistenti, ed in particolare dal Consorzio della bonificazione umbra, nell'assunto della natura tributaria del contributo d'utenza, della cui misura si controverte mediante l'impugnazione della cartella di pagamento, con conseguente cognizione del giudice tributario ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1962, n. 546.

L'eccezione è fondata, nel senso che in ordine alla presente controversia, concernente l'importo dovuto al Consorzio della bonificazione umbra, effettivamente non vi è giurisdizione del giudice amministrativo.

Peraltro, secondo la più corretta interpretazione giurisprudenziale, la controversia relativa alle somme dovute ad un consorzio di bonifica, ai sensi dell'art. 27, comma 3, della l. 5 gennaio 1994, n. 36, e successivamente dell'art. 66 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, da parte del gestore del servizio idrico integrato che utilizzi canali consortili od acque irrigue come recapito di scarichi provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, è devoluta alla giurisdizione ordinaria (e non tributaria), allorché la normativa regionale di dettaglio, come è anche nel caso di specie, preveda che la contribuzione venga assolta mediante il versamento di canoni determinati all'esito di una procedura negoziale, differenziandosi in tal modo dalla contribuzione di bonifica prevista dall'art. 21 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, costituente invece un'obbligazione tributaria a carico dei consorziati (esattamente in termini Cass. Sez. Un. 29 marzo 2011, n. 7101).

In altre parole, l'obbligazione gravante sul gestore nasce dal momento negoziale della convenzione tra Autorità d'ambito e consorzio di bonifica, e ciò evidenzia un modello differente rispetto a quello del contributo (per la gestione delle opere di bonifica) dovuto, alla stregua di onere reale (art. 860 c.c.), dai soggetti proprietari dei fondi ricompresi nei consorzi, avente natura indiscutibilmente tributaria, e dunque rientrante nella giurisdizione tributaria (in termini, tra le altre, Cass. Sez. Un. 5 agosto 2009, n. 17943).

Con riguardo alla fattispecie in esame, occorre considerare che l'art. 21 della l.r. Umbria 23 dicembre 2004, al comma 2, stabilisce che «il contributo per lo scolo delle acque reflue, che trovano recapito nel sistema scolante di bonifica esclusivamente attraverso le opere e gli impianti di depurazione, è a carico dei soggetti del servizio idrico integrato, sulla base di quanto previsto dal comma 3»; in particolare, il comma 3 dispone che «i soggetti gestori del servizio idrico integrato, che utilizzano corsi d'acqua naturali o artificiali gestiti dai consorzi di bonifica come recapito di acque reflue urbane depurate, hanno l'obbligo di contribuire, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 36/1994, alle spese consortili di manutenzione ed esercizio dei predetti corsi d'acqua, in proporzione al beneficio ottenuto, determinato secondo i criteri fissati nel piano di classifica, previa intesa tra le Autorità d'ambito territoriale ottimale ed i consorzi di bonifica».

Risulta evidente la bilateralità della fonte determinativa del contributo, che ne esclude una connotazione propriamente tributaria; la legge ha attribuito rilievo genetico e funzionale alla volontà delle parti nella costruzione della prestazione del servizio fornito dal consorzio ed a quella, sinallagmatica, assicurata dal gestore.

Ciò comporta che il canone dovuto dal gestore si attegga principalmente quale corrispettivo di una prestazione commerciale complessa, la cui obbligazione non trae origine dall'atto impositivo, ma piuttosto dalla contrattazione che si colloca a monte, e che, seppure imposta dalla legge, resta espressiva nei suoi contenuti dell'autonomia negoziale (cfr. Corte cost. 11 febbraio 2010, n. 39, che ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione del giudice tributario le controversie relative alla debenza, a partire dal 3 ottobre 2000, del canone per lo scolo e la depurazione delle acque reflue, quale disciplinato dagli artt. 13 e 14 della legge n. 36 del 1994, proprio nella considerazione che la tariffa per lo scarico e la depurazione delle acque reflue si configura, in tutte le sue componenti, come corrispettivo di una prestazione commerciale complessa, il quale, benché determinato nel suo ammontare in base alla legge, trova fonte non in un atto autoritativo direttamente incidente sul patrimonio dell'utente, bensì nel contratto di utenza).

Giova aggiungere ancora, in considerazione del fatto che dall'iscrizione a ruolo della società ricorrente per il contributo relativo al beneficio di scolo delle acque per l'anno 2006 si desume che il piano di classifica per il riparto delle spese consortili è stato approvato il (e dunque risale al) 28 luglio 2003, come anche la disciplina regionale precedente alla l.r. n. 30 del 2004 prevedeva il versamento di canoni determinati all'esito di una procedura negoziata; il riferimento è all'art. 12 della l.r. Umbria 25 gennaio 1990, n. 4, nel testo sostituito dall'art. 1 della l.r. 27 dicembre 2001, n. 37, il cui comma 5 dispone(va) che «i soggetti gestori del servizio pubblico integrato di cui alla l.r. 5 dicembre 1997, n. 43, che utilizzano canali e strutture di bonifica come recapito di scarichi, anche se di acque meteoriche o depurate, provenienti da insediamenti tenuti all'obbligo di versamento della tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura, contribuiscono, ai sensi dell'art. 27 della l. 5 gennaio 1994, n. 36, alle spese consortili in proporzione al beneficio ottenuto. A tale fine le Autorità d'ambito di cui alla l.r. n. 43/1997 stipulano con i consorzi di bonifica apposite convenzioni, sulla base di una convenzione-tipo approvata dalla Giunta regionale».

2. Alla stregua di quanto esposto, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo, la medesima competendo al giudice ordinario; dinanzi allo stesso il processo potrà essere riproposto con le modalità ed i termini previsti dall'art. 11 del c.p.a.

(Omissis)

(1-2) QUESTIONI DI GIURISDIZIONE SUI CANONI PER L'UTILIZZAZIONE DI CANALI CONSORTILI.

1. Il T.A.R. dell'Umbria, occupandosi del ricorso avverso una cartella di pagamento di contributi, per l'u-

tilizzazione di canali consortili come recapito di scarichi provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, è stato chiamato a pronunciarsi preliminarmente sulla questione dell'ammissibilità del ricorso stesso.

Al riguardo ha osservato che la controversia sulle somme dovute, ai sensi dell'art. 27, comma 3, della l. 5 gennaio 1994, n. 34 e successivamente dell'art. 66 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ad un consorzio di bonifica da parte del gestore del servizio idrico integrato per la suddetta utilizzazione rientra nella competenza giurisdizionale dell'A.G.O., ove la normativa regionale di dettaglio preveda, come nel caso in esame, che la determinazione dei relativi canoni avvenga mediante una «procedura negoziale».

Ha ricordato, poi, che, secondo l'art. 27 della l.r. Umbria 23 dicembre 2004, n. 30, i soggetti gestori del servizio idrico integrato per l'utilizzazione in argomento hanno l'obbligo di contribuire alle spese di manutenzione ed esercizio dei canali consortili, «in proporzione del beneficio ottenuto, determinato secondo i criteri fissati nel piano di classifica»; a tale scopo interviene la previa stipula di apposite convenzioni tra i consorzi di bonifica e le Autorità d'ambito territoriale ottimale (A.A.T.O.) sulla base di una convenzione-tipo approvata dalla Giunta regionale.

Ha posto, pertanto, in evidenza che il calcolo dei canoni in questione trova la sua fonte nella volontà delle parti per la classificazione della prestazione del servizio fornita dal consorzio ed in quella, sinallagmatica, assicurata al gestore; si tratta quindi, di una prestazione commerciale complessa che si fonda su un contratto di utenza e non già, come per i contributi di bonifica ex art. 21 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, in un atto autoritativo che conferisce carattere tributario ai medesimi contributi.

Per conseguenza, ha ritenuto il ricorso inammissibile, in quanto la competenza giurisdizionale in materia spetta all'Autorità giudiziaria ordinaria, respingendo implicitamente la tesi di parte resistente che ha sostenuto il carattere tributario delle somme pretese.

2. Le conclusioni cui è pervenuto il T.A.R. meritano adesione.

Esaminando la disciplina in materia, si rileva che, ai sensi dell'art. 66 del citato d.lgs. n. 152 del 2006, i proprietari dei fondi non compresi nel perimetro del consorzio di bonifica, ma che utilizzano i canali consortili come recapito dei propri scarichi provenienti da insediamenti abitativi od industriali, devono versare al consorzio di bonifica *contributi* (in effetti, canoni) in misura ragguagliata al beneficio ottenuto con i medesimi scarichi.

Tali canoni, secondo la menzionata legge della Regione Umbria, sono determinati a seguito di apposite convenzioni stipulate tra Autorità d'ambito territoriale ottimale e consorzi di bonifica sulla base di schemi-tipo elaborati dalla Giunta regionale; la concreta riscossione dei canoni è affidata al gestore del servizio idrico integrato (S.I.I.) che si assume, altresì, il compito di effettuare il versamento al consorzio di bonifica.

In sostanza, la disciplina si svolge attraverso più fasi in cui il primo posto spetta alla normativa regionale con

la indicazione di principi-quadro per le convenzioni-tipo approvate con delibera di giunta; seguono la fase attuativa-negoziale con le convenzioni tra Autorità d'ambito territoriale ottimale e consorzi di bonifica per i procedimenti di determinazione e misura dei canoni ed, infine, la fase tra Autorità d'ambito territoriale ottimale e gestore del S.I.I. per la concreta obbligazione di questi alla corresponsione dei canoni nei confronti del consorzio.

3. Dalla esposta disciplina, discende che i canoni in argomento si configurano come corrispettivo dovuto ai consorzi di bonifica dagli utenti del servizio idrico integrato e, per essi, dal gestore, qualificandosi come un'entrata di carattere privato.

Non si ravvisano, infatti, i caratteri propri dei contributi consortili ex art. 21, r.d. n. 215/1933, con la conseguente attribuzione della relativa competenza giurisdizionale alle Commissioni tributarie (1), in quanto non sussistono gli elementi sui quali ha insistito la giurisprudenza della Corte costituzionale, quali la doverosità della prestazione, la non sinallagmaticità del rapporto ed il collegamento del rapporto con la spesa pubblica (2); per i canoni in argomento, infatti, la disciplina riveste carattere assolutamente convenzionale, il servizio è rinunciabile ed il canone è collegato alla effettiva fruizione.

In altri termini, si verifica che, in base ad una procedura negoziale, il consorzio si impegna a fornire i recettori degli scarichi ed il gestore si obbliga a corrispondere per i proprietari degli immobili estranei al consorzio, i compensi calcolati sulla base di una «tariffa» [va segnalato che il termine, in altra occasione è stato ritenuto, dalla giurisprudenza, sintomatico del carattere non tributario della prestazione (3)] che rappresenta un mero corrispettivo di natura privata (4).

È innegabile, quindi, il concorso del privato nella determinazione di corrispondere il canone e la qualificazione di questo come un corrispettivo in senso tecnico di una prestazione di servizio da parte dell'ente pubblico, secondo moduli di diritto privato.

In tale contesto è, pertanto, la volontà delle parti che riveste carattere precipuo ed insostituibile per la nascita del rapporto di prestazione del servizio da parte del consorzio e per il successivo svolgimento del rapporto con la sinallagmatica determinazione e corresponsione del canone.

Trova, perciò, conferma che il canone corrisposto dal gestore, e da questi richiesto agli utenti in base a quote fissate in apposite tariffe, si configura come corrispettivo di una prestazione commerciale complessa in cui l'obbligazione del rapporto non riveste carattere tributario; l'obbligazione, invero, non trova fondamento in un atto autoritario d'impero, bensì in una contrattazione a vari livelli che, se pur imposta dalla legge, si rivela espressione dell'autonomia delle parti.

Poiché, dunque, si verte in ipotesi di obbligazione con caratteristiche di diritto privato, la relativa controversia correttamente rientra nella giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria.

Mario Cardillo

(1) Sui problemi di giurisdizione in tema di contributi consortili, può vedersi la mia nota a Cons. Stato, Sez. VI 17 giugno 2009, n. 5946, in questa Riv., 2010, 269 ed ivi richiami di giurisprudenza e di dottrina.

(2) V.: Corte cost. 11 febbraio 2010, n. 39, in *Boll. trib.*, 2010, 386; 24 luglio 2009, n. 238, *ivi*, 2009, 1235; 10 ottobre 2008, n. 335, in *Giur. it.*,

2009, 497 e in *Giurisd. amm.*, 2008, III, 762.

(3) Cass. Sez. Un. Civ. 29 ottobre 2004, n. 20959, in *Cons. Stato*, 2004, II, 1962.

(4) V.: Cass. Sez. Un. Civ. 5 agosto 2009, n. 17943, in *Foro it.*, *Rep.*, 2009, voce *Tributi in genere*, 1681.

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II - 7-7-2011, n. 1843 - De Zotti, pres.; Zucchini, est. - Azienda agricola Chato di Ghidini ed a. (avv. Chierichetti) c. Comune di Gorla Minore (avv. Ravizzoli).

Agricoltura e foreste - Aree agricole - Divieti assoluti di edificazione - Specifica e particolare motivazione.

Agricoltura e foreste - Boschi - Presenza del bosco - Esclusione del carattere agricolo dell'area - Inconfigurabilità. [L.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 59 comma 3, lett. b)]

Agricoltura e foreste - Boschi - Salvaguardia delle aree boschive - Regione Lombardia - Competenza - Province, comunità montane e enti gestori di parchi.

Eventuali divieti assoluti di edificazione nelle aree agricole richiedono una specifica e particolare motivazione, in quanto le stesse ledono la legittima aspettativa dell'imprenditore agricolo allo sviluppo della propria attività (1).

La presenza del bosco non esclude il carattere agricolo dell'area - e dell'attività in essa svolta - tanto è vero che l'art. 59 comma 3, lett. b), della l.r. Lombardia n. 12/2005 riconosce un indice fondiario anche su «terreni a bosco» (2).

La salvaguardia delle aree boschive, nella Regione Lombardia, non appartiene in via esclusiva ai Comuni, ma è riconosciuta in primo luogo alle Province, alle comunità montane ed agli enti gestori di parchi e riserve regionali (3).

(Omissis)

2. Nei mezzi di gravame (omissis), è sostenuta la violazione della disciplina legislativa regionale sull'edificazione nelle aree agricole (artt. 59 e seguenti della legge regionale 12/2005), oltre che l'eccesso di potere per inosservanza del principio di proporzionalità, in quanto le limitazioni all'attività edificatoria necessaria all'esercizio dell'impresa agricola, contenute nel citato art. 38, appaiono - alla ricorrente - eccessivamente ed illogicamente restrittive, in contrasto con le menzionate disposizioni di legge.

In particolare, il citato art. 38 delle NTA del Piano delle Regole del PGT di Gorla Minore (cfr. doc. 9 della ricorrente), per la zona E4 - agricola boschiva, vieta «ogni forma di edificazione» negli ambiti boscati (cfr. punto 2 dell'articolo), mentre con particolare riguardo alle recinzioni (punto 5 dell'art. 38), queste ultime sono ammesse solo se in «siepi di vivo realizzate con specie arboree autoctone e staccionate in legno caratterizzate da una installazione precaria e, all'occorrenza, da una facile asportazione».

Nel gravame si sostiene che tali drastiche limitazioni all'attività edilizia, svolta dagli imprenditori agricoli, oltre alle norme che consentono soltanto recinzioni precarie e facilmente amovibili, sono idonee ad arrecare pregiudizio all'attività dell'esponente di allevamento di razze canine di grossa taglia, visto che, per ovvie ragioni di sicurezza, simili recinzioni non risultano adatte all'allevamento cinofilo.

Le censure meritano accoglimento, per le ragioni che seguono.

La legislazione regionale sull'edificazione nelle aree agricole (artt. da 59 a 62 della legge regionale 12/2005, che ricalcano l'abrogata legge regionale 93/1980), è ispirata da una duplice finalità: da una parte la preservazione delle aree agricole e dei valori che le stesse rappresentano nell'economia e nella società lombarda, dall'altra la salvaguardia e lo sviluppo delle imprese agricole, per un concreto sostegno di tale settore economico.

Così l'art. 59, comma 1 della legge regionale 12/2005, consente nelle aree agricole la realizzazione delle attrezzature e delle infrastrutture necessarie all'attività di cui all'art. 2135 del codice civile (vale a dire l'attività di imprenditore agricolo), fra le quali - l'indicazione è solo esemplificativa - stalle, silos, serre, magazzini e locali per la lavorazione, conservazione e vendita dei prodotti agricoli.

È ammessa anche l'edificazione di abitazioni per l'imprenditore, nel rispetto dei limiti massimi di densità fondiaria previsti dal comma 3 dell'art. 59 citato.

Tenuto conto che le norme legislative di cui sopra sono immediatamente prevalenti sulle contrastanti disposizioni del PGT (così espressamente, l'art. 61 della legge regionale 12/2005), la giurisprudenza del T.A.R. Lombardia ha da tempo stabilito che eventuali divieti assoluti di edificazione nelle aree agricole richiedono una specifica e particolare motivazione, in quanto le stesse

ledono la legittima aspettativa dell'imprenditore agricolo allo sviluppo della propria attività (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia 27 giugno 2005, n. 674; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 29 settembre 2009, n. 4749 e 8 gennaio 2010, n. 3, dove si specifica che la potestà pianificatoria comunale in area agricola coesiste e si armonizza con le prevalenti previsioni legislative).

In questo senso, il divieto assoluto di edificazione di cui al citato art. 38 non appare logico o coerente con le finalità legislative di sviluppo dell'impresa agricola.

Parimenti, appare eccessivamente restrittiva - senza alcuna adeguata motivazione sul punto - la specifica disciplina per le recinzioni, che di fatto impedisce all'esponente l'adeguata tutela della propria attività d'impresa.

Si aggiunga ancora che il precedente PRG - oggi sostituito dal PGT ivi gravato - prevedeva per l'area in esame una - anche se limitata - capacità edificatoria, attualmente invece completamente cancellata, senza contare che la Provincia di Varese, nel proprio parere di compatibilità del PGT di Gorla Minore con il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), aveva rilevato, fra le criticità generali del piano comunale, l'assenza di analisi di settore dedicate al comparto agricolo, con la conseguente «incongruenza con norma prescrittiva e prevalente» (cfr. doc. 2 della ricorrente, penultima pagina).

A diversa conclusione non induce la circostanza che l'area dell'esponente è anche boschiva.

La presenza del bosco, infatti, non esclude il carattere agricolo dell'area - e dell'attività in essa svolta - tanto è vero che l'art. 59, comma 3, lett. b), della legge 12/2005 riconosce un indice fondiario anche su «terreni a bosco».

Non si dimentichi poi che la salvaguardia delle aree boschive, nella Regione Lombardia, non appartiene in via esclusiva ai Comuni, ma è riconosciuta in primo luogo alle Province, alle comunità montane ed agli enti gestori di parchi e riserve regionali, come di desume dalla nota del 5 novembre 2009 trasmessa al Comune resistente dalla Direzione generale agricoltura della Regione (cfr. doc. 1 della ricorrente, depositato il 7 ottobre 2010); tanto è vero che l'azienda della sig.ra Ghidini ha ottenuto dalla Provincia di Varese l'autorizzazione al pascolo in bosco il 17 dicembre 2009 (cfr. doc. 2 della ricorrente, depositato il 7 ottobre 2010).

Ciò premesso, il presente gravame deve essere accolto, con assorbimento di ogni altra censura e con conseguente annullamento del solo art. 38 delle NTA, nei sensi sopra indicati, mentre - giova confermarlo - non è certo oggetto di annullamento l'intero PGT.

3. La domanda di risarcimento del danno deve, al contrario, essere respinta, non solo perché della stessa non è stata offerta adeguata e specifica prova (in violazione del principio dell'onere della prova, di cui agli artt. 2697 del codice civile e 64 del codice del processo amministrativo), ma anche perché, per effetto della presente pronuncia, sarà dovere del Comune intimato deliberare nuovamente sul contenuto del citato art. 38, ovviamente nel rispetto rigoroso delle indicazioni e delle prescrizioni risultanti dalla presente pronuncia.

In altri termini, la necessità del riesercizio del potere amministrativo, per effetto dell'attuale sentenza, esclude allo stato il risarcimento dei danni (cfr. sul punto, Consiglio di Stato, Sez. VI 24 gennaio 2011, n. 462 e T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III 27 gennaio 2011, n. 162).

(Omissis)

(1-3) IMPRESA AGRICOLA, LIMITI DI EDIFICABILITÀ IN ZONE BOSCHIVE E DECISIONE POCO CONVINCENTE DEL T.A.R. LOMBARDIA.

Il T.A.R. Lombardia, Sez. Milano, con la sentenza in epigrafe, su ricorso di un'imprenditrice agricola, annulla l'art. 38 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del Piano generale del territorio (PGT), varato, nel 2007, dal Comune di Gorla Minore. La ricorrente denunciò una lunga serie di violazioni normative che riguardavano non solo gli atti deliberativi prodotti dal detto Comune, ma anche altri

provvedimenti emessi da altri enti territoriali (Provincia di Varese), riconducibili tutti alla violazione delle leggi regionali in materia urbanistica; provvedimenti amministrativi, tra l'altro, considerati d'intralcio al processo di salvaguardia e di sviluppo delle attività agricole, comprese quelle ricadenti nelle zone a prato, pascolo, montane o boschive.

L'imprenditrice ricorrente, nella sua esposizione, sottolineava in particolare la violazione della l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, in relazione alla edificazione nelle zone agricole, in quanto le limitazioni dell'attività edificatoria necessaria all'esercizio dell'impresa agricola, contenute nell'art. 38 delle NTA, erano apparse eccessivamente e illogicamente restrittive ed in contrasto con l'art. 59 dell'anzidetta legge regionale. A parere della ricorrente, infatti, l'art. 38 *de qua* mentre vietava, nelle zone boschive, «ogni forma di edificazione», da altra angolazione contestava la previsione normativa relativa alla recinzione dei fondi agricoli che poteva essere effettuata con «siepi di vivo realizzate da specie arboree e staccionate in legno caratterizzate da un'installazione precaria e, all'occorrenza, da facile asportazione», sul presupposto che siffatta previsione sarebbe stata di «pregiudizio all'attività dell'esponente di allevamento di razze canine di grossa taglia, visto che, per ovvie ragioni di sicurezza, simili recinzioni non risultano adatte all'allevamento cinofilo».

Non si dubita che la predetta legge regionale che si presume violata dalle Norme tecniche di attuazione, debba essere guardata da una duplice angolazione: essa punta, da un lato, alla preservazione delle aree agricole e dei valori che le stesse rappresentano nell'economia lombarda e, dall'altro, tuttavia, non esclude azioni e atti rivolti allo sviluppo sostenibile di quelle aree agricole e alla salvaguardia e alla tutela dell'ambiente naturale, quale risorsa di interesse primario della collettività e della quale spesso ci si dimentica.

Il T.A.R. Lombardia accoglie le censure mosse dalla ricorrente, riconducendo la sua indagine alla violazione dell'art. 59 della legge regionale n. 12 – in ciò uniformandosi ad altra giurisprudenza amministrativa (1) –, precisando che «eventuali divieti assoluti di edificazione nelle zone agricole richiedono una specifica e particolare motivazione, in quanto gli stessi ledono la legittima aspettativa dell'imprenditore agricolo della propria attività». Per il T.A.R., dunque, il «divieto assoluto» può essere imposto dai regolamenti urbanistici sempre che di esso ne sia motivata la necessità. Per ciò, si ha ragione di ritenere che gli «eventuali divieti» normativamente disposti anche con atti amministrativi, sono ammissibili e, di conseguenza, non si pongono in contrasto con la normativa regionale, ora ritenuta violata. Fermo questo principio di carattere generale, molto condivisibile, il T.A.R. sembra imboccare ben altra strada, allorché afferma: «Parimenti appare eccessivamente restrittiva – senza alcuna adeguata motivazione sul punto – la specifica disciplina per le recinzioni, che, di fatto, impedisce l'adeguata tutela della propria attività d'impresa», esercitata (o esercitabile) dalla ricorrente. Ora, se possono sembrare eccessivi i limiti vincolativi di edificabilità, imposti dagli atti amministrativi del Comune di Gorla Minore, non meno eccessiva, illogica e priva di lungimiranza, deve ritenersi la conclusione cui è pervenuto il T.A.R. Lombardia con riguardo alla previsione normativa della recinzione del fondo. Qui sembra che il diritto, secondo una nostra interpretazione della decisione del T.A.R., debba piegarsi al volere del singolo imprenditore o meglio all'interesse pro-

prietario.

Vale notare che il terreno sul quale è situata l'impresa agricola della ricorrente ricade in una zona boschiva, per la quale anche quando la legislazione regionale [art. 59, comma 3, lett. b)] riconosce sì, un indice di edificabilità sui «terreni a bosco», limita tale riconoscimento all'edificazione dell'abitazione dell'imprenditore in minimi termini (0,01 metri cubi per metro quadro) e alla realizzazione di attrezzature e infrastrutture produttive, le quali seppure non soggette a limiti volumetrici, comunque non possono superare il 10 per cento dell'intera superficie aziendale. È da ricordare che la disposizione *de qua*, non solo pone limiti quantitativi di edificabilità, ma al comma 4, statuisce, poi, che le tipologie costruttive devono essere «congruenti al paesaggio rurale»; vale a dire che non è consentito deturpare l'ambiente e il paesaggio rurale. Di questo inciso non sembra che il T.A.R., con riguardo alla recinzione, abbia tenuto conto. Da qui il nostro dissenso con la decisione in commento.

La doglianza che riteniamo di muovere alla decisione del T.A.R. sta nel fatto che non ha tenuto conto che il contendere riguarda una zona boschiva. È nota l'importanza che riveste il bosco non solo per la sua utilizzazione diretta, ma anche e soprattutto per la sua utilità indiretta che attiene la benefica azione che esso assolve sul terreno, sul regime delle acque, sul mantenimento dell'equilibrio idrogeologico, sull'azione del vento, sulla salubrità dell'aria e dello stesso clima. Ora, mentre l'utilizzazione diretta soddisfa un interesse di natura patrimoniale e, quindi, essenzialmente di natura privata, l'utilità indiretta del bosco, invece, soddisfa (o quasi) in modo esclusivo l'interesse di natura sociale e quindi di carattere pubblico. Ricordiamo a noi stessi che per i terreni boschivi, il diritto positivo prevede la possibilità di porre particolari vincoli alla proprietà (boschiva) e di imporre al suo titolare di mantenersi entro i confini – del fare e del non fare – imposti dai vincoli stessi. Ne discende che, con riguardo alla recinzione del fondo della ricorrente la quale avrebbe dovuto realizzarsi in una certa maniera, essa rientrerebbe fra i vincoli protettivi che la legislazione codicistica e forestale impone sulla proprietà boschiva.

La prevista recinzione di «siepi di vivo realizzate con specie arboree autoctone e staccionate in legno caratterizzate da un'installazione precaria e, all'occorrenza, da una facile asportazione» – anche se la prescrizione del tipo di recinzione non è stata adeguatamente motivata – rientra nel concetto di prevenzione e di tutela del bosco, la quale consente un rapido e facile intervento, ove questo si rilevasse necessario ed urgente (es. incendi), a differenza della recinzione con inferriate o reti metalliche, poste su strutture murarie (o meglio cementizie), la quale sarebbe d'ostacolo ad eventuali interventi protettivi, e che, inoltre, deturperebbe l'ambiente e il «paesaggio rurale». Sarebbe bastato un pizzico di buon senso per rilevare la logica del perché la previsione di un tipo di recinzione, rispetto ad un altro.

Sono questi gli aspetti che avrebbero dovuto essere presi in considerazione dal T.A.R. Lombardia, trattandosi di aspetti particolari e prudenziali che attengono la sfera dell'interesse collettivo e che dovevano prevalere, rispetto a quelli egoistici proprietari. Ma su di essi la giurisprudenza, in generale, è restia a soffermarsi.

Alfio Grasso

(1) Cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia 27 giugno 2005, n. 674; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 29 settembre 2009, n. 4749 e 8 gennaio 2010, n. 3,

tutte reperibili sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

T.A.R. Lazio, Sez. II *bis* - 13-6-2011, n. 5244 - Pugliese, pres.; Vinciguerra, est. - C. (avv. Conticiani) c. Comune di Tivoli (avv. Marci ed a.).

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Condono edilizio - Nulla-osta paesaggistico - Pareere negativo - Compromissione interessi paesaggistici - Dimostrazione - Necessità.

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo successivo all'edificazione - Condono edilizio - Valutazione compatibilità ambientale - Riferimento al momento della domanda di condono.

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Condono edilizio - Nulla-osta paesaggistico - Pareere negativo - Sanatoria dell'opera - Impossibilità.

In linea di massima, i poteri di cui dispongono le amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli paesaggistici, ai fini del rilascio del condono edilizio, vanno esercitati seguendo una linea volta a consentire, se possibile, il salvataggio del bene, per cui il parere negativo deve essere supportato dalla considerazione che la sanatoria dell'opera vincolata comprometterebbe irrimediabilmente ed in misura rilevante gli interessi che il vincolo mira a tutelare (1).

In tema di tutela paesaggistica, in ipotesi di imposizione di vincolo assoluto, ancorché successivo all'edificazione, l'Amministrazione può e deve accertare la compatibilità del manufatto con il contesto ambientale, con riferimento al momento in cui viene esaminata la domanda di condono (2).

In tema di tutela paesaggistica, il parere della competente Autorità sulla domanda di condono edilizio è pregiudiziale ad ogni valutazione, perché, se sfavorevole, rende impossibile la sanatoria dell'opera (3).

(Omissis)

Il diniego di sanatoria fonda sulla permanenza, nell'area interessata dall'intervento edilizio, di un vincolo paesaggistico ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, ex art. 1, lett. c), della legge n. 47/1985.

Il Collegio condivide l'orientamento, fatto proprio anche da questo Tribunale, secondo cui in linea di massima i poteri di cui dispongono le amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli paesaggistici, ai fini del rilascio del condono edilizio, vanno esercitati seguendo una linea volta a consentire, se possibile, il salvataggio del bene (T.A.R. Lazio, Sez. II 8 luglio 2010, n. 23769). In sostanza, il parere negativo deve essere supportato dalla considerazione, e dalla dimostrazione, dei relativi elementi fattuali a sostegno, per cui la sanatoria dell'opera vincolata comprometterebbe irrimediabilmente, ed in misura rilevante, gli interessi che il vincolo mira a tutelare.

Qualora ricorra un vincolo assoluto, ancorché successivo all'edificazione, l'amministrazione può e deve accertare la compatibilità del manufatto con il contesto ambientale, con riferimento al momento in cui viene esaminata la domanda di sanatoria (Cons. Stato, Ad. plen. 22 luglio 1999, n. 20; Cons. Stato, Sez. VI 22 agosto 2003, n. 4765).

Nel caso di assoluta inedificabilità deve applicarsi, dunque, lo stesso regime indicato nella previsione generale di cui all'art. 32, comma 1, della legge 47/85, che subordina il rilascio della concessione in sanatoria per opere sottoposte a vincolo, al parere favorevole dell'autorità preposta alla sua tutela (Ad. plen. n. 20/99 cit.).

Per quanto è evidente il valore prioritario della verifica della compatibilità dell'opera rispetto al vincolo, con la conseguenza che il parere della Soprintendenza è pregiudiziale ad ogni altra valutazione poiché, se sfavorevole, rende impossibile la sanatoria dell'opera (Cons. Stato, Sez. V 29 maggio 2006, n. 3216; T.A.R. Lazio, Sez. II 4 febbraio 2011, n. 1044).

In fattispecie, la ricorrente ha presentato domanda di compatibilità paesaggistica alla competente autorità; prima di pronunciare sulla sanabilità dell'opera il Comune di Tivoli avrebbe dovuto attendere gli esiti della domanda predetta.

Pertanto, il diniego di condono e il conseguente ordine di riduzione in pristino appaiono viziati da insufficiente istruttoria.

(Omissis)

(1-3) PREGIUDIZIALITÀ DEL NULLA-OSTA PAESAGGISTICO IN TEMA DI CONDONO EDILIZIO.

1. Il T.A.R. del Lazio, con la sentenza in rassegna, ha accolto il ricorso avverso il provvedimento del Comune recante la reiezione della domanda di condono per un manufatto realizzato abusivamente, motivato dall'esistenza sull'area interessata di un vincolo paesaggistico; precisamente, è stato rilevato un difetto di istruttoria, in quanto, avendo l'istante presentato domanda di compatibilità paesaggistica, il Comune avrebbe dovuto necessariamente attendere la pronuncia dell'Autorità preposta al vincolo.

2. In proposito, è stato osservato che, secondo la disciplina generale di cui all'art. 32, comma 1, della l. 28 febbraio 1985, n. 47, il rilascio della concessione in sanatoria per le opere sottoposte a vincolo, è subordinato al parere favorevole dell'Autorità competente per la sua tutela; va aggiunto che la valutazione della compatibilità del manufatto realizzato con il contesto ambientale deve essere effettuata con riferimento al momento in cui viene esaminata la domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca dell'imposizione del vincolo, specialmente in considerazione della presenza di interessi pubblici di valore primario, come quelli culturali, ambientali o paesaggistici, che non sopportano di essere compromessi in via definitiva (1).

È stato, quindi, posto in evidenza, richiamando la conforme giurisprudenza in materia, il carattere pregiudiziale del parere dell'Autorità preposta al vincolo, in quanto la sua pronuncia, ove sia di segno negativo, determina l'impossibilità della sanatoria delle opere (2).

Dalle considerazioni sopra esposte è logicamente discesa l'affermazione che il Comune, prima di adottare alcun provvedimento sulla domanda di condono, avrebbe dovuto attendere l'esito della domanda di compatibilità paesaggistica; perciò, il diniego di sanatoria è stato correttamente ritenuto viziato per carenza di istruttoria.

3. Le conclusioni cui è pervenuto il T.A.R. vanno certamente condivise, in quanto si rivelano fondate su evidenti considerazioni di ordine giuridico e logico, nonché su conforme giurisprudenza minuziosamente indicata.

Ed invero, se la questione sottesa alla domanda di sanatoria è la sussistenza di un vincolo paesaggistico sull'area di realizzazione del manufatto abusivo, risulta ineludibile l'intervento dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo stesso, intervento peraltro già richiesto dalla parte interessata; di qui l'incongruenza del provvedimento di diniego di sanatoria con riferimento alla sussistenza di un vincolo, laddove la competente Autorità, pur espressamente coinvolta su istanza di parte, non si era ancora pronunciata.

Vincenzo Perillo

(1) V.: Cons. Stato, Ad. plen. 22 luglio 1999, n. 20, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1080; Cons. Stato, Sez. VI 22 agosto 2003, n. 4765, *ivi*, 2003, I, 1746; Cons. Stato, Sez. V 22 dicembre 1994, n. 1574, *ivi*, 1994, I, 1777.

(2) V.: Cons. Stato, Sez. V 29 maggio 2006, n. 3216, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 5, 1447; T.A.R. Lazio, Sez. II 4 febbraio 2011, n. 1044, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 2, 461.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di SALVATORE ALTIERO)

Prelazione e riscatto - Riscatto - Fondo posto in vendita costituente parte di un blocco immobiliare più ampio - Prelazione e riscatto - Configurabilità - Limiti - Fattispecie. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 16-11-2011, n. 24018 - Morelli, pres.; D'Amico, est.; Velardi, P.M. (conf.) - Titta (avv. Pezzotta ed a.) c. Ponte Nossa S.p.A. (avv. Pafundi ed a.). (*Conferma App. Brescia 7 marzo 2005*)

La prelazione ed il riscatto agrari da parte del coltivatore diretto, proprietario del fondo confinante con quello posto in vendita, sono configurabili anche quando quest'ultimo costituisca parte di un blocco immobiliare più ampio oggetto della vendita, sempre che il suo distacco dal complesso fondiario non menomi un'unità poderale inscindibile od un'unica azienda agraria, ma l'appezzamento costituisca un'unità poderale autonoma e distinta dal resto dei terreni. (Fattispecie relativa ad alienazione di ramo di azienda di cui i terreni erano parte integrante) (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 26 luglio 1986, n. 4797, in *Giur. agr. it.*, 1986, 6, 1205.

*

Prelazione e riscatto - Riscatto - Azione di riscatto dell'affittuario nei confronti del terzo acquirente - Carattere pregiudiziale rispetto all'azione di rilascio del fondo promossa dal terzo acquirente - Configurabilità - Condizioni - Fatti successivi al sorgere del diritto di riscatto - Necessità - Fattispecie. (C.p.c., art. 295; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. VI Civ. - 10-11-2011, n. 23411 (ord.) - Finocchiaro, pres.; Frasca, est.; Destro, P.M. (conf.) - Lerose ed a. (avv. Minnicelli) c. Politano ed a. (*Regola sospensione*)

Ai fini della sospensione per pregiudizialità, ai sensi dell'art. 295 c.p.c. - rispetto alla controversia promossa dall'affittuario di fondo rustico per far valere il suo diritto di riscatto - dell'azione di rilascio del bene instaurata dal terzo acquirente, rileva l'essere il rilascio basato su fatti giuridici verificatisi successivamente all'azione di riscatto, atteso che, dovendo la pronuncia sul rilascio determinare i suoi effetti di accertamento della cessazione del rapporto in un momento successivo a quello dell'azione di riscatto, ove tale azione proposta dall'affittuario fosse accolta e, quindi, venisse riconosciuta la sua qualità di acquirente invece del terzo acquirente, nel giudizio di rilascio risulterebbe automaticamente esclusa la qualità di costui di titolare del rapporto obbligatorio agrario, per non averla egli mai acquistata, essendosi risolto il suo acquisto. (Nella specie, in applicazione dell'enunciato principio, la S.C. ha disposto la prosecuzione del giudizio di rilascio di fondi oggetto di affitto agrario per intervenuta scadenza, escludendo l'asserita pregiudizialità del giudizio di riscatto, in quanto le scadenze dei rapporti di affittanza, dedotte nel primo processo, si collocavano tutte anteriormente alla data dell'acquisto posto a fondamento dell'azione di riscatto) (1).

(1) In senso conforme, cfr. Cass. Sez. III 30 maggio 2003, n. 8778, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 5; Cass. Sez. III 18 novembre 2004, n. 21870, in questa Riv., 2005, 585; Cass. Sez. Un. 26 marzo 1992, n. 3730, in *Riv. dir. agr.*, 1992, 3, II, 298 e in questa Riv., 1992, 213.

*

Contratti agrari - Impresa familiare coltivatrice - Singoli componenti - Rappresentanza processuale della famiglia coltivatrice - Litisconsorzio necessario - Esclusione - Limiti - Rappresentanza nell'ambito del rapporto agrario tra concedente e famiglia coltivatrice - Inconfigurabilità con riferimento a pretese di carattere risarcitorio di natura individuale. (C.p.c., artt. 75 e 102; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 48)

Cass. Sez. I Civ. - 31-10-2011, n. 22631 - Rovelli, pres.; Campanile, est.; Golia, P.M. (conf.) - Quintavalle (avv. De Jorio) c. Comune di Roma (avv. Frigenti ed a.). (*Conferma App. Roma 14 settembre 2006*)

Alla famiglia coltivatrice, equiparabile alla società semplice (esclusi il fine speculativo e l'origine contrattuale), si applica il principio della amministrazione disgiuntiva da parte di tutti i partecipanti, con la conseguenza che, quando non vi sia stata la nomina del rappresentante ai sensi dell'art. 48 della l. 3 maggio 1982, n. 203, ciascuno dei componenti può agire, anche sul piano processuale, in nome e per conto di detta famiglia nei confronti del concedente, con effetti per gli altri familiari, nei cui confronti non è necessario integrare il contraddittorio; tale principio, valido nell'ambito del rapporto agrario tra concedente e famiglia coltivatrice, non è però applicabile con riferimento a pretese di carattere risarcitorio che, pur trovando origine nel rapporto agrario, non perdono, tuttavia, la loro essenza squisitamente individuale (1).

(1) In senso conforme, cfr. Cass. Sez. III 28 agosto 1990, n. 8854, in *Giur. agr. it.*, 1990, 11, II, 599; Cass. Sez. I 12 gennaio 2010, n. 254, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 3, I, 859.

*

Contratti agrari - Fallimento ed altre procedure concorsuali - Fallimento - Competenza funzionale - Organi preposti al fallimento - Tribunale fallimentare - Competenza funzionale - Contratto di affitto stipulato dal fallito - Azione di simulazione ed azione revocatoria proposte dal curatore - Competenza - Della Sezione specializzata agraria - Esclusione - Del Tribunale fallimentare - Configurabilità. (C.c., art. 1414; legge fall., artt. 24 e 67; l. 11 febbraio 1971, n. 11, artt. 26 e 29; l. 2 maggio 1982, n. 203, artt. 47 e 58)

Cass. Sez. VI *ter* Civ. - 13-10-2011, n. 21196 (ord.) - Finocchiaro, pres.; Segreto, est.; Russo, P.M. (conf.) - Fall. Alberti Di Catenaya s.r.l. c. Italsol s.r.l. (*Regola competenza d'ufficio*)

La domanda revocatoria di un contratto agrario, ai sensi dell'art. 67, legge fall., nella quale il curatore agisce contro il preteso affittuario non già in luogo dell'originario concedente fallito, ossia quale parte subentrata al fallito, per far accertare obblighi o diritti nascenti dal contratto o per ottenere altre pronunce da valere tra le sole parti contraenti, ma quale terzo, portatore degli interessi del ceto creditorio, con finalità tipicamente recuperatorie del bene al patrimonio del fallito, così come la domanda di simulazione dello stesso contratto agrario - nella specie proposta in via principale dal curatore - in quanto anch'essa rientrando nel novero delle azioni tendenti alla ricostruzione del patrimonio del fallito, non configurano una «controversia agraria», tale da attrarre la causa nella competenza del giudice specializzato, sicché resta ferma, sebbene ne sia oggetto un contratto di affitto agrario stipulato dal fallito, la competenza del Tribunale fallimentare (1).

(1) In senso conforme, cfr. Cass. Sez. III 2 agosto 2002, n. 11637, in questa Riv., 2004, 41.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Disciplina - Fanghi da depurazione - Applicabilità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 127)

Cass. Sez. III Pen. - 5-10-2011, n. 36096 - Squassoni, pres.; Ramacci, est.; Volpe, P.M. (parz. diff.) - Lupi, ric. (*Conferma Trib. Rieti, Sez. dist. Poggio Mirteto 30 novembre 2011, n. 160*)

L'art. 127, d.lgs. n. 152/2006, nell'attuale stesura, ha fornito una ulteriore indicazione per meglio stabilire il momento in cui la disciplina dei rifiuti deve applicarsi ai fanghi e che viene individuato nella fine del complessivo trattamento, il quale è effettuato presso l'impianto e finalizzato a predisporre i fanghi medesimi per la destinazione finale - smaltimento o riutilizzo - in condizioni di sicurezza per l'ambiente mediante stabilizzazione, riduzione dei volumi ed altri processi. Tale precisazione determina, come ulteriore conseguenza, l'applicabilità della disciplina sui rifiuti in tutti i casi in cui il trattamento non venga effettuato o venga effettuato in luogo diverso dall'impianto di depurazione o in modo incompleto, inappropriato o fittizio (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 14 febbraio 2011, n. 5356, Refrigeri, reperibile sul sito www.lexambiente.it; Cass. Sez. III 29 marzo 2006, n. 10968, Piccinini, rv. 233.674, in *Cass. pen.*, 2007, 4, 1743.

*

Ambiente - Realizzazione manufatti prefabbricati e strada sterrata - Zona sottoposta a vincolo - Contravvenzione di cui all'art. 734 c.p. - Configurabilità. (C.p., art. 734)

Cass. Sez. III Pen. - 4-10-2011, n. 35857 - Ferrua, pres.; Andronio, est.; Fodaroni, P.M. (conf.) - Leo, ric. (*Conferma App. Firenze 15 aprile 2010*)

La realizzazione in ambito boschivo di una strada sterrata e di manufatti prefabbricati integra una trasformazione urbanistica del territorio per la effettuazione della quale necessita munirsi del rilascio di idonei titoli abilitativi, sia sotto il profilo urbanistico che paesaggistico (1).

(1) In tema di tutela dei beni paesaggistici e in riferimento alla realizzazione di una strada sterrata, vedi: Cass. Sez. III 3 febbraio 2005, n. 3725, Boscacci, rv. 230.679, in *Riv. pen.*, 2006, 1, 93.

*

Bellezze naturali - Taglio di bosco - Possesso autorizzazione - Danneggiamento ceppaie - Reato - Art. 181, comma 1 bis, lett. b), d.lgs. n. 42/2004 - Configurabilità. [D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181, comma 1 bis, lett. b)]

Cass. Sez. III Pen. - 29-9-2011, n. 35308 - Ferrua, pres.; Sarno, est.; Volpe, P.M. (conf.) - Parisi, ric. (*Conferma Trib. Trento 30 novembre 2010, n. 77*)

In materia di tutela ambientale, qualsiasi modificazione del territorio non consentita configura reato di cui all'art. 181, comma 1 bis, lett. b), d.lgs. n. 42/2004. Il possesso dell'autorizzazione per il taglio di un bosco non legittima il danneggiamento delle ceppaie (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 17 novembre 2009, n. 43863, Manzoni, rv. 245.268, in questa Riv., 2010, 182, con nota di MAZZA L., *Taglio di legna e spianamento di terreno boschivo*.

*

Acque - Inquinamento idrico - Scarichi di frantoi oleari - Acque di vegetazione - Utilizzazione agronomica - Presupposti - Connessione con l'azienda agricola - Limiti di tollerabilità dei terreni - Difetto di autorizzazione - Reato di scarico di acque reflue industriali - Configurabilità - Fattispecie - Artt. 192, 256, comma 2, d.lgs. n. 152/2006 - Legge n. 574/1996. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 192 e 256, comma 2; l. 11 novembre 1996, n. 574)

Cass. Sez. III Pen. - 26-9-2011, n. 34758 - Petti, pres.; Rosi, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Amato, ric. (*Conferma Trib. Tivoli 1° aprile 2010*)

In materia di fertirrigazione, ossia di utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e degli scarichi dei frantoi oleari di cui alla l. 11 novembre 1996, n. 574, tale normativa è applicabile solo ai frantoi che operano in stretta connessione con l'azienda agricola e che trattano in massima parte quanto prodotto dalla stessa, atteso che solo in questo caso i quantitativi di acque ottenute dalla lavorazione risultano contenuti in limiti di tollerabilità dei terreni ove vengono distribuite. Invece il reato di scarico di acque reflue industriali in difetto di autorizzazione viene integrato quando l'utilizzazione delle acque di vegetazione dei frantoi avviene al di fuori dei casi e delle procedure previste dalla legge (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 25 maggio 2007, n. 20452, Di Lucia, rv. 236.742, in *Riv. pen.*, 2008, 3, 311; Cass. Sez. III 28 novembre 2007, n. 44293, Condina, rv. 238.076, in *Riv. pen.*, 2008, 7-8, 802.

*

Caccia e pesca - Silenzio venatorio - Giornate di silenzio venatorio - Riferimento alla legge regionale. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18)

Cass. Sez. III Pen. - 26-9-2011, n. 34755 - Petti, pres.; Rosi, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Costantino ed a., ric. (*Conferma G.I.P. Taranto 11 maggio 2010*)

Il contenuto del divieto dell'attività venatoria enunciato nell'art. 18 della legge n. 157/1992 va individuato facendo riferimento alla legge regionale e pertanto è evidente che per giornate di silenzio venatorio devono essere considerate non solo quelle espressamente indicate come tali dalla legge quadro sulla caccia (ossia il martedì e venerdì), ma anche quelle nelle quali l'esercizio della caccia non sia consentito in virtù di disposizione di legge regionale (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 4 maggio 2004, n. 20678, Rea, rv. 228.916, in *Riv. pen.*, 2005, 761.

*

Animali - Maltrattamento - Per crudeltà - Elemento soggettivo - Dolo specifico. (C.p., art. 544 ter)

Cass. Sez. III Pen. - 8-7-2011, n. 26368 - De Maio, pres.; Amoresano, est.; Delehay, P.G. (diff.) - D.G., ric. (*Conferma Trib. Mondovì 13 maggio 2010*)

La fattispecie di maltrattamento di animali configura un delitto a dolo specifico ove le condotte lesive dell'integrità dell'animale siano tenute per crudeltà (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 21 dicembre 2005, n. 46784, Bonventi, rv. 232.658, in questa Riv., 2006, 611, con nota di MAZZA P., *Il delitto di maltrattamento di animali e l'uso di richiami vivi per la caccia*, ed ivi ulteriori richiami di dottrina e di giurisprudenza.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Bellezze naturali (protezione delle) - Commissione provinciale per le bellezze naturali - Competenza strutturale e consultiva - Voto del Soprintendente - Sovrapposizione sul controllo di legittimità - Esclusione - Ragioni. (D.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, art. 82)

Bellezze naturali (protezione delle) - Nulla-osta paesaggistica - Annullamento da parte del Soprintendente - Termine - Decorrenza - Dalla ricezione della completa documentazione. (L. 8 agosto 1985, n. 431; d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, art. 82)

Cons. Stato, Sez. VI - 16-9-2011, n. 5163 - Coraggio, pres.; Giovagnoli, est. - Ministero beni e attività culturali (Avv. gen. Stato) c. I.Z.S. della Sardegna (avv.ti Corda e Deriu) ed a. (n.c.).

In tema di tutela ambientale, il voto espresso sul progetto di un fabbricato dal Soprintendente o dal suo delegato nell'ambito della Commissione provinciale per le bellezze naturali, per le sue competenze istruttorie e consultive non si sostituisce né si sovrappone al controllo di legittimità delle autorizzazioni paesistiche di competenza statale di cui all'art. 82 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 (1).

In tema di tutela ambientale, il termine di sessanta giorni di cui all'art. 82 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 (modificato dalla l. 8 agosto 1985, n. 431) per l'annullamento del nulla-osta paesaggistico non decorre se la pratica inviata dalla Sovrintendenza non è completa, perché priva di elementi essenziali per lo svolgimento dell'attività di controllo, ma solo dal momento in cui perviene all'Amministrazione statale la documentazione completa (2).

(1-2) Il Consiglio di Stato ha annullato la sentenza del T.A.R. Sardegna, Sez. II n. 1719 del 2005 (non risulta edita).

Sulla seconda massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 3 maggio 2011, n. 2611, in questa Riv., 2011, 737; Cons. stato, Sez. VI 4 settembre 2007, n. 4632, in *Foro amm. C.D.S.*, 2007, 2526.

*

Caccia e pesca - Pesca - Fermo dell'attività - Concessione contributo finanziario - Controversie - Competenza del giudice amministrativo - Ragioni.

Caccia e pesca - Pesca - Fermo dell'attività - Concessione contributo finanziario - Misura - Normativa comunitaria - Adozione di «regole diverse» - Facoltà dello Stato - Legittimità. [Reg. CE 21 dicembre 1993, n. 3699; d.m. (politiche agricole alimentari e forestali) 2 gennaio 1998, n. 36]

Cons. Stato, Sez. III - 5-9-2011, n. 5011 - Landi, pres.; Balucani, est. - Ministero politiche agricole alimentari e forestali (Avv. gen. Stato) c. Soc. C.P. e C. (avv. Laforgia).

Le controversie sulla concessione del premio per il fermo definitivo dell'attività di pesca rientrano nella competenza del giudice amministrativo, in quanto la posizione vantata dal soggetto destinatario del medesimo premio riveste la natura di interesse legittimo, a nulla rilevando il carattere vincolato del provvedimento di concessione, poiché l'interesse legittimo presuppone l'esercizio di una potestà amministrativa che può avere anche contenuto vincolato (1).

Per la concessione del premio per il fermo definitivo dell'attività di pesca, il regolamento CEE 21 dicembre 1993, n. 3699/1993 riserva agli Stati la facoltà di stabilire «condizioni o regole diverse» in sede di adozione di misure complementari di aiuto, come pure la facoltà di attribuire un premio di «importo superiore agli importi massimi previsti», per cui risulta legittimo il d.m. (politiche agricole alimentari e forestali) 2 gennaio 1998, n. 36, laddove intro-

duce criteri di calcolo più favorevoli per il destinatario del premio (2).

(1-2) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 5 febbraio 2009, n. 259, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

Nella specie, è stato osservato che il reg. CE n. 3699/1993, nello stabilire il calcolo per il premio in argomento in base al tasso di cambio dell'E.C.U. in vigore nell'anno della concessione e non già in quello più favorevole della domanda, faceva salva la possibilità per il singolo Stato di prevedere «misure complementari di aiuto» o anche «regole diverse» rispetto a quelle indicate nel regolamento stesso, per cui legittimamente il d.m. (politiche agricole alimentari e forestali) 2 gennaio 1999, n. 36 ha previsto per il suddetto calcolo il cambio (più favorevole) in vigore al momento della presentazione della domanda.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono - Obblighi di rimozione - Responsabilità del proprietario dell'area - Solo in ipotesi di corresponsabilità per colpa o dolo.

Cons. Stato, Sez. IV - 20-7-2011, n. 4406 - Leoni, pres. f.f.; Romano, est. - Comune di Firenze (avv.ti Lorzio, Sansoni e Visciola) c. V.C. s.r.l. (avv.ti Conciani e Piemontesi).

Gli obblighi relativi alla rimozione, recupero e smaltimento di rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi possono essere legittimamente imposti al proprietario dell'area sulla quale risultano sversati i rifiuti stessi, solo quando si provi la sua corresponsabilità a titolo di colpa o dolo (1).

(1) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Toscana, Sez. II 1° agosto 2003, n. 3147 (non risulta edita).

In senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, in *Giurisd. amm.*, 2008, I, 1119; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. IV 8 giugno 2010, n. 13059, in questa Riv., 2010, 696, con nota di ROMANELLI C.

*

Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili - Terreni agricoli inseriti in aree fabbricabili - Tassazione in base al valore catastale - Solo in caso di coltivazione attuale. [D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 2, comma 1, lett. b)]

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV - 12-9-2011, n. 2217 - Guzzardi, pres.; Leggio, est. - Confederazione italiana agricoltura di Catania ed a. (avv. Pisani) c. Comune di Catania (avv. Mazzeo).

Ai fini della tassazione ICI, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, la qualificazione di un terreno come area fabbricabile indicata nel P.R.G. del Comune non impedisce l'assoggettamento del terreno al più conveniente regime di valutazione dei terreni agricoli (fondato sul criterio del valore catastale) anziché a quello proprio delle aree fabbricabili (fondato sul criterio del valore venale secondo i prezzi di mercato), solo se si verifica in concreto e con carattere di attualità «l'utilizzazione agro-silvo-pastorale mediante l'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, alla funghicoltura ed all'allevamento di animali» (1).

(1) Nella specie, si è trattato dell'impugnazione della delibera della Giunta comunale di Catania 27 novembre 2009, n. 1372, con la quale sono stati approvati i valori medi venali in comune commercio delle aree fabbricabili ai fini dell'applicazione dell'ICI.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Requisiti di rintracciabilità fissati dal regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio per gli alimenti di origine animale. *Reg. esecuzione Commissione 19 settembre 2011, n. 931/2011.* (G.U.U.E. 20 settembre 2011, n. L 242)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Jabłka grójeckie (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 30 settembre 2011, n. 981/2011.* (G.U.U.E. 5 ottobre 2011, n. L 260)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Κατσικάκι Ελασσόνας (Katsikaki Elassonas) (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 30 settembre 2011, n. 982/2011.* (G.U.U.E. 5 ottobre 2011, n. L 260)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Cordero de Extremadura (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 30 settembre 2011, n. 983/2011.* (G.U.U.E. 5 ottobre 2011, n. L 260)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Vinagre del Condado de Huelva (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 30 settembre 2011, n. 984/2011.* (G.U.U.E. 5 ottobre 2011, n. L 260)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Vinagre de Jerez (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 30 settembre 2011, n. 985/2011.* (G.U.U.E. 5 ottobre 2011, n. L 260)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Queso Casín (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 30 settembre 2011, n. 986/2011.* (G.U.U.E. 5 ottobre 2011, n. L 260)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Nanoški sir (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 30 settembre 2011, n. 987/2011.* (G.U.U.E. 5 ottobre 2011, n. L 260)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle specialità tradizionali garantite [Kabanosy (TSG)]. *Reg. esecuzione Commissione 19 ottobre 2011, n. 1044/2011.* (G.U.U.E. 20 ottobre 2011, n. L 275)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Darjeeling (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 20 ottobre 2011, n. 1050/2011.* (G.U.U.E. 21 ottobre 2011, n. L 276)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Liquirizia di Calabria (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 20 ottobre 2011, n. 1072/2011.* (G.U.U.E. 25 ottobre 2011, n. L 278)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Fasola Piękny Jaś z Doliny Dunajca/Fasola z Doliny Dunajca (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 20 ottobre 2011, n. 1073/2011.* (G.U.U.E. 25 ottobre 2011, n. L 278)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Montecucco Sangiovese» ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 9 settembre 2011.* (G.U. 22 settembre 2011, n. 221)

Regolamento di esecuzione del regolamento (CE) n. 166/2006 relativo all'istituzione di un Registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti e che modifica le direttive (CEE) n. 1991/689 e (CE) n. 1996/61. *D.P.R. 11 luglio 2011, n. 157.* (G.U. 26 settembre 2011, n. 224, suppl. ord. n. 212/L)

Attuazione dell'art. 17 del reg. (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 15 gennaio 2008, n. 110/2008 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose - Scheda tecnica del «Brandy italiano». *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 1° agosto 2011.* (G.U. 29 settembre 2011, n. 227)

Attuazione dell'art. 17 del reg. (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 15 gennaio 2008, n. 110/2008 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose - Scheda tecnica della «Grappa». *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 1° agosto 2011.* (G.U. 30 settembre 2011, n. 228)

LEGISLAZIONE REGIONALE

ABRUZZO

Disposizioni in materia di agricoltura sociale. *L.R. 6 luglio 2011, n. 18.* (B.U. 20 luglio 2011, n. 44)

MOLISE

Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico. *L.R. 22 luglio 2011, n. 16.* (B.U. 1° agosto 2011, n. 21)

PIEMONTE

Modifiche alla l.r. 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità). *L.R. 3 agosto 2011, n. 16.* (B.U. 25 agosto 2011, n. 34)

UMBRIA

Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità. *L.R. 22 luglio 2011, n. 7.* (B.U. 27 luglio 2011, n. 32, suppl. ord. n. 2)

Disciplina regionale per l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. *R.R. 29 luglio 2011, n. 7.* (B.U. 5 agosto 2011, n. 34)