

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **4**

APRILE 2006 - ANNO XV

Spedizione in abbonamento postale - 45%

Art. 2, comma 20/b, legge 662/96 - Filiale di Roma

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

AMEDEO POSTIGLIONE: Il nuovo testo unico in materia ambientale: un quadro generale	213
NOTE A SENTENZA	
NICOLA LUCIFERO: Le deroghe al prelievo venatorio ai sensi dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE ed il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di caccia	227
IVAN CIMATTI: Cenni sull'operatività dell'art. 41 della legge 203/82	230
GIUSEPPE DI PAOLO: Le agevolazioni fiscali a favore della piccola proprietà contadina permangono nel caso in cui il superamento del termine triennale per produrre la certificazione dei requisiti prescritti sia dovuto a colpa degli uffici competenti	232
GIANFRANCO Busetto: Unica <i>ratio</i> per due prelezioni	236
ALFREDO SCIALÒ: Contro i valori agricoli medi incongrui una triplice tutela - amministrativa, negoziale e giudiziale - dei proprietari e dei coltivatori. Il ruolo delle associazioni di categoria	239
ANTONIO ORLANDO: Valutazione dei miglioramenti e richiesta di canoni pagati in eccesso	243
CARLO GATTA: Ancora sulla legittimità dei salari medi giornalieri convenzionalmente determinati per gli operai agricoli a tempo determinato in Provincia di Lecce	247
FULVIO DI DIO: Cave, vincolo paesaggistico ambientale ed aree naturali protette: una giurisprudenza costante	252
LEONARDO MAZZA: Regime giuridico dei rifiuti e scarti della lavorazione industriale degli agrumi	254
CRISTIANO BRUNELLI: Il deposito incontrollato dei rifiuti in zona sottoposta a vincolo	256
STEFANO MASINI: Liceità della concorrenza e origine dell'olio. Prassi economica ed esperienza sociale	262
MARCO BORRACCETTI: Giurisprudenza comunitaria in materia agraria, alimentare ed ambientale	265

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE	
Acque - Acque pubbliche - Estensione della demanialità - Laghi e stagni - Terreni ricompresi nel demanio per la loro contiguità a corsi d'acqua pubblici - Individuazione - Criteri - Estensione dell'alveo - Determinazione - Riferimento al livello delle piene ordinarie - Rilevanza - Perturbamento determinato da cause eccezionali - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 28 giugno 2005, n. 13834 (M)</i>	272
AGRICOLTURA E FORESTE	
Agricoltura e foreste - Erogazione aiuti comunitari - Filie agricole e zootecniche - Relazione tecnico-economica - Competenza - Tecnico specializzato settore agrario - Necessità - Tecnico non abilitato - Esclusione. <i>Cons. giust. amm. Reg. siciliana 9 gennaio 2004, n. 25, con nota redazionale</i>	264
Agricoltura e foreste - Prelievo supplementare - Settore del latte e dei prodotti lattiero caseari - Riforma normativa interna - Regione Emilia-Romagna - Violazione art. 97 Cost. - Violazione art. 117 Cost. - Violazione art. 120 Cost. - Infondatezza. <i>Corte costituzionale 8 luglio 2004, n. 240 (M)</i>	271
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Produzione di vino - Contribuzione comunitaria indebita - Contribuzioni già corrisposte - Applicazione fermo amministrativo - Legittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 24 marzo 2006, n. 2095 (M)</i>	274
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Produzione di vino - Contribuzione comunitaria indebita - Fermo amministrativo - Applicabilità - Finalità - Vicende di procedimento penale - Influenza - Limiti. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 24 marzo 2006, n. 2095 (M)</i>	274
Agricoltura e foreste - Consorzi e cooperative - Cooperative agricole - Benefici <i>ex art. 126, comma 5, legge n. 388 del 2000</i> - Destinatari - Individuazione. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 5 gennaio 2006, n. 110 (M)</i>	274

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

	pag.		pag.
AMBIENTE			
Ambiente - Disposizioni in materia di energia - Ampliamento capacità di trasmissione degli elettrodotti superiore a 150 KW - Regione Friuli-Venezia Giulia - Violazione art. 117 Cost. - Violazione art. 41 Cost. - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza - Cessazione materia del contendere. <i>Corte costituzionale 13 gennaio 2004, n. 8 (M)</i>	271	speciale - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 23 settembre 2005, n. 34102</i> , con nota di F. DI DIO	249
Ambiente - Disposizioni in materia di energia - Regione Friuli-Venezia Giulia - Costruzione di nuovi impianti a biomassa - Procedure autorizzatorie - Sospensione nelle more dell'approvazione del piano energetico regionale - Ricorso governativo - Prospettata lesione della libertà di iniziativa economica, con invasione della competenza statale in materia di fonti rinnovabili e di risparmio energetico - Intervenuta modifica della disposizione impugnata - Possibilità di impianti a biomassa a dererminate condizioni - Cessazione della materia del contendere. <i>Corte costituzionale 13 gennaio 2004, n. 8 (M)</i>	271	CONTRATTI AGRARI	
Ambiente - Inquinamento - Inquinamento elettromagnetico - Emissioni radioelettriche - Superamento dei limiti - Misure di prevenzione - Adozione di ordinanza contingibile ed urgente - Legittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 24 marzo 2006, n. 2094 (M)</i>	274	Contratti agrari - Affitto - Contratti ultranovennali - Validità ed opponibilità ai terzi <i>ex art. 41</i> della legge n. 203 del 1982 - Portata - Deroga alla disciplina di cui agli artt. 2923 c.c. e 560 c.p.c. - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 3 agosto 2005, n. 16242</i> , con nota di I. CIMATTI	230
Ambiente - Inquinamento - Inquinamento elettromagnetico - Provvedimento di disattivazione di impianto di ricetrasmisione - Carattere contingibile ed urgente - Osservanza forme di partecipazione procedimentale - Esclusione. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 24 marzo 2006, n. 2094 (M)</i>	274	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti apportati senza il consenso del concedente in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge n. 11 del 1971, abrogativa dell'art. 1651 c.c. - Diritto dell'affittuario all'indennità - Sussistenza - Miglioramenti successivi - Procedura di legittimazione di cui agli artt. 11, legge n. 11 del 1971 e 16, legge n. 203 del 1982 - Necessità - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 ottobre 2004, n. 20910</i> , con nota di A. ORLANDO	241
BELLEZZE NATURALI		Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Canone - Ripetizione dei canoni pagati in eccesso - Compensazione - Disciplina - Applicabilità ai crediti derivanti da un unico rapporto - Esclusione - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 ottobre 2004, n. 20910</i> , con nota di A. ORLANDO	241
Bellezze naturali (protezione delle) - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999 - Realizzazione di una cava in zona sottoposta a vincolo paesaggistico - Configurabilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 febbraio 2005, n. 5462 (M)</i>	273	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Coltivatore diretto - Prova della qualità di coltivatore diretto - Iscrizione in elenchi - Sufficienza - Esclusione - Prova testimoniale in appello - Ammissibilità - Limiti - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 luglio 2005, n. 14450 (M)</i>	272
CACCIA E PESCA		ENTI DI BONIFICA	
Caccia e pesca - Caccia - Specie non cacciabili - Direttiva 79/409/CEE - Potere di deroga - Regolamentazione con legge regionale - Disapplicazione da parte del giudice nazionale - Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione - Fondatezza. <i>Corte costituzionale 28 aprile 2004, n. 129</i> , con nota di N. LUCIFERO	226	Enti di bonifica - Delega di funzioni amministrative - Regione Emilia-Romagna - Violazione art. 117 Cost. - Soppressione <i>ex lege</i> di organismi e gestioni - Illegittimità. <i>Corte costituzionale 13 luglio 2004, n. 282 (M)</i>	271
Caccia e pesca - Caccia - Divieto di caccia in zone sottoposte a vincolo <i>ex lege</i> 394 del 1991 - Facoltà delle Regioni di perimetrazione delle zone di divieto - Zona precedentemente perimetrata - Nuova perimetrazione - Con decreto regionale - Conseguente legittimità della caccia. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 marzo 2005, n. 11143 (M)</i>	273	ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
CAVE E TORBIERE		Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Suoli non edificabili - Disapplicazione delle tabelle dei valori agricoli medi illegittime - Ammissibilità - Vizio di eccesso di potere delle tabelle - Diversa valutazione del giudice basata sul valore effettivo del suolo agricolo - Sufficienza - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 19 aprile 2005, n. 8199</i> , con nota di A. SCIALÒ	237
Cave e torbiere - Zona sottoposta a vincolo paesaggistico - Prosecuzione delle opere - Autorizzazione ambientale - Necessità - Lesione dei vincoli urbanistici o ambientali - Configurabilità - Zona di protezione		IMPOSTE E TASSE	
		Imposte e tasse - Imposta di registro - Agevolazioni - Piccola proprietà contadina - Coltivatore diretto - Prova. <i>Cass. Sez. V Civ. 12 luglio 2005, n. 14671</i> , con nota di G. DI PAOLO	231
		PRELAZIONE E RISCATTO	
		Prelazione e riscatto - Prelazione - Condizioni - Coltivazione diretta per un biennio - Necessità - Riferimento normativo al termine «fondo» - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 giugno 2005, n. 12963</i> , con nota di G. Busetto	233

pag.	pag.
<p>Prelazione e riscatto - Qualità di coltivatore diretto dell'avente diritto - Coltivazione del fondo - Necessità di valido titolo - Sussistenza - Coltivazione di fatto - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 luglio 2005, n. 14450 (M)</i> 272</p> <p>Prelazione e riscatto - Riscatto - Prova civile - Consulenza tecnica - Ammissibilità - Limiti - Funzione suppletiva - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 luglio 2005, n. 14306 (M)</i> 272</p> <p>Prelazione e riscatto - Riscatto - Prova civile - Onere della prova - Inversione - Inversione volontaria nel processo - Deduzione di una prova da parte del non onerato - Sufficienza - Esclusione - Inequivoca manifestazione di volontà - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 luglio 2005, n. 14306 (M)</i> 272</p> <p>Prelazione e riscatto - Prelazione - Condizioni <i>ex art. 7</i> legge 817/1971 - Mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente - Prove relative - Soggetto onerato. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 luglio 2005, n. 14306 (M)</i> 272</p>	<p>analisi - Necessità delle garanzie previste dal comma primo dell'art. 223 d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 dicembre 2004, n. 46982 (M)</i> 273</p> <p>Produzione, commercio e consumo - Reati contro la fede pubblica - Delitti - Falsità in sigilli o strumenti o segni di autenticazione, certificazione o riconoscimento - Contraffazione di altri pubblici sigilli o strumenti destinati a pubblica autenticazione o certificazione e uso di tali sigilli o strumenti contraffatti - Sigillo recante la dicitura «C.I. Carni Italiane» - Rientra nell'ambito degli strumenti di pubblica autenticazione e certificazione di cui all'art. 468, comma secondo, c.p. - Ragioni. <i>Cass. Sez. V Pen. 23 febbraio 2005, n. 6815 (M)</i> 273</p>
PREVIDENZA SOCIALE	
<p>Previdenza sociale - Contributi agricoli unificati - Retribuzione imponible - Ammontare dei contributi per i giornalieri di campagna (operai agricoli a tempo determinato) - Riferimento alle retribuzioni medie da determinarsi annualmente con decreto ministeriale - Disapplicazione del decreto ministeriale - Potere del giudice ordinario - Condizioni - Sussistenza del presupposto della rilevante sperequazione rispetto alla retribuzione effettiva - Necessità - Fattispecie relativa all'orario osservato nella Provincia di Lecce. <i>Cass. Sez. Lav. 10 marzo 2004, n. 4926, con nota di C. GATTA</i> 245</p> <p>Previdenza sociale - Contributi agricoli unificati - Retribuzione imponible - Ammontare dei contributi per i giornalieri di campagna (operai agricoli a tempo determinato) - Individuazione, con decreto ministeriale, delle Province in cui si pratica un orario ridotto - Portata - Applicabilità ai soli fini del condono retributivo - Configurabilità. <i>Cass. Sez. Lav. 10 marzo 2004, n. 4926, con nota di C. GATTA</i> 245</p>	<p>SANITÀ PUBBLICA</p> <p>Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Residui di produzione - Scarti vegetali di agrumi in fermentazione - Disciplina degli ammendanti organici - Applicabilità - Esclusione - D.lgs. n. 22 del 1997 - Applicabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 1° aprile 2005, n. 12366, con nota di L. MAZZA</i> 254</p> <p>Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito incontrollato di rifiuti - In zona sottoposta a vincolo - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 novembre 2004, n. 43955, con nota di C. BRUNELLI</i> 255</p> <p>Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione - Regione Piemonte - Violazione art. 120 Cost. - Esercizio poteri sostitutivi - Riserva a beneficio del legislatore statale - Insussistenza. <i>Corte costituzionale 8 luglio 2004, n. 227 (M)</i> 271</p> <p>Sanità pubblica - Smaltimento rifiuti - Realizzazione di discarica comunale di rifiuti in assenza di autorizzazione regionale - Ordinanza contingibile ed urgente - Limiti. <i>Cass. Sez. III Pen. 2 dicembre 2004, n. 46735 (M)</i> 273</p> <p>Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono di rifiuti - Ordinanza di rimozione - Competenza - Del dirigente - Sussistenza. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III 24 gennaio 2006, n. 130 (M)</i> 274</p>
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO	
<p>Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reato di cui all'art. 5, lett. b) della legge n. 283 del 1962 - Cattivo stato di conservazione - Riferibilità alle caratteristiche intrinseche delle sostanze - Necessità - Esclusione - Conservazione di mosto in vasche non vetrificate - Modalità estrinseche di conservazione - Sufficienza. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2004, n. 26108, con nota redazionale</i> 258</p> <p>Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Marchi - Olio di oliva - Indicazioni geografiche e d'origine - Pubblicità ingannevole - Concorrenza illecita - Configurabilità. <i>Trib. Alba 20 giugno 2005, n. 270, con nota di S. MASINI</i> 259</p> <p>Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni (prelievo e analisi) - Olio di oliva - Prime</p>	<p>MASSIMARIO</p> <p>- <i>Giurisprudenza costituzionale</i> 271</p> <p>- <i>Giurisprudenza civile</i> 272</p> <p>- <i>Giurisprudenza penale</i> 273</p> <p>- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> 274</p>
Parte III - PANORAMI	
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
	<p>- <i>comunitaria</i> 275</p> <p>- <i>nazionale</i> 275</p> <p>- <i>regionale</i> 276</p>
LIBRI	
	<p>A. CAPPELLI - M. COSCIA - A. DI MAMBRO - V. LAURENDI - S. MARSELLA - C. MENNUTI - B. PAPALETTO: Sicurezza in agricoltura (S. Carmignani) 276</p>

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina
2004		
<i>GENNAIO</i>		
9	Cons. giust. amm. Reg. siciliana n. 25	264
13	Corte costituzionale n. 8 (M)	271
<i>MARZO</i>		
10	Cass. Sez. Lav. n. 4926	245
<i>APRILE</i>		
28	Corte costituzionale n. 129	226
<i>GIUGNO</i>		
10	Cass. Sez. III Pen. n. 26108	258
<i>LUGLIO</i>		
8	Corte costituzionale n. 227 (M)	271
8	Corte costituzionale n. 240 (M)	271
13	Corte costituzionale n. 282 (M)	271
<i>OTTOBRE</i>		
28	Cass. Sez. III Civ. n. 20910	241
<i>NOVEMBRE</i>		
11	Cass. Sez. III Pen. n. 43955	255
<i>DICEMBRE</i>		
2	Cass. Sez. III Pen. n. 46735 (M)	273
3	Cass. Sez. III Pen. n. 46982 (M)	273

2005

Data	Autorità	pagina
<i>FEBBRAIO</i>		
14	Cass. Sez. III Pen. n. 5462 (M)	273
23	Cass. Sez. V Pen. n. 6815 (M)	273

Data	Autorità	pagina
<i>MARZO</i>		
22	Cass. Sez. III Pen. n. 11143 (M)	273
<i>APRILE</i>		
1	Cass. Sez. III Pen. n. 12366	254
19	Cass. Sez. I Civ. n. 8199	237
<i>GIUGNO</i>		
16	Cass. Sez. III Civ. n. 12963	233
20	Trib. Alba n. 270	259
28	Cass. Sez. Un. Civ. n. 13834 (M)	272
<i>LUGLIO</i>		
7	Cass. Sez. III Civ. n. 14306 (M)	272
8	Cass. Sez. III Civ. n. 14450 (M)	272
12	Cass. Sez. V Civ. n. 14671	231
<i>AGOSTO</i>		
3	Cass. Sez. III Civ. n. 16242	230
<i>SETTEMBRE</i>		
23	Cass. Sez. III Pen. n. 34102	249

2006

Data	Autorità	pagina
<i>GENNAIO</i>		
5	T.A.R. Lazio, Sez. II <i>ter</i> n. 110 (M)	274
12	Corte di giustizia CE in causa C-85/05	270
12	Corte di giustizia CE in causa C-139/04	269
12	Corte di giustizia CE in causa C-504/04	265
24	T.A.R. Veneto, Sez. II n. 130 (M)	274
<i>FEBBRAIO</i>		
16	Corte di giustizia CE in causa C-215/04	267
<i>MARZO</i>		
24	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 2094 (M)	274
24	T.A.R. Lazio, Sez. II <i>ter</i> n. 2095 (M)	274

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

PARTE I - DOTTRINA

Il nuovo testo unico in materia ambientale: un quadro generale

di AMEDEO POSTIGLIONE

1. Introduzione. - 1.1. La materia del nuovo testo unico. - 1.2. La natura giuridica del testo unico. - 1.3. I principi ispiratori comuni. - 2. Novità in tema di rifiuti e bonifiche. - 3. Novità in tema di acque e difesa del suolo. - 4. Novità in tema di VIA, VAS e autorizzazione unica. - 5. Novità in tema di tutela dell'aria. Criteri della legge delega. - 5.1. Schema di decreto. - 5.2. Ambito di applicazione, concetto di impianto, esclusioni. - 5.3. Le due direttrici: autorizzazione e valori limite. - 5.4. Il sistema sanzionatorio. - 5.5. Conformità del decreto ai criteri della legge delega. - 6. Novità in materia di danno ambientale. Introduzione. - 6.1. Il nuovo testo. - 6.2. Conclusioni.

1. - La l. 15 dicembre 2004, n. 308 delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi di *riordino, coordinamento ed integrazione* in alcuni importanti settori in materia di ambiente.

Quale che sia il giudizio di merito, si deve dare atto che il Governo ha provveduto ad assolvere alla delega del Parlamento nei tempi stabiliti, avendo coinvolto le Commissioni parlamentari competenti e la Conferenza unificata delle Regioni per i necessari pareri, approvando il nuovo testo unico in materia ambientale il 10 febbraio 2006 (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, pubblicato in *G.U.* 14 aprile 2006, n. 88, suppl. ord. n. 96/L).

Un opportuno meccanismo di adattamento della nuova normativa è già predeterminato dalla legge (art. 1, comma 2, legge n. 308/04), nel senso della possibilità di emanazione di ulteriori norme tecniche da parte dello Stato o, su delega, ad opera delle Regioni, e ciò nell'arco di due anni a partire dalla entrata in vigore della nuova normativa.

1.1. - L'oggetto della delega è vasto, perché abbraccia sette settori (rifiuti, acque, suolo, aree protette, danno ambientale, valutazione di impatto ambientale, aria), ricomprendendo sia i profili patologici dell'inquinamento, sia quelli della tutela delle risorse naturali in quanto tali, secondo una filosofia che privilegia la gestione nell'ottica dello sviluppo sostenibile.

Rimangono fuori dal nuovo testo unico altri importanti settori, o perché già coperti da una codificazione consolidata (T.U. sui beni culturali e ambientali, d.lgs. n. 42/2004; T.U. in materia edilizia, d.p.r. n. 380/2001) o perché riguardano settori relativamente nuovi (inquinamento da rumore coperto dalla legge quadro 26 ottobre 1995, n. 447 e da vari decreti attuativi riguardanti il traffico aereo, ferroviario, veicolare, edifici, impianti a ciclo produttivo continuo, luoghi di intrattenimento danzante, ecc.; inquinamento elettromagnetico, coperto dalla legge quadro 22 febbraio 2001, n. 36), oppure perché attengono alla sicurezza alimentare (esiste una vasta ed articolata legislazione nazionale - a partire dalla legge n. 283/62 - e comunitaria - es. regolamenti nn. 178/2002, 852, 853 e 854 del 2004).

La nozione di ambiente – necessariamente unitaria ed aperta –, da una parte, si amplia fino ad abbracciare tutte le risorse naturali (ed i nuovi rischi, come ogm, manipolazioni genetiche, sostanze chimiche pericolose), dall'altra, coinvolge la persona umana come tale quale soggetto di diritti e doveri (informazione, partecipazione ed accesso e, dunque, ruolo collaborativo doveroso con le istituzioni amministrative e giurisdizionali, ma anche diretta responsabilità di non inquinare, di prevenire i rischi con misure positive, di risparmiare, riciclare ove possibile, usando equamente le risorse comuni).

Poiché i fenomeni ambientali e le risorse richiedono la gestione più appropriata sotto il profilo tecnico ed economico, diventa necessario definire i ruoli di autorizzazione e controllo della P.A. ed i ruoli di competenza degli operatori economici, coinvolgendo questi ultimi più direttamente nella logica dello sviluppo sostenibile.

Se questi principi sono condivisibili, ci si attendeva (anche formalmente) che nell'indice dei decreti emanati fossero distinti in modo vivo:

- il ruolo delle P.A.;
- il ruolo degli operatori economici;
- il ruolo sociale.

Questo schema consentiva di indicare gli strumenti concreti, anche operativi, per una collaborazione necessaria di ciascuna delle componenti coinvolte.

La sottovalutazione, anche procedimentale, del corpo sociale è pericolosa, perché può dare adito ad ingiustificate forme di contestazione violenta della marginalità ecologica.

Non basta dire che esistono alcune norme procedimentali in tema di informazione, partecipazione ed accesso nel sistema ambientale, ma occorre – a nostro parere – dare uno spazio di concretezza al ruolo sociale nei testi unici dei grandi settori ed uno spazio ancora maggiore agli operatori economici.

1.2. - La formulazione letterale di cui all'art. 1, legge n. 308/04 prevede «uno o più decreti legislativi (...) anche mediante la redazione di testi unici».

Quel che abbiamo ora è un decreto legislativo unico, che abbraccia cinque settori (art. 1): i settori acque e suolo sono stati unificati, mentre il settore delle aree protette e della flora e fauna è rimasto scoperto.

Il Governo, in sede di delega, non ha utilizzato formalmente il termine «testo unico», ma questo non impedisce di adoperare questa categoria precisandone la natura.

Per definizione il testo unico raccoglie in un unico corpo le norme che disciplinano una determinata materia, contenuta in precedenza in distinti atti, abrogandoli espressamente o implicitamente. La funzione della delega, nel caso in esame, comprendeva non solo il riordino, ma anche il coordinamento e l'integrazione, con il potere di abrogazione espressa delle precedenti disposizioni. Con l'abrogazione delle norme precedenti si verifica una sostituzione delle nuove norme del testo unico a quelle vecchie, con un duplice risultato:

- favorire la certezza e la conoscenza del diritto;
- adottare un più nuovo e razionale diritto in luogo di quello precedente, frammentato e disperso, favorendo in tal modo la concreta applicazione in sede amministrativa e giurisdizionale.

Di conseguenza, il testo unico ambientale, sotto il profilo giuridico, ha carattere normativo innovativo, con contenuto non meramente compilativo, sia perché esiste una sicura base legale di riferimento (costituita dalla legge delega del Parlamento), sia perché sul piano formale sono stati adempiuti i necessari passaggi (pareri delle Commissioni parlamentari, pareri della Conferenza unificata delle Regioni, deliberazione del Consiglio dei ministri, pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*) e sia perché il contenuto della delega era ispirato ad una razionalizzazione con potere di abrogazione delle norme preesistenti.

1.3. - La legge delega n. 308/04, nell'art. 1, comma 8, enumera dodici «principi e criteri direttivi generali» per loro natura comuni ai diversi settori interessati, dei quali è coerente verificare il riscontro o meno nel testo adottato.

Secondo un principio di integrazione che regola la materia ambientale in senso spaziale, il testo unico deve rispondere ad una triplice conformità:

- con i principi e le norme del diritto internazionale;
- con i principi e le norme del diritto comunitario;
- con i principi della Costituzione.

Il primo profilo sembra trascurato, salvo un accenno alla promozione delle norme destinate a risolvere, sul piano internazionale, «i problemi dell'ambiente a livello locale, regionale, nazionale, comunitario e mondiale» [art. 1, comma 8, lett. a)], riconoscendosi in tal modo la interconnessione dei sistemi giuridici ed il loro reciproco rafforzamento ai fini della coerenza applicativa.

Salvo che per il diritto internazionale consuetudinario (che ha efficacia diretta nel nostro sistema nazionale), il diritto internazionale dell'ambiente a carattere pattizio (anche quando è stato sottoscritto dallo Stato italiano) richiede, purtroppo, un ulteriore passaggio di recepimento nelle nostre leggi, per essere davvero applicato dai giudici e dalla P.A., a differenza di quanto avviene in altri Paesi, sicché la normativa internazionale, pur esistente in alcuni grandi settori (acque, aria, rifiuti, natura, ecc.), rimane sullo sfondo.

Più deciso è il riferimento al diritto comunitario, nel senso della «piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie» al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente [art. 1, comma 8, lett. e)].

La lettura del decreto legislativo richiede molta attenzione per verificare se questo criterio generale è stato osservato, sia sotto il profilo formale, sia soprattutto sotto quello sostanziale.

Come è noto, la Commissione europea ha inviato all'Italia varie lettere di costituzione in mora, invitandola a

cambiare le prassi attuative in alcuni settori, ottemperando alle norme comunitarie ed in alcuni casi ha adito la Corte di giustizia per ottenere la condanna del nostro Paese. Nell'esame dei singoli settori deve farsi riferimento a queste iniziative.

Il terzo profilo di conformità alla Costituzione è coperto soprattutto dalla riaffermazione del ruolo delle Regioni e degli enti locali, come definiti ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, dalla l. 15 marzo 1997, n. 59 e dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, fatte salve le norme statutarie delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano ed il principio di sussidiarietà [art. 1 comma 8, punto 1 e lett. m)].

Il nuovo testo costituzionale ha introdotto un concetto più ampio di protezione dell'ambiente, nel senso di aggiungere ai tradizionali profili della tutela del paesaggio e dei beni culturali, anche la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, dell'interesse delle generazioni future e la protezione degli animali in ordine ai quali è cresciuta la sensibilità sociale.

La competenza esclusiva dello Stato (già introdotta con la riforma del titolo V della Costituzione nell'ambito delle competenze tra Stato e Regioni) è stata correttamente interpretata dalla Corte costituzionale secondo il principio di collaborazione, che salvaguarda l'interesse nazionale senza sacrificare il ruolo significativo delle Regioni.

Passando più in dettaglio agli altri principi e criteri indicati nella legge delega, si sottolineano i seguenti punti:

- la riaffermazione dei principi di «prevenzione» e «chi inquina paga» ma anche l'inclusione del principio di «precauzione»;

- un'enfasi sulla «introduzione e adozione delle migliori tecnologie disponibili», con una previsione di «incentivi e disincentivi, finanziari o fiscali», ma senza l'introduzione *ex lege* di un obbligo giuridico, nella effettiva adozione delle migliori tecnologie disponibili a certe condizioni (quantitative, qualitative, di tipologie, temporali, ecc.);

- un'attenzione ai controlli, nel senso di una «maggiore efficienza e tempestività», con una positiva proiezione verso i programmi di controllo dei singoli impianti produttivi, questione giustamente collegata al potenziamento e miglioramento della qualità delle P.A. competenti: sarà interessante verificare se nel decreto attuativo è stata recepita questa intenzione innovativa;

- misure per assicurare la tempestività ed efficacia dei piani e programmi di tutela ambientale, con l'adozione - ove possibile - della procedura *ex lege* n. 443/01 (nota come legge Lunardi delle grandi opere);

- la revisione del sistema sanzionatorio nel segno di una maggiore «efficacia»: questo obiettivo deve risultare da un'opera di coordinamento, ma anche di integrazione. Occorrerà verificare il risultato di questa indicazione nel decreto, ove si parla delle sanzioni, per accertare quali sanzioni amministrative sono rimaste e se vi è coerenza di insieme. Poiché è previsto il potere di integrazione, è da verificare se nuove ipotesi di reato o di sanzioni amministrative sono state inserite, pur nel rispetto dei «limiti di pena e delle entità delle sanzioni amministrative già stabiliti dalla legge»;

- il positivo richiamo al ruolo degli strumenti economici volti ad incentivare le piccole e medie imprese nella adesione ai sistemi di certificazione ambientale (EMAS);

- la semplificazione delle procedure relative agli obblighi di dichiarazione, comunicazione, denuncia e notificazione in materia ambientale (senza che questo comporti il venir meno delle concessioni ed autorizzazioni della P.A., ove previste).

2. - Il decreto legislativo, nella parte IV relativa ai rifiuti presenta una architettura molto articolata e complessa e

comprende sei titoli: gestione dei rifiuti; gestione degli imballaggi; gestione di particolari categorie di rifiuti; tasse per la gestione dei rifiuti urbani, bonifica dei siti inquinati, sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie e finali. Ciascuno di questi titoli si divide in capitoli (artt. da 177 a 226).

Sono abrogati, nella loro sequenza temporale, la legge n. 915/82 (la prima in Italia in materia di rifiuti) e il d.lgs. n. 22/97 (cosiddetto decreto Ronchi), oltre ad altre minori.

È altresì previsto un regolamento, da emanare in tempi brevi, che individui gli atti incompatibili, che sono egualmente abrogati.

I criteri ispiratori del decreto legislativo sono quelli dettagliatamente stabiliti dalla legge delega n. 308/04 [art. 1, comma 9, lett. a)]. Seguendo il filo dei principi generali, si osserva che il campo di applicazione rimane lo stesso di cui al d.lgs. n. 22/97, cioè la gestione dei rifiuti e degli imballaggi, con ulteriori utili precisazioni (oli usati, batterie, PCB, discariche, inceneritori, rifiuti speciali elettrici ed elettronici, rifiuti portuali, veicoli fuori uso, rifiuti sanitari e rifiuti contenenti amianto).

Le finalità sono le stesse indicate dal decreto Ronchi con un'opportuna enfasi ai «criteri di efficacia, efficienza, trasparenza ed economicità, nonché ai principi di precauzione e proporzionalità», con il coinvolgimento di tutti i soggetti privati e pubblici (per questi ultimi viene indicata la necessità di un'azione in un «contesto unitario», in un sistema «compiuto e sinergico»).

Il principio di prevenzione di cui all'art. 3 del decreto Ronchi viene ripreso ed allargato nel senso di imporre alla P.A. un obbligo di dare priorità alla prevenzione stessa, attraverso lo sviluppo di tecnologie pulite e la promozione di strumenti economici ed accordi di programma. Nel quadro della prevenzione, si pone il richiamo della necessità di attuazione del d.lgs. n. 59 del 18 febbraio 2005 di recepimento della direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (vedi artt. 3 e 4).

Sul problema del recupero dei rifiuti (art. 181) si registrano importanti novità rispetto al decreto Ronchi (art. 4):

- il termine materia prima è accompagnato dall'aggettivo «secondaria», consacrando in tal modo una tipologia preesistente al decreto Ronchi, eliminata da quest'ultimo;
- sono previste agevolazioni alle imprese che modifichino i cicli produttivi o il recupero dei materiali (accesso al Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica ex artt. 14 e segg. legge n. 46/82);
- è prevista una pubblicità nella *Gazzetta Ufficiale* degli accordi di programma, secondo le linee indicate dalla Commissione europea;
- la nuova normativa precisa i metodi di recupero, il ruolo tecnico ed amministrativo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e le condizioni alle quali l'attività di recupero dei rifiuti è dispensata dall'autorizzazione (per le imprese che stipulino accordi di programma iscritte in una apposita sezione dell'Albo nazionale gestori ambientali);
- in via generale, la disciplina dei rifiuti si applica fino al compimento delle operazioni di recupero, nel senso di una sequenzialità o tracciabilità oggettiva ed univoca, «fino all'ingresso nell'impianto di effettivo impiego»;
- è esclusa la disciplina dei rifiuti per materiali, sostanze od oggetti, che senza necessità di operazioni di trasformazione, già presentino - *ex ante* - le caratteristiche delle materie prime secondarie individuabili dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio;
- è conseguentemente esclusa la punibilità individuale dei soggetti che producano, trasportino o utilizzino materie prime secondarie, purché individuate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (e sempre che non vi sia abbandono) con la prova di una destinazione oggettiva ed univoca al riutilizzo;

- è introdotta una disciplina specifica sulle terre e rocce da scavo, volta a confermare la loro sottrazione all'applicazione della normativa sui rifiuti laddove, conformemente alle indicazioni formulate dalla Commissione europea, tali materiali siano utilizzati secondo le modalità previste da un progetto approvato e, se del caso, sottoposto a VIA.

Questa linea di tendenza, che sembra da accogliere, trova tuttora ostacoli nella giurisprudenza della Corte di giustizia e, di riflesso, in quella dei singoli Paesi.

Lo smaltimento dei rifiuti è concetto tenuto ben distinto dal recupero, anzi esso presuppone che le operazioni di recupero siano impossibili sul piano tecnico ed economico (art. 182).

È privilegiato l'incenerimento (con recupero energetico ex d.lgs. 11 maggio 2005, n. 133), mentre lo smaltimento in discarica è visto con sfavore, richiamandosi la direttiva 1999/31/CE ed il decreto legislativo attuativo 13 gennaio 2003, n. 36.

Per i rifiuti urbani si stabilisce che lo smaltimento deve avvenire il più vicino possibile ai luoghi di produzione e raccolta, in ambito territoriale ottimale e mai in Regioni diverse.

In punto di fatto, il problema delle discariche in Italia rimane grave, come risulta da indagini del Corpo forestale dello Stato nel 2000 (5000 discariche abusive) e di altri organi di controllo.

Alcuni casi sono all'attenzione della Commissione europea, ma quel che è più grave sul piano istituzionale è - a nostro parere - la estensione a tutto il centro-sud ed alle isole del cosiddetto regime emergenziale, che sottrae il controllo agli organi ordinari e al corpo sociale, in nome di una emergenza che dura da anni ed è diventata strutturale, persistente e pericolosa in termini economici e politici, nel conformismo interessato di molti.

Una novità importante - come già segnalato - riguarda la definizione di «rifiuto» (art. 183), con la esclusione delle materie prime secondarie, «fermo restando che non costituisce rifiuto ciò che il detentore intenda utilizzare o destinare all'utilizzo nell'ambito di un processo produttivo secondo le modalità previste» (art. 5, commi 6 e 7).

A differenza del decreto Ronchi, nella definizione entrano anche le «materie prime secondarie», definite come sostanze o materie aventi le caratteristiche stabilite dal richiamato art. 181 del decreto.

Un'altra novità riguarda la nozione di «sottoprodotto» (art. 183), impiegato direttamente dall'impresa o commercializzato a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa, senza la necessità di operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo. Trattasi di novità che sembra compatibile con la giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

Nella classificazione dei rifiuti speciali è aggiunto «il combustibile derivato da rifiuti» (art. 184).

Nelle esclusioni (art. 185) dal campo di applicazione dei rifiuti sono comprese le tradizionali «emissioni» in atmosfera e le «acque di scarico», soggette ad autonome discipline, oltre ad alcune categorie (rifiuti radioattivi, rifiuti da cava, carogne ed alcuni rifiuti agricoli, materiali esplosivi in disuso), con l'aggiunta: delle eccedenze di cucina; dei materiali vegetali non contaminati da alvei di scolo ed irrigui; del coke da petrolio utilizzato come combustibile per uso produttivo; dei materiali litoidi estratti da corsi e bacini a seguito di manutenzioni disposte dalle autorità competenti.

Una novità ulteriore è data dalla esclusione dal novero dei rifiuti delle «terre e rocce da scavo», destinate all'effettivo utilizzo senza trasformazioni preliminari, alle condizioni meglio indicate nell'art. 186. Altra novità di esclusione riguarda i materiali ferrosi (vedi art. 1, commi 25, 26 e 27, legge n. 308/04).

È ribadito il principio del divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi (art. 187), nonché quello, molto importante, sulla incidenza degli oneri di smaltimento a carico dei produttori e detentori, per il principio comunitario «chi inquina paga» (art. 188).

Per liberarsi dalla responsabilità penale, coloro che conferiscono i rifiuti devono accertarsi che trattasi di «soggetti autorizzati» e provare di avere ricevuto copie del formulario, controfirmato dal destinatario del trasporto.

Il nuovo decreto esclude la responsabilità del produttore dei rifiuti allorché egli possa esibire «oltre al formulario di trasporto», anche il «certificato di avvenuto smaltimento rilasciato dal titolare dell'impianto».

Sul catasto dei rifiuti (art. 189) non vi sono novità significative rispetto al decreto Ronchi [articolazione in una Sezione nazionale ed in Sezioni regionali; norme di organizzazione aggiornate a cura del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; obbligo di comunicazione annuale dei dati da parte delle imprese e dei soggetti istituzionali, con riferimento ai rifiuti urbani (con la precisazione che le quantità raccolte devono essere suddivise per materiali, onde consentire il recupero ad opera dei consorzi)]. Viene soppresso l'obbligo di denuncia al Catasto per i produttori di rifiuti non pericolosi industriali, commerciali ed artigianali.

Alcune semplificazioni in materia di registri di carico e scarico sono contenute nell'art. 190: un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio sarà emanato entro sessanta giorni per la disciplina di carattere nazionale, mentre i consorzi di gestione di alcune categorie di rifiuti sono esentati «a condizione che dispongano di evidenza documentale o contabile che svolgano funzioni vicarie». Trattasi del Consorzio nazionale imballaggi, del Consorzio pneumatici fuori uso, del Consorzio nazionale raccolta oli e grassi vegetali ed animali esausti, del Consorzio per il riciclaggio rifiuti di polietilene, del Consorzio nazionale raccolta e trattamento batterie di piombo esauste e rifiuti piombati, del Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento dei minerali usati.

Purtroppo il nuovo testo (art. 191) riproduce sostanzialmente il tema delle cosiddette ordinanze contingibili ed urgenti, di cui all'art. 13 del decreto Ronchi.

Sul punto sia consentito il totale dissenso, perché - come si è detto - da anni nel sud e nelle isole si è creato un sistema parallelo di gestione dei rifiuti attraverso un regime emergenziale che da «contingente» è diventato strutturale e continuo. La norma prevede che le ordinanze debbano avere una durata non superiore a sei mesi e che possano essere reiterate una sola volta, ma inopinatamente (art. 191, comma 4) si consente la loro adozione «anche oltre i predetti termini» sulla base di non meglio precisate «comprovate necessità». Il sistema così configurato non è trasparente ed appare sorprendente che sia tollerato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e dagli organi comunitari. Certamente non ha nulla a che vedere con i «rifiuti» la legge n. 225/92 sulla protezione civile - richiamata nel testo - che attiene ad eventi imprevedibili (terremoti, frane, alluvioni).

La giurisprudenza della Corte Suprema di cassazione ha cercato con successo di porre dei limiti alle ordinanze dei sindaci, ma nulla ha potuto per quelle dei Presidenti delle Regioni e dei Presidenti delle Province. Una prassi di abusi e di connivenze politiche ed economiche si avvale di strumenti formalmente legittimi, al di fuori di ogni logica di corretta gestione economica e di rispetto del corpo sociale. Trattasi di una prassi che dura da anni e non ha prodotto risultati, e che deresponsabilizza i Comuni del Sud: motivi più che sufficienti per cambiare.

Sul principio generale e fondamentale del divieto di abbandono dei rifiuti, il nuovo testo riproduce in modo sostanzialmente analogo il divieto del decreto Ronchi (art. 12).

La filosofia della legge (che ha le caratteristiche di legge quadro di chiusura rispetto alle leggi settoriali secondo la giurisprudenza) è nel senso del divieto assoluto e generale di abbandono dei rifiuti nell'ambiente.

Consegue alla violazione una triplice responsabilità di persone ed enti a seconda dei casi:

- civile;
- penale;
- amministrativa.

Sul trasporto dei rifiuti (art. 193) resta la necessità del formulario di identificazione (con un preciso contenuto) redatto in quattro esemplari, firmato dal detentore e controfirmato dal trasportatore e successivamente dal destinatario (il trasportatore provvede a trasmettere copia al detentore, chiudendo il cerchio).

La nuova normativa esclude l'obbligo del formulario di identificazione per i fanghi in agricoltura e per gli oli minerali (coperti da distinta normativa), mentre è sempre escluso il formulario per il trasporto all'interno di aree private di un unico proprietario.

I trasporti transfrontalieri sono disciplinati da regolamenti comunitari (e fuori Europa dalle norme internazionali).

Il quadro delle competenze (Stato, Regioni, Province e Comuni) non è mutato in modo significativo, con una maggiore attenzione ai profili gestionali (es. l'introduzione a livello nazionale di impianti di recupero e smaltimento di preminente interesse, con relativi finanziamenti).

Un'analoga attenzione ai profili di efficienza e gestione si ritrova negli artt. 199 e 200 relativi alla pianificazione regionale ed all'organizzazione territoriale del servizio integrato (ambiti territoriali ottimali denominati ATO individuati dalle Regioni che operano le varie gestioni settoriali). Si spiega così perché si sia sentita la necessità di disciplinare non solo in astratto e per principi, ma in concreto come deve funzionare il servizio integrato di gestione, in collaborazione tra enti locali e appositi enti con personalità giuridica, come va aggiudicata la gestione, sulla base di quale contratto tipo in sintonia con le disposizioni comunitarie.

Per la raccolta differenziata è aumentata la percentuale minima da assicurare (art. 205), mentre si consolida la pratica degli accordi e contratti di programma con soggetti pubblici, privati ed associazioni di categoria, anche in collaborazione con la Commissione europea (comunicazione n. 2002/1112 del 17 luglio 2002).

In relazione alla bonifica dei siti inquinati si segnala che essa fa parte di un autonomo Titolo V, che comprende vari articoli: i principi ed il campo di applicazione; le definizioni; il regolamento delle aree agricole; le procedure operative ed amministrative; le acque falde; le ordinanze; gli obblighi di intervento e notifica ai soggetti non responsabili della potenziale contaminazione; gli accordi di programma; i siti soggetti a sequestro; i controlli; la gestione delle aree contaminate di ridotte dimensioni; la bonifica ad opera della P.A.; il censimento dei siti di bonifica; i siti di interesse nazionale; gli oneri reali ed i privilegi speciali.

I criteri indicati nella legge delega erano più limitati, ma giustamente si è dovuto ricapitolare l'intera disciplina della complessa materia.

È escluso dal concetto di «sito» contaminato il mero «abbandono» puntuale e limitato di rifiuti, sanzionato in via amministrativa o penale (salvo l'ipotesi in cui residua un'area significativa da recuperare).

La revisione della disciplina delle bonifiche conferma sostanzialmente i parametri attualmente in vigore e supera il sistema tabellare a favore del metodo di analisi del rischio, in base al quale l'obbligo di bonifica insorge al raggiungimento dei parametri tabellari ed è definito secondo quanto richieda l'esito dall'analisi di rischio.

In pratica il sistema configurato presenta una maggiore flessibilità:

- perché distingue con *standards* diversi i siti dismessi da quelli con attività in esercizio (nei quali ultimi prevale l'esigenza della continuità dell'attività economica a certe condizioni);

- perché l'esecuzione degli interventi non è impedito dall'eventuale sequestro dell'area ad opera dell'autorità giudiziaria, che è tenuta ad autorizzare l'accesso e gli interventi, anche per evitare ulteriori conseguenze;

- perché viene superato l'approccio tabellare (riferito anche uno solo dei parametri) adottandosi l'analisi del rischio globale [riferito ai possibili effetti sulla salute umana, senza dimenticare l'accettabilità dei costi e le possibili riutilizzazioni economiche compatibili (viene recepita la filosofia comunitaria sul recupero del danno ambientale ai sensi della direttiva 2004/25/CE)];

- perché semplifica le procedure operative ed amministrative, nel senso di evitare rigidità temporali;

- perché introduce il «diritto» dei soggetti obbligati o interessati ad utilizzare lo strumento degli «accordi di programma»: in tal modo è incentivato un meccanismo idoneo a reperire risorse economiche private, nella prospettiva di una riutilizzazione economica;

- perché, pur conservando l'onere ed il privilegio speciale sulle aree nel caso di spese di bonifica sostenute dalla P.A., definisce meglio la posizione del proprietario incolpevole, che risponde solo nei limiti del valore di mercato del sito;

- perché consente il finanziamento pubblico entro il limite massimo del cinquanta per cento, temperando il principio «chi inquina paga»;

- perché modifica opportunamente il contenuto dell'originario art. 51 *bis* del decreto Ronchi nel senso:

a) di escludere la sanzione penale in relazione al «pericolo concreto ed attuale di inquinamento», limitando questa all'inquinamento di suolo, sottosuolo ed acque, con «superamento delle concentrazioni di rischio»;

b) di precisare che l'adempimento, consistente nella osservanza del progetto approvato, costituisce condizione di non punibilità, sia per la condotta di inquinamento, sia per gli altri reati ambientali contemplati da altre leggi: opportunamente si chiudono tutte le implicazioni penalistiche se il risultato della bonifica è conseguito secondo la procedura prevista;

- perché il reato di inquinamento grava solo su «chiunque cagiona l'inquinamento» e non sul proprietario incolpevole, con un più equilibrato rapporto tra responsabilità penale e responsabilità civile.

Costituisce una novità (art. 207) la previsione di una Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (puntuale disciplinata nel decreto delegato in materia di difesa del suolo, tutela e gestione delle risorse idriche), con il compito di assicurare l'osservanza dei principi e delle disposizioni in materia di risorse idriche e rifiuti. L'Autorità è articolata in due sezioni, l'una preposta alla vigilanza sul settore idrico, l'altra alla vigilanza su quello dei rifiuti; essa sostituisce il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti.

Altre novità (artt. 208 e segg.) sono costituite dalle razionalizzazioni della disciplina in materia di autorizzazioni mediante l'accorpamento in un'unica autorizzazione integrata dei vari titoli abilitativi attualmente previsti per la realizzazione e la gestione degli impianti; l'introduzione di un sistema semplificato per il rinnovo delle autorizzazioni alle imprese aderenti al sistema EMAS/Ecolabel; il raccordo con la disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale di cui al d.lgs. n. 59/2005.

Altri profili da segnalare sono:

- l'adeguamento della disciplina sulla gestione degli imballaggi alle direttive comunitarie, in particolare median-

te il recepimento dei nuovi parametri per la definizione degli imballaggi;

- la razionalizzazione delle competenze del CONAI e degli altri operatori economici del comparto degli imballaggi con l'introduzione di istituti volti ad assicurare la massima concorrenzialità nella gestione del sistema, prevedendo, in particolare, la possibilità di costituire ulteriori consorzi di filiera, oltre a quelli già esistenti, su iniziativa degli operatori interessati;

- la complessiva rivisitazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani mediante una più razionale definizione dell'istituto;

- l'aggiornamento e rivisitazione dell'apparato sanzionatorio.

In conclusione, deve riconoscersi che il decreto legislativo costituisce uno sforzo utile di razionalizzazione.

Rimane ancora controversa la nozione di «rifiuto», perché il nodo irrisolto riguarda l'impostazione troppo rigida adottata in sede comunitaria. Secondo il nostro punto di vista occorrerebbe aprire ad un modello di riutilizzo delle materie prime secondarie (assistito da adeguate garanzie e sanzioni efficaci), senza più tenere in piedi una concezione unitaria di «tutto rifiuto» a distanza di oltre trent'anni dalle prime direttive nella materia, considerate anche le mutate condizioni tecnologiche ed economiche degli operatori e la maggiore efficacia anche ambientale del nuovo modello.

L'impostazione europea rende difficile l'opera della giurisprudenza nazionale, come è dimostrato dalla recente ordinanza n. 1414/05 del 4 dicembre 2005, della terza Sezione penale della Corte di cassazione, che ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 14, d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito nella legge n. 178/02.

Si tenga presente che l'art. 14 della legge n. 178/02 è stato abrogato dal nuovo decreto ambientale sui rifiuti, ma la questione rimane comunque aperta, finché non viene sbloccata a livello comunitario.

3. - Deve considerarsi positivo, in materia di tutela delle acque e del suolo, il riordino e coordinamento delle disposizioni normative precedentemente frammentate in una pluralità di testi concernenti materie fortemente interconnesse, quali difesa del suolo (legge n. 183/1989), tutela delle acque (d.lgs. n. 152/1999) e gestione delle risorse idriche (legge n. 36/1994). L'organizzazione dell'articolato complessivo muove dalle disposizioni di ordine più generale, relative alla difesa del suolo, per accedere, quindi, a quelle, più settoriali, riguardanti la tutela delle acque ed infine a quelle relative alla gestione delle risorse idriche.

Si tratta di un testo di ben centoventitre articoli (parte III del decreto, da art. 53 ad art. 176), che abroga espressamente una serie di leggi e decreti emanati in un vasto arco temporale (tra cui la legge Merli n. 319/1976; la legge sulla difesa del suolo n. 183/1989; la legge n. 36/1994; il d.lgs. n. 152/1999 e quella successiva n. 258/00).

La finalità è evidente: assicurare una tutela integrata (suolo-acque) anche in relazione ai rischi idrogeologici ed anche a quello nuovo della desertificazione del nostro Paese. Quest'ultimo aspetto costituisce un'ulteriore novità. Per il conseguimento di queste finalità vengono coinvolte le competenze di tutti i soggetti territoriali pubblici (Stato, Regioni, Province e Comuni) e vengono precisati i contenuti delle attività conoscitive di pianificazione e programmazione.

Al vertice la responsabilità è concentrata nel Presidente del Consiglio dei ministri, che presiede il Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali, con funzione di indirizzo e coordinamento.

Un ruolo significativo è svolto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, che svolge funzioni delegate in relazione al Comitato dei ministri e proprie competenze.

Un ruolo importante è assegnato alla Conferenza Stato-Regioni, limitato a proposte e pareri, mentre l'APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici) svolge un ruolo conoscitivo.

Sono precisate le competenze regionali, nel rispetto del dettato del riformato Titolo V della Costituzione.

Come è noto, la legge n. 183/1988 prevedeva bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale, con una articolazione burocratica e settoriale eccessiva.

La nuova normativa supera le diverse Autorità di bacino, introducendo l'Autorità di bacino distrettuale: i distretti idrografici, in armonia con la direttiva n. 2000/60/CE, operano con lo strumento della Conferenza dei servizi su tutto il territorio nazionale, con riferimento a tutte le aree di bacino (nazionale e regionale).

Le Autorità di bacino distrettuale adottano il piano di gestione con riferimento al distretto di competenza, in base agli indirizzi emersi a livello nazionale nel Comitato dei ministri e nella Conferenza Stato-Regioni.

La nuova legge chiarisce il contenuto dei piani di gestione, che sono sottoposti alla VAS (valutazione ambientale strategica). È prevista la possibilità di piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI). I piani di gestione sono attuati attraverso programmi triennali di intervento, cui partecipano con propri stanziamenti anche Regioni, Province e Comuni.

Il piano di gestione assume valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. Giuridicamente trattasi di strumento sovraordinato vincolante.

È introdotta una disciplina organica per la pianificazione, programmazione e attuazione di interventi in materia di difesa del suolo, con particolare riferimento alla tutela del rischio idrogeologico ed alle misure di prevenzione per le aree a rischio e vi è speranza che possa divenire operativa nella cultura del nostro Paese.

Le nuove norme in materia di tutela delle acque arrivano con ritardo rispetto alla direttiva quadro n. 2000/60/CE, che doveva essere recepita entro il 30 giugno 2003 e dopo che la Commissione aveva inviato all'Italia un parere motivato con ingiunzione a provvedere.

Per le novantanove sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità (all. 1, direttiva n. 76/464/CEE) la Corte di giustizia, in data 1° ottobre 1998, condannava l'Italia, non avendo essa adottato il programma di riduzione dell'inquinamento.

Con decreto 6 novembre 2003, n. 367, veniva adottato un regolamento concernente la fissazione di *standards* di qualità dell'ambiente acquatico per le sostanze pericolose, dando esecuzione alla predetta sentenza. Tale decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio non risulta abrogato dal nuovo testo di legge e si pone, dunque, il problema della sua compatibilità (in tutto od in parte).

Lo schema della nuova normativa riproduce sostanzialmente quello del d.lgs. n. 152/1999 abrogato: principi generali e competenze; obiettivi di qualità; tutela dei corpi idrici e disciplina degli scarichi; strumenti di tutela; sanzioni. Le disposizioni transitorie e finali riguardano le due materie accorpate (suolo e acque) e non comprendono un periodo transitorio, con relativo dovere di non aumentare l'inquinamento (disciplina molto controversa anche nell'attuazione giurisprudenziale *ex art.* 62, d.lgs. n. 152/1999).

Costituisce una novità, anche sul piano formale, il rilievo dato nella Sezione III alla gestione delle risorse idriche.

Riconfermato il principio della pubblicità delle acque, l'Autorità d'ambito costituisce una forma di gestione asso-

ciata, dotata di personalità giuridica, per l'esercizio delle funzioni degli enti locali.

Viene confermata l'organizzazione del servizio idrico integrato per ambiti territoriali ottimali individuati dalle Regioni.

È ridefinito e razionalizzato il contenuto del Piano d'ambito, principale strumento di pianificazione per la gestione delle risorse idriche. In particolare, tale Piano contiene: la ricognizione delle infrastrutture; il programma degli intereventi; il piano finanziario; il modello gestionale ed organizzativo. La razionalizzazione operata è segnatamente volta ad una più significativa considerazione del programma degli interventi e del relativo piano finanziario, tesa a favorire l'industrializzazione della gestione del servizio, l'accesso ai mercati finanziari del credito ed il ricorso alla finanza di progetto.

È razionalizzato l'affidamento del servizio, in linea con quanto previsto dall'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico sugli enti locali), con preferenza per l'espletamento di gare, nel rispetto dei principi e delle disposizioni comunitarie. È prevista una tempistica certa, assistita dagli opportuni poteri sostitutivi, per l'affidamento del servizio idrico integrato nel rispetto dei termini stabiliti dal citato art. 113 del d.lgs. n. 267/2000.

I criteri di determinazione della tariffa (quale corrispettivo del servizio idrico integrato), sono individuati nella qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, nelle opere e negli adeguamenti necessari, nell'entità dei costi di gestione delle opere, nell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e nei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché in una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito.

È prevista, come si è già detto parlando dei rifiuti, un'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, organismo con il compito di assicurare l'osservanza dei principi e delle disposizioni in materia di risorse idriche e rifiuti. L'Autorità è articolata in due Sezioni, l'una preposta alla vigilanza sul settore idrico, l'altra alla vigilanza su quello dei rifiuti; essa sostituisce il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti.

Le finalità della nuova normativa non si discostano sostanzialmente da quelle già indicate nel d.lgs. n. 152/1999, con ulteriori precisazioni (la mitigazione degli effetti di inondazione e siccità, l'impedimento di un ulteriore deterioramento, la riduzione della concentrazione delle sostanze pericolose rispetto agli accordi internazionali).

Tali finalità si riducono sostanzialmente alla prevenzione e risanamento, attraverso un uso sostenibile ed una tutela integrata – qualitativa e quantitativa – dei corpi idrici, concepiti non solo quali recettori, ma come ecosistemi viventi.

Le definizioni riprendono quelle del d.lgs. n. 152/99 ed aggiungono quelle della direttiva n. 2000/60/CE (art. 74). Merita di essere segnalata la nozione di scarico che è svincolata dal legame oggettivo e diretto con la struttura di origine: è stata eliminata la frase «immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semifluide e comunque convogliabili».

Ricompare, di conseguenza, il cosiddetto «scarico indiretto», con relative problematiche applicative nella disciplina applicabile a seconda dei casi (acque o rifiuti).

Le competenze sono distribuite secondo lo stesso modello (Stato, Regioni, Province e Comuni).

Circa gli obiettivi di qualità si segue la stessa impostazione: l'obiettivo di qualità mira ad assicurare ai corpi idrici il mantenimento dei processi naturali di autodepurazione e di supporto delle comunità viventi (animali e vegetali); lo strumento è il piano delle acque; il termine per raggiungere gli obiettivi è il 22 dicembre 2015 (si tratta di termini che si allontanano nel tempo a partire dalla legge Merli n. 319/76).

Per fortuna gli *standards* di qualità per l'ambiente idrico sono ora fissati dalla direttiva quadro n. 2000/60/CE, sicché il tempo di osservanza diventa un obbligo prioritario comune dei singoli Paesi, compreso il nostro.

Anche la materia delle acque per specifica destinazione (acque potabili, acque di balneazione, acque dolci idonee alla vita dei pesci, acque destinate alla vita dei molluschi) si applica la precedente disciplina, che è riproposta sostanzialmente.

Per le aree sensibili è introdotta la facoltà del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di individuarne altre, oltre quelle già identificate. Per tali aree, gli scarichi devono subire un preventivo trattamento più spinto.

Per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola, le Regioni hanno a disposizione ancora un anno per definire programmi ed azioni obbligatorie per azioni di tutela e risanamento.

Le aree vulnerabili alla desertificazione – già previste – hanno ricevuto una speciale enfasi nell'art. 91.

Per le acque destinate al consumo umano, è introdotto per le Regioni un termine di centottanta giorni per disciplinare, nelle zone di rispetto (200 m.), alcune attività potenzialmente pericolose (fognature, edilizia, infrastrutture, pratiche agronomiche).

I divieti assoluti nelle zone di rispetto sono gli stessi della normativa preesistente e sono molto dettagliati (cave, rifiuti, pozzi, ecc.).

Le norme sulla tutela quantitativa delle acque, miranti a garantire usi compatibili ed il minimo deflusso vitale, sono rimaste, con aggiunta di un obbligo delle Regioni a provvedere, entro centottanta giorni, a disciplinare in concreto i sistemi di misurazione, il numero delle utilizzazioni in atto e lo scambio dei dati per tutti i soggetti coinvolti.

Le concessioni come modificate dal r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, hanno subito profonde modifiche: le domande per nuove concessioni ed autorizzazioni sono dirette al Genio civile e trasmesse altresì all'Autorità di bacino per un parere vincolante da rilasciare entro quaranta giorni (novanta giorni per le grandi derivazioni). La scadenza del termine non implica più accettazione, ma consente al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di nominare un commissario *ad acta*.

Tra più domande sono preferite quelle che rispettano meglio il corpo idrico e siano in regola con i sistemi ISO14001 e Audit.

Possono essere sanate le situazioni pregresse entro il 30 giugno 2006: questa è una novità ulteriore. Anche la denuncia dei pozzi deve avvenire entro la predetta data. La durata è temporanea. I canoni sono aumentati.

Sul risparmio idrico ed il riutilizzo dell'acqua il nuovo testo si limita a rinviare alla normativa regionale (la normativa precedente era più dettagliata prevedendo residuali di adduzione al fine di utilizzo delle acque meno pregiate per usi compatibili e l'installazione di contatori quali presupposti di concessioni edilizie).

Sulla tutela qualitativa, il nuovo testo fa scomparire le date entro le quali le reti fognarie dovevano essere realizzate. I criteri generali della disciplina degli scarichi sono rimasti gli stessi del d.lgs. n. 152/1999, art. 28, come si ricava dal nuovo testo (art. 101): rispetto dei valori limite statali; poteri di integrazione delle Regioni con limiti più severi; modalità e luogo di campionamento; poteri di ispezione delle autorità di controllo; divieto assoluto di diluizione con acque di raffreddamento, lavaggio o prelevate esclusivamente allo scopo; assimilazione alle acque domestiche delle acque provenienti da imprese agricole, di allevamento, di trasformazione della produzione agricola, in impianti di acquacoltura e piscicoltura; valorizzazione degli accordi di programma.

L'art. 102 disciplina gli scarichi di acque termali che presentino all'origine parametri chimici con valori superiori a quelli limite di emissione, consente possibili deroghe e fissa le condizioni per gli scarichi stessi: è una norma nuova nel sistema.

Per gli scarichi sul suolo, nel sottosuolo restano i divieti, penalmente sanzionati, di cui alla normativa precedente. Gli scarichi esistenti devono essere convogliati in corpi idrici superficiali o in fognature o riutilizzati. Non è ripetuto il termine di tre anni della vecchia normativa, ormai ampiamente scaduto, sicché l'unica alternativa è ora la revoca dell'autorizzazione.

Per gli scarichi in acque superficiali è ribadito l'obbligo di rispettare i valori limite di emissione, che ha effetto immediato, essendo venuto meno il periodo transitorio (con la distinzione tra impianti esistenti e nuovi).

Gli scarichi di acque reflue urbane in fognatura sono soggetti a trattamento (trattamento secondario, trattamento equivalente, trattamento appropriato), in vista dell'obiettivo di buono stato da realizzare entro il 2015, in base alla direttiva n. 2000/60/CE.

Per gli scarichi in fognatura di acque reflue industriali valgono i limiti di emissione di cui alla tabella 3 dell'allegato 5. Non è ammesso lo smaltimento in fognatura di rifiuti, anche se triturati.

Per gli scarichi delle sostanze pericolose si pone come prioritario l'adeguamento alle norme comunitarie, che conosce un numero di sostanze pericolose (e sostanze prioritarie) ben maggiori di quelle di cui alla tabella 5 dell'allegato 5.

Trattasi delle sostanze di cui alla direttiva n. 76/464/CEE del 4 maggio 1976, alla direttiva quadro sulle acque n. 2000/60/CE del Parlamento e del Consiglio del 20 novembre 2000, alla decisione n. 2001/2455/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2001 (che implementa la direttiva n. 2000/60/CE).

Il nostro Paese si è avvalso della possibilità di adeguare gli allegati al d.lgs. n. 152/1999, emanando il d.m. 6 novembre 2003, n. 367, che deve ritenersi recepito nella nuova normativa, benché non citato espressamente.

Venivano definiti gli *standards* per realizzare entro il 31 dicembre 2008 lo stato di qualità chimico ed entro il 2015 il buono stato chimico dell'intero sistema acquatico.

La nuova normativa anticipa gli adempimenti al 30 ottobre 2007 per le imprese assoggettate al d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59.

Nessuna particolare novità si registra per la immersione in mare di materiali da attività di scavo o di posa di cavi e condotte. Analoga conclusione deve darsi per il trattamento di rifiuti in impianti di trattamento di acque reflue urbane: è ribadito in via di principio dall'art. 110 il divieto di utilizzo di impianti di depurazione delle acque per smaltire rifiuti, ma vi sono le stesse deroghe preesistenti e gli stessi obblighi a carico del Gestore del servizio idrico integrato.

Le attività di acquacoltura e piscicoltura sono consentite in impianti autorizzati, secondo le linee di «contenimento dell'impatto ambientale» fissato con decreto ministeriale, come già nella precedente normativa.

Il rapporto agricoltura-inquinamento è visto in una duplice prospettiva: quella generale della normale disciplina degli scarichi, con relative autorizzazioni e quella della utilizzazione agronomica.

La giurisprudenza ha chiara questa distinzione. Sulla utilizzazione agronomica l'art. 112 della nuova legge fissa alcuni criteri:

– sono interessati impianti di allevamento, frantoi oleari, aziende agricole dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura, aziende agricole che esercitano attività anche di trasformazione o valorizzazione della

produzione agricola con carattere di complementarità; impianti di acquacoltura e piscicoltura; aziende agroalimentari;

– le Regioni hanno la competenza nella materia, da esercitare secondo le norme tecniche del Ministro competente (è previsto un decreto interministeriale);

– le prescrizioni dell'atto autorizzativo attengono alle tecniche di utilizzo agronomico degli effluenti;

– sono previste sanzioni amministrative pecuniarie ma solo per le ipotesi distinte dalle sanzioni penali (art. 137, comma 15): la sanzione penale riguarda l'esercizio della utilizzazione agronomica «fuori dai casi e dalle procedure previste dall'art. 112» o la non ottemperanza al divieto o all'ordine di sospendere l'attività.

La normativa richiede che i soggetti che svolgono attività di utilizzazione agronomica abbiano i requisiti di legge (es. la connessione con il fondo), siano autorizzati e osservino le prescrizioni dell'autorizzazione.

Non ci sono novità sulle acque meteoriche (affidate alla competenza regionale), di cui è vietato lo scarico in acque sotterranee e sulle dighe (come è noto le operazioni di sghiaimento e sfangamento creano problemi ambientali a valle e le Regioni approvano un apposito Piano di gestione a tal fine).

Sulle aree del demanio fluviale, che hanno un importante ruolo di filtro, stabilità e conservazione della biodiversità, è confermato il divieto di sdemanializzazione.

Come è noto, gli strumenti di tutela si articolano su tre modelli: la pianificazione; le autorizzazioni; i controlli.

Questa impostazione è ripetuta con qualche novità:

– i piani di tutela delle acque diventano piani stralci del più generale Piano di gestione adottato dalla Autorità di bacino per ciascun distretto idrografico; essi devono essere approvati dalle Regioni non oltre il 31 dicembre 2008; sono preceduti dai rilevamenti sulle specifiche caratteristiche del bacino idrografico e da analisi sull'impatto esercitato dall'attività antropica; si tiene opportunamente conto del principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici (adeguamento della politica dei prezzi dell'acqua nei vari settori di industria, agricoltura, famiglie); si tiene conto del principio di informazione e partecipazione pubblica; si introduce l'obbligo di trasmettere informazioni e relazioni anche alla Commissione europea;

– le autorizzazioni agli scarichi di tipo preventivo e formale costituiscono un principio generale (art. 124, comma 1) e la relativa disciplina non si discosta da quella precedente (soggetto obbligato; contenuto; durata; autorità competente, ecc.);

– il controllo degli scarichi continua a costituire un punto molto significativo ai fini della effettività delle norme di tutela: si ribadisce l'obbligo giuridico del controllo a cura dell'autorità e si specificano i criteri (i controlli non possono essere occasionali, ma devono ubbidire ad un programma per assicurare la migliore imparzialità ed effettività).

Sono ripetute le norme sugli accessi e le ispezioni, sulle prescrizioni delle autorizzazioni e sul potere di revoca in caso di inadempimento, sul controllo in automatico degli scarichi di sostanze pericolose, sul potere sostitutivo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Manca un accenno al ruolo integrato degli organi di polizia, al dovere collaborativo della P.A con la magistratura, alla periodicità di rapporti ufficiali delle Regioni sui controlli espletati.

Il sistema sanzionatorio continua a reggersi su sanzioni amministrative e penali. Il riferimento al danno ambientale (art. 58, d.lgs. n. 159/99 su danno ambientale, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati) è stato eliminato, ma questo non toglie che la procedura sui siti inquinati in tema di rifiuti comprenda anche le situazioni caratterizzate da

scarichi di acque inquinanti. La norma dell'art. 58, d.lgs. n. 152/99 aveva dato luogo a controverse opinioni per scarso coordinamento con la parallela previsione in tema di danno ambientale da rifiuti.

Formalmente le ipotesi di reato sono quelle contenute nell'art. 137 del nuovo testo: trattasi di quattordici ipotesi di reato (il punto 13 sulla chiusura degli impianti è sanzione amministrativa).

È venuta meno l'ipotesi di reato dell'aumento anche temporaneo dell'inquinamento (commi 2 e 3 dell'art. 59, d.lgs. n. 152/99), perché non vi è più un periodo transitorio. L'esperienza giurisprudenziale relativa a tale ipotesi di reato è stata controversa (Cass. S.U. 31 gennaio 2002, n. 3798, Turina, in questa Riv., 2002, 257; Cass. Sez. III 17 dicembre 2003, n. 48076, Bonassi, *ivi*, 2005, 49).

Il sistema penale copre dunque:

– lo scarico non autorizzato di acque reflue industriali;

– lo scarico non autorizzato di acque reflue industriali con sostanza pericolose;

– lo scarico di sostanze pericolose senza osservare le prescrizioni dell'autorizzazione;

– la mancata installazione dei controlli in automatico e conservazione dei risultati di tale controllo;

– lo scarico oltre i limiti tabellari di acque reflue industriali, alle condizioni indicate al comma 5;

– lo scarico oltre i limiti tabellari del gestore di impianti e trattamento delle acque reflue urbane;

– l'inosservanza degli obblighi di comunicazione e delle prescrizioni e divieti da parte del gestore del servizio idrico integrato;

– l'ostacolo all'accesso agli insediamenti da parte degli organi di controllo;

– l'inosservanza della disciplina regionale sullo scarico di acque meteoriche o di prime piogge ove sussista il rischio della presenza di sostanza pericolose;

– la mancata osservanza di provvedimenti dell'autorità in tema di pulizia delle acque per la vita dei pesci;

– l'inosservanza dei divieti di scarico su suolo, sottosuolo e acque sotterranee (artt. 103 e 104 nuova normativa): questa norma è poco conosciuta e applicata dalla giurisprudenza, pur essendo molto grave;

– l'inosservanza di prescrizioni e provvedimenti in materia di acque destinate alla vita dei molluschi (artt. 87 e 88 nuova normativa);

– lo scarico da navi di sostanze e materiali in caso di divieto assoluto in base alle Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia;

– l'utilizzazione agronomica al di fuori dei casi e procedure previste.

Si segnala che rimane il potere del giudice di subordinare il beneficio della sospensione della pena al risarcimento del danno (conseguente al reato) ed all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino (se correlati allo specifico reato).

Rimane altresì la possibilità di concedere una speciale circostanza attenuante nel caso di riparazione integrale del danno, prima del giudizio.

Sia consentito osservare che il sistema sanzionatorio penale – al di là delle apparenze – si è rivelato troppo flebile in concreto, come dimostrato dal fatto che la terza Sezione penale della Cassazione si occupa ormai quasi esclusivamente di rifiuti e non di acque.

Era auspicabile un equilibrio tra sistema penale in tema di rifiuti (troppo rigido) e sistema penale in tema di acque (troppo debole), onde evitare travasi dell'inquinamento verso il settore meno garantito (ciò può avvenire nonostante il divieto di miscelazione che è stato ribadito).

A nostro parere andrebbe reso trasparente, semplificato ed aggiustato il sistema delle tabelle, con i relativi valori, cosa che non è avvenuta con la nuova normativa.

Nella sostanza, la sanzione penale sembra registrare soltanto il caso di superamento dei limiti di un numero limitato (e non aggiornato) di sostanze ritenute più pericolose, con sostanziale depenalizzazione per il resto. Questo modello appare controverso. Infatti - come si è già accennato -, con la sentenza 17 dicembre 2003, n. 48076, Bonassi, cit. e con quella precedente 17 settembre 2001, n. 33761, Pirota (in questa Riv., 2003, 312), la Corte di cassazione ha ritenuto che, nel caso di superamento dei limiti tabellari, il reato sussiste anche per i limiti diversi da quelli di cui alla tabella 5 e ciò a seguito della modifica introdotta dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258.

4. - Per quanto riguarda la procedura di valutazione di impatto ambientale, è noto che essa sia di origine comunitaria, risalendo alla direttiva n. 85/337/CEE.

Tale procedura ha ricevuto un'applicazione non facile nel nostro Paese, registrando un sostanziale ritardo nell'attuazione delle norme comunitarie ed una serie di censure da parte degli organi comunitari.

La prima norma (art. 6 della legge n. 349/86) disciplinava la materia in via transitoria, accentrando le competenze presso il Ministero dell'ambiente e consentendo di fatto lo svolgimento della procedura per un numero limitato di progetti di rilievo nazionale, lasciando scoperto il ruolo di Regioni, Province e Comuni per molti progetti egualmente di interesse ambientale.

Nel 1998 veniva istituita la «Commissione per la valutazione di impatto ambientale», quale organo tecnico preposto alla procedura istruttoria (legge n. 67/88, integrata con la legge n. 93/01).

Si provvedeva nello stesso anno a regolamentare la materia però con norme di rango secondario: d.p.c.m. 10 agosto 1988, n. 377 (integrato con il d.p.r. 11 febbraio 1998), sui progetti sottoposti alla VIA (sostanzialmente quelli dell'allegato I della direttiva n. 85/37/CEE, con l'aggiunta delle dighe); d.p.c.m. 27 dicembre 1988, sulle norme tecniche di redazione degli studi, ma sempre in relazione a limitati progetti, esaminati in sede centrale.

Solo nel 1996 (d.p.r. 12 aprile 1996, integrato con d.p.c.m. 3 settembre 1999 e 1° settembre 2000) si realizzava un'estensione della procedura in una duplice direzione:

- il coinvolgimento autonomo delle Regioni e degli enti locali;

- l'applicazione potenziale ad un numero vastissimo di opere, già ricomprese nell'allegato II della richiamata direttiva comunitaria.

Nel contempo, sempre in sede comunitaria, interveniva una nuova spinta di razionalizzazione per la tutela dell'ambiente in via preventiva, attraverso:

- la direttiva n. 96/61/CE, sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento;

- la direttiva n. 2001/41/CE, in materia di valutazione strategica di piani e programmi (cosiddetta VAS).

Il nostro sistema dava attuazione alla prima direttiva con la legge n. 128/98 ed il d.lgs. 372/99, nel senso di prevedere un'autorizzazione ambientale integrata, con riferimento a tutti i profili ambientali interessati da alcune tipologie di opere.

L'altra direttiva, il cui termine di attuazione fissato al 21 luglio 2004 è già scaduto, ha ricevuto qualche esperienza settoriale (es. valutazione ambientale strategica dei Programmi operativi per l'utilizzazione di Fondi strutturali comunitari 2000-2006; VAS per il piano delle Olimpiadi invernali di Torino 2006; tentativo di VAS per il Piano generale dei trasporti).

Non vi è stata un'applicazione sistematica per mancanza di un quadro normativo coerente, considerata anche la cosiddetta legge Lunardi n. 443/2001 sulle grandi infrastrutture.

In questo contesto occorre tener conto realisticamente dei vari procedimenti avviati contro l'Italia per ritardi o per violazione della normativa comunitaria degli organi comunitari.

Si comprende, perciò, l'importanza della delega n. 308/04 anche per la materia in oggetto, secondo pochi criteri - a nostro parere - pienamente condivisibili.

Il nuovo decreto nella materia realizza una sintesi di tre aspetti:

- quello più generale riferito a piani e programmi, costituito dalla valutazione ambientale strategica (VAS), distinto nel livello statale ed in quello regionale o provinciale;

- quello più puntuale, riferito a singoli progetti, costituito dalla VIA, distinto nel livello statale ed in quello regionale o provinciale;

- quello del coordinamento tra VIA e IPPC.

Nel contempo esso abroga (art. 48) le norme preesistenti, imponendo alle Regioni di adeguare al suo contenuto le loro norme, ed aprendo uno spazio per regolamenti e norme tecniche integrative.

Costituisce elemento di continuità la Commissione tecnico-consulativa per le valutazioni ambientali, che ha sede presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (opportunitamente riformata *ex art. 6*) divisa in tre sottocommissioni.

Nell'art. 1 del decreto si definiscono i contenuti e gli obiettivi, che per comodità si ripropongono.

Il presente decreto costituisce attuazione:

a) della direttiva n. 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, con i seguenti obiettivi:

- garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente;

- contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali nelle fasi di elaborazione, di adozione e di approvazione di determinati piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile;

- promuovere l'utilizzo della valutazione ambientale nella stesura dei piani e dei programmi statali, regionali e sovracomunali;

- assicurare che venga comunque effettuata la valutazione ambientale di piani e programmi che possano avere effetti significativi sull'ambiente;

b) della direttiva n. 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata ed integrata con la direttiva n. 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 e con la direttiva n. 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003, con i seguenti obiettivi:

- garantire il pieno recepimento delle direttive comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale;

- semplificare, fatto salvo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del l. 21 dicembre 2001, n. 443, anche mediante l'emanazione di regolamenti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. 23 agosto 1988, n. 400, le procedure di valutazione di impatto ambientale che dovranno tenere conto del rapporto costi-benefici del progetto dal punto di vista ambientale, economico e sociale;

- anticipare le procedure di valutazione di impatto ambientale alla prima presentazione del progetto dell'intervento da valutare;

- introdurre un sistema di controlli idoneo ad accertare l'effettivo rispetto delle prescrizioni impartite in sede di valutazione;

- garantire il completamento delle procedure in tempi certi;

- introdurre meccanismi di coordinamento tra la procedura di valutazione di impatto ambientale e quella di valutazione ambientale strategica;

– adottare misure di coordinamento tra le procedure di valutazione di impatto ambientale e quelle di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, ovvero di autorizzazione integrata ambientale, nel caso di impianti sottoposti ad entrambe le procedure, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

La valutazione ambientale strategica, o semplicemente valutazione ambientale, riguarda i piani e i programmi di intervento sul territorio ed è preordinata a garantire che gli effetti sull'ambiente derivati dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione.

La procedura per la valutazione ambientale strategica costituisce, per i piani e programmi sottoposti a tale valutazione, parte integrante del procedimento ordinario di adozione ed approvazione. I provvedimenti di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, o in contrasto con gli esiti di detta valutazione, sono nulli.

La valutazione di impatto ambientale riguarda i progetti di opere ed interventi che, per la loro natura e dimensioni, possano avere un impatto importante sull'ambiente ed è preordinata a garantire che gli effetti sull'ambiente derivanti dalla realizzazione dell'esercizio di dette opere ed interventi siano presi in considerazione durante la loro progettazione e prima della approvazione o autorizzazione o comunque prima della loro realizzazione.

La procedura per la valutazione di impatto ambientale costituisce, per i progetti di opere ed interventi ad essa sottoposti, presupposto o parte integrante del procedimento ordinario di autorizzazione o approvazione. I provvedimenti di autorizzazione o approvazione adottati senza la previa valutazione di impatto ambientale, ove prescritta, o in contrasto con gli esiti di detta valutazione, sono nulli.

Si dà atto che l'ambito di applicazione della VAS ripropone quello della direttiva, elencando dettagliatamente i piani e programmi interessati nei vari settori; che la procedura si muove secondo le linee della direttiva (necessità di un rapporto ambientale specifico; necessità di consultazione di tutte le autorità coinvolte e del pubblico; pubblicità della decisione, monitoraggio sull'attuazione di piani e programmi).

Nella situazione italiana si è tenuto conto della necessità che la VAS si integri nelle ordinarie procedure di adozione e approvazione di piani e programmi, con la «sanzione» della nullità del provvedimento finale di approvazione, ove la valutazione ambientale sia mancata o sia stata di fatto violata.

Manca una norma di adeguamento dei piani e programmi già adottati, ma ancora in corso.

Una norma esplicita di «mitigazione» con relativi criteri era opportuna, considerato il carattere strutturale e permanente di molti piani già adottati.

Sulla VIA il decreto ripropone correttamente i principi comunitari, riprendendo quanto di positivo il sistema giuridico nazionale aveva già elaborato, sui seguenti punti:

- ambito di applicazione;
- finalità (tra cui la concezione ampia di ambiente assunta come parametro di base);
- la distinzione delle competenze (Stato, Regioni o Province);
- fase istruttoria e studio di impatto ambientale a spese del committente;
- misure doverose di pubblicità;
- partecipazione al procedimento, sia all'interno tra P.A. interessate (Conferenza dei servizi), sia all'esterno nei confronti del corpo sociale (informazioni pubbliche; possibilità di osservazioni; eventuale inchiesta pubblica);
- giudizio di compatibilità (da concludersi in tempi certi, cioè novanta giorni).

Si sottolinea, come possibile novità, nel nostro sistema, l'introduzione a regime di due istituti di flessibilità: *screening* (cioè verifica preliminare dell'assoggettabilità o meno alla VIA o VAS di un progetto o di un piano) e *scoping* (verifica delle informazioni ritenute utili per il progetto dalla P.A. onde evitare spese inutili).

La relazione tra VIA e IPPC (art. 34) è nel senso che l'autorizzazione integrata ambientale è assorbita dalla valutazione di impatto ambientale.

In conclusione, il testo sembra accettabile anche in relazione alla previsione delle integrazioni procedurali (art. 45) ed alla prevista procedura semplificata per progetti di modeste dimensioni (art. 46).

Si osserva che la difficile situazione italiana si decide a livello di cultura della P.A. e di sensibilità del corpo sociale, nel senso del ripudio della violenza e nell'incanalamento di eventuali legittime contestazioni nel solco del confronto democratico e del rispetto delle decisioni della P.A. (quando siano stati garantiti i meccanismi di informazione e partecipazione).

5. - La legge delega n. 308/04 impegnava il Governo nella revisione della normativa in materia di tutela dell'aria, nel rispetto delle norme comunitarie ed internazionali, in particolare sui seguenti punti:

- l'integrazione della disciplina relativa alle emissioni provenienti da impianti di riscaldamento per uso civile;
- l'incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili o alternative, anche mediante la disciplina della vendita dell'energia prodotta in eccedenza dagli operatori del mercato elettrico nazionale, prolungando sino a dodici anni i periodi di validità dei certificati verdi previsti dalla normativa vigente;
- una disciplina in materia di controllo delle emissioni derivanti dalle attività agricole e zootecniche;
- strumenti economici volti ad incentivare l'uso di veicoli, combustibili e carburanti che possono contribuire significativamente alla riduzione delle emissioni e al miglioramento della qualità dell'aria;
- strumenti di promozione dell'informazione ai consumatori sull'impatto ambientale del ciclo di vita dei prodotti che in ragione della loro composizione possono causare inquinamento atmosferico;
- predisposizione del piano nazionale di riduzione di cui all'art. 4, par. 6 della direttiva n. 2001/80/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2001, che stabilisca prescrizioni per i grandi impianti di combustione esistenti.

5.1. - Lo schema di decreto (parte quinta) è articolato in tre titoli: il primo disciplina gli impianti e le attività che producono emissioni in atmosfera; il secondo disciplina gli impianti termici civili aventi potenza termica nominale inferiore a soglie prefissate; il terzo disciplina le caratteristiche merceologiche dei combustibili che possono essere utilizzati negli impianti di cui ai titoli precedenti.

Il decreto contiene i seguenti punti essenziali:

- definizione del campo di applicazione della normativa, con particolare riguardo alla nozione di impianto ed alle attività che producono emissioni in atmosfera;
- introduzione di una durata fissa per le autorizzazioni, pari a quindici anni, al fine di garantirne una maggiore stabilità nel tempo;
- promozione del ricorso alle migliori tecniche disponibili per la riduzione delle emissioni in atmosfera, anche attraverso l'istituzione di un'apposita commissione nell'ambito della quale favorire il periodico aggiornamento e l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di tali tecniche;
- aggiornamento dell'elenco delle attività produttive di inquinamento atmosferico poco significativo, inidonee a

causare rilevanti emissioni in atmosfera e pertanto esentate dalla maggior parte degli obblighi previsti dal decreto;

- determinazione puntuale delle soglie di potenza, stabilite in funzione della tipologia di combustibile utilizzato, al di sopra delle quali gli impianti termici civili ricadono nella disciplina del titolo I;

- semplificazione dei procedimenti amministrativi mediante la sostituzione di un semplice obbligo di comunicazione, in luogo dell'autorizzazione, per gli impianti termici civili di potenza inferiore a soglie stabilite;

- definizione puntuale, per gli impianti termici civili, del quadro degli adempimenti a carico delle amministrazioni, del responsabile dell'esercizio e della manutenzione degli impianti, dell'installatore e degli altri soggetti interessati.

5.2. - Più in dettaglio è opportuno sottolineare che la filosofia ispiratrice è quella della prevenzione e della limitazione delle emissioni in atmosfera.

L'oggetto della normativa (campo di applicazione) è - come si è detto - chiaramente differenziato in tre titoli.

Nel titolo I si parla di «impianti e attività».

La normativa preesistente (d.p.r. n. 203/88) abrogata, parlava di «impianti industriali» e definiva impianto «lo stabilimento o altro impianto fisso che serve per usi industriali o di pubblica utilità e possa provocare inquinamento atmosferico».

Il nuovo testo certamente comprende gli impianti industriali o di pubblica utilità, come nella normativa precedente, ma anche gli impianti termici civili con potenza nominale uguale o superiore ad una data soglia, con esclusione degli impianti termici civili di potenza inferiore, oggetto di differente disciplina nel titolo II.

Sono ricompresi nel titolo I anche gli impianti termici civili che utilizzano carbone da vapore, coke metallurgico, coke da gas, antracite, prodotti antracitosi o miscele di antracite e prodotti antracitosi, aventi potenza termica superiore a 3 MW.

Sono compresi nel titolo I anche le «attività che producono emissione in atmosfera», il cui elenco è stabilito in un apposito allegato (allegato IV).

Come si vede la disciplina nuova ha un ambito più vasto e definito.

Occorre tener conto delle esclusioni, come gli inceneritori, soggetti alla disciplina dei rifiuti in base alla legge speciale 11 novembre 2005, n. 133, recante attuazione della direttiva n. 2000/76/CE in materia di incenerimento dei rifiuti (la legge in questione non è stata abrogata dal nuovo testo unico sui rifiuti). Sono esclusi anche gli impianti destinati alla difesa nazionale e gli sfiati degli ambienti di lavoro. Per gli impianti di distribuzione di carburanti sono previste misure per il recupero dei vapori di benzina (vedi artt. 276 e ss.).

Anche il concetto di «impianto» risulta diverso da quello precedente di stabilimento perché è riferito ad una «struttura fissa dotata di autonomia funzionale», costituita da uno o più macchinari o sistemi con una destinazione ad una «specifica attività» autonoma o parte di un ciclo produttivo più ampio.

Il concetto di «inquinamento atmosferico» è parzialmente mutato perché viene enfatizzato il danno o pericolo per la salute umana, mentre si parla di «qualità dell'ambiente» in termini generali, senza più un riferimento specifico alle alterazioni alle normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria e neppure alle alterazioni delle risorse biologiche e degli ecosistemi: ci si domanda se in tal modo si sia ridotta la portata dell'inquinamento atmosferico ai profili personali (salute, beni materiali, uso legittimo dell'ambiente) e se la «qualità dell'ambiente» assorba la specificità delle singole risorse.

5.3. - Nel contenuto il sistema previsto continua a muoversi su due direttrici:

- a) una formale, costituita dalla preventiva autorizzazione;

- b) una sostanziale, costituita dal rispetto di alcuni valori limite indicati dallo stato e dalle prescrizioni specifiche delle singole autorizzazioni.

a) L'autorizzazione preventiva costituisce obbligo generale (art. 269): deve essere espressa e non tacita, specifica e non generica; deve essere richiesta dal «gestore che intende installare un impianto nuovo o trasferire un impianto da un luogo ad un altro» ed anche da chi voglia svolgere le attività che comunque presentano immissioni.

L'autorità «competente» è la Regione, salva diversa disposizione delle legge.

Costituisce una novità la possibilità delle indizione di una «Conferenza dei servizi» con il contestuale esame degli interessi coinvolti.

L'autorizzazione ha una durata legale di 15 anni (termine che sembra eccessivo alla luce delle innovazioni tecnologiche e delle esigenze di una migliore protezione dell'ambiente in un settore molto delicato).

Rimane ferma l'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti per i quali è prevista, come pure la VIA (sul punto non vi è menzione esplicita).

L'art. 269, comma 14 esclude la necessità dell'autorizzazione per una serie di impianti espressamente indicati.

- b) Le nuove norme relative alle emissioni sono complesse sotto il profilo tecnico e per la loro comprensione non è possibile prescindere dagli allegati (trattasi di 10 allegati).

L'allegato I stabilisce i valori limite di emissione, con indicazione di un valore massimo e di un valore minimo. L'allegato V stabilisce apposite prescrizioni per le emissioni di polveri e le emissioni in forma di gas o vapori.

L'allegato I può essere integrato ed aggiornato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

La Regione può stabilire valori limite compresi tra i valori minimi e massimi stabiliti dallo Stato.

È consentito, tuttavia, alle Regioni adottare valori limite più severi di quelli dell'allegato I, ove ciò sia necessario.

I piani adottati ex art. 4, d.p.r. n. 203/88 continuano a trovare applicazione, fino alla emanazione dei nuovi (i quali possono stabilire valori limite anche per impianti non disciplinati dall'allegato I).

Per i grandi impianti di combustione (art. 273 e allegato II) sono previsti limiti specifici e così pure per le emissioni dei COV (composti organici volatili) ex art. 275.

È prevista una complessa disciplina transitoria che, nella sostanza, consente di poter proseguire l'attività, a certe condizioni e per un tempo dato: tra le condizioni vi è quella di non aumentare l'inquinamento.

5.4. - Il sistema sanzionatorio contempla sanzioni penali nei seguenti casi:

- costruzione o esercizio di un impianto o attività senza autorizzazione (art. 279, comma 1);

- superamento dei valori limite di emissione o delle prescrizioni dell'autorità (art. 279, comma 2);

- messa in esercizio di un impianto o inizio attività senza la preventiva comunicazione (art. 279, comma 3);

- omessa comunicazione all'autorità dei dati sulle emissioni (art. 279, comma 4);

- mancata adozione della misura atta ad evitare un aumento dell'inquinamento nel periodo transitorio (art. 279, comma 6);

- mancato rispetto del provvedimento dell'autorità competente, ove l'impianto termico civile non sia conforme alle caratteristiche tecniche (art. 650 c.p.);

- mancato rispetto delle prescrizioni per il rendimento del combustibile (art. 296).

Le sanzioni amministrative riguardano:

- la violazione delle altre prescrizioni di cui agli artt. 276 e 277 (art. 279, comma 7);
- l'omessa denuncia da parte dell'installatore di un impianto termico civile (artt. 284 e 288, comma 1);
- l'esercizio di un impianto termico civile non conforme alle caratteristiche tecniche (art. 286, comma 2);
- il mancato rispetto dei valori limite di emissioni degli impianti termici civili di potenza superiore al valore di soglia (art. 286, comma 3);
- il mancato controllo annuale delle emissioni degli impianti termici civili (art. 286, comma 4);
- la conduzione di un impianto termico civile senza patentino (art. 286, comma 7);
- la combustione di materiali e sostanze non conformi alle prescrizioni sui combustibili (titolo III, art. 1, comma 1).

Le sanzioni amministrative sono applicate dal Comune.

Si noti che il decreto adotta lo stesso schema nei tre titoli (sanzioni, abrogazioni e disposizioni transitorie).

5.5. - Il primo impegno del Governo, costituito dalla integrazione in una normativa unitaria anche della «disciplina relativa alle emissioni provenienti dagli impianti di riscaldamento per uso civile», è stato adempiuto in modo chiaro dal titolo III.

Sono definiti «impianti termici civili» (art. 283, comma 1) quelli la cui produzione di calore è destinata - in edifici ad uso residenziale e non - al riscaldamento, alla climatizzazione, al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari.

La legge individua la competenza nei Comuni e nelle Province [art. 283, punto *i*]. I soggetti obbligati sono l'installatore ed il responsabile dell'esercizio e della manutenzione; deve trattarsi di persone qualificate in possesso di un patentino di abilitazione alla conduzione (di primo grado o di qualsiasi grado). Per l'installazione o modifica non è necessaria l'autorizzazione perché basta la denuncia.

È previsto un controllo annuale.

Sono previste alcune sanzioni amministrative per la violazione delle norme (v. art. 286) e qualche sanzione penale (art. 286, punto 5 e punto 7). Le norme abrogate sono quelle vecchie della legge n. 615/66 e del d.p.r. n. 1391/70.

È prevista una continuità di applicazione di tali norme fino all'adeguamento (v. art. 290, commi 2 e 3).

Il secondo impegno del Governo riguardava l'incentivazione della produzione di energie da fonti rinnovabili o alternative anche mediante la disciplina della vendita di energia prodotta in eccedenza dagli operatori del mercato elettrico nazionale, prolungando sino a 12 anni il periodo di validità dei certificati verdi previsti dalla normativa vigente.

Di questo - salvo errore - vi è scarsa traccia nel testo (vedi art. 267, comma 4, che richiama le energie rinnovabili ed i certificati verdi).

Il terzo impegno riguardava la disciplina in materia di controllo delle emissioni derivanti da attività agricole e zootecniche. Sul punto si richiama l'art. 272, sugli impianti ed attività, e l'allegato IV.

Il quarto impegno, attinente a strumenti economici volti ad incentivare l'uso di veicoli, combustibili e carburanti che possano contribuire significativamente alla riduzione delle emissioni ed al miglioramento della qualità dell'aria, non sembra essersi realizzato. Non vi è traccia di strumenti economici ma vi sono solo norme tecniche sui combustibili consentiti e sulle prescrizioni per il rendimento di combustibili (artt. 293 e 294).

Il quinto impegno riguardava la previsione di strumenti di informazione ai consumatori sull'impatto ambientale del ciclo di vita dei prodotti, capaci di causare inquinamento atmosferico, ma non risultano inseriti nel decreto.

Il sesto impegno riguardava i grandi impianti di combustione. Sul punto vi è una disciplina specifica ex art. 273,

con le previsioni sostanziali e temporali di adeguamento a quanto previsto dalla direttiva n. 2001/80/CE.

6. - Nella tradizione italiana si è sviluppata una nozione ampia di «ambiente», e di conseguenza, di «danno ambientale», ancora prima dell'emanazione di una specifica norma (art. 18, legge n. 349/86).

La nozione «aperta» di ambiente ha abbracciato (nella duplice dimensione, positiva, di risorsa e, negativa, di inquinamento o alterazione) le acque, l'aria, il suolo, la flora, la fauna (e, quindi, gli animali, la caccia, le aree protette, la biodiversità, i boschi e le foreste, le montagne, la pesca), l'assetto del territorio (edilizia, urbanistica, cave ecc.) gli alimenti (sicurezza alimentare e agricoltura), i rifiuti, il rumore, l'inquinamento elettromagnetico, le manipolazioni genetiche, oltre a valori tradizionali della cultura italiana (paesaggio e beni culturali).

Questa nozione ampia di ambiente, pur nella flessibilità e opportuna specificità dei vari settori, è stata ricondotta ad alcuni istituti comuni, che hanno consentito di poter parlare di concezione «unitaria» di ambiente: es. gli istituti tipici del ruolo sociale (informazione, partecipazione ed accesso, associazioni ecologiche) sono a servizio non di un settore soltanto dell'ambiente, ma dell'ambiente come tale; così è della VIA, VAS e IPPC; così è delle strutture amministrative create *ad hoc* (in sede centrale un Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; APAT ed ARPA; Nucleo ecologico dei Carabinieri); così è anche del danno ambientale riferito non ad un singolo settore ma all'ambiente come tale.

Nel nostro sistema manca una definizione unica e formale di «ambiente», sicché per ricavarla occorre fare riferimento all'insieme dell'ordinamento, compresa la legge n. 349/86 (in particolare l'art. 1, che enuncia il principio della necessità di assicurare «in un quadro organico la promozione, la conservazione ed il recupero della condizione ambientale conforme agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento»). La stessa trasformazione del Ministero dell'ambiente in «Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio» è significativa di un'estensione del concetto di ambiente e del relativo modello di tutela politico-amministrativo in sede centrale.

Più recentemente la riforma del Titolo V della Costituzione ha consacrato il concetto di ambiente nel senso di ricomprendervi anche l'ecosistema, la protezione degli animali, la tutela delle generazioni future, oltre al patrimonio culturale.

Neppure si tratta di una consacrazione definitiva, perché sembra giusto che il concetto di ambiente evolva in sintonia con l'evoluzione della cultura in sede locale, regionale e nazionale, comunitaria ed internazionale.

Poiché la cultura giuridica, in relazione all'art. 18 della legge n. 349/86, agli artt. 2043 e 2050 del codice civile ed anche ai principi costituzionali (artt. 2, 3, 24, 32, 41), aveva individuato una triplice dimensione del danno ambientale (personale, sociale e pubblica), si attendeva il nuovo testo con interesse per verificare se poteva realizzarsi un ulteriore progresso, senza stravolgere i principi della nostra peculiare tradizione giuridica, pur recuperando l'indicazione della direttiva comunitaria n. 2004/35/CE, costituente un minimo comune obbligatorio per gli Stati membri (salva la facoltà degli Stati di un ampliamento e di un regime più severo).

6.1. - È con questo spirito che si guarda al nuovo testo unico sulla materia che è stato migliorato rispetto alla stesura originaria e che nell'ultimo articolo (art. 318), abroga l'art. 18 della legge n. 349/86 e distribuisce la disciplina in tre titoli: ambito di applicazione; prevenzione, ripristino e riparazione ambientale; risarcimento del danno ambientale.

Cominciamo ad esaminare la nozione accolta di «danno ambientale» (art. 300) definito come «qualsiasi deterioramento misurabile di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultimo». Trattasi di una definizione corretta, in linea con la richiamata direttiva n. 2000/30/CE. Il testo originario - poi corretto - proseguiva precisando che, in «particolare» (e cioè non in modo esclusivo), costituisce danno ambientale il deterioramento provocato alle specie ed *habitat* protetti dalla normativa nazionale e comunitaria, alle acque interne, alle acque costiere, al terreno, all'atmosfera.

Questa delimitazione è stata corretta nel testo definitivo.

Lo stesso nuovo testo all'art. 311, riprende il concetto di danno ambientale in termini più generali (come già l'art. 18 della legge n. 349/86, abrogato) precisando testualmente: «chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato».

È riconosciuta la legittimazione di Regioni, enti locali nonché di persone fisiche o giuridiche, a presentare denunce e osservazioni concernenti «il danno ambientale» con richiesta di intervento dello Stato.

Questa legittimazione (che si inserisce in un procedimento amministrativo di competenza statale) esclude da parte di Regioni ed enti locali l'esercizio di autonomi poteri?

Questa legittimazione di «persone fisiche o giuridiche» o di «organizzazioni non governative» (art. 309) esclude un autonomo potere di tali soggetti al di fuori del procedimento in questione?

La risposta è negativa, ove si consideri:

- che l'art. 310, comma 1, consente ai soggetti pubblici (Regioni ed enti locali) e privati (persone ed o.n.g.) la legittimazione davanti al giudice amministrativo (per l'annullamento di atti) o al giudice ordinario civile e penale (per il risarcimento del danno) e ciò secondo i «principi generali»;

- vi è solo la novità - nel caso di ricorso al giudice amministrativo - di poter presentare preliminarmente una «opposizione» presso il Ministero, ciò al fine della «proponibilità del ricorso medesimo»: trattasi di una possibilità che non incide sull'autonomo esercizio dell'azione, ma di un tentativo di coinvolgimento del principale soggetto pubblico che opera in sede nazionale (il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio);

- nell'art. 308, comma 6, è detto espressamente che le misure adottate dal Ministro in attuazione del presente decreto lasciano impregiudicati la responsabilità e l'obbligo risarcitorio del trasgressore interessato e, di conseguenza, non incidono direttamente sulla legittimazione davanti all'autorità giudiziaria di altri organismi (pubblici o privati).

Prima di formulare una valutazione conclusiva di tipo sistematico, occorre sottolineare alcuni punti ulteriori:

- il nuovo testo individua in un'autorità centrale, «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio», il soggetto che a livello amministrativo esercita i compiti spettanti allo Stato nella materia, direttamente o per delega ai prefetti in sede locale;

- l'azione ministeriale - di tipo amministrativo - si svolge nel rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali (art. 299, comma 2), sicché questi organismi non sono esclusi in via di principio;

- l'azione ministeriale è prevista sia per l'attuazione autoritativa di misure preventive, di ripristino o di riparazio-

ne, sia per l'azione ordinaria in sede civile e penale finalizzata al risarcimento del danno, oltretutto ad una attività amministrativa di tipo nuovo (avvio di un'apposita istruttoria; emanazione di un'ordinanza motivata immediatamente esecutiva contro il trasgressore, che impone, se possibile, il risarcimento in forma specifica o il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria «anche con riguardo al profitto conseguito»).

L'iniziativa del Ministro assume la forma di un'ordinanza (come è dettagliatamente precisato negli artt. 313, 314, 315 e 316), che può produrre effetti sull'azione giudiziaria (artt. 315 e 316).

Questo è un punto importante.

Nel testo si dice che se il Ministro ha già adottato l'ordinanza, non può agire davanti all'autorità giudiziaria civile (può farlo davanti al giudice penale).

Il giudice civile può essere coinvolto dal trasgressore, che ha facoltà di presentare un'opposizione all'ordinanza: in tal caso il giudice civile può accogliere o rigettare l'opposizione, regolandosi secondo i principi generali.

6.2. - La legge delega n. 308/04, all'art. 1, lett. e), affidava al Governo il compito di «conseguire l'effettività» delle sanzioni amministrative mediante l'adeguamento delle «procedure di irrogazione» e delle «sanzioni medesime». Orbene, il nuovo testo ha accolto questa indicazione, rafforzando il ruolo di ordinanza già presente nel sistema fin dalla legge n. 349/86 a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Qualche perplessità sorge se questo ruolo fosse limitato - come sembra - ad alcuni settori ambientali e non ad altri. Riteniamo che il nuovo testo consenta un'interpretazione diversa, ma non è un bene che debbano sorgere dubbi su questioni così importanti.

Altra perplessità riguarda il ruolo del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in rapporto alle Regioni e agli altri enti locali.

Leggendo l'art. 299 si rileva che il ruolo del Ministro attiene solo ai «compiti spettanti allo Stato» e di conseguenza non interferisce con quelli spettanti alle Regioni ed agli altri enti locali.

In quest'ottica - se è esatta - va letto anche l'art. 311, comma 2, che prevede come prioritario il ripristino e solo in via subordinata il risarcimento «nei confronti dello Stato»: questo vale quando ad agire è il Ministro, non quando operano Regioni ed enti locali. Nulla toglie che il Fondo di rotazione (*ex art. 317*) possa essere alimentato anche a seguito di azioni svolte da Regioni ed enti locali o anche o.n.g.

Una lettura del nuovo testo in senso centralistico sarebbe a nostro avviso un arretramento del sistema di protezione dell'ambiente nel nostro Paese.

Se l'ambiente ha anche la natura di «diritto umano fondamentale di ogni persona», secondo le evoluzioni giuridiche in sede internazionale, non ha senso escludere, infine, una legittimazione «propria» del corpo sociale, sia pure con opportuna cautela (criteri di legittimazione, destinazione pubblica del risarcimento e riconoscimento delle sole spese processuali).

Il nuovo testo, mentre abroga l'art. 18 della legge n. 349/86, nulla dice della l. 3 agosto 1999, n. 265 che ha ulteriormente allargato la legittimazione delle persone e delle formazioni sociali, mentre riconosce un ruolo autonomo di Comuni e Province.

Il nuovo testo non elimina, infine, il ruolo della Corte dei conti *ex art. 22*, d.p.r. 1° gennaio 1957, n. 3 (recupero a carico dei dipendenti erariali dei danni cagionati dal loro comportamento illegittimo).

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 28-4-2004, n. 129 - Zagrebelsky, pres.; Mezzanotte, est. - Regione Lombardia (avv. Caravita Di Toritto) c. Pres. Cons. ministri.

Caccia e pesca - Caccia - Specie non cacciabili - Direttiva 79/409/CEE - Potere di deroga - Regolamentazione con legge regionale - Disapplicazione da parte del giudice nazionale - Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione - Fondatezza.

Non spettava allo Stato, e per esso al GIP del Tribunale di Cremona, disapplicare, nei termini di cui all'ord. 2 novembre 2002, la l.r. Lombardia 7 agosto 2002, n. 18, la quale, in attuazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva del Consiglio 79/409/CEE del 2 aprile 1979, autorizza il prelievo venatorio di alcune specie di volatili (il passero d'Italia, la passera mattugia, lo storno, il fringuello e la peppola), ne consegue che la suddetta ordinanza del GIP presso il Tribunale di Cremona deve essere annullata (1).

(Omissis)

1. - La Regione Lombardia ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'ordinanza emessa dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Cremona il 2 novembre 2002, e ne ha chiesto l'annullamento per violazione degli artt. 101, 134 e 117, commi primo, quarto e quinto, della Costituzione.

Secondo la ricorrente, il suddetto GIP avrebbe disapplicato la l.r. 7 agosto 2002, n. 18, la quale, in attuazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, autorizzava il prelievo venatorio di alcune specie di volatili: il passero d'Italia, la passera mattugia, lo storno, il fringuello e la peppola.

L'ordinanza oggetto di impugnazione è stata emessa nell'ambito di un procedimento penale aperto nei confronti di ignoti per il reato previsto dall'art. 30, comma 1, lett. b), della l. 11 febbraio 1992, n. 157, che punisce «chi abbatte, cattura o detiene specie di mammiferi o uccelli nei cui confronti la caccia non è consentita o fringillidi in numero superiore a cinque o [per] chi esercita la caccia con mezzi vietati». In tale procedimento il pubblico ministero ha disposto il sequestro preventivo dei volatili oggetto della legge regionale in discorso «in quantità pari a tutti gli esemplari che si trovino (stabilmente o in transito) nel territorio della Regione Lombardia». Ciò sulla premessa che la competenza ad attivare autonomamente le deroghe previste dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE spettasse non già alle Regioni, bensì allo Stato. Il medesimo pubblico ministero ha formulato contestualmente la richiesta al GIP di sollevare la questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Regione Lombardia n. 18 del 2002, ritenuta incompetente.

2. - Il ricorso deve essere accolto.

L'ordinanza oggetto dell'attuale conflitto ha rifiutato la convalida del sequestro sulla scorta di una motivazione con la quale nega alla legge regionale il valore suo proprio, violando le attribuzioni costituzionali della Regione Lombardia.

Il quadro normativo che fa da sfondo al provvedimento che ha dato origine al conflitto può essere così riassunto. La direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico, detta negli artt. 5, 6, 7 e 8 prescri-

zioni rigorose e puntuali in materia di prelievo venatorio. All'art. 9 stabilisce che gli Stati membri possono derogare a tali disposizioni per le seguenti ragioni: a) nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica, nell'interesse della sicurezza aerea, per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque, per la protezione della flora e della fauna; b) ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della riproduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni; c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità.

Lo stesso art. 9, al secondo paragrafo, stabilisce che le deroghe devono menzionare le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o uccisione autorizzati, le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse devono essere fatte, l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono realizzate e a decidere quali mezzi, impianti e metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone, nonché i controlli che saranno effettuati.

Dopo aver imposto agli Stati membri l'invio alla Commissione di una relazione annuale sull'applicazione delle deroghe (paragrafo 3), l'art. 9 attribuisce alla medesima Commissione il compito di vigilare costantemente affinché le conseguenze delle deroghe non si rivelino incompatibili con i beni tutelati dalla direttiva.

La Regione Lombardia, con l'art. 2 della legge regionale n. 18 del 2002, ha dato attuazione al regime di deroga previsto nella direttiva, autorizzando il prelievo venatorio di alcune specie: talune ai sensi della lett. a), ed altre ai sensi della lett. c), del citato art. 9. Successivamente il legislatore statale, con l'art. 1 della l. 3 ottobre 2002, n. 221, recante «Integrazioni alla l. 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE», ha introdotto l'art. 19 bis nella legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce, al primo comma, che le Regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe di cui alla direttiva sopra menzionata, conformandosi alle prescrizioni e alle finalità previste in questa, nonché a quelle indicate di seguito nella medesima legge. I commi successivi ricalcano la disciplina comunitaria delle deroghe con alcune precisazioni: i soggetti abilitati al prelievo devono essere individuati dalle Regioni d'intesa con gli ambiti territoriali di caccia (ATC) ed i comprensori alpini; le deroghe devono essere applicate sentito l'Istituto nazionale della fauna selvatica o altri istituti riconosciuti a livello regionale e non possono avere comunque ad oggetto specie la cui consistenza numerica sia in grave diminuzione. Dei provvedimenti adottati dalle Regioni e contrastanti con la legge nazionale o con la direttiva comunitaria può essere disposto l'annullamento in sede governativa.

3. - L'ordinanza che ha fatto sorgere l'attuale conflitto, avendo presente l'anzidetto quadro normativo, afferma la competenza esclusiva dello Stato ad introdurre le deroghe ai divieti di prelievo venatorio. Tale competenza, secondo il GIP di Cremona, già alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale formatasi anteriormente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, era configurabile in tutte le ipotesi nelle quali sussistesse un interesse unitario, non frazionabile, all'uniforme disciplina inerente il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, che si estendeva anche alle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica che giustificherebbe una disciplina di livello nazionale sarebbe ascrivibile, ad avviso dell'ordinanza impugnata, all'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva statale la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Giunto a tal punto, l'atto che ha dato origine al conflitto, anziché concludere nel senso dell'illegittimità costituzionale della legge regionale, fonte assunta come incompetente, nega ad essa il valore suo proprio, inteso questo nel suo significato tradizionale di non disapplicabilità da parte del giudice comune e sindacabilità dalla sola Corte costituzionale. Proprio restando coerente con il suo itinerario logico, che procede dalla premessa della sussistenza dell'esclusiva competenza dello Stato ad introdurre deroghe alla comune disciplina delle specie cacciabili, il GIP di Cremona non avrebbe potuto esimersi dal rimettere gli atti a questa Corte, alla quale soltanto spetta giudicare in ordine all'eventuale vizio di incompetenza della legge regionale.

È vero che, in una seconda parte dell'ordinanza, si affronta il problema dell'eventuale efficacia diretta dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, che, se dimostrata, avrebbe reso plausibile la disapplicazione della legge regionale, al pari, del resto, di qualsiasi atto legislativo nazionale contrastante con norme di diritto comunitario compiute e immediatamente applicabili dal giudice interno (secondo la giurisprudenza costituzionale inaugurata dalla sentenza n. 170 del 1984). E tuttavia il tema, nell'ordinanza in esame, è trattato in maniera confusa e tale da non poter assurgere ad asse portante della decisione. Si afferma dapprima che la direttiva comunitaria, «per il suo contenuto incondizionato e sufficientemente preciso in riferimento ai divieti di cui agli artt. 5, 6, 7, 8», deve «ritenersi direttamente efficace o applicabile da parte del giudice nazionale, senza la necessità di uno specifico provvedimento di attuazione», e con ciò, quanto alle nozioni generali, ci si attiene al costante insegnamento della giurisprudenza della Corte di giustizia CE, secondo il quale una direttiva può dirsi incondizionata quando le relative disposizioni possono essere applicate senza bisogno di alcuna misura attuativa da parte degli Stati membri. Subito dopo, però, affrontando specificamente il tema delle deroghe consentite in sede comunitaria, l'ordinanza prosegue denunciando il contrasto fra la legge regionale n. 18 del 2002 e l'art. 9 della direttiva, così come attuato dall'art. 1 della legge statale n. 221 del 2002, e ritiene di risolverlo con la disapplicazione della fonte regionale; ma in questo modo il GIP di Cremona non risolve affatto la questione del valore della parte della direttiva concernente la deroga. Infatti fa propria, riguardo all'art. 9, una nozione di autoapplicatività opposta rispetto a quella enuncziata poco prima a proposito degli artt. da 5 a 8, mostrando di attribuire tale carattere, in contrasto con la stessa giurisprudenza comunitaria richiamata nell'ordinanza, anche a disposizioni di direttive attuate da una legge nazionale, senza chiarire come sia possibile far convivere un'attuazione con legge ed insieme un'autoapplicatività che presuppone l'assenza di ogni ulteriore misura attuativa da parte dello Stato.

Ebbene, le incertezze riscontrabili in ordine al profilo della efficacia diretta dell'art. 9, che il giudice non dimostra e nemmeno afferma, e la denuncia di un'incompatibilità che non si risolve unicamente nel rapporto tra la direttiva e la legge regionale, ma richiede la necessaria intermediazione legislativa statale, confermano che tale sviluppo argomentativo ha carattere meramente servente rispetto all'effettiva *ratio decidendi*, che consiste nel denunciato vizio di incompetenza della legge regionale. La disapplicazione operata su tale premessa è pertanto illegittima e menoma le attribuzioni costituzionali della Regione Lombardia.

(Omissis)

(1) LE DEROGHE AL PRELIEVO VENATORIO AI SENSI DELL'ART. 9 DELLA DIRETTIVA 79/409/CEE ED IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI IN MATERIA DI CACCIA.

1. Le considerazioni in diritto sottese al commento della sentenza in esame danno lo spunto ad una analisi della materia della caccia sotto un duplice profilo: l'uno, relativo al tema delle deroghe previste ex art. 9 della direttiva 79/409/CEE, mentre, l'altro, al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di caccia.

Soffermandosi sul primo dei due aspetti, è opportuno prendere le mosse da una breve analisi del quadro normativo in materia, ed in particolar modo da quello che fa da sfondo al provvedimento impugnato che ha dato origine al conflitto.

Come noto, la direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concerne la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi allo stato selvatico nel territorio europeo in modo da definire dei livelli omogenei di protezione, gestione e regolazione di tali specie, ed altresì al fine di disciplinarne il prelievo. A tal proposito essa detta agli artt. 5, 7 e 8 puntuali e rigorose disposizioni volte a prevedere l'esercizio della caccia. All'art. 5, sancisce, inoltre, il divieto generale di uccisione, cattura o detenzione e commercializzazione (1) di tutte le specie. I successivi articoli disciplinano l'attività venatoria, prevedendo all'art. 7 una generale ed ampia deroga al sopraccitato divieto autorizzando l'attività venatoria nel quadro di una legislazione nazionale, «in funzione del livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione» (2). Ancora, l'art. 8, nel chiaro intento di instaurare un regime generale di protezione per tutte le specie della fauna selvatica, vieta ugualmente il ricorso a qualsiasi mezzo, impianto o metodo di cattura o di uccisione, in massa o selettiva, ed in particolare a quelli elencati nell'allegato 4° della direttiva.

Infine, e sul punto, l'art. 9 dispone sul regime delle deroghe poste in essere dai singoli Stati membri. Infatti, «sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti», le deroghe sono poste «nell'interesse della salute, della sicurezza pubblica e della sicurezza aerea, al fine di prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque, e per la protezione della flora e della fauna»; ed ancora, possono essere poste ai fini «della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e di reintroduzione, nonché ai fini dell'allevamento connesso a tali operazioni», ed infine, «per consentire, in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo, la cattura, la detenzione, o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità». Lo stesso art. 9, al secondo paragrafo, stabilisce ancora che le deroghe devono dare espressamente menzione di quelle specie che ne formano oggetto, nonché dei mezzi, impianti e metodi di cattura o di uccisione autorizzata, delle condizioni di rischio e delle circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere fatte, oltre all'autorità abilitata

(1) L'art. 5 pone, infatti, il divieto di ucciderli o di danneggiarli deliberatamente con qualsiasi modo; di distruggere o danneggiare deliberatamente i nidi e le uova e di asportare i nidi; di raccogliere le uova nell'ambiente naturale e di detenerle anche vuote; di disturbarli deliberatamente in particolare durante il periodo di riproduzione e di dipendenza quando ciò abbia conseguenze significative in considerazione degli obiettivi della presente direttiva; e di detenere le specie di cui sono vietate la caccia e la cattura.

(2) Cfr. art. 7, dir. 79/409/CEE: «In funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la

Comunità le specie elencate nell'allegato II possono essere oggetto di atti di caccia nel quadro della legislazione nazionale. Gli Stati membri faranno in modo che la caccia di queste specie non pregiudichi le azioni di conservazione intraprese nella loro area di distribuzione». Inoltre, la direttiva in parola pone all'art. 18 l'obbligo per gli stati membri di mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva; a tal fine la legge n. 157 dell'11 febbraio 1992 costituisce lo strumento normativo nazionale con cui lo Stato italiano ha provveduto alla trasposizione delle disposizioni di dette disposizioni.

a dichiarare che le condizioni stabilite sono realizzate, e a decidere quali mezzi, impianti e metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone i controlli saranno effettuati.

La norma impone, quindi, agli Stati membri di inviare annualmente alla Commissione una relazione sull'applicazione delle deroghe poste in essere. A tal proposito, infatti, la Commissione si pone quale organo vigilante, affinché le conseguenze delle deroghe degli Stati non siano incompatibili con la presente direttiva.

Ora, con la l. 3 ottobre 2002, n. 221, l'Italia, seppur con sensibile ritardo, ha dato attuazione all'art. 9 della direttiva in parola, introducendo l'art. 19 *bis* nella legge quadro in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, rappresentata dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157.

Per inciso occorre osservare che l'art. 19 *bis* trova la luce in un nuovo contesto giuridico rinnovato dalla riforma costituzionale, e nasce, tra l'altro, nell'esigenza di risolvere il problema dei calendari venatori emanati dalle singole Regioni in modo difforme alla normativa in parola (3).

Ora, con riguardo al regime di cui all'art. 19 *bis*, si deve osservare che le Regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE, conformandosi alle prescrizioni dell'art. 9, ed ai principi e alle finalità degli artt. 1 e 2 della stessa direttiva nonché alle disposizioni della presente legge. Dette deroghe, come stabilito al secondo comma, devono menzionare necessariamente le specie selvatiche che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e i metodi di prelievo autorizzati, le condizioni di rischio, le circostanze di tempo e di luogo del prelievo, il numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, i controlli e le forme di vigilanza cui il prelievo è soggetto e gli organi incaricati della stessa.

Inoltre, la norma prevede che le deroghe, apportate dalle Regioni, sono applicabili per determinati periodi dell'anno, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), o gli istituti riconosciuti a livello regionale, e non possono avere comunque ad oggetto specie la cui consistenza numerica sia in grave diminuzione. In ogni caso, i provvedimenti di deroga posti in essere dalle Regioni, possono essere annullati in sede governativa dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'ambiente, previa delibera del Consiglio dei ministri, dopo aver diffidato la Regione interessata.

Infine, entro il 30 giugno di ogni anno, ciascuna Regione trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro per gli affari regionali ove nominato, al Ministro dell'ambiente, al Ministro delle politiche agricole e forestali, al Ministro per le politiche comunitarie, nonché all'Istituto nazionale per la fauna selvatica, una relazione sull'attuazione delle deroghe che è poi trasmessa alle competenti Commissioni parlamentari, e successivamente, ogni anno, alla Commissione europea.

Ciò detto, ed in considerazione dei fatti relativi alla sentenza in esame, si osserva che la Regione Lombardia, prece-

dentemente all'introduzione dell'art. 19 *bis* (la legge regionale è dell'agosto del 2002 mentre quella statale dell'ottobre dello stesso anno), ha dato attuazione al regime derogatorio, disciplinando e autorizzando, in modo autonomo rispetto al legislatore statale, con l'art. 2 della legge regionale 18/2002, la caccia di alcune specie. Infatti, ai sensi dell'art. 9, lett. *a*), della direttiva, ha reso possibile l'abbattimento delle specie del passerio d'Italia (*Passer italiae*), passera mattugia (*Passer montanus*) e storno (*Sturnus vulgaris*), responsabili di comprovati danni alle colture agricole, cerealicole e frutticole, formalmente certificati da perizie effettuate da esperti agronomi regolarmente abilitati, e, in attuazione dell'art. 9, comma 1, lett. *c*), della direttiva medesima, ha reso possibile il prelievo venatorio delle specie fringuello (*Fringilla coelebs*) e peppola (*Fringilla montifringilla*).

A ben vedere si deve fin da subito sottolineare – e così facendo, anticipare le successive considerazioni – che, ad avviso dei membri della Corte, il GIP ha deciso di disapplicare la legge regionale in virtù non di un preteso contrasto con la direttiva in parola, di per sé *self executing*, bensì per il solo vizio di incompetenza in ordine al quale il GIP medesimo difetterebbe di ogni potere in quanto magistrato dello Stato. Assume, infatti, rilevanza nell'ambito della *ratio decidendi* della Corte, il conflitto di attribuzione tra i poteri del giudice e quelli della Regione, piuttosto che l'eventuale contrasto tra la legge regionale e la direttiva.

2. La sentenza in commento, così come le questioni fino ad ora trattate, sollecita ulteriori e diverse considerazioni che investono i campi del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione in materia di caccia. Tema quest'ultimo che ha assunto rilevante interesse alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (4).

Preliminarmente occorre osservare, che la riforma costituzionale del Titolo V della parte seconda della Costituzione del 2001, ridisegnando il sistema delle competenze tra Stato e Regione, ha configurato la competenza legislativa suddividendo tra potestà legislativa esclusiva dello Stato, concorrente tra lo stesso e le Regioni, e prevedendo infine per quest'ultime una potestà legislativa per ogni materia «non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (5). Il criterio c.d. «residuale» individua le diverse materie di competenza delle Regioni, tra cui vi rientra, così come l'agricoltura, anche la materia della caccia, che nella precedente versione dell'art. 117 veniva espressamente menzionata tra le materie di competenza regionale.

Ma, se vero è che la disciplina della caccia è materia a sé stante, è allo stesso modo pur vero che la stessa trova la sua ragion d'essere all'interno di quella ambientale, e con essa si stringe in un legame naturale.

Per contro, la «trasversalità» della materia ambientale, che rientra, *ex art.* 117, comma 2, lett. *s*), Cost., nella competenza esclusiva dello Stato, determina la necessaria invasione del legislatore in campi di cui non ha com-

(3) A tal proposito si veda che la Corte costituzionale era già intervenuta, con la sentenza n. 323 del 24 luglio 1998 (in *Foro it.*, 1998, 2614), a frenare il tentativo della Regione Sardegna di prolungare, con la legge regionale n. 23/1998, la stagione venatoria. Ed ancora si menzionano le recenti pronunce della Corte costituzionale n. 536 del 20 dicembre 2002 (in questa *Riv.*, 2005, 159, con nota di SCHEGGI; in *Foro it.*, 2003, 688, con nota di OLIVETTI RASON; in *Riv. giur. amb.*, 2003, 525, con nota di DELIPERI e BRAMBILLA), n. 226 del 4 luglio 2003 (in questa *Riv.*, 2004, 86, con nota di DI DIO), n. 227 del 4 luglio 2003 (in questa *Riv.*, 2004, 86, con nota di DI DIO) e n. 311 del 15 ottobre 2003 (in *Foro it.*, 2004, 13). Infine, mi permetto di rinviare, al fine di una più ampia panoramica della problematica, all'articolo

lo *I confini dell'attività venatoria. La caccia nella normativa e giurisprudenza comunitaria e nazionale*, in questa *Riv.*, 639, 2005, da me redatto.

(4) Come sopra già ricordato sono queste principalmente le sentenze della Corte costituzionale n. 407 del 26 luglio 2002 (in questa *Riv.*, 2002, 495, con nota di MASINI e in *Foro it.*, 2003, 688, con nota di OLIVETTI RASON) e n. 536 del 20 dicembre 2002, cit.

(5) *Ex multis*, GERMANÒ, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 119, 2003; e ancora, *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, Atti dell'incontro di studio, Firenze, 13 aprile 2002, GERMANÒ (a cura di), Milano, 2003.

petenza, tra cui quello della disciplina del prelievo venatorio, a scapito del legislatore regionale. Cio' anche in considerazione del fatto che il prelievo venatorio è necessariamente condizionato in ogni sua articolazione dalla situazione fluida dell'ecosistema, e trova altresì i suoi limiti nell'ambiente medesimo, nell'attività agricola, e nella conservazione e tutela della fauna selvatica.

La sentenza in esame si pone così in un interessante confronto con l'ormai ampia giurisprudenza della Corte costituzionale precedente e successiva alla riforma della Costituzione del 2001 (6). A tal proposito, la Corte ha inteso pronunciarsi fissando quel confine, ovviamente assai debole e difficile da marcare, tra la materia della caccia e quella della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La giurisprudenza della Corte successiva alla riforma non ha solo raggiunto l'obiettivo di formulare un principio interpretativo tale da regolare gli interventi del legislatore regionale recuperando la legislazione ordinaria entrata in vigore a ridosso della riforma costituzionale, ma ha, allo stesso tempo, identificato la materia della tutela ambientale e delineato la linea del confine con quella del prelievo venatorio (sentenze Corte cost. n. 407/2002 e n. 536/2002). Infatti, dalla citata giurisprudenza è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente in ordine alla quale non di «materia» *tout court* si deve parlare, bensì di un «valore» costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, determina e giustifica la sua incidenza in altre materie affini (7). Ne consegue, pertanto, che la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema va ad invadere anche la materia della caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento dello Stato è rivolto a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna (8).

È facile, quindi, desumere che la *ratio decidendi* del giudice costituzionale è guidata dall'identificazione dell'ambiente come un «valore» di rango costituzionale, anziché come «materia», costituzionalmente intesa (9), determinando, in questo modo, la facoltà di fissare degli *standard* e dei livelli unificanti minimi ad opera del legislatore nazionale anche in settori e materie – quali la caccia – riservati alla competenza legislativa esclusiva regionale.

Ora, e con riguardo alla sentenza in esame, la Corte costituzionale nell'annullare l'ordinanza, dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al GIP del Tribunale di Cremona, disapplicare, nei termini di cui all'ordinanza 2 novembre 2002, la l.r. Lombardia 7 agosto 2002, n. 18.

La problematica sottesa al caso di specie non può, però, essere letta solo con riguardo al difetto di potere del GIP.

Infatti, e come detto già in precedenza, il magistrato, che ha emesso l'ordinanza che ha fatto sorgere l'attuale conflitto, sostiene la competenza esclusiva dello Stato ad

introdurre le deroghe ai divieti del prelievo venatorio. Tale competenza, «era configurabile», secondo il GIP di Cremona, già alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale formatasi anteriormente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, «in tutte le ipotesi nelle quali sussistesse un interesse unitario», non frazionabile, all'uniforme disciplina inerente il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, che si estendeva anche alle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE.

Oggi, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica che giustificerebbe una disciplina di livello nazionale sarebbe ascrivibile, ad avviso dell'ordinanza impugnata, all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che riserva la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla legislazione esclusiva statale.

Tutto quanto sopra detto trova conferma nella giurisprudenza costituzionale; ciononostante occorre soffermarsi sulla *ratio decidendi* dei giudici della Corte. A tal proposito, la Corte, nell'accogliere il ricorso, afferma che la pronuncia che ha dato origine al conflitto nega alla legge regionale il suo valore proprio e ciò in considerazione dell'incompetenza del legislatore regionale a regolamentare le deroghe alle specie di volatili cacciabili piuttosto che sul concetto di una disapplicazione in virtù di un netto contrasto con la direttiva comunitaria (10). In altre parole, la Corte accoglie il ricorso sul solo presupposto che il giudice di prime cure avrebbe deciso di disapplicare la legge regionale non perché in contrasto con una direttiva comunitaria direttamente applicabile, bensì in considerazione del vizio di incompetenza del GIP medesimo a pronunciarsi.

Inoltre, facendo nuovamente riferimento a quanto sopra espresso, si deve ancora osservare che il GIP di Cremona, restando coerente con il suo itinerario logico-interpretativo, che trova le sue basi sulla premessa della sussistenza della esclusiva competenza dello Stato ad introdurre deroghe alla disciplina delle specie cacciabili, non avrebbe allora «potuto esimersi dal rimettere gli atti alla Corte, alla quale soltanto spetta di giudicare in ordine all'eventuale vizio di incompetenza della legge regionale» (11).

Il discorso non può esaurirsi a quanto sopra esposto bensì offre ulteriori spunti. Il tema, infatti, richiede di essere analizzato anche sotto un diverso profilo: il provvedimento del PM.

Come detto, il PM di Cremona, per impedire l'abbattimento di dette specie di volatili protette a livello comunitario, ha emesso un provvedimento di sequestro di tutti gli esemplari presenti, in modo stabile o in transito, sul territorio regionale, così scongiurando la commissione del reato di cui all'art. 30, lett. b), legge 157/92. Provvedimento, questo, non isolato. A tal proposito già precedentemente (12) il PM di Belluno

(7) Cfr. sentenza della Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, cit.

(8) Cfr. sentenza della Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536, cit.

(9) La questione relativa al significato del termine «materia» assume particolare rilevanza nel nuovo quadro costituzionale; a tal proposito si rinvia a GERMANÒ, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, cit., 131; D'ATENA, *La riforma del titolo V della Costituzione e l'assetto delle competenze in agricoltura*, in *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, Atti dell'incontro di studio, Firenze, 13 aprile 2002, GERMANÒ (a cura di), Milano, 2003.

(10) La Corte critica a tal proposito la presenza di una contraddittorietà tra gli enunciati del GIP. Infatti, sostenere il contrasto della legge regionale con la direttiva comunitaria escluderebbe l'autoapplicabilità del provvedimento comunitario. Se diversamente fosse direttamente applicabile si presupporrebbe l'assenza di ogni ulteriore misura attuativa da parte dello Stato, come invece c'è stato con la legge 221/2002.

(11) Così in sentenza.

(12) Infatti, la Sezione del Veneto della Lega per l'abolizione della caccia (LAC) aveva notificato al Tribunale di Belluno istanza di sequestro di tutte le specie di uccelli selvatici rese cacciabili dalla legge regionale n. 7/2002 approvata dal Consiglio regionale. La motivazione della richiesta della LAC era basata sul fatto che le specie rese cacciabili dalla legge regionale, ovvero storni, fringuelli, cormorani, peppole, passeri, passere mattugie e tortore dal collare orientali, erano considerate protette da una direttiva comunitaria, la 409/79/CEE, e dalla normativa statale, la legge n. 157/92, che punisce l'abbattimento di questi uccelli protetti. Il GIP del Tribunale di Belluno, sposando le tesi della LAC, aveva emesso un decreto con il quale venivano posti sotto sequestro preventivo tutti gli uccelli appartenenti alle suddette specie presenti nella provincia di Belluno, nonostante il parere contrario della Procura. L'atto veniva poi trasmesso dal GIP al PM per l'ordine di esecuzione, il quale lo ha trasmesso al Nucleo operativo del Corpo forestale dello Stato di Belluno. Tuttavia anche questo provvedimento cautelare ha avuto scarsa durata, per il dissequestro degli uccelli protetti da parte del Tribunale del riesame.

aveva emesso un provvedimento similare (13), ma, mentre il GIP del Tribunale di Belluno non aveva convalidato il sequestro in virtù dell'interpretazione del nuovo quadro costituzionale per il quale la caccia rientra totalmente nella competenza regionale – interpretazione riveduta e smentita in parte dalle citate e successive sentenze costituzionali, 536/2002 e 407/2002 – il GIP di Cremona respinge la convalida secondo un diverso intendimento. A suo dire, infatti, lo Stato è il titolare del potere di determinare le specie cacciabili in virtù della costante giurisprudenza per cui l'individuazione delle specie e il potere di variazione dei relativi elenchi costituisce una norma fondamentale ed integrativa del precetto comunitario. Ne consegue che la Regione Lombardia – prima dell'introduzione dell'art. 19 bis – non aveva il potere di regolamentare la caccia ampliando le specie cacciabili, e così derogando alla legge 157/92, in virtù del fatto che le prescrizioni della direttiva comunitaria, e dell'art. 9 in particolare, sarebbero immediatamente e direttamente applicabili (14).

Infine, e concludendo, si rileva che la Corte, nell'accogliere il ricorso, sottolinea che la disapplicazione operata dal GIP è maturata sul presupposto dell'incompetenza del legislatore regionale a regolamentare le deroghe, piuttosto che sul diverso concetto di disapplicazione derivante dal contrasto con la normativa comunitaria. Pertanto, le eventuali incertezze riscontrabili in ordine al profilo della efficacia diretta dell'art. 9, e la denuncia di una incompatibilità che non si risolve unicamente nel rapporto tra la direttiva e la legge regionale, ma che richiede la necessaria intermediazione legislativa statale, confermano che tale sviluppo argomentativo finisce per avere, per altra via, un carattere meramente servente rispetto al denunciato vizio di incompetenza della legge regionale. «La disapplicazione operata su tale premessa risulta pertanto illegittima e menoma le attribuzioni costituzionali della Regione Lombardia».

Consegue da quanto detto il contrasto della sentenza con la giurisprudenza consolidata sotto il diverso profilo interpretativo. Le precedenti pronunce della Corte erano volte a condannare il legislatore regionale che di volta in volta poneva in essere le deroghe ai sensi dell'art. 19 bis, in virtù della necessità di garantire degli *standard* minimi ed uniformi di tutela della fauna a livello nazionale. Nel caso analizzato, invece, la *ratio decidendi* verte principalmente sul dedotto vizio di incompetenza dello Stato, o meglio del GIP, a disapplicare una legge regionale. Così facendo, la Corte sembra, da una parte, dare una maggiore autorevolezza al regime delle deroghe poste in essere dal legislatore regionale, ma allo stesso tempo fare un passo indietro rispetto ai principi codificati negli anni con le proprie pronunce.

Nicola Lucifero

(13) Si osservi che in altri e diversi casi giurisprudenziali il magistrato ha adottato un provvedimento di sequestro simile a quello di Cremona e Belluno. Infatti, la prima iniziativa di sequestro di una intera popolazione selvatica in Italia, con il conseguente divieto di caccia, fu posto in essere nella Provincia autonoma di Trento. Il sequestro era stato attivato a seguito dell'autorizzazione all'abbattimento di 791 camosci anche in periodo diverso (agosto) da quello normalmente contemplato dalla legge 157/92 sulla caccia (mesi di ottobre e novembre), e in assenza di un prescritto provvedimento di deroga su base annuale per modificare, anticipandolo, il periodo di apertura della caccia al camoscio, come previsto dalla legge provinciale sulla caccia. Il provvedimento ha perso poi efficacia non avendo superato il Tribunale del riesame, attivato dall'intervento della Provincia di Trento. Ugualmente è avvenuto sul Lago di Vico dove il sostituto procuratore di Viterbo con un proprio decreto ha sequestrato l'area della Riserva naturale del Lago di Vico dopo alcune segnalazioni. L'iniziativa giudiziaria di sequestro cautelare preventivo dell'area trae origine dall'autorizzazione della Regione Lazio, su richiesta della Riserva naturale del Lago di Vico, per interventi di abbattimenti di cinghiali, effettuati però senza il prescritto parere dell'INFS (verifica dell'efficacia di metodi ecologici ex art. 19 legge 157/92).

(14) Sul punto si veda quanto espresso da: BRAMBILLA, *Direttive comunitarie e protezione della fauna selvatica e leggi regionali di attuazione: tra disapplicazione e sindacato di costituzionalità*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 876; Eadem, *L'evoluzione del riparto competenze tra Stato e Regione in materia di protezione della fauna e di attività venatoria: il valore ambiente contro la materia caccia*, *ivi*, 2003, 543; DELIPERI, *La Corte costituzionale frena la deregulation in materia venatoria*, *ivi*, 2003, 538.

Cass. Sez. III Civ. - 3-8-2005, n. 16242 - Duva, pres.; Calabrese, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Rossato (avv. Jesu) c. Boraso (avv. De Arcangelis). (*Conferma App. Trieste, Sez. spec. agr. 16 gennaio 2002*).

Contratti agrari - Affitto - Contratti ultranovennali - Validità ed opponibilità ai terzi ex art. 41 della legge n. 203 del 1982 - Portata - Deroga alla disciplina di cui agli artt. 2923 c.c. e 560 c.p.c. - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 41; c.c., art. 2923; c.p.c., art. 560)

La norma di cui all'art. 41 della legge n. 203 del 1982, relativa ai contratti ultranovennali di affitto di fondi rustici a coltivatore diretto, dei quali stabilisce la validità e l'efficacia anche nei confronti dei terzi, pur se stipulati in forma verbale e non trascritti, modifica la precedente disciplina, costituita dagli artt. 1350, n. 8, e 2643, n. 8 c.c., secondo la quale tutti i contratti di locazione immobiliari ultranovennali – quindi anche quelli agrari – debbono farsi per atto pubblico o scrittura privata, sotto pena di nullità. Nessuna incompatibilità è dato invece di ravvisare tra l'art. 41 suddetto ed altre norme anteriori quali quelle di cui agli artt. 2923 c.c. e 560 c.p.c. (1).

(Omissis)

Con il terzo motivo, denunciando violazione dell'art. 360, nn. 1 e 5 c.p.c. «per erronea valutazione di un fatto decisivo e per difetto di motivazione», il ricorrente lamenta che erroneamente la sentenza impugnata ha ritenuto ostare all'opponibilità del contratto d'affitto al convenuto, acquirente dei terreni all'asta pubblica, l'art. 560 c.p.c., in quanto – deduce il ricorrente – il contratto di affittanza era stato stipulato, per la durata di 25 anni, precedentemente al pignoramento.

Anche questo motivo va disatteso.

La Corte triestina ha correttamente motivato anche detta seconda ragione di decisione.

Ciò ha fatto alla stregua dell'indirizzo secondo cui l'art. 41 della legge n. 203/1982 ha innovato la disciplina codicistica costituita dagli artt. 1350, n. 8 e 2643, n. 8 c.c., prevedendo la libertà di forme e l'opponibilità, anche se non trascritti, dei contratti ultranovennali di affitto di fondi rustici a coltivatore diretto, ma non ha modificato la disciplina dell'opponibilità di tali locazioni nelle procedure espropriative (v. Cass. n. 10651/1997; n. 10599/1994).

In particolare, si è osservato che non sussiste alcuna incompatibilità tra l'art. 41 suddetto e gli artt. 2923 c.c. e 560 c.p.c. (v. Cass. 10651/97), per cui deve escludersi che, per effetto dell'entrata in vigore della legge 203/82, siano state abrogate per incompatibilità le norme di cui ai detti artt. 2923 c.c. e 560 c.p.c., come rilevato dalla stessa Corte d'appello, non sussistendo incompatibilità logica tra l'art. 41 legge n. 203/82 e le norme di cui agli artt. 2923 c.c. e 560 c.p.c. che disciplinano l'ipotesi del pignoramento del bene oggetto del rapporto agrario.

Questo importa, dunque, che l'art. 2923 c.c. – come in sostanza ritenuto dalla Corte d'appello che fa riferimento a detta norma, nella sua interezza – è applicabile non solo nell'ipotesi prevista dal 1° comma, che riguarda la necessità della certezza e anteriorità della data ai fini di rendere opponibile il contratto di affitto all'acquirente (ovvero, in questo caso, all'aggiudicatario d'asta), ma anche nell'ipotesi di cui al 2° comma, che rende opponibili le locazioni ultranovennali non trascritte solo nei limiti di un novennio dall'inizio della locazione, con la conseguenza, nella specie, dell'infondatezza della domanda del Rosato, quale ritenuta dai giudici di merito.

Ai fini, invece, di una opponibilità che esula da detto limite, non appare invero pertinente, peraltro, la richiamata (nelle note d'udienza) Cass. n. 4804/1999, giacché questa non è interessata dallo specifico tema in questione, bensì concerne la diversificazione della disciplina, in generale, dell'opponibilità nei due tipi di affitto (a coltivatore diretto e a conduttore capitalista).

(Omissis)

(1) CENNI SULL'OPERATIVITÀ DELL'ART. 41 DELLA LEGGE 203/82.

La sentenza in annotazione conferma, sul punto, il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale

deve escludersi che l'art. 41 della l. 3 maggio 1982, n. 203, nel disporre che «i contratti agrari ultranovennali, compresi quelli in corso, anche se verbali e non trascritti, sono validi ed hanno effetto anche riguardo ai terzi», abbia abrogato, indiscriminatamente, tutte le disposizioni normative anteriori che, per particolari contratti agrari, richiedevano, *ad substantiam* o *ad probationem*, una particolare forma. Per questa ragione, la giurisprudenza, per costante orientamento, reputa non essere stato implicitamente abrogato, dalla l. 3 maggio 1982, n. 203, l'art. 999 c.c., a norma del quale le locazioni concluse dall'usufruttuario ed in corso alla data di cessazione dell'usufrutto sono opponibili al proprietario purché constino da atto pubblico o da scrittura privata di data certa anteriore (Cass. 25 luglio 2003, n. 11561, in questa Riv., 2005, 320, con nota di SAITA; Id. 4 giugno 1997, n. 4966, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 911; Id. 28 gennaio 1995, n. 1051, *ivi*, 1995, 218; Id. 14 febbraio 1994, n. 1455, in questa Riv., 1993, 440; Id. 11 luglio 1992, n. 8449, in *Giur. agr. it.*, 1988, 506); e l'art. 41 legge n. 203 del 1982 non avrebbe ripristinato per i contratti di affitto di fondi rustici a conduttore non coltivatore diretto il sistema a forma libera vigente anteriormente alla emanazione della legge n. 606 del 1966 (Cass. 27 ottobre 1992, n. 11689, in questa Riv., 1993, 440; Id. 28 novembre 1987, n. 8875, in *Giur. agr. it.*, 1988, 506). La stessa giurisprudenza ribadisce che l'art. 41 citato, sicuramente, non ha abrogato l'art. 1350, n. 9 c.c. che impone per la colonia migliorataria (come anche per la mezzadria), ove sia superiore ai nove anni, la forma scritta *ad substantiam*.

Sul punto la giurisprudenza opina doversi insistere, infatti, che la norma dell'art. 41 (in quanto di carattere generale, relativa ai contratti agrari ultranovennali di affitto dei quali stabilisce la validità e l'efficacia anche nei confronti dei terzi, pur se stipulati in forma verbale e non trascritti), avrebbe modificato la precedente disciplina, costituita dagli artt. 1350, n. 8 e 2643, n. 8 c.c., secondo la quale tutti i contratti di locazione immobiliare ultranovennali, quindi anche quelli agrari, debbono farsi per atto pubblico o scrittura privata sotto pena di nullità ed essere resi pubblici mediante trascrizione. L'incompatibilità sussiste tra le norme testé richiamate e l'art. 41, con l'effetto della loro abrogazione, tuttavia, limitatamente alla disciplina dei contratti agrari, mentre nessun'altra incompatibilità è ravvisabile tra altre norme anteriori e l'art. 41 e, in particolare, come non vi è incompatibilità con le norme di cui agli artt. 2923 c.c. e 560 c.p.c. (così, ad esempio, Cass. 29 ottobre 1997, n. 10651, in questa Riv., 1998, 416, con nota di GRASSO; Id. 12 dicembre 1994, n. 10599, *ivi*, 1995, 488, con nota di GRASSO), così non sussiste tra il più volte richiamato art. 41 e l'art. 1350, n. 9 c.c. Ed invero, nessun'altra inconciliabilità è ravvisabile tra altre norme anteriori e l'art. 41; in particolare, non vi è incompatibilità con le norme di cui agli artt. 2923 c.c. e 560 c.p.c.

In proposito deve, altresì, osservarsi che nel nostro ordinamento l'interpretazione della legge è regolata in modo ben preciso (art. 12 delle preleggi): alla volontà del legislatore si sovrappone il testo legislativo, al quale non può essere attribuito altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole. Né può essere ammessa un'interpretazione che sia il frutto di un'astrazione logica in relazione ad una presunta volontà del legislatore; nella specie, quella di affrancare i contratti agrari da ogni vincolo disposto dalle norme relative all'esecuzione forzata. Per altro, l'abrogazione, se non è esplicita, deve risultare o da nuova regolamentazione dell'intera materia (il che, nel caso in esame, è sicuramente da escludersi) o dall'incompatibilità tra la nuova disposizione e le precedenti (art. 15 preleggi); l'art. 58 della legge speciale nulla ha aggiunto a tale norma.

Deve considerarsi, in conclusione, che il legislatore del 1982, nel dettare la nuova disciplina dei contratti agrari ha avuto presente soltanto la condizione normale dei beni

immobili, quella cioè della loro libertà e non ha ritenuto di dettare norme particolari per i contratti relativi ai beni stessi che si trovino nella particolare condizione di beni pignorati (o sequestrati o facenti parte di un attivo fallimentare), né a tale evenienza ha fatto riferimento alcuno.

Appare, pertanto, corretto e giusto il principio, espresso, fra l'altro, dalla decisione in annotazione, secondo cui non sussiste alcuna incompatibilità logica o giuridica tra la disciplina dell'opponibilità delle locazioni all'acquirente (art. 2923 c.c.) e dell'autorizzazione del giudice dell'esecuzione necessaria per le locazioni di beni pignorati (art. 560 c.p.c.) e la nuova disciplina della forma dei contratti agrari di affitto ultranovennali di cui all'art. 41 legge n. 203 del 1982, incidendo quest'ultima norma soltanto sui requisiti di tali contratti, diversamente regolati dalla legge anteriore (artt. 1350, n. 8 e 2643, n. 8 c.c.).

Ivan Cimatti

*

Cass. Sez. V Civ. - 12-7-2005, n. 14671 - Favara, pres.; Ruggiero, est.; Abbritti, P.M. (conf.) - N.D. ed altro (avv. L.M.M.R.) c. Min. finanze (Avv. gen. Stato). (*Cassa e decide nel merito Comm. Trib. Rep. Campania, Napoli 4 maggio 1998*)

Imposte e tasse - Imposta di registro - Agevolazioni - Piccola proprietà contadina - Coltivatore diretto - Prova. (L. 6 agosto 1954, n. 604)

Qualora il competente Ispettorato provinciale agrario rilasci, con ritardo, il certificato da cui risulti il possesso, da parte del contribuente, dei requisiti per godere delle agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina (l. 6 agosto 1954, n. 604), il contribuente è legittimato a depositare tale certificazione oltre il termine triennale prescritto dalla legge, senza che l'omissione dell'ufficio pubblico possa determinare la perdita del beneficio fiscale (nel caso di specie, il contribuente aveva potuto produrre il certificato solo nel corso del giudizio di primo grado) (1).

(Omissis)

FATTO. - Con atto notarile del 28 aprile 1988, registrato il 16 maggio 1988, Diana Nicola e Di Puerto Antonietta acquistavano il fondo rustico, sito in agro di Sessa Aurunca (CE), per il prezzo di L. 110.000.000 e chiedevano le agevolazioni fiscali previste dalla legge n. 604 del 6 agosto 1954 per la piccola proprietà contadina, esibendo un attestato provvisorio rilasciato dall'Assessorato provinciale all'agricoltura, cui veniva richiesto, in data 7 maggio 1988, il rilascio del certificato definitivo, sussistendo i presupposti dell'art. 2 della citata legge. In sede di registrazione, venivano concessi i benefici richiesti.

L'Ufficio del registro di Caserta, con avviso di liquidazione del 13 maggio 1991, notificato il 6 luglio 1991 liquidava le imposte di registro ordinarie, revocando i benefici concessi in quanto non era stato presentato nel termine di legge il certificato definitivo dell'Amministrazione provinciale.

Contro tale avviso i contribuenti proponevano opposizione, lamentando che la presentazione della certificazione attestante i requisiti di legge era avvenuta in data 11 settembre 1991, oltre il termine triennale prescritto, per un ritardo a loro non imputabile.

La Commissione tributaria provinciale, con la sentenza n. 256/01/95 del 10 maggio 1995, accoglieva il ricorso, riconoscendo la spettanza dei benefici già concessi in via provvisoria, anche se l'attestazione era stata depositata nel corso del giudizio di primo grado. Avverso questa decisione l'Ufficio proponeva gravame, deducendo che era posto a pena di decadenza il termine per la presentazione del certificato definitivo, a nulla rilevando eventuali cause impeditive anche di ordine burocratico, in assenza di espressa previsione normativa.

La Commissione tributaria regionale, con la sentenza in epigrafe, accoglieva l'appello dell'Ufficio e riformava la sentenza gravata, richiamando il testo dell'art. 4, co. 2 della legge n. 604/1954 e l'orientamento della Corte di cassazione.

Per la cassazione di questa decisione i contribuenti hanno proposto ricorso, notificato in data 12 giugno 1999, con l'articolazione di un unico complesso motivo. L'Amministrazione finanziaria ha resistito con controricorso, notificato il 23 luglio 1999.

DIRITTO. - 1. I ricorrenti hanno dedotto la violazione e falsa applicazione ed interpretazione degli artt. 2, 4 e 5 l. 6 agosto 1954, n. 604 e dell'art. 1256 c.c., nonché l'omessa e insufficiente motivazione, in relazione all'art. 360, co. 1, nn. 3 e 5 c.p.c.

In particolare, si lamenta che: in data 7 maggio 1998, avevano richiesto all'Assessorato dell'agricoltura il certificato definitivo, rilasciato solo in data 11 settembre 1991, oltre il previsto termine triennale, ed esibito nel corso del giudizio di primo grado; il tardivo deposito non era a loro imputabile; la impugnata decisione aveva omesso qualsivoglia motivazione in ordine a tale prospettazione; anche se il termine triennale è di decadenza, non per fatto proprio ma per ragioni imputabili all'Amministrazione il deposito della certificazione non era stato tempestivo; alla data di scadenza del triennio al 16 maggio 1991, l'Assessorato non aveva ancora provveduto al rilascio del certificato definitivo, avvenuto solo in data 11 settembre 1991; l'art. 1256, co. 2 c.c. prevede la non imputabilità del ritardo nell'inadempimento di un obbligo quando questo è dovuto ad impossibilità; ove avessero versato quanto richiesto dall'Ufficio, avrebbero potuto esercitare il diritto al rimborso, previsto dall'art. 5 l. 6 agosto 1954, n. 604, diritto il cui termine prescrizione sarebbe decorso soltanto dalla data dell'eventuale pagamento.

L'Amministrazione controricorrente replicava che l'inosservanza del termine decadenza comportava automaticamente l'effetto previsto dalla legge, indipendentemente da ogni valutazione delle cause che l'avevano determinata.

2. - Il ricorso deve ritenersi fondato alla luce di un principio generale, innegabilmente presente nell'ordinamento giuridico: la responsabilità per comportamenti, attivi od omissivi, è correlabile solo a condotte le quali siano comunque imputabili a colpa dell'obbligato.

È necessario un sintetico richiamo della vicenda nei limiti strettamente indispensabili per verificare la correttezza della tesi difensiva della non imputabilità del ritardo, sostenuta dai contribuenti.

L'acquisto del fondo rustico avveniva con atto notarile del 28 aprile 1988.

La registrazione si verificava il 16 maggio 1988 e, dietro esibizione del certificato provvisorio, l'Ufficio concedeva le agevolazioni fiscali previste dalla legge n. 604/1954.

Il 7 maggio 1988, data intermedia tra la stipula e la registrazione, i contribuenti - fatto pacifico ed incontrovertito - si attivavano con la richiesta del certificato definitivo.

Questo veniva rilasciato dall'Assessorato dell'agricoltura solo in data 11 settembre 1991, con un ritardo di oltre tre anni e mezzo.

Interveniva, in data 6 luglio 1991, la notifica da parte dell'Ufficio del registro dell'avviso di liquidazione, contenente la revoca dei benefici fiscali, motivato in relazione alla mancata presentazione del certificato definitivo.

Non v'è dubbio che per legge tale produzione doveva avvenire entro il termine triennale di decadenza che andava a scadere il 16 maggio 1991.

Tuttavia, come si è detto, non poteva essere presentato prima di tale scadenza un certificato che veniva rilasciato circa sei mesi dopo, nonostante la tempestiva richiesta.

Va evidenziato che, trattandosi di termine di decadenza, i contribuenti, una volta attivatisi con diligenza, non dovevano fare altro. Peraltro, la richiesta del certificato definitivo era stata avanzata solo qualche giorno dopo la stipula dell'atto e, comunque, qualche giorno prima della stessa registrazione.

Questa Corte ha già iniziato a dare giusto rilievo alla non addebitabilità al contribuente del ritardo colpevole dell'amministrazione, proprio in tema di agevolazioni fiscali per l'acquisto di terreni agricoli per la piccola proprietà contadina e da parte di imprenditori agricoli a titolo principale (Cass. Sez. Trib. 1° aprile 2003, n. 4982; Cass. Sez. Trib. 23 ottobre 2003, n. 15953).

Secondo il richiamato orientamento, ove il contribuente non adempia all'obbligo di produrre all'Ufficio la prevista documentazione entro il prescritto termine, può dimostrare che il superamento del termine è dovuto a colpa degli uffici competenti, che abbiano indebitamente ritardato il rilascio della documentazione, ma deve anche dimostrare di aver operato con adeguata diligenza allo scopo di conseguire la certificazione in tempo utile. Orbene, nella fattispecie questa sorta di duplice dimostrazione emerge, in modo incontrovertibile, *ex actis*: il 7 maggio 1988, data intermedia tra

rogito e registrazione dell'atto di acquisto, veniva richiesto il certificato definitivo; il termine triennale di decadenza andava a scadere il 16 maggio 1991; il rilascio del certificato avveniva in data 11 settembre 1991; la relativa allegazione era possibile solo nel corso del primo grado di giudizio.

3. Per le ragioni svolte l'esaminato ricorso deve essere accolto.

Non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto ed essendo l'accoglimento motivato dalla riconosciuta fondatezza della dedotta violazione di legge, la controversia può essere decisa nel merito.

Poiché la Commissione tributaria provinciale aveva accolto il ricorso dei contribuenti, decidendosi nel merito deve essere rigettato il ricorso in appello dell'Ufficio.

Sussistono giustificati motivi per pervenire ad un'equa compensazione delle spese del giudizio di appello e del giudizio di legittimità. (*Omissis*)

(1) LE AGEVOLAZIONI FISCALI A FAVORE DELLA PICCOLA PROPRIETÀ CONTADINA PERMANGONO NEL CASO IN CUI IL SUPERAMENTO DEL TERMINE TRIENNALE PER PRODURRE LA CERTIFICAZIONE DEI REQUISITI PRESCRITTI SIA DOVUTO A COLPA DEGLI UFFICI COMPETENTI.

Gli atti di compravendita, permuta, enfiteusi, affitto e compartecipazione a miglioria, acquisto di usufrutto o nuda proprietà, posti in essere per la formazione o l'arrotondamento della piccola proprietà contadina, godono di un trattamento fiscale agevolato scontando le imposte di registro e ipotecarie nella misura fissa di euro 129,11 e l'imposta catastale nella misura ordinaria dell'1 per cento.

L'applicazione dei benefici fiscali in parola è subordinata alla sussistenza dei seguenti requisiti soggettivi ed oggettivi: a) il soggetto deve essere coltivatore diretto e dedicarsi abitualmente e manualmente alla coltivazione del fondo (non meno di un terzo della manodopera aziendale deve essere fornita direttamente dalla famiglia del conduttore) e non deve avere venduto terreni nel biennio precedente; b) il terreno oggetto di compravendita deve essere agricolo (sia nella destinazione urbanistica che nella realtà concreta), deve essere idoneo alla formazione o all'arrotondamento della proprietà coltivatrice, e deve costituire una proprietà che rispetti specifici limiti quantitativi, vale a dire non essere inferiore all'unità minima colturale (convenzionalmente fissata, salvo casi particolari, ad euro 152 di reddito catastale imponibile, o a 4 ha di superficie) e non eccedere di oltre un decimo la capacità lavorativa della famiglia coltivatrice.

Il possesso dei requisiti anzidetti - così come previsto dall'art. 3 della l. 6 agosto 1954, n. 604, come modificato dall'art. 33 della legge n. 590/1965 - deve essere attestato dall'acquirente, permutante o enfiteuta mediante la produzione, al momento della registrazione dell'atto, dello stato di famiglia e di un apposito certificato rilasciato dall'Ispettorato provinciale agrario (attualmente Assessorato provinciale all'agricoltura) competente per territorio.

In alternativa alla produzione immediata del menzionato certificato, l'art. 4 della legge n. 604/1954 prevede che il soggetto interessato possa produrre una attestazione provvisoria nella quale l'Ispettorato (Assessorato) competente dichiara che sono in corso di svolgimento gli accertamenti necessari per il rilascio del certificato definitivo. In tale circostanza, il trattamento fiscale agevolato viene concesso al momento della registrazione dell'atto, ma il soggetto interessato è tenuto a produrre il certificato definitivo entro il termine decadenza di tre anni (l'originario termine di un anno è stato elevato a tre dall'art. 2 della l. 23 dicembre 1996, n. 649) dalla registrazione medesima. Se entro la scadenza del termine non è stato presentato il certificato definitivo, l'Ufficio finanziario può procedere al recupero delle imposte ordinarie.

Per completezza occorre aggiungere che, in base al disposto dell'art. 5 della richiamata legge n. 604/1954, è prevista un'ulteriore alternativa in base alla quale il soggetto

interessato può semplicemente dichiarare di volersi avvalere dell'agevolazione. In tal caso le imposte devono essere versate per intero, ferma restando la possibilità di recuperare l'eccedenza (rispetto al trattamento agevolato) entro il termine di tre anni dal pagamento, presentando apposita istanza di rimborso corredata del menzionato certificato definitivo.

La sentenza che si commenta ha riguardo all'alternativa stabilita dall'art. 4 della legge n. 604/1954, come sopra indicata. Nella fattispecie il soggetto interessato, in sede di registrazione dell'atto, aveva presentato una attestazione provvisoria in attesa del rilascio del certificato definitivo. Essendosi detto rilascio realizzato oltre il termine decadenziale del triennio, l'Ufficio impositore aveva emesso avviso di liquidazione per il recupero delle imposte dovute.

La Suprema Corte, confermando precedenti orientamenti giurisprudenziali (1), ha considerato illegittimo l'avviso di liquidazione *de quo* avendo accertato che la tardiva presentazione del certificato definitivo si era realizzata non per negligenza del soggetto interessato bensì per colpa degli uffici competenti che avevano indebitamente ritardato il rilascio della documentazione.

L'illegittimità dell'avviso è fondata, sostanzialmente, sul principio generale dell'ordinamento, richiamato dalla Corte, in base al quale la responsabilità per comportamenti, attivi od omissivi, è correlabile solo a condotte le quali siano comunque imputabili a colpa dell'obbligato essendo, nella fattispecie, il soggetto interessato esente da colpa per avere regolarmente presentato l'attestazione provvisoria ed avanzato richiesta del certificato definitivo solo qualche giorno dopo la stipula dell'atto.

Nel ritenere ammissibile, ai fini del riconoscimento del beneficio fiscale, il ritardo (oltre il termine triennale) nella presentazione del certificato per effetto non di negligenza del soggetto interessato ma di colpa dell'ufficio pubblico, la Corte ha modo di richiamare esplicitamente una propria precedente pronuncia (2) nella quale affermava che l'art. 4 della legge n. 604/1954, nel fissare, a partire dalla data della registrazione, il termine di tre anni per la allegazione del certificato dell'Ispettorato agrario attestante la ricorrenza delle condizioni necessarie per fruire del trattamento fiscale agevolato da parte del richiedente, e nel contemplare, in caso di mancata osservanza, l'obbligo di pagamento delle normali imposte, conferisce natura indefettibilmente decadenziale a detto termine, collegando alla sua inutile decorrenza la perdita del beneficio della registrazione con aliquota ridotta. La mancata osservanza del termine non comporta, peraltro, a giudizio della Corte, la perdita del beneficio per il richiedente tutte le volte in cui essa dipenda dalla omissione dell'ufficio tenuto al rilascio della certificazione, considerato che, non essendo consentito un accertamento giudiziale diretto dei requisiti per le agevolazioni, l'omissione dell'ufficio stesso priva il contribuente dell'unico strumento, dal carattere assorbente, di documentazione degli stessi.

Vale la pena segnalare, per completezza di argomento, un ulteriore orientamento della Suprema Corte (3), secondo cui il giudice tributario può autonomamente accertare lo *status* di coltivatore diretto, atteso che la tutela del diritto soggettivo all'attribuzione dell'agevolazione fiscale non può essere esclusa per effetto del mancato esercizio del poterdovere di certificazione dello *status* medesimo ad opera dell'Ispettorato provinciale agrario.

Giuseppe Di Paolo

Cass. Sez. III Civ. - 16-6-2005, n. 12963 - Vittoria, pres.; Finocchiaro, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Ferretti (avv. Perego ed altro) c. Plodari ed altri (avv. Podavitte ed altro). (*Conferma App. Brescia 13 novembre 2001*)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Condizioni - Coltivazione diretta per un biennio - Necessità - Riferimento normativo al termine «fondo» - Rilevanza - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 11 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Per il disposto dell'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817, al proprietario di un fondo agrario confinante con altro offerto in vendita compete il diritto di prelazione ovvero il succedaneo diritto di riscatto, se ricorrono nei suoi confronti tutte le condizioni previste dall'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, cui il citato art. 7 rinvia e, quindi, anche la coltivazione biennale dei terreni agricoli confinanti di sua proprietà, senza che assuma rilevanza, al fine di escludere questo elemento, l'uso nella norma del termine «terreno» in luogo del termine «fondo» (1).

(Omissis)

1. I giudici di secondo grado hanno negato il diritto di prelazione invocato dal Ferretti perché - a prescindere da ogni altro rilievo - è mancata un'idonea prova che lo stesso nel biennio antecedente all'anno 1993 abbia esercitato attività di coltivazione sulla porzione di fondo, di sua proprietà, confinante con quella oggetto di controversia.

2. Parte ricorrente censura nella parte *de qua* la sentenza gravata denunciando, con il primo motivo, «violazione e falsa applicazione dell'art. 8, comma 1, l. 26 maggio 1965, n. 590, in relazione all'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817 con conseguente nullità della sentenza ex art. 360, n. 3 c.p.c.».

Si assume, infatti, che la sentenza gravata ha affermato che il coltivatore diretto, proprietario di terreni confinanti con quelli per il quale è esercitato il retratto, deve dimostrare di coltivare da almeno un biennio il proprio terreno, confinante, senza considerare che, in realtà, l'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, non prevede espressamente la ricorrenza di tale requisito (richiesto esclusivamente con riguardo all'eventualità che il retratto o la prelazione siano fatti valere dal conduttore del fondo in vendita) e che così operando la stessa «ha esteso, in modo falsamente analogico, una norma dettata per una situazione oggettivamente diversa».

Ancorché la prelazione sia concessa al proprietario confinante alle medesime condizioni alle quali è concessa al coltivatore diretto - evidenzia il ricorrente - «le medesime condizioni possono però riguardare altri requisiti, perché la relazione col fondo oggetto di alienazione è necessariamente diversa, in un caso è di coltivazione, nell'altro caso è di confinanza» e si sottolinea, altresì, che «la stessa legge definisce fondo il bene in vendita e terreno il bene confinante», sì che «l'uso di una diversa terminologia contribuisce ad escludere l'applicazione di un requisito richiesto per il bene fondo al bene terreno».

3. Il rilievo non coglie nel segno.

Recita l'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817, per quanto rilevante al fine del decidere:

«il termine di quattro anni previsto dal primo comma dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, per l'esercizio del diritto di prelazione è ridotto a due anni» (comma 1);

«detto diritto di prelazione, con le modifiche previste nella presente legge, spetta anche: (...) 2) al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, purché sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti od enfiteuti coltivatori diretti» (comma 2).

Atteso il non equivoco tenore letterale della disposizione (sopra trascritta), una lettura della stessa nel senso invocato dalla parte ricorrente è insostenibile.

L'art. 8, comma 1, legge n. 590 del 1965, nel disporre che «l'affittuario, il mezzadro, il colono o il partecipante» «ha diritto di prelazione» «in caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi di fondi concessi in affitto (...)» in particolare, subordina il sorgere di tale diritto alla ricorrenza «purché» di molteplici condizioni, tra cui, il fatto che detto soggetto «coltivi il fondo stesso da almeno due anni».

(1) Cass. 20 marzo 1998, n. 2936, in questa Riv., 1999, 229, con mia nota a commento; Cass. 25 luglio 2002, n. 10939, *ivi*, 2003, 299, con mia nota a commento.

(2) Cass. 23 ottobre 2003, n. 15953, in *Il fisco*, 2003, 7609; Cass. 1° aprile 2003, n. 4982, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 691.

(3) Cfr. Cass. 25 luglio 2002, n. 10939, cit.; Cass. 28 luglio 2003, n. 11610, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 1782.

Disponendo l'art. 7 della legge n. 817 del 1971 che «detto diritto di prelazione» spetta anche «al coltivatore diretto, proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita (...)» è di palmare evidenza che anche il diritto di prelazione del confinante non è – come del tutto apoditticamente assume parte ricorrente – un nuovo, distinto, diritto subordinato ad altre condizioni, ma quello «detto» sopra con riguardo all'affittuario, al mezzadro, al colono e al compartecipante.

Lo stesso, pertanto, non può non essere soggetto, per il suo sorgere, che alle stesse condizioni indispensabili perché sorga in capo all'affittuario, al mezzadro, al colono o al compartecipante insediato sul fondo «in vendita» il diritto di prelazione.

Irrelevante, al fine di pervenire ad una diversa soluzione è sia la circostanza che la norma positiva, con riguardo al «confinante» prevede che questo sia proprietario non di un «fondo» ma di «terreno», sia che farebbero difetto le ragioni che, giusta l'assunto di parte ricorrente, impongono all'affittuario una coltivazione del fondo almeno biennale.

Infatti:

– ai fini che ora interessano il legislatore non ha mai utilizzato l'espressione «terreno» in contrapposizione a quella di «fondo» ma ha sempre dimostrato di considerare le stesse sostanzialmente equivalenti;

– è sufficiente al riguardo considerare che mentre al comma 1 dell'art. 8 si fa parola di «fondi» (oggetto di trasferimento, e coltivati da almeno un biennio) al successivo comma 2 dello stesso art. 8 prevede sì che «la prelazione non è consentita (...)» quando i terreni in base a piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica ed è impossibile negare che i «terreni» ivi menzionati siano gli stessi «fondi» di cui è parola (cioè oggetto di prelazione) nel comma precedente;

– anche a prescindere da quanto precede, si osserva, ancora, che nello stesso comma 1 dell'art. 8, si prevede quale ulteriore condizione per il sorgere del diritto di prelazione che il soggetto preferito «non abbia venduto, nel biennio precedente, altri fondi rustici di imponibile fondiario superiore a lire (...)» ove è palese (e non se ne è mai dubitato né in giurisprudenza né in dottrina) che perché operi la condizione ostativa in questione è sufficiente la «vendita» di «terreni», con destinazione agraria, aventi un imponibile fondiario superiore a quello indicato, non anche che gli stessi costituiscano «fondi» in senso tecnico o proprio;

– non solo, al comma 2, il più volte ricordato art. 7 della legge n. 817 del 1971 richiama il diritto di prelazione attribuito anche al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, ma precisa altresì che detto diritto compete «con le modifiche previste dalla presente legge»;

– certo che nella «presente legge» nello stesso articolo 7, al comma 1, si prevede che «il termine di quattro anni previsto dal primo comma dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, per l'esercizio del diritto di prelazione è ridotto a due anni» trova ulteriore conferma l'insostenibilità dell'assunto che qui si critica e in forza del quale, in particolare, il legislatore del 1971 avrebbe escluso, perché sorga il diritto di prelazione in capo al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con quello in vendita, la necessità di un periodo minimo di coltivazione di quei terreni;

– ove il legislatore avesse inteso escludere, per il sorgere del diritto di prelazione in favore del solo coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con il fondo in vendita, unicamente il ricorrere del requisito della previa coltivazione biennale del fondo, ma mantenere fermi gli altri (e, cioè quello del possesso della forza lavorativa adeguata e il non avere effettuato vendite di fondi rustici nel biennio precedente l'esercizio dell'azione) è di palmare evidenza che avrebbe dovuto affermarlo espressamente, senza che la circostanza dovesse potesse ricavarsi (come invoca l'attuale ricorrente) da una lettura sistematica delle norme in esame;

– anche a prescindere da quanto precede e concludendo, infine, sul punto, si osserva che è fondamentale canone di ermeneutica, sancito dall'art. 12 preleggi, che la norma giuridica deve essere interpretata innanzi tutto e principalmente dal punto di vista letterale, non potendosi al testo «attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse» (cfr., recentemente, Cass. 30 marzo 2004, n. 6321; Cass. 16 marzo 2004, n. 5360; Cass. 5 novembre 2003, n. 16590) ed è palese, pertanto, che l'estensione del requisito biennale alla coltivazione di un ter-

reno diverso dal fondo oggetto del trasferimento del terreno», lungi dal dare luogo «a una falsa analogia», costituisce unica possibile interpretazione del testo normativo.

Pacifico quanto precede non può che ribadirsi – in conformità ad una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice – che per il disposto dell'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817, al proprietario di un fondo agrario confinante con altro offerto in vendita compete il diritto di prelazione ovvero il succedaneo diritto di riscatto se ricorrono nei suoi confronti tutte le condizioni previste dall'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, cui il citato art. 7 rinvia, e quindi anche la coltivazione biennale dei terreni agricoli confinanti di sua proprietà (ad esempio, Cass. 12 febbraio 2002, n. 1971; Cass. 10 aprile 1998, n. 3732; Cass. 25 marzo 1997, n. 2603; Cass. 16 aprile 1996, n. 3561).

Essendosi i giudici del merito attenuti al ricordato principio è evidente, come accennato, l'infondatezza del primo motivo di ricorso.

4. Come evidenziato in parte espositiva mentre i Plodari hanno convenuto in giudizio il Ferretti proponendo domanda di accertamento negativo del suo diritto di prelazione relativamente ai terreni per cui è controversia, il Ferretti ha chiesto non solo il rigetto della domanda attrice ma anche che, in via riconvenzionale, fosse accertato il suo diritto di prelazione (nonché, in via alternativa, di retratto sugli stessi immobili).

Per risolvere la controversia i giudici del merito hanno fatto applicazione del principio secondo cui «l'affermazione dell'avvenuto assolvimento dell'onere della prova prescinde del tutto dalla circostanza che alla verità processuale si sia pervenuti grazie alla particolare attività istruttoria svolta o sollecitata dalla parte onerata», atteso che «essere soggetti all'onere della prova non equivale ad avere l'obbligo di fornirla e soccombere *tout-court* ove la relativa attività non sia stata svolta o, se svolta, abbia dato risultati modesti o nulli, che la domanda può bene essere accolta sulla base di elementi di giudizio e allegazioni non necessariamente versati in causa dalla parte onerata».

Quei giudici, in particolare, non essendo stata data la prova che nel biennio precedente il riscatto il Ferretti esercitasse l'attività di coltivazione della porzione del suo fondo confinante con quello in vendita, hanno confermato la pronuncia del Tribunale che aveva accolto la domanda attrice e rigettato quella riconvenzionale.

5. Con il secondo motivo il ricorrente denuncia, nella parte *de qua*, la sentenza gravata lamentando «violazione e falsa applicazione dell'art. 2697 c.c. in relazione agli artt. 8, comma 1, della l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817».

Conseguente nullità della sentenza *ex art.* 360, n. 3 c.p.c.

Si osserva, infatti, che a fronte della domanda principale; formulata dalle controparti, di accertamento della «insussistenza del diritto di prelazione agraria» in capo ad esso concludente, i giudici del merito, rilevato che gli attori non avevano dimostrato i propri assunti quanto alla «non coltivazione» da parte di esso Ferretti del fondo di sua proprietà, confinante con il fondo in vendita, non potevano che fare applicazione della regola posta dall'art. 2697 c.c. e, pertanto, la domanda attrice doveva essere rigettata, con il conseguente accertamento del diritto di prelazione del convenuto leso dalle controparti.

Irrelevante, si osserva, è la circostanza che esso Ferretti abbia proposto domanda riconvenzionale volta all'accertamento, positivo, di quel diritto, atteso che tale domanda «non mutava la questione dell'onere probatorio rispetto a questo *thema decidendum*».

«La domanda riconvenzionale – evidenzia ancora il ricorrente – non sempre comporta un ampliamento delle indagini del giudice. Talvolta l'accoglimento della domanda riconvenzionale è una semplice conseguenza del rigetto della domanda attrice, specie se questa è di accertamento negativo».

6. Al pari del precedente il motivo non coglie nel segno.

Come già affermato da questa Corte in una fattispecie sotto molti aspetti identica alla presente, si osserva che ove l'attore proponga domanda di accertamento negativo del diritto del convenuto e quest'ultimo non si limiti a chiedere il rigetto dell'avversa pretesa, ma formuli, a sua volta, domanda riconvenzionale per conseguire il riconoscimento del diritto negato da controparte, ambedue le parti hanno l'onere di provare le rispettive e contrapposte pretese, e chi non assolve tale onere resta soccombente (in termini, cfr. Cass. 6 agosto 1997, n. 7282, resa in una fattispecie in cui il locatore di immobili urbani adibiti ad uso diverso da quello di abitazione aveva chiesto fosse

accertata l'inesistenza del diritto del conduttore alla corresponsione dell'indennità di avviamento e il conduttore non si era limitato a chiedere il rigetto di tale domanda ma aveva proposto domanda riconvenzionale per conseguire il riconoscimento ed il pagamento dell'indennità).

Essendosi i giudici del merito attenuti al richiamato principio, è evidente l'infondatezza della censura in esame, specie considerato che, se fosse vero l'assunto di parte ricorrente, dovrebbe pervenirsi, nella specie, alla (singolare) conclusione che pur risultando acquisita, in causa, la prova che il convenuto non ha coltivato, nel biennio precedente l'esercizio della prelazione, il fondo di sua proprietà nella parte confinante con il fondo in vendita, ciononostante deve, da un lato, rigettarsi la domanda di parte attrice basata proprio su tale dato (negativo) e, dall'altro, accogliersi quella riconvenzionale nonostante l'assenza di prove al riguardo.

In realtà – anche a prescindere da quanto precede – si osserva che a norma dell'art. 115 c.p.c. di cui hanno fatto puntuale e corretta applicazione i giudici di secondo grado, «il giudice deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti o dal pubblico ministero».

L'obbligo del giudice di fondare la propria decisione soltanto sugli elementi di prova indicati dalle parti, peraltro, non gli impedisce di valutare in via autonoma, ai fini della prova, all'infuori di qualsiasi deduzione delle parti stesse, le risultanze emergenti da dette prove (Cass. 17 gennaio 2001, n. 583).

Nel vigente ordinamento processuale – infatti – opera il principio, cosiddetto dell'acquisizione della prova, in forza del quale ogni emergenza istruttoria, una volta raccolta, è legittimamente utilizzabile dal giudice indipendentemente dalla sua provenienza (Cass. 29 novembre 2000, n. 15312).

Il giudice del merito, in particolare, ha il potere-dovere di formare il proprio convincimento sulla base di qualsiasi elemento di prova obbiettivamente conferente (Cass. 17 dicembre 1999, n. 14227), atteso che le risultanze istruttorie, comunque ottenute (e qual che sia la parte ad iniziativa della quale sono state raggiunte), concorrono, tutte ed indistintamente, purché ritualmente acquisite agli atti, alla formazione del libero convincimento del giudice (Cass. 27 agosto 1998, n. 8530; Cass. 19 aprile 2000, n. 5126; Cass. 27 novembre 2001, n. 15033), senza che la relativa provenienza possa condizionare tale convincimento in un senso o nell'altro, e senza che possa, conseguentemente, escludersi l'utilizzabilità di un prova fornita da una parte per trarne argomenti favorevoli alla controparte (Cass. 16 giugno 1998, n. 5980; Cass. 25 settembre 1998, n. 9592).

7. I giudici di secondo grado, come accennato sopra, hanno rigettato l'appello del Ferretti atteso che faceva difetto, nella specie, la prova della coltivazione del terreno, di proprietà del Ferretti, confinante con il fondo in vendita in «atto» «almeno dall'aprile 1991». «Circostanza, codesta», hanno evidenziato quei giudici, «che l'appellante non ha dimostrato, che non ha offerto di dimostrare e che, infine, non risulta da alcun elemento di giudizio disponibile» (la sopra menzionata dichiarazione dello SPAFA fa riferimento ad un sopralluogo del giugno 1993, cioè successivo all'epoca in cui il Ferretti pretese di esercitare la prelazione e nulla dice del biennio precedente).

8. Nella parte *de qua* la sentenza è denunciata con il terzo e quarto motivo di ricorso, nonché con l'ultima parte del quinto motivo.

Si lamenta, in particolare:

– da un lato «altra violazione e falsa applicazione degli artt. 8, comma 1, della l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, con particolare riguardo alla nozione di coltivazione. Omessa insufficiente motivazione circa punti decisivi della controversia prospettata dalle parti. Conseguente nullità della sentenza *ex art.* 360, nn. 3 e 5 c.p.c.», atteso che nella specie era incontrovertibile e documentato in causa che il Ferretti era proprietario del terreno confinante da quasi vent'anni ed è stato accertato, da un lato, che sul terreno confinante erano state effettuate delle coltivazioni, come riferito dal consulente tecnico d'ufficio, dall'altro, «che la coltivazione non implica necessariamente la semina e che i prati che danno erbe spontanee, senza necessità di semina sono aree coltivate» (terzo motivo);

– dall'altro «altra violazione e falsa applicazione degli artt. 8, comma 1, della l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, con particolare riguardo alla nozione di coltivazione. Omessa insufficiente motivazione circa punti decisivi della contro-

versia prospettata dalle parti. Conseguente nullità della sentenza *ex art.* 360, nn. 3 e 5 c.p.c.», atteso che, come si verifica, qualora la prelazione è esercitata dal conduttore del fondo in vendita, così anche quando questa è esercitata dal coltivatore diretto confinante, è sufficiente che costui dimostri un titolo che legittimi il godimento del terreno, non anche l'effettiva coltivazione dello stesso (quarto motivo);

– da ultimo che «lo svolgimento di simile attività di allevamento da parte del Ferretti da oltre due anni non solo era pacifico ma risultava dalle stesse allegazioni di controparte che aveva prodotto l'elenco delle concessioni per l'esercizio dell'attività suinicola sul terreno confinante ottenute dal Ferretti a partire dal 1965. Quindi non v'era l'onere di dedurre prova alcuna rispetto a circostanza pacifica, anzi documentata, sia pure ad altro fine, dalla stessa controparte, che aveva negato la prelazione al Ferretti con la sola motivazione che sul terreno confinante svolgeva attività di allevamento di animali» (quinto motivo, ultima parte).

9. I vari motivi, intimamente connessi, e da esaminare congiuntamente, sono tutti manifestamente infondati.

9.1. Quanto alla prima delle sopra descritte censure, si osserva che pur essendo assolutamente pacifico, in causa, che il Ferretti era proprietario da quasi venti anni del terreno confinante, deve escludersi – in termini opposti, rispetto a quanto del tutto apoditticamente si invoca nel motivo – che sia stato accertato, in causa, che sul terreno confinante erano state effettuate delle coltivazioni almeno nel biennio precedente l'esercizio del diritto di prelazione.

A prescindere che la circostanza è stata – in linea di fatto – decisamente esclusa dalla sentenza gravata (come sopra indicato) sulla base di una serie di considerazioni in alcun modo censurate dal ricorrente, ed omettendo, altresì, per il momento, di considerare come meglio si vedrà in prosieguo, in sede di analisi della seconda parte del quinto motivo che sul punto non vi è stata mai alcuna ammissione da parte del Plodari, si osserva che lo stesso ricorrente a sostegno dei propri assunti – cioè dell'avvenuta coltivazione della porzione di terreno in questione, confinante con il fondo in vendita – invoca, alternativamente, gli accertamenti compiuti dal consulente tecnico d'ufficio in corso di causa nonché quanto affermato dal proprio consulente tecnico di parte nel 1995.

Il ricorrente, in altri termini, fa riferimento esclusivamente alla situazione esistente in corso di causa mentre – come evidenziato sopra, in sede di rigetto del primo motivo – era onere del Ferretti dimostrare di avere «coltivato» la porzione di terreno in questione, nel biennio precedente l'esercizio del diritto di prelazione.

Deve escludersi contemporaneamente, contrariamente a quanto si invoca nel motivo, che «la coltivazione di un fondo non implica necessariamente la semina» e che «i prati che danno erbe spontanee senza necessità di semina sono aree coltivate».

In termini opposti e in conformità a quanto in molteplici occasioni affermato da parte di questa Corte, infatti, deve ribadirsi, ulteriormente, che la mera attività di «taglio» dell'erba che spontaneamente cresce su un fondo, non integra attività di «coltivazione» del fondo, (recentemente, cfr. proprio in una fattispecie in cui è stato negato il diritto di prelazione e di riscatto al coltivatore diretto che si limitava allo sfalcio delle erbe spontanee che crescevano sulla porzione del suo fondo contiguo a quello oggetto di vendita, Cass. 16 marzo 2005, n. 5682).

La mera attività di taglio delle erbe spontanee, in particolare, non implica, da parte del proprietario del fondo stesso (o di colui che materialmente provvede allo «sfalcio») alcuna pur minima attività volta a stimolare la produttività del fondo, circostanza questa essenziale perché si abbia «coltivazione» (cfr. sulla contrapposizione tra il contratto di affitto, volto al diretto godimento del fondo ai fini produttivi da parte del concessionario che lo detiene, senza limitazione di sorta, e il diverso contratto di vendita di erba, Cass. 11 febbraio 1998, n. 1385, nonché, ancora, sulla necessità di una gestione produttiva, perché si abbia «coltivazione» del fondo, Cass. 3 giugno 1997, n. 4943 e Cass. 18 febbraio 1997, n. 1507, tra le tantissime).

9.2. Manifestamente infondato, altresì, è l'assunto invocato con il quarto motivo e, in particolare, il rilievo secondo cui, perché sorga il diritto di prelazione in favore del proprietario coltivatore diretto di fondo confinante con quello in vendita, è sufficiente

che costui sia proprietario del fondo stesso da oltre un biennio, dovendosi la circostanza ritenere sufficiente perché possa dirsi realizzata la volontà del legislatore.

Al riguardo è sufficiente considerare che se la norma positiva – come ampiamente evidenziato sopra – accorda il diritto di prelazione «al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita», «purché coltivi il fondo stesso da almeno due anni», è palesemente inaccettabile – perché in violazione dell'art. 12 preleggi in quanto contro il tenore letterale della disposizione stessa – leggere la norma nel senso che è sufficiente essere proprietario di terreni confinanti con quelli in vendita da oltre un biennio.

Richiedendo la norma positiva, per il sorgere del diritto di prelazione, l'esistenza di un elemento «ulteriore» rispetto a quello della proprietà, elemento costituito in particolare dalla «coltivazione», è palese, da un lato, che ai fini del computo del biennio di coltivazione diretta è possibile la sommatoria di periodi di coltivazione diretta basati su titoli diversi, purché tutti legittimanti la prelazione (Cass. 12 febbraio 2002, n. 1971), dall'altro, che è impossibile leggere la disposizione in esame come se non menzionasse detto ulteriore requisito (costituito, appunto, dalla coltivazione protrattasi per un biennio).

Né, infine, può affermarsi, con il ricorrente, che la norma positiva riserva al conduttore del fondo in vendita un trattamento diverso, rispetto a quello imposto, invece, al proprietario confinante, atteso che mentre il primo può esercitare il diritto di prelazione, ancorché senza provare lo svolgimento di attività colturali, in aggiunta alla prova del rapporto che giustifica la detenzione qualificata, il confinante deve provare anche l'ulteriore requisito della «coltivazione».

È sufficiente, al riguardo, considerare la stessa formulazione letterale della norma.

«In caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi di fondi», l'art. 8, comma 1, della legge n. 590 del 1965 tutela non genericamente, come ancora una volta del tutto apoditticamente si assume in ricorso, «l'affittuario, il mezzadro, il colono o il compartecipante» di tali fondi, purché possano vantare la ricordata qualità (rispettivamente di affittuario, mezzadro, colono o compartecipante) da oltre un biennio, ma solo qualora lo stesso «coltivi il fondo stesso da almeno due anni».

Bene, pertanto, può essere escluso il diritto di prelazione qualora «l'affittuario, il mezzadro, il colono o il compartecipante» non dimostri oltre la detta qualità soggettiva, anche l'ulteriore (e diverso) requisito costituito dalla concreta coltivazione del fondo negli ultimi due anni.

9.3. Quanto, da ultimo, alla deduzione contenuta nell'ultima parte del quinto motivo – a prescindere dai profili di inammissibilità della stessa, stante la sua estrema genericità e l'omessa trascrizione delle deduzioni delle parti in sede di merito –, si osserva che a p. 20 della sentenza impugnata si precisa «è vero che il c.t.u. rinvenne una piccola porzione del fondo Ferretti (...) disposta col lato più corto a confine con parte di un lato di uno dei mappali promessi in vendita, libera da fabbricati, asfalti, cemento, strutture e quanto altro, ed è anche vero che egli ne espresse l'astratta idoneità ad essere coltivata (...) ma incombeva al Ferretti la prova di avere coltivato detta area nei due anni precedenti il 1993, irrilevante essendo la circostanza che il c.t.u. abbia rinvenuto probabili vestigia di un tentativo (abortito) di coltura praticato, come egli dice, nella corrente annata».

Questa essendo la reale *ratio decidendi* della pronuncia impugnata ed avendo, altresì, escluso la sentenza gravata che quella porzione di terreno sia stata investita nel biennio precedente l'esercizio del diritto di prelazione, dall'allevamento di animali, è di palmare evidenza l'assoluta non pertinenza, al fine del decidere, di tutte le argomentazioni svolte dal ricorrente sulla circostanza che lo stesso da oltre 20 anni eserciti l'attività di allevamento di maiali (e che i Plodari non abbiano mai contestato tale attività).

Del resto adombrandosi sul punto un *error in procedendo* in cui sarebbero incorsi i giudici del merito, sì che è consentito a questa Corte procedere all'esame diretto degli atti di causa, si osserva che nel ricorso introduttivo i Plodari avevano espressamente affermato «gli attori contestano il diritto vantato dal Ferretti, in quanto questi è sì coltivatore diretto, ma non relativamente al terreno posto a confine con la proprietà Plodari, ove svolge in

modo esclusivo attività di allevamento di maiali e non coltiva terreni», precisando più chiaramente il loro pensiero nelle conclusioni sottoposte al vaglio del giudice adito «dichiarare che non sussistono in capo (...) gli elementi soggettivi ed oggettivi per l'esercizio da parte sua del diritto di prelazione di cui (...) non essendo egli coltivatore diretto del terreno posto a confine dell'azienda Palazzina, non dedicandosi egli o suoi familiari alla coltivazione di tale terreno».

È evidente, pertanto, che contrariamente a quanto, del tutto apoditticamente invocato dal ricorrente, correttamente i giudici del merito hanno ritenuto «contestata» e, quindi, da verificare giudizialmente, l'utilizzazione dei terreni «confinanti» con quelli in vendita da parte del Ferretti, senza che rilevi che sugli stessi – evidentemente in altre porzioni non contigue – lo stesso esercitasse l'attività di allevamento di maiali, specie considerato altresì che lo stesso ricorrente ancora in questa sede, con l'affermare che «coltivava» detta porzione perché vi sfalciava l'erba spontanea che ivi nasceva, ammette in modo non dubbio che quella porzione di terreno non era, in alcun modo, utilizzata come allevamento suinicolo.

10. Con il quinto motivo, prima parte, il ricorrente denuncia «violazione e falsa applicazione degli artt. 8, comma 1, e 31 della l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817. Omessa e insufficiente motivazione circa punti decisivi della controversia prospettati delle parti. Conseguente nullità della sentenza ex art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.» affrontando «la questione se spetti il diritto di prelazione al confinante, coltivatore diretto, la cui proprietà confinante sia dedicata all'allevamento di animali».

11. La deduzione è inammissibile, per difetto di interesse (art. 100 c.p.c.).

I giudici di secondo grado, infatti, hanno reso la loro pronuncia totalmente prescindendo dalla detta questione.

Si precisa in particolare nella sentenza gravata che «ad avviso della Corte non v'è luogo ad approfondimenti istruttori nei due sensi sopra specificati al fine di verificare se nel caso concreto l'allevamento di animali attuato dal Ferretti integri o meno attività agricola piuttosto che industriale, posto che la titolarità in capo all'appellante del diritto di prelazione deve comunque essere esclusa, indipendentemente da ogni indagine sulla concorrenza degli altri requisiti cui si è testé accennato».

12. Risultato infondato in ogni sua parte, in conclusione, il proposto ricorso deve rigettarsi, con condanna della parte ricorrente al pagamento delle spese del giudizio, liquidate come in dispositivo, nei confronti dei controricorrenti.

(Omissis)

(1) UNICA RATIO PER DUE PRELAZIONI.

La sentenza n. 12963 del 16 giugno 2005 esamina la questione se i requisiti soggettivi previsti per il riconoscimento del diritto di prelazione a favore dell'affittuario, del mezzadro, del colono e del compartecipante, in particolare il requisito della coltivazione biennale, debbano valere anche per il confinante.

Il ricorrente ha argomentato, da un lato, nel senso che l'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, non contempla espressamente tale requisito e, dall'altro, rilevando che, pur se la prelazione al proprietario confinante è concessa alle medesime condizioni alle quali è concessa al coltivatore diretto, tali condizioni possono riguardare altri requisiti, in quanto la relazione col fondo oggetto di alienazione, in un caso è di *coltivazione* e nell'altro è di *confinanza*.

A sostegno della diversità delle situazioni considerate dalle due prelazioni in esame, il ricorrente sottolinea che la «legge definisce fondo il bene in vendita e terreno il bene confinante».

Le posizioni del ricorrente si muovono in realtà sulla

scia delle suggestive ma non convincenti opinioni di una parte della dottrina.

In particolare R. Triola (1) è per la tesi che, se è pur vero che entrambe le prelazioni mirano alla creazione di imprese famigliari diretto-coltivatrici efficienti, non è meno vero che il mezzo attraverso il quale l'obiettivo è perseguito è diverso nelle due ipotesi ed è costituito rispettivamente dall'espansione di un'impresa agraria preesistente e dalla concentrazione nello stesso soggetto della proprietà del fondo e della titolarità dell'impresa. Lo stesso Triola rileva che anche il «titolo» differenzia le due prelazioni e si identifica rispettivamente nell'esercizio di un'impresa agraria su un fondo diverso da quello offerto in vendita e nell'esercizio di un'impresa agraria sul fondo offerto in vendita, per cui le due prelazioni, quella del coltivatore e quella del confinante si fonderebbero su una diversa *ratio* specifica che giustificerebbe la non automatica estensione alla seconda dei requisiti specifici previsti per la prima.

Di diversa opinione è il Casarotto (2), per il quale il requisito della coltivazione biennale costituisce il criterio per la verifica di un'effettiva dedizione all'attività agricola ed è quindi fondamento dell'aspettativa di una continuazione della medesima nel fondo acquistato con la prelazione.

Se vi è disparità di posizioni in dottrina, è invece consolidato l'orientamento della Suprema Corte nel senso di ritenere che i requisiti soggettivi previsti per la prelazione del coltivatore debbano valere anche per il confinante.

In tale orientamento si inserisce, con chiarezza argomentativa, la sentenza che qui si commenta, che prende in esame l'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, dal cui tenore letterale si evince che il diritto di prelazione del confinante è quello descritto nell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, con le sole modifiche espressamente previste dalla predetta legge n. 817 del 1971.

Correttamente la stessa sentenza osserva che se il legislatore avesse voluto escludere il requisito della previa coltivazione biennale del fondo nell'ipotesi di prelazione del confinante «avrebbe dovuto affermarlo espressamente».

Riteniamo inoltre condivisibile il giudizio di irrilevanza, espresso dal Supremo Collegio, della circostanza che la «norma positiva, con riguardo al «confinante», prevede che questo sia proprietario non di un «fondo» ma di «terreni»».

Le espressioni «fondo» e «terreno» sono infatti frequentemente utilizzate dal legislatore per indicare la medesima realtà e da esse non può pertanto trarsi argomento per affermare una differente disciplina della prelazione del confinante rispetto a quella del conduttore. Esempari sono al riguardo l'art. 8 della legge n. 590 del 1965, comma secondo, raffrontato al primo comma, e l'art. 14, titolo secondo, della stessa legge.

Possiamo concludere che l'interpretazione letterale dell'art. 7, legge n. 817 del 1971, che rinvia all'art. 8, legge n. 590 del 1965, consente agevolmente di ritenere che tutti i requisiti richiesti da quest'ultima legge si estendono anche alla prelazione del confinante e che la *ratio* ispiratrice delle due leggi è quella dello sviluppo della proprietà coltivatrice collegata all'effettività della coltivazione diretta.

Gianfranco Busetto

(1) R. TRIOLA, *Prelazione del confinante e pregressa coltivazione biennale del fondo*, in questa Riv., 1992, 227 e ss.

(2) G. CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova, 1988.

Cass. Sez. I Civ. - 19-4-2005, n. 8199 - Losavio, pres.; Forte, est.; Golia, P.M. (conf.) - Collini Imp. Costr. S.p.A. (avv. De Pretis ed altro) c. Amm. separata usi civici Asuc di Fisto ed altri (avv. Giovannini ed altro). (*Cassa con rinvio App. Trento 17 novembre 2001*)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Suoli non edificabili - Disapplicazione delle tabelle dei valori agricoli medi illegittime - Ammissibilità - Vizio di eccesso di potere delle tabelle - Diversa valutazione del giudice basata sul valore effettivo del suolo agricolo - Sufficienza - Esclusione. (L. 20 marzo 1865, n. 2248, art. 5; l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16)

In sede di determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli non edificabili, il giudice ordinario può disapplicare le tabelle dei valori agricoli medi dei suoli elaborate dalla P.A. ai sensi dell'art. 16, l. 22 ottobre 1971, n. 865, in quanto illegittime per eccesso di potere, ma non può far scaturire tale vizio dalla mera diversità delle proprie valutazioni - rispetto a quelle contenute nelle tabelle - basate sul valore effettivo del suolo, sia pure nei limiti della sua destinazione non edificabile (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - Con citazione notificata il 19 agosto 1997, il Comune di Spiazzo e l'Amministrazione degli usi civici di Fisto, rispettivamente proprietario ed ente gestore di un terreno di mq. 10566, sito in Comune di Pinzolo e gravato da vincolo di uso civico, utilizzato per la costruzione della variante della S.S. 239 nell'abitato di Madonna di Campiglio, convenivano in giudizio, dinanzi alla Corte d'appello di Trento, l'A.N.A.S. e le S.p.A. Collini e Del Favero, imprese appaltatrici dei lavori, opponendosi alla stima dell'indennità di espropriazione offerta per tale terreno, da loro ritenuta incongrua.

Le imprese di costruzioni S.p.A. Del Favero e Collini si costituivano ed eccepevano il proprio difetto di legittimazione passiva, per essere solo aggiudicatari dei lavori e non delegate alla procedura di espropriazione e alla determinazione dell'indennità, riservata all'A.N.A.S., la quale a sua volta deduceva di avere delegato dette appaltatrici per l'esproprio e affermava di non essere legittimata a resistere. Nominato un c.t.u. per determinare l'indennità, e dopo un supplemento di indagine, l'adita Corte, con sentenza del 17 novembre 2001, ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva della Provincia autonoma di Trento e dell'impresa Del Favero S.p.A., compensando le spese di causa tra queste e gli attori, ed ha determinato la indennità di espropriazione in 6.1.061.900.000, oltre agli interessi di Tesoreria sulle somme già depositate e a quelli legali sulle maggiori somme accertate come dovute, condannando la Collini Impresa Costruzioni S.p.A., in proprio e quale mandataria dell'Associazione di imprese Collini-Del Favero, al pagamento delle spese di causa. Secondo la Corte, l'A.N.A.S., con la produzione del contratto di appalto, aveva provato di avere trasferito i poteri espropriativi all'impresa Collini S.p.A., mandataria dell'Associazione temporanea di imprese Collini-Del Favero e, di conseguenza, detta società, in proprio e nella qualità, era l'unica legittimata passiva nell'opposizione, mentre la Provincia di Trento, subentrata alla concedente Azienda, non aveva legittimazione a resistere. Accertato che il terreno espropriato, in località Madonna di Campiglio, ai margini della S.S. 239 in Comune di Pinzolo, dal punto di vista urbanistico e in base al vigente regolamento edilizio locale, era, per mq. 2188, in zona di rispetto, per mq. 6940, in zona boschiva e, per mq. 1438, in zona destinata ad attrezzature sportive, la Corte trentina ha ritenuto che alla fattispecie, relativa ad una espropriazione statale, erano applicabili le sole norme delle leggi n. 359/92 e n. 865/71, e che era da negarsi vi fosse stata nel caso una espropriazione parziale, perché la vastità dei terreni appartenenti agli espropriati escludeva che vi fosse stata una qualsiasi perdita di valore per le aree rimaste nella loro disponibilità. Ritenuto con destinazione urbanistica edificabile solo il suolo in zona destinata ad attrezzature sportive, la Corte territoriale, ai sensi dell'art. 5 bis della legge 359/92 e in base alla valutazione dell'area alla data del decreto di espropriazione, senza avere riguardo al reddito dominicale applicabile perché molto basso, è giunta a liquidare un'indennità per detta area di mq. 1438, di L. 143.800.000, in rapporto a un valore venale di L. 200.000 a mq. del terreno. Le residue aree, assolutamente inedificabili, in adesione alle conclusioni del c.t.u. sul punto, sono state valutate disapplican-

do le tabelle, perché il loro valore di mercato effettivo si è ritenuto di gran lunga superiore ai valori tabellari.

Disapplicate quindi le tabelle in contrasto con il principio costituzionale del giusto ristoro per l'espropriato, in quanto valutavano le aree L. 4.500 a mq., e tenuto conto del loro reale valore venale, che, per quelle destinate a bosco, era di L. 85.000 a mq., e, per le superfici di rispetto, di L. 150.000 a mq., la Corte ha ritenuto di liquidare una indennità per le aree boschive di L. 589.900.000 (mq. 6.940 X L. 85.000) e, per quelle di rispetto, di L. 328.200.000 (mq. 2.188 X L. 150.000), emettendo il dispositivo sopra riportato.

Per la cassazione di questa sentenza propone ricorso la Collini Impresa Costruzioni S.p.A., in proprio e quale mandataria dell'Associazione Temporanea di Imprese Collini S.p.A. - Del Favero S.p.A., con tre motivi, illustrati da memoria, e l'Amministrazione separata usi civici (A.S.U.C.) di Fisto e il Comune di Spiazzo si difendono con controricorso illustrato da memoria, mentre la Provincia autonoma di Trento resiste con controricorso.

1.1. Il primo motivo di ricorso deduce omessa e insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia e violazione dell'art. 5 bis del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni nella l. 8 agosto 1992, n. 359, destinate ad attrezzature sportive, in contrasto con la realtà di fatto e di diritto, emersa nel corso del giudizio.

L'art. 5 bis, 3° comma, della legge n. 359 del 1992, applicabile ai procedimenti espropriativi in corso alla data della sua entrata in vigore e quindi alla fattispecie, prevede che, per stabilire il criterio di liquidazione dell'indennità, si deve avere riguardo alla destinazione urbanistica dell'area all'atto della apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Poiché la dichiarazione di pubblica utilità si è avuta con l'approvazione del progetto della variante con d.m. 5 aprile 1991, nella vigenza del Programma di fabbricazione comunale approvato dalla Giunta provinciale il 19 luglio 1966, per essere il P.R.G. del Comune di Pinzolo divenuto efficace solo nel 1993, a detto Programma occorre dare rilievo nella valutazione delle aree.

In ordine alla destinazione ad attrezzature sportive, l'art. 20, par. 4, del Programma stabiliva che «sono zone da mantenere allo stato naturale, nelle quali sono ammesse piste di sci, luoghi di sosta e sentieri pedonali. In relazione al tracciamento di nuove piste di sci è ammesso un diradamento della vegetazione esistente alle seguenti condizioni (...) *omissis* (...) È vietata qualsiasi costruzione».

Pertanto, ai sensi dell'art. 5 bis della legge 359/92, comma 4, le aree erano da ritenere inedificabili e dovevano valutarsi con i criteri di cui al Titolo 2° della l. 22 ottobre 1971, n. 865, in base ai valori c.d. tabellari; del resto lo stesso c.t.u., nel supplemento di indagine affidatagli, ha concluso negli stessi sensi di cui a detto motivo di ricorso. Con ogni probabilità, la Corte di merito ha ritenuto che fosse applicabile alla zona destinata ad attrezzature sportive la disciplina urbanistica del vigente P.R.G., per la quale una limitata edificabilità di detto tipo di aree è legalmente consentita; peraltro, in tal modo, è stato violato l'art. 5 bis della legge 359/92, essendosi pervenuti ad una edificabilità legale sulla base di una regolamentazione urbanistica successiva alla apposizione del vincolo per l'espropriazione e in contrasto con la norma indicata.

Appare evidente la sperequazione provocata, stante il valore tabellare di L. 4.500 a mq. e quello dato invece all'area nella zona destinata ad attrezzature sportive, di L. 100.000 (L. 200.000: 2) a mq.

1.2. Il secondo motivo di ricorso censura la stessa insufficienza motivazionale e violazione di legge di cui sopra, per altro profilo.

Dopo avere riconosciuto la destinazione a zone «boschive» e «di rispetto», delle aree in cui erano siti i residui terreni espropriati, la Corte di merito ha ritenuto disancorata dalla realtà la valutazione tabellare di esse, di L. 4500 a mq., affermando senza motivazione che, pur essendo le aree inedificabili, per la loro posizione non lontana dal centro di Madonna di Campiglio, esse dovevano avere una valutazione totalmente diversa da quella che avrebbero avuto come terreni «agricoli». La valutazione data si fonda su un equivoco generato dalla prima relazione del c.t.u., che è partita dall'errato presupposto di una limitata edificabilità di tutte le aree espropriate. Nel supplemento di indagine del 1999, il c.t.u. ha chiarito che, ove si affermi la inedificabilità, le aree avrebbero avuto un valore venale solo di poco superiore a quello tabellare e, al 1997, potevano avere un valore di mercato di L. 50.748.498, vicino a quello di cui all'offerta dell'indennità di L. 42.860.200. L'attribuzione di un valore venale così rilevante, come quello riconosciuto dalla Corte d'appello, è errata, perché comporta il riconoscimento di una edificabilità legale per aree assolutamente non fabbricabili; comunque, ove pure si riconosca valore di aree edificabili a quelle espropriate, tali valori dovrebbero essere dimezzati per costituire

un equo ristoro, come accade per quelle fabbricabili (art. 5 bis, 1° comma, legge 359/92) e invece, nel caso, la Corte, almeno per le aree di rispetto, giunge a un indennizzo maggiore di quello che essa stessa riconosce per le superfici da essa qualificate legalmente edificabili, e cioè a L. 150.000 invece che a L. 100.000 a mq.

1.3. Con il terzo motivo di ricorso si denuncia altra contraddittorietà della motivazione, in quanto la Corte trentina, dopo avere espressamente negato che nel caso si sia avuta un'espropriazione parziale, ha poi valutato le aree a bosco L. 85.000 a mq., anche in considerazione di tale tipo di espropriazione, per avere il c.t.u. determinato detto valore, considerando il deprezzamento subito dalle aree residue.

2.1. Il primo motivo di ricorso deve dichiararsi inammissibile per difetto di autosufficienza nella indicazione degli elementi temporali indispensabili a valutarne la fondatezza.

Con esso, infatti, si lamenta che la Corte di Trento avrebbe applicato il P.R.G. vigente alla data della decisione, il cui regolamento edilizio sancisce per le zone destinate a insediamenti sportivi una limitata edificabilità, invece dello strumento urbanistico vigente all'epoca dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, al quale solo doveva farsi riferimento, per qualificare «edificabile» l'area sita in tale tipo di zona.

Secondo il ricorso, la sentenza di merito perviene a detta edificabilità, sulla base del P.R.G. approvato successivamente alla data del vincolo per l'esproprio, ma nell'impugnazione non è specificata la data di approvazione del detto strumento urbanistico né quella dell'esproprio, che, dalla memoria della ricorrente Collini Impresa Costruzioni S.p.A. (pag. 2), risulta essere «avvenuto, nel caso di specie, solo nel 1993, in vigenza del nuovo piano regolatore». Dal ricorso risulta soltanto che, alla data dell'approvazione del progetto di variante della S.S. 239, costituente tacita dichiarazione di pubblica utilità e vincolo per l'esproprio, vigeva il Programma di fabbricazione del 19 giugno 1966, il quale, destinando ad attrezzature sportive mq. 1478 delle aree espropriate, ai sensi del suo art. 20, lett. d), vietava qualsiasi tipo di costruzione in detta zona, determinando una chiara inedificabilità legale delle aree, da classificare, quindi, ai sensi del 4° comma dell'art. 5 bis della legge 359/92, come «agricole». Non si tiene conto, però, nella prospettazione del ricorso della circostanza che «la determinazione del valore del fondo, per la liquidazione delle indennità di espropriazione, va compiuta, secondo una interpretazione che appare la più conforme al dettato costituzionale (Corte cost. 16 dicembre 1992, n. 442), con riferimento al momento in cui si conclude la vicenda ablativa, integrando detto valore anche delle plusvalenze eventualmente acquisite dopo l'apposizione del vincolo per l'esproprio, essendo vietato che il proprietario possa avvantaggiarsi dei soli incrementi concretamente connessi alla costruzione dell'opera di pubblica utilità, ma non della diversa classificazione urbanistica che il suolo abbia ricevuto dopo detto vincolo, persino in vista della costruzione di quella opera» (Cass. 17 settembre 2001, n. 11621; 6 dicembre 2002, n. 17337, sulla scia di S.U. 29 novembre 1999, n. 833 e 12 marzo 2001, n. 97, tra molte). Non potendo tenersi conto della circostanza emersa dalla memoria della ricorrente, che le norme di attuazione del P.R.G., che espressamente consentono una limitata edificabilità delle aree in zone destinate ad attrezzature sportive, erano vigenti alla data del decreto di esproprio, che comporterebbe il rigetto della impugnativa, il motivo di ricorso deve dichiararsi inammissibile, perché non autosufficiente sul punto, in quanto non chiarisce quale disciplina urbanistica vigeva per le aree *de quibus* alla data del decreto di esproprio, e di conseguenza impedisce di valutare la correttezza giuridica della valutazione dei terreni come operata dalla Corte d'appello.

2.2. Il secondo motivo di ricorso è invece fondato, in rapporto all'assoluta mancanza di motivazione in ordine al fatto per il quale aree sicuramente soggette a vincolo legale di inedificabilità, come quelle in zone di rispetto o destinate a bosco, alla data dell'esproprio, sono state valutate e indennizzate con somme maggiori di quelle che la stessa Corte di merito ha ritenuto reintegrative dell'ablazione di aree da essa definite edificabili.

È proprio sulla mancata motivazione dell'incremento del valore tabellare di circa 20 volte per le aree in zona boschiva e di quasi quaranta volte per quelle in zona di rispetto, che la sentenza impugnata deve essere cassata, anche a non tenere conto delle osservazioni della ricorrente, che rileva come detta valutazione sia collegata alla ritenuta errata qualificazione giuridica di «edificabili» data alle aree, nella prima relazione del c.t.u.

L'eccesso di potere dell'Amministrazione che poteva giustificare la disapplicazione delle tabelle non era determinabile nella mera diversità delle valutazioni del giudice rispetto a quelle della Commissione o dell'Ufficio U.T.E., che dovrebbero comunque elaborare le

tabelle, tenendo conto dei valori concreti sia pure nei limiti della destinazione non edificabile dei terreni (Corte cost. 30 gennaio 1980, n. 5) e quindi, anche per tale profilo, sussiste, con il difetto di motivazione, la violazione di legge per la immotivata applicazione di valori venali non tabellari per aree da classificare come agricole.

Non vengono chiarite, in particolare, le ragioni della concreta valutazione operata e si perviene ad una indennità superiore a quella che vi sarebbe stata con l'applicazione del criterio di determinazione dell'indennità di cui al 1° comma dell'art. 5 *bis*, relativo ai suoli legalmente edificabili.

2.3. Sempre per il dedotto vizio motivazionale deve accogliere il terzo motivo di ricorso, il quale, a pag. 17, riporta testualmente la relazione del c.t.u., secondo la quale, nella determinazione del valore delle aree destinate a bosco, di L. 85.000 a mq., «un ulteriore fattore che può rappresentare una componente del valore di esproprio è costituito dal fatto che l'espropriazione è di tipo parziale». A pag. 9 della sentenza si afferma invece che, «tenuto conto che il c.t.u. nel proprio elaborato prospetta l'ipotesi di espropriazione parziale, il collegio ritiene di dover subito sgomberare il campo di indagine da tale questione, escludendo che nella specie sussistano i presupposti per determinare l'indennità secondo le modalità fissate per siffatte ipotesi espropriative. Difatti, l'affermazione del c.t.u. non è accompagnata dalla specificazione dei danni che, a seguito della vicenda ablativa, possano essere derivati per la parte residua, per cui, ritiene la Corte che proprio per la vastità dell'area appartenente all'opponente, la sottrazione delle porzioni espropriate non abbia potuto avere alcuna ripercussione negativa sul resto della proprietà». Evidente è la contraddittorietà di questa ultima asserzione, con la rilevanza data successivamente, anche se solo per la valutazione delle aree destinate a bosco, al carattere parziale dell'espropriazione come «fattore di valutazione» di detti terreni; il terzo motivo di ricorso deve quindi essere accolto.

3. In conclusione, il primo motivo di ricorso deve dichiararsi inammissibile e gli altri due devono essere accolti; la sentenza impugnata deve essere cassata, in relazione ai motivi accolti, e la causa deve essere rimessa alla Corte d'appello di Trento in diversa composizione, perché possa procedere a una nuova determinazione dell'indennità dovuta all'A.S.U.C., e al Comune di Spiazzo, uniformandosi ai principi esposti in questa sede, e provveda anche sulle spese della presente fase di legittimità.

(Omissis)

(1) CONTRO I VALORI AGRICOLI MEDI INCONGRUI UNA TRIPLICE TUTELA – AMMINISTRATIVA, NEGOZIALE E GIUDIZIALE – DEI PROPRIETARI E DEI COLTIVATORI. IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA.

1. Con la pronuncia in esame, la Suprema Corte torna ad affrontare, tra le altre, la questione relativa all'individuazione, nell'ambito dei giudizi di opposizione alla stima indennitaria, dei limiti del potere dell'autorità giudiziaria e segnatamente del giudice ordinario, di sindacare le valutazioni compiute nell'espletamento del compito attribuito alla Commissione provinciale espropri, in prosieguo denominata CPE (avente sede presso l'Ufficio U.T.E., oggi Agenzia del territorio), di fissazione delle tabelle dei valori agricoli medi quale parametro di riferimento, per la determinazione dell'indennità espropriativa per le aree agricole o, comunque, per aree non edificabili soggette alle procedure d'esproprio.

Tale problematica costituisce l'oggetto di un acceso dibattito, sia in dottrina (1) sia in giurisprudenza, la cui attualità permane tutt'oggi anche a seguito dell'entrata in vigore del d.p.r. 327/2001 recante il nuovo Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (2).

Come noto, infatti, il nuovo T.U., all'art. 41, nel disciplinare la procedura amministrativa per la determinazione dell'indennità definitiva per l'esproprio di aree agricole in caso di rifiuto dell'espropriando, ha sostanzialmente riprodotto il previgente sistema che affidava alla Commissione provinciale, ai fini della determinazione delle indennità sulla base dei valori agricoli medi (VAM), il compito di indicare tali valori nelle relative tabelle annualmente (secondo la norma, entro il 31 gennaio di ogni anno) predisposte e pubblicate nei modi di legge. È altresì doveroso precisare però come, in alternativa alla Commissione provinciale, sia oggi previsto nel corso di una procedura espropriativa che l'indennità definitiva in via amministrativa, in caso di rifiuto da parte dei proprietari o dei coltivatori diretti, possa essere stabilita, a scelta dell'espropriando, da un organismo di tre esperti, ma occorre altresì rilevare che, anche in questo caso, tale organismo peritale non può discostarsi dalle tabelle elaborate annualmente dalla CPE.

In particolare, la pronuncia della Cassazione si inserisce nel solco di quella giurisprudenza (3) che, in considerazione della natura di provvedimento amministrativo rivestita dalle tabelle della CPE, ritiene che quest'ultime possano essere disapplicate, dal giudice della Corte d'appello in sede di opposizione alla stima, solo laddove siano rinvenibili e dimostrati dall'opponente profili di illegittimità per eccesso di potere, non potendosi altrimenti lo stesso giudice discostare dai valori tabellari, secondo le ordinarie regole processuali (4).

La sentenza in esame rappresenta, pertanto, un significativo esempio di continuità delle posizioni giurisprudenziali in materia di disapplicazione delle tabelle contenenti i VAM, ma offre altresì lo spunto per una più ampia riflessione sugli strumenti a tutela degli espropriandi proprietari di fondi agricoli, in presenza di valori agricoli medi non in grado di assicurare un congruo ristoro del pregiudizio dagli stessi subito.

2. Al riguardo, prima di passare alla disamina della sentenza in questione, si ritiene opportuno soffermare l'attenzione sul ruolo svolto, oggi come per il passato, dalla Commissione provinciale nell'ambito delle procedure espropriative di aree agricole, nonché sui criteri dalla stessa seguiti ai fini della determinazione dei VAM, alla luce del quadro normativo delineato dal d.p.r. 327/2001.

Il citato art. 41 del nuovo T.U. affida alla Commissione la determinazione del valore agricolo medio dei terreni, stabilendo, in particolare che «nell'ambito delle singole regioni agrarie, delimitate secondo l'ultima pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, entro il 31 gennaio di ogni anno, la Commissione determina il valore agricolo medio, nel precedente anno solare, dei terreni considerati non oggetto di contratto agrario, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati».

Pertanto, compito principale della Commissione è quello di determinare annualmente i suddetti VAM, i quali costituiscono il parametro di riferimento per la quantificazione delle indennità espropriative da corrispondere ai proprietari, anche coltivatori diretti dei fondi espropriati, secondo i criteri dettati dagli artt. 40 e seg. del T.U. A fini di completezza espositiva, va però segnalato che, anche nel nuovo regime espropriativo, il ruolo della Commissione espropri non si esaurisce nella determinazione dei VAM, in quanto esso viene ad essere esteso, oltre ai propri compiti di istituto, anche ad altre ipotesi, di natura, per così dire, «consultiva» e infraprocedimentale. Così, ad esempio, l'autorità espropriante, a seguito delle osservazioni e dei documenti pervenuti dal privato prima dell'offerta dell'indennità, può chiamare, a solo titolo consultivo, la Commissione provinciale a valuta-

(1) Si veda, tra gli altri, D. SALAMENA, *Potere di ingerenza del giudice e relativi limiti nella determinazione del valore agricolo medio operata dalla Commissione provinciale tra vecchio e nuovo regime espropriativo*, in questa Riv., n. 9/2004, 567.

(2) D.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, pubblicato nella G.U. n. 189 del 16 agosto 2001, successivamente modificato e

integrato dal d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 302, pubblicato nella G.U. n. 17 del 22 gennaio 2003 e dal d.lgs. 27 dicembre 2004, n. 330, pubblicato nella G.U. n. 25 dell'11 febbraio 2005.

(3) Cfr. Corte costituzionale 23 luglio 1997, n. 261, in *Foro. it.*, 1998, I, 1021.

(4) Sull'istituto della disapplicazione da parte del giudice ordinario di atti amministrativi, cfr. Cass. Sez. V 23 luglio 2004, n. 13848, in *Rep. Foro it.*, 2004, voce *Giurisprudenza civile*, 240.

re le osservazioni dell'espropriando (art. 20, comma 3); o ancora la Commissione può essere attivata quando si tratti di stabilire l'indennità per l'occupazione temporanea non preordinata all'espropriazione (art. 50, comma 2).

Ciò premesso, con specifico riferimento ai criteri che la Commissione deve seguire di anno in anno in sede di elaborazione delle tabelle dei VAM, la giurisprudenza ha chiarito che i valori agricoli per costituire un «dato medio» in grado di rendere omogeneo il valore dei terreni non edificabili all'interno delle singole regioni agrarie, devono avere come riferimento i prezzi di mercato (agricolo) in base ai tipi di coltura effettivamente praticati (5). Di conseguenza alla CPE non è consentito di stabilire VAM del tutto svincolati dalle quotazioni del mercato, in quanto la propria funzione può dirsi circoscritta, vale a dire limitata al potere di definizione del metodo di rilevazione dei prezzi di mercato e alla ponderazione della media dei suddetti prezzi all'interno delle singole regioni agrarie. La Commissione esercita, quindi, un suo potere discrezionale laddove stabilisce il metodo di rilevazione dei prezzi, ma la discrezionalità tecnica dalla stessa esercitata deve condurre all'elaborazione di criteri tali da garantire ed esprimere, poi, nelle tabelle predisposte allo scopo in questione, una ragionevole aderenza dei risultati all'effettiva situazione di mercato. Quindi, il V.A.M. non coincide con il valore di mercato ma non deve neanche corrispondere alla media aritmetica dei valori rilevati nelle singole regioni agrarie o essere un valore astratto. In altri termini, utilizzando le parole del giudice amministrativo, il VAM è «un valore venale corretto, ma pur sempre basato sulla negoziabilità del terreno» (6).

3. Venendo al merito della sentenza in esame, va rilevato che quest'ultima è relativa ad un'ipotesi, peraltro molto frequente nella prassi, in cui i valori tabellari stabiliti dalla CPE non sono stati ritenuti adeguati dalla Corte d'appello ai fini della determinazione di una congrua indennità per l'esproprio di aree agricole, e pertanto l'Autorità giudiziaria ha accolto l'opposizione alla stima indennitaria promossa dal proprietario del fondo espropriato ricadente in area agricola, procedendo ad una nuova quantificazione dell'indennità, previa disapplicazione delle tabelle stabilite dalla CPE e pubblicate sul *B.U.R.*

In particolare, la Suprema Corte, nel caso di specie, è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della sentenza con la quale la Corte d'appello, dopo aver riconosciuto la destinazione a zone boschive e di rispetto delle aree in cui ricadevano i terreni espropriati, ha ritenuto del tutto disancorata dalla realtà la valutazione tabellare di esse e conseguentemente, senza addurre alcuna specifica motivazione, ha disapplicato i valori tabellari ed ha stabilito una indennità più elevata incrementando il valore tabellare di ben 20 volte.

Al riguardo, la Suprema Corte, seguendo un consolidato orientamento giurisprudenziale, ha stabilito che la sentenza impugnata fosse soggetta a cassazione solo a causa della mancata giustificazione dell'incremento del valore tabellare. Ciò in quanto l'eccesso di potere che poteva giustificare la disapplicazione delle tabelle, non poteva consistere nella mera diversità delle opinioni del giudice d'appello rispetto a quelle della Commissione provinciale che rappresenta pur sempre il soggetto amministrativo deputato per legge all'elaborazione delle tabelle.

La Suprema Corte censura, quindi, non il fatto della disapplicazione in sé (ammissibile in ogni caso come forma di difesa degli espropriati titolari di aree agricole), quanto il non aver nella specie adeguatamente individuato quale fosse il vizio, nel quale era incorsa la Commissione, tale da giustificare la disapplicazione, che lo stesso giudice riteneva di riscontrare in ordine ai valori dalla stessa Commissione fissati per le aree in questione. Pur in mancanza di prove, il giudice

d'appello, senza motivazione alcuna, ha disapplicato le tabelle in assenza di specifici profili di illegittimità delle stesse.

4. La fattispecie esaminata dalla Cassazione sottende una questione più ampia e che si verifica spesso nella prassi espropriativa di aree agricole in quanto, a fronte della articolata e variegata realtà agricola italiana, frequenti sono le ipotesi nelle quali le Commissioni provinciali non riescono a tradurre tale realtà in valori tabellari in grado di offrire tutela agli stessi proprietari dei fondi allorché essi vengano assoggettati ad esproprio.

Tuttavia, gli strumenti giurisdizionali previsti dall'ordinamento, nei casi di provvedimenti amministrativi (quali devono ritenersi le tabelle delle Commissioni) che si ritengono illegittimi, non sono sempre in grado di assicurare agli espropriandi proprietari una piena tutela soddisfacente della propria posizione di fronte a VAM irragionevoli, *rectius* illegittimi.

Infatti, è vero che i singoli proprietari di fondi agricoli, siano essi coltivatori o meno, hanno in primo luogo la possibilità di impugnare in via diretta innanzi ai Tribunali amministrativi regionali le delibere con cui la Commissione provinciale determina annualmente i VAM, e ciò indipendentemente da una procedura espropriativa. Ma ciò in via teorica, poiché appare evidente che da soli essi incontreranno non poche difficoltà sostanziali e procedurali, in sede giudiziaria, a dimostrare il vizio in cui è incorsa la Commissione nell'esercizio di un suo potere discrezionale.

Come a dire, in altre parole, che quando, ogni anno, vengono pubblicate sui Bollettini ufficiali delle Regioni le tabelle dei valori agricoli medi, chi intraveda in esse possibili lesioni delle realtà agricole avrà l'onere di attivarsi subito davanti ai giudici amministrativi provando l'inadeguatezza di dette tabelle rispetto alle situazioni e ai valori agricoli del luogo e ciò anche se nessuna singola espropriazione sia in corso.

Ma, a tal punto, è da chiedersi se sia immaginabile che una tale azione venga promossa da un singolo proprietario, coltivatore o meno, senza che vi sia una procedura d'esproprio che lo riguardi. Può, cioè, essere il singolo proprietario il tutore di interessi collettivi agricoli solo potenzialmente pregiudicati dalle tabelle dei VAM pubblicate nel *B.U.R.* quando ancora non risulta attivata una procedura espropriativa concreta? Non sarebbe logico e opportuno che tale compito di difesa, anche davanti ai T.A.R., fosse svolto dalle associazioni di categoria? E perché prima di ricorrere ai giudici amministrativi le associazioni non potrebbero chiedere alle singole Commissioni anche l'eventuale esercizio del potere di autotutela rivedendo e ritirando le tabelle di valori agricoli medi ritenuti incongrui?

Va ribadito come, a meno che una procedura espropriativa concreta non sia in corso e, quindi, l'indennità espropriativa non venga offerta a poca distanza dalla pubblicazione dei VAM sui bollettini ufficiali regionali, la suddetta forma di tutela tramite impugnativa delle tabelle che indicano il VAM potrà essere azionata dal proprietario espropriando nel termine decadenziale di sessanta gg. decorrenti dalla pubblicazione, costringendolo ad un faticoso controllo delle relative pubblicazioni sul *B.U.R.*

Decorso il suddetto termine per l'impugnativa diretta delle tabelle dei VAM, al proprietario di una area agricola (o comunque non edificabile) non resterebbe che attendere l'eventuale espropriazione e chiedere (come è avvenuto nel caso di specie) all'autorità giudiziaria, in sede di opposizione alla stima indennitaria, di disapplicare i valori tabellari e procedere ad una nuova determinazione dell'indennità.

Tuttavia, dalla sentenza esaminata appare in tutta la sua evidenza come anche l'istituto della disapplicazione non venga sempre e comunque in soccorso delle ragioni dei proprietari di aree agricole nei casi di VAM ritenuti incongrui, a causa dei complessi oneri probatori da assolvere in giudizio,

(5) Cfr., tra le altre, T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 13 febbraio 2004, n. 1074, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(6) Cfr. da ultimo anche T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 10 ottobre 2005 n. 963, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

per dimostrare l'incongruità dei predetti valori tabellari, anche se ad assistere il proprietario o coltivatore nel ruolo di consulente di parte dovesse essere un valente perito.

5. In tale quadro si iscrive l'azione delle associazioni di categoria degli agricoltori che, valutata la suesposta «limitata» o comunque difficoltosa tutela giurisdizionale degli espropriati, si pongono il fine di tutelare al meglio le ragioni dei propri iscritti nell'eventualità di espropri che dovessero condurre all'applicazione di parametri irragionevoli. Al riguardo, la prassi di questi ultimi anni mostra infatti un nuovo strumento di natura convenzionale volto a individuare parametri di riferimento per la determinazione delle indennità agricole condivisi da tutti i soggetti del procedimento espropriativo (autorità espropriante/espropriati).

Trattasi dei cosiddetti accordi preventivi (o protocolli d'intesa, etc.) per l'espropriazione di aree agricole sottoscritti tra gli organismi di rappresentanza degli agricoltori e i soggetti esproprianti (concessionari, contraenti generali e/o amministrazioni pubbliche). Tali accordi, negli ultimi anni hanno trovato larga diffusione, specie nelle procedure espropriative per la realizzazione di grandi infrastrutture lineari che vengono ad interessare grandi complessi aziendali e variegata realtà agricole.

Con tali atti, da un lato, viene assicurata una maggiore interazione, rispetto a quanto normativamente previsto dal vigente T.U., dei soggetti della procedura nella fase che precede la determinazione dell'indennità e, dall'altro, vengono dettagliati i criteri per la determinazione delle indennità in modo più aderente alle singole realtà.

In particolare, gli accordi in questione individuano altre modalità di riferimento, partendo dai VAM, alle quali il soggetto espropriato può a scelta affidare il calcolo dell'indennità, pur rimanendo entro i limiti di legge.

Ne deriva, così, che, con tali strumenti convenzionali, le associazioni di categoria degli agricoltori, forti della propria competenza e ramificazione sul territorio, diventano parte attiva nella precisazione e delimitazione dei criteri di legge da seguire ai fini del calcolo dell'indennità di aree agricole, stabilendo parametri maggiormente rispondenti (in particolare, nei casi di complessi aziendali) alla realtà agricola regionale e in quanto tali difficilmente contestabili dai singoli proprietari o dalle autorità di controllo.

A titolo esemplificativo, basti citare, secondo le notizie pervenute dalla stampa (7), specializzata e non, quanto previsto nell'ambito degli accordi stipulati per l'esproprio delle aree agricole occorrenti alla realizzazione dell'Alta velocità/Alta capacità ferroviaria, oppure dell'accordo per l'indennizzo relativo alla realizzazione del Passante di Mestre, in base ai quali, nel caso in cui in un fondo venga accertata una qualità colturale non prevista nella regione agraria di appartenenza, sarà facoltà del proprietario chiedere l'applicazione del VAM, relativo alla qualità della medesima coltura, determinato in una regione limitrofa o, in alternativa, l'applicazione del VAM riferito al seminativo della regione agraria di appartenenza con aggiunte o detrazioni da effettuarsi tenendo conto del valore del soprassuolo esistente.

Va da sé che tali accordi potranno costituire così un'utile strumento al fine di prevenire eventuali contestazioni e defatiganti contenziosi in merito alla determinazione delle indennità per l'esproprio di aree agricole. Infatti, laddove il proprietario opti per l'applicazione dei parametri convenzionalmente stabiliti in alternativa al rigido criterio amministrativo dei VAM, non potrà, in un secondo momento, contestare l'applicazione di quel criterio al quale egli stesso, per mezzo dell'associazione di categoria dalla quale è rappresentato, ha espressamente e spontaneamente aderito.

Alfredo Scialò

(7) In P. GIACOMELLI - E. TELDESCHI, in *L'informatore agrario*, n. 24/2004.

Cass. Sez. III Civ. - 28-10-2004, n. 20910 - Preden, pres.; Finocchiaro, est.; Carestia, P.M. (conf.) - Gianni (avv. La Rosa) c. Papa-leo ed altro (avv. n.c.). (*Conferma App. Catania 12 marzo 2001*)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti apportati senza il consenso del concedente in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge n. 11 del 1971, abrogativa dell'art. 1651 c.c. - Diritto dell'affittuario all'indennità - Sussistenza - Miglioramenti successivi - Procedura di legittimazione di cui agli artt. 11, legge n. 11 del 1971 e 16, legge n. 203 del 1982 - Necessità - Sussistenza. (C.c., art. 1651; l. 11 febbraio 1971, n. 11, artt. 11, 29; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 16)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Canone - Ripetizione dei canoni pagati in eccesso - Compensazione - Disciplina - Applicabilità ai crediti derivanti da un unico rapporto - Esclusione - Conseguenze.

In tema di affitto di fondi rustici, l'affittuario che, senza il consenso del concedente, abbia apportato miglioramenti al fondo in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 - il cui art. 29, tuttora vigente, in quanto non toccato dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 153 del 1977 della Corte costituzionale, ha abrogato l'art. 1651 c.c. - può vantare il diritto alla relativa indennità a tenore della citata disposizione codicistica, mentre nella ipotesi in cui tali miglioramenti siano successivi alla data indicata, l'insorgenza del diritto all'indennità postula l'osservanza della procedura di legittimazione prevista dapprima dall'art. 11 della legge n. 11 del 1971 e, poi, dall'art. 16 della legge n. 203 del 1982 (accordo delle parti o parere favorevole dell'Ispettorato provinciale agrario) (1).

Le norme che regolano la compensazione, ivi compresa quella concernente il divieto di rilevarla d'ufficio, riguardano l'ipotesi della compensazione in senso tecnico, la quale postula l'autonomia dei contrapposti rapporti di credito, ma non si applicano allorché i rispettivi crediti e debiti abbiano origine da un unico rapporto ovvero da rapporti accessori, in assenza, quindi, di autonomia. In questo caso il calcolo delle somme a credito o a debito può essere compiuto dal giudice anche d'ufficio, in sede d'accertamento della fondatezza della domanda, restando inapplicabili le regole processuali dettate per la rilevanza della compensazione, proprio perché non si tratta di tale istituto (2).

(Omissis)

1. Sul presupposto in alcun modo censurato e, pertanto, da ritenersi coperto da giudicato, che i miglioramenti apportati dall'affittuario al fondo *invito domino* anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 203 del 1982 siano soggetti alla disciplina di cui all'art. 1651 c.c., i giudici del merito, per quanto ancora rilevante al fine del decidere, hanno rigettato la domanda riconvenzionale del Gianni volta al conseguimento di un indennizzo per i miglioramenti apportati al fondo anteriormente al 6 maggio 1982, avendo escluso, in linea di fatto, che gli «interventi» posti in essere dal conduttore costituissero «miglioramento» indennizzabile ai sensi della ricordata disposizione del codice civile.

2. Con il primo motivo parte ricorrente censura tale capo della sentenza gravata denunziando «violazione dell'art. 1651 c.c. ed art. 20, legge n. 203 del 1982, in riferimento all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, violazione e falsa applicazione di norme di diritto».

Si osserva, infatti, che i giudici del merito hanno «valutato non correttamente i dati ricavabili dalla compiuta istruzione, considerando come sporadiche le attività di spietramento poste in essere e che hanno recuperato alla coltivabilità cospicue superfici di terreno antecedentemente utilizzabili solo a pascolo e di sistemazione dei muri a secco delle chiudende e confinari che, invece, erano state oggetto di cospicui interventi di rifacimento anche a seguito dell'alluvione del 1966 (...)».

«Cosa ancora più grave - prosegue il ricorrente - si è considerato un modesto intervento di manutenzione ordinaria la ripara-

zione del tetto dei fabbricati, ove invece detta attività, unitamente alla costruzione *ex novo* dell'abbeveratoio, andavano certamente considerate come attività di miglioramento (...).

3. Il motivo – come puntualmente evidenziato dal Procuratore Generale – è, sotto entrambi i profili in cui si articola, inammissibile.

3.1. A prescindere dal considerare (il relativo capo della pronunzia in questa sede gravata, che ha espresso un diverso principio, non è stato, infatti, in alcun modo oggetto di censura) che questa Corte regolatrice è, al momento, fermissima nel ritenere che in tema di affitto di fondi rustici, l'affittuario che, senza il consenso del concedente, abbia apportato miglioramenti al fondo in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 – il cui art. 29, tuttora vigente, in quanto non toccato dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 153 del 1977 della Corte cost., ha abrogato l'art. 1651 c.c. – può vantare il diritto alla relativa indennità a tenore della citata disposizione codicistica, mentre, nell'ipotesi in cui tali miglioramenti siano successivi alla data indicata, l'insorgenza del diritto all'indennità postula l'inosservanza della procedura di legittimazione prevista dapprima dall'art. 11, legge n. 11 del 1971 e, poi, dall'art. 16, legge n. 203 del 1982 (accordo delle parti o parere favorevole dell'Ispettorato provinciale agrario) (cfr., per tutte, tra le tantissime, Cass. 21 febbraio 2001, n. 2577; Cass. 26 giugno 2001, n. 8741; Cass. 11 febbraio 2002, n. 1892; Cass. 11 febbraio 2002, n. 1902), si osserva che il motivo in esame è inammissibile nella parte in cui deduce violazione di diversi disposizioni di legge (sopra indicate).

Deve ribadirsi al riguardo, infatti, che quando nel ricorso per cassazione, pur denunciandosi violazione e falsa applicazione della legge, con richiamo di specifiche disposizioni normative, non siano indicate le affermazioni in diritto contenute nella sentenza gravata che si assumono in contrasto con le disposizioni indicate – o con l'interpretazione delle stesse fornita dalla giurisprudenza di legittimità o dalla prevalente dottrina – il motivo è inammissibile poiché non consente alla Corte di cassazione di adempiere il compito istituzionale di verificare il fondamento della denunciata violazione (Cass. 12 maggio 1998, n. 4777).

In altri termini è inammissibile il ricorso nel quale non venga precisata la violazione di legge nella quale sarebbe incorsa la pronunzia di merito, non essendo al riguardo sufficiente un'affermazione apodittica non seguita da alcuna dimostrazione, dovendo il ricorrente porre la Corte di legittimità in grado di orientarsi fra le argomentazioni in base alle quali si ritiene di censurare la pronunzia impugnata (Cass. 21 agosto 1997, n. 7851).

Pacifico quanto precede, si osserva che, nella specie, come si ricava dal contesto del motivo, parte ricorrente omette sia di indicare quale sia l'interpretazione data, dal giudice del merito, delle richiamate disposizioni (art. 1651 c.c. e 20, l. 3 maggio 1982, n. 203) e i motivi per cui la stessa non possa essere accettata, sia quale sia la «corretta» interpretazione di tali norme.

In realtà parte ricorrente, lungi dal non censurare l'interpretazione che il giudice del merito ha dato delle ricordate disposizioni, si limita a dolersi che l'esito della lite sia stato sfavorevole alle proprie aspettative, per essere state le risultanze di causa valutate in modo difforme dalla sua, soggettiva, interpretazione di quelle stesse risultanze ed è evidente – pertanto – che la denuncia esula totalmente dalla previsione di cui all'art. 360, n. 3 c.p.c.

3.2. In merito, ancora, ai denunciati vizi di motivazione sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 5 c.p.c. («omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia») la censura è inammissibile alla pari della precedente.

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

Detti vizi non possono, peraltro, consistere nella difformità dell'apprezzamento dei fatti e delle prove dato dal giudice del merito rispetto a quello preteso dalla parte, perché spetta solo a quel giudice individuare le fonti del proprio convincimento e a

tale fine valutare le prove, controllarne l'attendibilità e la conclusione, scegliere tra le risultanze istruttorie quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti in discussione, dare prevalenza all'uno o all'altro mezzo di prova (in tale senso, ad esempio, Cass. 20 novembre 2002, n. 16334, nonché Cass. Sez. Un. 11 giugno 1998, n. 5802 e Cass. 22 dicembre 1997, n. 12960).

L'art. 360, n. 5 – infatti – contrariamente a quanto suppone l'attuale ricorrente, non conferisce alla Corte di cassazione il potere di riesaminare e valutare autonomamente il merito della causa, bensì solo quello di controllare, sotto il profilo logico e formale e della correttezza giuridica, l'esame e la valutazione compiuti dal giudice del merito, cui è riservato l'apprezzamento dei fatti.

Ne deriva, pertanto, che alla cassazione della sentenza, per vizi della motivazione, si può giungere solo quando tale vizio emerga dall'esame del ragionamento svolto dal giudice, quale risulta dalla sentenza, che si rilevi incompleto, incoerente e illogico, non già quando il giudice abbia semplicemente attribuito agli elementi valutati un valore e un significato difformi dalle aspettative e dalle deduzioni di parte (in questo senso, ad esempio, Cass. 8 agosto 2000, n. 10414, specie in motivazione).

Pacifico quanto precede, si osserva che nella specie i giudici del merito hanno accertato, in linea di fatto, che alla luce delle testimonianze raccolte in giudizio, era emerso che il conduttore aveva posto in essere «soltanto qualche sporadico intervento di spietramento, di sistemazione di muri di pietra a secco, di riparazione del tetto dell'immobile rurale e di costruzione di un abbeveratoio».

«Tali esigui interventi, hanno sottolineato quei giudici, correttamente sono stati ritenuti (in primo grado) niente più che lavori di ordinaria manutenzione ovvero di ripulitura del terreno nell'ambito dell'ordinaria corretta coltivazione del fondo e, quanto all'abbeveratoio, modesta opera non suscettibile di arrecare apprezzabile incremento di valore o reddito per il fondo».

A fronte di tali accertamenti parte ricorrente, lungi dal prospettare errori logici compiuti dai giudici del merito o dall'indicare elementi trascurati, da parte di quei giudici, elementi che, ove tenuti presenti, avrebbero potuto condurre ad una diversa soluzione della lite, si limita a dolersi della lettura delle ricordate disposizioni e, quindi, a sollecitare un giudizio di merito precluso in questa sede di legittimità.

4. I giudici del merito, ancora, hanno disatteso la domanda del conduttore, diretta alla ripetizione dei canoni pagati in eccesso, rispetto a quello legale, durante l'intero rapporto e, cioè dal 1965 al 1999, avendo il Tribunale preso atto che in base all'accertamento eseguito dal consulente tecnico d'ufficio egli era, al contrario, complessivamente risultato debitore e non creditore.

5. Tale capo della sentenza è gravato dalla parte ricorrente con il secondo motivo con il quale, in particolare, la stessa denuncia «violazione dell'art. 1242 c.c. in relazione all'art. 46, l. 3 maggio 1982, n. 203 ed art. 20, stessa legge n. 203 del 1982, nonché violazione dell'art. 112 c.p.c. in riferimento all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c. (nonché) omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia (e) violazione e falsa applicazione di norme di diritto».

Le censure svolte al riguardo dal ricorrente possono così sintetizzarsi:

- erroneamente i giudici del merito hanno ritenuto di non richiamare il c.t.u. al fine di contabilizzare parte del canone corrisposto in natura;

- non poteva comunque procedersi ad alcuna compensazione, tra i propri crediti (per canoni pagati in eccesso) e i crediti di controparte (per canoni pagati in difetto o non pagati) non essendo stata effettuata al riguardo alcuna eccezione, specie atteso che anche tale eccezione doveva essere preceduta da analoga richiesta in sede di tentativo di conciliazione di cui all'art. 47 della l. 3 maggio 1982, n. 203;

- non si può parlare di inapplicabilità dell'istituto della compensazione vertendosi in unico rapporto di credito-debito con conseguente mero conteggio del dare e dell'avere, atteso che il giudice deve limitare la propria pronunzia a quanto allo stesso devoluto.

6. Il motivo, come evidenziato dal P.G., è manifestamente infondato sotto tutti i profili in cui si articola.

6.1. La consulenza tecnica, essendo finalizzata alla valutazione di fatti già dimostrati, non può costituire mezzo di prova o di ricerca di fatti che le parti debbono provare, fermo il presupposto che il giudice, nell'esercizio del suo potere discrezionale, può disporla in ogni

momento, se necessita di chiarimenti o di valutazioni tecniche degli elementi già acquisiti (Trib. sup. acque 4 luglio 1996, n. 55).

La consulenza tecnica d'ufficio – in altri termini – si traduce in un esame dei dati specialistici in atti, in modo da servire a lumeggiare la questione dibattuta affinché il giudice possa trarne elementi chiarificatori ai fini della sua decisione (Cass. 15 settembre 1997, n. 9175. Sempre nel senso che la finalità propria della consulenza tecnica d'ufficio è quella di aiutare il giudice nella valutazione degli elementi acquisiti o nella soluzione di questioni che comportino specifiche conoscenze, Cass. 16 marzo 1996, n. 2205).

Deriva, da quanto sopra, che la consulenza tecnica d'ufficio:

– non può essere disposta al fine di esonerare la parte dal fornire la prova di quanto assume ed è quindi legittimamente negata dal giudice qualora la parte tenda con essa a supplire alla deficienza delle proprie allegazioni o offerta di prove ovvero a compiere un'indagine esplorativa alla ricerca di elementi, fatti o circostanze non provati (Cass. 16 marzo 1996, n. 2205, cit.) ove il rilievo che ai sopraindicati limiti è consentito derogare unicamente quando l'accertamento di determinate situazioni di fatto possa effettuarsi soltanto con il ricorso a specifiche cognizioni tecniche, nella quale ipotesi, peraltro, la parte che denuncia la mancata ammissione della consulenza ha l'onere di precisare, sotto il profilo causale, come l'espletamento del detto mezzo avrebbe potuto influire sulla decisione impugnata (Cass. 16 marzo 1996, n. 2205);

– non è mezzo istruttorio in senso proprio e spetta al giudice di merito lo stabilire se essa è necessaria o opportuna, fermo restando che l'onere probatorio delle parti, e la relativa valutazione, se adeguatamente motivata in relazione al punto di merito da decidere, non può essere sindacata in sede di legittimità (Cass. 3 aprile 1998, n. 3423);

– legittimamente non è disposta dal giudice se è richiesta per compiere un'indagine esplorativa sull'esistenza di circostanze, il cui onere di allegazione è invece a carico delle parti (Cass. 15 gennaio 1997, n. 342).

Certo quanto precede, è palese che esattamente i giudici del merito non hanno dato ingresso all'istanza di parte ora ricorrente volta a sollecitare nuove indagini da parte del consulente tecnico a fini puramente esplorativi e comunque dirette unicamente a colmare le carenze delle proprie istanze istruttorie.

6.2. Quanto, ancora, alla violazione dell'art. 112 c.p.c. (sul divieto del giudice di pronunciare su domande e eccezioni non proposte dalla parte), dell'art. 1242 c.c. (sulla non rilevanza d'ufficio della compensazione) ed, infine, dell'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (per avere il giudice del merito pronunciato su una eccezione non prospettata dai concedenti in sede di tentativo di conciliazione stragiudiziale) la questione è manifestamente infondata atteso che nella specie i giudici del merito non hanno in alcun modo fatto applicazione dell'istituto della compensazione.

In particolare, in termini opposti, rispetto a quanto – del tutto apoditticamente – affermato dalla difesa del ricorrente, infatti, deve ribadirsi, ulteriormente, in conformità, del resto, a quanto assolutamente pacifico in dottrina come presso una più che consolidata giurisprudenza, che l'applicabilità del divieto di compensazione giudiziale d'ufficio ex art. 1241 e ss. c.c. postula l'autonomia dei rapporti dai quali nascono i reciproci crediti, mentre quando essi abbiano origine da un unico rapporto si tratta solo di accertare le reciproche partite di dare e avere e a ciò il giudice può procedere anche senza l'eccezione di parte o la domanda riconvenzionale (Cass. 6 luglio 2001, n. 9152).

In altri termini le norme che regolano la compensazione, ivi compresa quella concernente il divieto di rilevarla d'ufficio, riguardano l'ipotesi della compensazione in senso tecnico, la quale postula l'autonomia dei contrapposti rapporti di credito, ma non si applicano allorché i rispettivi crediti e debiti abbiano origine da un unico rapporto ovvero da rapporti accessori, in assenza quindi di autonomia. In questo caso il calcolo delle somme a credito o a debito può essere compiuto dal giudice anche d'ufficio, in sede d'accertamento della fondatezza della domanda, restando inapplicabili le regole processuali dettate per la rilevanza della compensazione, proprio perché non si tratta di tale istituto (Cass. 20 febbraio 2001, n. 2461. Sempre

nello stesso senso, tra le tantissime, Cass. Sez. Un. 16 novembre 1999, n. 775; Cass. 23 gennaio 1999, n. 648; Cass. 23 aprile 1998, n. 4174; Cass. 8 agosto 2002, n. 11943).

Pacifico, in diritto, il principio che precede, è di palmare evidenza, come anticipato, l'infondatezza del motivo in esame.

Atteso che nella specie entrambi i crediti non solo sorgevano da un unico rapporto (di affitto agrario, svoltosi ininterrottamente dal 1965), ma derivavano tutti dall'obbligo facente carico al conduttore di pagare il canone di legge, è palese che la fattispecie non integrava un'ipotesi di compensazione per cui esattamente il giudice adito ha pronunciato, al riguardo, *ex officio*, senza che possa prospettarsi, al riguardo, violazione della regola di cui all'art. 112 c.p.c.

6.3. Potendo-dovendo il giudice adito verificare, d'ufficio e a prescindere da qualsiasi richiesta di parte, le reciproche ragioni di dare e avere delle parti in conseguenza dello svilupparsi dello stesso rapporto (di affitto agrario), è di palmare evidenza, altresì, che la questione non era soggetta al previo tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, riguardando detto onere «le domande» (in via principale o riconvenzionale) proposte dalle parti e non, certamente, anche le mere difese.

7. Risultato totalmente infondato il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi. (*Omissis*)

(1-2) VALUTAZIONE DEI MIGLIORAMENTI E RICHIESTA DI CANONI PAGATI IN ECCESSO.

Le contestazioni sollevate nei confronti delle due sentenze di merito di primo e secondo grado riguardano la valutazione dei miglioramenti apportati al fondo dall'affittuario e la richiesta, sempre da parte del conduttore, di restituzione dei canoni pagati in eccesso rispetto alla misura legale stabilita.

Le due obiezioni vengono incardinate all'interno di un ricorso di legittimità fondato su motivi di omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione della sentenza, nonché sul presupposto di un'insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia.

In particolare, questo secondo aspetto, che si traduce, poi, nel motivo di violazione e falsa applicazione di norme, si riferisce alle conclusioni formulate nella perizia tecnica disposta dai giudici in ordine alla qualificazione e quantificazione dei canoni d'affitto corrisposti, lungo un arco di tempo di almeno venticinque anni, dall'affittuario. Diventa inevitabile, in questo caso, che gli aspetti sostanziali e di merito vengano ad intrecciarsi con quelli propriamente processuali, così che per riuscire a districare correttamente l'intera vicenda, si rende necessario esaminare le questioni sollevate in modo parallelo e, per certi versi, in una maniera speculare.

In *primis* va evidenziato che, secondo una linea giurisprudenziale oramai consolidata, la S.C. ha stabilito che l'affittuario, il quale, senza il consenso del concedente, abbia apportato miglioramenti al fondo in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 11/71, può vantare il diritto al pagamento della relativa indennità; mentre, nell'ipotesi in cui tali miglioramenti siano stati eseguiti in un periodo successivo a quello sopra indicato, il diritto all'indennità può essere riconosciuto solo a condizione che sia stata osservata la procedura di legittimità prevista dagli artt. 11 della legge 11/71 e 16 della legge 203/82 e cioè che sia intervenuto l'accordo tra le parti o sia stato rilasciato apposito parere favorevole da parte dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura (1).

Per quel che concerne poi le caratteristiche economico-funzionali dei miglioramenti, oltre a ribadire che si tratta di opere che incrementano la capacità produttiva del fondo e, di

(1) Cass. 11 febbraio 2002, n. 1892, in *Giust. civ.*, 2002, I, 882; Cass. 26 giugno 2001, n. 8741, in questa Riv., 2002, 242, con nota di GRASSO, *Indennizzo per i miglioramenti eseguiti dall'affittuario ed il connesso problema del diritto di ritenzione del fondo* e Cass. 21 febbraio 2001, n.

2577, in *Foro it.*, 2001, I, 2254 con nota di BELLANTUONO, *La storia infinita dei miglioramenti agrari: appropriazione da parte del concedente dei miglioramenti eseguiti dall'affittuario prima della l. 11/71, se non concordati.*

conseguenza, il valore dello stesso (2), si tratta di verificare, nel caso di specie, se l'intervento effettuato dall'affittuario risponde effettivamente a questa finalità incrementativa. In pratica il miglioramento non deve essere di entità trascurabile, deve apportare al fondo un'utilità durevole, deve incidere in maniera significativa sull'aumento della produzione e del reddito e, se riguarda fabbricati, compresi quelli adibiti ad abitazione, deve riguardare il raggiungimento di *standard* abitativi sociali, uniformi in ambito cittadino e rurale (3).

La valutazione non può che tener conto del contesto aziendale dentro cui si viene ad inserire l'intervento che può indirizzarsi verso il miglioramento fondiario, la trasformazione, il riadattamento ed il restauro di fabbricati rurali, la modificazione degli assetti culturali e produttivi e la realizzazione di nuove strutture (4). L'elemento che accomuna queste tipologie d'intervento, le quali, si tenga presente, rappresentano, per così dire, la parte più appariscente ed esterna in quanto possono, a loro volta, suddividersi in altre specifiche azioni d'intervento, è costituito dal fatto che tali interventi trasformano o migliorano il fondo e cioè sono di fatto un intervento straordinario.

Naturalmente tutto ciò sta a significare che un qualsiasi intervento non costituisce miglioramento se rientra nell'ambito delle opere di manutenzione ordinaria o in quella di semplice preparazione o adattamento del terreno all'attività di coltivazione o di allevamento (5).

Dunque, una volta che i giudici di merito non hanno riconosciuto all'intervento effettuato dall'affittuario la qualità di miglioramento, ma lo abbiano valutato come semplice intervento di manutenzione ordinaria, e siano giunti a questa conclusione sulla base di un percorso logico, esaminando cioè le affermazioni dell'affittuario stesso, il quale ha descritto il tipo di lavoro eseguito, per poter contestare, poi, in maniera valida, le predette conclusioni sul piano della illogicità e contraddittorietà, occorre, già nei gradi di merito, fornire concrete indicazioni in ordine alle modalità di esecuzione dei lavori con riferimento alle finalità produttive ed organizzative che s'intendeva raggiungere.

In tal senso il rispetto della procedura di cui al citato art. 16 della legge 203/82 dimostrerebbe, non solo la correttezza dell'affittuario, ma anche la sua reale intenzione di intervenire a favore del fondo, laddove, al contrario, l'esecuzione, *invito domino*, risulterebbe (apparirebbe) come un intervento forzato del quale bisogna, in ogni caso, dimostrare la necessità o magari l'opportunità a favore del fondo (6). A prescindere da questa situazione, pretendere di dedurre il vizio di omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione a causa della mancata adesione del giudice alle proprie tesi – cioè a quelle dell'affittuario –, senza aver fornito, in realtà, le prove e quindi sulla base di affermazioni apodittiche (7), non può che portare al rigetto del ricorso per cassazione in quanto soltanto al giudice di merito spetta individuare le fonti del proprio convincimento, valutare le prove, scegliere, tra le risultanze probatorie, quelle ritenute

veramente idonee a dimostrare i fatti di cui si discute (8).

Non esiste nel nostro ordinamento, ad eccezione dei casi di prova legale, una gerarchia delle prove per cui le risultanze di talune di esse debbano necessariamente prevalere nei confronti di altri dati probatori emersi nel corso del giudizio. Di conseguenza, il convincimento del giudice di merito sulla verità di un fatto può fondarsi anche su una presunzione in contrasto con le altre prove acquisite, se viene ritenuta di tale precisione, di tale importanza, di tale gravità da rendere inattendibili gli altri elementi di giudizio contrari. Come una condizione di questa conclusione si può porre solo il fatto che il giudice fornisca del suo convincimento una motivazione o, se si vuole, giustificazione adeguata e logicamente non contraddittoria (9).

Quanto, poi, alla questione della restituzione dei canoni corrisposti in eccesso, a parte il necessario richiamo alle disposizioni contenute negli artt. 9-15 della legge 203/82, nel caso di specie si contestano, da un lato, le modalità di valutazione della consulenza tecnica e dall'altro, la compensazione tra debiti e crediti effettuata in giudizio.

La consulenza tecnica d'ufficio è un esame specialistico dei dati forniti dalle parti in modo da chiarire la questione dibattuta e così fornire al giudice elementi dai quali poter trarre le valutazioni più idonee per l'adozione della sua decisione (10). Considerata questa funzione d'aiuto, di sostegno e d'apporto alla migliore conoscenza, nei riguardi del giudice, in ordine alla valutazione degli elementi acquisiti o per la soluzione di questioni che comportino il possesso di specifiche cognizioni, la c.t.u. non esonera certo la parte dal dover fornire la prova di quanto dedotto e sostenuto in giudizio.

In altri termini, la consulenza non svolge funzioni di supplenza rispetto alle mancanze o deficienze di parte, né è indirizzata ad effettuare indagini esplorative per ricercare elementi, fatti o circostanze non provati (11). Le risultanze della consulenza prospettano una soluzione che per poter essere affermata e realizzata necessita dell'impiego di strumenti giuridici finalizzati alla risoluzione della controversia.

Il ricorso alla compensazione, per quanto appaia una soluzione auspicabile, dal momento che questo strumento consente di assicurare una soddisfazione reciproca delle rispettive pretese, nel caso di specie, nonostante le apparenze, non è stato utilizzato stante, appunto, il divieto di cui all'art. 1241 c.c. (12). Va rilevato, però, che, esclusa la compensazione in senso tecnico, a causa dello stretto legame esistente tra le obbligazioni nascenti da un unico rapporto, si può correttamente ricorrere ad una compensazione (c.d. «compensazione impropria») valutativa dei rispettivi debiti e crediti ancorché essi abbiano origine da un unico rapporto ovvero da rapporti accessori (13).

In questo caso la valutazione delle reciproche pretese, peraltro, non fondate su contrapposte ragioni di credito delle parti, importa soltanto un semplice accertamento contabile del saldo finale tra dare ed avere.

Antonio Orlando

(2) Cfr. D. CALABRESE, *I patti agrari - Lineamenti dottrinali e giurisprudenziali delle leggi n. 203/1982 e n. 29/1990*, 4^a ed., Padova, 2004, 62 ss.

(3) V. Cass. 24 febbraio 1994, n. 1885, in questa Riv., 1995, 223 e in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 214; Trib. Roma 25 gennaio 1999, in questa Riv., 2000, 53, con nota di CIMATTI, *Ancora sui miglioramenti apportati al fondo dall'affittuario e problemi connessi*, T.A.R. Toscana, Sez. I 25 ottobre 1995, n. 487, in *Trib. amm. reg.*, 1995, I, 4897; App. Roma 4 febbraio 1994, in questa Riv., 1994, 300; T.A.R. Molise 13 luglio 1992, n. 120, in *Trib. amm. reg.*, 1992, I, 3514; T.A.R. Veneto, Sez. I 2 dicembre 1986, n. 189, in *Giur. agr. it.*, 1988, 252.

(4) Cass. 13 maggio 1995, n. 5277, in questa Riv., 1996, 530; App. Palermo 30 marzo 1998, n. 258, *ivi*, 1999, 308; App. Roma 31 maggio 1995, n. 721, in *Temi romana*, 1995, II, 333.

(5) Per un caso analogo a quello in esame, che presentava aspetti molto simili in quanto il conduttore aveva praticato attività quali lo «spietramento», il «decespugliamento» e «lo scasso profondo del terreno», si v. Trib. Potenza 30 dicembre 1999, n. 1121, in questa Riv., 2001, 332, con nota di GRASSO, *Automatica conversione del contratto associativo in affitto e la non indennizzabilità (perché prescritta) dei miglioramenti eseguiti dal concessionario*.

(6) Cass. 11 febbraio 2002, n. 1892, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 214.

(7) Cass. Sez. Un. 11 giugno 1998, n. 5802, in questa Riv., 1999, 616; Cass. 21 agosto 1997, n. 7851, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1471.

(8) Cass. 3 aprile 1998, n. 3423, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 714; Cass. 11 febbraio 2002, n. 1902, in questa Riv., 2002, 503; Cass. 22 dicembre 1997, n. 12960, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 2424.

(9) Cfr. Cass. 12 maggio 1998, n. 4777, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1009.

(10) Cfr. M. ROSSETTI, *Il C.T.U. (l'occhio del giudice)*, Milano, 2004 e Cass. 3 aprile 1998, n. 3423, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 714; Cass. 15 settembre 1997, n. 9175, *ivi*, 1997, 1721 ed, in un senso opposto, anche Cass. 11 febbraio 2002, n. 1902, cit.

(11) Cass. 6 luglio 2001, n. 9152, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, II, 272; Cass. 15 gennaio 1997, n. 342, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 63; Cass. 16 marzo 1996, n. 2205, *ivi*, 1996, 369.

(12) Cass. Sez. Un. 16 novembre 1999, n. 775, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 2253 e Cass. 23 aprile 1998, n. 4174, *ivi*, 1998, 865.

(13) Cass. 8 agosto 2002, n. 11943, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 1508; Cass. 20 febbraio 2001, n. 2461, *ivi*, 2001, 277 e Cass. 23 gennaio 1999, n. 648, *ivi*, 1999, 152.

Cass. Sez. Lav. - 10-3-2004, n. 4926 - Mileo, pres.; Toffoli, est.; Velardi, P.M. (diff.) - INPS (avv. Sgroi, Fonzo) c. C. Q. (avv. Coppola). (Cassa con rinvio App. Lecce 21 aprile 2001)

Previdenza sociale - Contributi agricoli unificati - Retribuzione imponibile - Ammontare dei contributi per i giornalieri di campagna (operai agricoli a tempo determinato) - Riferimento alle retribuzioni medie da determinarsi annualmente con decreto ministeriale - Disapplicazione del decreto ministeriale - Potere del giudice ordinario - Condizioni - Sussistenza del presupposto della rilevante sperequazione rispetto alla retribuzione effettiva - Necessità - Fattispecie relativa all'orario osservato nella Provincia di Lecce. (L. 20 marzo 1865, n. 2248, All. E, art. 5; d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488, art. 28; l. 23 dicembre 1994, n. 724, art. 18, c. 17)

Previdenza sociale - Contributi agricoli unificati - Retribuzione imponibile - Ammontare dei contributi per i giornalieri di campagna (operai agricoli a tempo determinato) - Individuazione, con decreto ministeriale, delle Province in cui si pratica un orario ridotto - Portata - Applicabilità ai soli fini del condono retributivo - Configurabilità. (D.p.r. 27 aprile 1968, n. 488, art. 28; l. 23 dicembre 1994, n. 724, art. 28 *septiesdecies*; d.m. 28 dicembre 1995; d.l. 14 giugno 1996, n. 318, conv. l. 29 luglio 1996, n. 402, art. 1, c. 8)

In tema di determinazione dell'ammontare dei contributi per i giornalieri di campagna - che, ai sensi dell'art. 28 d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488, è stabilito con riferimento alle retribuzioni medie da determinarsi annualmente (con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale) per Provincia, e non già su base nazionale - il giudice ordinario può bensì disapplicare un decreto ministeriale che, prendendo in considerazione una retribuzione rapportata ad un orario giornaliero maggiore di quello effettivamente praticato in una determinata provincia, finisca col prendere a parametro, per il calcolo dei contributi, retribuzioni notevolmente sperequate rispetto alle retribuzioni previste dalle pattuizioni più usuali in ambito locale (v. Corte cost. n. 342 del 1992), ma deve adeguatamente motivare in ordine alla sussistenza del presupposto della rilevante sperequazione, senza limitare il proprio accertamento al rilievo che in ambito locale sia previsto un orario ridotto rispetto a quello stabilito dalla contrattazione nazionale tenendo conto che la sperequazione legittimante la disapplicazione del decreto deve essere «grave» e riguardare le retribuzioni, non già la durata della prestazione lavorativa. Il detto potere di disapplicazione, tuttavia, non può essere esercitato quando le retribuzioni indicate nel decreto ministeriale, sebbene superiori a quelle medie locali, siano funzionali ad assicurare un minimo adeguato di tutela previdenziale. (Nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza impugnata la quale, sulla base del rilievo che in Provincia di Lecce veniva svolto un orario di lavoro di cinque ore, aveva disapplicato il decreto ministeriale che, per la medesima Provincia, determinava la retribuzione utile ai fini contributivi prendendo in considerazione l'orario di sei ore e quaranta minuti previsto dai contratti collettivi nazionali, senza tuttavia motivare in ordine alla sussistenza di una grave sperequazione tra le retribuzioni giornalieri come determinate dal decreto ministeriale e quelle prevalentemente praticate) (1).

Con riferimento alla determinazione dell'ammontare dei contributi per i giornalieri di campagna, il decreto ministeriale 28 dicembre 1995, adottato in base all'art. 18, comma 17, della l. 23 dicembre 1994, n. 724 - il quale demandava ad un decreto ministeriale l'individuazione delle Province in cui si pratica un orario ridotto rispetto a quello praticato nel restante territorio nazionale e dei criteri per la determinazione dei relativi salari medi da valere per la liquidazione dei contributi in misura proporzionale all'orario ridotto - deve ritenersi applicabile, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 8, del d.l. 14 giugno 1996, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 1996, n. 402, ai soli fini del condono retributivo e, a tali fini, la retribuzione media convenzionale può essere ridotta nella provincia di Lecce in misura non superiore al dieci per cento (2).

(Omissis)

FATTO. - La Corte d'appello di Lecce, riformando l'appellata sentenza del Tribunale della stessa città, accoglieva la domanda proposta da C. Q. contro lo SCAU, cui era subentrato l'INPS, diretta all'accertamento dell'illegittimità della richiesta di pagamento dei

contributi agricoli unificati per l'anno 1991, rivolta dallo SCAU mediante l'invio dei relativi bollettini di versamento, con la dichiarazione di inefficacia di detti bollettini e, in subordine, il ricalcolo del contributo. La ricorrente aveva dedotto, infatti, l'illegittimità dei decreti ministeriali, emessi a norma dell'art. 28 del d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488, nei quali, in sede di determinazione della retribuzione media giornaliera, non si era tenuto conto della diversa durata della giornata lavorativa nella provincia di Lecce, pari a 5 ore e quindi inferiore a quella, di 6 ore e 40 minuti, prevista dal c.c.n.l. di categoria. Ne risultava, secondo l'interessata, una retribuzione notevolmente sperequata rispetto a quella che venisse corrisposta proprio assumendo come parametro retributivo lo stesso contratto.

Il giudice di secondo grado rilevava che, secondo il sistema delineato dall'art. 28 citato, la misura dei contributi prescinde dall'effettiva retribuzione corrisposta ai giornalieri di campagna, essendo assunta come parametro la media delle retribuzioni previste dai contratti collettivi di categoria per le diverse categorie di lavoratori (comuni, qualificati, ecc.). Ricordava anche che per la provincia di Lecce i contributi agricoli per l'anno 1991 erano stati determinati, con decreti del Ministro del lavoro, prendendo in considerazione le retribuzioni previste dai vigenti contratti collettivi nazionali, maggiorate del salario integrativo provinciale, dopo avere richiesto il parere della Commissione centrale istituita con d.lgs. 8 febbraio 1945, n. 75.

Tanto premesso, riteneva fondate le doglianze della appellante, valorizzando, da un lato, il fatto notorio che da almeno venti anni nella provincia di Lecce la giornata lavorativa è di 5 ore, in relazione al notevole frazionamento della proprietà terriera e alla necessità di ogni bracciante agricolo di coltivare anche un proprio piccolo appezzamento di terreno, e dall'altro, le considerazioni formulate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 342 del 1992, circa la facoltà del giudice ordinario di disapplicare i decreti ministeriali in questione, quando essi prendano come base per il calcolo dei contributi la retribuzione complessiva prevista dai contratti collettivi, anche se l'orario di lavoro giornaliero in essi previsto sia maggiore di quello in uso presso una realtà provinciale, per cui la retribuzione pattizia, pur assumendo lo stesso parametro, risulti oltremodo sperequata rispetto a quella fissata a livello nazionale. La Corte d'appello riteneva invece irrilevante, alla luce della sentenza della Corte costituzionale, che la contrattazione nazionale consentisse o meno una riduzione dell'orario di lavoro secondo le consuetudini locali.

Detta Corte osservava anche che lo stesso legislatore aveva preso atto dei principi enunciati dalla Corte costituzionale con l'art. 18, comma 17, della l. 23 dicembre 1994, n. 724, prevedendo l'individuazione con decreto ministeriale delle province nelle quali si osserva un orario ridotto rispetto a quello praticato nel restante territorio nazionale e i criteri per la determinazione dei relativi salari medi da valere per la liquidazione dei contributi previdenziali, e ricordava che con decreto 28 dicembre 1995 (G.U. 18 gennaio 1996) era stato dato atto dell'osservanza di un orario ridotto per consuetudini locali. Escludeva, poi, che da tali dati normativi potesse evincersi che il pagamento ridotto dei contributi, correlati al minore orario di lavoro, fosse ammissibile solo mediante il condono ivi previsto, perché altrimenti si sarebbero riproposte le questioni di legittimità costituzionale risolte dalla Corte costituzionale con una sentenza interpretativa.

Infine, la facoltà del giudice di determinare la misura corretta dell'obbligo contributivo era confermato dal citato d.m. 28 dicembre 1995 - peraltro emanato non solo ai fini del condono, ma anche «in attesa di una organica revisione della disciplina dei rapporti di lavoro in agricoltura» -, con il quale si era stabilito che la retribuzione media da prendere come base per i contributi agricoli dovuti nella provincia di Lecce doveva essere ragguagliata alle effettive ore di lavoro praticate nella provincia. Sulla base del rapporto tra 5 ore e 6 ore e 40 minuti, pari a quello tra 75 e 100, dichiarava quindi l'appellante tenuta al versamento del 75 per cento delle somme richieste a titolo di contributi agricoli unificati per gli anni in contestazione.

Contro questa sentenza l'INPS propone ricorso per cassazione, affidato a tre motivi. L'intimata resiste con controricorso.

DIRITTO. - L'INPS con il primo motivo denuncia violazione dell'art. 2697 c.c., dell'art. 5, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, dell'art. 28, d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488, dell'art. 8, d.l. 1 luglio 1972, n. 287, convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 1972, n. 459, dell'art. 1, d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito dalla l. 7 dicembre 1989, n. 389, dell'art. 18, comma 17, l. 23 dicembre 1994, n. 724, dell'art. 1, comma 8, d.l. 14 giugno 1996, n. 318, convertito dalla l. 29 luglio 1996, n. 402, unitamente a vizi di motivazione.

Lamenta che il giudice di merito abbia totalmente ignorato l'incidenza dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 318/1996 – pur espressamente richiamato in appello –, contenente la precisazione che il d.m. 28 dicembre 1995, attuativo dell'art. 18, comma 17, legge n. 724/1994, si applica ai fini del condono, e che, a detti fini, la retribuzione media convenzionale poteva essere ridotta, nella provincia di Lecce, nella misura massima del 10 per cento. Tale norma evidenziava che il legislatore non riconosceva alcun valore alla consuetudine leccese e, in ogni caso, prevedeva una decurtazione massima dei contributi del 10 per cento.

Inoltre, con riferimento ai dati asseritamente emersi in sede di istruzione, presi in considerazione nella sentenza di primo grado e mai contestati dalle parti, sostiene che, stante la mancanza nella contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, di un richiamo degli usi difformi alla clausola contrattuale sull'orario di lavoro, non si sarebbe potuto, da parte del giudice di merito, procedere a disapplicazione del decreto ministeriale. E ciò anche perché la stessa contrattazione, in sede di chiarimento a verbale, aveva fissato il principio che un'eventuale riduzione dell'orario di lavoro non avrebbe comportato una riduzione della retribuzione giornaliera.

Lamenta anche che il giudice di merito non abbia motivato in ordine alla "grave sperequazione" che, secondo l'interpretazione data dalla Corte costituzionale, potrebbe consentire la disapplicazione dei decreti ministeriali in questione, e, del resto, nessuna prova era stata fornita dalla controparte in ordine a detto elemento.

Con ulteriore censura lamenta che il giudice di merito abbia fatto applicazione dell'asserita consuetudine locale in materia di orario di lavoro anche se la materia contributiva è regolata dalla legge, che richiama solo la contrattazione collettiva, violando quindi il principio per cui nelle materie regolate dalla legge e dai regolamenti gli usi hanno efficacia solo in quanto siano dagli stessi richiamati, anche se la materia contributiva è regolata dalla legge, che richiama solo la contrattazione collettiva.

Richiama anche l'art. 1 del d.l. n. 338/1989, sostenendo che, dopo la sua entrata in vigore, la retribuzione minima imponibile, anche in campo agrario, deve essere fissata secondo i principi nello stesso delineati.

Con il secondo motivo denuncia violazione dell'art. 112 c.p.c. e vizio di motivazione.

Sostiene che il giudice di appello è incorso in ultrapetizione nella parte in cui ha ritenuto di potere anche fissare l'importo dei contributi dovuti dall'azienda agricola. Infatti l'attuale controricorrente in sede di appello, con la domanda subordinata aveva chiesto di fissare l'importo dovuto nella misura evidenziata dalle risultanze istruttorie e, in realtà, mancavano risultanze istruttorie sul punto.

Con il terzo motivo denuncia violazione dell'art. 4, d.l. 30 dicembre 1987, n. 536, convertito dalla l. 29 febbraio 1988, n. 48.

Lamenta che, senza motivazione sul punto, gli accessori siano stati limitati agli interessi, trascurando la normativa in materia di sanzioni civili.

Il primo motivo è fondato nei limiti e nei termini di seguito specificati.

È opportuno preliminarmente prendere in considerazione la sentenza della Corte costituzionale n. 342/1992, che ha esaminato la materia ora in discussione e che può essere qualificata come sentenza interpretativa di rigetto.

L'affermazione, ivi contenuta, che «in caso di controversie che riguardano le retribuzioni imponibili contenute in decreti ministeriali, il giudice adito può disapplicare questi ultimi se ne riscontra la illegittimità ed, in particolare, se le retribuzioni prese in considerazione risultino oltremodo sperequate rispetto a quelle imposte dalle pattuizioni intercorse tra le parti o dagli usi, considerando ovviamente le finalità da raggiungersi che, come già si è detto, esigono un minimo inderogabile perché sia garantito l'assolvimento degli oneri richiesti», appare correlata a presupposti interpretativi impliciti riguardanti la normativa, di cui all'art. 28 del d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488, relativa alla determinazione provincia per provincia, mediante decreti ministeriali, delle retribuzioni medie costituenti la base della contribuzione relativa ai lavoratori giornalieri di campagna ed assimilati.

Considerato anche che il giudice delle leggi, nella stessa sentenza, dà atto che il riferimento ai contratti collettivi per la determinazione della retribuzione imponibile non lede la libertà dei datori di lavoro non iscritti alle associazioni sindacali di categoria, l'ipotesi di illegittimità dei decreti ministeriali presa in considerazione dalla Corte sembra basarsi sulla considerazione che l'art. 28 cit. non prevede dei criteri precisi e rigidi di determinazione della retribuzione imponibile analoghi a quelli dettati, a livello di disciplina generale,

dall'art. 1 del d.l. n. 338/1989, convertito dalla legge n. 389/1989 (che specifica la rilevanza dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, salvo che in concreto il diritto a retribuzioni superiori derivi da contratti individuali o da accordi collettivi, da chiunque stipulati). Da tale circostanza la Corte ha desunto, presumibilmente, che i decreti del Ministro del lavoro previsti dall'art. 29 del d.p.r. n. 488/1968 richiedono l'esercizio di un certo potere, finalizzato alla determinazione delle retribuzioni medie "sulla base" di contratti collettivi idonei dal punto di vista rappresentativo, potere da esercitarsi tenendo presente, però, l'esigenza che le retribuzioni costituenti parametro della contribuzione riflettano effettivamente la realtà socio-lavorativa locale (la Corte parla di esigenza di aderire per quanto possibile alle varie realtà provinciali) e quella che le stesse retribuzioni assicurino la necessaria tutela previdenziale. In questo quadro, quando la Corte parla di retribuzioni eccessivamente sperequate rispetto a quelle imposte dalle pattuizioni intercorse tra le parti o dagli usi, ricorre evidentemente ad un'endiadi, facendo riferimento all'ipotesi di eccessiva sperequazione rispetto alle pattuizioni più usuali, considerato anche che, discutendosi di retribuzioni medie convenzionali, non è certo la singola pattuizione quella che può rilevare.

Questo tipo di interpretazione appare condivisibile e idonea a giustificare, nelle sue linee generali, lo stesso orientamento in materia di questa Corte; appare necessario, tuttavia, discostarsi dalle enunciazioni secondo cui, perché si possa eventualmente dare rilievo a retribuzioni inferiori sul piano locale, sarebbe indispensabile che la contrattazione nazionale consenta una riduzione dell'orario di lavoro in base alle consuetudini locali. Analogamente non può ritenersi imprescindibile un'analoga previsione da parte della contrattazione locale.

Appare viceversa meritevole di adesione il rilievo che la sperequazione, per comportare l'eventuale illegittimità del decreto ministeriale, deve essere "grave" e concernere non già la durata delle prestazioni lavorative, ma le retribuzioni effettivamente corrisposte, che nella prassi potrebbero rimanere invariate nel caso di osservanza di orari inferiori o essere ridotte in misura non proporzionale, anche perché potrebbero di fatto influire in tal senso specifiche regolamentazioni contrattuali collettive (riguardo a questo orientamento, cfr., in particolare, Cass. 6 maggio 1998, n. 4584). È indiscutibile, poi, che non può ravvisarsi illegittimità del decreto ministeriale se le retribuzioni ivi indicate, sebbene superiori a quelle medie locali, siano funzionali ad assicurare un minimo adeguato di tutela previdenziale.

Passando all'esame delle specifiche censure, risulta evidente la fondatezza di quelle di mancata motivazione in ordine alla esistenza di una grave sperequazione tra le retribuzioni usualmente praticate e quelle valorizzate dal decreto ministeriale. Infatti la Corte d'appello di Lecce non ha compiuto alcun accertamento in ordine alle retribuzioni di fatto osservate, derivando la necessità di una riduzione del contributo previdenziale direttamente dalla circostanza accertata – mediante ricorso al fatto notorio – della usuale prestazione di orari ridotti nella provincia di Lecce.

Tale impostazione viene corroborata dalla Corte di merito con il riferimento all'art. 18, comma 17, della l. 23 dicembre 1994, n. 724, peraltro prevedente, «ai fini della regolarizzazione di cui al presente decreto» (cioè del condono previdenziale ed assistenziale), l'individuazione con un decreto ministeriale delle province in cui si pratica un orario ridotto rispetto a quello praticato nel restante territorio nazionale e i criteri per la determinazione dei relativi salari medi da valere per la liquidazione dei contributi in misura proporzionale all'orario ridotto. Deve rilevarsi però, in accoglimento della relativa censura dell'INPS, che con l'art. 1, comma 8, del d.l. 14 giugno 1996, n. 318, convertito dalla l. 29 luglio 1996, n. 402, è stato precisato che il decreto interministeriale 28 dicembre 1995, emanato ai sensi del citato art. 18, comma 17, «si applica solo ai fini del condono retributivo» (e si specifica che a tali fini la retribuzione media convenzionale può essere ridotta nella provincia di Lecce in misura non superiore al 10 per cento).

Può essere opportuno rilevare che la tematica relativa alla grave sperequazione non può ritenersi nuova, poiché (necessariamente) trattata, sia pure secondo una erronea prospettiva, dal giudice di appello al fine di riformare la sentenza di primo grado ed accogliere la domanda.

È infondata, invece, la censura basata sulla tesi della non rilevanza degli usi normativi nella materia in questione. Infatti il giudice di merito non ha valorizzato un uso normativo, ma un semplice dato di fatto.

È infondata anche la tesi della applicabilità, anche nel settore in esame, dei criteri di determinazione della retribuzione minima imponibile dettati dall'art. 1 del d.l. n. 338/1989, poiché questa disposizione non ha abrogato la norma speciale relativa ai giornalieri di campagna.

Infine, come si è già visto, è erronea la tesi secondo cui presupposto imprescindibile della disapplicazione del decreto ministeriale è la previsione da parte della contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, della facoltà di una riduzione dell'orario in base agli usi.

In conclusione il primo motivo deve essere accolto in relazione alle censure che già si sono indicate come fondate; consegue la cassazione della sentenza impugnata, con assorbimento del secondo e del terzo motivo.

La causa viene rinviata ad altro giudice che provvederà a nuovo esame, in particolare effettuando gli opportuni accertamenti e valutazioni in ordine alla sussistenza di una «grave sperequazione» tra le retribuzioni giornaliere prese in considerazione dai decreti ministeriali emanati dal Ministro del lavoro per la provincia di Lecce e quelle prevalentemente praticate. (*Omissis*)

(1-2) ANCORA SULLA LEGITTIMITÀ DEI SALARI MEDI GIORNALIERI CONVENZIONALMENTE DETERMINATI PER GLI OPERAI AGRICOLI A TEMPO DETERMINATO IN PROVINCIA DI LECCE.

1. Con la sentenza in epigrafe la S.C. torna ad occuparsi della nota questione della legittimità del sistema di determinazione – sulla base dei contratti collettivi di lavoro – dei salari medi provinciali degli operai agricoli a tempo determinato ai fini del calcolo dei contributi agricoli unificati dovuti dai datori di lavoro, ex art. 28, primo comma, d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488: questione da tempo insorta in provincia di Lecce per la circostanza che i relativi salari medi erano stati determinati tenendo conto dell'orario lavorativo giornaliero fissato dalla contrattazione collettiva nazionale in sei ore e quaranta minuti mentre localmente la durata della giornata lavorativa era di cinque ore e tale deroga era espressamente (o almeno così si assumeva che fosse) consentita dal contratto integrativo provinciale con una norma che rinviava agli accordi tra le parti, secondo le consuetudini osservate *in loco*.

Ricordo che sulla norma sopra richiamata erano stati peraltro sollevati dubbi d'incostituzionalità respinti, però, dal Giudice delle leggi con sentenza interpretativa di rigetto del 20 luglio 1992, n. 342 (in *Riv. giur. lav.*, 1992, II, 371 con nota di E. GATTA, *Sulla determinazione delle retribuzioni medie convenzionali in agricoltura*), con la quale, da un lato, si riconosceva la razionalità del ricorso al criterio della retribuzione media imponibile per grandi categorie di soggetti in quanto consente di tenere sufficientemente conto delle varie realtà provinciali e di effettuare un bilanciamento di interessi assicurato dalla utilizzazione di contratti collettivi come modelli generali o parametri validi per la generalità dei datori di lavoro, nonché la razionalità del riferimento ad una retribuzione giornaliera imponibile non inferiore a quella minima necessaria per l'assolvimento degli oneri contributivi e per la realizzazione delle finalità assicurative e previdenziali per coloro che erano impiegati per un numero di ore di lavoro giornaliero inferiore a quello previsto dai contratti collettivi (come nel caso degli operai agricoli per i quali non trovavano applicazione le norme in materia di lavoro a tempo parziale), ma, d'altro lato, si affermava anche che, «in caso di controversie che riguardano le retribuzioni imponibili contenuti in decreti ministeriali, il giudice adito può disapplicare questi ultimi se ne riscontra l'illegittimità e, in particolare, se le retribuzioni prese in considerazione risultino oltremodo sperequate rispetto a quelle imposte dalle pattuizioni intercorse tra le parti o dagli usi considerando ovviamente le finalità da raggiungere che (...) esigono un minimo inderogabile perché sia garantito l'assolvimento degli oneri richiesti».

2. Mi sono, in passato, più volte occupato dell'argomento con note di commento od annotazioni alla pregressa, non univoca, giurisprudenza di legittimità intervenuta in materia. Una efficace sintesi dei vari indirizzi giurisprudenziali sulla *vexata quaestio* è rinvenibile in L. FORTE, *La suprema Corte torna a pronunciarsi sui contributi previdenziali degli operai agricoli a tempo determinato*, nota a Cass. 28 giugno 1997, n. 5813, in questa Riv., 1998, 299, nella quale sono stati richiamati alcuni dei principali miei interventi sull'argomento.

Secondo l'Autrice della citata nota possono individuarsi nella giurisprudenza in materia alcuni filoni interpretativi, tutti ricollegabili – talvolta in modo parziale, a seconda del convincimento del Collegio giudicante – alle considerazioni svolte nella sopra richiamata sentenza della Corte costituzionale.

Un primo indirizzo, finora prevalente – riferendosi essenzialmente all'affermazione di detta sentenza circa il potere del giudice ordinario di disapplicare i decreti ministeriali qualora le retribuzioni in essi stabilite sulla base della contrattazione collettiva (prevedente un orario giornaliero di lavoro di sei ore e quaranta minuti) risultino sensibilmente sperequate rispetto a quelle riferibili alla minore durata di cinque ore di tale lavoro – ne ha tratto la conseguenza che i contributi previdenziali siano determinati prendendo a base una retribuzione ridotta in relazione all'orario di fatto praticato. A questo indirizzo aderiva la sentenza n. 5813 del 1997 (oggetto del commento sopra richiamato) con la precisazione, però, che la minore retribuzione dovesse risultare sufficiente a garantire le essenziali esigenze di vita e le prestazioni previdenziali previste dalla legge in favore dei lavoratori dipendenti, e adducendo, a conforto dell'interpretazione seguita, il disposto dell'art. 18, 17° comma, l. 23 dicembre 1994, n. 124, in base al quale è stato emanato il decreto interministeriale applicativo 28 dicembre 1995 secondo cui la determinazione dei salari medi da valere per l'imposizione dei contributi relativi ai lavoratori agricoli a tempo determinato della provincia di Lecce andava effettuata ragguagliando all'effettivo orario di lavoro praticato in detta provincia la retribuzione media giornaliera stabilita, con decreto ministeriale, sulla base della contrattazione collettiva.

Secondo altro filone interpretativo, invece, in materia di determinazione dei salari medi provinciali ai sensi dell'art. 28 d.p.r. n. 488 del 1968, non è rilevante la prestazione di fatto di un orario inferiore rispetto a quello previsto dai contratti collettivi di categoria, anche se la deroga dipende da più favorevoli usi normativi o negoziali, in quanto la norma di legge (e qui è il richiamo alla motivazione della sentenza costituzionale n. 342 del 1992) attua un bilanciamento di interessi contrapposti che garantisce una base imponibile non inferiore a quella ritenuta minima necessaria per l'assolvimento degli oneri contributivi e la realizzazione delle finalità assicurativo-previdenziali nei confronti dei lavoratori occupati e tali esigenze non sarebbero conseguite con l'assunzione quale parametro di una retribuzione inferiore.

3. La decisione in epigrafe, che qui si commenta, si colloca in una zona intermedia tra i filoni interpretativi sopra ricordati.

Essa, infatti, ha proceduto ad una attenta analisi della questione controversa, partendo dalle considerazioni svolte dal Giudice delle leggi nella più volte richiamata sentenza interpretativa n. 342 del 1992, ed è pervenuta alla enunciazione dei principi di diritto trasfusi nelle due massime sopra riportate.

Nella prima massima si afferma che il giudice ordinario può ben «disapplicare un decreto ministeriale che, prendendo in considerazione una retribuzione rapportata ad un orario giornaliero maggiore di quello effettivamente praticato in una determinata provincia, finisca col prendere a parametro, per il calcolo dei contributi, retribuzioni notevolmente sperequate rispetto alle retribuzioni previste dalle pattuizioni più usuali in ambito locale, (...) ma deve

adeguatamente motivare in ordine alla sussistenza del presupposto della rilevante sperequazione, senza limitare il proprio accertamento al rilievo che in ambito locale sia previsto un orario ridotto rispetto a quello stabilito dalla contrattazione nazionale tenendo conto che la sperequazione legittimante la disapplicazione del decreto deve essere "grave" e riguardare le retribuzioni, non già la durata della prestazione lavorativa. Il detto potere di disapplicazione, tuttavia, non può essere esercitato quando le retribuzioni indicate nel decreto ministeriale, sebbene superiori a quelle medie locali, siano funzionali ad assicurare un minimo adeguato di tutela previdenziale». [In senso sostanzialmente conforme alla prima parte della massima, Cass. 6 maggio 1998, n. 4584, in *Foro it.*, Rep., 1998, voce *Previdenza sociale*, n. 294, richiamata in motivazione, e, di recente, Cass. 16 agosto 2004, n. 15930, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 2055; ma v. anche Cass. 15 maggio 2004, n. 9286, *ibidem*, 2004, secondo la quale i decreti ministeriali di determinazione dei salari medi giornalieri possono essere disapplicati «solo nella concorrenza di due condizioni: a) che la contrattazione collettiva consenta la generalizzata riduzione, in una determinata provincia, della durata della giornata lavorativa e della conseguente retribuzione giornaliera; b) che la retribuzione corrispondente ad una giornata lavorativa ridotta, consentita dalla contrattazione collettiva, risulti 'oltremodo sperequata' rispetto a quella indicata nel decreto ministeriale e tuttavia tale da determinare una contribuzione sufficiente all'assolvimento degli oneri previdenziali che, secondo quanto statuito dalla prima parte dell'art. 28 (d.p.r. n. 488 del 1968), riguardano l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti»].

Il principio desumibile dalla seconda massima della sentenza annotata si pone in termini di preliminarità funzionale rispetto a quello principale di cui alla prima massima, in quanto tende a ricondurre sul giusto piano della eccezionalità (e, quindi, a negarne valenza generale in via ordinaria) i dati normativi utilizzati dalla giurisprudenza di legittimità riconducibile al primo filone interpretativo sopra riferito. Viene precisato, infatti, come già rilevato in dottrina, che «il decreto interministeriale 28 dicembre 1995, adottato in base all'art. 18, comma 17°, l. 23 dicembre 1994, n. 724 (...) deve ritenersi applicabile, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 8°, del d.l. 14 giugno 1996, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 1996, n. 402, ai soli fini del condono retributivo (*recte*: contributivo) e, a tali fini, la retribuzione media convenzionale può essere ridotta nella provincia di Lecce in misura non superiore al dieci per cento». (Sull'arg., v. C. GATTA, *Salari medi convenzionali, accertamento provvisorio dei contributi agricoli e poteri del giudice nelle relative controversie*, nota a Cass. 24 dicembre 1997, n. 13032 e 28 giugno 1997, n. 5813, in *Dir. lav.*, 1998, II, 453 ss.).

4. Mi preme di sottolineare che la sentenza in commento - oltre alla giusta precisazione che la «grave sperequazione» di cui è cenno nella richiamata sentenza costituzionale del 1992, deve riguardare la retribuzione e non la durata della prestazione lavorativa (elemento puramente sintomatico rispetto all'effettività retributiva), da cui consegue la necessità dell'accertamento del salario realmente corrisposto, cosa che non sembra sia mai stato fatto finora - ritiene che «non può ravvisarsi illegittimità del decreto ministeriale [di determinazione dei salari medi convenzionali: n.d.r.] se le retribuzioni ivi indicate, sebbene superiori a quelle medie locali, siano funzionali ad assicurare un minimo adeguato di tutela previdenziale» ma, nel contempo, nega - contrariamente alla giurisprudenza di legittimità che aveva elaborato il secondo filone interpretativo sopra ricordato - l'applicabilità nel settore agricolo «dei criteri di determinazione della retribuzione minima imponibile dettati dall'art. 1

del d.l. n. 338/1989, poiché questa disposizione non ha abrogato la norma speciale relativa ai giornalieri di campagna» senza indicare, però, altro elemento normativo di riferimento per l'individuazione dell'indicato livello minimo di tutela previdenziale dell'operaio agricolo a tempo determinato da considerare adeguato ai sensi, evidentemente, dell'art. 38 Cost.

Al riguardo avevo da tempo osservato (v. C. GATTA, *Sulla determinazione dei salari medi degli operai agricoli a tempo determinato della provincia di Lecce ai fini dell'imposizione dei contributi previdenziali*, nota a Cass. 14 giugno 1994, n. 5762, in *Riv. dir. agr.*, 1995, II, 133; ID., *L'elemento salariale nella determinazione dei contributi agricoli unificati*, nota alla stessa sentenza cit., in *Inform. prev.*, 1994, 1226) che l'art. 3 l. 8 agosto 1972, n. 457, stabilisce le modalità di determinazione del salario medio giornaliero da assumere a base del calcolo delle prestazioni previdenziali spettanti agli operai agricoli [sia per quelli a tempo determinato che per quelli a tempo indeterminato, ma, per questi ultimi, a partire dal 1° gennaio 1982, la retribuzione di riferimento è quella effettivamente corrisposta considerando tutti gli elementi previsti dall'art. 12 l. 30 aprile 1969, n. 153 (art. 14 d.l. 22 dicembre 1981, n. 791, convertito in l. 26 febbraio 1982, n. 54)] e che i relativi criteri - per il rinvio espresso all'art. 28 d.p.r. n. 488 del 1968 e per il principio dell'unitarietà della retribuzione previdenziale - sono validi anche ai fini contributivi. Infatti, le retribuzioni medie giornaliere indicate nei decreti ministeriali qui richiamati valgono al duplice scopo di determinare l'importo delle prestazioni spettanti ai lavoratori assicurati e l'importo dei contributi da imporre ai relativi datori di lavoro.

Quanto all'art. 1 d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in l. 7 dicembre 1989, n. 389, rilevavo che esso stabilisce:

a) al 1° comma, che «la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo» [tale norma rafforza il principio, già enunciato dalla giurisprudenza di legittimità, che i contributi previdenziali sono calcolati in relazione alla retribuzione dovuta per legge o per contratto individuale o collettivo e non a quella di fatto, se inferiore: v., in proposito, M. LA TERZA, *Questioni di diritto previdenziale: profili sistematici della più recente giurisprudenza di legittimità e novità legislative* (sub n. 1/a: «La contribuzione imponibile ai fini contributivi», in *Dir. lav.*, 2005, I, pp. 89-91)];

b) al 2° comma fissa il minimale di retribuzione giornaliera da assoggettare a contribuzione, ai sensi dell'art. 7, 1° comma, d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito in l. 11 novembre 1983, n. 638.

Queste disposizioni esplicano la loro efficacia anche nei confronti degli operai agricoli a tempo indeterminato, ma non nei confronti di quelli a tempo determinato in quanto per essi la liquidazione dei contributi deve essere effettuata sulla base dei salari medi provinciali desunti dai contratti collettivi di categoria, garantendosi in tal modo il raccordo tra l'imponibile contributivo e le retribuzioni fissate dalla contrattazione collettiva. Quanto al minimale retributivo di cui al cit. art. 7, 1° comma, d.l. n. 463 del 1983, il 5° comma dello stesso articolo ne esclude l'applicazione agli operai agricoli per i quali restano in vigore le disposizioni di cui all'art. 1 l. 26 settembre 1981, n. 537. Questa norma nel fissare i minimali contributivi giornalieri ai fini contributivi (e le modalità per l'aggiornamento dei relativi importi nel tempo) rinvia, quanto alle misure, alla tabella A nella quale il settore agricolo è preso in considerazione solo

per le categorie dei dirigenti e degli impiegati, con segno negativo per la categoria degli operai per l'evidente ragione che per essi debbano considerarsi i salari medi convenzionali fissati con i relativi decreti ministeriali. Ciò si desume dal successivo art. 12 legge n. 537 del 1981 per il quale «A decorrere dal 1° gennaio 1981, i contributi per l'assicurazione contro le malattie e la tubercolosi, per la tutela delle lavoratrici madri e per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani sono dovuti per gli operai agricoli applicando alle retribuzioni medie provinciali stabilite ai sensi dell'art. 28 del d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488 (...)». Analogamente, le disposizioni legislative riguardanti le altre forme assicurativo-previdenziali operanti nel settore agricolo, fanno riferimento a detti salari medi per l'applicazione dei relativi contributi.

Poiché, infine, nei confronti degli operai agricoli non erano applicabili le norme di cui all'art. 5 d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito in l. 19 dicembre 1984, n. 863, in materia di lavoro a tempo parziale, ne conseguiva che per gli operai agricoli a tempo determinato i contributi previdenziali andavano comunque calcolati con riferimento ai salari medi provinciali determinati per l'intera giornata lavorativa.

5. Per quanto sopra esposto, avevo espresso il convincimento dell'irrelevanza ai fini contributivi in agricoltura del minore orario di lavoro giornaliero di fatto praticato: opinione che aveva successivamente trovato conforto in quel filone della giurisprudenza di legittimità (v. Cass. 3 agosto 1995, n. 8511, in questa Riv., 1996, 198 con mia nota) per il quale – come ho ricordato *supra* al n. 2 – l'adozione del sistema dei salari medi attua un bilanciamento di interessi contrapposti che garantisce una base imponibile non inferiore a quella ritenuta minima necessaria per l'assolvimento delle finalità assicurative e tali esigenze non sarebbero conseguite con l'assunzione quale parametro di una retribuzione inferiore.

Questa soluzione, in definitiva, mi sembra l'unica idonea a superare la condizione posta anche dalla decisione in commento: se le prestazioni previdenziali ed assistenziali degli operai agricoli a tempo determinato (sia di tipo indennitario giornaliero, per malattia, maternità, disoccupazione, infortunio o di tipo pensionistico o di rendita) sono dalla legge commisurate alle retribuzioni medie provinciali determinate con le modalità di cui all'art. 3 legge n. 347 del 1972, recepite nei decreti ministeriali adottati *ex art.* 28 d.p.r. n. 488 del 1968 (e di fatto, tutti i lavoratori agricoli della provincia di Lecce hanno goduto in ciascun anno di tali prestazioni con ragguaglio alle indicate retribuzioni medie), ciò vuol dire che le stesse retribuzioni medie indicano il livello adeguato di tutela previdenziale da garantire a tali lavoratori, senza alcuna possibilità di deroga. E, quindi, gli oneri contributivi correlati non possono essere che quelli determinati sulla base degli stessi decreti, in modo da assicurare il minimo di risorse finanziarie necessarie per far fronte agli obblighi di tutela sociale dei lavoratori posti a carico degli Istituti previdenziali.

6. Si tenga conto, infine, che in anni più recenti si è andato manifestando un processo di modifica della legislazione tendente a realizzare un graduale passaggio dai salari medi convenzionali ai salari contrattuali, per cui la questione qui trattata cesserebbe di avere rilievo: v., al riguardo, C. GATTA, *La nuova disciplina della retribuzione imponibile ai fini della contribuzione agricola unificata*, in questa Riv., 1998, 328. Per considerazioni critiche sull'ordinamento previdenziale agricolo, v., di recente, C. LAGALA, *La previdenza agricola dopo le riforme degli ultimi dieci anni*, in *Inform. prev.*, 2004, 466, in cui si affronta anche l'argomento salariale.

Carlo Gatta

Cass. Sez. III Pen. - 23-9-2005, n. 34102 - Grassi, pres.; Fiale, est. - Nardilli, ric. (*Conferma Trib. Bari 19 luglio 2004*)

Cave e torbiere - Zona sottoposta a vincolo paesaggistico - Prosecuzione delle opere - Autorizzazione ambientale - Necessità - Lesione dei vincoli urbanistici o ambientali - Configurabilità - Zona di protezione speciale - Fattispecie. [L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 20, lett. a); 1. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1 *sexies*; l. 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 6, 11 e 30; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146]

Le cave ubicate in zone sottoposte a vincoli paesistici, già coltivate al momento dell'apposizione del vincolo, possono proseguire l'attività solo richiedendo, in relazione alle singole normative regionali, un'autonoma autorizzazione paesaggistica, non essendo sufficiente la domanda di prosecuzione. In materia di tutela del paesaggio vige, infatti, il principio fondamentale, ricavabile da una serie di disposizioni, da interpretarsi unitariamente nel sistema, secondo cui il silenzio dell'amministrazione preposta al vincolo ambientale non può avere valore di assenso. Un regime di silenzio-assenso (e non di silenzio-diniego), escludente ogni intervento dello Stato, non è concepibile in materia di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, sicché alla norma regionale non può essere data un'interpretazione che ne comporterebbe l'incostituzionalità. Anche alla stregua delle disposizioni recentemente introdotte dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), poi, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali risulta affidata ad un sistema di intervento pubblico basato su un concorso di competenze statali e regionali, in una attuazione legislativa di equilibri diversi, con l'osservanza in ogni caso del principio di una equilibrata concorrenza e cooperazione tra le due competenze in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio (1).

(Omissis)

FATTO. - Il Tribunale di Bari, con ordinanza del 19 luglio 2004, rigettava l'istanza di riesame proposta da Nardilli Romeo avverso il decreto 16 giugno 2004 con il quale il G.I.P. del Tribunale di Trani aveva disposto il sequestro preventivo di un'area adibita a cava, sita nella località «Parco Bove» dell'agro di Ruvo di Puglia, gestita dal Nardilli, in relazione ai reati di cui agli artt. 6, 11 e 30 della legge n. 394/1991; 146 e 163 del d.lgs. n. 490/1999; 635 e 734 c.p.

Rilevava il Tribunale che:

- l'area in oggetto era inserita in zona di protezione speciale ai sensi della normativa comunitaria;
- l'attività cavatoria, nella specie, era stata autorizzata con decreto n. 83 del 1995, in assenza del prescritto nulla-osta paesaggistico, in mancanza della V.I.A., e in contrasto con le prescrizioni limitative del P.U.T.T., sicché - «tralasciando ogni altro profilo circa l'esistenza nel territorio di Ruvo di Puglia del vincolo da uso civico (che legittimerebbe la contestazione degli artt. 146 e 163 d.lgs. n. 490/1999)» - riteneva configurabile il *fumus* del reato di cui agli artt. 6, 11 e 30 della legge n. 394/1991.

Avverso l'anzidetta ordinanza ha proposto ricorso l'indagato, il quale ha prospettato:

- l'erronea applicazione all'area «Alta Murgia» del regime delle aree naturali protette, tenuto anche conto che la cava in oggetto è esterna alla perimetrazione del neostituito Parco dell'Alta Murgia;
- la non necessità della procedura di V.I.A.;
- l'insussistenza del *periculum in mora*.

Il difensore ha depositato poi diffusa memoria.

DIRITTO. - Il ricorso deve essere rigettato, perché infondato.

1. Per un corretto inquadramento della vicenda appare opportuno rilevare che:

- Nella vigenza del d.p.r. n. 128/1959, per potere esercitare l'attività estrattiva di cava, era sufficiente una denuncia, rivolta dall'esercente al Distretto minerario ed al Comune territorialmente competenti, almeno otto giorni prima dell'inizio dei lavori.

- La Regione Puglia (al pari di altre Regioni) ha sostituito il regime della mera denuncia con un più pregnante regime autorizzatorio e, con l. 22 maggio 1985, n. 37, ha altresì introdotto una

disciplina transitoria, prevedendo (art. 35) che, per le cave già «legalmente in attività», la prosecuzione dei lavori di coltivazione era subordinata alla richiesta di autorizzazione, da presentarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge, e l'autorizzazione poteva essere denegata quando l'attività estrattiva fosse risultata «in contrasto con i vincoli urbanistici, paesaggistici, archeologici o derivanti da altre leggi».

L'attività estrattiva doveva «comunque cessare soltanto qualora» l'autorizzazione non fosse stata richiesta entro il termine anzidetto.

- La l. 9 giugno 1987, n. 13 della Regione Puglia (art. 6) ha prorogato al 31 dicembre 1987 il termine di sei mesi già fissato dall'art. 35 della legge n. 37/1985.

- L'area della «Alta Murgia» (in cui rientra il territorio comunale di Ruvo di Puglia ove si trova la cava in oggetto) era inserita nelle aree di reperimento, in vista dell'istituzione del relativo parco (art. 34, comma 3, della legge-quadro sulle aree naturali protette 6 dicembre 1991, n. 394); è stata successivamente individuata (dall'art. 2, comma 5, della l. 9 dicembre 1998, n. 426) come territorio su cui istituire il parco, secondo la procedura ed i tempi previsti nella stessa legge; è stata inserita, infine, nelle zone di protezione speciale (ZPS) di cui alla direttiva n. 79/409/CEE ed all'elenco approvato con il d.m. 3 aprile 2000 del Ministero dell'ambiente.

Sempre la «Alta Murgia» è stata individuata, dall'art. 5 della l. 24 luglio 1997, n. 19 della Regione Puglia, quale area avente preminente interesse naturalistico, nonché ambientale e paesaggistico, da istituire con le procedure di cui ai successivi artt. 5 e 6 della stessa legge.

- La Regione Puglia, con delibera del 15 dicembre 2000, ha approvato il P.U.T.T. ed in tale piano è stato previsto (artt. 3, 13, comma 4) che, nelle aree protette, non sono autorizzabili progetti e interventi comportanti, tra l'altro, movimenti di terra che alterino in modo sostanziale e/o stabilmente la morfologia del sito (eccettuate opere strettamente connesse con la difesa idrogeologica) e la discarica di rifiuti; venendo altresì stabilito che, negli ambiti territoriali di valore distinguibile «C» le nuove localizzazioni di attività estrattive vanno limitate ai materiali di inderogabile necessità e di difficile reperibilità.

- Il territorio del Comune di Ruvo di Puglia non è ricompreso nella perimetrazione del Parco Nazionale dell'Alta Murgia istituito con d.p.r. 10 marzo 2004 (pubblicato nella *GU* 1° luglio 2004);

- La Regione Puglia - con la l.r. 12 novembre 2004, n. 21 (Disposizioni in materia di attività estrattiva) - oltre a modificare il regime autorizzatorio dell'attività di coltivazione delle cave e torbiere di cui all'art. 8 della legge regionale n. 37/1985, ha previsto che «Nelle more dell'emanazione dei regolamenti regionali relativi alle misure di conservazione di cui all'art. 4 del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE) e successive modifiche e integrazioni, la proroga delle autorizzazioni ex art. 8 della l.r. 22 maggio 1985, n. 37 (Norme per la disciplina dell'attività delle cave) e/o il completamento delle procedure autorizzative ex art. 35 della legge regionale 37/1985 da rilasciarsi dalla Regione Puglia per le cave in attività, ricadenti in aree naturali protette e in siti «Natura 2000», proposti o designati ai sensi delle direttive «Habitat» 92/43/CEE in relazione ai «siti di importanza comunitaria» e «Uccelli» 79/409/CEE, in relazione alle «zone di protezione speciale», è condizionata alla presentazione di specifici piani di coltivazione, dismissione e recupero, garantiti da fideiussione, prestata da primario Istituto nazionale, di valore corrispondente al costo del recupero, redatti con riferimento alle peculiari caratteristiche naturali dell'area ove l'attività di cava insiste e contenenti le indicazioni relative al dimensionamento residuo del giacimento interessato, definito sulla base di specifiche indagini».

2. Tanto premesso, deve evidenziarsi che l'attività estrattiva ha un impatto rovinoso sul territorio, per le conseguenze devastanti sul paesaggio e sull'ambiente, tenuto anche conto della progressiva estensione dell'area interessata allo scavo, fino all'esaurimento del giacimento.

In corso di sfruttamento, dunque, non può parlarsi di una compromissione del territorio già compiutamente verificatasi, perché non vi è dubbio che l'ampliamento del fronte di cava e l'approfondimento dello scavo comportano un danno ulteriore e sempre maggiore per il paesaggio.

Ciò esclude ogni pregio alle argomentazioni riferite, nel ricorso, alla pretesa insussistenza del *periculum in mora*.

3. Le Sezioni Unite di questa Corte Suprema - con la sentenza

7 novembre 1992, n. 6, Midolini (concernente una cava sita in territorio del comune di Udine) - hanno affermato che, nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico per le quali sia stata rilasciata, prima dell'entrata in vigore del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella legge n. 431/1985, l'autorizzazione ex art. 7 della legge n. 1497/1939, demandata alle Regioni dal d.p.r. n. 616/1977, la stessa deve essere richiesta nuovamente soltanto per la prosecuzione delle opere che non abbiano raggiunto un'apprezzabile consistenza, tale da avere cagionato una irreversibile modificazione del territorio.

Ciò significa che, per le zone sottoposte *ex novo* a vincolo dal d.l. n. 312/1985, l'autorizzazione deve essere richiesta, secondo la disciplina del 1985, in tutti i casi in cui manchi una precedente valutazione della P.A. ai fini della tutela paesaggistica (vedi Cass. Sez. III 4 novembre 1995, n. 10929, P.G. in proc. Fiore).

Le stesse Sezioni Unite hanno rilevato, invero, che «il valore ambientale trova tutela prioritaria rispetto a qualsiasi interesse, pure di natura economica, ancorché previsto dalla Costituzione, come enunciato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 94 e 359 del 1985 e n. 151 del 1986» e che «la tutela dei valori estetico-culturali dell'ambiente non ha il contenuto di vincolo e di limitazione delle utilità relative ai beni compresi nelle zone protette, ma condiziona la composita disciplina giuridica di tutti gli aspetti e le utilità ad essi relativi».

Nella sentenza Midolini si legge testualmente: «ipotizzare che la legge n. 431 del 1985 abbia fatto divenire illegittime le autorizzazioni in precedenza rilasciate ai sensi dell'art. 7 legge n. 1497 del 1939 è erroneo, poiché si tratta piuttosto di stabilire se esse abbiano o meno conservato efficacia».

Sotto questo profilo, dunque, le Sezioni Unite hanno inteso esaminare la situazione delle «opere che, autorizzate, siano già state iniziate - anche se non ancora ultimate - alla data del 21 settembre 1985». E ciò significa che, allorché esse discettano di opere in precedenza «autorizzate», si riferiscono ad opere già valutate in ordine alla loro incidenza sulle bellezze naturali. Solo così si spiegano le affermazioni che dette opere avrebbero «già determinato legittimamente una modificazione dell'ambiente» e che, allorché l'arresto dei lavori potrebbe evitare un danno ambientale ulteriore, «l'apprezzamento in concreto della situazione non può che essere rimesso alla pubblica amministrazione, con i suoi poteri di revoca»; quali autorizzazioni, infatti, la P.A. potrebbe revocare qualora mai ne avesse rilasciato alcuna?

4. Le Sezioni Unite, poi, con la sentenza 31 ottobre 2001, n. 30, De Marinis ed altro, hanno affermato la legittimità della continuazione delle cave già regolarmente esercitate, nel territorio della Regione Campania, prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 17/1995 - ancorché ubicate in zone non espressamente indicate dagli strumenti urbanistici o soggette a vincolo - purché il soggetto interessato abbia presentato la domanda di prosecuzione (secondo il regime transitorio previsto dall'art. 36 di quella legge) all'autorità regionale competente e finché la medesima autorità non abbia negato l'autorizzazione all'attività estrattiva, ritenuta contrastante con i vincoli urbanistici, paesaggistici, idrogeologici o archeologici derivanti da altre leggi, nazionali o regionali.

L'art. 36 della legge regionale campana presenta evidenti analogie con l'art. 35 della legge n. 37/1985 della Regione pugliese (in Campania, però, una normativa specifica, per la coltivazione di cave in zone vincolate e su terreni in uso civico, è stata introdotta dalla legge regionale n. 17 del 1995).

Le Sezioni Unite, con la sentenza De Marinis, hanno evidenziato, con osservazioni che trascendono il caso esaminato, che:

- già gli artt. 8 e 11 della legge n. 1497/1939 prevedevano un potere di intervento inibitorio ed un regime autorizzatorio, da parte delle autorità tutorie, per ogni modifica del terreno capace di recare pregiudizio allo stato esteriore delle località protette dalla stessa legge;

- «la disciplina transitoria delle leggi regionali non facoltizza la coltivazione di cave lesive dei vincoli urbanistici o ambientali (...), ma più propriamente regolamenta le procedure per sottoporre a un vaglio aggiornato i titoli abilitativi preesistenti, permettendo una nuova ponderazione degli interessi coinvolti alla luce della normativa sopravvenuta»;

- «in una materia come quella delle cave, attribuita alla competenza legislativa delle Regioni cosiddetta ripartita o concorrente, il legislatore regionale disciplina la coltivazione delle cave già in esercizio senza vanificare il precetto penale stabilito dalle leggi statali, che configurano come reato sia la coltivazione di cava con-

trastante con gli strumenti urbanistici vigenti [art. 20, lett. a), legge 47/1985] sia la coltivazione non autorizzata di cava in zona sottoposta a vincolo ambientale (art. 1 *sexies*, legge 431/1985): più semplicemente, quel legislatore si limita a disciplinare la gestione amministrativa del vincolo urbanistico, ambientale, ecc., in seguito alla sopravvenienza del regime autorizzatorio introdotto per le cave o alla sopravvenienza di un vincolo di zona».

5. Tenuto anche conto delle considerazioni anzidette, a giudizio di questo Collegio - in relazione alla normativa della Regione Puglia - non può affermarsi che, per le cave ubicate in zone sottoposte a vincoli paesistici, quando esse fossero già coltivate al momento dell'apposizione del vincolo, unico titolo di legittimazione alla prosecuzione dell'attività cavatoria debba considerarsi la domanda di prosecuzione (prevista dalla legge regionale pugliese n. 37/1985, come integrata dalla legge regionale n. 13/1987) e che non sia necessaria un'autonomia autorizzazione paesaggistica.

In proposito devono essere ribadite le seguenti considerazioni, già svolte da questa III^a Sezione con la sentenza 4 ottobre 2004, n. 38707, ric. Fionda ed altri:

a) La Corte costituzionale - con la sentenza n. 79/1993 - valutando la disciplina transitoria posta dall'art. 36 della legge della Regione Campania n. 54/1985 (prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 17/1995), ha rilevato che tale disposizione, in ogni caso, ha chiaramente stabilito il diniego dell'autorizzazione «quando l'attività estrattiva risulti in contrasto con i vincoli urbanistici, paesaggistici, idrogeologici ed archeologici derivanti da altre leggi nazionali o regionali».

Ha evidenziato, quindi, che l'attività di coltivazione delle cave in zone sottoposte a vincolo urbanistico, paesaggistico, idrogeologico e archeologico, è rigorosamente vietata e mai potrebbe formare oggetto di autorizzazione.

Ha escluso, pertanto, che la legge impugnata potesse interferire nella materia penale riservata al legislatore statale, «poiché il divieto dell'autorizzazione alla coltivazione di cava, anche con riferimento alle attività già in atto alla data di entrata in vigore della legge, non consente al cavatore di guadagnare alcuna minima immunità o beneficio di altra sorta». Né l'inadempimento della Regione (che, richiesta dell'autorizzazione alla prosecuzione della coltivazione di cava in zona vincolata, non adotti il provvedimento negativo) può considerarsi idoneo a trasformare un'attività illecita (perché lesiva del divieto stabilito da una legge dello Stato) in un'attività lecita.

b) La stessa Corte costituzionale - con la sentenza n. 355/1996 - si è occupata della l. 5 maggio 1993, n. 27 della Regione Lazio, il cui art. 39, al secondo comma, prevede che la coltivazione di cave legittimamente in atto, per la quale sia stata presentata domanda di prosecuzione, prosegue a condizione che non sia adottato un provvedimento di rigetto della relativa domanda da parte dell'autorità regionale.

Lo sfruttamento della cava può proseguire anche nell'ipotesi in cui un vincolo ambientale sia stato imposto successivamente al legittimo inizio dell'attività, ma l'esercente è tenuto a presentare un progetto di coltivazione, corredato dallo studio di impatto ambientale, ai fini del successivo nulla osta regionale. Se la domanda non è presentata nel termine prescritto, ovvero se il nulla osta regionale non è rilasciato entro 180 giorni dalla richiesta di prosecuzione, i lavori di coltivazione della cava devono cessare (silenzio-diniego).

Secondo la Corte costituzionale, tale normativa «altro non fa se non organizzare il doveroso esercizio delle competenze della Regione nella materia interessata dal vincolo», in quanto: da una parte, la legge regionale non fa venire meno i concorrenti poteri di salvaguardia e di tutela del paesaggio, che spettano comunque alla Regione, e, dall'altra, essendo il procedimento ordinato secondo scansioni temporali rigorose, lo spirare del termine stabilito per il suo compimento comporta il formarsi di un provvedimento di diniego e, nell'ipotesi del protrarsi dell'attività di cavazione, la sicura configurabilità del reato previsto dall'art. 1 *sexies* del d.l. n. 312 del 1985, aggiunto dalla legge di conversione n. 431 del 1985.

c) In ordine alle procedure ed attribuzioni delle Regioni e dello Stato, relative ad opere in zona sottoposta a vincolo paesistico-ambientale, non esiste possibilità che lo Stato venga del tutto estromesso.

Anche alla stregua delle disposizioni recentemente introdotte dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è affidata ad un sistema di intervento pubblico basato su un concorso

di competenze statali e regionali, in una attuazione legislativa di equilibri diversi, con l'osservanza in ogni caso del principio di una equilibrata concorrenza e cooperazione tra le due competenze in relazione ai momenti fondamentali della disciplina stabilita a protezione del paesaggio (si vedano, in proposito, le sentenze della Corte costituzionale n. 157 del 1998 e n. 302 del 1988).

d) In materia di tutela del paesaggio vige il principio fondamentale, ricavabile da una serie di disposizioni, da interpretarsi unitariamente nel sistema, secondo cui il silenzio dell'amministrazione preposta al vincolo ambientale non può avere valore di assenso (vedi le sentenze della Corte costituzionale n. 404 del 1997, n. 26 del 1996 e n. 302 del 1988).

e) Le argomentazioni svolte dalle Sezioni Unite nella sentenza De Marinis, devono essere «verificate» alla stregua della legge costituzionale n. 3/2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, e del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, che definisce di competenza legislativa statale esclusiva la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» mentre attribuisce alla legislazione ripartita la «valorizzazione dei beni ambientali e culturali» e non contiene più alcun riferimento espresso alla materia «cave e torbiere» (vedi, al riguardo, le argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 407 e 536 del 2002 e n. 222, 226 e 227 del 2003).

f) In relazione alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. deve essere altresì affrontato il problema dell'inquadramento della «attività di gestione» dei beni ambientali nell'ambito di uno dei concetti di «tutela» e di «valorizzazione» menzionati nel testo costituzionale (tenuto conto che, ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. n. 112/1998, per gestione si intende «ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione»).

Deve ribadirsi, allora, che il regime previsto dalle leggi n. 37/1985 e n. 13/1987 della Regione Puglia non consente, nelle zone assoggettate a vincolo paesaggistico dal d.l. n. 312/1985, di continuare a coltivare le cave già in esercizio sulla base della mera istanza di prosecuzione, essendo comunque richiesta l'autorizzazione ambientale.

La necessità di tale autorizzazione non è esclusa dalla previsione dell'art. 35, 3° comma, di quella legge regionale, che va interpretata nel senso della necessità del diniego anche dell'autorizzazione estrattiva allorché non sia concedibile quella paesaggistica, comunque autonoma.

Un regime di *silenzio-assenso* (e non di silenzio-diniego, come previsto dalla Regione Lazio), escludente ogni intervento dello Stato, non è concepibile in materia di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, sicché alla norma regionale non può essere data un'interpretazione che ne comporterebbe l'incostituzionalità.

La conferma si rinviene proprio nel regime delineato, da ultimo, dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 12 novembre 2004, n. 21, dianzi trascritto.

6. L'art. 4 della legge-quadro n. 394/1991 prevedeva e disciplinava il «programma triennale per le aree naturali protette» (poi soppresso dall'art. 76 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112) e l'art. 34, punto 6, lett. d), della stessa legge disponeva che «il primo programma considera» la zona «Alta Murgia» come prioritaria area di reperimento a livello nazionale (si ricordi, in proposito, che, a norma dell'art. 6, 2° comma, di quella legge, la pubblicazione del programma rendeva direttamente operative le misure di salvaguardia di cui al successivo 3° comma).

Zona di protezione speciale (ZPS) - ai sensi dell'art. 2 della deliberazione 2 dicembre 1996 del Ministero dell'ambiente - è «un territorio idoneo per estensione e/o per localizzazione geografica alla conservazione delle specie di uccelli di cui all'allegato 1 della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, tenuto conto della necessità di protezione di queste ultime nella zona geografica marittima e terrestre a cui si applica la direttiva stessa».

Con la medesima deliberazione le ZPS sono state inserite nella classificazione delle aree protette di cui all'art. 2 della legge-quadro 6 dicembre 1991, n. 394.

La direttiva 79/409/CEE è stata recepita in Italia con la l. 11 febbraio 1992, n. 157 e l'art. 1, comma 5, di tale legge prevede che le ZPS sono istituite dalle Regioni e dalle Province autonome lungo le rotte di migrazione dell'avifauna e «sono finalizzate al mantenimento ed alla sistemazione, conforme alle esigenze ecologiche, degli *habitat* interni a tali zone e ad esse limitrofi». Detta istituzione doveva essere effettuata entro 4 mesi dall'entrata in vigore della stessa

legge e, in caso di inerzia delle Regioni, protrattasi per un anno, vi avrebbe provveduto, con controllo sostitutivo, il Ministro dell'ambiente d'intesa con il Ministro delle politiche agricole.

Le ZPS sono successivamente confluite nell'unica rete ecologica europea istituita con la direttiva 92/43/CEE, recepita in Italia con il d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357.

Il Ministero dell'ambiente, con provvedimento del 24 dicembre 1998 (in seguito a procedura di infrazione instaurata dalla Commissione della Comunità europea) ha dichiarato il sito «Alta Murgia» (come da cartografia trasmessa in allegato) zona di protezione speciale (ZPS), ai sensi della direttiva 79/409/CEE.

Il d.m. 3 aprile 2000 dello stesso Ministero dell'ambiente (Elenco dei siti di importanza comunitaria e delle zone di protezione speciali, individuati ai sensi delle direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE), nell'Allegato A, ha ricompreso - di conseguenza - la «Alta Murgia» tra le zone di protezione speciale designate ai sensi della direttiva 79/409/CEE.

Correttamente, pertanto, alla stregua dei provvedimenti anzidetti, il Tribunale di Bari (pure a fronte di una mera individuazione operata dalla legge regionale pugliese n. 19/1997) ha ritenuto che le cave di cui si discute siano assoggettate a vincolo paesaggistico, in quanto situate in area naturale protetta (nello stesso senso si è già pronunciata questa III^a Sezione, oltre che con la citata sentenza n. 38707/2004, con la sentenza 7 ottobre 2003, ric. Natale).

7. Appare opportuno ricordare, infine, che - per quanto riguarda la direttiva «Uccelli» n. 79/409/CEE - l'Italia ha designato, al gennaio 2002, n. 341 aree come zone di protezione speciale (ZPS).

L'elenco dei siti proposti alla Commissione dell'Unione europea, come si è detto, è stato ufficializzato con il d.m. 3 aprile 2000 e la Corte europea di giustizia - con la sentenza 13 gennaio 2005, nella causa C-117/03, Timmermans - ha affermato il principio secondo il quale «per quanto riguarda i siti atti ad essere individuati quali siti di importanza comunitaria, compresi negli elenchi nazionali trasmessi alla Commissione, e segnatamente i siti ospitanti tipi di *habitat* naturali prioritari o specie prioritarie, gli Stati membri sono tenuti, in forza della direttiva 92/43, ad adottare misure di salvaguardia idonee, con riguardo all'obiettivo di conservazione contemplato da quest'ultima, a salvaguardare il premiente interesse ecologico rivestito da detti siti a livello nazionale».

8. Nei procedimenti incidentali aventi ad oggetto provvedimenti di sequestro:

- la verifica delle condizioni di legittimità della misura da parte del Tribunale non può tradursi in una anticipata decisione della questione di merito concernente la responsabilità degli indagati in ordine al reato o ai reati oggetto di investigazione, ma deve limitarsi al controllo di compatibilità tra fattispecie concreta e fattispecie legale ipotizzata, mediante una valutazione prioritaria ed attenta della anti-giuridicità penale del fatto (Cass. Sez. Un. 7 novembre 1992, n. 6, ric. Midolini);

- l'accertamento della sussistenza del *fumus commissi delicti* va compiuto sotto il profilo della congruità degli elementi rappresentati, che non possono essere censurati in punto di fatto, per apprezzarne la coincidenza con le reali risultanze processuali, ma che vanno valutati così come esposti, al fine di verificare se essi consentono di sussumere l'ipotesi formulata in quella tipica. Il Tribunale, dunque, non deve instaurare un processo nel processo, ma svolgere l'indispensabile ruolo di garanzia, tenendo nel debito conto le contestazioni difensive sull'esistenza della fattispecie dedotta ed esaminando sotto ogni aspetto l'integralità dei presupposti che legittimano il sequestro (Cass. Sez. Un. 29 gennaio 1997, n. 23, ric. P.M. in proc. Bassi e altri).

Il Tribunale di Bari, nella specie, si è attenuto ai principi anzidetti.

L'ulteriore approfondimento e la compiuta verifica (anche in ordine alle previsioni preclusive o limitative dell'attività estrattiva già in corso poste dal P.U.T.T. con riferimento a specifici ambiti territoriali) spettano ai giudici del merito ma, allo stato, a fronte dei prospettati elementi, della cui sufficienza in sede cautelare non può dubitarsi, le argomentazioni svolte dal ricorrente non valgono certo ad escludere la legittimità della misura adottata.

9. Il ricorso, per tutte le argomentazioni dianzi svolte, deve essere rigettato, con la condanna del ricorrente al pagamento delle spese del procedimento.

(Omissis)

(1) CAVE, VINCOLO PAESAGGISTICO AMBIENTALE ED AREE NATURALI PROTETTE: UNA GIURISPRUDENZA COSTANTE.

1. Il commento a questa sentenza della Corte suprema di cassazione ci offre l'occasione per impostare brevemente il punto giurisprudenziale in tema di cave, vincolo paesaggistico ambientale ed aree naturali protette.

Bisogna innanzitutto fare una premessa. Come andremo a constatare, la qualificazione giuridica delle cave in relazione alla normativa di tutela ambientale e paesaggistica non ha posto finora rilevanti dubbi interpretativi ed applicativi; mentre lo stesso non può affermarsi, ad esempio, in relazione alla normativa urbanistico edilizia, oggetto di controversie tra due tendenze giurisprudenziali, una mirante a ricomprendere dette attività nel regime concessorio, un antitetico orientamento invece più propenso a ricondurle nel regime autorizzatorio comunale (1).

L'oggetto di questa pronuncia della S.C. si pone appunto sulla scia di una giurisprudenza costante ed univoca, che ripercorreremo a grandi linee nei suoi momenti più significativi.

2. Innanzitutto, per quanto riguarda l'aspetto della tutela delle zone di particolare interesse paesaggistico ambientale, come la zona interessata da questa sentenza della S.C., la l. 8 agosto 1985, n. 431 deve essere applicata anche alle cave «già in funzione», in quanto l'attività di escavazione comporta una modifica continua del territorio e del paesaggio suscettibile di costante ampliamento.

Anzi, nel nostro caso le parole della Corte sono ancora più dirette: «l'attività estrattiva ha un impatto rovinoso sul territorio, per le conseguenze devastanti sul paesaggio e sull'ambiente, tenuto anche conto della progressiva estensione dell'area interessata allo scavo, fino all'esaurimento del giacimento. In corso di sfruttamento, dunque, non può parlarsi di una compromissione del territorio già compiutamente verificatasi, perché non vi è dubbio che l'ampliamento del fronte di cava e l'approfondimento dello scavo comportano un danno ulteriore e sempre maggiore per il paesaggio».

Di conseguenza, risulta quanto meno indispensabile sottoporre queste attività alla verifica di compatibilità da parte degli organi preposti al controllo del vincolo.

In altra occasione si è affermato che è illegittima la prosecuzione dell'attività di coltivazione di una cava dopo l'apposizione del vincolo paesaggistico ai sensi della l. 29 giugno 1939, n. 1497, anche se essa era stata in precedenza autorizzata (2).

Infatti, il vincolo apposto ai sensi della l. 8 agosto 1985, n. 431 riguarda intere categorie di territorio ed è perciò compatibile con la eventuale definitiva compromissione, dal punto di vista ambientale, di una parte di esso.

È stato perciò ritenuto legittimo che, fermo restando l'obbligo di chiedere tempestivamente l'autorizzazione all'autorità preposta al vincolo, le precedenti autorizzazioni non perdano di efficacia e sia rimessa all'amministrazione la valutazione della sussistenza di un effettivo danno in conseguenza della continuazione della coltivazione della cava.

Al contrario, come sappiamo, i vincoli apposti ai sensi della legge n. 1497/1939 riguardano porzioni esattamente

(1) Per una disamina particolareggiata in materia di cave e torbiere e giurisprudenza urbanistico edilizia rinvio all'introduzione di M. SANTOLOCI, su S. MAGLIA - M. SANTOLOCI (a cura di), *Il codice dell'ambiente*, Piacenza, 2004, 913-916.

(2) Nell'affermare questo principio la Corte ha rigettato la richiesta di

annullamento del provvedimento con cui il Tribunale del riesame aveva confermato il sequestro preventivo di una cava situata in una zona vincolata in quanto inserita nell'area del Belvedere di Monreale (Cass. Sez. III Pen. 7 febbraio 1997, n. 4308, Mirto, rv. 206839).

individuare del territorio con riferimento a particolari e specifici pregi naturalistici e deve perciò ritenersi interdotta ogni ulteriore attività di coltivazione della cava fino a quando non sia intervenuto specifico nulla-osta indipendentemente dalle autorizzazioni ottenute prima dell'apposizione del vincolo.

3. Se si richiama una sentenza a Sezioni Unite del 1992 (3), come fa la S.C. in questa occasione, allora l'entrata in vigore della legge n. 431/1985 (c.d. legge Galasso) non ha fatto perdere efficacia alle autorizzazioni per l'esercizio di cave e torbiere nelle zone di particolare interesse ambientale concesse in precedenza, quando le opere autorizzate abbiano già avuto parziale attuazione alla data di entrata in vigore della nuova legge.

Più in particolare, nel caso di autorizzazioni già rilasciate alla suddetta data, lo scrimine per l'esecuzione dei lavori senza bisogno di nuove autorizzazioni conformi alle disposizioni di detta legge è dato dall'intervenuto inizio dei lavori prima di tale data; al riguardo il giudice deve infatti accertare se, alla data in questione, le opere autorizzate abbiano effettivamente avuto, al di là delle attività preparatorie, un concreto e visibile inizio, con una apprezzabile modificazione dello stato dei luoghi (irreversibile modificazione del territorio).

Esaminando un'altra fattispecie, sempre in tema di coltivazione di cave, ma stavolta interessante un territorio facente parte della Regione Campania, le Sezioni Unite (4) hanno poi sancito che risulta legittima la continuazione di quelle – ancorché ubicate in zone non espressamente indicate dagli strumenti urbanistici o soggette a vincolo – già regolarmente esercitate prima di tale data, purché il soggetto interessato abbia presentato, nei sei mesi da quest'ultima, domanda documentata di prosecuzione all'autorità regionale competente e finché la medesima autorità non abbia negato l'autorizzazione all'attività estrattiva ritenuta contrastante con i vincoli urbanistici, paesaggistici, idrogeologici o archeologici derivanti da altre leggi, nazionali o regionali.

4. In definitiva, il massimo organo giurisprudenziale di legittimità ribadisce che, in una materia come quella di disciplina delle cave, attribuita alla competenza legislativa delle Regioni cosiddetta ripartita o concorrente, il legislatore regionale non fa altro che regolare la coltivazione delle cave già in esercizio senza vanificare il precetto penale stabilito dalle leggi statali, che configurano come reato sia la coltivazione di cava contrastante con gli strumenti urbanistici vigenti [art. 20, lett. a), legge 47/1985] sia la coltivazione non autorizzata di cava in zona sottoposta a vincolo ambientale (art. 1 *sexies*, legge 431/1985): più semplicemente, quel legislatore si limita a disciplinare la *gestione amministrativa* del vincolo urbanistico, ambientale, ecc., in seguito alla sopravvenienza del regime autorizzatorio introdotto per le cave o alla sopravvenienza di un vincolo di zona.

Pertanto, la disciplina transitoria delle leggi regionali non facoltizza la coltivazione di cave lesive dei vincoli urbanistici o ambientali, ma più propriamente *regolamenta le procedure* per sottoporre ad un vaglio aggiornato i titoli abilitativi preesistenti, permettendo una nuova ponderazione degli interessi coinvolti alla luce della normativa sopravvenuta.

Ecco perché, come nel nostro caso, non può affermarsi che, per le cave ubicate in zone sottoposte a vincoli paesistici, quando esse fossero già coltivate al momento dell'apposizione del vincolo, unico titolo di legittimazione alla prosecuzione dell'attività cavatoria debba considerarsi

la domanda di prosecuzione e che non sia necessaria un'autonoma autorizzazione paesaggistica. Come afferma la Corte, infatti, «in ordine alle procedure ed attribuzioni delle Regioni e dello Stato, relative ad opere in zona sottoposta a vincolo paesistico-ambientale, non esiste possibilità che lo Stato venga del tutto estromesso».

Lo sfruttamento della cava può proseguire anche nell'ipotesi in cui un vincolo ambientale sia stato imposto successivamente al legittimo inizio dell'attività, ma l'esercente è tenuto a presentare un progetto di coltivazione, corredato dallo studio di impatto ambientale, ai fini del successivo nulla osta regionale. Se la domanda non è presentata nel termine prescritto, ovvero se il nulla osta regionale non è rilasciato entro centottanta giorni dalla richiesta di prosecuzione, i lavori di coltivazione della cava devono cessare (c.d. silenzio-diniego) (5).

5. A tutto questo la Corte aggiunge, per suffragare ancora di più le sue motivazioni, che il Tribunale di Bari ha legittimamente ritenuto che le cave di cui si discute siano assoggettate a vincolo paesaggistico (anche) in quanto situate in «area naturale protetta», quale si deve assumere consista oramai il regime giuridico di una zona di protezione speciale istituita ai sensi della normativa comunitaria.

In questo senso si è già pronunciata questa III Sezione con la sentenza 22 novembre 2003, n. 44409, in cui si è sancito, prima pronuncia giurisprudenziale italiana, che il concetto di aree naturali protette risulta essere più ampio di quello comprendente le categorie «tradizionali» dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali, perché ricomprende, appunto, anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette (6).

Di più, l'elenco dei siti proposti alla Commissione dell'Unione europea è stato ufficializzato con il d.m. 3 aprile 2000 e la Corte europea di giustizia - con la sentenza 13 gennaio 2005, nella causa C-117/03, Timmermans (7) - ha affermato il principio secondo il quale «per quanto riguarda i siti atti ad essere individuati quali siti di importanza comunitaria, compresi negli elenchi nazionali trasmessi alla Commissione, e segnatamente i siti ospitanti tipi di *habitat* naturali prioritari o specie prioritarie, gli Stati membri sono tenuti, in forza della direttiva 92/43, ad adottare misure di salvaguardia idonee, con riguardo all'obiettivo di conservazione contemplato da quest'ultima, a salvaguardare il preminente interesse ecologico rivestito da detti siti a livello nazionale».

In conclusione, dunque, come la S.C. tiene a ricordare a chiare lettere, il valore naturalistico-ambientale trova tutela prioritaria rispetto a qualsiasi interesse, pure di natura economica, ancorché previsto dalla Costituzione, come enunciato anche dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 94 e 359 del 1985 e n. 151 del 1986 (8), mentre, da un altro punto di vista complementare al primo, la tutela dei valori estetico-culturali dell'ambiente non ha il contenuto di vincolo e di limitazione delle utilità relative ai beni compresi nelle zone protette, ma condiziona la composita disciplina giuridica di tutti gli aspetti e le utilità ad essi relativi.

Fulvio Di Dio

(3) Cass. Sez. Un. Pen. 7 novembre 1992, n. 6, Midolini, in *Cass. pen.*, 1993, 509.

(4) Cass. Sez. Un. Pen. 17 dicembre 2001, n. 45101, De Marinis ed altro, *rv.* 220218.

(5) La Corte costituzionale - con la sentenza n. 355/1996 - si è occupata della l. 5 maggio 1993, n. 27 della Regione Lazio, il cui art. 39, al secondo comma, prevede che la coltivazione di cave legittimamente in atto, per la quale sia stata presentata domanda di prosecuzione, prosegue a condizione che non sia adottato un provvedimento di rigetto della relativa doman-

da da parte dell'autorità regionale.

(6) Si veda, al riguardo, F. DI DIO, *La classificazione normativa delle aree naturali protette di diritto comunitario: rilievi critici e problemi aperti*, in questa Riv., 2005, 358.

(7) Anche in questo caso, per il commento di questa pronuncia, mi si permetta di rinviare a F. DI DIO, *La Corte europea e le misure di salvaguardia nei siti d'importanza comunitaria proposti dall'Italia*, in questa Riv., 2005, 226.

(8) Entrambe pubblicate in *Foro it.*, 1986, rispettivamente 1196 e 2690.

Cass. Sez. III Pen. - 1-4-2005, n. 12366 - Papadia, pres.; Teresi, est.; Salzano, P.M. (conf.) - Fatta ed altro, ric. (*Conferma Trib. Termini Imerese 10 giugno 2004*)

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Residui di produzione - Scarti vegetali di agrumi in fermentazione - Disciplina degli ammendanti organici - Applicabilità - Esclusione - D.lgs. n. 22 del 1997 - Applicabilità. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 6; d.m. 25 marzo 1998, l. 19 ottobre 1984, n. 748)

Il cosiddetto «pastazzo di agrumi», composto da buccia e polpa di agrumi residuati dalla loro lavorazione, allorché siano ancora presenti processi fermentativi, non è qualificabile quale ammendante vegetale semplice utilizzabile in agricoltura ai sensi dell'allegato 1C della l. 19 ottobre 1984, n. 748, come modificato dal d.m. (ambiente) 25 marzo 1998, e rientra nella disciplina del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, atteso che per la esclusione dalle disposizioni sui rifiuti deve trattarsi di prodotto non fermentato (1).

(Omissis)

I ricorsi sono infondati avendo i giudici di merito individuato gli elementi probatori emersi a carico degli imputati e confutato ogni obiezione difensiva, con logica e corretta motivazione che non può essere censurata.

È stato accertato, in fatto, con congrua motivazione che scarti vegetali costituiti da resti di agrumi provenienti dall'azienda agrumaria Corleone sono stati depositati sul fondo di proprietà di Fatta Giovanni; che la sostanza presentava una parte liquida in putrefazione e che non era stata seguita la procedura prescritta per il recupero del materiale al fine di ottenere un ammendante agricolo.

Sulla base di tali elementi il giudice di merito ha correttamente escluso che tali scarti possano rientrare nella disciplina degli ammendanti organici utilizzabili in agricoltura ai sensi della legge n. 748 del 1984 non rientrando nella classificazione prevista nell'allegato 1C della legge, come modificato dal d.m. 25 marzo 1998.

Infatti, gli scarti non sono qualificabili come ammendante vegetale semplice perché riscontrati in fermentazione, né ammendante vegetale compostato (*agrucompost* veniva qualificata la sostanza nella scheda tecnica prodotta dall'imputato Fatta) per la mancata effettuazione di un preliminare processo di trasformazione e stabilizzazione.

Sul punto, sono irrilevanti le considerazioni difensive circa il significato della locuzione «prodotto non fermentato» essendo sufficiente, per la configurazione dell'ipotesi prevista dalla norma, che la sostanza sia interessata al processo di fermentazione.

Nella specie, lo stato di putrefazione della parte liquida del prodotto e l'emanazione di cattivo odore deponevano inequivocabilmente per l'irreversibilità del processo fermentativo.

Pertanto la sostanza *de qua* non potendo essere qualificata ammendante, rientra nella disciplina del d.lgs. n. 22/1997 e costituisce rifiuto anche ai sensi della nuova definizione di rifiuto contenuta nell'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 158, convertito con l. 8 agosto 2002, n. 178, quale interpretazione autentica della nozione dettata dall'art. 6, lett. a), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che definisce rifiuto ogni sostanza inclusa nelle categorie riportate nell'allegato A del decreto citato di cui il detentore «si disfi», che cioè il detentore sottoponga ad una delle attività di smaltimento o di recupero che sono precisate negli allegati B e C del decreto o di cui il detentore abbia «deciso di disfarsi», che cioè il detentore voglia destinare a una delle operazioni di smaltimento o di recupero, come sopra individuate o di cui il detentore abbia «l'obbligo di disfarsi» in base a una disposizione di legge, a un provvedimento della pubblica autorità o alla natura stessa del materiale e, in particolare, in base alla natura di sostanze pericolose come individuate

nell'allegato D del decreto.

La decisione di disfarsi ricorre per legge per i residui di produzione o di consumo effettivamente ed oggettivamente riutilizzati nel medesimo, analogo o in diverso ciclo produttivo ovvero di consumo senza subire alcun intervento di trattamento preventivo e senza recare pregiudizio all'ambiente ovvero dopo avere subito un trattamento preventivo, ma senza che sia necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto.

Ribadito che la riutilizzazione va intesa come possibilità di reimpiego diretto senza alcun trattamento preventivo, correttamente è stato ritenuto che, nel caso in esame, gli scarti della lavorazione industriale degli agrumi costituiscono rifiuto perché, ai sensi della normativa sugli ammendanti, non possono essere riutilizzati per la fertilizzazione del terreno senza un trattamento preventivo.

La qualificazione dei residui agrumari come rifiuto è, quindi, basata su obiettive emergenze, sicché correttamente è stato ritenuto che il detentore, in concorso col proprietario del terreno, si sia effettivamente disfatto dei rifiuti effettuando un'attività di smaltimento mediante deposito incontrollato al suolo per un prolungato periodo.

(Omissis)

(1) REGIME GIURIDICO DEI RIFIUTI E SCARTI DELLA LAVORAZIONE INDUSTRIALE DEGLI AGRUMI.

Alcuni resti di agrumi, depositati su di un fondo non coltivato, presentavano una parte liquida in irreversibile stato di putrefazione, con emanazione di cattivo odore e senza che fosse stata seguita la prescritta procedura per il loro reimpiego al fine di ottenere un ammendante agricolo.

Alla luce di questa situazione di fatto, per come accertata dai giudici del merito, la Cassazione ha ribadito un precedente orientamento secondo cui la riutilizzazione quale concime agricolo del cosiddetto «pastazzo» di agrumi, composto da buccia e polpa di residuati dalla loro lavorazione, deve soggiacere al regime giuridico dei rifiuti, in quanto sotto il profilo soggettivo si è in presenza di operazioni di smaltimento e di recupero per successiva dispersione sul suolo a beneficio dell'agricoltura, secondo le indicazioni contenute nell'allegato C del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (1).

Secondo la Suprema Corte, deve intendersi per rifiuto, in base alla normativa vigente, qualsiasi sostanza od oggetto di cui il produttore o il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi indipendentemente dalla circostanza che ciò avvenga attraverso lo smaltimento del prodotto o tramite il suo recupero.

Una tale soluzione ermeneutica sarebbe imposta non solo dalla citata normativa nazionale e segnatamente dall'art. 6 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ma anche dalle disposizioni in materia adottate in sede comunitaria ed in specie dalla direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, n. 91/156/CE (2), secondo cui la nozione di rifiuto non deve essere intesa nel senso di escludere le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, in quanto la protezione della salute umana e dell'ambiente verrebbe compromessa ove l'applicazione delle direttive comunitarie fosse fatta dipendere dalla mera intenzione del detentore di escludere o non una riutilizzazione economica da parte di terzi delle sostanze o

(1) Cfr. Cass. Sez. III 11 novembre 2004, n. 43946, Muzzupappa, in *Mass. dec. pen.*, 2005, rv. 230.478.

(2) Cfr. in proposito CAROLEO GRIMALDI-MAJO, *Ancora sulla nozione di*

rifiuto tra normativa comunitaria e normativa interna, in questa Riv., 2005, 156 e segg.

degli oggetti dei quali ci si disfi o si sia deciso o si abbia l'obbligo di disfarsi (3). A ciò si aggiunga che il «pastazzo» di agrumi non può essere qualificato né come ammendante vegetale semplice perché riscontrato in fermentazione, né come ammendante vegetale compostato per la mancata effettuazione di un previo indispensabile processo di trasformazione e di stabilizzazione, giusta le previsioni contemplate dalla l. 19 ottobre 1984, n. 748 sulla disciplina dei fertilizzanti.

Una volta escluso che gli scarti vegetali di agrumi possano essere individuati e classificati come ammendanti, ad avviso della Suprema Corte, non resta che annoverarli tra i rifiuti sulla base della definizione che di essi dà l'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138 convertito con l. 8 agosto 2002, n. 178, recante l'interpretazione autentica della nozione di rifiuto dettata dall'art. 6, comma 1, lett. a) del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Tale nuova disposizione definisce rifiuto ogni sostanza inclusa nelle categorie riportate dall'allegato A del citato decreto di cui il detentore «si disfi», ossia che venga dal detentore sottoposta ad una delle attività di smaltimento o di recupero precisate negli allegati B e C del medesimo decreto, o di cui abbia deciso di disfarsene per essere destinate ad una delle operazioni di smaltimento o di recupero, o, infine, di cui il titolare abbia l'obbligo di disfarsi sulla scorta di una disposizione di legge o di un provvedimento dell'autorità o alla natura del materiale, ed in particolare in ordine alla natura di sostanze pericolose, come individuate nell'allegato D del menzionato decreto.

Non v'è chi non veda come l'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, sotto l'apparenza di una interpretazione autentica, innovi in realtà il concetto normativo di «rifiuto», secondo cui i materiali riutilizzabili - con o senza trattamento - derivanti da cicli produttivi o di consumo, non devono più considerarsi rifiuti (4), allargando così ulteriormente le maglie di un sistema di controlli, il quale, nel nostro ordinamento, presenta già di per sé notevoli problemi, come è testimoniato dalla incessante attività delle forze di polizia e della autorità giudiziaria.

La sentenza in rassegna appare, dunque, carente nel punto in cui sembra dimenticare il disposto dell'art. 14, comma 2, d.l. 8 luglio 2002, n. 138, per il quale «non ricorre la decisione di disfarsi di cui alla lettera B del comma 1 per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni: a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente; b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22». Non sarebbe stato, quindi, superfluo nel caso di specie un più approfondito esame sulla destinazione effettiva degli scarti della lavorazione industriale degli agrumi, tanto più che la citata l. 19 ottobre 1984, n. 748 stabilisce che solo gli ammendanti non possono essere riutilizzati per la fertilizzazione senza un trattamento preventivo, sicché non sempre un'attività di mero smaltimento mediante deposito sul terreno vale a qualificare le sostanze ivi giacenti come rifiuti.

Leonardo Mazza

(3) Cfr. Cass. Sez. III 17 gennaio 2003, n. 2125, Ferretti, in questa Riv., 2004, 248, con commento di CAROLEO GRIMALDI-MAJO, *La nozione di rifiuto tra normativa comunitaria e normativa interna*.

(4) Sulla previgente disciplina cfr. IMPERATO, *Inquinamento del suolo e responsabilità penale*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 121 e segg.

Cass. Sez. III Pen. - 11-11-2004, n. 43955 - Postiglione, pres.; Mancini, est.; Consolo, P.M. (conf.) - Polidori, ric. (*Conferma App. Milano 21 novembre 2003*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito incontrollato di rifiuti - In zona sottoposta a vincolo - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999 - Configurabilità. (D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181)

Il deposito incontrollato di rifiuti in area sottoposta a vincolo paesaggistico ed idrogeologico integra sia il reato di cui all'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 che quello di cui all'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 (ora sostituito dall'art. 181 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), esecuzione di lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici (1).

(Omissis)

FATTO. - Con sentenza del 21 novembre 2003 la Corte d'appello di Milano confermava nei confronti degli appellanti Polidori Giovanni e Faraglia Antonio la sentenza 7 aprile 2003 del Tribunale monocratico di Varese, che li aveva condannati, ciascuno, alla pena di mesi due, giorni 15 di arresto ed euro 4500 di ammenda, con i doppi benefici nonché al risarcimento del danno a favore della costituita parte civile Comune di Varese, con provvisoria immediatamente esecutiva e rifusione delle spese da quest'ultima sostenute, per i reati di illecito deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi in area sottoposta a vincolo paesaggistico ed idrogeologico ed esecuzione senza la prescritta autorizzazione, nella stessa area, di interventi di movimentazione, scavo di terreno e riversamento dei rifiuti medesimi; ritenuto il concorso formale fra i due reati.

La Corte territoriale aveva deciso sulla base delle seguenti censure rivolte dagli imputati appellanti alla sentenza del primo giudice:

1) questi avrebbe errato nell'applicare l'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 ed inoltre sul punto si doveva registrare un difetto di motivazione. Il Tribunale invero non aveva indicato quali lavori od opere erano stati eseguiti senza autorizzazione su beni ambientali, dimenticando che il taglio del bosco era stato autorizzato e che il reato in questione non può essere integrato dall'abbandono di rifiuti; non aveva inoltre specificato l'apporto causale dei singoli imputati alla produzione degli illeciti ed aveva ommesso di considerare che il riversamento dei rifiuti era stata la semplice e naturale conseguenza dei lavori di scavo; infine che il materiale bituminoso riscontrato era soltanto la risultante del lavaggio della betoniera utilizzata per la esecuzione dei lavori;

2) il primo giudice era incorso in violazione ed erronea applicazione dell'art. 51, comma 2 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 perché, fino a quando l'impresa era rimasta titolare del cantiere, i rifiuti non erano stati abbandonati né erano rimasti senza controllo, tanto più che per essa la riduzione in pristino dei luoghi costituiva un obbligo contrattuale. Successivamente, dopo la risoluzione del contratto d'appalto (tuttora oggetto di esame nella competente sede giudiziaria), ben avrebbe potuto il Comune procedere alla liberazione della zona. Infine - è sempre il pensiero degli autori di questa censura - la terra e la roccia dello scavo di che trattasi non possono considerarsi rifiuti;

3) il Tribunale di Varese era inoltre incorso in violazione ed errata applicazione dell'art. 42 c.p. in quanto il Polidori, quale amministratore delegato della Polidori Strade s.r.l., si occupava della sola strategia aziendale mentre il Faraglia non aveva il compito di seguire pedissequamente l'andamento dei lavori essendo preposto a tale incombenza il direttore dei lavori indicato dal Comune committente, senza contare che dopo la dismissione del cantiere il Faraglia stesso non avrebbe più avuto comunque alcun potere di intervento sulla zona.

Queste censure hanno ricevuto puntuale risposta dalla sentenza della Corte territoriale. Essa, infatti, citando copiosa giurisprudenza di questa stessa Sezione della Suprema Corte, ricorda che il reato di cui all'art. 163 d.lgs. 490 può concorrere con quello di cui all'art. 51, comma 2 d.lgs. 22/97 dovendosi ritenere che integrino detto reato non solo le opere edilizie ma i lavori di qualsiasi genere; che gli scarichi inquinanti possono concorrere con le comminatorie previste dalla normativa sulla tutela paesaggistica; e che il reato di cui all'art. 163 d.lgs. 490/1999 si realizza con la formazione di una discarica in zona vincolata in assenza di autorizzazione ovvero quando la condotta illegale investe una zona più ampia di quella coperta da autorizzazione.

Escluso che l'abbandono dei rifiuti potesse essere giustificato dalla risoluzione del contratto d'appalto tuttora *sub iudice* la Corte di merito rileva ulteriormente che l'aver causato la morte di ceppaie, come nel

caso di specie, integra il contestato reato; che nella specie non si è trattato di solo materiale di scavo ma di questo frammisto a colate cementizie, materiale ligneo e scarichi di lavaggio della betoniera.

Quanto alla personale responsabilità dei due imputati la sentenza d'appello si rifà al carteggio intercorso fra Comune ed impresa per quanto riguarda il Polidori nella veste di amministratore delegato ed alla direzione dei lavori concretamente espletata, per quanto riguarda il Faraglia. Avverso la sentenza gli imputati a mezzo dei loro difensori propongono ricorso per cassazione denunciandone molteplici vizi:

– nella specie si sarebbe trattato di roccia e terra e dunque di materiale non qualificabile come rifiuti. È vero che con esse erano frammisti altri materiali astrattamente considerabili inquinanti, non tuttavia in misura tale da conferire al fatto rilevanza penale;

– gli imputati peraltro non avevano svolta alcuna attività volta alla formazione di un deposito di rifiuti, che dunque si erano formati per fatto meramente accidentale come conseguenza non voluta di una attività di scavo regolarmente autorizzata dagli enti a ciò abilitati;

– né agli imputati poteva essere addebitato l'abbandono di questo materiale dal momento che il contratto di appalto con il Comune di Varese si era risolto per fatto tuttora oggetto di accertamento in sede giudiziaria. A quel punto avrebbe dovuto procedere alla rimozione lo stesso Comune quale ente proprietario del terreno;

– avevano comunque errato i giudici di merito nell'attribuzione dei fatti, dal momento che il Polidori nella sua veste di amministratore delegato della società si occupava soltanto delle strategie aziendali ed il Faraglia come dipendente dell'azienda, dopo la risoluzione del contratto di appalto, non avrebbe potuto comunque, anche volendo, per difetto di potere, procedere alla rimozione del materiale di risulta;

– non avrebbero dovuto, i giudici di merito, riconoscere alcun danno al Comune di Varese dal momento che, se danno ambientale c'era stato, il Comune stesso ben avrebbe avuto la possibilità di eliderlo. Concludevano pertanto i ricorrenti chiedendo di essere «mandati assolti» per non avere commesso il fatto o con la formula ritenuta più idonea, previa in ogni caso la sospensione della esecuzione della provvisoria.

DIRITTO. - Il ricorso non è fondato e deve essere respinto. Per procedere ad una ordinata trattazione della complessa materia sottoposta con i motivi di ricorso all'esame di questo Supremo Collegio conviene muovere dalla censura più radicale indirizzata alla decisione della Corte territoriale, quella secondo la quale il materiale di risulta di cui si trattava, oggetto di contestazione prima e di condanna poi a carico degli imputati, non avrebbe natura di rifiuti nel senso di cui al d.lgs. 22/1997. La censura è infondata. È bensì vero infatti che in linea di massima terra e rocce come prodotti delle operazioni di scavo non costituiscono rifiuti in senso legale (art. 7, comma 3 del predetto decreto legislativo come autenticamente interpretato dall'art. 1, comma 17, l. 21 dicembre 2001, n. 443) ma tale materiale torna a dovere essere catalogato come rifiuti allorché ad esso è frammisto materiale inquinante nella misura determinata dalle norme vigenti. Ed è per l'appunto quanto si è verificato nella specie posto che la terra e le rocce scavate sono risultate frammiste a materiale ligneo, cemento e bitume. Né la decisione sul punto dei giudici di merito, sorretta da argomentazioni conformi al senso comune ed immuni comunque da vizi logici, può essere censurata in questa sede di legittimità, tanto più che la ritenuta parte dei giudici di merito, presenza di materiale inquinante in misura eccedente il quantitativo tollerabile, non forma oggetto di specifica e puntuale trattazione da parte dei ricorrenti. Denunciano poi i ricorrenti che nella specie non è stato da loro volontariamente costituito alcun deposito di rifiuti, ergo non è stata da loro svolta alcuna attività penalmente rilevante ai sensi della normativa nella specie applicata.

Osserva questa Corte, al contrario, che è stato loro esattamente contestato di avere lasciato *in loco* materiale risultante da pur legittime (in quanto regolarmente autorizzate, salvo gli eccessi quantitativi registrati che i giudici di merito hanno puntualmente attribuito agli imputati) operazioni di scavo e di avere in tal modo dato vita ad una discarica, abusiva perché deposito, come sopra precisato, non di sole rocce e terra.

Né può valere a giustificare tale abbandono la circostanza della risoluzione del contratto di appalto (per una colpa, dell'uno o

dell'altro contraente, che è peraltro tuttora *sub judice*) trattandosi di materia – quella dello smaltimento dei rifiuti – che attiene a rilevanti interessi pubblicistici e che non può dunque essere subordinata all'alea ed alla attesa della risoluzione, in un senso o nell'altro, di questioni meramente privatistiche. Neppure può rilevare la condotta asseritamente omissiva del Comune (per non avere proceduto alla rimozione dei rifiuti) in quanto per legge l'obbligazione che grava sul proprietario del terreno è di carattere solidale: dal che scaturisce che l'obbligazione dell'autore dei lavori rimane in ogni caso intatta come intatta è la sua responsabilità per l'inosservanza della stessa. In altre parole il fatto che il soggetto proprietario del terreno su cui altri abbia illegalmente formato il deposito di rifiuti sia abilitato a rimuovere il deposito stesso non può costituire una sorta di causa di esenzione da responsabilità per l'autore dell'illecito. L'offesa arrecata all'ambiente ha interessato nella specie una vastissima area, di oltre 15 mila metri quadrati con, perfino, «una significativa variazione dei profili altimetrici», come si legge nella sentenza del primo giudice. Non poteva non ritenersi dunque la concorrente violazione dell'art. 163 d.lgs. 490/99, come ampiamente dimostrato dai giudici di merito, che hanno ulteriormente rilevato come l'attività antropica degli imputati abbia «ecceduto la portata delle autorizzazioni rilasciate dall'ente preposto alla tutela dei vincoli ed anzi l'ha frontalmente contraddetta».

Immune dal vizio di manifesta illogicità si mostra parimenti l'impugnata sentenza – organicamente considerata insieme a quella del primo giudice – laddove offre compiuta dimostrazione del suo convincimento circa il contributo dato da entrambi gli imputati alla realizzazione degli illeciti. Mancano, infine, i presupposti di cui all'art. 612 c.p.p. per l'accoglimento della istanza, formulata dai ricorrenti, di sospensione della esecuzione della condanna al pagamento della provvisoria: anche in ordine a tale provvedimento, peraltro, i giudici di merito hanno fornito ampia e convincente motivazione.

P.Q.M. la Corte Suprema di cassazione rigetta il ricorso e condanna i ricorrenti in solido tra loro al pagamento delle spese processuali ed al pagamento delle spese ed onorari della costituita parte civile.

(Omissis)

(1) IL DEPOSITO INCONTROLLATO DI RIFIUTI IN ZONA SOTTOPOSTA A VINCOLO.

L'annotata sentenza accende nuovamente il dibattito tra la dottrina e la giurisprudenza riguardo alla definizione autentica di rifiuto. Il decreto Ronchi, il quale disciplina la vita giuridica dei rifiuti «dalla culla alla tomba» attraverso limitazioni (1) finalizzate quanto più possibile ad esorcizzarne gli smaltimenti abusivi ed incontrollati, ne organizza la classificazione in tre categorie: urbani (domestici o assimilati, ai quali debbono essere aggiunti quelli vegetali e cimiteriali), speciali (cioè quelli derivanti da attività lavorative, da commercio, da servizi e quelli pericolosi conseguenti ad attività di scavo), pericolosi (tossici e nocivi). Tuttavia lo spirito nuovo che sottende la *ratio* ispiratrice della normativa del 1997 è rappresentata dalla filosofia di fondo, incentrata non più sul concetto di smaltimento, ma su quello di gestione dei rifiuti omnicomprensivo pertanto della raccolta, del trasporto, del recupero e dello smaltimento, unito all'obiettivo di incentivarne il più possibile il recupero. Il legislatore italiano ha recepito la nozione comunitaria di rifiuto in ossequio all'art. 1 della direttiva CEE n. 75/442 e, diversamente dalla precedente disciplina (2), pertanto costituisce rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi. La diversità lessicale delle due definizioni rappresenta la maggiore ragione della disputa dottrinale riguardante l'*habitat* giuridico dei residui di lavorazione industriale e affini, idonei ad essere riutilizzati nell'ambito di attività produttive non coincidenti con quelle naturali (3). Al riguardo, il campo è stato occupato dall'affermarsi di una concezione di natura oggettiva e di una soggettiva che tende al restringimento dell'applicazio-

all'abbandono».

(3) Cass. 16 febbraio 1988, n. 11237, Ridolfi, in *Foro it.*, 1989, II, 407, ha ritenuto che «tra i termini "disfarsi" ed "abbandono" esiste equivalenza considerata che la situazione di abbandono della cosa ha l'implicito requisito della dismissione da parte del detentore».

(1) Si vedano registri, formulari, autorizzazioni preventive, iscrizioni e registrazioni previsti come obblighi di documentazione.

(2) La precedente definizione di cui all'art. 2 d.p.r. 915/82 si limitava a stabilire che era rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonata o destinata

ne della normativa. Le conferme giuridiche a sostegno della prima teoria (4) muovono il fondamento dalla definizione comunitaria che non ricorre al termine «abbandonare» bensì a quello «distrarsi»; difatti, rispettando il tenore di un'interpretazione meramente letterale, non è possibile trovarsi innanzi alla medesima situazione, in quanto il soggetto agente può disfarsi di un bene anche in assenza della volontà di abbandonarlo. In aggiunta, la nozione di abbandono, è riferita necessariamente alla mancanza di utilità del bene in capo al proprietario, tanto che ne consegue l'indispensabilità di un'interpretazione in rigore alla *ratio* della normativa finalizzata all'impedimento di eventi dannosi per l'ambiente, regolamentatrice di tutte le attività di smaltimento eventualmente a ciò idonee. La corrente dottrina elabora la nozione di rifiuto partendo dalla figura del detentore o del produttore e ottenendo il proprio risultato in analogia dell'utilità diretta che la cosa, considerata al suo stato naturale, può a lui arrecare. Di converso l'interesse economico assume una connotazione rilevante all'interno dell'indirizzo soggettivo (5) poiché il soggetto che intende disfarsi della cosa, e che non intenda soddisfare il bisogno di nessuno, produce ciò che materialmente può essere definito alla stregua di rifiuto. Alla competizione della dottrina ha fatto seguito un'attività giurisprudenziale e legislativa tutt'altro che lineare. Una prima decisione è stata assunta dalla Corte di giustizia della Comunità europea con la sentenza delle cause riunite C-206/97, C-207/98 e C-359/93 (6). Il giudice comunitario, in risposta al giudice remittente, interrogato circa la configurabilità «dell'istituto del rifiuto» relativamente alle cose suscettibili di riutilizzazione economica, ha affermato che «la nozione di rifiuto, ai sensi dell'art. 1 delle direttive del consiglio nn. 75/442 e 78/319, non deve intendersi nel senso che esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica (ma al tempo stesso) si deve sottolineare che l'art. 1 delle due citate direttive si riferisce, in generale, ad ogni sostanza e ad ogni oggetto di cui il detentore si disfi, senza distinguere a seconda dell'intenzione del detentore che si disfa della cosa. Inoltre, il detto articolo precisa che costituiscono rifiuti le sostanze o gli oggetti di cui il detentore può essere tenuto, in forza di una norma nazionale, a disfarsi di una cosa senza per questo avere l'intenzione di escluderne ogni riutilizzazione economica da parte di altre persone. Lo scopo essenziale delle direttive nn. 75/442 e 78/319, enunciato rispettivamente nel loro terzo e quarto «considerando», vale a dire la protezione della salute umana e dell'ambiente, sarebbe compromesso qualora l'applicazione delle due direttive dipendesse dall'intenzione del detentore di escludere o no una riutilizzazione economica, da parte di altre persone, delle sostanze o degli oggetti di cui egli si disfa». I suddetti argomenti sono stati oggetto della sentenza 10 maggio 1995, causa 422, emessa dalla Corte di giustizia (7), con la quale la nozione di rifiuto viene indicata nel senso di non escludere le sostanze e gli oggetti idonei ad essere riutilizzati poiché «una normativa nazionale la quale adotti una definizione della nozione di rifiuto escludente le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica non è compatibile

con le direttive CEE». Sempre ad opinione del giudice comunitario (8) devono essere annoverati in questa categoria anche i materiali che possono rappresentare oggetto di un negozio giuridico ovvero di una quotazione in listini commerciali di natura pubblica o privata. Inoltre quando una sostanza sia parte in qualsiasi modo di un processo produttivo industriale deve essere necessariamente ricompresa nell'ambito della definizione di rifiuto ai sensi dell'art. 1, lett. a) della direttiva 75/442. La Corte (9) ha infatti specificamente stabilito «(...) che la direttiva sui rifiuti si applica anche allo smaltimento e al recupero di rifiuti ad opera dell'impresa che li ha prodotti, nei luoghi di produzione, che costituiscono rifiuti (...) sostanze che fanno parte di un processo di produzione e che pertanto il mero fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale non la esclude dalla nozione di rifiuto (...)». In conformità alla fattispecie oggetto della sentenza in esame, la Corte di giustizia, sentenza 15 giugno 2000, cause C-418/97 e C-419/97, ha statuito che, qualora un rifiuto sia stato oggetto di un'operazione di recupero completo, la quale avesse comportato che la sostanza di cui trattasi avesse acquisito le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima, allo stesso modo tale sostanza può essere considerata un rifiuto vero e proprio se, in ossequio alla definizione di cui all'art. 1, lett. a) della direttiva, il detentore (nel nostro caso gli imputati) della sostanza se ne disfi o abbia l'obbligo di disfarsene. Di contro ancora il giudice comunitario ha rilevato che i detriti prodotti dallo sfruttamento di una cava di pietra, depositati a tempo indeterminato in attesa di un possibile utilizzo, unitamente al luogo del deposito, alla loro composizione e alla loro pericolosità per la salute pubblica e dell'ambiente, non possono costituire parametri di giudizio adeguati per conferire o negare loro la qualifica di rifiuto (10). La Corte di cassazione mediante le proprie pronunce in materia si è sostanzialmente allineata alle decisioni della Corte di giustizia; ha difatti esposto il concetto di rifiuto precisando che sono parte di tale categoria tanto gli oggetti e le sostanze che possono considerarsi rifiuto *ab origine*, quanto quelle non più capaci di soddisfare i bisogni a cui erano destinate in principio (11). In quest'ambito proprio la Provincia ha progressivamente perso l'identità di ente secondario avendo ricevuto la competenza di tutti i controlli in ordine alle procedure semplificate ed alla gestione unitaria dei rifiuti, urbani nel territorio di competenza. A tal scopo l'ente provinciale deve istituire particolari piani di gestione dei rifiuti, i quali favoriscono «la riduzione delle quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti» (12). Tuttavia l'attività della Cassazione è proseguita univocamente nella medesima direzione interpretativa anche successivamente all'emanazione del decreto Ronchi; difatti in Cass. 11 maggio 2001, n. 19125, Porcu (13), si osserva che la nozione di rifiuto deve essere incentrata sul criterio oggettivo della destinazione naturale all'abbandono non assumendo rilievo al tempo stesso, né l'eventuale idoneità della materia al riutilizzo né la volontà del soggetto di disfarsi dell'oggetto. Cosicché quando il residuo assume tali connotazioni, la fase successiva di smaltimento appartiene alla discipli-

(4) Tra tutti i sostenitori di questa teoria, AMENDOLA, *Smaltimento dei rifiuti e legge penale*, Padova, 1985, 16; ID., *Rifiuto, disfarsi, recupero e smaltimento: problemi vecchi e nuovi del recente decreto sui rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, p. 193 ss. In tema l'Autore osserva che se, a prescindere dagli elenchi della direttiva, una cosa non può essere in alcun modo utilizzata, riutilizzata o recuperata, è già certamente un rifiuto di cui disfarsi. Sarà dunque necessario «valutare anche la diretta utilizzabilità della cosa rispetto alla sua origine, perché solo il venir meno di questa utilizzabilità comporta, di regola, il pericolo che di quella cosa ci si voglia disfarsi con rischio di inquinamento ambientale: un autoveicolo rotto ma riparabile ovvero un autoveicolo usato da vendere a terzi non è certamente un rifiuto di cui «disfarsi» in quanto può ancora continuare ad essere utilizzato come tale. Ma se l'autoveicolo è in uno stato da non poter essere, come tale, utilizzato, diventa (rispetto alla destinazione originaria) un rifiuto di cui disfarsi, anche se buona parte dei suoi componenti potranno essere recuperati e rivenduti».

(5) GIAMPIETRO, *Rifiuti (smaltimento dei)*, voce dell'*Enciclopedia del*

diritto, Milano, 1989, XL, 796.

(6) Imputati Vezzoso e Zanetti, in *Foro it.*, 1990, IV, 501.

(7) Per ulteriori riferimenti, *Riv. giur. amb.*, 1995, 633 ed in *Ambiente*, 1995, fasc. n. 11, 57.

(8) Corte di giustizia 25 giugno 1997, cause riunite C-304/97, C-342/94, C-224/95, in *Foro it.*, 1997, IV, 378, in *Riv. pen.*, 1997, 662 ed in *Ambiente*, 1997, 904.

(9) Corte di giustizia 18 dicembre 1997, causa C-129/96, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 497 ed in *Ambiente*, 1999, 347.

(10) Corte di giustizia 18 aprile 2002, causa C-9/00.

(11) Per tutti, Cass. Sez. Un. 29 maggio 1992, n. 5. Viezzoli, in questa *Riv.*, 1992, 538, con nota di MAZZA L.

(12) Art. 22, comma 2, d.lgs. 5 febbraio 1977, n. 22.

(13) In *Ambiente*, 2002, 878. Nello stesso senso Cass. 26 febbraio 2002, n. 7466, rv. 221.167 e Cass. 9 aprile 2002, n. 14762, Amadori, in questa *Riv. (M)*, 2002, 532.

na, successivamente all'abrogazione del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Un ulteriore aspetto che emerge dalla sentenza in epigrafe interessa la responsabilità penale dei legali rappresentanti d'impresa per il danno arrecato all'ambiente. In ossequio al combinato disposto degli artt. 40, comma 2 (14), e 110 c.p. (15), tale forma di responsabilità si estende oltre che al soggetto agente anche a quelle persone incaricate di vigilare sull'operato altrui che ne risponderanno, in caso di reato colposo, a titolo di concorso omissivo. Difatti, qualora l'operato *contra legem* non possa essere impedito da coloro i quali rivestono ruoli determinanti all'interno di una struttura societaria, la relativa responsabilità sarà imputabile a loro carico dal punto di vista strettamente colposo. Anche di recente (16) la Cassazione ha sottolineato che «diretti ed esclusivi destinatari della normativa sulla tutela delle acque dall'inquinamento sono i titolari degli stabilimenti industriali, i quali possono delegare ad altri soggetti tecnicamente preparati i compiti loro demandati in base ad attribuzioni effettivamente delegate e volontariamente assunte». Se il titolare è una persona giuridica, destinatario delle norme, per quanto attiene all'adozione degli apparati strumentali necessari a prevenire e ridurre l'inquinamento è il legale rappresentante dell'ente imprenditore, quale persona fisica attraverso la quale la persona giuridica agisce nel campo delle relazioni intersoggettive. Tale compito discende dalla legge, non richiede espresso conferimento e comporta, in difetto di conferimento di valida delega, responsabilità penale perché il legale rappresentante, anche se non svolge mansioni tecniche, è pur sempre preposto alla gestione della società. Pertanto il predetto non può esimersi da responsabilità adducendo incompetenza tecnica oppure la lontananza del cantiere di lavoro dalla sede della società perché tali condizioni gli impongono di astenersi dall'assumere incarichi dirigenziali oppure di conferire in modo formale ad esperti l'osservanza delle norme. Così facendo la Cassazione ha confermato l'orientamento già espresso anche dal giudice del merito; già la Corte di appello di Milano (17), applicando ai reati ambientali la disciplina civilistica relativa agli obblighi degli amministratori di società, ha evidenziato la necessità di una stretta colleganza tra l'operato degli stessi con le norme di legge e l'atto costitutivo affinché vengano repressi eventuali situazioni dannose tanto nei confronti della stessa società che dei suoi soci. I ricorrenti hanno tra l'altro denunciato il difetto di legittimazione del Comune di Varese a costituirsi parte civile in quanto nei suoi confronti non si sarebbe verificato danno di alcuna natura. In questo frangente il Supremo Collegio ha onorato quanto disposto precedentemente dalla stessa Sezione (18). Invero si è ritenuto che il danno ambientale, per sua propria natura, assume una triplice dimensione: personale (quale lesione del diritto fondamentale all'ambiente di ogni uomo), sociale (quale lesione del diritto fondamentale all'ambiente in cui si sviluppa la personalità umana, ex art. 2 Cost.) e immancabilmente pubblica (quale lesione del diritto-dovere pubblico spettante alle istituzioni centrali e periferiche), e pertanto non solo lo Stato, ma anche gli enti pubblici territoriali, vantano la facoltà di costituirsi parte civile nel procedimento penale in materia di reato contravvenzionale ambientale.

Cristiano Brunelli

(14) Art. 40, comma II, c.p.: «Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo».

(15) Art. 110 c.p.: «Quando più persone concorrono nel medesimo reato, ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita, salvo le disposizioni degli articoli seguenti».

(16) Cass. 22 gennaio 2003, n. 3077, Zanotti, in questa Riv. (M), 2003, 457.

(17) Udienza del 3 maggio 1999, con massima in *Foro ambrosiano*, 1999, 495.

(18) Cass. 10 giugno 2002, n. 22539, Kiss Gunter, in questa Riv., 2003, 636, con nota di AMATO A. e in *Riv. giur. amb.*, 2003, 550, con nota di COPPINI.

Cass. Sez. III Pen. - 10-6-2004, n. 26108 - Savignano, pres.; Zumbo, est.; Siniscalchi, P.M. (conf.) - Sontuoso, ric. (*Conferma Trib. Brindisi 17 dicembre 2003*)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reato di cui all'art. 5, lett. b) della legge n. 283 del 1962 - Cattivo stato di conservazione - Riferibilità alle caratteristiche intrinseche delle sostanze - Necessità - Esclusione - Conservazione di mosto in vasche non vetrificate - Modalità estrinseche di conservazione - Sufficienza. [L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. b)]

In materia alimentare ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 5, lett. b), della l. 30 aprile 1962, n. 283, non è necessario che il cattivo stato di conservazione si riferisca alle caratteristiche intrinseche delle sostanze alimentari, ma è sufficiente che esso concerna le modalità estrinseche con cui si realizza, le quali devono uniformarsi alle prescrizioni normative, se sussistenti, o a norme di comune esperienza (1).

(Omissis)

Con ordinanza in data 17 dicembre 2003, il Tribunale di Brindisi rigettava la richiesta di riesame proposta da Sontuoso Giacomo avverso il decreto di sequestro preventivo emesso dal GIP del Tribunale di Brindisi in data 22 novembre 2003.

L'indagato proponeva ricorso per erronea applicazione di legge, mancanza e manifesta illogicità della motivazione sostenendo che il sequestro probatorio doveva essere motivato sulla sussistenza delle necessità istruttorie, che ai fini del sequestro non è sufficiente la astratta configurabilità del reato e che la violazione dell'art. 5, lett. b), della legge 283/62 era stata sostanzialmente demandata ad arbitrari apprezzamenti.

Il ricorso non è fondato.

Dopo aver dato atto che il mosto era contenuto in vasche di cemento non vetrificate è stata ravvisata la necessità del sequestro preventivo (e non probatorio) nelle precarie condizioni igienico sanitarie dello stabilimento e delle vasche con conseguente pericolo per la salute dei consumatori del vino prodotto.

La pretesa insussistenza del *fumus* del reato di cui all'art. 5, lett. b), della legge 283/62, in quanto le vasche in cemento non vetrificate non sarebbero contrarie alla legge e non comporterebbero affatto una alterazione del processo di vinificazione, non esclude la configurabilità della contravvenzione in quanto non è necessario che il cattivo stato di conservazione si riferisca alle caratteristiche intrinseche di dette sostanze, ma è sufficiente che esso concerna le modalità estrinseche con cui si realizza, le quali devono uniformarsi alle prescrizioni normative, se sussistenti, o a norme di comune esperienza.

È stato, poi, congruamente motivato che, trattandosi di procedimento cautelare, il giudice deve fare riferimento all'esistenza del *fumus*, essendo compito del giudice del dibattimento accertare se effettivamente la conservazione del mosto in vasche di cemento non vetrificate sia inidonea ad una buona conservazione del mosto.

Nel caso in esame, tale valutazione è stata compiuta dalla dott.ssa Palma Maria Assunta e dall'Isp. Emilio Petrosino, rispettivamente dirigente ed Ispettore del Servizio di igiene pubblica dell'ASL BR 1, i quali hanno concluso che la conservazione del mosto in vasche non vetrificate costituisce grave pregiudizio per la genuinità del prodotto ivi stoccato, e che «tale valutazione da parte di un organo tecnico qualificato, finalizzato alla tutela della salute dei cittadini, appare sufficiente per rendere sussistente il *fumus* del reato contestato, mentre la valutazione del perito di parte si basa su mere ipotesi non assistite da alcun riscontro concreto».

P.Q.M. la Corte Suprema di cassazione rigetta il ricorso.

(Omissis)

(1) Nello stesso senso, cfr. Cass. Sez. Un. Pen. 3 gennaio 2002, n. 443, Butti, in questa Riv. (M), 2002, 468 ed ivi ampi riferimenti bibliografici.

Trib. Alba - 20-6-2005, n. 270 - Giorgio, giud. un. - Vezza s.p.a. (avv. Ponzio e altri) c. Fratelli Carli s.p.a. (avv. Di Caro e altri).

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Marchi - Olio di oliva - Indicazioni geografiche e d'origine - Pubblicità ingannevole - Concorrenza illecita - Configurabilità.

La non ingannevolezza dell'etichetta-messaggio sulla provenienza del prodotto, ai sensi delle disposizioni contenute negli artt. 18, lett. e) e 47 r.d. 21 giugno 1942, n. 929, nel testo integrato a seguito del recepimento della direttiva n. 89/104/CEE, è richiesta non solo alle denominazioni di origine protetta, ma anche ai marchi, a pena di nullità, con la conseguenza che le indicazioni di carattere geografico contenute nel marchio acquistano una rilevanza essenziale nella valutazione del consumatore, per la peculiare importanza che viene ad assumere l'origine della materia prima (1).

(Omissis)

FATTO. - Con atto di citazione ritualmente notificato la società attrice conveniva in giudizio la s.p.a. Fratelli Carli lamentando il compimento, da parte di quest'ultima, di diversi atti di concorrenza sleale e che in conseguenza di tali atti le erano derivati rilevanti danni.

Concludeva pertanto come in epigrafe.

Si costituiva in giudizio la società convenuta, la quale eccepi-va, in via preliminare, l'incompetenza per territorio del giudice adito e, nel merito, chiedeva il rigetto delle domande avversarie in quanto infondate.

Esperiti gli incumbenti di cui agli artt. 183 e 184 c.p.c., sentiti alcuni testimoni, all'udienza del 25 gennaio 2005 le parti precisavano le conclusioni, dopodiché il giudice tratteneva la causa a decisione, assegnando i termini di legge per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica.

DIRITTO. - 1. *L'eccezione preliminare di incompetenza.*

(Omissis)

2. *Le contestazioni nel merito.* - Venendo al merito della controversia, parte attrice lamenta il compimento, da parte della F.Ili Carli s.p.a., di una serie di atti di concorrenza sleale, consistenti in particolare:

a) nel denigrare in maniera indiscriminata tutti i concorrenti che si avvalgono, per promuovere i propri prodotti, dei sistemi di vendita del «porta a porta» o del telemarketing;

b) nell'ingenerare nel pubblico la falsa convinzione che l'olio Carli sia prodotto con olive provenienti dalla Liguria, laddove invece la società convenuta acquisterebbe la maggior parte del proprio olio in Spagna, Grecia e in altre zone italiane diverse dalla Liguria;

c) nell'ingenerare nel pubblico la falsa convinzione che l'olio Carli abbia peculiari caratteristiche organolettiche, dietetiche e terapeutiche che lo differenzerebbero dagli altri oli presenti sul mercato, laddove così non è;

d) nell'ingenerare nel pubblico la falsa convinzione che la consegna a domicilio del prodotto sarebbe gratuita, laddove invece, più semplicemente, le spese di consegna sarebbero già ricomprese nel prezzo praticato.

Occorre pertanto analizzare analiticamente tali diverse condotte, onde verificare, caso per caso, se ricorrano i presupposti di cui all'art. 2598 c.c.

3. *L'attività denigratoria.* - Partendo dalla contestazione *sub a)*, parte attrice lamenta, nello specifico, che la F.Ili Carli, nelle comunicazioni inviate periodicamente ai propri clienti, denigrerebbe in maniera sistematica, facendoli apparire come «truffatori» ed «imbroglianti», i concorrenti che cercano di vendere i propri prodotti col sistema della vendita «porta a porta» o del telemarketing, così danneggiando pesantemente quelle aziende, quali ad esempio la Vezza s.p.a., che utilizzano tali sistemi di vendita; a tal riguardo l'attrice allega, allo scopo di provare la propria domanda, una serie di comunicazioni inviate negli anni dalla F.Ili Carli s.p.a. ai propri clienti (cfr. doc. 1-10 fascicolo di parte attrice).

La convenuta, dal canto suo, contesta la domanda avversaria sulla base dei seguenti argomenti:

1) l'azione sarebbe prescritta, trattandosi di comunicazioni effettuate, in massima parte, in un periodo anteriore al quinquennio antecedente alla notificazione dell'atto introduttivo;

2) non sarebbe comunque configurabile una concorrenza sleale per denigrazione, mancando il requisito della divulgazione

della notizia screditante ad un pubblico indifferenziato, trattandosi di comunicazioni inviate nominalmente ai singoli clienti Carli;

3) in ogni caso tali circolari, anche nel merito, non conterrebbero alcun messaggio denigratorio, limitandosi in modo del tutto generico ad invitare i clienti a prestare attenzione nell'acquisto dell'olio, senza alcun riferimento specifico alla società attrice;

4) in ogni caso, anche a voler ammettere l'esistenza di una concorrenza sleale per denigrazione, si tratterebbe di condotta giustificata ex art. 2044 c.c., a fronte dei precedenti atti di concorrenza sleale subiti dalla F.Ili Carli s.p.a.

Orbene, a parere di questo giudice la domanda svolta da parte attrice non può trovare accoglimento.

A tal riguardo va messo preliminarmente in luce come le azioni derivanti dal compimento, da parte altrui, di atti di concorrenza sleale si prescrivono ai sensi dell'art. 2947 c.c., al pari di tutte le altre azioni nascenti da fatto illecito, nel termine di cinque anni (cfr., *ex plurimis*, Cass. 8599/94); né alcuna salvezza o termine diverso è previsto con riferimento ai provvedimenti di cui all'art. 2599 c.c., atteso che gli stessi non costituiscono diritti a sé stanti, ma semplici sanzioni accessorie (Cass. 1930/61; Trib. Parma 18 aprile 1996).

Ciò premesso, si deve allora osservare come la maggior parte delle comunicazioni prodotte da parte attrice risalgono ad un periodo anteriore al quinquennio precedente l'instaurazione del presente giudizio; ne consegue che, pur rivestendo alcune di queste comunicazioni carattere effettivamente denigratorio della concorrenza che si avvale del sistema della vendita «porta a porta» (cfr., in particolare, le comunicazioni di cui ai doc. 2-4-5, le quali sembrano invitare i destinatari a diffidare *tout court*, senza operare al riguardo alcun distinguo, di tutti quegli operatori che si avvalgono di tale sistema di vendita), in relazioni a tali condotte la relativa azione deve considerarsi prescritta, non essendo stato fornito da parte attrice alcuna prova che altre comunicazioni del medesimo tenore siano state fatte nel quinquennio antecedente all'instaurazione del presente giudizio.

Per contro, le uniche comunicazioni, tra quelle prodotte da parte attrice, inviate nel quinquennio, ossia quelle di cui ai doc. 8 e 9 del fascicolo di parte ricorrente, non paiono avere il contenuto denigratorio lamentato da parte attrice: in tali circolari il destinatario non viene infatti invitato a diffidare in assoluto, senza alcun distinguo, di coloro che propongono via telefono la vendita di olio [cfr., ad esempio, il contenuto del doc. 8, laddove si legge «(...) tanti amici clienti ci hanno informato di aver ricevuto telefonate che propongono l'acquisto di olio: e fin qui non c'è nulla di male!], ma viene soltanto messo in guardia contro coloro i quali vendono olio spacciandosi falsamente per rappresentanti della F.Ili Carli, condotta da ritenersi senz'altro legittima e non in contrasto con i doveri di lealtà di cui all'art. 2598 c.c.

Con riferimento alle doglianze di cui al punto a) la domanda avanzata da parte attrice deve essere, pertanto, rigettata.

4. *L'attività confusoria volta ad ingenerare nel consumatore la convinzione che l'olio Carli sia interamente prodotto con olive di provenienza ligure.* - Passando alla contestazione *sub b)*, parte attrice lamenta il compimento, da parte della F.Ili Carli s.p.a., di una sistematica attività confusoria, sicuramente integrante gli estremi della concorrenza sleale ex art. 2598 c.c., volta ad ingenerare nel pubblico l'erronea convinzione che l'olio Carli sia prodotto interamente con olive liguri provenienti dalla zona di Oneglia, laddove invece la società convenuta acquista la maggior parte del proprio olio in Spagna, Grecia o al più in altre zone italiane diverse dalla Liguria; quanto alle particolari modalità esecutive di tale condotta sleale, essa verrebbe realizzata:

1) mediante le comunicazioni periodicamente inviate al pubblico e, più in generale, mediante l'attività pubblicitaria svolta;

2) mediante la particolare etichettatura delle bottiglie di olio Carli. Nell'affrontare tale questione occorre anzitutto osservare come, in linea di principio, integri senz'altro gli estremi della concorrenza sleale la rivendicazione alla propria attività, attraverso una pubblicità menzognera, di pregi e qualità essenziali inesistenti, in modo tale da trarre in inganno i consumatori, sviandoli nel giudizio comparativo e nelle possibili scelte alternative offerte dal mercato (Cass. 2020/82; Trib. Arezzo 5 settembre 2000).

Ne discende che, in materia di commercio del prodotto «olio d'oliva», costituirà senz'altro atto concorrenziale illecito ex art. 2598 c.c. la realizzazione di qualsivoglia attività pubblicitaria che lasci surrettiziamente intendere, contrariamente al vero, che il prodotto venduto provenga da alcune zone geografiche, quali ad esempio la Liguria, particolarmente rinomate, atteso che l'olio d'oliva rappresenta un prodotto per il quale l'origine geografica delle materie prime riveste particolare

neonati e per chi ha problemi di stomaco o di intestino, laddove anche sotto questo profilo l'olio in questione non si distinguerebbe invece dagli altri oli presenti sul mercato.

Nell'affrontare tali questioni va anzitutto ribadito come non possano esservi dubbi circa il fatto che, in linea di principio, costituisca atto di concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2598 c.c. la realizzazione di forme di pubblicità menzognera, come si può desumere anche dal d.lgs. 74/1992, emanato a seguito della direttiva CE 84/450 in materia di pubblicità ingannevole, il cui art. 13 fa «salva la giurisdizione del giudice ordinario, in materia di concorrenza sleale, a norma dell'art. 2598 c.c.», tant'è che oggi in dottrina vi è chi considera la pubblicità menzognera come fattispecie nominata di concorrenza sleale e non più atipica.

Si tratta piuttosto di stabilire quando, in concreto, una certa attività pubblicitaria possa considerarsi menzognera, essendo intuitivo che non possono considerarsi atti illeciti quelle generiche amplificazioni dei pregi della propria merce che rientrano negli usi del commercio universalmente accettati.

In quest'ottica deve ritenersi allora condivisibile quell'orientamento giurisprudenziale che ravvisa la linea di demarcazione tra il comportamento lecito e quello integrante la fattispecie di pubblicità menzognera nella idoneità del messaggio ad ingannare il consumatore medio (cfr., in questo senso, Trib. Roma 29 novembre 1993), idoneità che in particolare andrà riconosciuta solo in presenza di affermazioni specifiche e non in presenza di generiche vanterie iperboliche: ne discende che «per integrare gli estremi della scorrettezza professionale, sanzionabile ex art. 2598 c.c., la pubblicità deve affermare fatti specifici che non siano veritieri e appaiano idonei a dissuadere il consumatore medio dall'acquisto di prodotti concorrenti (...)» (Trib. Roma 25 febbraio 1998), mentre per contro «(...) generiche vanterie iperboliche, in quanto tali inidonee a trarre in inganno i soggetti cui si indirizza il messaggio pubblicitario, non possono essere considerate illecite ex art. 2598, n. 3 c.c. (...)» (Trib. Bologna 15 giugno 1990).

Passando ora all'esame delle singole condotte, parte attrice contesta in particolare, per quanto riguarda la condotta *sub* 1), che da sempre la società convenuta andrebbe affermando che la qualità del proprio prodotto è eccezionale e che l'olio Carli, per le sue caratteristiche di acidità ed organolettiche, è particolarmente indicato nella dieta quotidiana ed è altamente digeribile, laddove invece tale prodotto non si discosterebbe, sotto tali profili, dagli altri oli presenti sul mercato.

A riprova di quanto affermato è stato prodotto un messaggio promozionale ove si legge: «per migliorare il vostro stile di vita arricchite la vostra tavola con un prezioso oro. Quello delicato e gradevole dell'olio Extra Vergine di Oliva Carli. Un olio perfetto dal punto di vista organolettico, che unisce al fine aroma e alla sua naturale gentilezza tutto il benessere di una bassissima acidità sempre inferiore allo 0,3 per cento (...) nettamente inferiore a quell'1 per cento di acidità consentito dalla legge. L'olio Carli è altamente digeribile, un alimento particolarmente indicato per chi ama curare la qualità della propria vita (...)» (doc. 42 fascicolo parte attrice).

Orbene, alla luce dei principi prima esposti deve escludersi la sussistenza, in tale caso, di una attività illecita ex art. 2598 c.c., essendo del tutto evidente come i messaggi in questione contengano solo generici richiami ad una presunta perfezione organolettica o ad una supposta elevata digeribilità, i quali altro non sono che generiche vanterie prive di reale efficacia ingannatoria (diverso sarebbe stato, per contro, se invece la Carli avesse falsamente affermato che l'acidità è dello 0,3 per cento in presenza di una percentuale più elevata).

Ad analoghe conclusioni deve giungersi anche con riferimento alla circostanza *sub* 2), dovendosi ritenere anche in questo caso che i riferimenti ad una presunta particolarità del prodotto e ad un suo essere particolarmente indicato per gli organismi più delicati costituiscano solo generiche vanterie da considerarsi, in base ai principi esposti in precedenza, perfettamente lecite.

Deve invece ritenersi inammissibile, in quanto tardiva, la contestazione relativa alle condotte di cui al punto 3), trattandosi di circostanze dedotte per la prima volta solo in sede di formulazione dei capitoli di prova.

Alla luce di quanto esposto la domanda in questione non può pertanto essere accolta, con ulteriore conseguenza che dovrà essere respinta anche la domanda di rimessione della causa in istruttoria per lo svolgimento della CTU indicata dalla Vezza s.p.a. nelle proprie conclusioni.

6. *La pubblicità ingannevole consistente nel far credere che la consegna a domicilio sia gratuita.* - (Omissis)

7. *La domanda di risarcimento del danno e di pubblicazione della sentenza.* - La Vezza s.p.a. chiede, infine, la condanna di contro parte al risarcimento del danno derivato dalle suddette condotte di concorrenza sleale, danno quantificato ex art. 1226 c.c. in euro 2.500.000,00, nonché che venga disposta la pubblicazione dell'emananda sentenza, a cura e spese della convenuta, su almeno due quotidiani a diffusione nazionale e sul sito internet della Fratelli Carli s.p.a.

Partendo dalla domanda risarcitoria, parte attrice chiede in particolare il ristoro delle seguenti voci di danno:

a) il danno derivante dalla lesione dell'immagine della Vezza s.p.a. e della sua reputazione commerciale;

b) il danno derivante dalla perdita di clientela determinata dalle suddette attività di concorrenza sleale, come comprovato dal rilevante calo di fatturato verificatosi tra il 1996 e il 2001.

Per quel che riguarda la voce *sub* a), va osservato come un'ipotetica lesione dell'immagine e della reputazione commerciale possa essere causalmente ricondotta, tra le varie condotte lamentate da parte attrice, alla sola attività denigratoria di cui al punto 3) della sentenza; ne discende che, essendosi accertato che, per quel che concerne tali condotte, la relativa azione deve considerarsi prescritta, anche la domanda risarcitoria riconnessa non potrà essere accolta.

La domanda di parte attrice non può essere accolta nemmeno con riferimento alla voce *sub* b), non essendo stato fornito da parte della Vezza s.p.a. alcun elemento, se non generiche presunzioni prive di quei requisiti di gravità, precisione e concordanza di cui all'art. 2729 c.c., che consenta di ritenere provato che il calo di fatturato riscontrato possa essere imputato all'attività confusoria posta in essere dalla Carli s.p.a.; né soccorre in senso contrario il richiamo alla valutazione equitativa di cui all'art. 1226 c.c., atteso che tale tipo di valutazione può essere operato solo con riferimento al *quantum* e non certo anche per ritenere provato l'*an* del danno, il quale pertanto, pur potendo non essere provato nel suo preciso ammontare, dovrà pur sempre essere dimostrato in maniera certa nella sua esistenza ontologica (cfr. Cass. 69/86).

Deve essere accolta, invece, la domanda di pubblicazione della sentenza, a nulla rilevando il fatto che sia stata respinta la precedente domanda risarcitoria.

Come più volte messo in luce dalla giurisprudenza, l'ordine di pubblicazione del dispositivo di una sentenza costituisce, infatti, una sanzione autonoma diretta a portare a conoscenza del pubblico la reintegrazione del diritto offeso, la quale può essere disposta per il solo fatto che venga accertata la sussistenza di una condotta di concorrenza sleale in ordine alla quale non sia stata vinta la presunzione di colpa di cui all'art. 2600, comma 3 c.c., prescindendo pertanto dall'accertamento in concreto di un danno risarcibile (cfr., *ex plurimis*, Cass. 3276/96; Cass. 564/95; Cass. 3828/83), ben potendo tale rimedio assolvere non solo ad una funzione riparatoria con riguardo a situazioni di pregiudizio specifico già verificatosi, bensì anche ad una funzione preventiva rispetto a situazioni che potrebbero verificarsi in futuro (Cass. 1305/99; Cass. 12103/95).

Tenuto conto della particolare natura dell'attività concorrenziale illecita accertata, consistente in una attività ingannatoria idonea ad ingenerare nel pubblico la convinzione che l'olio venduto sia integralmente di produzione ligure, e tenuto altresì conto del protrarsi di tale attività illecita per lungo tempo, pare pertanto opportuno disporre la pubblicazione del dispositivo della presente sentenza per due domeniche consecutive sui quotidiani «La Repubblica» e «La Stampa»; non può essere invece accolta la domanda di pubblicazione della sentenza sui siti internet della Vezza e della Carli, contrastando tale richiesta con il disposto di cui all'art. 120 c.p.c., che, nel regolare le modalità con cui va ordinata la pubblicazione della sentenza, prevede che essa vada disposta «mediante inserzione per estratto in uno o più giornali (...)», con ciò escludendo i siti internet.

Le spese, tenuto conto della reciproca soccombenza, vanno compensate. (Omissis)

(1) LICITÀ DELLA CONCORRENZA E ORIGINE DELL'OLIO. PRASSI ECONOMICA ED ESPERIENZA SOCIALE.

In un noto saggio dedicato alla «Teoria della concorrenza e interesse del consumatore» (1) Tullio Ascarelli ha

(1) Lo scritto è pubblicato in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1954, 916.

lasciato scritto – con particolare interesse circa l'analisi della fattispecie oggetto della sentenza in epigrafe – come si possa muovere convenientemente dal rilievo che la «libertà di iniziativa, traducendosi in libertà della concorrenza, si traduce nella liceità degli atti volti ad attirare clienti, e poco importa se altrui, o ad aumentare, seppure a paragone con altri, l'efficienza delle proprie attività e le relative probabilità di guadagno nell'esercizio di un'attività economica destinata al mercato».

Nel passare in rassegna il tema della controversia relativo all'indicazione della provenienza geografica dei prodotti agroalimentari e, in specie, dell'olio extravergine di oliva risultante dalla rilevanza di un marchio registrato (2) si è sottolineato, tuttavia, come, per lungo tempo, l'orientamento della giurisprudenza abbia dichiarato la propria preferenza ad accettare la registrazione e la concreta utilizzazione di segni distintivi contenenti un riferimento al luogo ove ha sede l'azienda di produzione o di trasformazione, piuttosto che considerare l'evidenza del collegamento territoriale con il luogo di origine del prodotto, senza alcuna considerazione della liceità della concorrenza.

Come inevitabile conseguenza della crescente complessità sociale delle relazioni di mercato è, invece, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a recepire, mano a mano, in un cospicuo numero di deliberazioni (3), la diversa opinione fondata sul riconoscimento della ingannevolezza del messaggio costituito dal contenuto delle etichette, se richiamate aspetti anche solo potenzialmente rilevanti per le caratteristiche dell'olio, com'è la provenienza geografica da una località rinomata per la produzione delle olive, descrittiva, appunto, di una qualità merceologicamente distintiva.

Nell'incontro con i casi concreti di influenza dei processi cognitivi del consumatore attraverso il ricorso a pubblicità ordinate a promuovere l'intensità di emozioni riconducibili all'area geografica di provenienza si riscontra, infatti, un alto livello di coinvolgimento, decisivo agli effetti del comportamento di acquisto, così da sanzionare il comportamento delle imprese che si appropriano del capitale di credibilità incorporato nella comunicazione grazie all'associazione con il contesto territoriale a cui è ascrivibile la combinazione prezzo – qualità desiderata.

Un Autore, nell'indagare la prassi economica e la concretizzazione delle regole giuridiche nell'esperienza contemporanea (4) ha formulato, in proposito, l'invito a prestare attenzione «alla essenzialità della connessione tra la regola dettata e la concretezza dei rapporti che si vengono attuando nell'esperienza sociale», sì che non appare inutile osservare che, ad esempio, nella più importante guida di settore, per l'indubbia integrazione di fenomeni sociologici nella conoscenza razionale delle regole di comunicazione e di mercato, il criterio di selezione delle aziende discende proprio «da una seria e qualificata produzione di territorio,

che sarà pure un'espressione inflazionata ma resta nella realtà un'area specifica legata a peculiari valori ambientali (clima, coltura, terreno), culturali e produttivi» (5).

Questo appunto a dimostrare come la dimensione territoriale nel marketing alimentare abbia un peso decisivo e le emozioni suscitate dall'attenzione, memorizzazione e suggestione di luoghi famosi (ad esempio: Oneglia per quanto riguarda la produzione di olio) riescano, poi, a spiegare non poche delle scelte e delle azioni poste in atto da un consumatore che si nutre, ormai, anche di immagini e fonda le proprie determinazioni in base al livello delle informazioni possedute.

In seguito, è lo stesso Consiglio di Stato (6) a dichiarare, nell'esame del marchio *Fratelli Carli – Produttori di olio di oliva – Oneglia*, la sopravvenuta ingannevolezza, precisando che «è dato di comune esperienza che la sensibilità dei consumatori nei confronti della qualità dei prodotti si sia fortemente accresciuta nel tempo, onde una indicazione geografica, anche se inizialmente meno significativa, può ben essere venuta ad assumere, nel contesto attuale, l'attitudine ad indirizzare surrettiziamente le scelte di acquisto, anche indipendentemente dalla volontà del produttore di trarre dolosamente in inganno il destinatario del messaggio». Mentre ancora più convinta appare la recente adesione del giudice del merito (7) alla tesi che assegna valore caratterizzante all'origine geografica delle olive con la conseguente necessità di adottare segni distintivi idonei a promuovere tale relazione, sotto il profilo contenutistico, con informazioni al pubblico sufficienti ad escludere ogni possibilità di inganno, posto che la menzione «di una indicazione geografica indurrà senz'altro il consumatore a prendere la stessa in particolare considerazione e il medesimo sarà allora facilmente indotto a ritenere che l'indicazione del marchio di una località rinomata per la presenza di uliveti e la produzione di olive voglia significare che l'olio così marchiato sia prodotto con olive di tale località o, almeno di località immediatamente adiacenti (...)».

La citazione è, ancora, di Ascarelli (8) per riaffermare l'interesse ad indagare la funzione effettivamente assolta da ciascun istituto «nella realtà (...) di una epoca determinata»: il rischio corso dal giurista può essere quello di allontanarsi da una prevalente considerazione formale e strutturale per penetrare in ambiti storici e sociologici, «ma questa escursione non gli sarà inutile per un miglior apprezzamento della realtà sociale anche dal punto di vista giuridico».

Si tratta, infatti, di prendere atto, per le inevitabili conseguenze intorno al caso in esame, che il marchio di un olio di oliva extravergine, pure registrato, ove contempli un preciso elemento indicativo della presunta provenienza geografica subisca un ridimensionamento della tradizionale funzione distintiva relativa alla indicazione della fonte produttiva, a tutto vantaggio della capacità di

(2) Si veda *amplius* ALBISINNI, *Ma l'Europa è dalla parte dei consumatori? Il caso della legge sull'etichettatura dell'olio di oliva*, in *Dir. agr.*, 1999, 73; *Id.*, *L'olio di oliva, la Commissione europea e il passo del cavallo*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili del 1999*, Firenze, 2000, 211; *Id.*, *Lavar la testa all'asino o la designazione dell'origine dell'olio di oliva vergine o extravergine*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 79.

(3) Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, provv. n. 1078 (Rif. PI/42) 21 aprile 1993, *Turri/Oleificio Viola*, in *Boll.*, n. 8/1993; provv. n. 2488 (PI370) 23 novembre 1994, *Turri olio*, in *Boll.*, 12 dicembre 1994, n. 47; provv. n. 4150 (PI804) 9 agosto 1996, *Consorzio tutela olio del Garda*, in *Boll.*, 29 agosto 1996, n. 32-33; provv. n. 5168 (PI1378) 3 luglio 1997, *Frantoio Calmasino olive*, in *Boll.*, 21 luglio 1998, n. 27; provv. n. 5563 (PI1518) 18 dicembre 1997, *Olio Carli*, in *Boll.*, 7 gennaio 1997, n. 51; provv. n. 5564 (PI1519) 18 dicembre 1997, *Olio Monini*, in *Boll.*, 7 gennaio 1997, n. 51; provv. n. 5562 (PI1517) 18 dicembre 1997, *Olio Carapelli*, in *Boll.*, 7 gennaio 1997, n. 51; provv. n. 5890 (PI1743) 15 aprile 1998, *Oleificio sociale di Bardolino*, in *Boll.*, 4 maggio 1998, n. 16; provv. n. 5713 (PI1589) 19 febbraio 1998, *Olearia del Garda*, in *Boll.*, 9 marzo 1998, n. 8; provv. n. 5932 (PI1742)

23 agosto 1998, *Frantoio per olive veronesi*, in *Boll.*, 11 maggio 1998, n. 17; provv. n. 5933 (PI1744) 23 aprile 1998, *Oleificio Cisano del Garda*, in *Boll.*, 11 maggio 1998, n. 17; provv. n. 7619 (PI2570) 13 ottobre 1999, *Cooperativa agricola Trevi*, in *Boll.*, 2 novembre 1999, n. 41.

(4) Il richiamo è a LIPARI, *Diritto e mercato della concorrenza*, in *Scritti in memoria di Mario Buoncristiano*, vol. II, Napoli, 2002, 683.

(5) Il rinvio è alla *Guida agli extravergini. 530 aziende e 700 oli di qualità*, 2005, *Slow Food Editore*.

(6) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 6 marzo 2001, n. 1254, in questa Riv., 2001, 396, con nota di ALBISINNI, *Anche per il Consiglio di Stato l'origine dell'olio è quella delle olive*.

(7) Cfr. Trib. Torino, Sez. IX Civ. 9 dicembre 2004, n. 36282, in questa Riv., 2005, 665, con rinvio allo studio di ALBISINNI, *Dall'etichetta al marchio: origine degli alimenti ed origine della materia prima in un caso di diritto industriale*, *ivi*, 2005, 621.

(8) Cfr. l'A., *Funzioni economiche e istituti giuridici nella tecnica dell'interpretazione*, in *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*, Milano, 1952, 55.

porsi come strumento di richiamo dei consumatori in chiave suggestiva o pubblicitaria (9).

L'attenzione al valore significativo del segno che costituisce l'antecedente logico della riflessione intorno alla veridicità o ingannevolezza importa, come si è osservato (10), la necessità di verificare la serie completa delle indicazioni, comunque, destinate ad informare i consumatori, per quanto desumibili da altre fonti (pubblicità, etichettatura, pratiche commerciali): «se a mezzo di una campagna pubblicitaria si informano e convincono i consumatori circa determinate qualità di un prodotto, il marchio che lo designa viene ad esprimere quelle caratteristiche, indica quelle qualità; il marchio non si limita a consentire l'individuazione del prodotto reclamizzato, ma esprime le qualità garantite o comunque asserite: il marchio, sotto questo aspetto, funziona come un accumulatore delle informazioni altrimenti comunicate».

La decettività del marchio che, richiamando una data origine geografica in virtù di investimenti effettuati in pubblicità e promozione, sia utilizzato per contraddistinguere olii provenienti da altre zone e ottenuti in base a processi di miscelazione sulla base di *ricette* uniformi, si impone, dunque, con manifesto risalto, tenuto conto di quel serrato e continuativo *dialogo* tra imprenditore e consumatore, che richiede regole di correttezza professionale, veridicità nei contenuti della comunicazione ed adozione di codici intellegenti per rivolgersi ad un pubblico proteso ad interagire e cooperare nella interpretazione dei segni del linguaggio.

La conseguenza, a cui approda il giudice nella fattispecie, è, pertanto, quella di spiegare – in conformità ad un indirizzo che sembra finalmente pacifico – come ogni ostacolo al consolidarsi di questo *dialogo* rappresenti di per sé un atto di concorrenza sleale, che determina un illecito vantaggio per il contraffattore che intende allineare la produzione di olio di varia provenienza e di qualità scadente alla pregevolezza riconosciuta al prodotto regionale e un sicuro pregiudizio per il consumatore, che resta privato della reale possibilità di soddisfare le aspettative esperenziali ed i benefici derivanti da tale acquisto al di là della classificazione commerciale.

Stefano Masini

(9) Sul punto, cfr. MANGINI, *Logo, no logo?... Ovvero la perdita innocenza della proprietà intellettuale*, in *Studi in onore di Adriano Vanzetti. Proprietà intellettuale e concorrenza*, tomo II, Milano, 2004, 937.

(10) Così, SENA, voce *Segni distintivi*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Torino, 1996, 328.

*

Cons. giust. amm. Reg. siciliana - 9-1-2004, n. 25 - Virgilio, pres.; Corsaro, est. - Federazione Regionale dottori agronomi e forestali (avv. Rubino) c. Collegio geometri di Trapani. (*Riforma ordinanza T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II n. 1699/2003*)

Agricoltura e foreste - Erogazione aiuti comunitari - Filiere agricole e zootecniche - Relazione tecnico-economica - Competenza - Tecnico specializzato settore agrario - Necessità - Tecnico non abilitato - Esclusione.

È corretta l'esclusione di un soggetto dalla procedura concorsuale per l'erogazione di aiuti comunitari qualora la presentazione della relazione tecnico-economica sia sottoscritta da tecnico non abilitato (geometra). Il bando di concorso richiede, infatti, per l'area di competenza, la figura professionale del tecnico agrario (1).

(*Omissis*). - Ritenuto che allo stato degli atti e ad un sommario esame appaiono sussistere i presupposti per l'accoglimento, attesa l'area di competenza delle figure professionali richieste dal bando

di concorso.

Per questi motivi, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, accoglie l'appello in epigrafe. (*Omissis*)

(1) La fattispecie in esame attiene ad un bando di concorso dell'Assessorato regionale agricoltura e foreste, per l'erogazione di aiuti comunitari e riguardante investimenti aziendali per l'irrobustimento delle filiere agricole e zootecniche (P.O.R. 2000-2006 – Sicilia). L'obiettivo della misura 4.2.1 si prefigge di migliorare la competitività dei sistemi agricoli ed agro-industriali, valorizzare le risorse agricole e forestali al fine di favorire l'ampliamento delle dimensioni aziendali, con il conseguimento di vantaggi sia sui costi di produzione, che di capacità innovativa di processo e di prodotto delle imprese. L'azione, quindi, tende a migliorare la competitività delle aziende agricole attraverso investimenti per migliorare la qualità, attuare la riconversione produttiva e la diversificazione delle attività agricole, ed adottare tecnologie finalizzate alla tutela e al miglioramento dell'ambiente. Tali investimenti dovranno essere inseriti in un programma organico di intervento aziendale.

Tale programma dovrà essere corredato da una relazione tecnico-economica concernente l'intera azienda, le tipologie di intervento previste, la descrizione dello stato aziendale *ante* e *post* miglioramento, e il relativo piano economico commerciale.

L'Assessorato non riteneva ammissibile l'iniziativa, perché la relazione era stata sottoscritta da tecnico non abilitato (geometra). Quindi gli elaborati progettuali dovranno essere redatti da tecnico agricolo abilitato, tenuto conto delle competenze richieste.

Anche se esistono aree di competenze comuni alle due figure professionali, non può non tenersi conto delle specifiche competenze richieste dal bando.

La competenza del geometra viene limitata alla progettazione di costruzioni rurali e di edifici industriali di limitata importanza e resta quindi esclusa la redazione di piani di trasformazione aziendali, come la direzione tecnica delle aziende agricole.

La decisione in esame ha ritenuto legittimo tale provvedimento, attesa l'area di competenza delle figure professionali richieste dal bando di concorso, e che la competenza professionale spettasse al dottore agronomo, e non al geometra.

Va ricordato che il Consiglio di Stato, con decisione del 29 ottobre 1992, n. 1078 (in questa Riv., 1993, 303, con nota di DE LISI, *Sulla competenza professionale del «dottore agronomo» e del «geometra»*), ha ritenuto che rientra nella competenza del dottore agronomo la redazione di un progetto per la realizzazione di un complesso per la lavorazione di carni suine e di pollame, in quanto annoverate tra le industrie agrarie, giusta la previsione dell'art. 2 della legge n. 3 del 17 gennaio 1976, come sostituito dall'art. 2 della legge n. 152 del 10 gennaio 1992.

Con sentenza del 17 ottobre 1997, n. 1491 (in *Foro amm.*, 1997, 2775), il Consiglio di Stato ha affermato che, per la redazione di piani di miglioramento aziendale da realizzarsi con il contributo della Comunità europea, è richiesta la competenza professionale degli agronomi o dei periti agrari e ha escluso invece altri ruoli professionali quali quelli dei geometri, attesa la peculiare qualificazione richiesta.

La redazione di un piano di gestione del patrimonio agricolo forestale ha per oggetto un'attività professionale di pianificazione del territorio e, pertanto, concerne materie che, ai sensi dell'art. 2, lett. *q*) e *r*) l. 7 gennaio 1976, n. 3, come modificato dall'art. 2 della l. 10 febbraio 1992, n. 152, sono attribuite alla competenza specifica dei dottori agronomi e forestali [T.A.R. Marche 11 febbraio 2000, n. 167, in *Foro amm.*, 2000, 2815 (s.m.)].

Giurisprudenza comunitaria in materia agraria, alimentare ed ambientale

di MARCO BORRACCETTI

I. - AGRICOLTURA

1. Lotta alla BSE

I regg. 999/01 e 1326/01, che prevedono misure dirette all'abbattimento dei bovini affetti da BSE e delle loro coorti, rispettano il principio di proporzionalità, non essendo stati riscontrati elementi che ne inficino la validità.

Sentenza della Corte del 12 gennaio 2006, in causa C-504/04, *Agrarproduktion*, ai sensi dell'art. 234 CE. Rosas, pres. e rel.; Poiarés Maduro, avv. gen.

La domanda di pronuncia pregiudiziale, concernente la validità, alla luce del principio di proporzionalità, dell'obbligo di abbattere la coorte cui appartiene un bovino al quale è stata riscontrata l'encefalopatia spongiforme bovina (BSE), è stata proposta nell'ambito di una controversia che oppone la società Staebelow al presidente del distretto rurale di Bad Doberan, relativamente all'abbattimento di 52 animali.

Il reg. 999/2001, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili (*GUCE* L 147, pag. 1), è stato adottato sulla base dell'art. 152, n. 4, lett. b), CE, che consente l'adozione di particolari misure dirette alla protezione della sanità pubblica nei settori veterinario e fitosanitario. Il regolamento raggruppa in un testo unico gran parte delle misure adottate dalla Comunità europea, a partire dal 1990, sulla base delle disposizioni di salvaguardia contenute nelle direttive relative alle misure di polizia sanitaria e finalizzate alla protezione della salute animale ed umana dal rischio di BSE. A tal fine, il quarto 'considerando' di tale regolamento ricorda come alla Commissione siano pervenuti pareri scientifici su vari aspetti delle encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE); tra di questi, alcuni riguardavano quelle misure volte a ridurre il rischio per l'uomo e per gli animali derivante dall'esposizione a prodotti derivanti da animali infetti. Una di esse, e cioè l'obbligo di abbattere la coorte a cui appartiene un bovino infetto, risulta dall'art. 13, n. 1, prima frase, lett. c), del reg. 999/2001, in combinato disposto con il suo allegato VII; secondo l'allegato I, poi, per coorte si intende l'insieme di animali comprendente i bovini nati, nei dodici mesi precedenti o successivi alla nascita di un bovino malato, nella mandria in cui detto bovino malato è nato o allevati in qualsiasi momento nel corso dei primi dodici mesi di vita con un bovino malato e che abbiano potuto consumare l'alimento potenzial-

mente contaminato che il bovino malato ha consumato nel corso dei primi dodici mesi di vita. L'art. 13 prevede che, in caso di conferma ufficiale di presenza di una TSE, si provveda immediatamente anche alla distruzione integrale di tutte le parti del corpo dell'animale; l'effettuazione di un'indagine volta ad identificare tutti gli animali a rischio; l'abbattimento e la distruzione di tutti gli animali e i prodotti di origine animale che siano stati identificati come a rischio. I relativi proprietari saranno indennizzati per le perdite comportate da tali abbattimenti.

Con il reg. della Commissione 1326/2001 è stato previsto che – per i bovini – l'indagine riguardi l'identificazione di tutti gli altri ruminanti presenti nell'azienda dell'animale per il quale è stata confermata la malattia; qualora la malattia sia confermata per un animale di sesso femminile, tutti i suoi embrioni, ovuli o prole, raccolti o nati nei due anni precedenti e successivi al manifestarsi clinico della malattia; infine, tutti gli animali appartenenti alla coorte dell'animale per il quale è stata confermata la malattia. Le conseguenti misure riguarderanno, nel caso di conferma della BSE, l'uccisione e la completa distruzione dei bovini e la distruzione degli embrioni e degli ovuli individuati dall'indagine. Lo Stato membro interessato potrà decidere di non provvedere alla distruzione di tutti i bovini dell'azienda dell'animale per il quale è stata confermata la malattia, in funzione della situazione epidemiologica e della rintracciabilità degli animali in quell'azienda.

Le norme relative ai provvedimenti da attuare, una volta confermata la presenza di un'encefalopatia spongiforme trasmissibile, dovranno essere aggiornate, affinché siano in linea con le disposizioni tecniche dettagliate di eradicazione applicate dagli Stati membri, tenendo conto del parere del Comitato scientifico direttivo sull'eliminazione dei bovini per motivi di BSE. In esso si conclude che l'abbattimento dell'intera mandria produce effetti non solo per arrestare l'immediata diffusione del virus, ma anche per quanto riguarda l'eliminazione di casi altrimenti non individuati e in termini di prevenzione del ripresentarsi di casi futuri. Tuttavia, lo stesso effetto potrebbe essere raggiunto abbattendo tutti gli animali nati e/o allevati nella stessa mandria del caso confermato in un periodo di 12 mesi prima e dopo la data di nascita del caso stesso (cd. uccisione della coorte di nascita). Lo stesso comitato raccomanda l'uccisione almeno della coorte di nascita ogniquale volta si manifesti un caso indigeno di BSE, indipendentemente dalla situazione epidemiologica complessiva; per tale ragione venne resa opzionale l'uccisione dell'intero branco, in funzione della situazione locale complessiva.

Il caso in questione ha origine il 29 gennaio 2002, dopo che un esame effettuato su un bovino abbattuto, appartenente all'allevamento della Staebelow, diede un risultato positivo alla BSE; in seguito vennero individuati due discendenti diretti del capo infetto e 50 animali appartenenti alla sua coorte. Per tale ragione, l'autorità locale competente ordinò l'immediato abbattimento dei 52 bovini. La Staebelow ha presentato reclamo contro tale ordinanza; dopo che erano stati respinti tutti i ricorsi, ivi compresa una domanda di provvedimenti provvisori presentata anche alla Corte d'appello amministrativa del Meclemburgo-Pomerania occidentale, venne dato corso all'abbattimento.

La Staebelow ha deciso di proseguire il procedimento per fare constatare l'illegittimità dell'ordinanza di abbattimento, temendo che, in una situazione simile, l'autorità competente potesse disporre nuovamente l'abbattimento dei bovini appartenenti alla stessa coorte, nonché dei discendenti del capo infetto. Infatti, continuando a detenere e ad allevare bovini, essa ritiene che sussista un pericolo sufficientemente concreto di reiterazione di una tale decisione; in secondo luogo, tale accertamento sarebbe per essa importante al fine di riabilitare la sua immagine. Innanzi al giudice *a quo* essa ha fatto valere, tra gli altri, l'invalidità della normativa comunitaria, per violazione del principio di proporzionalità. La Staebelow ha, infatti, sostenuto che il ritiro del materiale specifico a rischio, ossia delle parti dell'animale in cui sarebbero concentrati i prioni, impedisce che tessuti infettati dai prioni arrivino nella catena alimentare; inoltre, poiché i test rapidi anti-BSE sarebbero considerati sicuri al 100 per cento, gli animali infetti appartenenti alla coorte sarebbero stati comunque scoperti al momento della loro macellazione ordinaria.

Così, il Tribunale di Schwerin ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale di validità circa il rispetto del principio di proporzionalità da parte dei regg. 999/2001 e 1326/2001.

I giudici ricordano, in via preliminare, che il principio di proporzionalità – uno tra i principi generali su cui si fonda l'ordinamento comunitario – richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (*ex multis*: sentenza del 13 novembre 1990, in causa C-331/88, *Fedesa*, in *Racc.*, pag. I-4023).

In secondo luogo, per quanto riguarda il controllo giurisdizionale sulle condizioni di attuazione di un tale principio, alla luce dell'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in un settore come quello del caso di specie, che richiede scelte di natura politica, economica e sociale, e rispetto al quale esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse, solo il carattere manifestamente sproporzionato di una misura adottata in tale ambito, in relazione allo scopo che le istituzioni competenti intendono perseguire, ne potrebbe inficiare la validità (sentenza 6 dicembre 2005, nelle cause riunite C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, *ABNA*, non ancora pubblicata). Nell'ambito dell'esame dei vincoli connessi alle diverse possibili misure, occorre verificare se il legislatore comunitario abbia pienamente tenuto conto, oltre che dell'obiettivo primario di tutela della sanità pubblica, anche degli interessi in gioco e, in particolare, del diritto di proprietà nonché delle esigenze in materia di benessere degli animali. Infine, si deve

ricordare che la validità di un atto comunitario non può dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati: quando il legislatore comunitario deve valutare, nell'emanare una normativa, i suoi effetti futuri e questi non possono essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora essa appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa. Quindi, si deve ammettere che, qualora sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni, in applicazione dei principi di precauzione e di prevenzione, possono adottare misure di tutela senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi. Invece, ove vi siano nuovi elementi che modificano la percezione di un rischio o mostrano che tale rischio può essere circoscritto da misure meno severe di quelle esistenti, spetta alle istituzioni, e in particolare alla Commissione, che dispone del potere d'iniziativa, vigilare sull'adeguamento della normativa ai nuovi dati.

In specie, la disciplina prevista dal reg. 999/2001 è stata adottata presupponendo l'esistenza di un nesso tra la BSE e la nuova variante della malattia di Creutzfeldt-Jakob. Benché la società ricorrente sostenga l'assenza della prova di un nesso causale tra tale agente e la malattia, essa, tuttavia, non contesta che esista una correlazione geografica e temporale tra l'apparizione della BSE e quella della sua variante, cosa che rappresenta un indizio di tale nesso. Del resto, al momento dell'adozione del medesimo regolamento, la stessa comunità scientifica era d'accordo sul fatto che l'alimentazione costituisca la fonte principale di esposizione alla BSE.

Alla luce di tali elementi, i giudici affermano che le misure adottate dal legislatore comunitario allo scopo di ridurre l'esposizione degli animali e delle persone all'agente della BSE, quali l'abbattimento e la distruzione della coorte a cui appartiene un animale infetto, devono essere considerate idonee al perseguimento dello scopo di protezione della sanità pubblica; tra l'altro, non risulta che all'epoca in cui è stata adottata la norma che dispone l'abbattimento della coorte una tale misura fosse superflua alla luce delle altre misure di tutela esistenti.

Per quanto riguarda la proporzionalità della misura dell'abbattimento dei capi alle condizioni sopracitate, occorre evidenziare che misure quali il divieto di farine animali nei mangimi per bovini e il ritiro delle frattaglie specificate erano idonee a ridurre il rischio per la salute umana solo nella misura in cui ricevevano un'attuazione effettiva, e che inadempimenti, seppur minimi, avrebbero potuto ridurre il livello di sicurezza in maniera significativa. Tra le stesse statistiche presentata dalla società ricorrente, poi, emerge una maggiore presenza di capi infetti nell'ambito delle coorti di nascita di bovini malati che tra la popolazione bovina ordinaria. I giudici sottolineano che, la misura inizialmente prevista, consistente nella distruzione dell'intera mandria di appartenenza di un bovino infetto, è stata mitigata, concludendo che, praticamente, lo stesso effetto potesse essere raggiunto abbattendo la sola coorte di nascita dell'animale infetto piuttosto che l'intera mandria. Da tali considerazioni risulta che la norma che impone l'abbattimento e la distruzione della coorte a cui appartiene un bovino infetto, quale risultante dal reg. 999/2001, modificato dal reg. 1326/2001, non è in contrasto con il principio di proporzionalità, non superando i limiti di quanto idoneo e necessario ai fini della protezione della salute animale ed umana.

Questa conclusione, unitamente a quella precedente, ha comportato che la Corte di giustizia non riscontrasse l'esistenza di elementi idonei ad inficiare la validità, alla luce del principio di proporzionalità, dell'art. 13, n. 1,

prima frase, lett. c), del reg. 999/2001, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili.

II. - AMBIENTE

1. Rifiuti

La mera circostanza che una persona sia un operatore riconosciuto non gli conferisce la qualità di notificatore di una spedizione di rifiuti destinati al recupero. Tuttavia, qualora il produttore dei rifiuti sia ignoto, o il numero di produttori sia talmente elevato e la produzione derivante dalla loro attività talmente esigua da rendere irragionevole che essi notificano singolarmente la spedizione di rifiuti, all'operatore riconosciuto potrà essere assegnata tale qualifica.

L'autorità competente al controllo risulta legittimata ad opporsi ad una spedizione di rifiuti in assenza di informazioni sulle condizioni del trattamento di questi ultimi nello Stato di destinazione; essa non potrà, però, richiedere al notificatore di dimostrare che il recupero nello Stato di destinazione sia equivalente a quello previsto dalla normativa dello Stato di spedizione.

Il termine dei trenta giorni previsto dall'art. 7 del reg. 259/93, comincerà a decorrere dalla spedizione della conferma della notifica da parte delle autorità competenti dello Stato di destinazione, indipendentemente dal fatto che quelle di spedizione non ritengano di aver ricevuto tutte le informazioni richieste. Qualora tale termine venga superato, verrà esclusa la possibilità, per tali autorità, di sollevare obiezioni contro la spedizione o di chiedere ulteriori informazioni al notificatore.

Sentenza della Corte del 16 febbraio 2006, in causa C-215/04, *Pedersen*, ai sensi dell'art. 234 CE. Jann, pres.; Schiemann, rel.; Léger, avv. gen.

La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 2, lett. g), 6, n. 5, e 7, nn. 1, 2 e 4, lett. a), del reg. 259/93, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (*GUCE* L 30, pag. 1); essa è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la società *Pedersen*, autorizzata alla raccolta di rifiuti provenienti da assemblaggi elettronici, e l'Agenzia danese per l'ambiente, in merito alla spedizione in Germania di tali tipologie di rifiuti da avviare al recupero.

Ai sensi del nono 'considerando' del regolamento, le spedizioni di rifiuti devono essere soggette a notifica preliminare alle autorità competenti affinché queste siano debitamente informate del tipo, dei movimenti e dello smaltimento o del recupero dei rifiuti; così, tali autorità potranno prendere le misure necessarie per la protezione della salute umana e dell'ambiente, anche sollevando obiezioni motivate nei confronti della spedizione. L'art. 2, lett. g), del regolamento definisce il soggetto «notificatore» come qualsiasi persona fisica, o ente giuridico cui venga assegnato l'obbligo della notifica, che intenda trasferire o far trasferire i rifiuti; in particolare, potrà essere la persona la cui attività abbia prodotto i rifiuti in questione (produttore iniziale), oppure - qualora questo risulti impossibile - un operatore riconosciuto a tal fine da uno Stato membro, oppure un commerciante o intermediario iscritto o riconosciuto che si occupi dello smaltimento o del recupero dei rifiuti.

L'art. 6 dispone che, quando il notificatore intende trasferire rifiuti destinati al recupero da uno Stato membro all'altro, invia una notifica all'autorità competente di destinazione trasmettendone copia alle autorità competenti di spedizione e di transito nonché al destinatario, rimanendo a disposizione delle autorità competenti per fornire loro informazioni e documentazione addizionali. Il documento di accompagnamento concernerà, in particolare, l'origine, la composizione e l'entità dei rifiuti destinati al recupero, compresa l'identità del produttore e, in caso di rifiuti di origini diverse, un inventario particolareggiato degli stessi nonché, se è nota, l'identità dei produttori iniziali.

Ricevuta la notifica, l'autorità competente di destinazione invierà conferma entro tre giorni lavorativi al notificatore e copia della medesima alle altre autorità competenti e al destinatario; le autorità competenti di destinazione, di spedizione e di transito disporranno di trenta giorni - successive alla spedizione della conferma - per formulare eventuali obiezioni sulla spedizione, comunque da formulare per iscritto al notificatore e alle altre autorità competenti interessate entro lo stesso termine, che concernono la non conformità alle leggi ed ai regolamenti nazionali relativi alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica. Se, entro questi trenta giorni, le autorità competenti riterranno risolti i problemi evidenziati, nel pieno rispetto delle condizioni fissate per il trasporto, esse ne invieranno immediata comunicazione scritta al notificatore, al destinatario e alle altre autorità competenti interessate; qualora, invece, abbia luogo una modifica sostanziale di tali modalità, si procederà ad una nuova notifica.

L'attuale versione dell'art. 4 della dir. 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (*GUCE* L 194, pag. 39), obbliga gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, ad acqua, aria, suolo, fauna e flora; idonei a causare inconvenienti da rumori od odori; tali da danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse. Tra tali misure, dovranno esservi quelle necessarie ad evitare e scoraggiare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.

Venendo al caso in questione, la *Pedersen* aveva chiesto all'Agenzia danese per l'ambiente l'autorizzazione a trasferire, a fini di recupero, 2000 tonnellate di rifiuti provenienti da assemblaggi elettronici verso una sua impresa *partner* avente sede in Germania. L'Agenzia non ha, però, autorizzato la spedizione perché la *Pedersen* non le aveva fornito documentazione ed informazioni necessarie per l'esame della domanda di autorizzazione: in particolare la procura, rilasciata dai produttori iniziali dei rifiuti, comprovante che la *Pedersen* li rappresentasse nell'ambito delle spedizioni dei rifiuti raccolti e la prova che nell'impianto tedesco i rifiuti sarebbero stati trattati in modo ecologicamente equivalente a quello previsto dalla normativa danese. Considerata l'asserita incompletezza della notifica, l'Agenzia aveva ritenuto che non potesse decorrere il termine entro il quale l'autorità competente avrebbe dovuto dare il suo consenso o formulare obiezioni. La società interessata ha proposto ricorso, sostenendo di avere fornito una documentazione sufficiente affinché l'autorità competente potesse rilasciare l'autorizzazione richiesta e che i termini per formulare obiezioni fossero trascorsi, di modo che essa fosse legittimata a procedere alle spedizioni di cui alla causa principale.

Il giudice del rinvio ha proposto una serie di questioni pregiudiziali: con la prima, in sostanza, egli chiede se l'art. 2, lett. g), *sub ii*), del reg. 259/93 debba essere interpretato

nel senso che l'operatore riconosciuto del settore della raccolta di rifiuti non è automaticamente autorizzato a notificare la spedizione di tali rifiuti destinati al recupero. I giudici comunitari osservano che, dal disposto del detto articolo, emerge che solo quando il produttore iniziale non è in grado di notificare la spedizione, un operatore riconosciuto può svolgere la funzione di notificatore; l'articolo esclude, quindi, espressamente che l'operatore riconosciuto possa automaticamente essere considerato l'unico notificatore della spedizione dei rifiuti.

Inoltre, il giudice *a quo* chiede di precisare quali siano i criteri in base ai quali l'operatore riconosciuto può essere notificatore di una spedizione di rifiuti destinati al recupero. Anche se l'obbligo di notificare la spedizione di rifiuti grava in primo luogo sul produttore iniziale, qualora per il produttore iniziale sia impossibile notificare, l'operatore riconosciuto potrà effettuare la detta notifica. Considerato uno degli obiettivi del regolamento, secondo cui la notifica preliminare delle spedizioni di rifiuti alle autorità competenti è finalizzata alla protezione della salute umana e dell'ambiente, i giudici interpretano i termini «qualora questo risultasse impossibile» in modo estensivo, per assicurare che, quando è impossibile che la notifica della spedizione alle autorità competenti sia garantita dal produttore iniziale, essa lo possa essere ad opera dell'operatore riconosciuto. In tale contesto, le circostanze addotte dal giudice del rinvio, come il fatto che il produttore dei rifiuti è ignoto oppure che il numero di produttori è talmente elevato e la produzione derivante dalla loro attività talmente esigua che sarebbe irragionevole che tali produttori notificassero singolarmente la spedizione dei rifiuti, rappresentano criteri che consentono all'operatore riconosciuto di procedere alla notifica della spedizione alle competenti autorità e che possono rientrare nell'espressione «qualora questo risultasse impossibile». In particolare, quando l'identità del produttore iniziale è ignota, è assolutamente giustificato e auspicabile che sia l'operatore riconosciuto ad effettuare la notifica alle autorità competenti. Inoltre, la moltiplicazione delle notifiche provenienti da un numero elevato di operatori, ognuno dei quali produce quantità esigue di rifiuti, sarebbe inconciliabile con l'obbligo imposto dal regolamento alle autorità competenti di esaminare queste notifiche entro termini relativamente brevi.

Per tali ragioni, la Corte risolve la prima questione nel senso che la mera circostanza che una persona sia un operatore riconosciuto non gli conferisce la qualità di notificatore di una spedizione di rifiuti destinati al recupero. Tuttavia, le circostanze che il produttore dei rifiuti sia ignoto, o che il numero di produttori sia talmente elevato e la produzione derivante dalla loro attività talmente esigua da rendere irragionevole che essi notifichino singolarmente la spedizione di rifiuti, può giustificare che l'operatore riconosciuto sia considerato notificatore di una spedizione di rifiuti destinati al recupero.

Con una seconda questione pregiudiziale, viene chiesto alla Corte di giustizia se le autorità competenti dello Stato di spedizione sono legittimate ad opporsi ad una domanda di autorizzazione all'esportazione di rifiuti destinati al recupero per il solo motivo che le informazioni fornite dal notificatore non indicano che la normativa dello Stato di destinazione richiede lo stesso livello di tutela ecologica garantita nello Stato di spedizione.

Nel rispondere a tale questione, la Corte ricorda preliminarmente che il reg. 259/93 disciplina a livello comunitario il problema delle spedizioni di rifiuti al fine di garantire la tutela dell'ambiente (sentenza 27 febbraio 2002, causa C-6/00, *ASA*, in *Racc.*, pag. I-1961). I casi in cui gli Stati membri possono opporsi ad una spedizione di rifiuti tra di loro, per quanto riguarda i rifiuti destinati

ad essere recuperati, sono tassativamente elencati dallo stesso regolamento; ebbene, l'applicazione del disposto in forza del quale le autorità competenti di spedizione, di transito o di destinazione possono sollevare obiezioni alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero, presuppone che l'autorità competente disponga delle informazioni necessarie per verificare se una spedizione corrisponde o meno ad uno di tali casi: da un lato, il notificatore dovrà fornire talune informazioni, al contempo le stesse autorità competenti potranno richiedere informazioni e documentazione ulteriore al notificatore stesso. Dato che il regolamento in questione non prevede una specifica procedura in caso di inosservanza di siffatta domanda di informazioni o di ulteriore documentazione, i giudici assegnano all'autorità competente la possibilità di formulare un'«obiezione» qualora non disponga delle informazioni necessarie per verificare se una spedizione ponga eventuali problemi: il livello delle informazioni da considerarsi necessarie, e che l'autorità competente, potrà, quindi, richiedere, varierà caso per caso, esigendo altresì una diversa valutazione. A titolo d'esempio, e secondo quanto affermato nella sentenza del 16 dicembre 2004, in causa C-277/02, *EU-Wood-Trading* (in *Racc.*, pag. I-11957), si consideri che le autorità competenti possono fondare un'obiezione su considerazioni legate non solo all'operazione di trasporto stessa, ma anche all'operazione di recupero correlata alla spedizione.

Infatti, considerato che ogni Stato dovrà adottare tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero arrecare pregiudizio all'ambiente, le disposizioni del reg. 259/93 dovranno essere interpretate nel senso che autorizzano le autorità competenti di spedizione a sollevare obiezioni nei confronti di una spedizione di rifiuti destinati al recupero per il fatto che questo non tiene conto – ad esempio – dei rischi che il recupero dei rifiuti effettuato nello Stato di destinazione comporterebbe per la salute umana e ambientale, dovendo invece tener conto di tutti i criteri pertinenti in proposito, compresi quelli in vigore nello Stato di spedizione, anche se essi sono più restrittivi di quelli dello Stato di destinazione, qualora essi siano diretti ad evitare tali rischi.

Al contrario, le autorità competenti di spedizione non potranno essere vincolate ai criteri del loro Stato qualora essi non offrano maggiori garanzie di evitare i detti rischi rispetto a quelli dello Stato di destinazione. Inoltre, l'opposizione ad una spedizione, da parte dell'autorità competente di spedizione, sulla base delle sue disposizioni nazionali di recupero potrà intervenire legalmente solo qualora queste ultime, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano idonee a realizzare gli obiettivi perseguiti, diretti a prevenire i rischi per la salute umana e l'ambiente, e non eccedano quanto necessario per il raggiungimento degli stessi. Tali rischi dovranno poi essere valutati alla luce di specifiche ricerche scientifiche: ad esempio, nell'ambito della notifica preliminare, il notificatore dovrà fornire, nel documento di accompagnamento che funge da supporto alla notifica, informazioni relative non solo alla composizione e all'entità dei rifiuti destinati al recupero e alle modalità del loro trasporto, ma anche alle condizioni del recupero degli stessi; per contro, non si potrà chiedere al notificatore di dimostrare che il recupero nello Stato di destinazione sarà equivalente a quello previsto dalla normativa dello Stato di spedizione. In ogni caso, qualora l'autorità competente di spedizione intendesse opporsi alla spedizione sulla base delle sue disposizioni nazionali in materia di recupero, dovrà dimostrare i rischi per la salute e per l'ambiente che il recupero dei rifiuti nello Stato di destinazione comporterebbe.

A giudizio della Corte, ne consegue che l'autorità competente di spedizione risulta legittimata ad opporsi ad una spedizione di rifiuti in assenza di informazioni sulle condizioni del trattamento di questi ultimi nello Stato di destinazione; non potrà, però, richiedere al notificatore di dimostrare che il recupero nello Stato di destinazione sia equivalente a quello previsto dalla normativa dello Stato di spedizione.

Con una terza questione, il giudice danese ha chiesto ai giudici di chiarire se il fatto che l'autorità competente di spedizione ritenga di non disporre di tutte le informazioni necessarie sulla spedizione dei rifiuti destinati al recupero, incida sulla data dalla quale comincia a decorrere il termine di trenta giorni previsto dall'art. 7, n. 2, del reg. 259/93. Inoltre, lo stesso giudice vuole sapere se il superamento di tale termine escluda la possibilità, per le autorità competenti, di sollevare obiezioni nei confronti della spedizione o di chiedere ulteriori informazioni al notificatore.

La Corte di giustizia esamina innanzitutto il meccanismo di notifica delle spedizioni di rifiuti previsto dal reg. 259/93: quando il notificatore intende trasferire rifiuti destinati al recupero da uno Stato membro ad un altro, invia una notifica all'autorità competente di destinazione trasmettendone copia alle autorità competenti di spedizione e di transito nonché al destinatario; ricevuta tale notifica, l'autorità competente di destinazione invia conferma entro tre giorni lavorativi al notificatore, nonché copia della medesima alle altre autorità competenti e al destinatario; le autorità competenti di destinazione, di spedizione e di transito disporranno di trenta giorni dopo la spedizione della conferma per formulare obiezioni sulla spedizione.

Dal disposto dello stesso art. 7, risulta, quindi, che dall'invio della conferma da parte dell'autorità competente di destinazione il termine comincia a decorrere. Il fatto che l'autorità competente di spedizione ritenga di non avere ricevuto tutte le informazioni necessarie, non dovrebbe ostare all'inizio del decorrere di tale termine; infatti, questo garantisce al notificatore che l'esame della sua notifica di spedizione avrà luogo entro i termini rigorosi previsti dallo stesso regolamento, e che egli sarà informato, al più tardi alla scadenza di tale termine, della possibilità di realizzare la spedizione ed, eventualmente, delle condizioni cui quest'ultima dovrà essere sottoposta. Per tale ragione, anche in ossequio al principio della certezza del diritto, l'art. 7, n. 2, del reg. 259/93 deve essere interpretato restrittivamente: dato che il termine di trenta giorni previsto da tale articolo rappresenta una garanzia della buona gestione amministrativa, le autorità competenti possono sollevare obiezioni solo nel rispetto di detto termine; l'assenza di determinate informazioni che l'autorità competente possa reputare utili, e quindi da domandare, non impedisce che il termine in questione cominci a decorrere.

Ne consegue che il termine comincerà a decorrere dalla spedizione della conferma della notifica da parte delle autorità competenti dello Stato di destinazione, indipendentemente dal fatto che quelle di spedizione non ritengano di aver ricevuto tutte le informazioni richieste. Qualora tale termine venga superato, verrà esclusa la possibilità, per le autorità competenti, di sollevare obiezioni contro la spedizione o di chiedere ulteriori informazioni al notificatore.

In conclusione, la Corte di giustizia si pronuncia nel senso che:

- la mera circostanza che una persona sia un operatore riconosciuto non gli conferisce la qualità di notificatore di una spedizione di rifiuti destinati al recupero. Tuttavia, qualora il produttore dei rifiuti sia ignoto, o il numero di produttori sia talmente elevato e la produzione derivante dalla loro attività talmente esigua da rendere

irragionevole che essi notificano singolarmente la spedizione di rifiuti, l'operatore riconosciuto potrà essere considerato notificatore di una spedizione di rifiuti destinati al recupero;

- l'autorità competente di spedizione risulta legittimata ad opporsi ad una spedizione di rifiuti in assenza di informazioni sulle condizioni del trattamento di questi ultimi nello Stato di destinazione; essa non potrà, però, richiedere al notificatore di dimostrare che il recupero nello Stato di destinazione sia equivalente a quello previsto dalla normativa dello Stato di spedizione;

- il termine dei trenta giorni previsto dall'art. 7 del reg. 259/93, comincerà a decorrere dalla spedizione della conferma della notifica da parte delle autorità competenti dello Stato di destinazione, indipendentemente dal fatto che quelle di spedizione non ritengano di aver ricevuto tutte le informazioni richieste. Qualora tale termine venga superato, verrà esclusa la possibilità, per le autorità competenti, di sollevare obiezioni contro la spedizione o di chiedere ulteriori informazioni al notificatore.

2. Qualità dell'aria

Non avendo adottato, entro i termini previsti, le misure richieste dalle direttive 96/62/CE e 99/30/CE, nonché dalla dec. 2001/839, relative alla valutazione ed alla gestione della qualità dell'aria, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le derivano dal diritto comunitario.

Sentenza della Corte del 12 gennaio 2006, in causa C-139/04, *Commissione/Italia*, ai sensi dell'art. 226 CE. Puissechet, pres.; Borg Barthet, rel.; Jacobs, avv. gen.

Con il ricorso proposto al termine della procedura d'infrazione, la Commissione ha chiesto alla Corte di constatare l'inadempimento italiano, per avere provveduto a comunicarle soltanto in parte i metodi utilizzati per la valutazione preliminare della qualità dell'aria - secondo quanto stabilito dall'art. 3 della dir. 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente (*GUCE* L 296, pag. 55) - per quanto riguarda le sostanze oggetto della dir. 99/30/CE, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (*GUCE* L 163, pag. 41), e fornendole soltanto informazioni parziali per il 2001 attinenti alle stesse, risultando così inadempiente anche alla dec. 2001/839/CE, che prevedeva la redazione di un questionario annuale da redigere ai sensi delle direttive 96/62 e 99/30.

La direttiva 96/62 mira a definire i principi di base di una strategia comune in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambientale. A tal fine, obbliga gli Stati membri a designare le autorità competenti e gli organismi incaricati ad attuare la stessa direttiva; a valutare la qualità dell'aria; ad autorizzare dispositivi di misurazione; a garantire la qualità delle misurazioni effettuate dai dispositivi di misurazione, accertando il rispetto di tale qualità da parte di detti dispositivi, in particolare con i controlli interni della qualità in base, tra l'altro, ai requisiti delle norme europee in materia di garanzia della qualità; ad effettuare l'analisi dei metodi di valutazione; a coordinare, sul proprio territorio, i programmi di garanzia della qualità su scala comunitaria organizzati dalla Commissione. Le informazioni che ciascuno Stato fornirà alla Commissione, dovranno essere rese accessibili al pubblico; inoltre, gli Stati membri hanno l'obbligo di rendere noti alla Commissione le autorità competenti, i laboratori e gli organismi incaricati dell'attuazione della direttiva.

Diversamente, la direttiva 99/30 ha per finalità lo stabilire valori limite e, ove opportuno, soglie di allarme per le concentrazioni di biossido di zolfo, biossido di azoto, ossidi di azoto, particelle e piombo nell'aria ambiente al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente in generale; il valutare le concentrazioni nell'aria ambiente di biossido di zolfo, biossido di azoto, ossidi di azoto, particelle e piombo in base a metodi e criteri comuni; l'ottenere informazioni adeguate sulle concentrazioni di biossido di zolfo, biossido di azoto, ossidi di azoto, particelle e piombo nell'aria ambiente e garantire che siano rese pubbliche; il mantenere la qualità dell'aria dove essa è buona e migliorarla negli altri casi relativamente al biossido di zolfo, al biossido di azoto, agli ossidi di azoto, alle particelle e al piombo.

Considerando che il governo italiano era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza delle sopraccitate direttive, la Commissione ha avviato un procedimento per inadempimento: dopo avergli intimato di presentare le proprie osservazioni, la Commissione, l'11 luglio 2003, ha adottato un parere motivato, invitandolo all'adozione delle misure necessarie per conformarsi entro un termine di due mesi a decorrere dalla notifica del detto parere. Il 15 marzo 2004 la Commissione ha proposto il ricorso in esame, chiedendo - in un primo momento - alla Corte di constatare l'inadempimento italiano per avere comunicato soltanto in parte alla Commissione i metodi utilizzati per la valutazione preliminare della qualità dell'aria per quanto riguarda le sostanze oggetto della direttiva 99/30. Inoltre, la richiesta della Commissione concerneva anche l'aver fornito soltanto informazioni parziali per il 2001 relative alle sostanze oggetto della direttiva 99/30. Nel corso della procedura scritta, però, la Commissione ha rinunciato alle sue censure relative ai metodi utilizzati per la valutazione preliminare della qualità dell'aria di cui all'art. 3 della direttiva 96/62, per quanto riguarda le sostanze oggetto della direttiva 99/30, limitandosi a chiedere alla Corte una dichiarazione d'inadempimento per non averle trasmesso le informazioni richieste relative alle sostanze oggetto della direttiva 99/30.

Il governo italiano ha riconosciuto di non avere trasmesso alla Commissione i dati e le informazioni previsti nei termini impartiti, affermando, tuttavia, che tali comunicazioni erano state regolarmente effettuate in seguito. La Commissione si era limitata a sottolineare che, anche se le carenze constatate erano venute meno per la maggior parte delle Regioni e, in particolare, era stata informata, per tutte le Regioni, dei metodi utilizzati per la valutazione preliminare della qualità dell'aria, la trasmissione di tali informazioni per alcune parti del territorio italiano continuava a risultare incompleta. Come sottolineato dagli stessi giudici richiamando la loro giurisprudenza costante, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, non potendo prendere in considerazione gli eventuali mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza 14 giugno 2001, causa C-207/00, *Commissione/Italia*, in *Racc.*, pag. I-4571, punto 27). Nel caso di specie, tutte le misure richieste dalle direttive 96/62 e 99/30, nonché dalla dec. 01/839, non sono state adottate alla scadenza del termine impartito nel parere motivato; risulta conseguentemente assodato che la Commissione non ha ricevuto, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato, le informazioni relative alle sostanze oggetto della dir. 99/30 per il 2001 per quanto riguarda varie Regioni italiane.

Conseguentemente, valutando fondato il ricorso proposto dalla Commissione, i giudici hanno constatato l'inadempimento italiano: il governo avrà ora il tempo per rimediare a tale dichiarazione e, solo qualora tale inadempimento persistesse, potrebbe essere avviata una seconda procedura

d'infrazione, al termine della quale la Corte di giustizia, dietro proposta non vincolante della Commissione, potrebbe sanzionare pecuniariamente il comportamento italiano.

3. Qualità delle acque

Non avendo adottato, a tutt'oggi, le necessarie disposizioni per il recepimento nel proprio ordinamento della dir. 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, l'Italia è stata condannata per inadempimento degli obblighi da essa derivanti.

Sentenza della Corte del 12 gennaio 2006, in causa C-85/05, *Commissione/Italia*, ai sensi dell'art. 226 CE. Malenovsky, pres.; Caoimh, rel.; Léger, avv. gen.

Con un ricorso proposto ai sensi dell'art. 226 CE, la Commissione chiede alla Corte di giustizia di constatare l'inadempimento italiano per non avere adottato, o per non averle comunicato, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla dir. 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (*GUCEL* 327, pag. 1).

Ai sensi dell'art. 24, n. 1, primo comma, della direttiva, gli Stati membri dovevano, infatti, adottare tali disposizioni legislative, regolamentari e amministrative entro il 22 dicembre 2003, informandone immediatamente la Commissione. Considerando che la direttiva non era stata recepita nell'ordinamento italiano entro il termine prescritto, la Commissione ha avviato la procedura d'infrazione: conformemente ad essa, il 9 luglio 2004 ha emesso un parere motivato invitando l'Italia ad adottare le misure necessarie per conformarsi agli obblighi derivanti dalla direttiva. Non avendo ricevuto dalle autorità italiane alcun tipo di informazione che le consentisse di concludere per l'avvenuta adozione delle misure richieste, la Commissione ha deciso di proporre ricorso innanzi alla Corte di giustizia.

Il governo italiano ha osservato che la l. 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione (*GURI* n. 302 del 27 dicembre 2004), lo impegna ad adottare uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative nel settore della tutela delle acque dall'inquinamento e nel settore della gestione delle risorse idriche. Inoltre, è stato sottolineato che i decreti legislativi di pieno recepimento della stessa direttiva sono in fase di predisposizione, ammettendo esplicitamente che la direttiva non era stata ancora attuata.

Come emerge dalla giurisprudenza comunitaria, l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, non potendo la Corte tener conto degli eventuali mutamenti successivi (sentenza del 14 settembre 2004, in causa C-168/03, *Commissione/Spagna*, in *Racc.*, p. I-8227).

In specie, risulta assodato - anche per diretta ammissione del governo italiano - che, alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, i provvedimenti necessari per garantire il recepimento della direttiva non erano stati ancora adottati; stando così le cose, la Corte ha ritenuto fondato il ricorso proposto dalla Commissione e dichiarato l'inadempimento italiano.

La situazione potrebbe essere ritenuta superata in seguito all'annuncio, dato dal governo italiano, dell'adozione del cd. Testo unico sull'ambiente, che comunque dovrà essere attentamente studiato ed osservato, principalmente alla luce della normativa comunitaria concernente le materie da esso interessate.

MASSIMARIO

Giurisprudenza costituzionale

(a cura di FRANCESCO MAZZA)

Enti di bonifica - Delega di funzioni amministrative - Regione Emilia-Romagna - Violazione art. 117 Cost. - Soppressione ex lege di organismi e gestioni - Illegittimità. [Cost., art. 117, comma 2, lett. d); l.r. Emilia Romagna 23 aprile 1987, n. 16, art. 4]

Corte costituzionale - 13-7-2004, n. 282 - Zagrebelsky, pres.; Onida, red. - Consorzio irriguo Canale di Felino ed altri c. Regione Emilia-Romagna.

È illegittimo l'art. 4 della legge Regione Emilia-Romagna 23 aprile 1987, n. 16 recante norme in materia di Enti di bonifica per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. d) Cost., in quanto nel disporre la soppressione ex lege di organismi e di gestioni anche di carattere privato inerenti alle attività di bonifica non prevede una procedura di ablazione per ragioni di interesse pubblico con conseguente corresponsione di indennizzi (1).

(1) Nel senso che sussiste il divieto per la legislazione regionale di alterare regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati (cfr. Corte cost. 10 ottobre 2001, n. 352, in *Foro it.*, 2002, 638).

*

Agricoltura e foreste - Prelievo supplementare - Settore del latte e dei prodotti lattiero caseari - Riforma normativa interna - Regione Emilia-Romagna - Violazione art. 97 Cost. - Violazione art. 117 Cost. - Violazione art. 120 Cost. - Infondatezza. (Cost., artt. 97, comma 1, 117, comma 5 e 120, comma 2; d.l. 28 marzo 2003, n. 49, art. 10, commi 42, 43, 44 e 45; l. 30 maggio 2003, n. 119).

Corte costituzionale - 8-7-2004, n. 240 - Zagrebelsky, pres.; Mezza-notte, red. - Regione Emilia-Romagna c. Pres. Cons. ministri.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 42, 43, 44 e 45, d.l. 28 marzo 2003, n. 49 sulla riforma della normativa interna di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti caseari, in riferimento agli artt. 97, comma 1, 117, comma 5 e 120, comma 2 Cost., in quanto risultano nella specie rispettati i limiti entro i quali il legislatore statale può prevedere e disciplinare il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni. Nella specie la previsione del potere di sostituzione è stata prevista da una norma di legge contenente sia i presupposti sostanziali e procedurali sia che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di governo come appunto prescrive il d.l. 28 marzo 2003, n. 47 convertito nella l. 30 maggio 2003, n. 119 (1).

(1) In generale sul potere di sostituzione cfr. ITALIA-LANDI-POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 415. Sulla problematica delle autonomie locali cfr. SERRA, *Il sistema autonomistico locale nell'ordinamento regionale. Le ragioni della riforma*, Milano, 1999, *passim*.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione - Regione Piemonte - Violazione art. 120 Cost. - Esercizio poteri sostitutivi - Riserva a beneficio del legislatore statale - Insussistenza. (Cost., art. 120; l.r. Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24)

Corte costituzionale - 8-7-2004, n. 227 - Zagrebelsky, pres. e red. - Pres. Cons. ministri c. Regione Piemonte.

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 recante norme per la gestione dei rifiuti sollevate in riferimento all'art. 120 Cost., in quanto la disciplina ivi contenuta del procedimento che può condurre all'intervento sostitutivo, preceduto da diffida agli enti competenti, esclude qualsiasi contrasto con il dettato costituzionale (1).

(1) In generale sull'intervento sostitutivo cfr. SERRA, *Il sistema autonomistico locale nell'ordinamento regionale. Le ragioni della riforma*, Milano, 1999, *passim*; sull'inquinamento da rifiuti e la relativa gestione cfr. AMEDOLA, *I nuovi obblighi nella gestione dei rifiuti*, Rimini, 1998, *passim*; CERVETTI SPRIANO, *La nuova normativa sui rifiuti*, Milano, 1998, 56 e ss.

Ambiente - Disposizioni in materia di energia - Ampliamento capacità di trasmissione degli elettrodotti superiore a 150 KW - Regione Friuli-Venezia Giulia - Violazione art. 117 Cost. - Violazione art. 41 Cost. - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza - Cessazione materia del contendere. (Cost., artt. 117, comma 1 e 41; l.r. Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 2002, n. 30, artt. 9, commi 2 e 3, e 14, comma 5; d.lgs. 23 aprile 2002, n. 110).

Ambiente - Disposizioni in materia di energia - Regione Friuli-Venezia Giulia - costruzione di nuovi impianti a biomassa - Procedure autorizzatorie - Sospensione nelle more dell'approvazione del piano energetico regionale - Ricorso governativo - Prospettata lesione della libertà di iniziativa economica, con invasione della competenza statale in materia di fonti rinnovabili e di risparmio energetico - Intervenuta modifica della disposizione impugnata - Possibilità di impianti a biomassa a derivate condizioni - Cessazione della materia del contendere. [Cost., art. 41; l.r. Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 2002, n. 30, art. 14, comma 5; d.lgs. 23 aprile 2002, n. 110, art. 2, lett. m)]

Corte costituzionale - 13-1-2004, n. 8 - Chieppia, pres.; De Siervo, rel. - Pres. Cons. ministri c. Regione Friuli-Venezia Giulia.

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 e dell'art. 14, comma 5, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 2002, n. 30, che si porrebbe in contrasto con il d.lgs. 23 aprile 2002, n. 110. L'art. 1 del suindicato decreto legislativo ha difatti trasferito alla Regione Friuli-Venezia Giulia «tutte le funzioni in materia di energia che concernono le attività di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia». La disposizione impugnata, invece, dopo aver previsto la possibilità, per la Regione, della stipulazione di accordi «con l'ente competente e con i proprietari della rete o di tratti di rete al fine di realizzare, razionalizzare e ampliare la capacità di trasmissione degli elettrodotti, anche transfrontalieri», dispone che «le opere connesse alla realizzazione degli interventi di cui al comma 2 sono soggette ad autorizzazione unica rilasciata nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alle disposizioni statali e regionali previste per l'istituto della conferenza di servizi». Nel quadro di una interpretazione sistematica delle disposizioni di cui si è fatto riferimento, non c'è nulla che autorizzi a ritenere che l'art. 9 impugnato in questa sede abbia come effetto quello di estendere quanto da esso disposto anche agli elettrodotti, che l'art. 2 del d.lgs. n. 110 del 2002 affida alla competenza dello Stato (1).

È cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 2002, n. 30 sollevata in riferimento all'art. 2, lett. m), del d.lgs. 23 aprile 2002, n. 110, nonché in riferimento all'art. 41 della Costituzione. L'intervenuta modifica della disposizione impugnata, ad opera dell'art. 12, comma 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 aprile 2003, n. 12, difatti, non esclude più la possibilità di porre in essere procedure autorizzatorie per impianti a biomassa nelle more dell'approvazione del P.E.R., limitandosi a dettare alcune norme che rispondono all'esigenza di tutelare rilevanti interessi concorrenti. Conseguentemente, deve ritenersi che la sopravvenienza normativa abbia inciso radicalmente sui termini della sollevata questione, facendo venir meno una pronuncia della Corte (2).

(1-2) Sulla sopravvenienza normativa e la conseguente dichiarazione di cessazione della materia del contendere cfr. Corte cost. ord. 27 novembre 2001, n. 347, in *Giur. cost.*, 2001, 3589. Con riguardo alle problematiche degli elettrodotti di tensione superiore a 150 KW, cfr. PATERNÒ, *La servitù di elettrodotto*, Milano, 2000, 14 e segg.

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Coltivatore diretto - Prova della qualità di coltivatore diretto - Iscrizione in elenchi - Sufficienza - Esclusione - Prova testimoniale in appello - Ammissibilità - Limiti - Fattispecie. (C.p.c., art. 345; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Prelazione e riscatto - Qualità di coltivatore diretto dell'avente diritto - Coltivazione del fondo - Necessità di valido titolo - Sussistenza - Coltivazione di fatto - Rilevanza - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 8-7-2005, n. 14450 - Nicastro, pres.; Calabrese, est.; Scardaccione, P.M. (conf.) - Brandi (avv. Smiroldo) c. Az. Agricola Valdegiano Di Presciutti ed altro (avv. n.c.). (Conferma App. Ancona 17 dicembre 2001)

Ai fini della domanda di riscatto ex art. 8 della legge n. 590 del 1965, la prova della qualità di coltivatore diretto in capo al richiedente deve essere fornita non mediante il dato formale della iscrizione allo SCAU, poiché ciò che rileva è il dato obiettivo della diretta ed abituale attività di coltivazione del fondo. (Nell'affermare il principio di cui sopra, la S.C. ha confermato la sentenza di appello che, essendosi in primo grado la parte limitata alla produzione della certificazione suddetta, aveva - con incensurabile apprezzamento di fatto - negato l'ammissione di prova testimoniale volta ad introdurre una radicale innovazione quanto alle circostanze dedotte in primo grado) (1).

Ai fini del riconoscimento del diritto di prelazione agraria (e, quindi, di riscatto) agli affittuari, ai mezzadri e ai coloni o partecipanti, l'art. 8, comma primo, della l. 26 maggio 1965, n. 590 richiede, con riferimento al requisito temporale della coltivazione da almeno due anni, che la coltivazione avvenga in virtù di un titolo valido, che sia cioè idoneo a giustificare la coltivazione diretta del fondo, senza che si possa attribuire rilievo ad una coltivazione considerata per se stessa, in mancanza di uno specifico nesso con un rapporto siffatto, per cui non può essere invocata una coltivazione di fatto anche nel periodo anteriore (2).

(1-2) Sulla prima massima vedi Cass. 28 novembre 2003, n. 18236, in questa Riv., 2005, 38, con nota di RONCHI B., *La prelazione agraria e il contratto di transazione*, Cass. 10 aprile 2003, n. 5673, *ivi*, 2004, 97, con nota di CONVENTI S., *Condizioni essenziali ai fini dell'esercizio della prelazione agraria*; Cass. 7 dicembre 2000, n. 15526, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 264. In merito al secondo principio vedi Cass. 12 maggio 1990, n. 4105, in *Giust. civ. Mass.*, 1990, 914; Cass. 2 aprile 1980, n. 2135, in *Giur. agr. it.* (M), 1981, 56.

*

Prelazione e riscatto - Riscatto - Prova civile - Consulenza tecnica - Ammissibilità - Limiti - Funzione suppletiva - Esclusione. (C.c., art. 2697; c.p.c., artt. 61, 191; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8, comma 1)

Prelazione e riscatto - Riscatto - Prova civile - Onere della prova - Inversione - Inversione volontaria nel processo - Deduzione di una prova da parte del non onerato - Sufficienza - Esclusione - Inequivoca manifestazione di volontà - Necessità. (C.c., artt. 2697, 2698)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Condizioni ex art. 7 legge 817/1971 - Mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente - Prove relative - Soggetto onerato. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 7-7-2005, n. 14306 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Viti ed altri (avv. Fratini ed altri) c. Borri ed altri (avv. Rossi ed altro). (Conferma Trib. Arezzo 17 agosto 2001)

In tema di rapporti agrari, la mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente costituisce una delle condizioni dell'azione cui è subordinata, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 817 del 1971, l'insorgenza del diritto di prelazione agraria, con la conseguenza che la prova della sussistenza spetta a chi eserciti il relativo diritto, a nulla

rilevandone il carattere di fatto negativo, ciò che comporta, per converso, non già un'inversione dell'onere della prova, ma (soltanto) la necessità che questa sia fornita mediante l'allegazione dei fatti positivi contrari, anche per mezzo di testimoni o di presunzioni. Detta condizione, pertanto, ove non provata dal retraente, può legittimamente ritenersi accertata solo se ammessa, espressamente o implicitamente, dal convenuto, alla stregua di una impostazione delle sue difese incompatibile con la negazione o contestazione della stessa, e non anche, dunque, per effetto di un mero ritardo nella detta contestazione, specie quando questa, non configurandosi, sul piano processuale, come eccezione in senso proprio (bensì come mera deduzione difensiva, attese la afferenza ad una condizione costitutiva del diritto azionato in giudizio) risulti rilevabile d'ufficio, rientrando, per effetto, in via cogente, entro i confini del thema decidendum (1).

L'inversione dell'onere della prova, in mancanza di apposito patto ex art. 2698 c.c., può risultare anche dal comportamento processuale della parte, ma, affinché ciò si verifichi, non è sufficiente che la parte sulla quale non grava l'onere deduca od anche offra la prova, occorrendo, invece, la inequivoca manifestazione della parte medesima di voler rinunciare ai benefici ed ai vantaggi che le derivano dal principio che regola la distribuzione dell'onere stesso e di subire le conseguenze dell'eventuale fallimento della prova dedotta od offerta. (Nella specie, relativa all'esercizio di azione di riscatto agrario, la S.C., nel confermare la sentenza di merito, ha escluso che il fallimento della prova offerta dalla parte retrattata in ordine alla vendita di terreni da parte dei ricorrenti nel biennio anteriore all'esercizio dell'azione, valesse a dimostrare l'inversione dell'onere della prova) (2).

La consulenza tecnica non può essere ammessa dal giudice allorché è sollecitata da una delle parti al solo scopo di colmare le carenze delle proprie istanze istruttorie. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva respinto l'azione di riscatto agrario per carenza della prova in ordine alla circostanza, puramente di fatto e non implicante apprezzamenti tecnici, che gli attori non avevano venduto - nel biennio precedente - fondi rustici di imponibile fondiario superiore a lire mille-) (3).

(1-3) Sul primo principio, in senso conforme, cfr.: Cass. 1° aprile 2003, n. 4909, in *Giust. civ.*, 2003, 2387; Cass. 2 febbraio 1995, n. 1244, in questa Riv., 1995, 339. Sul punto vedi anche Cass. 19 febbraio 1993, n. 2028, in questa Riv., 1993, 219. In merito alla seconda massima vedi: Cass. 5 luglio 2004, n. 12292, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 1516; Cass. 1° aprile 2003, n. 4909, cit.; Cass. 10 dicembre 2002, n. 17573, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 2164. Sul terzo punto vedi: Cass. Sez. Un. 17 giugno 2004, n. 11353, in *Foro it.*, 2005, 1135; Cass. 1° settembre 2004, n. 17572, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 2279; Cass. 19 agosto 2004, n. 16256, *ivi*, 2004, 2108; Cass. 24 marzo 2004, n. 5908, *ivi*, 2004, 693; Cass. 11 marzo 2004, n. 4993, in *Foro it.*, 2004, 2108.

*

Acque - Acque pubbliche - Estensione della demanialità - Laghi e stagni - Terreni ricompresi nel demanio per la loro contiguità a corsi d'acqua pubblici - Individuazione - Criteri - Estensione dell'alveo - Determinazione - Riferimento al livello delle piene ordinarie - Rilevanza - Perturbamento determinato da cause eccezionali - Rilevanza - Esclusione. (C.c., artt. 822, 943; t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 1)

Cass. Sez. Un. Civ. - 28-6-2005, n. 13834 - Carbone, pres.; Morelli, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Min. infrastrutture trasporti ed altro (Avv. gen. Stato) c. Petrucci (avv. Morbidelli ed altro). (Conferma Trib. Sup. Acque Roma 8 settembre 2003)

Ai fini dell'individuazione dei terreni ricompresi nel demanio per la loro contiguità a corsi d'acqua pubblici, opera il principio per cui l'estensione dell'alveo, suscettibile di detta ricomprensione, deve essere determinata con riferimento alle piene ordinarie, senza tener conto del perturbamento determinato da cause eccezionali (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. Un. 30 giugno 1999, n. 361, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1508.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Bellezze naturali (protezione delle) - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. n. 490 del 1999 - Realizzazione di una cava in zona sottoposta a vincolo paesaggistico - Configurabilità - Fondamento. (D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163)

Cass. Sez. III Pen. - 14-2-2005, n. 5462 - Papadia, pres.; Franco, est.; Boscacci, ric. (*Annulla senza rinvio App. Milano 1° luglio 2003*)

In tema di tutela delle zone di particolare interesse ambientale, la realizzazione di una attività di cava, consistente in lavori di scavo del terreno, di sbancamento e successivo riempimento, con formazione di cumuli in continua espansione volumetrica, integra il reato di esecuzione di lavori senza autorizzazione in zone sottoposte a vincolo paesistico, determinando una continua modificazione dei luoghi astrattamente idonea a ledere il bene ambientale (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 23 gennaio 2002, n. 2398, Zecca, in questa Riv., 2002, 641, con nota di S. TOFINI, *Abbattimento di alberi e cepaie e protezione delle bellezze naturali. Brevi cenni sulla natura dei reati di pericolo.*

*

Sanità pubblica - Smaltimento rifiuti - Realizzazione di discarica comunale di rifiuti in assenza di autorizzazione regionale - Ordinanza contingibile ed urgente - Limiti. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 13, 51)

Cass. Sez. III Pen. - 2-12-2004, n. 46735 - Dell'Anno, pres.; Petti, est. - Di Girolami, ric. (*Conferma App. L'Aquila 31 ottobre 2003*)

Integra il reato di abusiva realizzazione di discarica di rifiuti (art. 51 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) la condotta del sindaco che, per risolvere l'ordinaria esigenza di smaltimento di rifiuti o per ragioni di carattere finanziario consentite, in assenza dell'autorizzazione regionale, l'installazione di una discarica avvalendosi della disposizione di cui all'art. 13 del decreto legislativo citato, atteso che, in materia di smaltimento di rifiuti, è legittimo fare ricorso all'ordinanza contingibile ed urgente solo per esigenze di carattere temporaneo ed in presenza di una situazione sopravvenuta che presenti il carattere dell'eccezionalità quale, ad esempio, un evento naturale straordinario (terremoto, alluvione, incendio, ecc.) (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 6 dicembre 1995, n. 11960, Federici, in *Mass. dec. pen.*, 1996, 203.262.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni (prelievo e analisi) - Olio di oliva - Prime analisi - Necessità delle garanzie previste dal comma primo dell'art. 223 d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271 - Esclusione. (Disp. att. nuovo c.p.p., art. 223)

Cass. Sez. III Pen. - 3-12-2004, n. 46982 - Papadia, pres.; Grassi, est.; Ciampoli, P.M. (parz. diff.) - Mancini ed altro, ric. (*Conferma App. Firenze 18 dicembre 2003*)

Le analisi di campioni d'olio di oliva nel corso di attività ispettive o di vigilanza, data la possibilità di revisione assicurata dalla non deperibilità di tale alimento, non devono essere prece-

dute dall'avviso all'interessato circa la data ed il luogo di svolgimento, né essere svolte con le ulteriori garanzie previste dal primo comma dell'art. 223 disp. att. c.p.p. (1).

(1) Giurisprudenza costante. In termini Cass. Sez. III 28 gennaio 1995, n. 983, Maldera, in *Mass. dec. pen.*, 1995, 201.407.

*

Produzione, commercio e consumo - Reati contro la fede pubblica - Delitti - Falsità in sigilli o strumenti o segni di autenticazione, certificazione o riconoscimento - Contraffazione di altri pubblici sigilli o strumenti destinati a pubblica autenticazione o certificazione e uso di tali sigilli o strumenti contraffatti - Sigillo recante la dicitura «C.I. Carni Italiane» - Rientra nell'ambito degli strumenti di pubblica autenticazione e certificazione di cui all'art. 468, comma secondo, c.p. - Ragioni. (C.p., art. 468, comma 2)

Cass. Sez. V Pen. - 23*2-2005, n. 6815 - Calabrese, pres.; Rotella, est.; Monetti, P.M. (diff.) - Donzelli, ric. (*Annulla con rinvio App. Ancona 28 aprile 2004*)

Rientra nell'ambito degli strumenti di pubblica autenticazione o certificazione di cui all'art. 468, comma secondo, c.p., il sigillo recante la dicitura «C.I. Carni Italiane», adottato per certificare la provenienza nazionale della carne macellata, considerato che la normativa del Ministero della sanità tipicità detto strumento, in attuazione di preesistenti norme di legge - disciplinandone l'uso e imponendo che sia utilizzato solo da chi macella la carne, attività autorizzata, a date condizioni, dalla P.A., e sotto il controllo del veterinario - in quanto detta dicitura attesta che per l'allevamento degli animali sono state seguite le prescrizioni dettate dalle norme nazionali (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. V 25 gennaio 1999, n. 6037 c.c., Marucci, in *Riv. pen.*, 1999, 667.

*

Caccia - Divieto di caccia in zone sottoposte a vincolo ex legge 394 del 1991 - Facoltà delle Regioni di perimetrazione delle zone di divieto - Zona precedentemente perimetrata - Nuova perimetrazione - Con decreto regionale - Conseguente legittimità della caccia. (L. 6 dicembre 1991, n. 394; l. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21)

Cass. Sez. III Pen. - 22-3-2005, n. 11143 - Papadia, pres.; Franco, est.; Galasso, P.M. (conf.) - Cannulla ed altri, ric. (*Annulla senza rinvio App. Catania 4 giugno 2004*)

In materia di caccia, la facoltà delle Regioni di provvedere all'eventuale ripermetrazione dei parchi naturali regionali, ove restringere il divieto sancito dalla legge statale, ex art. 21, l. 11 febbraio 1992, n. 157, anche se esercitata con decreto dell'assessore regionale, determina la abolizione della fonte subprimaria integrativa della fattispecie ed il conseguente disvalore penale dell'attività di caccia, in quanto viene a mancare uno degli elementi costitutivi della condotta punibile (1).

(1) Nello stesso senso Cass. Sez. III 1° luglio 1999, n. 8454, Conotti, in *Riv. pen.*, 1999, 877.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Ambiente - Inquinamento - Inquinamento elettromagnetico - Emissioni radioelettriche - Superamento dei limiti - Misure di prevenzione - Adozione di ordinanza contingibile ed urgente - Legittimità. (L. 8 giugno 1990, n. 142, art. 38).

Ambiente - Inquinamento - Inquinamento elettromagnetico - Provvedimento di disattivazione di impianto di rice-trasmissione - Carattere contingibile ed urgente - Osservanza forme di partecipazione procedimentale - Esclusione. (L. 7 agosto 1990, n. 141).

T.A.R. Lazio, Sez. II - 24-3-2006, n. 2094 - La Medica, pres.; Sestini, est. - R.T.I. (avv.ti Almorelli e Ciano) c. Comune Velletri (avv. Petronio).

Legittimamente il sindaco di un Comune adotta un'ordinanza contingibile ed urgente, nell'ambito dei poteri al medesimo conferiti dall'art. 38 della l. 8 giugno 1990, n. 142 (pro tempore applicabile), disponendo le misure utili a prevenire ed eliminare i pericoli per la salute dei cittadini, derivanti, secondo gli attuali studi medici e scientifici, dall'accertato consistente superamento dei limiti sanitari previsti per l'esposizione alle emissioni radioelettriche ed ai campi elettromagnetici (1).

Il provvedimento di disattivazione di un impianto di rice-trasmissione per l'accertato superamento dei limiti di emissioni radioelettriche, per il suo carattere contingibile ed urgente, non è soggetto alle forme di partecipazione procedimentale di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 141, né deve contenere la prefissazione di un termine massimo di efficacia, a fronte della situazione di pericolo permanente per la salute pubblica che lo aveva motivato (2).

(1-2) Si tratta di questioni nuove di cui non si rinvenivano precedenti in termini.

*

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Produzione di vino - Contribuzione comunitaria indebita - Contribuzioni già corrisposte - Applicazione fermo amministrativo - Legittimità. (R.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 69).

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Produzione di vino - Contribuzione comunitaria indebita - Fermo amministrativo - Applicabilità - Finalità - Vicende di procedimento penale - Influenza - Limiti.

T.A.R. Lazio, Sez. II ter - 24-3-2006, n. 2095 - Restaino, pres. e rel. - Soc. Vinicola D.C. (avv.ti Massa e Lirosi) c. A.G.E.A. (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) e Ministero politiche agricole e forestali (Avv. gen. Stato).

Il fermo amministrativo previsto dall'art. 69, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, è applicabile anche per recuperare importi di contribuzioni comunitarie (nella specie: per la produzione di vino) già corrisposti, nel caso in cui le stesse contribuzioni siano risultate indebite, in quanto è una misura pur sempre cautelatamente conservativa e cioè diretta ad impedire che il soggetto, cui le stesse siano già state erogate, possa, in attesa del definitivo accertamento dei fatti, sottrarsi agli obblighi di restituzione (1).

Il fermo amministrativo (nella specie, per recupero di contribuzioni comunitarie per la produzione di vino indebitamente corrisposte) deve conservare, per il suo mantenimento nel tempo, le caratteristiche di un provvedimento correlato a finalità meramente conservative e, perciò, nel caso in cui il fermo sia giustificato da ragioni di credito ricollegabili a imputazioni penali a danno dell'Amministrazione debitrice, le vicende e gli esiti del procedimento penale non sono indifferenti ai fini della revoca del fermo, essendo da escludere che esso permanga sino al passaggio in giudicato della sentenza penale che accerti l'insussistenza dell'illecito penale sul quale si fondava la ragione di credito dell'Amministrazione (2).

(1-2) Per riferimenti, v. Cass. Sez. I Civ. 4 maggio 2004, n. 8417, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, f. 5; e in *C.d.S.*, 2004, 1309.

*

Agricoltura e foreste - Consorzi e cooperative - Cooperative agricole - Benefici ex art. 126, comma 5, legge n. 388 del 2000 - Destinatari - Individuazione. (L. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 126, comma 5)

T.A.R. Lazio, Sez. II ter - 5-1-2006, n. 110 - Scognamiglio, pres.; Pizzetto, est. - Morioni (avv.ti Morbiducci e Ramazzotti) c. Ministero politiche agricole e forestali (Avv. gen. Stato).

Il beneficio previsto all'art. 126, comma 5, l. 23 dicembre 2000, n. 388, relativo all'assunzione a carico dello Stato delle garanzie prestate a favore di cooperative agricole, riguarda soggetti societari o consortili che si trovano in stato di insolvenza o di liquidazione anche successivamente al 2 febbraio 1994, consentendo che possano essere sanate istanze di accesso al beneficio ormai datate (anteriori al 22 settembre 1994) ma pur sempre entro l'originario termine di presentazione della relativa domanda (cioè, entro il medesimo termine del 22 settembre 1993) (1).

(1) In senso conforme cfr. Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 438, in *Cons. Stato*, 2004, II, 2431.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono di rifiuti - Ordinanza di rimozione - Competenza - Del dirigente - Sussistenza. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 14, comma 3)

T.A.R. Veneto, Sez. III - 24-1-2006, n. 130 - De Zotti, pres.; Gabbricci, est. - Soc. Edilceam (avv.ti De Gobbi e Bianchini) c. Comune di Legnano (avv. n.c.).

Rientra nella competenza del dirigente, e non del sindaco, l'adozione dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti prevista dall'art. 14, comma 3, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica del reg. (CE) n. 296/96, relativo ai dati che devono essere forniti dagli Stati membri ed alla contabilizzazione mensile delle spese finanziate dalla Sezione garanzia del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG). *Reg. Commissione 30 settembre 2005, n. 1607/2005.* (G.U.U.E. 1° ottobre 2005, n. L 256)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 per quanto riguarda l'iscrizione di alcune denominazioni nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Tuscia (DOP) e Basilico Genovese (DOP)]. *Reg. Commissione 4 ottobre 2005, n. 1623/2005.* (G.U.U.E. 5 ottobre 2005, n. L 259)

Esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia. *Dec. Consiglio 28 luglio 2005, n. 2005/694/CE.* (G.U.U.E. 11 ottobre 2005, n. L 266)

Conclusione del protocollo dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, per tener conto dell'adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca all'Unione europea. *Dec. Cons. 20 settembre 2005, n. 2005/695/CE.* (G.U.U.E. 11 ottobre 2005, n. L 266)

Fissazione, per l'esercizio finanziario 2005, delle dotazioni finanziarie definitive assegnate agli Stati membri, per un determinato numero di ettari, ai fini della ristrutturazione e della riconversione dei vigneti ai sensi del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio. *Dec. Commissione 10 ottobre 2005, n. 2005/715/CE.* (G.U.U.E. 15 ottobre 2005, n. L 271)

Fissazione, per la campagna 2005/2006, delle dotazioni finanziarie indicative assegnate agli Stati membri, per un determinato numero di ettari, ai fini della ristrutturazione e della riconversione dei vigneti ai sensi del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio. *Dec. Commissione 10 ottobre 2005, n. 2005/716/CE.* (G.U.U.E. 15 ottobre 2005, n. L 271)

Modifica del reg. (CE) n. 795/2004 recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al reg. (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. *Reg. Commissione 18 ottobre 2005, n. 1701/2005.* (G.U.U.E. 19 ottobre 2005, n. L 273)

Modifica, per adeguarli, degli allegati I e II della dir. 86/298/CEE del Consiglio, degli allegati I e II della dir. 87/402/CEE del Consiglio nonché degli allegati I, II e III della dir. 2003/37/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernenti l'omologazione dei trattori agricoli o forestali. *Dir. Commissione 18 ottobre 2005, n. 2005/67/CE.* (G.U.U.E. 19 ottobre 2005, n. L 273)

Modifica della dec. 2005/464/CE sull'attuazione di programmi di indagini sull'influenza aviaria nel pollame e nei volatili selvatici negli Stati membri. *Dec. Commissione 17 ottobre 2005, n. 2005/726/CE.* (G.U.U.E. 19 ottobre 2005, n. L 273)

Modifica del reg. (CE) n. 2138/97 che stabilisce la delimitazione delle zone omogenee di produzione di olio di oliva. *Reg. Commissione 19 ottobre 2005, n. 1710/2005.* (G.U.U.E. 20 ottobre 2005, n. L 274)

Fissazione di ulteriori requisiti per la sorveglianza dell'influenza aviaria nei volatili selvatici. *Dec. Commissione 17 ottobre 2005, n. 2005/731/CE.* (G.U.U.E. 20 ottobre 2005, n. L 274)

Approvazione dei programmi per l'attuazione nel 2005 di indagini degli Stati membri sull'influenza aviaria nel pollame e nei

volatili selvatici e norme in materia di notifica e di ammissibilità ai fini della partecipazione finanziaria della Comunità ai costi di realizzazione di tali programmi. *Dec. Commissione 17 ottobre 2005, n. 2005/732/CE.* (G.U.U.E. 20 ottobre 2005, n. L 274)

Istituzione di misure di biosicurezza per ridurre il rischio di trasmissione dell'influenza aviaria ad alta patogenicità provocata dal virus dell'influenza A, sottotipo H5N1, dai volatili che vivono allo stato selvatico al pollame e ad altri volatili in cattività, e sistema di individuazione precoce nelle zone particolarmente a rischio. *Dec. Commissione 19 ottobre 2005, n. 2005/734/CE.* (G.U.U.E. 20 ottobre 2005, n. L 274)

Ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da prendere contro l'emissione di inquinanti gassosi e di particolato prodotti dai motori ad accensione spontanea destinati alla propulsione di veicoli e contro l'emissione di inquinanti gassosi prodotti dai motori ad accensione comandata alimentati con gas naturale o con gas di petrolio liquefatto destinati alla propulsione di veicoli. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 28 settembre 2005, n. 2005/55/CE.* (G.U.U.E. 20 ottobre 2005, n. L 275)

Modifica delle direttive 76/895/CEE, 86/362/CEE e 90/642/CEE del Consiglio per quanto riguarda i limiti massimi di residui di alcuni antiparassitari sui e nei cereali nonché su e in alcuni prodotti di origine animale e di origine vegetale. *Dir. Commissione 20 ottobre 2005, n. 2005/70/CE.* (G.U.U.E. 21 ottobre 2005, n. L 276)

Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). *Reg. Consiglio 20 settembre 2005, n. 1698/2005.* (G.U.U.E. 21 ottobre 2005, n. L 277)

Modifica della dec. 2005/734/CE che istituisce misure di biosicurezza per ridurre il rischio di trasmissione dell'influenza aviaria ad alta patogenicità provocata dal virus dell'influenza A, sottotipo H5N1, dai volatili che vivono allo stato selvatico al pollame e ad altri volatili in cattività, e previsione di un sistema di individuazione precoce nelle zone particolarmente a rischio. *Dec. Commissione 21 ottobre 2005, n. 2005/745/CE.* (G.U.U.E. 22 ottobre 2005, n. L 279)

Modifica della dec. 93/52/CEE riguardo alla dichiarazione che la provincia di Grosseto nella Regione italiana della Toscana è indenne da brucellosi (*B. melitensis*) e della dec. 2003/467/CE riguardo alla dichiarazione che la Francia è indenne da brucellosi bovina. *Dec. Commissione 28 ottobre 2005, n. 2005/764/CE.* (G.U.U.E. 29 ottobre 2005, n. L 288)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Programma nazionale della pesca e dell'acquacoltura per l'anno 2005. *D.M. (politiche agricole e forestali) 27 luglio 2005.* (G.U. 21 ottobre 2005, n. 246)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Irpinia - Colline dell'Ufita», riferita all'olio extravergine di oliva, per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole e forestali) 10 ottobre 2005.* (G.U. 21 ottobre 2005, n. 246)

Riconoscimento della indicazione geografica tipica dei vini «Ronchi Varesini» e approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 11 ottobre 2005.* (G.U. 21 ottobre 2005, n. 246)

Attuazione della dir. 2002/89/CE concernente le misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nella Comunità di organismi nocivi e ai vegetali o ai prodotti vegetali. *D.lgs. 19 agosto 2005, n. 214.* (G.U. 24 ottobre 2005, n. 248, suppl. ord. n. 169/L)

Autorizzazione per l'immissione in commercio del prodotto fitosanitario «Prosper 500 EC», registrato al n. 12884. *D.M. (salute) 11 ottobre 2005.* (G.U. 25 ottobre 2005, n. 24)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Limone di Siracusa», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole e forestali) 14 ottobre 2005*. (G.U. 27 ottobre 2005, n. 251)

Modifica della denominazione di origine controllata dei vini «Bianco di Custoza» in «Bianco di Custoza» o «Custoza». *D.M. (politiche agricole e forestali) 20 ottobre 2005*. (G.U. 29 ottobre 2005, n. 253)

LEGISLAZIONE REGIONALE

ABRUZZO

Disposizioni per il funzionamento e la continuità amministrativa delle Comunità montane costituite ai sensi della l.r. 5 agosto 2003, n. 11. *L.R. 29 giugno 2005, n. 26*. (B.U. 29 giugno 2005, suppl. straordinario, n. 8)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Regolamento per la concessione e l'erogazione di cofinanziamenti per la riduzione dell'anidride carbonica nel settore della produzione di energia con biomasse. Approvazione. *D.P.R. 7 marzo 2005, n. 61*. (B.U. 30 marzo 2005, n. 13)

Regolamento recante modificazioni e integrazioni al decreto del presidente della Regione n. 0292/2001 per la concessione delle sovvenzioni per finalità istituzionali di interesse agricolo ai sensi dell'art. 1, lett. a) e c) della legge regionale n. 56/1978. Approvazione. *D.P.R. 7 aprile 2005, n. 88*. (B.U. 27 marzo 2005, n. 17)

LAZIO

Modifica alla l.r. 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni d'uso civico e relative norme transitorie) e successive modificazioni. *L.R. 18 febbraio 2005, n. 11*. (B.U. 28 febbraio 2005, n. 6, suppl. ord. n. 7)

Disposizioni per la regolarizzazione dei vigneti abusivamente impiantati e rideterminazione di talune sanzioni amministrative per il controllo del potenziale produttivo vitivinicolo. Regolamenti

regionali per il comparto vitivinicolo. *L.R. 2 marzo 2005, n. 13*. (B.U. 10 marzo 2005, n. 7)

Prevenzione e salvaguardia dal rischio gas radon. *L.R. 31 marzo 2005, n. 14*. (B.U. 9 aprile 2005, n. 10)

MOLISE

Interventi a favore della cooperazione agricola ed agroalimentare nella Regione Molise. *L.R. 1° aprile 2005, n. 10*. (B.U. 18 aprile 2005, n. 8)

Disciplina generale in materia di attività estrattive. *L.R. 5 aprile 2005, n. 11*. (B.U. 18 aprile 2005, n. 8)

TOSCANA

Modifiche alla l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»). *L.R. 23 febbraio 2005, n. 34*. (B.U. 4 marzo 2005, n. 18)

Disposizioni in materia di energia. *L.R. 24 febbraio 2005, n. 39*. (B.U. 7 marzo 2005, n. 19)

Modifiche alla l.r. 13 maggio 2003, n. 25 (Interventi a favore degli allevatori partecipanti all'attuazione del piano di sorveglianza sierologica e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini «blue-tongue»). *L.R. 12 maggio 2005, n. 43*. (B.U. 23 maggio 2005, n. 26)

Modifiche alla l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio») e alla l.r. 10 giugno 2002, n. 20 (Calendario venatorio e modifiche alla l.r. 12 gennaio 1994, n. 3). *L.R. 25 luglio 2005, n. 47*. (B.U. 3 agosto 2005, n. 31)

TRENTINO-ALTO ADIGE

Provincia di Bolzano

Modifiche di leggi provinciali nei settori dell'agricoltura, della protezione civile, delle acque pubbliche e della tutela dell'ambiente e altre disposizioni. *L.P. 20 giugno 2005, n. 4*. (B.U. 19 luglio 2005, n. 29, suppl. ord. n. 2)

Regolamento di esecuzione alla legge provinciale sulle cave e torbiere. *D.P.P. 6 giugno 2005, n. 24*. (B.U. 19 luglio 2005, n. 29)

LIBRI

Sicurezza in agricoltura, di A. CAPPELLI, M. COSCIA, A. DI MAMBRO, V. LAURENDI, S. MARSELLA, C. MENNUTI, B. PAPALEO, Il Sole 24Ore, Milano, 2005, pp. 308, 25,00.

Il riconoscimento della tutela della salute al tempo stesso come diritto fondamentale dell'individuo e come interesse della collettività emerge, quale limite all'esercizio dell'iniziativa economica privata, sia dagli artt. 41 e 32 Cost., sia dall'art. 2087 c.c., che impone al datore di lavoro di adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del lavoratore. Specificando e concretizzando il contenuto aperto dell'obbligo di sicurezza sinteticamente previsto dall'art. 2087 c.c., il d.lgs. n. 626/1994 fonda la sicurezza sul lavoro sull'eliminazione dei rischi alla fonte, sull'aggiornamento continuo delle misure di prevenzione, sulla tutela della personalità fisica e morale del lavoratore, sull'attenzione alla condizione soggettiva dei singoli lavoratori, istituendo un sistema di programmazione della sicurezza e di proceduralizzazione degli obblighi preventivistici posti a carico del datore di lavoro.

In questa prospettiva si inserisce il volume dal titolo «Sicurezza in agricoltura», in cui sono presi in esame i profili di pericolosità ai quali possono essere esposti i lavoratori del settore agricolo, zootecnico, forestale e agrituristico. L'attenzione si sofferma, in particolare, sulla prevenzione degli incendi e sulla valutazione dei rischi di incendio, analizzando la pericolosità di talune sostanze (ad es., i depositi di olio di oliva) e delle lavorazioni svolte, per proseguire con i problemi derivanti dall'esposizione dei lavoratori impiegati in agricoltura ad agenti chimici, sia che questi siano deliberatamente utilizzati, sia che si sviluppino nei processi lavorativi, sia che risultino contenuti in

macchine, impianti ed attrezzature usate nel ciclo produttivo, sia che si trovino naturalmente nelle specie botaniche coltivate. L'esposizione dettagliata del campo di applicazione della normativa in materia di sorveglianza sanitaria è affiancata dalla trattazione delle principali tematiche legate alla sicurezza di quegli impianti che più comunemente interessano le aziende del settore agricolo. La corretta gestione del rischio in agricoltura non può prescindere, inoltre, da specifiche valutazioni connesse alla conoscenza dei fattori di rischio derivanti dalle macchine utilizzate, avendo specifico riguardo non tanto e non solo all'uso scorretto prevedibile delle macchine in questione, bensì, soprattutto, alle condizioni di lavoro e all'ambiente nel quale il lavoro viene svolto. A quest'ultimo riguardo, merita segnalare che i vincoli strutturali propri dell'agricoltura, come quelli riconducibili all'orografia del territorio, alla stagionalità delle colture, alle variabili ambientali, possono alterare le condizioni di lavoro, generando situazioni di rischio per la sicurezza non rinvenibili in altri settori, situazioni, cioè, caratterizzate da eterogeneità ed anche imprevedibilità tali da renderle difficilmente classificabili ed ordinabili nelle categorie di rischio proprie dei settori lavorativi non agricoli.

Il volume, con l'analisi della trattazione dei singoli fattori di rischio per i lavoratori in agricoltura, si pone come un'opera di estremo interesse soprattutto per gli imprenditori del comparto agricolo, zootecnico e forestale, in quanto soggetti responsabili, ex art. 2087 c.c., dell'applicazione della normativa in tema di sicurezza sul lavoro, riportando un quadro esaustivo della normativa vigente, e ponendosi come un agile ed utile strumento di gestione della sicurezza e della prevenzione all'interno dell'impresa.

Sonia Carmignani