

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **5**

MAGGIO 2007 - ANNO XVI

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

STEFANO MASINI: I <i>mercatali</i> (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)	289
LORENZA PAOLONI: Nomi generici e denominazioni d'origine: il caso della mozzarella di bufala	295
AMEDEO POSTIGLIONE: L'inquinamento da rumore nel sistema giuridico italiano	298
NOTE A SENTENZA	
ANTONINO IACOVIELLO: La difficile applicazione al «condono paesaggistico» del principio di autonomia delle sanzioni amministrative rispetto alle sanzioni penali..	303
CARLO GATTA: Sulla figura del coltivatore diretto quale soggetto assicurato contro gli infortuni sul lavoro	309
GIUSEPPE FERRARA: Il trattamento fiscale del conferimento d'azienda in società esercente l'agriturismo	311
EMANUELE GUERRIERI CIACERI: Subentro di impresa familiare coltivatrice: fra doveri di controllo ed oneri probatori	317
ALFIO GRASSO: Sui vincoli di indivisibilità dei terreni della riforma fondiaria (o acquistati con agevolazioni pubbliche) e sull'opportunità, in generale, del loro mantenimento o meno per un lungo periodo	321
VERONICA FIORESE ed EMANUELA REA: L'avviamento delle aziende commerciali e agricole nell'espropriazione per pubblica utilità: matrimonio in vista alla luce del nuovo Testo Unico espropri?	325
MARCELLA PINNA: L'art. 674 c.p. come confine tra l'illecito civile e l'illecito penale.	329
PATRIZIA MAZZA: Sulla confisca di esemplari di fauna in via di estinzione	331
ALESSANDRA COVIELLO: Sulla natura permanente del reato di omessa comunicazione di attivazione di nuovo impianto	332
FULVIO DI DIO: Condizioni incompatibili con la natura degli animali: la questione della «grave sofferenza»	335

CRISTIANO BRUNELLI: Sulla definizione giuridica di rifiuto.... 339

PAOLO FELICE: Divieto di abbandono e deposito incontrollato dei rifiuti: il ruolo e i poteri della P.A. 342

MARCO BORRACCETTI: Giurisprudenza comunitaria in materia agraria, alimentare ed ambientale
 344 |

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Allevamento di bestiame - Nuove disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 - Assimilabilità dei reflui a quelli domestici - Condizioni - Connessione tra attività di allevamento e coltivazione della terra. *Cass. Sez. III Pen. 24 gennaio 2007, n. 2292 (M)*
 253 |

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Divieto di frazionamento delle unità poderali - Durata trentennale *ex lege* n. 191 del 1992 - Configurabilità - Sussistenza - Conseguenze - Atti di divisione anteriori a detta legge - Nullità - Fondamento. *Cass. Sez. II Civ. 11 gennaio 2006, n. 212*, con nota di A. GRASSO
 319 |

Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - Legge n. 604 del 1954 - Disciplina di cui all'art. 80 del d.p.r. n. 634 del 1972 - Sopravvenuta abrogazione della normativa di favore - Esclusione - Decadenza dai benefici *ex art. 7* della legge n. 604 del 1954 - Recupero delle imposte dovute - Azione dell'amministrazione finanziaria - Termine prescrizione. *Cass. Sez. V Civ. 24 marzo 2006, n. 6657 (M)*
 352 |

Agricoltura e foreste - Comunità europea - Comunità economica europea - Aiuto comunitario alla produzione di olio d'oliva - Spettanza - Dati identificativi del fondo - Erronea indicazione da parte del produttore, causata da errore incolpevole - Decadenza dal diritto all'aiuto - Esclusione. *Cass. Sez. I Civ. 9 marzo 2006, n. 5062 (M)*
 352 |

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Esportazioni di olio - Indebita erogazione di contributo - Provvedimento di rimborso - Impugnativa - Competenza del giudice amministrativo - Ragioni. *T.A.R. Lazio, Sez. II 20 marzo 2007, n. 2441 (M)*
 354 |

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

	pag.		pag.
AMBIENTE			
Ambiente - Reati e pene - Irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro, ed estinzione dei reati paesaggistici, per il passato - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della potestà regionale in materia di governo del territorio e del potere sanzionatorio regionale in materia edilizia - Non fondatezza delle questioni - Sussistenza della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale e chiamata in sussidiarietà dello Stato nelle funzioni amministrative. <i>Corte cost. 5 maggio 2006, n. 183</i> , con nota di A. IACOVIELLO.....	302	Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio - Regolamentazione - Legge Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14 - Violazione art. 97 Cost. - Violazione art. 117 Cost. - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza. <i>Corte cost. 19 ottobre 2006, n. 332 (M)</i>	351
Ambiente - Vincolo archeologico - Regime di inedificabilità - Zone comprese nei piani pluriennali di attuazione - Applicazione - Esclusione. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 13 novembre 2006, n. 12334 (M)</i>	354	Caccia e pesca - Caccia - Legge Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14 - Estensione del periodo venatorio per la caccia di fauna migratoria da appostamento - Mancata previsione del preventivo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica di cui alla legge n. 157 del 1992 - Erroneo presupposto interpretativo - Natura interlocutoria e non vincolante del parere - Non fondatezza della questione. <i>Corte cost. 19 ottobre 2006, n. 332 (M)</i>	351
Ambiente - Bellezze paesistiche - Piano territoriale paesistico - Divieto di attività estrattiva - Legittimità - Ragioni. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 19 marzo 2007, n. 2395 (M)</i>	354	Caccia e pesca - Caccia - Legge Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14 - Previsione dell'annotazione dei capi abbattuti sul tesserino venatorio al termine della giornata di caccia anziché dopo ogni abbattimento - Lamentata violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale e della competenza esclusiva statale in materia di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema - Assenza, nella norma statale, di prescrizioni sulle modalità dell'annotazione - Non fondatezza della questione. <i>Corte cost. 19 ottobre 2006, n. 332 (M)</i>	351
Ambiente - Bellezze paesistiche - Piano territoriale paesistico - Atto generale - Partecipazione al procedimento - Esclusione. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 19 marzo 2007, n. 2395 (M)</i>	354	CONTRATTI AGRARI	
Ambiente - Bellezze paesistiche - Piano territoriale paesistico - Tutela del paesaggio - Prevalenza su altri interessi - Legittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 19 marzo 2007, n. 2395 (M)</i>	354	Contratti agrari - Controversia - Rapporto agrario intercorrente tra concedente ed affittuario - Onere del primo di verificare le modalità di conduzione del fondo da parte del secondo - Insussistenza - Accertamento dell'eventuale instaurazione tra l'affittuario ed i suoi familiari di un rapporto di impresa familiare - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 20 gennaio 2006, n. 1099</i> , con nota di E. GUERRIERI CIACERI	316
Ambiente - Bellezze paesistiche - Piano territoriale paesistico - Limitazione attività estrattiva - Legittimità - Contrasto con artt. 41 e 42 Cost. - Esclusione. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 19 marzo 2007, n. 2395 (M)</i>	354	EDILIZIA E URBANISTICA	
ANIMALI			
Animali - Detenzione di esemplari di fauna in via di estinzione - Legge n. 150 del 1992 - Confisca degli esemplari - Sentenza di condanna - Necessità - Esclusione - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 maggio 2006, n. 18805</i> , con nota di P. MAZZA.....	330	Edilizia e urbanistica - Piani urbanistici - Programma pluriennale di attuazione - Norma di principio della legislazione urbanistica - Esclusione - Innovazione da parte della Regione - Legittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 13 novembre 2006, n. 12334 (M)</i>	354
Animali - Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Maltrattamenti di animali - Reato di cui all'art. 727 c.p. - Responsabilità del solo proprietario degli animali - Esclusione - Estensibilità della responsabilità a colui che li detiene al momento dell'accertamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 21 febbraio 2006, n. 6415</i> , con nota di F. DI DIO	334	ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
BELLEZZE NATURALI			
Bellezze naturali - Bosco - Taglio a raso - In difetto di autorizzazione - Reato di cui all'art. 181, d.lgs. n. 42 del 2004 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 25 gennaio 2007, n. 2897 (M)</i>	353	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Immobile destinato ad attività produttiva - Conduttore - Diritto ad un'indennità aggiuntiva - Limitazione al fittavolo, mezzadro, colono o partecipante - Unicità dell'indennità negli altri casi - Diritti del conduttore nei confronti del proprietario - Fattispecie. <i>Cass. Sez. I Civ. 29 luglio 2005, n. 15936</i> , con nota di V. FIORESE ed E. REA	323
CACCIA E PESCA			
Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio - Modifica - Decreto Regione Sardegna 18 febbraio 2004, n. 3/v - L. 11 febbraio 1992, n. 157 - Violazione art. 117 Cost. - Conflitto di attribuzione - Inammissibilità. <i>Corte cost. 18 luglio 2006, n. 312 (M)</i>	351	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Titolare di diritti personali di godimento - Diritto ad autonomia indennità - Limiti - Diritti su quota dell'indennità di esproprio - Sussistenza - Opposizione alla stima - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. I Civ. 11 marzo 2006, n. 5381 (M)</i>	352

	pag.		pag.
IMPOSTE E TASSE			
Imposte e tasse - Impresa - Imprenditore agricolo - Regime anteriore al d.lgs. n. 228 del 2001 - Agriturismo - Attività agricola per connessione - Configurabilità - Condizioni - Fattispecie in tema di applicazione di agevolazioni tributarie relative alle aziende agricole. <i>Cass. Sez. V Civ. 12 maggio 2006, n. 11076</i> , con nota di G. FERRARA.....	310	Sanità pubblica - Rifiuti - Autorizzazione scarico acque reflue e meteoriche - Scarico di acque reflue eccedenti i limiti fissati dalla tabella 3, all. 5 del d.lgs. n. 152/1999 - Reati di danneggiamento e getto pericoloso di cose. <i>Trib. Latina 13 ottobre 2005, n. 1147</i> , con nota di C. BRUNELLI	338
PREVIDENZA SOCIALE			
Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Lavoratori autonomi - Assicurazione infortuni - Presupposto - Svolgimento dell'attività agricola in modo prevalente - Requisito temporale e requisito reddituale - Giudizio di prevalenza in riferimento al requisito reddituale - Comparazione anche con il reddito da pensione - Necessità. <i>Cass. Sez. Lav. 16 giugno 2006, n. 13938</i> , con nota di C. GATTA.....	307	Sanità pubblica - Rifiuti - Divieto di abbandono e deposito incontrollato dei rifiuti - Diffida al Comune - Provvedimento di diniego - Assenza dei presupposti di cui all'art. 14, commi 1 e 2, d.lgs. 22/97 - Legittimità del provvedimento - Sussiste. <i>T.A.R. Marche, Sez. I 25 ottobre 2006, n. 855</i> , con nota di P. FELICE	342
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO			
Produzione, commercio e consumo - Protezione delle indicazioni geografiche - Denominazione dei prodotti agroalimentari - Artt. 9, 10 e 11, d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297 - Violazione artt. 117 e 118 Cost. - Violazione art. 10, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3 - Violazione artt. 1 e 2, d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279 - Violazione art. 6, d.p.r. 19 novembre 1987, n. 526 - Infondatezza. <i>Corte cost. 17 marzo 2006, n. 106 (M)</i>	351	Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Attività di recupero dell'amianto - Applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 novembre 2006, n. 39360 (M)</i>	353
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Sostanze vietate - Prodotti alimentari in cattivo stato di conservazione - Autista del mezzo utilizzato per il trasporto - Responsabilità - Sussistenza - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 gennaio 2007, n. 2897 (M)</i>	353	Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Impianti di autolavaggio - Obbligo di richiedere l'autorizzazione - Esclusione - Previsione della sola preventiva comunicazione - Inottemperanza - Nuove disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 - Reato - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 18 dicembre 2006, n. 41291 (M)</i> ..	353
SANITÀ PUBBLICA			
Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Aria - Configurabilità del reato di cui all'art. 674 c.p. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 ottobre 2006, n. 33971</i> , con nota di M. PINNA	328	Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Abbandono di rifiuti - Ordinanza sindacale di rimozione - Inottemperanza - Reato di cui all'art. 255, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006 - Soggetto proprietario dell'area - Responsabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 25 gennaio 2007, n. 2853 (M)</i>	353
Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di cui all'art. 24, comma 2, d.p.r. n. 203 del 1998 - Omessa comunicazione di attivazione di nuovo impianto - Natura - Reato permanente. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 maggio 2006, n. 15521</i> , con nota di A. COVIELLO	332	MASSIMARIO	
Sanità pubblica - Rifiuti - Siero di latte - Residuo di produzione o sottoprodotto - Disciplina dei rifiuti - Assoggettamento - Esclusione in caso di riutilizzo certo nel medesimo processo di produzione senza previa trasformazione. <i>Trib. Latina 13 ottobre 2005, n. 1147</i> , con nota di C. BRUNELLI	338	- <i>Giurisprudenza costituzionale</i>	351
		- <i>Giurisprudenza civile</i>	352
		- <i>Giurisprudenza penale</i>	353
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	354
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	355
		- <i>nazionale</i>	355
		- <i>regionale</i>	355
		LIBRI	
		A. TOMMASINI: La specialità della ritenzione agraria (tra iniziativa privata e programmi di intervento pubblico) (P. Mandrici)	356

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2005					
<i>LUGLIO</i>					
29	Cass. Sez. I Civ. n. 15936	323			
<i>OTTOBRE</i>					
13	Trib. Latina n. 1147	338			
2006					
<i>GENNAIO</i>					
11	Cass. Sez. II Civ. n. 212	319			
20	Cass. Sez. III Civ. n. 1099	316			
<i>FEBBRAIO</i>					
21	Cass. Sez. III Pen. n. 6415	334			
<i>MARZO</i>					
9	Cass. Sez. I Civ. n. 5062 (M)	352			
11	Cass. Sez. I Civ. n. 5381 (M)	352			
17	Corte cost. n. 106 (M)	351			
24	Cass. Sez. V Civ. n. 6657 (M)	352			
<i>MAGGIO</i>					
4	Cass. Sez. III Pen. n. 15521	332			
5	Corte cost. n. 183	302			
12	Cass. Sez. V Civ. n. 11076	310			
26	Cass. Sez. III Pen. n. 18805	330			
<i>GIUGNO</i>					
16	Cass. Sez. Lav. n. 13938	307			
<i>LUGLIO</i>					
18	Corte cost. n. 312 (M)	351			
			<i>SETTEMBRE</i>		
			7	Corte di giustizia CE in causa C-489/04	349
			14	Corte di giustizia CE in causa C-496/04	344
			14	Corte di giustizia CE in causa C-244/05	348
			<i>OTTOBRE</i>		
			10	Cass. Sez. III Pen. n. 33971	328
			19	Corte cost. n. 332 (M)	351
			25	T.A.R. Marche, Sez. I n. 855	342
			<i>NOVEMBRE</i>		
			9	Corte di giustizia CE in causa C-120/05	345
			9	Corte di giustizia CE in causa C-216/05	346
			13	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 12334 (M)	354
			23	Corte di giustizia CE in causa C-486/04	347
			23	Corte di giustizia CE in causa C-315/05	349
			29	Cass. Sez. III Pen. n. 39360 (M)	353
			30	Corte di giustizia CE in causa C-293/05	346
			<i>DICEMBRE</i>		
			16	Corte di giustizia CE in causa C-503/06	345
			18	Cass. Sez. III Pen. n. 41291 (M)	353
			2007		
			<i>GENNAIO</i>		
			24	Cass. Sez. III Pen. n. 2292 (M)	353
			25	Cass. Sez. III Pen. n. 2853 (M)	353
			25	Cass. Sez. III Pen. n. 2864 (M)	353
			26	Cass. Sez. III Pen. n. 2897 (M)	353
			<i>MARZO</i>		
			19	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 2395 (M)	354
			20	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 2441 (M)	354

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

PARTE I - DOTTRINA

I mercati (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)

di STEFANO MASINI

1. Origine dei mercati, localizzazione delle strutture e scambi tradizionali. - 2. Evoluzione dei consumi alimentari e luoghi del commercio. - 3. Forma giuridica: impianto, gestione e organizzazione. - 4. Obiettivi programmatici: valorizzazione dell'economia locale e tutela dei consumatori. - 5. Filiera corta e localizzazione dei consumi. - 6. Responsabilità del produttore e personalizzazione degli scambi. - 7. Integrazione dei prodotti tipici e tradizionali nella rete della grande distribuzione organizzata. - 8. Competenze comunali e crescita della rete mercatale.

1. - L'affermazione del corrente modello di sviluppo delle relazioni commerciali è avvenuto senza significativi punti di contatto con il territorio. Nel quadro della distribuzione commerciale, la scelta di localizzazione delle strutture costituisce, piuttosto, il risultato di un calcolo della distanza tra gli insediamenti definiti alimentari e non alimentari in base alle tabelle merceologiche, senza alcuna analisi dipendente dalle differenze oggettive della realtà socio-economica zonale.

D'altra parte, i prodotti risultano trasferiti da un contesto all'altro, sradicati dai luoghi di provenienza e privi di caratteristiche riconoscibili di identità e di varietà, sì che la preconstituzione degli assetti di mercato ne richiede generalmente l'ammasso e lo stoccaggio nelle superfici di grandi magazzini.

In particolare, il tratto organizzatorio pubblicistico di mercati ittici, ortofrutticoli, delle carni *all'ingrosso*, «con notevoli attrezzature igieniche e commerciali, e con la funzione di rifornimento dei mercati di rione e dei negozi cittadini» (1), trova un preciso fondamento nella qualificazione economica dell'istituto.

La crescita dei centri abitati, in conseguenza delle contraddizioni strutturali dell'urbanizzazione e dell'organizzazione generale delle attività sul territorio, non che della fissazione di indici di edificabilità direttamente proporzionali alla dimensione demografica e della divaricazione tra l'urbano e il rurale, ha richiesto la concentrazione dell'offerta, stimolando «l'idea che l'ente comune, o altro ente pubblico, nelle grandi città si assumesse il *servizio pubblico* del mercato all'ingrosso, e quindi stabilisse il luogo necessario in cui i produttori conferissero le merci, e lo attrezzasse a stabilimento organizzato, apportandovi tutti i servizi strumentali e accessori» (2).

Il passaggio dell'organizzazione di mercato da *luogo a stabilimento attrezzato* (3) provoca, per altro, alcune signi-

ficative conseguenze rilevabili, sia nelle maggiori difficoltà di ingresso dei prodotti tipici e tradizionali per la loro modesta dimensione non compatibile con un canale distributivo adatto a volumi produttivi di più rilevanti dimensioni, che nell'atteggiamento dei consumatori influenzato dalla presenza di alimenti abbastanza omogenei che escludono l'importanza di aspetti legati alle tradizioni culturali, alla stagionalità ed alla disponibilità di componenti originali nella produzione e nei processi di produzione.

I mercati *al minuto* restano, invece, ubicati nelle zone di margine periferico alla frangia urbana e in prossimità di abitati minori e le stesse relazioni commerciali, che contraddistinguono il settore merceologico alimentare, devono farsi risalire al limitato contesto territoriale di riferimento ed al sistema abitativo sparso delle aree periurbane. Per soddisfare i bisogni delle comunità residenti rispetto alla qualificazione ed alla differenziazione dei prodotti e servizi offerti si organizzano, inoltre, con carattere di periodicità, manifestazioni fieristiche, sia con una funzione mercantile di vendita di prodotti differenziati che di promozione e di informazione (4).

In quanto caratterizzati da uno stretto legame con il territorio di produzione i mercati al minuto sono in manifesta controtendenza con il progressivo processo di concentrazione della popolazione residente nelle aree metropolitane e nei centri urbani e la loro disciplina continua a formare oggetto di regolamenti comunali nel quadro delle scelte urbanistiche di destinazione delle aree pubbliche.

2. - Se non che, l'evoluzione dei desideri e delle preferenze dei consumatori fa registrare, nel periodo più recente, comportamenti diversi legati per lo più alla ricerca di prezzi più contenuti, ma anche alla selezione di caratteristiche di qualità nutrizionali e di sicurezza degli alimenti ed all'arric-

(1) Così GIANNINI, *Sui mercati comunali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 5.

(2) Così, ancora, GIANNINI, *Sui mercati comunali*, cit., 8, del quale, però, si veda anche il rilievo critico mosso all'istituto (12): «I mercati all'ingrosso erano sorti come strumenti per la concentrazione locale dell'offerta, in vista della formazione del prezzo economico, e quindi come strumenti di estrinsecazione della concorrenza. Divengono invece istituti, per di più pagati dalla collettività, che servono alle organizzazioni delle categorie più forti e più abili per realizzare cartelli, e conseguentemente impone prezzi manovrati».

(3) Sul punto, si veda SANDULLI, *Osservazioni in materia di pubblici*

mercati, in *Giust. civ.*, 1958, II, 138, il quale osserva «Qui il "mercato" è un particolare centro organizzativo (che fa capo al Comune), il quale inquadra e disciplina, dal punto di vista della sicurezza, dell'igiene, dell'ordine, delle contrattazioni, dell'osservanza delle disposizioni tributarie, ecc., in quell'ambito spaziale particolare che costituisce la sede delle contrattazioni tra compratori e venditori, i vari atti e fatti posti in essere dagli operatori interessati dal momento dell'ingresso della merce in quell'ambito spaziale, fino all'uscita di essa».

(4) In particolare, si veda GAMBELLI, voce *Fiere ed enti fieristici*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968, 436.

chimento delle esperienze di acquisto con la conoscenza dei luoghi e delle modalità di produzione (5).

Tutto questo finisce per modificare le tradizionali formule e pratiche applicative dei processi di scambio, (6) coinvolgendo le imprese agricole, interessate all'accesso al mercato delle produzioni anche attraverso la conformazione del regime dei beni aziendali e l'utilizzazione di questi per avvicinarsi alle esigenze del consumatore.

La crescente flessibilità strutturale che segna l'evoluzione delle forme organizzative in agricoltura (7) sollecita, così, la scoperta di una originale articolazione dell'offerta di prodotti oltre che di servizi ordinati alla produzione diretta di valore: *i mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta* secondo la previsione della l. 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)* o, ai fini di una chiarificazione linguistica, *mercatali*, espressione che attinge all'uso vivo delle pratiche commerciali per indicare luoghi onde effettuare lo scambio dei prodotti, facilitando il contatto diretto con i consumatori.

Non sembra, del resto, estranea all'analisi la tendenza - rilevata dagli economisti (8) - che il valore di un prodotto sia sempre meno legato alle prestazioni funzionali risultanti dalle caratteristiche materiali possedute, per dipendere, diversamente, dai *significati* che il consumatore riconosce ed apprezza nella sua decisione di acquisto. La stessa occasione fornita dal luogo di vendita e le modalità di presentazione degli alimenti, da parte degli imprenditori agricoli, contribuiscono, infatti, a creare valore nel ciclo produttivo.

3. - Lo sviluppo delle iniziative commerciali, da parte degli imprenditori agricoli, in relazione alla mancanza di adeguato coordinamento della disciplina speciale sulla ven-

dità diretta ad essi riservata con le norme generali sul commercio ha portato, tuttavia, in sede amministrativa, ad ostacolare, fino ad ora, l'istituzione di mercati periodici con la compresenza di un certo numero di imprenditori nell'area dove abbia svolgimento il mercato pubblico settimanale, in base alla pretesa necessità di calcolare la relativa presenza secondo il numero dei posteggi già assegnati, ma facendo valere le ragioni più sostanziali del rifiuto del nulla osta nell'«aperta concorrenza con i mercati *ordinari*; ai quali partecipano operatori professionali del commercio al dettaglio, ma prendono parte pure gli stessi produttori agricoli, nei limiti percentuali previsti dalle varie legislazioni regionali» (9).

Il danno che può derivare agli operatori del dettaglio tradizionale dagli acquisti diretti dei consumatori non appare così improbabile, ma - come, in precedenza, si era già avuta occasione di sottolineare (10) - «la tutela di una sia pur meritevole e relativamente numerosa categoria non può essere di remora all'adozione di un provvedimento suscettibile di non indifferenti vantaggi per la generalità dei cittadini».

La legge n. 296 cit. prevede, quindi, ai sensi dell'art. 1, comma 1056, la definizione, con successivo provvedimento amministrativo, dei requisiti uniformi e degli *standard* dei mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta (11).

In particolare, la disciplina prevista deve articolarsi in ordine alla partecipazione degli imprenditori agricoli; alle modalità di immissione in commercio dei prodotti ed alla trasparenza dei prezzi oltre che alle condizioni per poter beneficiare delle misure previste dalla legislazione in materia. La natura non facilmente comprensibile della formula potrebbe meglio giustificare la delimitazione dell'ambito degli *interventi* al riconoscimento delle agevolazioni fiscali

(5) Cfr. FABRIS, *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, Bologna, 2003, 221 e ss.

(6) Riassume GIANNINI, *Sui mercati comunali*, cit., 15, che «Gli istituti giuridici sono solo tre: mercati al minuto, mercati all'ingrosso, fiere. Tutti e tre hanno dei tratti comuni: p. es. tutti sono dei mercati luogo e dei mercati riunione. Ma ciascuno di essi ha dei tratti propri: funzione di rifornimento familiare per i primi, funzione di concentrazione dell'offerta i secondi, funzione di concentrazione periodica di merci e di operatori le terze».

(7) In argomento, si rinvia alle riflessioni di ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, 1 non che ID., *Diritto agrario territoriale. Lezioni, Norme, Casi*, Roma, 2004, 35.

(8) Si rinvia, per approfondite riflessioni a RULLANI, *La fabbrica dell'immateriale. Produrre valore con la conoscenza*, Roma, 2005, 13 e ss.

(9) Cfr. Ministero dello sviluppo economico, risoluzione 3 ottobre 2006, n. 8568, *Mercato dei produttori agricoli*.

(10) Così, BONGIOANNINI, *La nuova disciplina del commercio all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici*, in *Dir. econ.*, 1959, 1035, a proposito della estensione dei criteri di ammissione ai mercati all'ingrosso dei consumatori che «ha destato un coro di proteste da parte dei commercianti al dettaglio, i quali si sono visti minacciati dalla possibile concorrenza di improvvisati commercianti abusivi».

(11) La diffusione della rete mercatale risulta ad oggi assai ridotta se bene alcune esperienze avviate siano positive.

Il *Mercato degli agricoltori* di Taranto è organizzato in una struttura coperta, al centro della città, all'interno della quale sono presenti dieci banchi di vendita con la turnazione delle imprese agricole espositrici in base alla stagionalità dei prodotti. L'apertura è prevista nei giorni feriali durante i normali orari di vendita degli esercizi commerciali e la partecipazione, da parte degli imprenditori agricoli, è subordinata all'osservanza di una serie di regole inerenti a: qualità dei prodotti immessi al commercio, in particolare, con riguardo alla condizione di assoluta freschezza per essere raccolti da non più di due giorni; rispetto delle norme igienico-sanitarie non che di rintracciabilità, fissazione del prezzo all'origine ed etichettatura chiara e facilmente comprensibile; gentilezza e cortesia dell'operatore al commercio coincidente con lo stesso imprenditore agricolo o un suo collaboratore anche attraverso la promozione e la degustazione dei prodotti commercializzati; conformità delle produzioni agli *standard* risultanti dal rispetto delle buone pratiche agricole con particolare riferimento all'impiego razionale di fitofarmaci e fertilizzanti.

Quanto ai prodotti commercializzati la relativa lista comprende tutti gli ali-

menti ottenuti da pratiche locali e tradizionali di coltivazione e di allevamento.

Più dettagliato è il regolamento dei *Mercatini del contadino* che si svolgono nella Città di Bolzano, nel periodo compreso tra aprile e dicembre, secondo una frequenza limitata ad una volta a settimana e con assegnazione del numero totale dei posteggi non superiore a cinquanta. L'attività di vendita deve essere esercitata direttamente dall'imprenditore agricolo o dai suoi familiari senza che possa risultare affidata a terzi e hanno titolo di preferenza gli imprenditori che non siano titolari di posteggi presso i mercati pubblici. I criteri di priorità, ai fini dell'assegnazione dei posteggi, sono, quindi, stabiliti, in relazione a: l'ubicazione dell'azienda agricola nel Comune di Bolzano o nei comuni limitrofi; la frequenza di partecipazione al mercato; la varietà dei prodotti e la relativa possibilità di vendita.

Rigoroso è il criterio in base al quale gli alimenti, eventualmente sottoposti ad operazioni di conservazione o di trasformazione, possono essere immessi in commercio, in quanto almeno il sessanta per cento degli ingredienti in essi contenuti e calcolati sul peso deve provenire dalla propria produzione.

Risulta, così, stabilito che, al fine di assicurare l'*autoproduzione* gli imprenditori agricoli ammessi siano iscritti ad associazioni di categoria in grado di esercitare un'azione di controllo e di garantire la qualità dei prodotti ovvero siano inseriti in elenchi di produttori con metodo biologico o, comunque, oggetto di certificazione effettuata da un ente indipendente.

Il Progetto sperimentale «*il MERCATALE*» *mercato delle produzioni di qualità del territorio*, promosso dal Comune di Montevarchi, ha lo scopo di migliorare la conoscenza delle risorse locali, avvicinare la produzione e il consumo, promuovere la filiera corta dell'agroalimentare del territorio attraverso la collaborazione tra enti pubblici, imprese agricole e associazioni. Al mercato sono ammessi per l'esposizione, la degustazione e la vendita imprenditori agricoli le cui produzioni si distinguono per: territorialità; qualità organolettica caratteristica; tipicità; trasparenza del prezzo; rispetto della salubrità; tracciabilità del processo produttivo. Tali caratteristiche risultano garantite dalle seguenti condizioni: inserimento nell'elenco regionale delle produzioni tradizionali; adesione a programmi di valorizzazione promossi dagli enti pubblici o dalle associazioni; adesione a normative di denominazione geografica; certificazioni di ecosostenibilità del processo produttivo; presentazione di autocertificazioni. L'amministrazione comunale assume, a sua volta, l'onere degli investimenti necessari per le strutture espositive e concede gli spazi attrezzati, individuando una figura esperta nel settore con il ruolo di responsabile del progetto e promuovendo la costituzione di un Comitato del mercatale.

già previste dalle norme in materia di vendita diretta, aggiornate dalla stessa legge cit. quanto al calcolo dell'aderenza ai redditi effettivi, senza che possa ritenersi sufficiente il quadro delle semplificazioni amministrative, sì che, l'esercizio mercatale, da parte dell'imprenditore agricolo, non debba risultare necessariamente subordinato alla comunicazione al Comune territorialmente competente e possa essere effettuato decorsi trenta giorni dalla data di ricevimento della stessa, nei giorni di apertura e secondo gli orari di chiusura determinati con l'accoglimento della domanda di concessione del posteggio. A questo fine risulta, invece, necessaria l'adozione di un regolamento *ad hoc*, che preveda la formulazione dei criteri in base ai quali le domande di ammissione vengano esaminate e decise.

In specie, la selezione delle imprese che sono effettivamente ammesse al mercatale, in base al numero dei banchi o degli appositi spazi disponibili per la esposizione in vendita dei prodotti, dovrebbe essere affidata ad una commissione per l'amministrazione del mercato, alla cui composizione si provveda con la partecipazione sia di rappresentanti delle amministrazioni pubbliche che di componenti delle organizzazioni agricole e dei consumatori, sulla base dell'apposito regolamento specificamente adottato per l'organizzazione di ogni singola iniziativa.

In ragione della disponibilità necessariamente limitata di banchi si ritiene opportuno, inoltre, che l'ammissione sia regolata - al di fuori dell'espletamento di una procedura di gara - sulla base di criteri diversi da quelli ricorrenti, che consistono nel maggior numero di presenze, risultando connesse alla possibilità di turnazione delle imprese agricole interessate sulla base della localizzazione delle strutture aziendali o dell'adesione a disciplinari di produzione che consentono di usare denominazioni geografiche o metodi tradizionali con l'inserimento dei prodotti nell'elenco regionale, in modo da valorizzare le attività produttive locali e realizzare la soddisfazione degli interessi dei consumatori alla disponibilità di prodotti locali, stagionali e variati (12). La presentazione di domande in numero superiore a quello dei banchi disponibili lascerebbe, altrimenti, al relativo ordine cronologico il risultato di fissare la graduatoria della priorità di ammissione.

L'utilizzazione del banco e della eventuale attrezzatura o la semplice occupazione di suolo resterebbe, in ogni caso, strettamente personale da parte dell'imprenditore agricolo o di soggetti che siano titolari di rapporti di collaborazione nell'attività di produzione.

Quanto alle modalità di vendita ed alla trasparenza dei prezzi si evidenzia che, oltre all'osservanza delle disposizioni vigenti in materia, al fine di assicurare una più completa informazione al consumatore, sarebbe opportuno fissare nei cartellini dei prodotti esposti anche una serie di informazioni inerenti alle caratteristiche del ciclo di produzione, all'ausilio di mezzi tecnici, alla precisazione dei tempi di raccolta e, magari, alle tradizionali consuetudini di preparazione. L'obiettivo risulta, infatti, quello di consentire una più agevole valutazione del differenziale di prezzo rispetto a prodotti di uguale connotazione merceologica, ma di diversa qualità, offerti in vendita attraverso le formule tradizionali.

La predisposizione di strutture adeguate agli obiettivi comunicativi e relazionali costituisce, inoltre, un aspetto da

regolare con specifiche norme tecniche inerenti alla identificazione dei venditori, ai materiali degli spazi espositivi, alla tipologia degli imballaggi non tanto per rafforzare i contenuti di esperienza estetica e simbolica dei potenziali acquirenti quanto per rimpiazzare le soluzioni della distribuzione tradizionale, evidenziando che lo scambio si inserisce in un circuito culturale e formativo originario del contesto locale, con valenze anche di tipo ambientale che alla distribuzione corrente non sono consentite.

Uno degli aspetti maggiormente controversi è, invece, quello di valutare la possibilità di vendere, insieme ai prodotti di provenienza aziendale, anche prodotti disponibili attraverso operazioni accessorie di commercio sul mercato, sempre che non si oltrepassi il limite della prevalenza.

Posto che la disciplina speciale in materia di vendita diretta offre una soluzione favorevole alla intermediazione commerciale senza alcun limite alla qualità merceologica ed alla provenienza geografica dei prodotti complementari all'offerta locale, ne discende, infatti, una difficile compatibilità con la funzione stessa del mercatale di supporto allo sviluppo del territorio ed alla messa in rete di piccole e medie imprese agricole necessariamente legate a nuove logiche di tipo distributivo.

La recisione del collegamento diretto dei prodotti con l'area di insediamento della struttura e l'opportunità di delocalizzare gli acquisti ai fini della successiva rivendita avrebbero, del resto, l'effetto di minare agli occhi dei consumatori il grado di fiducia nelle imprese agricole, per la tradita corrispondenza delle caratteristiche dell'offerta alle qualità consapevolmente attese in ragione dello specifico posizionamento.

Quanto alla disciplina degli orari di vendita si rileva l'opportunità di escludere l'apertura del mercatale, con deliberazione del Comune competente, dall'applicazione delle disposizioni in materia di giornate domenicali e festive e di limiti giornalieri proprio per rispondere alle esigenze di una domanda differenziata (13).

Con riguardo, ancora, all'applicazione delle misure previste in materia di igiene degli alimenti per la gestione dei banchi e delle attrezzature mercatali in relazione alla frequenza periodica degli scambi ed alla vendita di prodotti al minuto facente capo - come si è già accennato - a imprese familiari o a piccoli imprenditori si sottolinea l'opportunità, sia di richiamare l'esclusione prevista dal regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, *sull'igiene dei prodotti alimentari*, con riguardo «alla fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari del produttore al consumatore finale» [art. 1, par. 2, lett. c)], che di applicare procedure flessibili di autocontrollo aziendale «per permettere di continuare ad utilizzare metodi tradizionali in ogni fase della produzione, trasformazione o distribuzione di alimenti e in relazione ai requisiti strutturali degli stabilimenti» ('considerando' 16 e art. 13).

4. - La realizzazione di un *mercatale* risponde, così, ad un ampio disegno volto a ridefinire la rilevanza dei comportamenti tenuti dagli imprenditori agricoli tanto nella fase della produzione quanto della commercializzazione nella filiera agroalimentare, prevedendo la esclusione di più intermediari che svolgono la funzione di distributori con costi crescenti dei prodotti per i consumatori finali.

(12) In generale, sui criteri del rapporto relativo al servizio di banchi pubblici, si veda CATTANEO, voce *Banco pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. V, 1959, 28.

(13) Con circolare del 26 ottobre 2005 l'ANCI, nel dare indicazioni alle Amministrazioni Comunali circa l'esatta interpretazione della disciplina in materia di vendita diretta di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 228 del 2001, ha pun-

tualizzato che, per effetto dell'espressa deroga alla disciplina sul commercio prevista dal comma 7 del citato articolo, «viene superata la disputa giurisprudenziale in ordine all'applicazione dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva», non potendosi ritenere applicabile tale obbligo all'attività di vendita in questione.

Nell'organizzare direttamente un proprio punto vendita all'interno di superfici già attrezzate, l'imprenditore agricolo dedica, infatti, maggiori energie in termini di professionalità nelle fasi successive a quella di produzione - che ha svolgimento in *campo* - al fine di certificare qualità e diversità dell'offerta rispetto all'assortimento proposto dagli operatori del dettaglio spesso contrastando considerevoli e ripetuti aumenti dei prezzi finali di vendita.

Concorre, inoltre, l'interesse del consumatore, posto che anche l'occasione personalizzata dello scambio e l'identità oggettiva della merce diventano centrali nelle finalità di acquisto: il prodotto *territoriale* diventa una componente della conoscenza delle tradizioni e della cultura di una particolare area geografica e contrassegna gli scambi secondo codici diversi da quelli della semplice convenienza comunemente praticati nei supermercati - con riferimento alla esposizione dei prodotti con il relativo prezzo di vendita sugli scaffali - per valorizzare attributi oggettivi di qualità, biodiversità, tutela della salute o soggettivi inerenti alla fiducia per il produttore.

5. - D'altra parte, l'esame della rete distributiva diretta né pure potrebbe limitarsi a riguardare lo svolgersi delle relazioni commerciali ed a misurare i vantaggi per gli operatori economici e i consumatori, senza abbracciare anche le implicazioni per l'assetto economico e la dinamica sociale della zona interessata dalla relativa istituzione.

In questo senso, si può affermare che, come lo sviluppo della rete di vendita è in grado di favorire il recupero e la rivitalizzazione in senso sociale dei centri abitati, incidendo sul livello di qualità della vita urbana e sulle condizioni di assetto urbanistico (14), così l'organizzazione mercatale, rompendo la dicotomia città-campagna - a cui ha fatto a lungo riferimento lo schema di commercio praticato all'ingrosso o al minuto in base alla dimensione o alla specializzazione merceologica - finisce per attribuire un'accentuata vitalità ad aree extra-urbane e nuovo dinamismo alle relazioni di scambio, soggiorno e frequentazione ivi intesute.

La propensione delle imprese agricole agli scambi, combinata alle finalità ed ai compiti di una originale struttura distributiva in grado di connettere l'economia locale in circuiti e spazi di mercato allargati, costituisce un essenziale fattore di arricchimento del territorio, sia incentivando l'avvio di nuove attività e assicurando l'aumento di redditività di quelle esistenti, che realizzando l'adeguamento delle conoscenze e delle competenze necessarie di *marketing*.

Si è, dunque, concettualmente fuori dalla logica economica della così detta *filiera corta* promossa per saltare i grossisti e i distributori ed avvicinare i consumatori ai prodotti ottenuti dall'imprenditore agricolo, che dovrebbe, comunque, assicurarsi una prospettiva più sicura di guadagno accollandosi ai rischi del collocamento al consumo.

Rispetto all'organizzazione dei mercati assume, infatti, rilievo scriminante il fattore della *distanza spaziale* in relazione alla provenienza dei prodotti della stessa area geografica che identifica il bacino di utenza. Il *luogo* dove si con-

cludono le relazioni commerciali e la *riunione* degli operatori e dei consumatori si determinano a vicenda in relazione al fondamento spaziale delle attività economiche ed alla residenza dell'aggregato sociale (15).

In una direzione opposta si svolge, infatti, quella tipologia di operazioni commerciali che, pure, corrispondono all'esigenza di surrogare il ruolo del rivenditore, con l'offerta di una serie di servizi di assistenza all'acquisto, da parte dello stesso distributore, per avvicinare ai propri prodotti il consumatore.

Il sistema di vendita *a domicilio* attuato da imprese di distribuzione di olii extravergini di oliva che non provengono dalla produzione aziendale, ma - sulla base di risultanze procedurali nell'esempio che si propone (16) - siano ottenuti attraverso la selezione di miscele e il loro confezionamento in stabilimenti che utilizzano il nome geografico della zona rinomata di localizzazione, risulta sicuramente capace di accorciare la configurazione della filiera agro-alimentare e di realizzare economie da investire nuovamente nella comunicazione commerciale, ma crea, altresì, una insanabile frattura con il mercato, per la perdita di fiducia del consumatore nella diretta relazione negoziale, in ragione della mancata prestazione delle garanzie di qualità e di provenienza del prodotto.

In buona sostanza, quando un alimento sia commercializzato anche attraverso adeguati processi logistici in mercati non coincidenti con il luogo di origine, facilmente tradendo una provenienza commerciale diversa da quella posseduta dalle componenti agricole di base, si forma un sistema di transazioni commerciali del tutto diverso da quello che, con il mercatale, sviluppa la serie degli scambi, in funzione della necessità del collegamento dell'operatore con la presenza, nello stesso territorio, del consumatore.

La dimensione giuridica degli scambi conferma, per tanto, la già accennata riconduzione ai mercati periodici comunali che, risalendo alle origini delle manifestazioni, si sono riconosciute «espressione di traffici meno progrediti», che «il miglioramento delle comunicazioni (ravvicinando i centri minori alle città) e il miglioramento delle condizioni sociali dei centri minori (incoraggiando l'apertura di negozi per la vendita al pubblico) tendono a render sempre più rare, e che, almeno nel commercio al minuto dei generi di comune necessità, possono da noi considerarsi quasi sparite» (17).

Accresciuti il bisogno e la domanda dei consumatori per il richiamo spaziale dei luoghi di produzione di fronte all'allargamento dei mercati si riaffaccia, ora, l'attualità di quel modello regolativo dei traffici economici, che serve a soddisfare *standard* di sicurezza, salute e tutela dell'ambiente nell'acquisto di prodotti non anonimi ma conosciuti e controllati nel vincolo della territorialità.

6. - Un elemento ulteriore che distingue il peculiare modo di svolgimento del commercio mercatale è, senza dubbio, la responsabilità relativa al controllo delle qualità dei prodotti distribuiti, posto che l'attenzione al contenuto verificabile dell'offerta è soddisfatta dall'assunzione in

(14) In argomento, si rinvia *amplius* a VARALDO, *La disciplina del commercio tra liberalizzazione e regolamentazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 983.

(15) Sarebbe un interessante indirizzo di ricerca sul piano socio-economico quella di mettere a confronto due diverse idee di mercato: una fondata sullo spazio e sulla multidimensionalità che lo stesso ha in termini sia fisici sia metaforici. Il mercatale è, infatti, un sistema integrato, nel quale gli *output* di un segmento diventano *input* per un altro. La distribuzione corrente è, invece, *time-oriented* e, in questo senso, è necessariamente un sistema lineare, che ha scarti inutilizzabili e privilegia una o, comunque,

poche funzioni con elevate *performances*, così da produrre molti scarti e con necessità di impegnare in percentuali molto superiori fonti di energia.

(16) La fattispecie descritta è rinvenibile nella controversia relativa all'indicazione della provenienza geografica di un olio extravergine di oliva, risultante dalla rilevanza del marchio registrato, acquistato per corrispondenza: Trib. Alba 20 giugno 2005, n. 270, in questa *Riv.*, 2006, 259, con una mia nota *Liceità della concorrenza e origine dell'olio. Prassi economica ed esperienza sociale*.

(17) Così SANDULLI, *Osservazioni in materia di pubblici mercati*, cit., 138.

prima persona dell'obbligazione contrattuale a garantire il consumatore per ogni eventuale vizio.

Mette conto sottolineare che, nel corrente sistema delle transazioni commerciali, erano stati, invece, la *fungibilità* dei prodotti agricoli ed il *modo* impersonale della relativa distribuzione a giustificare l'esclusione della responsabilità per danno da prodotto difettoso, almeno fino a quando, l'evoluzione del mercato, l'innovazione tecnologica e la segnalazione di rischi potenziali ed emergenti per la salute umana hanno portato lo stesso legislatore comunitario ad operare l'estensione della fattispecie di responsabilità oggettiva (18).

Alla materiale consegna del prodotto alimentare non è, invece, irrilevante - nel contesto della distribuzione mercatale - l'identità dell'imprenditore agricolo e la fiducia nei confronti del suo impegno ad un rapporto di corretta e completa informazione; mentre le modalità di vendita consentono al consumatore di verificare direttamente la conformità delle caratteristiche e di tener conto di tutti gli elementi di specificità che caratterizzano sia la trasparenza del processo produttivo che l'osservanza di *standard* di tutela dell'ambiente.

Anche il ruolo che la rintracciabilità è chiamata a svolgere nella politica europea sulla sicurezza alimentare, al fine di contribuire alla garanzia delle caratteristiche igienico-sanitarie e per assicurare criteri di trasparenza verso il mercato, risulta accessorio nella regolamentazione mercatale, in quanto la possibilità di ricostruire la storia e di seguire l'utilizzo di un prodotto mediante la documentazione di dati, è resa certa dalla materiale consegna al consumatore finale.

Ne discende, così, per l'imprenditore agricolo, l'esclusione dell'obbligo di gestire e conservare le registrazioni che dimostrino il controllo effettivo del processo di produzione, immagazzinamento e trasporto fino al banco di vendita, non rinvenendosi l'ipotesi di un possibile passaggio di responsabilità, che richieda il controllo dei prodotti, agevolandone il ritiro dal mercato in una situazione di crisi alimentare (19).

Del resto, lo scambio diretto di informazioni con l'agricoltore in ordine ai prodotti esposti in vendita va ben al di là dell'automatismo «di comportamenti ritenuti concludenti sulla base di codici collettivi o individuali entrati nella politica di commercio» (20), sì che il consumatore possa disporre di elementi più precisi di calcolabilità delle attese e dei rischi nella scelta dei prodotti e nel giudizio sul prezzo.

Si è già osservata la *realità* degli scambi di massa che avvengono nei centri commerciali, quali «luoghi del silenzio, in cui la *fisicità* degli atti - l'esporre e lo scegliere cose - tiene il posto dell'antico negoziare; luoghi dell'*anonimia*, in cui le parti sono l'una dell'altra ignare, e al centro

si staglia la merce, la pura visibilità del bene: luoghi della suprema *univocità*, in cui i singoli gesti sono inseriti o previsti come in un rigido codice, e nessuno può dubitare o controvertere del loro significato» (21).

Il mercatale appare, diversamente, il luogo in cui le riunioni di venditori e compratori determinano *negoziazioni personalizzate*: l'agricoltore ha un ruolo diretto nel presentare i propri prodotti, documentandone le modalità di coltivazione o di allevamento, le tecniche di conservazione o di trasformazione, l'ambientazione dei luoghi e delle tradizioni, sì che l'offerta acquisti contenuti informativi complessi non riducibili alla mera identità merceologica. Quanto al consumatore, oltre a guadagnare anche una conoscenza tattile del prodotto, può domandare dati identificativi, rimuovere le incognite degli aspetti legati alla sicurezza, farsi direttamente giudice della relativa qualità e della congruità del prezzo: il suo acquisto non è più un semplice comparare e giustapporre, ma una scelta consapevole.

7. - Una modalità complementare di commercializzazione rispetto a quella esaminata sarebbe, in realtà, rappresentata dai *corners* delle strutture della grande distribuzione organizzata, in grado di facilitare il migliore posizionamento strategico nel mercato dei prodotti tipici e tradizionali.

Se non che, l'organizzazione dei sistemi di vendita nei reparti di grandi magazzini, le modalità impersonali dell'atto di acquisto dei prodotti, la prassi di accelerare la rotazione delle scorte e di rafforzare l'assortimento con *stock* di diversa origine non che l'assenza della figura del produttore, non sostituibile con quella del personale di vendita o il rilievo di una pubblicità uniforme in tutti gli esercizi affiliati alla catena di distribuzione, non consentono di promuovere il contesto sociale e fisico di produzione e marcano, sotto questo profilo, una significativa differenza con l'organizzazione mercatale.

D'altra parte, va sottolineata anche l'avversione mostrata alla proposta di predeterminare, su base regionale, una percentuale minima della superficie di vendita delle grandi strutture commerciali con esclusiva destinazione alla vendita di prodotti alimentari di origine territoriale, dalla stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato (22), che ha ravvisato un manifesto contrasto con la disciplina a tutela della concorrenza, con effetti sul ridimensionamento dei margini di manovra possibili su una importante variabile competitiva, perdita di efficienza, gravi ripercussioni sui prezzi finali di vendita, deterioramento dello *standard* qualitativo e impoverimento della gamma dei prodotti.

8. - Infine, dallo schema sommariamente tratteggiato, discende che l'organizzazione del sistema mercatale sia centrato sul ruolo primario delle autorità comunali in rela-

(18) In dottrina, si veda GERMANÒ, *La responsabilità del produttore agricolo e il principio di precauzione*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, 743 non che ID., *Diritto agrario*, Torino, 2006, 366.

(19) Come sottolineano CAPELLI, KLAUS e SILANO, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, 143; «Tale tipo di controllo è divenuto necessario per continuare a garantire la sicurezza dei prodotti dopo i grandi cambiamenti che hanno interessato il mercato alimentare negli ultimi decenni determinando una vera e propria rivoluzione all'interno del sistema di produzione, di distribuzione e di commercializzazione dei prodotti alimentari e anche dei mangimi. Infatti, mentre prima esisteva una stretta relazione tra luogo di produzione e luogo di vendita, creando così un rapporto diretto tra il produttore e il consumatore dello stesso prodotto, oggi tale rapporto si è perduto ed i prodotti alimentari (e i mangimi) possono provenire anche da grandi distanze e dalle zone più diverse prima di arrivare a destinazione per esse-

re consumati ed utilizzati».

(20) Così, SANTINI, voce *Commercio. 1) Disciplina privatistica*, in *Enc. giur.*, vol. VII, Roma, 1988, 5, il quale aggiunge «Oltre all'ipotesi della conclusione del contratto pur automatico, che avviene quando l'utente si avvale dello strumento predisposto dall'impresa, va ricordato specialmente il sistema di vendita c.d. a *self-service* (o *cash-and-carry*, nel caso dell'ingrosso), comunemente praticata nei supermercati e minimercati. In questi casi una dichiarazione di volontà del venditore potrebbe venir ricavata tanto dall'esposizione della merce col relativo prezzo sugli scaffali di vendita, quanto dalla predisposizione di una cassa centrale abilitata a ricevere il pagamento, quando esso sia condizione per il passaggio di proprietà al compratore della cosa da lui detenuta perché prelevata dagli scaffali».

(21) Così IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2004, 50.

(22) Cfr. il parere reso, in sede consultiva, dall'Autorità il 19 ottobre 2005, *Commercio al dettaglio di frutta e verdura. Commercio all'ingrosso e al dettaglio*, in *Boll.*, 2005, n. 40.

zione alle limitate dimensioni geografiche del bacino di utenza.

La riconduzione dei compiti di regolamentazione ai Comuni non si spinge, per altro, all'iniziativa per l'istituzione del mercatale - che deve essere necessariamente assunta dagli imprenditori agricoli - ma riguarda la fase di impianto con la predisposizione delle aree di insediamento e la realizzazione di eventuali infrastrutture oltre al controllo delle attività commerciali in ragione dell'interesse generale all'ordinato svolgimento di esse e della tutela del consumatore sotto il profilo igienico sanitario.

Né sembra necessario rinviare a provvedimenti regionali la definizione di indirizzi di tipo programmatico da far recepire negli strumenti urbanistici riferiti al settore commerciale degli enti locali territoriali di base.

In altri termini, la definizione del ruolo dei Comuni deve risultare connessa all'obiettivo di accrescere il grado di trasparenza esistente nel mercato e di favorire i consumatori con modalità differenziate di distribuzione al dettaglio, né l'indirizzo regionale potrebbe essere vincolante nella programmazione delle esigenze della rete mercatale con eventuali restrizioni allo stimolo concorrenziale delle imprese agricole e alle loro possibilità di azione per valorizzare le condizioni qualitative e di prezzo offerte.

In realtà, già la l. 11 giugno 1971, n. 426, *Disciplina del commercio*, aveva individuato i Comuni quali soggetti primari della programmazione commerciale e i piani comunali di sviluppo ed adeguamento della rete di vendita come strumenti fondamentali di tale programmazione, attribuendo, invece, alle Regioni alcune limitate funzioni di indirizzo e controllo riferite alla connessione tra programmazione commerciale e programmazione urbanistica non che all'insediamento delle maggiori strutture di vendita destina-

te a servire ambiti più ampi della circoscrizione municipale (23). Ad una più moderna regolamentazione del sistema distributivo ha, però, provveduto il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, *Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, l. 15 marzo 1997, n. 59*, prendendo atto che quella disciplina fosse di ostacolo al conseguimento di obiettivi di efficienza produttiva non che di ottimale localizzazione degli esercizi commerciali, tanto da contribuire al mantenimento artificiale di posizioni di vendita monopolistica nel settore (24).

Al di fuori di vincoli di tipo urbanistico e delle disposizioni volte a garantire la tutela delle condizioni igienico-sanitarie la prevista disciplina dei mercatali non potrebbe, per tanto, predeterminare la struttura dell'offerta nel mercato secondo una logica di tipo protezionistico, limitando le possibilità di entrata delle imprese agricole e la diffusione di spazi organizzati a vantaggio dei consumatori, liberi di scegliere una gamma di prodotti direttamente vendibili al di fuori degli esercizi commerciali già esistenti.

In quanto sia organizzato su iniziativa privata, limitandosi il Comune ad approntare il luogo nel quale possono effettuarsi le contrattazioni dei prodotti alimentari per le esigenze di largo consumo della comunità e con la messa a disposizione dei banchi di vendita e di altri servizi, si può tracciare la qualificazione di un *pubblico mercato* e non, invece, quella di un *mercato comunale*, nel presupposto che la relativa istituzione sia assimilabile ad un obiettivo di cui l'ente si faccia carico, al di là della tutela di esigenze generali inerenti a traffico, parcheggi o predisposizione di infrastrutture per l'esercizio delle attività commerciali (25), al fine di promuovere i valori e le conoscenze del territorio e del sistema produttivo locale che più lo caratterizza. □

(23) Osserva PELLEGRINI, *Da riforma a controriforma - La regolamentazione del commercio*, in *Mer. conc. reg.*, 2000, 323, che la legge n. 426 del 1971 costituisce un modello di regolamentazione di tipo strutturale in cui l'entrata di nuove attività doveva essere graduata in funzione degli spazi di mercato che la crescita dei Comuni sarebbe stata in grado di concedere. Sul superamento di tale disciplina si rinvia, inoltre, a PELLEGRINI, *Concorrenza e regolamentazione: la distribuzione commerciale*, in *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. Tesaro e M. D'Alberti, Bologna, 2000, 91.

(24) Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza. Rapporto*, in *Boll.*, 1993, n. 1, 19 e ss. e spec. 23, dove si legge che «L'obiettivo della programmazione commerciale, forse proponibile in una situazione di staticità dei comportamenti di acquisto e delle tecniche di commercializzazione, è difficilmente consono ad un contesto come l'attuale, in cui le esigenze dei consumatori sono differenziate e soggette a rapidi cambiamenti e in cui l'innovazione commerciale offre continue opportunità di adeguamento delle modalità di offerta di servizi di distribuzione, sul piano organizzativo e tecnologico».

In questa direzione si vedano le conclusioni di MAZZARINI, voce *Commercio*, III) *Disciplina pubblicitaria e commercio interno*, in *Enc. giur.*, *Agg.*, 2004, 13, secondo cui «(...) il d.lgs. n. 114/1998, esplicitamente teso a realizzare gli obiettivi e i principi della concorrenza, segna il passaggio da un tipo di regolazione strutturale dell'offerta, basata sulla programmazione commerciale affidata ai Comuni, a una regolazione meno invasiva, basata sulla programmazione di tipo urbanistico affidata alle Regioni, in cui la regolazione del commercio non rileva soltanto per i suoi aspetti economici, ma anche per le forti implicazioni sull'assetto e la dinamica dell'organizzazione territoriale».

(25) Sulla distinzione si veda AMORTH, voce *Mercati comunali, generali e ortofrutticoli*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, 113, il quale sottolinea che «L'interesse generale di approntare e ad ogni modo consentire luoghi idonei per lo smercio di prodotti prevalentemente alimentari con incontro di venditori e di potenziali acquirenti ha sempre trovato larga rispondenza nei comuni grandi e piccoli, portandoli ad assumere l'iniziativa e la conduzione e, in questo ultimo caso, non di rado a completarla con la emanazione di norme regolamentari».

Nomi generici e denominazioni d'origine: il caso della mozzarella di bufala

di LORENZA PAOLONI

1. - Della mozzarella di bufala si è occupata, alla fine dell'anno trascorso, la stampa nazionale che, con toni allarmati, ha denunciato all'opinione pubblica il sequestro da parte dei Carabinieri dei Nas di Napoli, nell'area di produzione della «mozzarella di bufala campana», di nove allevamenti di bufale, ove sono stati trovati 1.500 esemplari dopati e migliaia di confezioni di anabolizzanti (1). L'episodio, ridimensionato dalle successive parziali smentite dell'ISS (Istituto superiore di sanità) e del MIPAAF, oltre a destare evidente preoccupazione tra i consumatori, ha incrinato la credibilità e l'immagine di una delle produzioni tipiche italiane più note anche oltre frontiera mettendo, nel contempo, a nudo la fragilità dei sistemi di controllo approntati dal Consorzio di tutela.

Noi torniamo ad occuparcene per segnalare un caso, meno allarmante del precedente ma dal quale, comunque, affiorano alcune distorsioni presenti nella vigente disciplina normativa delle designazioni protette dei prodotti agricoli e, segnatamente, di quelle che concernono, appunto, la mozzarella di bufala campana.

La breve nota che segue ha preso spunto da una vicenda che ha avuto come protagonista un'azienda molisana produttrice di mozzarelle di bufala alla quale è stata contestata, da un ufficio periferico dell'Ispettorato centrale repressione frodi, l'uso irregolare della denominazione «mozzarella di bufala» riportata nell'etichetta dell'involucro contenente il formaggio posto in commercio.

In particolare, oggetto della contestazione è il contrasto di tale termine con l'art. 1 del decreto del Ministero per le politiche agricole del 21 luglio 1998, avente ad oggetto «Criteri per l'utilizzo dei termini di designazione relativi al prodotto a denominazione di origine protetta "mozzarella di bufala campana"» (2).

Il fatto, di per sé marginale se non fosse per la comminatoria di una sanzione amministrativa - non esigua per un piccolo caseificio - operata dai funzionari ispettivi a seguito della contestazione suddetta, solleva, sotto il profilo giuridi-

co, una serie di interrogativi circa l'uso, a volte strumentale, dell'istituto delle denominazioni di origine protette.

Tale segno di distinzione, oltre a contraddistinguere un determinato prodotto agricolo sul mercato rivelandone la zona di provenienza che ne connota le caratteristiche qualitative, dovrebbe essere destinato a tutelare l'immagine e la reputazione del prodotto stesso, da un lato, e gli interessi dei consumatori, dall'altro (3). Tuttavia esso, sovente, si rivela idoneo a proteggere prioritariamente le sole prerogative dei produttori associati attorno ad un disciplinare di produzione limitando, nel contempo, le aspettative economiche degli altri produttori appartenenti al medesimo comparto che non si riconoscono in quel disciplinare o che non possono accedere, perché troppo oneroso, all'utilizzo di una denominazione di origine protetta.

Con riguardo al caso qui in osservazione occorre premettere che l'uso della denominazione merceologica «mozzarella di bufala» non è, attualmente, oggetto di una regolamentazione *ad hoc* in quanto la materia risulta disciplinata dal suddetto decreto ministeriale del 21 luglio 1998 che fissa, però, come si è appena visto, i criteri per l'utilizzo dei termini di designazione relativi al prodotto a denominazione di origine protetta «mozzarella di bufala campana» (4).

In particolare, nell'art. 1 di detto decreto, la cui presunta violazione è stata contestata all'azienda molisana, viene stabilito che «Nell'etichettatura di formaggi freschi a pasta filata, derivati da solo latte di bufala, che utilizzino per la loro designazione il termine "mozzarella" ed analoghi, ma non recanti la denominazione di origine protetta "mozzarella di bufala campana", non è consentito l'utilizzo della denominazione "mozzarella di bufala" ma è consentito indicare esclusivamente - anche nello stesso campo visivo - la denominazione di vendita "mozzarella" unitamente alla specificazione "di latte di bufala" a condizione che i singoli termini "mozzarella" e "di latte di bufala" vengano riportati in caratteri di uguale dimensione e che tra il termine "mozzarella" e la successiva specificazione "di latte di bufala"

(1) La vicenda è riportata in diversi organi di stampa. Per una sintesi dell'accaduto e delle successive implicazioni si rinvia a www.greenplanet.net. Campania: bufala DOP, danno per quattro milioni di euro, del 23 ottobre 2006.

(2) Il decreto è stato pubblicato in *G.U.* n. 216 del 16 settembre 1998.

(3) Sui requisiti delle DOP vedi, in generale, A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti*

agricoli, Torino, 2002, 121 ss.; più ampiamente A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005, 183 ss.

(4) Occorre ricordare che prima del d.p.c.m. del 10 maggio 1993, concernente il riconoscimento della denominazione di origine «mozzarella di bufala campana», vigeva dal 1979 il riconoscimento della denominazione tipica «mozzarella di bufala».

compaia l'indicazione di un nome di fantasia o del nome, o ragione sociale, o marchio depositato del fabbricante».

La definizione del termine «mozzarella di bufala», pur contraddistinguendo palesemente un prodotto che, sotto il profilo della tutela e delle regole di produzione, si differenzia dalla omologa denominazione oggi protetta da una DOP, si ricava, dunque, per esclusione, da quella più famosa della mozzarella di bufala campana (5). In altri termini, in base a tale prescrizione, tutte le mozzarelle realizzate nel territorio italiano con latte di bufala, che non rientrano tra quelle a denominazione di origine protetta, non possono essere contrassegnate dal solo termine «mozzarella di bufala» ma occorre ottemperare alle disposizioni amministrative sopra descritte.

Tale decreto opera un'evidente penalizzazione dei produttori di mozzarella ottenuta dal latte bufalino i quali, pur realizzando un formaggio altrettanto dignitoso, che potrebbe circolare con la semplice menzione del nome della materia prima da cui è costituito, sono obbligati ad utilizzare una dicitura loro imposta al solo fine di consentire una più forte ed ampia tutela di un prodotto già munito di una DOP.

La regola, contenuta del d.m. 21 luglio 1998, appare evidentemente discriminatoria e lesiva della libertà di concorrenza in un settore del mercato dei prodotti caseari ed in un'area geografica in cui l'utilizzo della denominazione «mozzarella di bufala» è stato da sempre ritenuto tradizionale e caratterizzante il prodotto in oggetto, essendo il latte di bufala l'elemento fondamentale di composizione di questo rinomato formaggio fresco a pasta filata.

Il d.m. sopra citato viene, in sostanza, a limitare le modalità di vendita al pubblico di un prodotto fortemente ancorato alle tradizioni gastronomiche dell'area agricola molisana di talché anche l'immagine stessa della Regione Molise risulta pregiudicata da precise e settoriali scelte di mercato destinate a valorizzare un prodotto tipico (la suddetta mozzarella di bufala campana) ed il territorio di provenienza già, peraltro, oggetto della protezione più elevata sia a livello nazionale che comunitario. Per inciso si sottolinea come la zona geografica compatibile con la denominazione «mozzarella di bufala campana» comprenda, per la Regione molisana, il solo Comune di Venafro (in provincia di Isernia) e l'azienda qui richiamata, presunta responsabile del comportamento irregolare, è ovviamente collocata fuori dell'area protetta dalla DOP.

2. - Un altro profilo, non trascurabile, che il caso pone all'evidenza è quello relativo all'utilizzo di un atto amministrativo (6), in luogo della legge ordinaria, per disporre in una materia che incide su situazioni soggettive private normalmente regolamentate dal codice civile e da norme di

fonte primaria: per quanto si è sopra enunciato è evidente, infatti, che la questione qui affrontata sia inquadrabile nell'ambito della disciplina della concorrenza tra imprese.

È pur vero che le norme dettate, in generale, in materia di etichettatura prevedono che la denominazione di vendita di un prodotto alimentare, in mancanza di disposizioni specifiche stabilite per tale prodotto dalla Comunità europea, è quella prevista dalle *disposizioni legislative, regolamentari o amministrative* dell'ordinamento italiano che disciplinano il prodotto stesso (7).

Tuttavia, anche in ragione delle considerazioni che seguiranno tra breve in ordine all'entrata in vigore della recente normativa comunitaria relativa alle DOP e alle IGP, non si può condividere la singolare scelta operata con il decreto ministeriale in esame per quanto concerne la disciplina della denominazione della «mozzarella di bufala»: si pongono, infatti, limitazioni al libero esercizio dell'attività di impresa attraverso un atto non avente forza di legge e, palesemente, funzionale alle scelte del Consorzio di tutela che, in quanto detentore di una DOP, opera in regime di monopolio ed è, dunque, in grado di dettare regole per sé favorevoli (8).

Il Consorzio, tuttavia, non può arrivare ad imporre a produttori terzi le modalità di presentazione del prodotto omologo a quello tutelato se non c'è, nel comportamento dei «concorrenti», un intento fraudolento o l'intenzione di ingenerare confusione tra i consumatori ma, come nel caso di specie, la mera volontà di indicare la materia prima da cui il prodotto è ottenuto (9).

Oltre ad imporre l'uso di una determinata denominazione del formaggio proveniente dal latte di bufala, l'art. 1 del d.m. 21 luglio 1998 definisce, come si è visto, dettagliatamente le modalità di trascrizione della designazione sulle etichette dei prodotti destinati alla vendita.

Tale previsione non appare tuttavia convincente ed, in ultima analisi, non pienamente conforme agli intenti delle prescrizioni comunitarie dettate in materia che vengono esplicitamente richiamate dall'atto amministrativo in parola.

Infatti, nel reg. CEE n. 1898/87 del Consiglio del 2 luglio 1987, relativo alla protezione della denominazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari all'atto della loro commercializzazione, si richiede all'art. 2, comma 4, che «L'origine del latte e dei prodotti lattiero-caseari da definire secondo la procedura prevista all'art. 30 del regolamento (CEE) n. 804/68 deve essere specificata quando essi non provengono dalla specie bovina».

Tale disposizione è da intendersi, chiaramente, nel senso che nell'etichetta debba essere indicato l'animale da cui il latte, con il quale è stato realizzato il prodotto commercializzato, proviene qualora esso sia diverso dal latte bovino.

(5) La denominazione «mozzarella di bufala campana» è stata riconosciuta con reg. CE n. 1107/96 (GUCCEL 148/96 del 21 giugno 1996). Il riconoscimento nazionale era avvenuto con d.p.c.m. 10 maggio 1993 unitamente al disciplinare di produzione. Precedentemente al reg. CE n. 2081/92, la denominazione di origine era già stata riconosciuta a livello nazionale con il d.p.r. 15 settembre 1988. Successivamente, con d.m. 7 aprile 1998, il MIPAF ha determinato gli elementi di etichettatura per la denominazione registrata, mentre con successivo decreto del 21 luglio 1998 (qui in esame) ha stabilito i criteri per l'utilizzo dei termini di designazione del prodotto. Con ulteriore decreto del 18 settembre 2003 il MIPAF ha accordato la protezione transitoria nazionale alla modifica del disciplinare di produzione, richiesta al Consorzio di tutela in ordine alla disciplina produttiva e all'ampliamento della zona di produzione. Su tale richiesta si è in attesa di riconoscimento da parte della UE.

(6) Sempre in merito all'utilizzo della denominazione «mozzarella di bufala», ma questa volta confrontata con il termine «mozzarella», venne sollevata davanti alla Corte costituzionale una questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, d.p.r. 13 aprile 1987 poiché tale norma, consentendo

ai produttori di formaggio a pasta filata di usare l'indicazione merceologica «mozzarella», avrebbe limitato la tutela apprestata ai produttori del formaggio denominato «mozzarella di bufala» ed avrebbe, quindi, creato un'ingiustificata disparità di trattamento tra i produttori. La Corte, tuttavia, con ordinanza n. 939 dell'8-28 luglio 1988, dichiarò l'inammissibilità della questione perché l'atto impugnato non aveva forza di legge. Analogamente ha deciso emettendo, successivamente, l'ordinanza 6-16 marzo 1989, n. 118.

(7) Così l'art. 4 del d.lgs. n. 109/1992, così come sostituito dall'art. 2, d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 68.

(8) Su questa problematica si rinvia alle osservazioni da noi svolte in L. PAOLONI, *Programmazione della produzione e lesione delle regole antimonopolistiche nei consorzi di tutela dei prodotti agro-alimentari tipici*, in questa Riv., 1998, I, 197 ss. ed in *Il mercato dei prodotti agro-alimentari e la disciplina della concorrenza tra regole dell'impresa e normativa antitrust: il caso dei consorzi di tutela dei prodotti tipici*, in Riv. dir. comm., 1996, 507 ss.

(9) Sul ruolo del Consorzio v. A. FLORA, *La filiera della mozzarella di bufala: un laboratorio dello sviluppo locale*, in Quest. agr., 2002, 81 ss.

La prescrizione non sta a significare, dunque, come per conto si evince sia dall'art. 1 che dalle premesse del decreto in esame e come è, successivamente, richiesto a tutti i produttori di formaggi ottenuti con latte di bufala, che la denominazione di vendita debba risultare composta dal termine «mozzarella» e che la specificazione «latte di bufala» debba esser riportata in chiara evidenza e con gli stessi caratteri *dopo* le indicazioni degli altri segni distintivi previsti nel decreto stesso. È, infatti, sufficiente che la menzione della provenienza del latte sia fatta palese sulla confezione senza che sia reso obbligatorio un modello rigido ed uniforme di etichettatura: anzi, l'utilizzo del semplice termine «mozzarella di bufala» appare, a nostro avviso, molto più incisivo e diretto per il consumatore, rispetto alla formula imposta dal decreto in oggetto che, peraltro, come si è visto, non coglie appieno lo spirito del regolamento comunitario.

La disposizione appare, in buona sostanza, ulteriormente penalizzante per i produttori non aderenti al disciplinare di produzione della mozzarella riconosciuta tipica ai sensi del d.p.c.m. 10 maggio 1993 ma che sono, comunque, in regola con la normativa vigente in materia di etichettatura.

Risulta, infatti, evidente che il termine «mozzarella di bufala», correttamente utilizzato dal caseificio molisano per designare un prodotto ottenuto con latte di bufala, ed impresso sull'etichetta del prodotto commercializzato, non possa indurre in errore il consumatore al momento dell'acquisto e della scelta tra un prodotto DOP ed un prodotto contraddistinto con la sola denominazione generica. Grazie al segno grafico inequivocabile, che caratterizza per legge la mozzarella di bufala campana (la testa di bufala), riportato accanto all'indicazione esplicita del nome in etichetta, così come prescritto dal disciplinare, è facile distinguere il prodotto tutelato da altri prodotti omologhi.

Non sembra, in sostanza, che le due designazioni qui in considerazione («mozzarella di bufala» e «mozzarella di bufala campana») siano in grado di ingenerare confusione tra gli acquirenti al momento dell'acquisto del formaggio. Del resto, il d.m. 21 luglio 1998 ha preso le opportune precauzioni quando all'art. 2 così recita: «Al fine di evitare ogni

forma di evocazione della denominazione di origine protetta con conseguente confusione nel consumatore, sulle confezioni dei prodotti di cui all'art. 1 non può figurare la riproduzione o imitazione del contrassegno specifico recante la testa di bufala di cui all'allegato A del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 1993 e al decreto ministeriale 7 aprile 1998, in quanto parte integrante della denominazione di origine protetta «mozzarella di bufala campana»».

L'uso dell'indicazione «mozzarella di bufala» è da ritenersi, infatti, una consuetudine inveterata nell'area di produzione del prodotto caseario in esame tanto da potersi reputare una denominazione più che nota nel pubblico dei consumatori e, dunque, come nel caso risalente della «pasta» di grano duro (10), da considerarsi ormai generica (11).

Al riguardo non si può non fare menzione del recente reg. CE n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 (12), relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, che all'art. 13, par. 1, stabilisce precipuamente «Se una denominazione registrata contiene il nome di un prodotto agricolo o alimentare che è considerato generico, l'uso di questo nome generico sui corrispondenti prodotti agricoli o alimentari non è considerato contrario al primo comma, lett. a) o b)», ovvero detto uso non è considerato una violazione delle regole di tutela del prodotto la cui denominazione merceologica è stata registrata e tutelata come DOP.

Il regolamento in parola pone, in sostanza, il problema della legittimità del d.m. 21 luglio 1998 che, come si diceva, pur risultando conforme al dettato legislativo in materia di etichettatura (d.lgs. n. 109/92), oggi potrebbe non trovare una corrispondenza nella novellata disciplina delle indicazioni geografiche di provenienza e delle denominazioni di origine protette, disciplina che consente la circolazione contestuale, nel mercato comunitario, sia di un prodotto contraddistinto dalla DOP sia di un prodotto, realizzato con la stessa materia di base, distinto con la sola denominazione generica che gli appartiene senza l'imposizione di obblighi di designazione specifica a carico dei singoli produttori. □

(10) L'argomento è stato da noi già trattato in L. PAOLONI, *Quali strumenti per la tutela della reputazione della pasta italiana?*, in *Dir. agr.*, 1994, in part. 70 ss.

(11) Un'altra vicenda emblematica è quella del «feta», nome di un formaggio greco considerato dapprima generico e dunque non idoneo alla registrazione della denominazione come DOP (v. sent. Corte di giustizia 16 marzo 1999, in causa n. C-299/96, *Danimarca c. Commissione e Grecia*, in questa Riv., 2006, 162, con nota di S. MASINI, *Territorio di origine, nomen e mercato: il caso Feta ancora alla ribalta*) ma successivamente riscritto nel registro delle DOP con il reg. n. 1829/2002 del 14 ottobre 2002. Sul tema si

rinvia a A. DI LAURO, *op. cit.*, 212 ss.

(12) Il regolamento è pubblicato in *GUUE* L 93/12 del 31 marzo 2006. A completamento della disciplina della materia *de qua*, da ultimo è stato emanato il reg. n. 1898/2006 della Commissione del 14 dicembre 2006, recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE*, L 369/1 del 23 dicembre 2006. Un primo commento è in L. COSTATO, *DOP, IGP e STG nei regolamenti del 2006, adottati anche in relazione ai negoziati WTO*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, 351.

L'inquinamento da rumore nel sistema giuridico italiano

di AMEDEO POSTIGLIONE

1. Il quadro internazionale. - 2. Il quadro europeo. - 3. Il quadro nazionale. - 4. Osservazioni sulla legge-quadro. - 5. La tutela civilistica. - 6. La tutela penale. - 7. La tutela amministrativa.

1. - La normativa internazionale non contiene una specifica disciplina della materia dell'inquinamento da rumore.

Questo problema è giudicato meno importante di altri (inquinamento delle acque, dell'atmosfera, da rifiuti, biodiversità, clima, desertificazione).

In pratica, l'inquinamento acustico è considerato tuttora un problema nazionale, se non addirittura locale, e non di interesse della Comunità internazionale come tale.

Tuttavia si applicano anche all'inquinamento acustico:

a) i principi elaborati nelle Conferenze ONU di Stoccolma (1972), Rio de Janeiro (1992) e Johannesburg (2002) sullo sviluppo sostenibile;

b) la Convenzione sulla valutazione di impatto ambientale (VIA) in un contesto transfrontaliero, sottoscritta a Espoo il 25 febbraio 1991, resa esecutiva in Italia con l. 3 novembre 1994, n. 640: questa Convenzione chiarisce che l'impatto comprende «ogni effetto ambientale» non esclusivamente mondiale, sulle varie componenti (uomo, flora, fauna, ecc.), derivanti da alcune grandi tipologie di opere (Appendice I, tra cui grandi centrali termiche e nucleari, grandi infrastrutture aeroportuali, ferroviarie e stradali);

c) la Convenzione sull'accesso alle informazioni ambientali, sottoscritta ad Aarhus, Danimarca, il 23 giugno 1998: questa Convenzione eleva l'interesse all'informazione del corpo sociale in materia di ambiente alla dignità di «diritto di ogni persona» suscettibile di difesa anche in sede giurisdizionale e comprende nel concetto di «informazione ambientale» tutti i settori dell'ambiente (uomo compreso) ed i fattori di alterazione di esso (compreso anche il rumore);

d) le norme fissate dall'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale in materia di limiti di emissione sonore di aeromobili subsonici e dalla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale (parte II, capitolo II, volume I, allegato 16, II edizione, 1988);

e) altre norme per le quali l'inquinamento acustico acquista rilievo (Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971 relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come *habitat* di uccelli acquatici, luoghi di sosta e nidificazione, vedi d.p.r. 13 marzo 1976, n. 448; Convenzione di Rio de Janeiro sulla diversità biologica del giugno 1992, art. 14 sulla valutazione dell'impatto ambientale e minimizzazione degli effetti negativi; Convenzione delle Alpi del 7 novembre 1991, con particolare riferimento al Protocollo 5 Turismo e Protocollo 8 Trasporti; ecc.).

2. - Il Sesto Programma comunitario di azione o in materia di ambiente (decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, *G.U.U.E.* novembre 2002, n. 86, II serie speciale) riconosce finalmente tra gli obiettivi e aree di azione prioritarie per l'ambiente, la salute e la qualità della vita, quello di una protezione specifica dall'inquinamento acustico (art. 7).

L'obiettivo è quello di «ridurre sensibilmente il numero delle persone costantemente soggette a livelli di inquinamento acustico di lunga durata», preparando la prossima fase dei lavori per la direttiva sul rumore.

È da ritenere che questa direttiva non settoriale debba intervenire al più presto, tenuto conto dei ritardi accumulati dalla Comunità e dell'arco temporale decennale del Programma e soprattutto dei rischi per milioni di persone esposte: secondo la deliberazione CIPE n. 57 del 2 agosto 2002; «Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia» (*G.U.* n. 205 del 30 ottobre 2002, pag. 47) «Nel 1984 la popolazione dei Paesi OCSE esposta a livelli inaccettabili di rumore era di 130 milioni di persone». Ci sono elementi certi per ritenere che il numero (già di per sé rilevante) sia molto aumentato in questi ultimi, venti anni ove si consideri la densità della popolazione, l'incremento del triplo dei veicoli circolanti e la duplicazione del traffico aereo e soprattutto la mancanza di una politica effettiva e prioritaria di prevenzione e recupero nel settore (molto onerosa sotto il profilo economico e tecnologico).

In attesa della nuova disciplina organica sono indicate le seguenti azioni prioritarie (per la Comunità e per i Paesi membri):

a) inquinamento acustico:

- completamento e potenziamento delle misure, incluse le appropriate procedure di omologazione, concernenti l'inquinamento acustico proveniente da prodotti e servizi, in particolare dai veicoli a motore, ivi comprese misure per ridurre il rumore proveniente dall'interazione tra pneumatici e rivestimento stradale che non compromettano la sicurezza stradale, dai veicoli ferroviari, dagli aeromobili e dai macchinari fissi;

- elaborazione ed applicazione di strumenti diretti a ridurre il rumore del traffico, ove opportuno, per esempio attraverso una diminuzione della domanda di trasporti, il passaggio a mezzi di trasporto meno rumorosi e la promozione di misure tecniche e di una pianificazione sostenibile dei trasporti;

b) ambiente urbano:

- strategia tematica che promuova un approccio orizzontale integrato in tutte le politiche comunitarie e migliori la qualità dell'ambiente urbano, tenendo conto dei progressi compiuti nell'attuazione dell'attuale quadro di cooperazione, che comprenda:

- 1) la promozione dell'Agenda 21 a livello locale;
- 2) la riduzione del nesso fra crescita economica e domanda di trasporto di passeggeri;
- 3) l'esigenza di un maggiore ricorso a trasporti pubblici, ferrovie, vie navigabili interne, spostamenti a piedi e in bicicletta;
- 4) l'esigenza di affrontare il crescente volume del traffico e di dissociare in modo significativo la crescita del settore del trasporto dalla crescita del PIL;
- 5) la necessità di promuovere, nei trasporti pubblici, l'uso dei veicoli a bassissimo livello di emissioni;
- 6) l'analisi di indicatori ambientali urbani.

Volgendo lo sguardo al passato – pur con i limiti di un approccio inadeguato e settoriale – si deve riconoscere che l'Unione europea non ha trascurato il problema rumore negli ultimi 20 anni.

Gli interventi principali riguardano:

a) i limiti massimi ammissibili di livello sonoro dei veicoli a motore e metodi per la misurazione di tale livello (direttive nn. 70/157 del 6 febbraio 1970; 70/388 del 27 luglio 1970; 73/350 del 7 novembre 1973; 74/151 del 4 marzo 1974; 77/212 dell'8 marzo 1977; 77/311 del 29 marzo 1977; 78/315 e 78/1015 del 23 novembre 1978; 81/334 del 13 aprile 1981; 84/372 del 3 luglio 1984; 84/424 e 87/56 del 18 dicembre 1986);

b) i limiti alle emissioni sonore degli aeromobili subsonici (direttive nn. 80/51 del 20 dicembre 1979, modificata dalla dir. n. 83/206 del 21 aprile 1983, n. 89/629 del 4 dicembre 1989 e 92/14 del 2 marzo 1992);

c) i limiti delle emissioni delle macchine e dei materiali dei cantieri (direttiva n. 79/113 del 19 dicembre 1978; direttiva n. 85/405 del 7 dicembre 1981);

d) il livello di potenza acustica ammesso per una serie di macchine o attrezzature, quali – ad esempio – motocompressori, martelli demolitori, tosaerba, apparecchi domestici, escavatori, apripista, ecc. (direttive nn. 84/533-534-535-536-537-538 del 17 settembre 1984; 85/406-407-408-409 dell'11 luglio 1985; 86/594 del 1° dicembre 1986; 86/662 del 22 dicembre 1986; 87/405 del 10 giugno 1987; 88/180-181 del 22 marzo 1988; 89/514 del 2 agosto 1989; 95/27 del 29 giugno 1995);

e) i rischi derivanti dall'esposizione al rumore o ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro (direttive nn. 80/1107 del 27 novembre 1980; 86/188 del 12 maggio 1986; 91/383 del 25 giugno 1991).

Sono strumenti forti (per il carattere preventivo e generale) da considerare fondamentali anche per l'inquinamento acustico:

- la normativa sulla VIA (valutazione impatto ambientale): direttiva n. 85/337/CEE del 25 giugno 1985 e direttiva n.

97/11/CEE del 3 marzo 1997, relative ad un numero rilevante di Progetti (anche a rilevante impatto acustico);

- la normativa della VAS (valutazione ambientale strategica) concernente la valutazione degli effetti (compreso il rumore) di Piani e Programmi: direttiva n. 2001/42/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 che avverte l'importanza di una considerazione adeguata e specifica del rumore nei Piani e Programmi (nazionali, regionali e locali, data la natura strutturale e oggettiva di questa terribile causa di inquinamento);

- la normativa sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento: direttiva n. 96/61/CEE del Consiglio del 24 settembre 1996 (con conseguente autorizzazione unitaria);

- nuove normative e prassi di politica ambientale integrata dell'Unione [utilizzo di strumenti economici e fiscali; diffusione del sistema volontario di ecogestione e audit (EMAS); aiuto specifico a piccole e medie imprese; riforma dei sussidi comunitari in funzione di protezione ambientale; incentivazione dell'innovazione dei prodotti (programmi LIFE)];

- linee guida per inserire i costi ambientali nelle Relazioni finanziarie annuali delle imprese; incentivi fiscali e disincentivi; accordi di programma; ecc.

3. - a) L'inquinamento acustico ha una disciplina specifica a tutela dei lavoratori nei luoghi di lavoro in forza del d.lgs. 15 agosto 1991, n. 277 (capo IV, artt. 38-49).

Si tratta di una disciplina molto precisa ed efficace sotto vari profili:

- perché ha come finalità una protezione contro il rischio rumore non solo per l'udito, ma per la salute e la sicurezza;

- perché tiene conto della esposizione al rumore (quotidiana e settimanale);

- perché obbliga il datore di lavoro ad una valutazione specifica del rischio rumore, tenendo conto di tutti i fattori coinvolti ed a redigere un apposito rapporto;

- perché obbliga il datore di lavoro ad una serie di iniziative preventive, adottando misure tecniche, organizzative e procedurali, concretamente attuabili, e la riduzione al minimo del rischio rumore;

- perché obbliga il datore di lavoro ad informare il lavoratore ed a fornire una adeguata formazione;

- perché obbliga il datore di lavoro al controllo sanitario sistematico;

- perché responsabilizza anche i produttori e venditori di apparecchiature, macchine ed impianti;

- perché obbliga il datore di lavoro a non superare i limiti di esposizione (80, 85, 90 dBA a seconda dei casi), salvo il dovere di adottare misure concrete per ottenere valori inferiori;

- perché prevede sanzioni penali a carico dei datori di lavoro, preposti e produttori e commercianti e degli stessi lavoratori (1).

(1) I casi massimati sulla banca dati «penale» del CED – Corte di cassazione, sono 30. Nella realtà essi sono stati molti di più, perché le sentenze massimate sono circa una su dieci.

Si segnalano alcune decisioni più significative in materia di rumore: Cass. Sez. III 1° dicembre 1999, n. 13719, Cacchiarelli, rv. 214.820, sulla omessa valutazione del rischio rumore e la natura permanente del reato; Cass. Sez. III 31 marzo 1999, n. 4134, Fogliotti, rv. 213.549, sul dovere di riduzione al minimo del rischio rumore, inteso come immediatamente operativo e sanzionato penalmente; Cass. Sez. III 3 marzo 1998, n. 2703, Gussago, in *Riv. pen.*, 1998, 336, sul dovere di adozione in misure congiunte tecniche organizzative e procedurali al fine di ridurre al minimo il rischio rumore, sanzionato penalmente; Cass. Sez. III 20 maggio 1997, n. 4751, Vanelli, rv. 208.052 in tema di macchine tagliablocchi che incidono il marmo ad alta rumorosità; Cass. Sez. III 13 aprile 1996, n. 3596, Segala, in *Riv. pen.*, 1996, 858, sul dovere di redazione del rapporto in tema di prevenzione del rumore; Cass. Sez. III 6 dicembre 1995, n. 11920, Del Vecchio, rv. 204.100 sulla omessa visita medica ed omessa valutazione del rischio rumore; Cass. Sez. III 17 novembre 1995, n. 11250,

Rolle, rv. 203.935, sulla omessa programmazione nel tempo della rilevazione del rumore; Cass. Sez. III 22 novembre 1995, n. 11333, Mini, in questa Riv., 1995, 640, che riguarda la responsabilità penale di produttori di macchine ed attrezzature rumorose, ritenuta ex art. 46, d.lgs. 277/91; Cass. Sez. III 22 novembre 1995, n. 11314, Barbon, in questa Riv. (M), 1997, 474, sul dovere di riduzione al minimo dei rischi da rumore e sulla insufficienza dei mezzi di protezione individuali; Cass. Sez. III 25 luglio 1995, n. 8320, Dalla Valle, rv. 202.709, sulla insussistenza di un contrasto tra art. 41, d.lgs. 277/91 e direttiva CEE n. 86/188, che prescrive «misure ragionevolmente particolari» da parte del datore di lavoro; Cass. Sez. III 15 luglio 1994, n. 8094, Galvagno, rv. 199.822, sulla applicabilità del d.lgs. 277/91 anche alle aziende a conduzione familiare. Cass. Sez. III 11 aprile 1992, n. 4488, Quaini, in *Cass. pen.*, 1993, 410, ed in varie altre riviste giuridiche perché prende in esame per prima il d.lgs. 277/91, il rapporto con l'art. 24, d.p.r. 303/56, la natura dei valori limiti, l'obbligo di riduzione al minimo del rumore e la relativa sanzione penale [art. 40 e 50, lett. a), d.lgs. 277/41], la natura integrata della misure da adottare per prevenire il rischio rumore.

Questa disciplina specifica risente in parte dell'influenza comunitaria (direttive nn. 80/1107/CEE; 82/605/CEE; 83/477/CEE; 86/188/CEE; 88/642/CEE, attinenti a rischi, chimici, fisici e biologici nei luoghi di lavoro) ed in parte della tradizione italiana nella materia della sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro (d.p.r. n. 547/55 e n. 303/56). Si segnala inoltre il d.lgs. 19 settembre 1994, n. 629 che ha dato attuazione ad altre direttive comunitarie più recenti (nn. 89/391; 89/654, 655, 656; 90/269, 270; 90/394, 90/679) sempre nella materia della tutela dei lavoratori (pubblici o privati).

b) L'inquinamento acustico ha una disciplina generale introdotta dalla legge-quadro 26 ottobre 1995, n. 447 per gli ambienti esterni e gli ambienti abitativi.

Questa normativa:

- fissa i principi generali;
- definisce il concetto di «inquinamento acustico»;
- introduce i concetti di «valori limite di emissione», «valori di immissione», «valori di attenzione», «valori di qualità»;
- definisce le competenze, chiamando tutte le istituzioni territoriali a collaborare (Stato, Regioni, Province e Comuni);
- prevede una speciale considerazione preventiva dell'impatto acustico per alcune opere, ferme le norme sulla VIA;
- consente l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti;
- non prevede sanzioni penali, ma solo amministrative;
- attribuisce al Governo il compito di emanare norme regolamentari specifiche per alcuni settori, com'è avvenuto per gli impianti a ciclo produttivo continuo (d.m. 11 dicembre 1996); per le zone aeroportuali (d.m. 31 ottobre 1997); per gli edifici (d.m. 5 dicembre 1997); per gli aeromobili civili (d.p.r. 11 dicembre 1997, n. 496); per le ferrovie (d.p.r. 18 novembre 1998, n. 459); per gli aeroporti (d.m. 3 dicembre 1999); per i luoghi di intrattenimento danzante (d.p.c.m. 18 settembre 1997 e d.p.c.m. 16 aprile 1999, n. 215); per i servizi pubblici di trasporto (d.m. 29 novembre 2000);
- riserva al Governo la materia tecnica in tema di rilevamento e misurazione del rumore;
- introduce la figura del tecnico competente (art. 2, commi 6, 7, 8, 9) (2).

4. - Con la legge costituzionale n. 3/2001 anche l'ecosistema ed i beni culturali sono parificati all'«ambiente», sicché il concetto di inquinamento acustico va riferito al rischio e, dunque, ad un pericolo concreto (sia per l'uomo, sia per la natura ed i beni culturali), superandosi la differenziazione contenuta nell'art. 2 della legge (che fa riferimento al danno, cioè al deterioramento degli ecosistemi e monumenti).

L'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti nel caso di servizi pubblici essenziali è riservata al Presidente del

Consiglio dei ministri: secondo il nostro parere questa scelta è ragionevole perché evita la paralisi dei servizi stessi, ma non esclude il dovere di misure di mitigazione – ove possibili – su iniziativa del Governo e degli enti locali.

Come è noto con la legge 443 del 21 dicembre 2001 (cosiddetta legge-obiettivo) vengono individuate opere strategiche in ogni Regione italiana, da realizzare in tempi e costi definiti a secondo una procedura concentrata nel CIPE (allargato alla Regione competente).

Per i profili ambientali rimane l'obbligatorietà della procedura della VIA (che comprende anche l'impatto acustico), con competenza del Ministero dell'ambiente e ruolo di partecipazione degli enti territoriali interessati nella conferenza dei servizi (che deve chiudersi entro sei mesi e con voto di maggioranza).

L'auspicio è che l'inquinamento da rumore (per opere nuove strutturali) sia adeguatamente considerato e che siano impiegate le migliori tecnologie (anche se con costi maggiori): i benefici in termini di qualità della vita saranno valutabili nel medio e lungo periodo, considerata la rete imponente delle opere previste.

Il sistema sanzionatorio appare debole, per carenza della effettività economica delle sanzioni amministrative previste e per la esclusione generalizzata di sanzioni penali (almeno nei casi più gravi di superamento dei limiti legali).

Il peso a carico dei Comuni è enorme, sia per la classificazione del territorio sia per il coordinamento degli strumenti urbanistici già adottati, sia, infine, per gli oneri economici dei piani di risanamento: in termini pratici occorrerà definire il ruolo economico dei cittadini, dei soggetti privati, dello Stato e delle Regioni, individuando le priorità.

La legge fornisce lo strumento di misure cautelari a carattere di urgenza (che non comportano costi), la cui emanazione per tipologia può alleviare la situazione esistente.

Lo sforzo maggiore – a nostro parere – dovrà essere orientato alla prevenzione, soprattutto con una diversa filosofia degli spazi disponibili, evitando l'occupazione omogenea a macchia d'olio ed impostando una politica della mobilità rispettosa della salute dei cittadini (anche per il male diffuso del rumore).

5. - Nel codice civile del 1942 una norma (art. 844) prevede il rumore, con il principio della normale tollerabilità delle immissioni nei rapporti di vicinato e della considerazione sussidiaria della condizione dei luoghi (ossia della loro destinazione).

Trattasi di una norma flessibile, che cerca di contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà, nel senso di non poter impedire (salvo indennizzo) le immissioni tollerabili da rumore.

Proprio per questa flessibilità la norma è stata interpretata dalla giurisprudenza e dalla dottrina (almeno quella prevalente) come parte di un contesto di altre norme del

(2) Sulla legge-quadro 447/95, che come è noto non contiene sanzioni penali, la giurisprudenza è di tipo amministrativo. Il T.A.R. Toscana 14 febbraio 2000, n. 168, il Quadrifoglio c. Comune di Ponsacco, si è pronunciato sulla validità dei limiti fissati dal d.p.c.m. 1° marzo 1991 fino alla emanazione dei nuovi limiti *ex lege* 447/95.

Il T.A.R. Toscana 19 febbraio 1999, n. 204, Soc. Autostrade, ha ritenuto la legittimità di una ordinanza del sindaco che imponeva barriere fonoassorbenti alla società concessionaria, onde assicurare il rispetto dei limiti di legge (d.p.c.m. 1° marzo 1991, art. 6 e poi d.p.c.m. 14 novembre 1997, emanato in forza della legge-quadro 447/95), in attesa che i Comuni provvedano alla zonizzazione del territorio.

Il T.A.R. Veneto 4 maggio 1999, n. 535, Società contro Pres. Cons. ministri, si è occupato del divieto di volo notturno degli aeromobili civili e del

relativo regolamento (d.p.r. 11 dicembre 1997, n. 496), divieto che non avrebbe una base legale certa nella legge-quadro (opinione controversa).

Il T.A.R. Friuli Venezia-Giulia 25 agosto 1998, n. 1008, Ferrovie dello Stato c. Comune di San Giovanni al Natisone, ha stabilito che per il rumore degli scali ferroviari la competenza non è degli enti locali, ma dello Stato (trattasi di orientamento che non esclude un dovere di collaborazione ed integrazione nel rispetto delle competenze).

Si ricorda che il Comune di Nichelino aveva adottato una ordinanza (la n. 91 del 25 marzo 1996) contro la Soc. Autostrade Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A., imponendo opere di mitigazione.

La Società predetta ha proposto ricorso al T.A.R. Piemonte deducendo la incompetenza del Comune, trattandosi di «servizi pubblici essenziali» *ex art. 3 e 9, legge 447/95*.

codice civile (art. 2043, ed anche artt. 2050, 2087, 1170, 1172 c.c.) con il principio costituzionale precettivo della tutela della salute umana (art. 32 Cost.).

Di conseguenza, la norma dell'art. 844 c.c. (nonostante la sua filosofia originaria ed i limiti tecnici strutturali) è stata utilizzata anche per tutelare la salute delle persone in via preventiva, imponendo un criterio – sia pure non assoluto – di sostenibilità.

L'idea del contemperamento delle esigenze economiche con le esigenze più generali delle persone in materia di rumore trova un altro strumento civilistico nell'art. 18 della legge 349/86 sul danno ambientale: il danno (o il periodo concreto e attuale di danno da rumore) può essere fatto valere nel giudizio civile dai soggetti pubblici (Stato, Regione, Province, Comuni, Enti parco, Consorzi) da organismi sociali e da singole persone (a certe condizioni) anche in via preventiva onde neutralizzare o mitigare le attività incompatibili con la salute umana.

L'ordinamento, avendo fissato dei limiti di accettabilità e dei criteri tecnici per valutare il rumore, consente al giudice civile – nei vari casi – di muoversi con sufficiente certezza nel definire i limiti del lecito rispetto alla sfera dell'illecito civile.

Poiché la zonizzazione a livello comunale si accompagna a limiti massimi di esposizione a rumore (in base al d.p.c.m. 1° marzo 1991 ed al successivo d.p.c.m. 14 novembre 1997), il giudice civile terrà conto di questi elementi nuovi (spaziali e di contenuto) per i casi concreti, insieme con l'applicazione delle norme tecniche introdotte dai vari regolamenti di attuazione della legge-quadro 447/95. Il problema più delicato riguarda il recupero e la bonifica delle situazioni esistenti, sicché le deroghe introdotte ai limiti generali devono poter avere carattere limitato nel tempo ed essere compatibili con il quadro generale (settore dei trasporti, settore degli edifici, settore dei servizi, settore dello svago, ecc. (3)).

6. - Viene in considerazione l'art. 659 c.p. che punisce il disturbo alla occupazione e riposo delle persone e nel secondo comma, le attività rumorose (professioni e mestie-

ri) esercitate «contro le disposizioni della legge o le prescrizioni dell'autorità».

Questa norma è stata applicata molte volte dalla giurisprudenza: i casi risultanti dalla banca-dati del CED - Corte di cassazione ammontano a n. 219 massime (4).

Un'altra norma applicabile (fatta salvo dalla legge-quadro 447/95) è l'art. 650 c.p., applicabile per tutti i casi di inosservanza dei provvedimenti adottati dall'Autorità in materia di rumore.

Questa norma si adatta alla materia rumore, che interessa le ragioni di giustizia, di sicurezza e di igiene (interpretati in senso ampio).

Anche in questo caso la giurisprudenza è significativa (n. 418 decisioni nella banca-dati del CED - Corte di cassazione).

Si è già detto della esigenza di sanzioni penali nella normativa antirumore nei luoghi di lavoro (d.lgs. 277/91), che la giurisprudenza non ha esitato ad attuare con sufficiente rigore.

7. - La P.A. ha delle possibilità molto importanti in materia di prevenzione e riparazione del pericolo e del danno da rumore.

La consapevolezza di questo ruolo cresce negli enti locali (Comuni e Province) e nelle Regioni.

Una prima misura riguarda la professionalità nell'ambito degli uffici (la figura del tecnico competente).

Una seconda misura riguarda la strategia delle misure di salvaguardia urgenti di competenza del sindaco, attuabili senza spese e con la possibile collaborazione del giudice penale in caso di inadempimento (art. 650 c.p.).

Una terza misura attiene agli strumenti di programmazione e pianificazione.

Una quarta misura attiene agli strumenti economici e fiscali da utilizzare: senza risorse adeguate non può essere neppure iniziato un vero recupero.

Infine, appare urgente abbassare almeno di 5 decibel i limiti massimi di esposizione notturni, come suggerito dall'OCSE ed introdurre un parziale sistema sanzionatorio per i casi di più gravi violazioni. □

(3) Sui profili civilistici la Corte di cassazione civile (Sez. II) ha enunciato alcuni principi:

– la persistenza della norma sui rapporti di vicinato (e le relative immissioni anche sonore) ex art. 844 c.c., nonostante le sopravvenute leggi speciali e regolamenti di natura pubblicistica: i criteri del codice civile sono diversi e sono affidati al prudente giudizio del caso concreto (Cass. 29 aprile 2002, n. 6223, Pici, rv. 554.039);

– la natura convenzionale e vincolante del regolamento di condominio (anche per i relativi rumori) nei confronti dei successivi acquirenti (Cass. 25 ottobre 2001, n. 13164, Cond. Corso Vittorio Emanuele Napoli, rv. 549.831);

– la utilizzabilità dei parametri di cui al d.p.c.m. 1° marzo 1991 quale limite minimo applicabile nei rapporti di vicinato (Cass. 18 aprile 2001, n. 45697, Lazzaro, rv. 546.023): nella stessa sentenza si ritiene giusto far riferimento alla destinazione della zona;

– la possibilità che le norme condominiali convenzionali adottino criteri più rigorosi di quelli dei rapporti di vicinato ex art. 844 c.c. (Cass. 4 aprile 2001, n. 4963, Cond. Via del Moro 38, Roma, rv. 545.524 e molte conformi);

– esperibilità dell'azione diretta a far valere il divieto di immissioni eccedenti la normale tollerabilità ex art. 844 c.c. anche contro il locatario (e non solo verso il proprietario: Cass. 1° dicembre 2000, n. 15392, Verdozfer, rv. 542.378 e Cass. 22 dicembre 1995, n. 13069, in *Foro it.*, 1996, 533);

– esperibilità della stessa azione sia da parte del proprietario sia da parte del titolare di altri diritti reali e personali (ad es. il conduttore) o del possessore (Cass. 22 dicembre 2005, n. 13069, cit.);

– natura di azione negatoria reale a tutela della proprietà di quella esperita ex art. 844 c.c., ma possibilità di proporre distinte azioni ex art. 2043 c.c. a tutela della salute ed ex art. 2058 c.c. (Cass. 23 marzo 1996, n. 2598, Motro, rv. 496.547; Cass. 20 marzo 1995, n. 3223, Natale, rv. 491.269; Cass. Sez. Un. 29 luglio 1995, n. 8300, Giordano, rv. 493.475);

– competenza del giudice ordinario nel caso di domanda diretta alla realizzazione di opere di insonorizzazione dei muri di una officina, benché autorizzata (Cass. 15 ottobre 1998, n. 10186, Arcangeli, rv. 519.723);

– esclusione della liceità delle emissioni sonore nelle aree industriali e

possibilità di esperire sia l'azione ex art. 844 c.c. (per l'equo indennizzo se il rumore è sotto la soglia di normale tollerabilità), sia l'azione ex art. 2043 c.c. per il risarcimento dei danni ed eventuale inibitoria, se i limiti di normale tollerabilità sono superati (Cass. 29 novembre 1999, n. 13334, Cementir Cementerie Tirreno S.p.A., rv. 531.655).

(4) Sul reato di cui all'art. 659 c.p., la giurisprudenza è vastissima. Può essere consultata la banca-dati «penale» del CED Corte di cassazione. Si segnala la giurisprudenza citata, da pagina 484 a pag. 528, nel Volume: «*Repertorio breve di giurisprudenza in materia di ambiente*», di A. Postiglione, 1997. Per citare, solo a titolo esemplificativo, alcuni casi, vi sono state decisioni sul rumore relativo a molte situazioni: bar, pasticcerie, trattori, circolazione di veicoli, orchestre, strumenti sonori, frigoriferi, motociclette, officine meccaniche, servizi condominiali, stazioni di lavaggio di autovetture, attività artigiane nei piani terra degli edifici abitativi, uso del pianoforte, intrattenimenti estivi, compressore, uso eccessivo del clacson, rumori stradali, disturbi vari negli appartenenti condominiali per le abitudini di vita, ventilatori, carrozzerie, voli supersonici, altoparlanti, cortei di vetture, campane, parco divertimenti, gruppi elettrogeni di caldaie elettriche, merlo indiano e relativi strepiti, ecc. Le questioni più dibattute in giurisprudenza riguardano:

– l'autonomia delle due ipotesi previste dalla norma (1° e 2° comma) (Cass. Sez. I 10 febbraio 1995, n. 1370, Magoni ed altri, rv. 200.652);

– la natura di reato di pericolo e non di danno;

– la esclusione della necessità del disturbo di un numero indeterminato di persone (Cass. Sez. I 29 ottobre 1993, n. 9854, Brusoni, rv. 195.335 e Cass. Sez. I 16 novembre 1993, n. 2486, Lecca, rv. 196.915);

– la presunzione del pericolo nel caso di esercizio di mestieri rumorosi oltre i limiti legali (Cass. Sez. I 11 settembre 1998, n. 9728, Basile, rv. 211.322);

– la non depenalizzazione dell'art. 659, comma 2 a seguito del d.lgs. 447/91 (Cass. Sez. I 19 maggio 1998, n. 2316, Garozzo, rv. 210.549): sul punto vi era contrasto di giurisprudenza precedente.

Sul divieto di sorvolo di elicotteri rumorosi per i turisti vedasi la sentenza Cass. Sez. III 27 luglio 1995, n. 8561, Carlino, rv. 202.711 applicativa anche della legge sulle aree protette n. 394/91.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 5-5-2006, n. 183 - Marini, pres; Finocchiaro, est. - Regione Toscana (avv. Lorenzoni) c. Pres. Cons. ministri (Avv. gen. Stato).

Ambiente - Reati e pene - Irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro, ed estinzione dei reati paesaggistici, per il passato - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della potestà regionale in materia di governo del territorio e del potere sanzionatorio regionale in materia edilizia - Non fondatezza delle questioni - Sussistenza della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale e chiamata in sussidiarietà dello Stato nelle funzioni amministrative. [Cost., artt. 117 e 118; l. 15 dicembre 2004, n. 308, art. 1, comma 36, lett. c) e comma 37]

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, lett. c), e comma 37, della legge n. 308 del 2004 - statuenti l'irrilevanza penale per il futuro, di determinati abusi in zona paesaggistica e l'estinzione, per il passato, dei reati paesaggistici - sollevate con riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione. Il potere di incidere sulla sanzionabilità dei reati spetta infatti solamente al legislatore statale. Pertanto pur nella generica riconducibilità ad altra materia della norma la cui violazione è sanzionata, agli effetti della determinazione delle competenze legislative, va riconosciuta la prevalenza del trattamento penale degli abusi. L'opportunità di garantire l'uniformità di metodi di valutazione della sussistenza delle condizioni oggettive di irrilevanza penale degli interventi in assenza o in difformità dell'autorizzazione paesaggistica, giustifica la «chiamata in sussidiarietà» dello Stato nelle funzioni amministrative. Resta fermo il principio dell'autonomia delle sanzioni amministrative rispetto a quelle penali (1).

(Omissis)

DIRITTO. - 1. Il giudizio di costituzionalità riguarda due norme della l. 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., statuenti l'irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro [art. 1, comma 36, lettera c)], e l'estinzione dei reati paesaggistici, per il passato (art. 1, comma 37). Per il futuro, l'art. 1, comma 36, lett. c), della legge n. 308 del 2004, introducendo i commi 1-ter e 1-quater nell'art. 181 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), dispone che, ferma restando l'applicazione delle sanzioni ripristinatorie o pecuniarie previste dall'art. 167 del Codice stesso, qualora l'autorità amministrativa accerti la compatibilità paesaggistica dell'opera abusiva, la disposizione di cui al comma 1 (che prevede una fattispecie di reato contravvenzionale, per interventi non assistiti da autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa) non si applica. Le opere abusive passibili di tale inapplicabilità sono quelle, minori, indicate alle lettere a)-b)-c) dello stesso comma 1-ter. La procedura, descritta dal comma 1-quater, prevede che il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessata dall'intervento, proponga istanza all'autorità preposta alla gestione del vincolo (ovvero alla Regione o all'ente da questa delegato) ai fini dell'accertamento di compatibilità ambientale delle opere, la quale si pronuncia nel termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza, da rendersi nel termine perentorio di

novanta giorni. La previsione di irrilevanza penale di certi abusi – secondo la Regione Toscana – comporterebbe, di fatto, l'inapplicabilità delle sanzioni ripristinatorie previste dalla normativa regionale con riferimento agli abusi commessi nelle zone vincolate, con questo incidendo sulla potestà regionale in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.): l'irrilevanza del fatto ai fini penali, sulla base di un accertamento di non sostanziale significatività dell'abuso, finisce per svuotare il potere sanzionatorio regionale in materia edilizia. Inoltre, al fine dell'inapplicabilità delle sanzioni penali, la compatibilità paesaggistica degli interventi deve essere accertata dall'autorità competente (la Regione, in virtù dei poteri conferiti dall'art. 146 del Codice, o l'ente da questa subdelegato) previo parere vincolante della Soprintendenza: in tal modo lo Stato alloca sostanzialmente in capo a un proprio organo la funzione amministrativa di valutare la compatibilità dell'abuso in assenza di esigenze di carattere unitario, e inoltre senza la previsione di adeguate procedure d'intesa (violazione dell'art. 118 Cost.). Per il passato (cioè per i lavori compiuti entro e non oltre il 30 settembre 2004), l'art. 1, comma 37, della legge n. 308 del 2004 prevede esplicitamente l'estinzione del reato di cui all'art. 181, e di ogni altro reato in materia paesaggistica, previo accertamento della compatibilità paesaggistica, qualora le tipologie edilizie realizzate e i materiali utilizzati, anche se diversi da quelli indicati nell'eventuale autorizzazione, rientrino fra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, ove vigenti, o, in mancanza, se siano giudicati compatibili con il contesto paesaggistico [lett. a)], e purché i trasgressori abbiano previamente pagato la sanzione pecuniaria, maggiorata, di cui all'art. 167, e inoltre una sanzione pecuniaria aggiuntiva, determinata dall'autorità amministrativa [(lett. b), n. 1 e n. 2)]. La previsione di estinzione dei reati paesaggistici commessi fino al 30 settembre 2004 presenta, ad avviso della Regione ricorrente, gli stessi profili di incostituzionalità, richiamati nella denuncia di illegittimità del comma 36: la riscontrata compatibilità con il paesaggio sottrae l'opera abusiva alle misure ripristinatorie, e ciò anche se la normativa regionale prevede la demolizione e la restituzione in pristino degli abusi nelle aree vincolate. La norma, inoltre, non facendo salve – come invece fa il comma 36 – le sanzioni amministrative ripristinatorie e pecuniarie, incide direttamente nell'ambito materiale riservato alla competenza regionale in tema di governo del territorio.

2. Le questioni proposte non sono fondate. Pur se la difesa articolata dall'Avvocatura dello Stato giustifica le norme impugnate quali espressione del potere legislativo statale in materia di «tutela dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., appare assorbente la constatazione che la disciplina contenuta nei commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004 attiene strettamente al trattamento penale degli abusi, il che induce a commisurare l'intervento legislativo statale, pur se relazionato alla materia dell'ambiente e dei beni culturali, al parametro dell'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost. («ordinamento penale»). Sul punto, occorre ricordare che il potere di incidere sulla sanzionabilità penale spetta solo al legislatore statale, cui va riconosciuta discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità (di recente, sentenza n. 70 del 2005, ma il principio è dichiarato, anche in tema di interventi edilizi, nella sentenza n. 196 del 2004, e in altre precedenti: n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 487 del 1989). La considerazione del trattamento penale assume, d'altro canto, preminenza agli effetti delle competenze legislative, pur nella generica riconducibilità ad altra materia delle norme precettive la cui violazione è sanzionata (sentenza n. 384 del 2005). L'irrilevanza penale dell'abuso non tocca gli aspetti urbanistici, per i quali le Regioni non vedono scalfita la loro com-

petenza nella previsione delle sanzioni amministrative in materia edilizia. Per la sanatoria degli abusi edilizi vige il principio, enunciato dalla sentenza n. 196 del 2004, dell'autonomia delle sanzioni amministrative rispetto a quelle penali: a maggior ragione il principio va ribadito ove l'intervento legislativo sulla rilevanza penale degli abusi riguardi gli aspetti sanzionatori concernenti la materia, distinta, della tutela paesaggistica. È del resto pacifico nella giurisprudenza penale e amministrativa, che la valutazione espressa in sede di giudizio penale per il reato paesaggistico non vincola le determinazioni amministrative in materia edilizia. L'art. 1, comma 36, lett. c), fa salva, d'altro canto, l'applicazione delle sanzioni amministrative ripristinatorie o pecuniarie di cui all'art. 167, che sono quelle in materia paesaggistica. A maggior ragione, è da ritenere salva l'applicabilità delle sanzioni amministrative che colpiscono gli abusi edilizi, che la Regione può opportunamente disciplinare nell'ambito della propria competenza di dettaglio in materia di governo del territorio. Riguardo all'estinzione dei reati pregressi (art. 1, comma 37), anche a tacere della genericità delle censure della Regione, che si limitano a richiamare le argomentazioni già svolte a proposito del comma 36, vale la considerazione della finalità esclusivamente penalistica della norma impugnata: questa non si occupa delle sanzioni amministrative in materia edilizia. Né può trarsi argomento pregiudicante le competenze regionali dalla rilevata assenza di riserva, a differenza che nel comma 36, di applicabilità delle sanzioni amministrative (paesaggistiche). Non può sfuggire che, per gli abusi passati, la norma impugnata ammette l'estinzione del reato, sempre previo accertamento di compatibilità paesaggistica, ma anche a condizione che [art. 1, comma 37, lett. b), n. 1]: «i trasgressori abbiano previamente pagato la sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 maggiorata da un terzo alla metà». Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio restano applicabili, pur se limitate alla tipologia pecuniaria, attesa la minima rilevanza degli abusi: a maggior ragione va ritenuta l'autonomia e l'eventuale applicabilità, ove ne ricorrano i presupposti, delle sanzioni a presidio di tutti gli altri valori che convergono sul territorio, in particolare di quelle in materia edilizia, di competenza regionale.

3. Con la previsione del parere vincolante della Soprintendenza nella procedura di accertamento di conformità, che si conclude con un atto di competenza della Regione o dell'ente locale delegato, si finisce per attribuire la decisione ad un organo statale. Ciò – secondo la Regione ricorrente – sarebbe contrario all'art. 118 Cost., in mancanza di esigenze unitarie, e senza che siano intervenute intese. Riguardo alle due norme oggetto del presente giudizio di costituzionalità, delle quali solo la prima conferisce al parere della Soprintendenza carattere vincolante, va ribadito che gli effetti dell'accertamento di conformità appaiono limitati alla punibilità degli abusi, che non investe le sanzioni amministrative, né quelle edilizie, ma neppure quelle paesaggistiche. Ai fini del riparto delle competenze, dunque, la potestà autorizzatoria regionale non appare scalfita, posto che l'accertamento postumo di compati-

bilità paesaggistica non comporta autorizzazione in sanatoria [inammissibile alla luce dell'art. 146, comma 10, lett. c)], e che la modifica dell'art. 181 del Codice non tocca la disciplina autorizzatoria in materia di tutela dei beni paesaggistici. Il comma 1-*quater* dell'art. 181 del Codice, come aggiunto dall'art. 1, comma 36, lett. c), della legge n. 304 del 2004, non fa altro che rendere applicabile, su iniziativa dell'interessato, il modello di procedimento regolato dall'art. 143 per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, estrapolando dalla sequenza degli atti – il provvedimento finale è emesso dall'organo titolare della funzione autorizzatoria, la Regione, appunto, o il Comune delegato – il parere di un organo statale, la Soprintendenza, ai soli fini del riscontro delle condizioni oggettive di irrilevanza penale degli interventi in assenza o in difformità dell'autorizzazione: l'uniformità di metodi di valutazione sul territorio nazionale, che è inerente al trattamento penale degli abusi, è tale da giustificare la «chiamata in sussidiarietà» dello Stato nelle funzioni amministrative (sentenza n. 384 del 2005).

(Omissis)

(1) LA DIFFICILE APPLICAZIONE AL «CONDONO PAESAGGISTICO» DEL PRINCIPIO DI AUTONOMIA DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE RISPETTO ALLE SANZIONI PENALI.

1. La Regione Toscana, con ricorso del 24 febbraio 2005, ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36, lett. c) e 37 della legge n. 308 del 2004 (Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione) (1), con riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Le norme impugnate, modificando ed integrando il d.lgs. n. 42 del 2004 (c.d. Codice Urbani, d'ora in avanti Codice), statuiscono l'irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro, e l'estinzione dei reati paesaggistici per il passato (2).

Segnatamente, l'art. 1, comma 36, lett. c) della legge n. 308/2004, modificando il d.lgs. n. 42/2004, introduce all'art. 181 del Codice i commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* ed 1-*quinquies*, mentre l'art. 1, comma 37 prevede la possibilità di condonare i lavori compiuti entro e non oltre il 30 settembre 2004 su beni paesaggistici, in assenza o in difformità dall'autorizzazione (3).

Prima di approfondire gli aspetti essenziali della pronuncia in commento, sembra opportuno fermare l'attenzione sulla normativa oggetto di giudizio, ed in particola-

(1) La l. 15 dicembre 2004, n. 308, promulgata il 15 dicembre 2004 ed entrata in vigore il 10 gennaio 2005, ha avuto un iter di approvazione piuttosto articolato. Il d.d.l. approvato in prima battuta alla Camera dei deputati il 2 ottobre 2002, è stato infatti approvato in via definitiva solo dopo che il Governo ha posto la fiducia sia alla Camera che al Senato. Per una ricostruzione dell'iter legislativo, si veda P. CARPENTIERI, *L'autorizzazione paesaggistica in sanatoria*, in *Urb. e appalti*, 2004, 384 ss.

(2) Il d.lgs. n. 42/2004 è stato modificato dopo soli sei mesi dall'entrata in vigore. Il legislatore, piuttosto che eliminare alcune imperfezioni dal testo della norma, ha limitato la sua azione alla previsione di una nuova ipotesi di reato e all'introduzione di una sanatoria per opere edilizie di modesta entità, realizzate nelle aree protette. Per un approfondimento della disciplina di cui al codice dei beni culturali si vedano: G. LEONE e A.L. TARASCIO (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006; *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Dossier, in *Guida al diritto*, n. 4/2004; M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Bologna, 2004. Con particolare riferimento alle modifiche apportate dalla legge delega in materia ambientale si vedano P. CARPENTIERI, *Il condono paesaggistico*, in *Urb. e appalti*, 3/2005, 259 e ss.; A. LIGUORI, *La legge delega in materia ambientale: prime considerazioni*, in *Foro it.*, 2005, V, 59. Sul tema più ampio della protezione del paesaggio, si veda B. RONCHI, *La protezione del paesaggio tra riforme costituzionali e strumenti di tutela*, in questa Riv., 2005, 565 e ss.

(3) Si tratta di un vero e proprio condono paesaggistico (denominato «minicondono» per distinguerlo da quello edilizio di cui alla legge n. 326/2003). Ai sensi dell'art. 1, comma 37 della legge in parola, l'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica dei lavori eseguiti, comporta l'estinzione del reato di cui all'art. 181 del d.lgs. n. 42/2004 e di ogni altro reato in materia paesaggistica, qualora: a) le tipologie edilizie realizzate e i materiali utilizzati, anche se diversi da quelli indicati nell'eventuale autorizzazione, rientrino tra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica ove vigenti, o, altrimenti, siano giudicati compatibili con il contesto paesaggistico; b) i trasgressori abbiano previamente pagato: 1) la sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42/2004, maggiorata da un terzo alla metà; 2) una sanzione pecuniaria aggiuntiva determinata dall'autorità amministrativa competente all'applicazione della sanzione di cui al precedente n. 1, tra un minimo di tremila euro ed un massimo di cinquantamila euro. Secondo la recente giurisprudenza sul punto, qualora il condono in parola intervenga dopo la sentenza definitiva di condanna, non solo non estinguerebbe il reato, ma neppure farebbe cessare gli effetti penali della condanna o l'esecuzione delle sanzioni amministrative accessorie (v. Cass. Sez. III Pen. 3 febbraio 2006, n. 4495, Zamuner, in *Urb. e appalti*, 2006, 615); inoltre, sotto il profilo processuale, la presentazione della domanda di condono paesaggistico non consentirebbe la sospensione di eventuali procedimenti penali in corso per le violazioni di cui al d.lgs. n. 42/2004. In tal senso Cass. Sez. III Pen. 13 settembre 2005, n. 33297, Polazzi, rv. 232.187, rinvenibile sul CED Cassazione, 2005.

re sulle modifiche da essa introdotte all'art. 181 del Codice e sulla nuova disciplina dettata in materia di condono paesaggistico (4).

Il comma 1-bis introdotto all'art. 181 del Codice, qualifica come delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni, ogni intervento realizzato in assenza o difformità dall'autorizzazione, qualora ricada su immobili o aree che, ai sensi dell'art. 136, per le loro caratteristiche paesaggistiche siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori, o ricada su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'art. 142 ed abbia comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria, o in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbia comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi (5).

I successivi commi 1-ter e 1-quater del medesimo articolo introducono una ipotesi di autorizzazione paesaggistica in sanatoria, prevista in contrasto con il divieto di cui all'art. 146, comma 10, lett. c) del Codice (6).

(4) Rileva sottolineare che per la prima volta nel nostro Paese si prevede una sanatoria paesaggistica che comporta la possibilità di sanare gli abusi realizzati in aree sottoposte a vincolo.

(5) La norma in parola dunque non si limita ad inasprire la pena, ma modifica anche la specie di reato, che da contravvenzione diventa delitto. Per un'analisi approfondita dell'art. 181 del d.lgs. n. 42/2004, si veda M.A. SANDULLI, *Commento all'articolo 181 del decreto legislativo n. 42/2004*, in G. LEONE e A.L. TARASCIO (a cura di), *Commentario al Codice*, op.cit., 1023 e ss; con particolare riferimento al novellato comma 1-bis dell'articolo in parola, v. P. CARPENTIERI, *Il condono paesaggistico*, op. cit., 266 e 267, e L. RAMACCI, *Trasformato in delitto il reato paesaggistico*, in *Guida al diritto*, 4, 2005.

(6) Il comma 1-ter prevede la depenalizzazione di alcuni abusi, previo accertamento successivo della compatibilità paesaggistica degli interventi eseguiti, secondo la procedura di cui al successivo comma 1-quater. L'eventuale esito positivo del predetto accertamento, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'art. 167 del Codice (ripristinatorie o pecuniarie), comporta l'inapplicabilità delle sanzioni penali previste dal comma 1 del medesimo art. 181 per le fattispecie di seguito elencate: a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3, d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380. In altre parole si tratta di sanatoria penale e, dunque, qualora intervenga una valutazione postuma di conformità, l'illecito avrà valenza solamente amministrativa. In presenza delle condizioni sopra descritte, la sanatoria si applica anche ai fatti pregressi, ai sensi dell'art. 2, comma 2 del codice penale (in proposito v. Cass. Sez. III Pen. 17 maggio 2005, n. 18205, in *Dir. e giust.*, 2005, n. 28, 80 con commento di A. NATALINI, *La compatibilità ex post esclude l'abuso. Colpo di spugna legato al placet degli enti locali sui lavori eseguiti*). Come meglio si dirà oltre, la previsione di una valutazione di compatibilità paesaggistica espressa dall'autorità preposta alla gestione del vincolo, previo parere vincolante della Soprintendenza, sembra limitare fortemente anche l'applicazione delle sanzioni amministrative in quanto non sembrerebbe possibile l'irrogazione di una sanzione di tipo ripristinatorio. Sotto il profilo procedurale, per beneficiare della depenalizzazione, il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessata dagli interventi sopra descritti, deve presentare istanza di accertamento della compatibilità paesaggistica all'autorità preposta alla gestione del vincolo, che si pronuncia entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza. La norma in parola introduce, pertanto, una ipotesi di autorizzazione paesaggistica in sanatoria. Sul l'ammissibilità dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria si è discusso a lungo. Intervene sul punto il Consiglio di Stato, con la sentenza 22 dicembre 2004, n. 8188, in *Cons. Stato*, 2004, 3606, evidenziando la generale compatibilità della «sanatoria» con l'istituto dell'autorizzazione amministrativa, ha precisato che la possibilità di una verifica *ex post* circa la compatibilità paesaggistica dell'intervento, appare del tutto rispondente all'ordinamento di settore. Secondo il Consiglio di Stato, la valutazione postuma dell'impatto paesaggistico deve ritenersi ammissibile, in quanto la possibilità di una verifica *ex post* della compatibilità paesaggistica dell'intervento non è contraddetta né dalla peculiarità della fattispecie, né dal sistema normativo. In linea con tale giurisprudenza l'ammissibilità dell'autorizzazione

Da ultimo, il comma 1-quinquies prevede una ipotesi di estinzione del reato paesaggistico qualora il trasgressore provveda ad una spontanea rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, prima dell'ordine di demolizione da parte dell'amministrazione, nonché prima della condanna penale (7).

L'art. 1, comma 37 della legge n. 308/2004, invece, come si è detto, introduce la possibilità di sanare tutte le ipotesi di violazione del vincolo paesaggistico, compresa la realizzazione di interventi in area vincolata senza la necessaria autorizzazione (8). Secondo la normativa in parola, per beneficiare dell'estinzione del reato di cui all'art. 181 del d.lgs. n. 42/2004, il responsabile dell'abuso (quindi il proprietario, possessore, o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessata dall'intervento) deve provvedere al pagamento della sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42/2004 (9), maggiorata da un terzo alla metà, oltre che di una sanzione pecuniaria aggiuntiva; il tutto in presenza di accertamento postumo di compatibilità paesaggistica effettuato dall'autorità preposta alla gestione del vincolo che si pronuncia sulla domanda previo parere della Soprintendenza (10).

postuma è stata affermata nella circolare del Ministero per i beni e le attività culturali, 22 gennaio 2003, indirizzata alle Regioni ed alle Soprintendenze. A seguito dell'entrata in vigore del Codice, lo stesso Ministero, con nota dell'Ufficio legislativo del 22 giugno 2004, n. 11758, ha precisato che il divieto di rilascio di autorizzazione in sanatoria è stato introdotto per evitare un trapianto nella materia paesaggistica della norma sull'accertamento di conformità propria della materia edilizia. Per un approfondimento sul punto si veda M.A. SANDULLI, *Commento all'articolo 167 del decreto legislativo n. 42/2004*, in G. LEONE e A.L. TARASCIO (a cura di), *Commentario al Codice*, op. cit., 970 e ss.

(7) Giova ricordare che la norma fa riferimento esclusivamente al reato di cui al comma 1 dell'art. 181 del d.lgs. n. 42/2004; non è pertanto applicabile al delitto di cui al comma 1-bis dell'articolo in parola. L'effetto premiale della disposizione in parola può realizzarsi solo in presenza di una condotta dell'autore dell'abuso che anticipi l'emissione del provvedimento amministrativo ripristinatorio. In tal senso *ex multis*, Cass. Sez. III Pen. 1° febbraio 2006, n. 3945, Donzelli, in *Urb. e appalti*, 2006, 616.

(8) Si veda sul punto la precedente nota 3.

(9) L'indennità prevista per abusi in zone soggette a vincoli paesaggistici costituisce una vera e propria sanzione amministrativa, non rappresentando una forma di risarcimento del danno. Sul punto si veda la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV del 15 novembre 2004, n. 7405/2004, in *Cons. Stato*, 2004, I, 2400.

(10) Tale disciplina, pur risultando molto simile a quella dettata per il condono edilizio dalla legge n. 326/2003, si differenzia per il mancato riferimento alla sanatoria amministrativa degli illeciti, oltre che per la mancata individuazione delle opere sanabili. Nel caso di specie, si tratta, dunque di una ipotesi di condono riferibile a tutte le ipotesi di abuso. Intervene sul punto la Corte di cassazione penale, Sezione III, con la sentenza del 10 maggio 2006, n. 15946, Turco (in *Urb. e appalti*, 2006, 1111), delimitando l'ambito di applicabilità della norma, ha precisato che in materia di condono paesaggistico deve ritenersi che possa essere sanato qualsiasi tipo di abuso in zona vincolata, senza esclusione di alcuna tipologia edificatoria, e che dunque possa essere condonata anche la realizzazione *ex novo* di un manufatto edilizio ad uso residenziale. Dunque, l'ampiezza degli interventi potenzialmente condonabili risulta più ampia di quella di cui al condono edilizio. Pertanto, interventi non condonabili ai sensi della legge n. 326/2003 potrebbero essere oggetto di condono ai sensi dell'art. 1, comma 37 del d.lgs. n. 42/2004. In altre parole, si potrebbe verificare l'ipotesi che un abuso assolutamente insanabile in base al condono edilizio, in presenza di un accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi realizzati, sarebbe invece sanabile sotto il profilo paesaggistico, con la conseguenza che l'illecito paesistico cadrebbe, mentre rimarrebbe solamente quello edilizio. Naturalmente va precisato che la sanatoria concerne solo le violazioni della legge sul paesaggio e non anche quelle della normativa urbanistico-edilizia. Quindi, per la sanatoria degli abusi edilizi rimane ferma la regola secondo cui se le aree sono vincolate il condono può essere ammesso solo quando gli abusi siano compatibili anche con gli strumenti urbanistici locali; mentre non sarebbe possibile - pur in presenza di accertamento postumo di compatibilità paesaggistica - condonare abusi in aree vincolate che siano difformi dai P.R.G. o dalle altre norme urbanistiche. Per un esame diffuso delle problematiche correlate al coordinamento tra la disciplina di cui all'art. 1, comma 37 del d.lgs. n. 42/2004 e le norme sul condono edilizio, si veda P. CARPENTIERI, *Il condono paesaggistico*, op. cit., 269 e ss.

La Corte costituzionale, pertanto, è stata chiamata a verificare la legittimità costituzionale delle norme in materia di condono paesaggistico che a parere della Regione Toscana comporterebbero la violazione di diverse competenze regionali.

2. Secondo la Regione ricorrente le norme censurate comporterebbero l'inapplicabilità delle sanzioni amministrative previste dalle norme regionali in materia di abusi commessi nelle zone vincolate, e quindi configurerebbero una violazione della potestà legislativa regionale in materia di «governo del territorio». Segnatamente, la Regione Toscana rileva l'incostituzionalità delle norme impugnate nella parte in cui prevedono l'irrilevanza del fatto ai fini penali, sulla base di un accertamento di non sostanziale significatività dell'abuso, svuotando in tal modo il potere sanzionatorio regionale in materia edilizia. Infatti, secondo le argomentazioni della Regione Toscana, l'eventuale accertamento postumo di compatibilità paesaggistica delle opere realizzate sottrarrebbe di fatto l'opera abusiva alle misure ripristinatorie, e ciò in presenza di una normativa regionale che, invece, prevede la demolizione e la restituzione in pristino degli abusi nelle aree vincolate.

Sotto un altro profilo, la Regione ritiene incostituzionali le norme impugnate nella parte in cui prevedono che la compatibilità paesaggistica degli interventi deve essere accertata previo parere vincolante della Soprintendenza, poiché in tal modo lo Stato, in violazione dell'art. 118 della Costituzione ed in assenza di esigenze di carattere unitario, oltre che di adeguate procedure di intesa, attrarrebbe sostanzialmente in capo ad un proprio organo la funzione amministrativa di valutare la compatibilità paesaggistica dell'abuso.

La difesa erariale, controdeducendo in ordine alle argomentazioni della Regione, ha precisato che le disposizioni impugnate attengono alla tutela dei beni culturali [artt. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione], di cui il paesaggio è componente, e non al governo del territorio.

Con riferimento alla previsione del parere vincolante della Soprintendenza per l'accertamento della compatibilità paesaggistica, ha rilevato che la competenza affidata alla Soprintendenza in ordine alla verifica di compatibilità

paesaggistica dell'abuso si alloca nella sua estrema difesa del vincolo, di modo che la tutela del paesaggio non diventi recessiva rispetto ad altri interessi.

Circa le argomentazioni dedotte a sostegno delle tesi volte a dimostrare la presunta illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 37 della legge n. 308/2004, ha replicato che la norma non è oggettivamente in grado di abrogare le norme regionali demolitorie o ripristinatorie, in quanto la disciplina regionale troverà applicazione ove le tipologie realizzate ed i materiali utilizzati non siano conformi alla pianificazione paesaggistica e siano comunque incompatibili con il contesto paesaggistico.

3. La Corte costituzionale, con la sentenza in commento, si è pronunciata dichiarando l'infondatezza di entrambe le questioni.

Con riferimento al primo motivo di censura la Corte, limitandosi a ribadire un principio già espresso in precedenti pronunce (11), ha ritenuto che «appare assorbente la constatazione che la disciplina contenuta nei commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge n. 308/2004 attiene strettamente al trattamento penale degli abusi, il che induce a commisurare l'intervento legislativo statale, pur se relazionato alla materia dell'ambiente e dei beni culturali, al parametro dell'art. 117, comma 2, lett. d), della Costituzione (ordinamento penale) (12)».

Con un secondo ordine di argomentazioni, richiamando il principio di autonomia delle sanzioni amministrative rispetto a quelle penali, affermato da ultimo in materia di sanatoria degli abusi edilizi (13), ha precisato che la valutazione espressa in sede di giudizio penale per il reato paesaggistico non vincola le determinazioni amministrative in materia edilizia (14).

Nel caso di specie, secondo la Corte, «la previsione espressa di cui al comma 36 dell'art. 1 della legge n. 308/2004, chiarisce ogni dubbio circa l'applicabilità delle sanzioni amministrative e pecuniarie che, peraltro, possono essere disciplinate dalle Regioni nell'ambito della competenza legislativa di dettaglio in materia di «governo del territorio».

Sulla base delle stesse argomentazioni ha risolto, infine, la questione relativa alla presunta illegittimità costituzionale del c.d. «minicondono» di cui al comma 37 del

(11) Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, il potere di incidere sulla sanzionabilità penale spetta solo al legislatore statale; pertanto, pur nella generica riconducibilità ad altra materia delle norme precettive la cui violazione è sanzionata, si deve ritenere prevalente la competenza statale in materia. In tal senso si vedano le sentenze della Corte 11 ottobre 2005, n. 384, in *Giur. cost.*, 2005, 3736; 7 febbraio 2005, n. 70, *ivi*, 2005, 650 e, in materia di interventi edilizi, la sentenza 24 giugno 2004, n. 196, *ivi*, 2004, 1930 (con note di R. CHIEPPA, *Prospettive per il condono edilizio*, 2008; di C. PINELLI, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune problematiche conseguenze*, 2012, nonché di P. STELLA RICHTER, *Una grande occasione mancata*, 2015), che espressamente riconosce al legislatore statale il potere di incidere sulla sanzionabilità penale, precisando che solo a quest'ultimo va riconosciuta la discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità. Nello stesso senso si vedano pure le ordinanze della Corte costituzionale 21 luglio 2000, n. 327, (in *Giur. cost.*, 2000, 2440) e 30 aprile 1999, n. 149, *ivi*, 1999, 1190.

(12) Per un approfondimento circa il riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, si veda G. CORSO e V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006. Con particolare riferimento alla materia oggetto di attenzione si veda M. CECCHETTI, *Ambiente paesaggio e beni culturali*, in G. CORSO e V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, cit., nonché A. SERRA, *Il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni nelle materie «tutela» e «valorizzazione» dei beni culturali*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto* on line, n. 2/2006.

(13) La Corte costituzionale, effettivamente, ha chiarito da tempo il rapporto tra effetti penali e amministrativi della legge di sanatoria. Recentemente, nella citata sentenza n. 196/2004, seppur con riferimento alla mate-

ria del condono edilizio, ha precisato che «i presupposti per il verificarsi dell'effetto estintivo penale ed i presupposti per il conseguimento del titolo in sanatoria possono essere indipendenti l'uno dall'altro, dal momento che l'effetto penale si produce a prescindere dall'intervenuta concessione della sanatoria amministrativa e anche se la sanatoria amministrativa non possa essere concessa» (punto 20 dei motivi in «diritto»). Pertanto, secondo la Corte, nella disciplina del condono edilizio convergono la competenza esclusiva dello Stato per quanto riguarda la esenzione dalla sanzionabilità penale (con la correlativa disciplina strumentale della piena collaborazione dei Comuni con gli organi giurisdizionali quindi chiamati ad applicare la legge sul condono) e la competenza legislativa di tipo concorrente delle Regioni in tema di governo del territorio, nonché di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, oltre naturalmente ad eventuali competenze di cui all'articolo 117, comma 4 della Costituzione.

(14) La Corte ha evidenziato con chiarezza, conformemente alla precedente giurisprudenza sul punto, che è fondamentale garantire il rispetto dei vincoli costituzionali in materia penale di cui agli artt. 3, comma 1 e 25, comma 2, oltre che naturalmente dell'art. 117, comma 4 della Costituzione, per cui il giudice, limitatamente agli effetti penali, non può essere condizionato da valutazioni ed accertamenti delle amministrazioni territoriali che non potrebbero garantire la necessaria uniformità indispensabile per il corretto esercizio dell'azione penale. Con particolare riferimento al problema della salvaguardia delle competenze regionali e locali per ciò che attiene ai profili amministrativi in materia edilizia, nella pronuncia in commento la Corte ha chiaramente affermato che «è del resto pacifico nella giurisprudenza penale ed amministrativa che la valutazione espressa in sede di giudizio penale per il reato paesaggistico non vincola le determinazioni amministrative in materia edilizia».

medesimo articolo della legge n. 308/2004. Secondo la Corte, infatti, la norma in parola, pur ammettendo l'estinzione dei reati passati previo accertamento di compatibilità paesaggistica degli abusi, precisa che la stessa è condizionata al pagamento della sanzione pecuniaria di cui all'art. 167, maggiorata da un terzo alla metà. Pertanto, rilevato che le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio restano applicabili - pur se limitate alla tipologia pecuniaria, attesa la minima rilevanza degli abusi - la Corte considera parimenti applicabile (ove ne ricorrano i presupposti) ogni altra sanzione prevista a presidio di tutti gli altri valori che convergono sul territorio, ivi comprese quelle in materia edilizia, di competenza regionale.

Con un ultimo ordine di argomentazioni la Corte ha ritenuto che non vi sia alcuna violazione delle competenze regionali di cui all'art. 118 della Costituzione, in quanto il parere vincolante della Soprintendenza, previsto dalle norme oggetto di giudizio in ordine all'accertamento di conformità paesaggistica degli interventi realizzati, ha unicamente la funzione di garantire un riscontro oggettivo di irrilevanza penale degli interventi eseguiti in assenza o in difformità dell'autorizzazione.

In altre parole la Corte ha affermato che trattandosi di un controllo che ha effetti solamente riguardo alla punibilità degli abusi, non investendo le sanzioni amministrative, edilizie o paesaggistiche (15), non si può configurare alcuna violazione delle funzioni amministrative regionali, anche in considerazione del fatto che si tratta di un controllo endoprocedimentale propedeutico all'adozione del provvedimento finale che resta di competenza dell'organo titolare della funzione autorizzatoria (quindi della Regione o del Comune delegato) (16).

La necessità di garantire l'uniformità di metodi di valutazione sul territorio nazionale, che è inerente al trattamento penale degli abusi giustifica, secondo la Corte, la «chiamata in sussidiarietà» dello Stato nell'esercizio delle

funzioni amministrative (17).

Effettivamente, stante la netta prevalenza della materia «ordinamento penale», affidata alla competenza esclusiva dello Stato, sembrano sussistere chiare ragioni di esercizio unitario, che giustificano il conferimento a livello centrale dell'esercizio delle funzioni di controllo di compatibilità dell'intervento edilizio con il vincolo paesaggistico.

Il giudice delle leggi, considerata la particolarità della materia penale, ha dunque ritenuto che le funzioni amministrative ad essa correlate, che addirittura nel caso di specie costituiscono un presupposto per l'applicazione della legge, debbano restare nell'ambito dell'amministrazione statale, anche se eseguite a livello locale attraverso gli organi periferici dello Stato (18).

4. Le ragioni della decisione in commento, sul piano giuridico, sembrano del tutto convincenti.

Da una parte la Corte, con riferimento alla presunta violazione dell'art. 117 della Costituzione, ha correttamente risolto il potenziale conflitto di competenza tra Stato e Regioni con il riconoscimento dell'assoluta prevalenza della materia «ordinamento penale» e la conseguente esclusione di violazione delle competenze legislative regionali (19). Dall'altra, con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 118 della Costituzione, ha rilevato la sussistenza di ragioni di esercizio unitario delle funzioni amministrative, tali da giustificare la «chiamata in sussidiarietà» dello Stato. Segnatamente, secondo la Corte, nel caso oggetto di attenzione ricorre la necessità di garantire l'uniformità di metodi di valutazione sul territorio nazionale per la depenalizzazione dei reati in materia paesaggistica (20).

In tale ottica, la scelta di affidare allo Stato la competenza (sostanziale) a decidere in materia di autorizzazione paesistica postuma, poiché, come è noto, l'autorizzazione paesaggistica è una vera e propria autorizzazione a carat-

(15) Segnatamente, nella sentenza in commento la Corte ha precisato che «l'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica non comporta autorizzazione in sanatoria, e che la modifica dell'art. 181 del Codice non tocca la disciplina autorizzatoria in materia di tutela dei beni paesaggistici».

(16) È appena il caso di ricordare che la norma, avendo previsto un parere vincolante, attribuisce la competenza della decisione all'una piuttosto che all'altra autorità amministrativa. In tal senso si veda *ex multis* la sentenza del Consiglio di Stato del 29 gennaio 2004, n. 297, in *Cons. Stato*, 2004, I, 745. Con riferimento alla procedura per il rilascio della autorizzazione paesaggistica, ed in particolare alla natura del parere delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo si veda la sentenza del Consiglio di Stato del 2 luglio 1998, n. 114, in questa Riv., 1998, 114, con nota di A. POSTIGLIONE, *Caso Fuentes anno 1998*, secondo cui «il parere vincolante, richiesto per il rilascio della concessione in sanatoria per opere eseguite in aree con vincolo paesaggistico, ha la stessa natura e funzione dell'autorizzazione paesaggistica».

(17) Come è noto, la Corte costituzionale ha affrontato per la prima volta il problema della attrazione delle competenze in via sussidiaria a livello centrale con la nota sentenza 1° ottobre 2003, n. 303, che va annoverata tra quelle con cui la Corte ha provveduto ad interpretare in modo ricostruttivo le nuove disposizioni del titolo V, intervenendo con decisione in merito a problematiche di fondamentale importanza per l'interpretazione e l'attuazione della novella costituzionale. Con tale sentenza la Corte affronta un tema centrale nella interpretazione delle nuove norme costituzionali, ovvero il bilanciamento tra riparto di competenze ricavabile dal testo del titolo V ed «istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica». Compito della Corte, come si legge al punto 2.1 dei considerati in diritto, è «appurare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanti una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente». A commento della sentenza si vedano A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*,

2003, 2776; R. DICKMANN, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed il principio dell'intesa per un corretto metodo della legislazione statale di attrazione di funzioni amministrative regionali*, in *Corriere giur.*, 2004, 41; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il titolo V*, rinvenibile sul sito internet: www.federalismi.it; A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, ivi; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni amministrative: la legislazione seguirà*, rinvenibile sul sito internet: www.pausania.it. Sul punto si veda, inoltre, V. LOPILATO, *Le funzioni amministrative*, in G. CORSO e V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, cit.

(18) Sul punto la Corte ha richiamato espressamente la citata sentenza n. 384 del 2005 con cui, riprendendo un orientamento consolidato in materia di attrazione della competenza amministrativa a livello centrale con riferimento alla materia «ordinamento civile», ha affermato che trattandosi di materia affidata alla competenza esclusiva dello Stato, si deve ritenere che anche le correlate funzioni amministrative di ispezione, in quanto da essa dipendenti, debbano restare nell'ambito dell'amministrazione statale, anche se esercitate a livello locale attraverso gli organi periferici dello Stato. Per un commento alla sentenza dell'ottobre 2005 n. 384 della Corte, si vedano L. NOGLER, *Divide ed impera: sull'irrealistico riparto di competenze proposto dalla Corte in tema di vigilanza in materia di lavoro*, rinvenibile sul sito internet: www.forumcostituzionale.it; G. MELONI, *La difesa dell'amministrazione statale per la vigilanza sul lavoro*, rinvenibile sul sito internet: www.forumcostituzionale.it.

(19) Con riferimento al criterio di prevalenza quale strumento di risoluzione di conflitti di competenza tra lo Stato e le Regioni, sia consentito rinviare al commento a Corte cost. n. 133/2006, in questa Riv., 2006, 578, *La tutela della biodiversità nella direttiva habitat*.

(20) È appena il caso di sottolineare che per garantire il rispetto dei vincoli costituzionali in materia penale di cui agli artt. 3, comma 1, 25, comma 2 e 117, comma 2, lett. d) della Costituzione, occorre evitare che il giudice penale sia condizionato da eventuali interventi delle amministrazioni regionali, che nell'esercizio della discrezionalità amministrativa potrebbero portare a valutare diversamente le medesime fattispecie.

tere discrezionale (21), soddisfa la fondamentale esigenza di garantire valutazioni omogenee. Il parere (endoprocedimentale) vincolante della Soprintendenza, infatti, assicura una valutazione di compatibilità con il vincolo delle opere realizzate assolutamente omogenea, in quanto pur conservando formalmente la competenza in capo alla autorità regionale o locale competente, evita che possano aversi diverse valutazioni in ordine a fattispecie simili.

5. Considerato che la sentenza in commento ha risolto i dubbi di legittimità costituzionale delle disposizioni oggetto del giudizio, sembra opportuno riflettere in ordine agli effetti della loro applicazione, ed in particolare appurare se nel caso di specie, vi sia effettiva autonomia tra sanzioni penali e sanzioni amministrative.

Come si è detto, secondo la normativa in parola, il presupposto per la depenalizzazione degli abusi è costituito dall'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica degli interventi realizzati, previsto quale strumento per verificare che gli interventi eseguiti non abbiano arrecato uno stravolgimento del paesaggio. Tale accertamento è destinato ad incidere significativamente anche ai fini della applicazione di eventuali sanzioni amministrative; infatti, consentendo di acclarare che l'opera non arreca stravolgimenti al paesaggio, comporta l'impossibilità di comminare la sanzione della demolizione dell'opera, determinando un significativo condizionamento della disciplina di cui all'art. 167 del Codice.

Pertanto, non sembra potersi dubitare che la disciplina relativa alle sanzioni amministrative, peraltro affidata alla competenza regionale e locale, risulti fortemente condizionata dall'applicazione della normativa oggetto del giudizio di costituzionalità che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte, anziché limitare i suoi effetti solamente alla materia penale, incide anche sul regime delle sanzioni amministrative.

Tale conclusione risulta ancor più evidente con riferimento all'applicazione del c.d. condono paesaggistico.

Come già si è osservato, la disciplina di cui all'art. 37 della legge n. 308/2004, infatti, condiziona la possibilità di beneficiare del «minicondono» al versamento della sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42/2004.

Poiché anche in questo caso il presupposto dell'applicabilità della norma è l'accertamento di compatibilità paesaggistica, ogniqualvolta l'amministrazione accolga l'istanza di sanatoria, ritenendo il manufatto compatibile con il paesaggio, esclude l'applicabilità della sanzione ripristinatoria.

Considerato che alla depenalizzazione del reato consegue, sotto il profilo amministrativo, la possibilità di applicare solamente la sanzione pecuniaria, non resta che concludere che, con riferimento alla tutela paesaggistica, il principio dell'autonomia tra sanzioni penali ed amministrative, risulta di difficile applicazione. Infatti, se è vero che la verifica postuma della compatibilità paesaggistica non cancella la violazione del vincolo, per cui non preclude il poterdovere dell'amministrazione di applicare la sanzione, è altrettanto vero che il potere sanzionatorio si esaurisce nella sola applicazione della sanzione pecuniaria.

Antonino Iacoviello

(21) Mentre, infatti, il nulla osta in materia edilizia richiede un mero accertamento di conformità agli strumenti urbanistici, la valutazione effettuata in sede di rilascio di autorizzazione paesistica è il risultato di un apprezzamento meramente discrezionale sulla compatibilità dell'intervento da realizzare con l'interesse pubblico. Per un approfondimento si veda P. CARPENTIERI, *L'autorizzazione paesaggistica in sanatoria*, cit., nonché M.A. SANDULI, *Commento all'articolo 167 del d.lgs. 42/2004*, cit., 979 e ss.

Cass. Sez. Lav. - 16-6-2006, n. 13938 - Sciarelli, pres.; De Matteis, est.; Fuzio, P.M. (conf.) - R.N. (avv. Del Bigio) c. INAIL (avv. La Peccerella e altro). (*Conferma App. Ancona 21 maggio 2003*)

Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Lavoratori autonomi - Assicurazione infortuni - Presupposto - Svolgimento dell'attività agricola in modo prevalente - Requisito temporale e requisito reddituale - Giudizio di prevalenza in riferimento al requisito reddituale - Comparazione anche con il reddito da pensione - Necessità. (L. 9 gennaio 1963, n. 9, artt. 2, 3; d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 205; d.l. 20 maggio 1993, n. 155, conv. in l. 19 luglio 1993, n. 243, art. 14)

Al fine di accertare se sussista il requisito dello svolgimento di attività agricola «prevalente», richiesto dall'art. 2 della l. 9 gennaio 1963, n. 9 ai fini della configurabilità del diritto all'assicurazione di invalidità e vecchiaia per i coltivatori diretti, il giudizio di prevalenza deve tener conto sia del criterio temporale che di quello reddituale, in riferimento al quale la comparazione deve essere instaurata tra il reddito da lavoro agricolo e tutti gli altri redditi del lavoratore, derivino essi dalla prestazione di altra attività lavorativa o da pensione (1).

(Omissis)

FATTO. - La sig.ra R.N. pretende dall'INAIL la rendita ai superstiti e l'assegno funerario per la morte del marito S. I., pensionato, deceduto il 3 agosto 1998 a causa di infortunio mentre, alla guida del suo trattore, lavorava la terra.

La domanda è stata respinta dal primo giudice e dalla Corte d'appello di Ancona, con sentenza 9/21 maggio 2003, n. 256.

La questione di diritto è la seguente: se, al fine di accertare l'attività agricola prevalente, necessaria, ai sensi dell'art. 2, l. 9 gennaio 1963, n. 9, per qualificare la figura del coltivatore diretto, il giudizio di prevalenza debba essere instaurato esclusivamente tra il reddito da lavoro agricolo ed altri redditi da lavoro oppure anche tra il primo ed i redditi da pensione.

I giudici del merito hanno risposto nel senso che anche un reddito da pensione prevalente rispetto a quello tratto dalla coltivazione della terra vale ad escludere la figura del coltivatore diretto.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione la R., con quattro motivi, relativi sia alla questione di diritto cennata, sia al giudizio di prevalenza in concreto.

L'intimato Istituto si è costituito con controricorso, illustrato da memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c., resistendo.

DIRITTO. - Si deve in via preliminare valutare la circostanza, riferita dalla stessa ricorrente, secondo cui il suo dante causa non ha pagato il premio assicurativo INAIL.

Il primo giudice ha ritenuto che ciò non può influire sui diritti della R.

La valutazione è corretta.

L'art. 59, comma 19, l. 27 dicembre 1997, n. 449 ha stabilito che l'art. 67, t.u. n. 1124/65, il quale enuncia la regola dell'automatismo delle prestazioni, non trova applicazione nei confronti dei lavoratori autonomi.

Per i superstiti dei lavoratori autonomi, ove il *de cuius* non abbia pagato i contributi, si hanno due conseguenze: i superstiti, se eredi, sono obbligati a pagare i contributi omessi secondo le norme del diritto successorio; il loro diritto alla rendita, però, costituendo un diritto *jure proprio* e non *jure hereditaris*, non può essere subordinato all'adempimento dell'obbligazione contributiva (nello stesso senso circolare INAIL 7 maggio 1998, n. 30).

Con il primo motivo la ricorrente deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 2, commi 2 e 3, l. 9 gennaio 1963, n. 9.

È opportuno premettere il testo delle norme della cui interpretazione si discute.

L'art. 205, t.u. n. 1124/65, assicura contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, alla lett. b), i proprietari, mezzadri, affit-

tuari, loro coniuge e figli, anche naturali e adottivi, che prestino opera manuale abituale nelle rispettive aziende.

La norma richiede due requisiti: la manualità e l'abitualità.

Per il secondo la dottrina riteneva che esso non significhi professionalità, o esclusività, e neppure prevalenza, ma applicazione continuativa e regolare in relazione alle normali esigenze del fondo. Nello stesso senso la giurisprudenza, che richiedeva una costante dedizione alle incombenze colturali dell'azienda agricola, escluse solo le attività saltuarie, sporadiche o di occasionale sostituzione (Cass. 26 giugno 1990, n. 5674, Cass. 21 novembre 1998, n. 523).

I criteri di identificazione dei lavoratori autonomi tutelati per gli infortuni sul lavoro sono stati irrigiditi dall'art. 14, lett. b), d.l. 22 maggio 1993, n. 155, convertito in l. 19 luglio 1993, n. 243, il quale ha disposto che i lavoratori di cui all'art. 205, lett. b), siano individuati secondo gli stessi criteri e modalità previsti dalla l. 26 ottobre 1957, n. 1047, che ha esteso l'assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni, e successive modificazioni ed integrazioni.

La norma ha superato il vaglio di costituzionalità (sent. 20 gennaio 2000, n. 26).

L'art. 14 citato ha unificato i requisiti dei lavoratori agricoli autonomi per le varie forme previdenziali; l'art. 3, l. 9 gennaio 1963, n. 9 (che detta norme in materia di previdenza dei coltivatori diretti, dei coloni e mezzadri) così richiamata, dispone: comma 1: «È condizione per il diritto all'assicurazione di invalidità e vecchiaia per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni (...) che l'effettiva prestazione di lavoro del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame».

Comma 2: «(...) il requisito della abitualità nella diretta e manuale coltivazione dei fondi o nell'allevamento e nel governo del bestiame (...) si ritiene sussistente quando i soggetti prima indicati si dedicano in modo *esclusivo* o almeno *prevalente* a tali attività».

Comma 3: «Per attività prevalente, ai sensi del precedente comma, deve intendersi quella che impegni il coltivatore diretto ed il mezzadro o colono per il maggior periodo di tempo nell'anno e che costituisca per essi la maggior fonte di reddito».

Art. 3, comma 1, l. 9 gennaio 1963, n. 9: «Sono esclusi dall'assicurazione i coltivatori diretti, i mezzadri ed i coloni che coltivano i fondi per i quali il lavoro occorrente sia inferiore a 104 giornate annue (...)».

La ricorrente rileva che la norma richiede, per l'attribuzione della qualifica di coltivatore diretto, in via principale che l'attività agricola sia esclusiva, oppure, in via graduata, prevalente. Sostiene che il giudizio di prevalenza può essere instaurato solo tra attività lavorative, e che nel caso di specie, essendo il *de cuius* pensionato, poteva valere solo il criterio della attività agricola in via esclusiva.

Sostiene ancora che ove si ammettesse la comparazione tra reddito da lavoro agricolo e redditi non lavorativi, si giungerebbe a paradossi di rilievo costituzionale, perché si priverebbe di pensione un lavoratore agricolo a tempo pieno che goda di redditi da capitale, mentre ciò non sarebbe ipotizzabile per un lavoratore subordinato.

Il motivo non è fondato.

Come correttamente rilevato dalla sentenza impugnata, i commi 2 e 3 dell'art. 2, l. 9 gennaio 1963, n. 9 vanno interpretati nella loro correlazione.

L'art. 205 t.u., come cennato, richiedeva semplicemente l'abitualità (*omissis*).

L'art. 14, d.l. 22 marzo 1993, n. 155, convertito con l. 19 luglio 1993, n. 143, richiede il più stringente requisito della dedizione esclusiva, o almeno prevalente, dell'attività agricola.

Per attività agricola esclusiva deve intendersi attività professionale a tempo pieno, e non, come intende la ricorrente, come attività agricola anche minimale, in assenza di altre attività lavorative.

Il rapporto di prevalenza è definito dal comma 3 dell'art. 2 con due criteri congiunti, uno temporale e l'altro reddituale. Il criterio temporale è costituito dal lavoro agricolo per la maggior parte dell'anno, ulteriormente precisato all'art. 3 con il criterio quantitativo della 104 giornate.

Il criterio reddituale, costituito dalla prevalenza del reddito agricolo, si coniuga con il precedente, e concorre a definire una attività agricola in sé significativa e preponderante.

È corretta, pertanto, la valutazione della sentenza impugnata, secondo cui sarebbe irragionevole una interpretazione secondo cui il requisito della provenienza della maggior fonte di reddito da tale attività dovesse ritenersi necessario soltanto nell'ipotesi di svolgimento della stessa in modo almeno prevalente, e non già anche in quella di svolgimento in modo esclusivo.

Non può però essere seguita la sentenza impugnata quando afferma che la comparazione deve essere fatta tra il reddito agricolo e qualsiasi altro reddito, da qualsiasi fonte provenga, perché ciò darebbe luogo ai paradossi indicati dalla ricorrente.

La comparazione va fatta tra redditi da lavoro, o sostitutivi di reddito da lavoro, quale quello pensionistico. È ben vero che il coltivatore diretto può continuare, dopo la pensione, ad esercitare la propria attività agricola con la stessa intensità di prima, ma nel caso in cui il reddito agricolo risulti inferiore al reddito da pensione (la quale è normalmente commisurata al reddito da lavoro), significa che nel caso di specie non sussiste il rapporto di prevalenza richiesto dalla norma, e quindi l'attività agricola, anche se esclusiva, non è professionalmente significativa.

Il primo motivo va quindi respinto.

Con i motivi da 2 a 4 la ricorrente contesta il giudizio di prevalenza.

Sul punto la sentenza impugnata ha motivato: il primo giudice ha escluso che l'attività di coltivazione svolta dallo S. costituisca per lui la maggior fonte di reddito prendendo in esame le risultanze delle sue dichiarazioni dei redditi, e rilevando che i redditi da pensione costituivano la voce prevalente.

L'appellante ha al riguardo rilevato che i redditi dominicali e agrario risultanti dalle dichiarazioni fiscali del marito erano quelli determinati, ai sensi dell'art. 41, comma 3, d.p.r. n. 600/1973, in base alle risultanze catastali, cosicché non poteva desumersi da dette dichiarazioni l'effettivo reddito ricavato dalla coltivazione del fondo.

Il giudice d'appello prosegue: «l'assunto è in linea generale condivisibile, ma non può condurre all'accoglimento del motivo di gravame. Infatti, da un lato, i contributi AIMA pagati allo S. risultano complessivamente di importo largamente inferiore ai suoi proventi pensionistici; dall'altro, non risultano provati i quantitativi di beni prodotti che siano stati oggetto di vendita a terzi, né le somme ricavate dalle vendite, né i quantitativi specifici dei beni prodotti che siano stati effettivamente oggetto di autoconsumo; né infine, appare ammissibile una c.t.u. volta alla quantificazione del reddito da produzione agricola, poiché la stessa, nel descritto deficitario contesto probatorio, assumerebbe una non consentita finalità esplorativa».

A siffatta motivazione la ricorrente oppone:

- violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 3, legge n. 9/1963 e vizio di motivazione (secondo motivo), per avere dubitato dell'origine agricola della pensione dello S.;

- violazione e falsa applicazione degli artt. 421, comma 2, 437, comma 2, 445, comma 1, c.p.c. per non avere ammesso la c.t.u. sul reddito agricolo delle proprietà agricole dello S., dettagliatamente descritte in atti (terzo motivo);

- omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su punto decisivo della controversia (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.), per omessa motivazione su altri motivi di appello, alcuni dei quali relativi alla interpretazione delle norme in esame, altri al motivo di impugnazione secondo cui lo S. per la coltivazione del fondo eseguiva personalmente lavoro manuale per oltre 104 giornate, al netto delle lavorazioni affidate ai terzi.

I motivi, nelle loro varie articolazioni, non sono fondati.

Nella parte in cui censurano valutazioni di fatto, queste si sottraggono al sindacato di legittimità, in quanto congruamente motivate; nella parte in cui lamentano la mancata ammissione della prova testimoniale sulle 104 giornate, è sufficiente notare l'insufficienza decisionale di tale circostanza di fatto, perché, come già sottolineato, l'art. 3, comma 3, l. 9 gennaio 1963, n. 9, richiede congiuntamente i due requisiti temporale e reddituale.

Il ricorso va pertanto respinto.

(*Omissis*)

(1) SULLA FIGURA DEL COLTIVATORE DIRETTO QUALE SOGGETTO ASSICURATO CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO.

1. L'area dei soggetti protetti dall'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in agricoltura (1) è delimitata dall'art. 205 del t.u. delle leggi relative a tale assicurazione approvato con d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124: il primo comma, lett. *b*) di detto articolo specifica che sono compresi tra i soggetti assicurati «i proprietari, mezzadri, affittuari, loro coniuge e figli, anche naturali e adottivi, che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende».

Secondo la citata disposizione, dunque, i soggetti considerati si identificano in quelle persone che, rivestendo la qualità di proprietari, mezzadri, affittuari ecc. (ma l'elencazione è puramente indicativa), prestino, con carattere di abitualità e non di mera occasionalità, la propria opera manuale nelle rispettive aziende agricole o forestali: carattere che dottrina e giurisprudenza prevalenti ritenevano sussistente allorché il conduttore dedicava al fondo le proprie energie lavorative nella misura in cui il fondo stesso, per estensione, colture e tipo di coltivazione praticato, aveva bisogno; non era sufficiente, perciò, occuparsi di esso occasionalmente, a scopo diversivo, ma occorreva dedicarsi alle necessarie relative incombenze con regolarità e continuità.

La situazione è però mutata con l'emanazione del d.l. 20 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, dalla l. 19 luglio 1993, n. 243, il cui art. 14, primo comma, lett. *b*), ha stabilito che, a decorrere dal 1° giugno 1993, ai fini dell'assicurazione *de qua*, i lavoratori indicati al primo comma, lett. *b*) dell'art. 205, t.u. n. 1124 del 1965 (e cioè le figure dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni) sono individuati secondo i criteri e le modalità previste dalla l. 26 ottobre 1957, n. 1047 e successive modificazioni ed integrazioni (2).

Secondo i criteri ai quali rinvia il cit. art. 14 – e cioè quelli fissati, ai fini pensionistici, dagli artt. 1 e 2, legge n. 1047 del 1957, come modificati dagli artt. 2 e 3, l. 9 gennaio 1963, n. 9 – sono assicurati i coltivatori diretti (proprietari, affittuari, enfiteuti, usufruttuari, miglioratori, assegnatari, pastori ed altri comunque denominati), i mezzadri ed i coloni, nonché gli appartenenti ai rispettivi nuclei familiari (parenti ed affini entro il quarto grado del titolare dell'azienda), i quali si dedichino direttamente ed abitualmente alla manuale coltivazione dei fondi o all'allevamento ed al governo del bestiame sempre che: 1) la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore a un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni e delle attività di allevamento; 2) tale fabbisogno lavorativo non sia inferiore a 104 giornate annue. Infine, il carattere dell'abitualità del lavoro manuale prestato per le attività esercitate da ciascun interessato implica una dedizione alle stesse in modo esclusivo o almeno prevalente, intendendosi per attività prevalente quella che impegni il coltivatore diretto ed il mezzadro-colono per il maggior periodo di tempo nell'anno e che costituisca per essi la maggior fonte di reddito.

Nei termini suddetti deve intendersi, perciò, modificata l'area dei soggetti protetti indicati nel primo comma, lett. *b*) dell'art. 205, t.u. n. 1124 del 1965.

2. La decisione in epigrafe verte sull'interpretazione del requisito dell'abitualità, come configurato dalle disposizioni richiamate dall'art. 14, comma primo, lett. *b*), d.l. n. 155 del 1993, convertito in legge n. 243 del 1993, sopra riassunte ed in particolare sulla duplice concorrente condizione temporale e reddituale che caratterizza l'attività prevalente.

Mi sono interessato all'argomento dei requisiti richiesti per l'assoggettamento del coltivatore diretto all'assicurazione i.v.s. in altra occasione, in sede di commento critico ad una decisione della S.C. con la quale si affrontava, nel contesto generale, la questione particolare del requisito del fabbisogno lavorativo minimo richiesto per la coltivazione del fondo e/o per l'allevamento del bestiame (che non deve essere inferiore a 104 giornate annue) e delle relative implicazioni (3).

In quella sede osservavo che la legge n. 9 del 1963 ha modificato in senso restrittivo – rispetto alle disposizioni della legge n. 1047 del 1957 –, in un quadro di maggiore razionalità anche in relazione ad una più realistica visione delle condizioni di effettivo svolgimento dell'attività agricola a livello di aziende minimali, i requisiti richiesti per la qualificazione del coltivatore diretto a fini assicurativi. Essa, infatti, come già indicato *supra*, ha, con l'art. 2, confermato – quale condizione per il diritto all'assicurazione – che l'effettiva prestazione di lavoro del nucleo familiare del coltivatore non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame e che la prestazione lavorativa manuale dei soggetti interessati abbia carattere di abitualità (precisando il contenuto nel senso sopra riferito di esclusività o almeno di prevalenza). A questo proposito rilevavo che il carattere della prevalenza può essere valutato solo in presenza di svolgimento di altra attività remunerativa – quale, ad es., quella di lavoratore subordinato in agricoltura o in altro settore economico, o di artigiano o di esercente attività commerciale –: infatti, se non sussistesse tale carattere verrebbe meno l'obbligo assicurativo quale lavoratore autonomo agricolo, subentrando in sua vece quello derivante dall'attività alternativa prevalente. Peraltro, Cass. 30 maggio 1991, n. 6117 (4) ha ritenuto non potersi far riferimento – ai fini della individuazione del requisito dell'abitualità e dell'attività prevalente – ad attività non remunerata, come quella di casalinga, dovendo la comparazione istituirsi fra le varie occupazioni produttive di reddito svolte nell'ambito lavorativo. La stessa legge n. 9 del 1963 ha, inoltre, previsto, con l'art. 3, che «sono esclusi dall'assicurazione i coltivatori diretti (...) che coltivano fondi per i quali il lavoro occorrente sia inferiore a 104 giornate annue».

Il riferimento contenuto in quest'ultima disposizione alla potenzialità di assorbimento di lavoro del fondo, nel corso dell'anno, fissa contestualmente un elemento oggettivamente delimitante la condizione soggettiva minima richiesta nell'esercizio abituale dell'attività di coltivazione, senza del quale non vi è luogo all'instaurazione di alcun rapporto assicurativo. In sostanza, il coltivatore diretto deve

(1) Per una più ampia informazione sul campo di applicazione dell'assicurazione in questione mi permetto di rinviare a C. GATTA, *L'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura: requisiti soggettivi ed oggettivi ed evoluzione della qualificazione dell'impresa agricola*, in *Scritti in onore di Salvatore Hernandez – Il diritto del lavoro*, fasc. n. 5, 2003, 299 ss.

(2) Su tali leggi, concernenti l'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, rinvio a C. GATTA, *La*

tutela previdenziale dei lavoratori agricoli: principi generali, specificità, aspetti problematici, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003, 273 ss. (e specificamente, § 7, 304 ss).

(3) Cfr. C. GATTA, *Sui requisiti per l'attribuzione della qualifica di coltivatore diretto quale soggetto assicurato ai fini pensionistici (con particolare riferimento all'impegno lavorativo minimo annuo a tal fine richiesto)*, (nota a Cass. 9 giugno 2003, n. 9208), in questa *Riv.*, 2004, 409.

(4) In *Giust. civ. Mass.*, 1991.

coprire personalmente le esigenze lavorative del fondo nella misura minima prevista con la propria esclusiva attività, mentre – nel caso in cui il fabbisogno aziendale superi detto minimo – ai fini dell'esclusione dall'ambito assicurativo (fermo restando il limite minimo occupazionale di 104 giornate annue), deve farsi riferimento al rapporto del terzo tra l'apporto lavorativo del nucleo familiare del coltivatore (che può comporsi anche di una sola persona) ed il complessivo fabbisogno lavorativo occorrente per le normali necessità aziendali (la differenza potendo essere coperta con prestazioni lavorative provenienti dall'esterno).

Ciò è reso palese sia dalla circostanza che le richiamate disposizioni della legge n. 9 del 1963 – pur avendo esplicitato la nozione di abitudine nel senso sopra riferito – hanno ritenuto di indicare, come elemento aggiuntivo (o meglio, quale elemento prioritario di valutazione), una più congrua misura dell'entità minima del fabbisogno lavorativo aziendale annuo, in assenza del quale l'attività di diretta coltivazione del fondo non è produttiva di alcuna conseguenza assicurativa; sia dalla conseguente e coerente interpretazione del giudice di legittimità della norma chiarificatrice del concetto di prevalenza (inteso nella duplice e concorrente valutazione dell'attività svolta, in termini di maggiore impegno temporale e di maggiore ricavo di reddito nel corso dell'anno, da operarsi solo nell'ambito di occupazioni lavorative plurime produttive di reddito).

3. Non ho motivo di modificare tale mio convincimento in relazione alla fattispecie decisa con la sentenza in commento sulla quale, in mancanza di sufficienti elementi di valutazione, posso solo formulare brevi conseguenze osservative: in primo luogo, che l'attività agricola svolta dal ricorrente, in assenza di altra occupazione lavorativa, non può ritenersi che esclusiva [ed, a questo proposito, desta qualche perplessità – atteso che l'infortunio è occorso durante l'uso di un trattore per esigenze lavorative del fondo – la mancata valutazione (in senso negativo) della circostanza, ammessa dallo stesso ricorrente, di aver fatto ricorso all'opera di contoterzisti i quali prestano un servizio ausiliario proprio per l'esigenza dell'utilizzo di mezzi meccanici]: in tale situazione non sembrerebbe coerente l'utilizzazione di parametri valutativi predisposti per stabilire il carattere della prevalenza che implica, come ho detto sopra, una comparazione fra attività diverse (la condizione accertata di pensionato costituisce uno *status* personale e non l'esercizio di un'attività); in secondo luogo, e sul punto fondamentale della decisione, che la pensione costituisce sicuramente reddito – equiparabile, in determinati casi esplicitamente indicati da norme di legge (ad es., in campo tributario), a reddito da lavoro – ma, considerata la sua acquisizione per l'esercizio di una prolungata attività lavorativa pregressa, non mi sembra qualificabile come tale ai fini specifici della valutazione del carattere della prevalenza che presuppone, appunto, la comparazione fra il reddito prodotto con l'attività esercitata mediante un prevalente impegno temporale nel corso dell'anno con il reddito ricavato dall'esercizio contestuale di altra attività diversa.

Carlo Gatta

*

Cass. Sez. V Civ. - 12-5-2006, n. 11076 - Saccucci, pres.; Genovese, est.; Sepe, P.M. (conf.) - Min. finanze - Registro di Siena (Avv. gen. Stato) c. Fattoria dei Barbi e del Casato s.r.l. ed altro (avv. Comporti). (*Conferma Comm. trib. reg. Firenze 16 giugno 1999*)

Imposte e tasse - Impresa - Imprenditore agricolo - Regime anteriore al d.lgs. n. 228 del 2001 - Agriturismo - Attività agricola per connessione - Configurabilità - Condizioni - Fattispecie in tema di applicazione di agevolazioni tributarie relative alle aziende agricole. (C.c., art. 2135; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 1; d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131; l. 5 dicembre 1985, n. 730, art. 2)

Anche nella disciplina anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 - il cui art. 1, aggiungendo un comma terzo all'art. 2135 c.c., ha espressamente compreso fra le attività proprie dell'imprenditore agricolo la «ricezione ed ospitalità come definite dalla legge» - l'attività agrituristica rientrava, in linea generale, fra le attività agricole «per connessione», dovendo l'originaria previsione dell'art. 2135 c.c. venir integrata con quella dell'art. 2 della l. 5 dicembre 1985, n. 730, che al comma secondo affermava il principio per cui «lo svolgimento di attività agrituristiche, nel rispetto delle norme di cui alla presente legge, non costituisce distrazione della destinazione agricola dei fondi e degli edifici interessati» e, perciò, ne permetteva l'attrazione alla sola condizione che l'utilizzazione dell'azienda a tali fini fosse caratterizzata da un rapporto di complementarietà rispetto all'attività di coltivazione del fondo, silvicoltura e allevamento del bestiame, che doveva comunque rimanere principale. (Fattispecie in tema di applicabilità, ai conferimenti di immobili destinati ad attività agrituristiche, dell'esenzione dall'INVIM e dell'aliquota ridotta dell'imposta di registro previste per i conferimenti di aziende agricole) (1).

(Omissis)

1. Con l'unico motivo di ricorso [con il quale lamenta la violazione e la falsa applicazione del d.p.r. n. 131 del 1986, art. 4, lett. a), punto 3, della Tariffa, parte I, dell'art. 2135 c.c., comma 2, e legge n. 730 del 1985, art. 2] il Ministero delle finanze deduce che l'attività agrituristica non poteva ritenersi connessa all'esercizio dell'agricoltura, trattandosi di attività commerciale (affittacamere, ristorazione, ecc.). L'esenzione dall'INVIM e l'aliquota ridotta di imposta di registro sarebbero concesse solo per i conferimenti di aziende agricole, nel cui novero non potrebbero essere inclusi gli immobili destinati ad attività commerciali, ancorché queste ultime fossero svolte dallo stesso soggetto esercente l'attività agricola.

2. Il ricorso, che è infondato, deve essere respinto.

2.1. La questione sottoposta all'esame della Corte riguarda la pretesa dell'amministrazione fiscale che ha escluso l'esenzione dall'INVIM e l'applicazione dell'aliquota ridotta dell'imposta di registro, in relazione al conferimento di beni aziendali in una società (a responsabilità limitata) esercente l'attività agricola; beni utili all'esercizio delle connesse attività agrituristiche. Secondo l'Amministrazione erariale, non potrebbero far parte dei beni aziendali per uso agricolo quegli immobili che siano utili all'esercizio dell'agriturismo, quantunque svolto dallo stesso imprenditore che eserciti anche l'agricoltura dei fondi su cui insistono gli stessi beni.

2.2. Poiché i fatti si riferiscono all'anno 1988, è evidente che il diritto applicabile non può essere costituito dall'art. 2135 c.c., comma 3, così come modificato ad opera del d.lgs. n. 228 del 2001, art. 1, che recita: «Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento degli animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge». A tale data, infatti, la formulazione dell'art. 2135 c.c. era certamente priva del comma 3, sopra riportato, che ha compreso - nell'ambito della attività proprie dell'imprenditore agricolo - anche la «ricezione ed ospitalità come definite dalla legge», ma essa andava integrata con le previsioni della legge speciale del 1985.

Ossia con la l. 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell'agriturismo), avente (art. 1) quale finalità dell'intervento il potenziamento e la salvaguardia dell'agricoltura, «in armonia con gli indirizzi di politica agricola della CEE e con il piano agricolo nazionale, con i piani agricoli regionali e con i piani di sviluppo regionali», perciò «sostenuta anche mediante la promozione di forme idonee di turismo nelle campagne, volte a favorire lo sviluppo ed il riequilibrio del territorio agricolo, ad agevolare la permanenza dei produttori agricoli nelle zone rurali attraverso l'integrazione dei redditi aziendali ed il miglioramento delle condizioni di vita, a meglio utilizzare il patrimonio rurale naturale ed edilizio, a favorire la conservazione e la tutela dell'ambiente, a valorizzare i prodotti tipici, a tutelare e promuovere le tradizioni e le iniziative culturali del mondo rurale, a sviluppare il turismo sociale e giovanile, a favorire i rapporti tra la città e la campagna».

Nell'ambito di tali interventi promozionali la definizione di attività agrituristiche è fornita dall'art. 2 della legge che così si esprime: «Per attività agrituristiche si intendono esclusivamente le attività di ricezione ed ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., singoli od associati, e da loro familiari di cui all'art. 230 bis c.c., attraverso l'utilizzazione della propria azienda, in rapporto di connessione e complementarità rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento del bestiame, che devono comunque rimanere principali».

Lo svolgimento di attività agrituristiche, nel rispetto delle norme di cui alla presente legge, non costituisce distrazione della destinazione agricola dei fondi e degli edifici interessati. Rientrano fra tali attività: a) dare stagionalmente ospitalità, anche in spazi aperti destinati alla sosta di campeggiatori; b) somministrare per la consumazione sul posto pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri, ivi compresi quelli a carattere alcolico e superalcolico; c) organizzare attività ricreative o culturali nell'ambito dell'azienda. Sono considerati di propria produzione le bevande e i cibi prodotti e lavorati nell'azienda agricola nonché quelli ricavati da materie prime dell'azienda agricola anche attraverso lavorazioni esterne».

Per lo svolgimento di tali attività è possibile e necessario utilizzare (art. 3) anche «i locali siti nell'abitazione dell'imprenditore agricolo ubicata nel fondo, nonché gli edifici o parte di essi esistenti nel fondo e non più necessari alla conduzione dello stesso».

2.3. Sulla base di tale diritto applicabile *ratione temporis*, l'attività agriturbistica rientrava, in linea generale, nell'ambito dell'attività dell'imprenditore agricolo e non poteva, in astratto e in generale, essere disconosciuta.

Infatti, anche se l'art. 2135 c.c. non conteneva quella esplicita *relatio* alla legge speciale sull'agriturismo, che oggi espressamente contiene (onde il terzo comma di tale previsione non costituisca tanto una innovazione sotto la considerazione di tale attività, quanto, piuttosto, sotto il più ampio profilo dell'inclusione delle attività para-industriali dell'imprenditore), dal tenore della legge n. 730 del 1985, si ricava che il nucleo di contenuti dell'attività agricola, a partire da quella data, includeva anche la «ricezione ed ospitalità». La previsione dell'art. 2135 c.c., infatti, andava integrata con la legge n. 730 del 1985, art. 2, che affermava (al secondo comma) il principio secondo cui «lo svolgimento di attività agrituristiche, nel rispetto delle norme di cui alla presente legge, non costituisce distrazione della destinazione agricola dei fondi e degli edifici interessati» e, perciò, ne permetteva l'attrazione alla sola condizione che l'utilizzazione dell'azienda fosse caratterizzata da un rapporto di connessione e complementarità rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento del bestiame, che devono comunque rimanere principali.

Ma, a tal proposito, riguardante cioè i limiti applicativi, in concreto verificabili, di quella disciplina, nessuna contestazione risulta essere stata avanzata dall'amministrazione finanziaria ed essa, in ogni caso, non forma oggetto di dibattito in questa sede.

3. Il ricorso dell'amministrazione, pertanto, deve essere respinto.

(Omissis)

(1) IL TRATTAMENTO FISCALE DEL CONFERIMENTO D'AZIENDA IN SOCIETÀ ESERCENTE L'AGRITURISMO.

1. Questi gli elementi salienti della fattispecie sulla quale ha pronunciato la Corte di cassazione. Nel corso del 1988 una contribuente, persona fisica, conferiva l'azienda agricola di cui era proprietaria – nella quale erano tra l'altro compresi una taverna ad uso ristorante, una norcineria ed alcuni fabbricati destinati ad attività agriturbistica – in una società di capitali (precisamente una s.r.l.) avente quale proprio oggetto sociale l'esercizio dell'attività agricola.

Sul presupposto che l'oggetto del conferimento fosse costituito da un'azienda, la contribuente scontava l'imposizione indiretta sul medesimo fruendo della disposizione di cui all'art. 4, comma 1, lett. a), n. 3 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986 (nella formulazione vigente all'epoca dei fatti in contestazione). Pertanto, assolveva l'imposta di registro con l'aliquota dell'1 per cento, anziché con quella, ben più gravosa (8 per cento), prevista dall'art. 1, comma 1 della suddetta Tariffa, richiamato dall'art. 4, comma 1, lett. a), n. 1 della medesima, per i conferimenti di singoli beni immobili (1).

L'amministrazione finanziaria, peraltro, riteneva che l'attività agriturbistica non costituisse esercizio di impresa agricola integrando, piuttosto, vera e propria attività commerciale; con la conseguenza che i beni (conferiti) a ciò strumentali non potevano ritenersi componenti dell'azienda agricola conferita dalla contribuente. Assumeva, quindi, che la cessione dei ricordati cespiti alla società di capitali agricola non potesse essere qualificata quale conferimento di ramo d'azienda; dando luogo, invece, al semplice conferimento di (singoli) cespiti immobiliari, in quanto tale soggetto al richiamato art. 4, comma 1, lett. a), n. 1.

Notificava, perciò, alla contribuente un avviso di liquidazione con il quale disconosceva l'applicabilità della citata disposizione di cui all'art. 4, comma 1, lett. a), n. 3 e, conseguentemente, assoggettava il trasferimento dei ricordati beni alla società di capitali all'ordinario regime dell'imposta di registro previsto dall'art. 1, comma 1 della Tariffa (richiamato dal n. 1 dell'art. 4). Mediante un secondo avviso di accertamento, rettificava, poi, il valore dei beni dichiarati dalla contribuente nell'atto di trasferimento.

Nei due gradi del giudizio di merito veniva accertata la correttezza dell'operato della contribuente; ciò, in base al rilievo per cui l'attività agriturbistica rientra in quella agricola e, pertanto, il trasferimento del complesso di beni all'uopo organizzati in una società esercente l'agricoltura doveva essere qualificato come conferimento di un ramo d'azienda (agricola).

Da ultimo, la Corte di cassazione, con la sentenza annotata, ha confermato tale principio osservando, in particolare, che:

- all'epoca dei fatti in contestazione (1988), l'art. 2135 c.c. non qualificava espressamente l'agriturismo quale esercizio di impresa agricola. Tuttavia, tale disposizione, osserva la Suprema Corte, andava coordinata

(1) Dal tenore della motivazione si trae che i beni strumentali all'agriturismo, oggetto del conferimento, erano costituiti da immobili diversi dai terreni agricoli. Pertanto, ai fini dell'imposta di registro, il relativo atto di trasferimento sarebbe stato soggetto non all'aliquota del 15 per cento prevista dall'art. 1, comma 2 della Tariffa, parte I, alle-

gata al d.p.r. n. 131/1986, il quale ha riguardo al trasferimento di terreni agricoli a soggetti diversi dall'imprenditore agricolo a titolo principale (ora IAP); piuttosto, alla previsione del comma 1, che sottopone la traslazione di immobili diversi dai fabbricati, all'aliquota dell'8 per cento.

con la legge n. 730/1985, la quale, all'art. 2, espressamente qualificava l'attività agrituristica come attività connessa all'agricoltura, ex art. 2135 c.c.;

- con la novella apportata all'art. 2135 c.c. nel 2001, invece, l'agriturismo è espressamente contemplato da tale disposizione (al comma 3, il quale richiama le attività di ricezione ed ospitalità) quale attività d'impresa agricola.

Quindi, afferma la sentenza in commento, sia alla luce del quadro normativo vigente all'epoca dei fatti in contestazione, che di quello attualmente esistente, poiché l'agriturismo è attività connessa all'agricoltura, l'atto con il quale viene conferito ad una società agricola un complesso di beni organizzato per l'esercizio dello stesso agriturismo dà luogo ad un conferimento di ramo d'azienda, non di singoli cespiti immobiliari. Per cui, trova applicazione il più favorevole regime fiscale (in tema di imposizione indiretta) del conferimento d'azienda.

2. Come si è accennato, la Suprema Corte è stata chiamata a valutare se il trasferimento ad una società di capitali avente per oggetto sociale l'espletamento dell'attività agricola, di un complesso di beni organizzato per l'esercizio dell'attività agrituristica, integrasse un conferimento di ramo d'azienda agricola; in quanto tale soggetto al regime fiscale (agevolato) in tema di imposta di registro di cui all'art. 4, lett. a), n. 3 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986.

Onde valutare la correttezza della sentenza annotata, è preliminarmente necessario spendere qualche riflessione su tale norma.

Essa, per quanto qui rileva, all'epoca dei fatti in contestazione stabiliva che il conferimento, in una società di qualunque tipo avente per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività agricola o commerciale, della proprietà o di altro diritto di godimento su aziende o su complessi aziendali relativi a singoli rami dell'impresa, sconta l'imposta di registro nella misura dell'1 per cento [art. 4, lett. a), n. 3]. A seguito delle modifiche apportate al citato art. 4 dall'art. 10, comma 1, lett. c), n. 1 della legge n. 488/1999, il conferimento d'azienda non è adesso più soggetto all'imposta proporzionale dell'1 per cento, ma all'imposta fissa di euro 168,00.

Ove, invece, il conferimento riguardi la proprietà o altro diritto reale su singoli beni immobili, sconta l'imposizione [ai sensi dell'art. 4, lett. a), n. 1] secondo le aliquote ordinarie previste dall'art. 1 della Tariffa per il trasferimento dei cespiti immobiliari (2).

La disciplina in esame, dunque, discrimina l'imposizione di registro in ragione dell'oggetto del conferimento.

Ove quest'ultimo concerna beni qualificabili come azienda (o ramo d'azienda), è soggetto al più mite trattamento fiscale previsto dall'art. 4, lett. a), n. 3. Se, invece, riguardi beni singoli, scontrerà l'imposta di registro come se si trattasse del trasferimento di un cespite immobiliare.

Si tratta, quindi, di verificare quale sia la natura dei beni trasferiti; ciò, del resto, in conformità alla previsio-

ne contenuta nell'art. 20 del d.p.r. n. 131/1986, il quale dispone che «l'imposta è applicata secondo l'intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente». Insomma, l'applicazione dell'imposta di registro si fonda sulla previa verifica della natura dell'atto di cui viene domandata la registrazione e, dunque, del suo oggetto.

Ora, l'art. 4, comma 1, nn. 1 e 3 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986, come visto, stabilisce un differente trattamento fiscale dell'atto di conferimento unicamente a seconda che lo stesso riguardi un'azienda, oppure beni non riconducibili a tale nozione (art. 2555 c.c.).

In altri termini, ai fini dell'applicazione del regime fiscale del conferimento d'azienda, non è rilevante che i beni conferiti costituiscano un'azienda commerciale o agricola; ma, solamente, che integrino un complesso aziendale.

Emerge, allora, e venendo al caso di specie, l'erroneità dell'operato dell'Ufficio finanziario e, sotto certi versanti (e come vedremo), anche della sentenza della Corte di cassazione.

Invero, l'ente impositore, al fine di escludere l'assoggettamento del conferimento dei beni funzionali all'agriturismo al regime del conferimento d'azienda avrebbe dovuto contestare la stessa qualificabilità di quei cespiti come azienda. E, a tal fine, non è certo sufficiente affermare (come fatto - erroneamente - dall'Ufficio finanziario) che non si è in presenza di azienda, perché l'agriturismo non costituisce esercizio di impresa agricola.

Infatti, l'azienda, secondo la definizione fornita dall'art. 2555 c.c., è il vincolo che unifica un complesso di beni, siccome tutti destinati dall'imprenditore all'esercizio dell'attività d'impresa, commerciale o agricola che essa sia (3).

L'Ufficio finanziario, pertanto, onde disconoscere, nel caso concreto, il trattamento fiscale previsto dall'art. 4, n. 3 della Tariffa (per il conferimento di azienda), avrebbe dovuto non tanto sindacare se l'agriturismo dà luogo all'esercizio dell'impresa agricola, quanto, invece, ed ancor prima: a) o negare che i beni funzionali all'agriturismo oggetto del conferimento fossero qualificabili come complesso di beni organizzati per l'esercizio dell'impresa (agricola o commerciale che si ritenesse) agrituristica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2555 c.c.; b) ovvero, negare la stessa natura di impresa all'agriturismo, con il conseguente effetto di precludere la riconduzione di tali cespiti al citato art. 2555 c.c.

Affermare, invece, che l'agriturismo non è impresa agricola, non è decisivo, perché non esclude che quei cespiti possano comunque costituire azienda (evidentemente commerciale, assumendosi che la predetta attività integri esercizio dell'impresa commerciale). Tra l'altro, e sul punto, dal tenore della motivazione della sentenza non pare che l'ente impositore abbia svolto alcuna contestazione circa la natura di azienda del complesso dei beni funzionali all'agriturismo, conferiti dalla contribuente. Ciò che, per i motivi

(2) Pertanto, nel caso in cui venga conferito un terreno agricolo in una società agricola non IAP, viene in rilievo l'art. 1, comma 2 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986, ai sensi del quale l'aliquota applicabile è quella del 15 per cento. Ove il conferimento abbia per oggetto beni immobili diversi dal terreno agricolo o da fabbricati abitativi, l'aliquota da scontare è quella dell'8 per cento. Nell'ipotesi che, invece, il conferimento del terreno agricolo sia eseguito in una società agricola IAP, troverà applicazione l'aliquota dell'8 per cento prevista dall'art. 1, comma 1 della Tariffa.

fa. Va peraltro rammentato, più in generale, che, ai sensi dell'art. 2, commi 4 e 4 bis del d.lgs. n. 99/2004, le società agricole IAP e di coltivatori diretti possono beneficiare di tutte le norme agevolative, in tema di fiscalità indiretta, previste dall'ordinamento tributario per i coltivatori diretti.

(3) V. per tutti, sulla nozione di azienda, F. FERRARA - F. CORSI, *Imprenditori e società*, Milano, 2006, 143 e ss. Cfr. anche, con specifico riferimento all'azienda agricola, L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2004, 169 e ss.; A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, 261 e ss.

esposti, sarebbe stato allora sufficiente ad affermare la correttezza dell'applicazione dell'art. 4, comma 1, n. 3 all'atto di conferimento di cui si discorre.

Né, a voler seguire la tesi dell'Ufficio per cui l'agriturismo non dà luogo ad impresa agricola (ma, piuttosto, ad impresa commerciale), poteva avere alcun rilievo, ai fini della qualificazione, quale complesso aziendale, dei beni conferiti funzionali all'agriturismo, la circostanza che la società conferitaria avesse quale proprio esclusivo oggetto sociale l'esercizio dell'impresa agricola e non anche di quella commerciale.

Invero, la qualificazione dei cespiti conferiti quali beni singoli, ovvero ramo d'azienda, non dipende dall'oggetto sociale della conferitaria. Al contrario, è condizionata unicamente dall'apprezzamento, in punto di fatto, della destinazione impressa dal soggetto conferente su quei beni: se gli stessi sono organizzati per lo svolgimento dell'attività d'impresa (agricola o commerciale), costituiscono, per ciò solo, un'azienda, indipendentemente dal fatto che l'atto costitutivo della società conferitaria contempli l'attività d'impresa svolta suo tramite nell'oggetto sociale della medesima società (4).

Dunque, non sarebbe stato neanche corretto affermare che i cespiti strumentali all'agriturismo non costituiscono ramo d'azienda (commerciale), perché la società destinataria del conferimento non ha quale proprio oggetto sociale l'esercizio dell'impresa commerciale, ma solo di quella agricola.

3. Veniamo, a questo punto, all'esame della sentenza resa dalla Corte di cassazione.

Quest'ultima, seguendo l'approccio interpretativo dell'Ufficio finanziario, ha ritenuto che, onde accertare la legittimità della pretesa impositiva da quest'ultimo avanzata, fosse decisivo appurare se il complesso dei beni conferiti nella società, inerenti all'agriturismo, costituissero un ramo d'azienda agricola, siccome strumentale all'esercizio dell'impresa agricola; e, dunque, ed ancor prima, se l'attività agrituristica desse luogo, ai fini dell'imposizione indiretta del registro, ad attività fiscalmente agricola.

Si sono già enunciate (*sub 2*) le ragioni per cui non è condivisibile, *in parte qua*, la pronuncia della Suprema Corte. Invero, al fine di dirimere la questione, essa avrebbe potuto (e dovuto) limitarsi ad acclarare che l'Ufficio, mediante l'atto impugnato, non aveva svolto alcuna contestazione in merito alla qualificazione dei

beni strumentali all'agriturismo, oggetto del conferimento, quale autonomo comparto aziendale. Esso aveva, cioè, prestato acquiescenza al fatto che quei beni fossero organizzati per lo svolgimento dell'attività agrituristica, ritenuta peraltro, dallo stesso Ufficio finanziario, di tipo commerciale: e, dunque, non potevano che essere qualificati come ramo d'azienda (commerciale). Tale rilievo sarebbe stato invero sufficiente a statuire il corretto assoggettamento del relativo atto di conferimento al regime fiscale del conferimento d'azienda.

Ad ogni modo, è senza dubbio corretta l'affermazione contenuta nella sentenza in esame, secondo la quale un complesso di beni, quale è quello oggetto di conferimento, strumentale all'esercizio dell'agriturismo, costituisce ramo d'azienda agricola.

Sul punto è però necessario, anche in questo caso, svolgere talune considerazioni preliminari.

Ebbene, diversamente da quanto avviene, ad esempio, nel caso dell'imposta sui redditi [art. 32 del d.p.r. n. 917/1986 (5)] e dell'IVA [art. 34 del d.p.r. n. 633/1972 (6)], il legislatore tributario, ai fini dell'imposta di registro, non ha fornito la definizione di impresa agricola. Si rinviengono, nel d.p.r. n. 131/1986, solo riferimenti, ad esempio, al concetto di imprenditore agricolo principale (7), ma niente è disposto in ordine alla relativa nozione.

Ne consegue che essa deve essere individuata facendosi riferimento alla relativa definizione civilistica. Ciò, del resto, in ossequio alla natura di diritto c.d. di secondo grado del diritto tributario. Val quanto dire che, ove l'ordinamento fiscale faccia riferimento ad una certa nozione giuridica mutuata da altro ramo dell'ordinamento (così come per il caso dell'impresa agricola) senza, tuttavia, definirne in via speciale i termini, tale nozione andrà individuata nell'ordinamento d'origine (8).

Perciò, la verifica della riconducibilità dell'attività agrituristica alla categoria dell'impresa agricola deve essere svolta in base all'art. 2135 c.c. ed alla legislazione speciale.

Ebbene, come osserva giustamente la Corte di cassazione, l'art. 2135 c.c., nella formulazione vigente all'epoca dei fatti in discussione, non conteneva alcun riferimento all'agriturismo (9). Peraltro, anch'esso rientrava nella categoria dell'impresa agricola, quale attività connessa, in virtù di quanto stabilito dall'art. 2 della legge n. 730/1985 (10).

(4) Invero, per un verso, la sussistenza di un'azienda è dipendente, unicamente, dal fatto che il bene (o i beni) siano, in fatto, destinati dall'imprenditore all'esercizio dell'impresa. Per l'altro verso, non v'è alcun impedimento giuridico a che possa essere effettuato un conferimento d'azienda in una società, sebbene la stessa non contempli, nel proprio oggetto sociale, l'attività d'impresa cui quel complesso aziendale è strumentale. Casomai, al verificarsi di tale circostanza il socio dissenziente potrà utilmente esperire il diritto di recesso. V., sul punto, F. FERRARA - F. CORSI, *op. cit.*, 143 e ss. e 378 e ss.

(5) L'art. 32 del d.p.r. n. 917/1986 stabilisce che le attività fonti di reddito agrario sono quelle agricole. E tali sono *a*) quelle di coltivazione del terreno e di selvicoltura; *b*) quelle di allevamento di animali, entro certi limiti; *c*) quelle di cui all'art. 2135, comma 3, c.c., dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o dall'allevamento di animali, con riferimento a beni individuati in apposito d.m. Queste ultime attività, invece, ove aventi ad oggetti beni diversi da questi ultimi, danno luogo a reddito d'impresa (significa, cioè, che sono fiscalmente non agricole, bensì commerciali); ed analoga «*sorte*» è riservata alle altre attività menzionate nell'art. 2135, comma 3, c.c.: si veda l'art. 56 *bis* del d.p.r. n. 917/1986.

(6) L'art. 34 del d.p.r. n. 633/1972 richiama, invece, quanto alla definizione di imprenditore agricolo, la nozione all'uopo fornita dall'art. 2135 c.c.

(7) Così, ad esempio, nell'art. 1, comma 2 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986, il quale dispone che se il trasferimento di terreni agricoli è effettuato in favore di soggetti diversi dagli imprenditori agricoli a

titolo principale, lo stesso sconta l'aliquota del 15 per cento. Merita, peraltro, ricordare che il d.lgs. n. 99/2004 ha sostituito alla figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale, quella dell'imprenditore agricolo professionale; e che, in virtù dell'art. 1, comma 3 del predetto d.lgs. n. 99/2004, qualunque riferimento contenuto (pure) nella normativa fiscale al primo, deve intendersi ora relativo al c.d. IAP.

(8) Sulla natura di diritto di secondo grado del diritto tributario e, più in generale, sulle problematiche attinenti l'interpretazione nel diritto tributario, v., per tutti, nella manualistica, G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, 2005, 171 e ss., spec. 183 e ss.; P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Milano, 2002, 97 e ss.; F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario. Parte generale*, Torino, 2000, 34 e ss.

(9) L'art. 2135 c.c., come noto, prima della novella del 2001, si limitava a stabilire che «è imprenditore agricolo chi esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse» e che queste ultime consistono nelle «attività dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura».

(10) Tale disposizione, adesso abrogata per effetto dell'entrata in vigore della nuova legge sull'agriturismo, n. 96/2006, stabiliva, infatti, che l'agriturismo consiste nell'attività di ricezione e ospitalità esercitata dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., tramite l'utilizzazione della propria azienda, in rapporto di connessione e complementarietà rispetto alle attività di coltivazione del fondo, silvicoltura ed allevamento del bestiame, che devono rimanere principali.

Quindi, dato che l'attività agrituristica, ai sensi del disposto degli artt. 2135 c.c. e 2 della legge n. 730/1985, costituiva attività agricola, identica qualificazione essa assumeva ai fini fiscali ed, in specie, dell'imposizione di registro che qui interessa.

Ora, come si è visto, l'art. 4, comma 1, lett. a), n. 3 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986, nella formulazione vigente nel 1988, prevedeva che il conferimento di un ramo d'azienda in una società avente per oggetto l'esercizio di attività agricole scontava l'imposta proporzionale dell'1 per cento.

Nel caso esaminato dalla sentenza in commento, il complesso di beni organizzato per lo svolgimento dell'attività agrituristica risultava qualificabile quale ramo d'azienda agricola; ciò, essendo strumentale allo svolgimento di una particolare forma di impresa agricola, quale è quella dell'agriturismo. Di qui la conseguenza che il suo trasferimento alla società di capitali costituiva non atto di conferimento di singoli beni, ma vero e proprio conferimento di ramo d'azienda.

È allora, sotto tale versante, corretta la pronuncia della Suprema Corte, avendo riconosciuto che il complesso organizzato di beni trasferito alla società di capitali integrasse un ramo dell'azienda agricola, in quanto strumentale all'esercizio dell'agriturismo; con il conseguente assoggettamento del relativo atto di trasferimento - giustamente qualificato quale conferimento di ramo d'azienda - all'imposizione di registro dell'1 per cento.

4. Le conclusioni cui è giunta la sentenza che si annota sono valide anche nel quadro normativo vigente.

Osserva correttamente la Corte di cassazione che il novellato art. 2135, comma 3, c.c. prevede che le attività di ricezione ed ospitalità, come definite dalla legge, integrano [alle condizioni poste da tale disposizione (11)] attività connesse all'agricoltura. Ed a tale categoria è riconducibile (pure) l'agriturismo, adesso regolato dalla recente legge n. 96/2006.

Per cui, non v'è dubbio che un complesso di beni organizzato per l'attività agrituristica costituisca un autonomo complesso aziendale; e che, dunque, l'atto con il quale esso viene conferito in una società sia qualificabile come atto di conferimento di ramo d'azienda.

La questione interpretativa che, casomai, si porrà, consiste nel verificare se i beni oggetto del conferimento diano effettivamente luogo ad un'azienda agricola (o ad un suo ramo, come nel caso dell'agriturismo), piuttosto che al conferimento di singoli beni. Si pensi, ad esempio, al caso in cui una persona fisica conferisca in una società dei terreni e degli annessi agricoli sui quali la stessa (persona fisica) non svolge alcuna attività d'impresa.

Al riguardo, non si può che richiamare il condivisibile orientamento della dottrina e della giurisprudenza sul punto: nel senso che, per un verso, l'esistenza di un fondo agricolo, anche attrezzato, non vale, per ciò solo, ad integrare la fattispecie dell'azienda. È invece necessario verificare se esso sia stato organizzato assieme ad altri fattori della produzione, per l'esercizio dell'impresa agricola (12).

Per l'altro verso, non deve dimenticarsi che, secondo l'orientamento della Corte di cassazione, la sussistenza di un complesso aziendale non esige che l'attività d'impresa cui è strumentale sia attualmente esercitata; al contrario, è sufficiente che quel complesso di beni abbia l'abitudine ad essere utilizzato per lo svolgimento dell'impresa agricola (13).

Come si è già accennato, nel caso di conferimento d'azienda, l'art. 4 della Tariffa, parte I, allegata al d.p.r. n. 131/1986, a seguito delle modifiche ad esso apportate dall'art. 10, comma 1, lett. c), n. 1 della legge n. 488/1999, prevede che il relativo atto non è più soggetto all'imposta proporzionale dell'1 per cento, ma all'imposta fissa di euro 168,00.

Ancora qualche rilievo.

La disposizione dell'art. 4 cit. in tema di conferimento d'azienda non è dettata specificamente per le aziende agricole, ma, più in generale, per tutti i conferimenti d'azienda. Non è, dunque, norma agevolativa per il settore agricolo sebbene, ad ogni evidenza, la sua applicazione si traduca in una agevolazione (pure) per tale comparto produttivo.

Basti considerare che, secondo l'art. 4, comma 1, lett. a), n. 1 della Tariffa, il conferimento di singoli cespiti è soggetto alla disciplina del trasferimento di beni recata dall'art. 1 della stessa Tariffa.

Perciò, e per fare un esempio, l'atto di conferimento di terreni agricoli sarebbe soggetto, ex art. 1, comma 2 cit., all'aliquota del 15 per cento, oltre che all'applicazione delle imposte ipotecarie e catastali nella misura, rispettivamente, del 2 per cento e dell'1 per cento, ove realizzato in società non munita della qualifica di IAP, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 99/2004 (14).

Ove, invece, la conferitaria sia una società IAP, ai sensi del menzionato art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 99/2004 verranno in rilievo le disposizioni agevolative previste per tale categoria di soggetti: quindi, il conferimento sconterà l'aliquota ridotta dell'8 per cento ai fini dell'imposta di registro.

Qualora, poi, la società IAP si trovi nelle condizioni di poterne beneficiare, potrà richiedere che l'atto di conferimento sia sottoposto alle agevolazioni per la formazione della piccola proprietà contadina, con la conseguente applicazione dell'imposta di registro e di quella ipotecaria in misura fissa, e di quella catastale nella misura dell'1 per cento (15).

5. Si è visto che il legislatore non ha dettato una disciplina fiscale speciale per il caso del conferimento di un'azienda agricola in una società, di capitali o di persone. Il regime agevolato ad esso applicabile è, infatti, comune ad ogni fattispecie di conferimento d'azienda.

Piuttosto, il trattamento agevolato è stato introdotto in favore delle società agricole IAP e delle società di coltivatori diretti, dall'art. 2, commi 4 e 4 bis del d.lgs. n. 99/2004. Per effetto di tali norme, infatti, unitamente a quella di cui

(11) Il comma 3 dell'art. 2135 c.c. stabilisce che le attività di ricezione ed ospitalità devono essere esercitate dall'imprenditore agricolo utilizzando prevalentemente risorse o attrezzature dell'azienda, normalmente impiegate nell'esercizio dell'attività agricola principale. Sull'interpretazione di tale disposizione v., per tutti, L. COSTATO, *op. cit.*, 130 e ss.; L. FRANCIOSI, *L'impresa agricola di prestazione di servizi*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, 193 e ss., spec. 199 e ss.; A. GERMANÒ, *op. cit.*, 112 e ss.

(12) Cfr., per tutti, A. GERMANÒ, *op. cit.*, 291 e ss.

(13) In tali termini si è pronunciata la Corte di cassazione 13 dicembre

1996, n. 11149, in *Il fisco*, 1997, 3249 e ss.

(14) Si è visto, invece, che, qualora il conferimento abbia ad oggetto immobili diversi dai terreni agricoli, sconta l'aliquota dell'8 per cento, ai sensi dell'art. 1, comma 1 della Tariffa, parte I.

(15) Dati i limiti della presente trattazione, ci permettiamo di rinviare, per un'analitica disamina del trattamento fiscale indiretto delle società agricole IAP, ai seguenti studi del Consiglio nazionale del notariato: *Imprenditore agricolo professionale e società agricole (d.lgs. n. 99/2004)*. *Aspetti tributari*, n. 46/2004/T; *Imprenditore agricolo professionale e società agricole dopo il d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101*, entrambi disponibili sul sito web: www.notarato.it.

all'art. 1, commi 3 e 4 dello stesso decreto (16), detti soggetti possono fruire di tutte le disposizioni agevolative che l'ordinamento tributario, in tema di imposizione indiretta, riconosce in capo agli imprenditori (individuali) agricoli professionali nonché ai coltivatori diretti.

Certo, le menzionate disposizioni attuano la previsione della legge delega n. 38/2003 volta a favorire l'utilizzazione dello strumento societario in agricoltura. Di più: sono in linea con il diritto comunitario, il quale non discrimina, quanto alla individuazione dell'imprenditore agricolo professionale, tra persona fisica e soggetto societario (17).

Tra l'altro, il d.lgs. n. 99/2004, sul piano della fiscalità indiretta, determina la sostanziale equiparazione del trattamento fiscale dell'imprenditore agricolo professionale e del coltivatore diretto (persone fisiche), con quello applicabile alla società esercente l'impresa agricola. Equiparazione che, invece, come noto, non si è ad oggi realizzata sul versante dell'imposizione diretta, nel quale, nel mentre l'imprenditore agricolo individuale beneficia della tassazione su base catastale o, comunque, dei regimi forfetari previsti dall'art. 56 *bis* del t.u.i.r., invece le società, di persone e di capitali agricole, sono integralmente soggette (fatte salve le società di persone esercenti l'agriturismo) al più oneroso e pieno regime fiscale del reddito d'impresa (si veda, peraltro il regime catastale opzionale previsto dall'art. 1, comma 1093 della legge n. 296/2006, per le società di persone, a responsabilità limitata e le cooperative esercenti esclusivamente l'impresa agricola: disposizione, questa, introdotta quando la presente nota era già stata data alle stampe).

Tale discrasia non trova, a nostro avviso, una ragionevole giustificazione. E ciò, specialmente alla luce di un rilievo cui, peraltro, in questa sede è solo possibile accennare.

Invero, l'applicazione alle società agricole (che abbiano i requisiti previsti dal d.lgs. n. 99/2004) delle agevolazioni previste in tema di imposizione indiretta per gli imprenditori agricoli professionali ed i coltivatori diretti, a nostro parere non può essere giustificata alla luce dell'art. 44, comma 1 Cost. (18). Basti considerare che la struttura societaria può assidere su grandi realtà imprenditoriali, per le quali non v'è alcuna necessità di favorire (essendo già costituita in capo alla stessa società) la piccola e media proprietà cui si riferisce tale norma costituzionale.

Vuol dire, dunque, che tale giustificazione va probabilmente individuata altrove; ed, in specie, come avvalorato dalla stessa evoluzione del diritto comunitario, nel sempre più stringente rapporto tra agricoltura e ambiente; ossia,

nella funzione ambientale svolta dall'attività agricola (19).

Ora, non v'è dubbio che il legislatore tributario goda di piena discrezionalità quanto all'introduzione di norme agevolative (anche) nel settore dell'agricoltura. E, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, tale discrezionalità incontra il proprio limite solo nel divieto dell'arbitrarietà ed irragionevolezza delle scelte normative (20).

Il punto, peraltro, è proprio questo.

Ogni norma agevolativa, per essere compatibile (in particolare) col principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., deve essere volta a tutelare interessi di pari rango costituzionale (21).

Venendo alla questione che ci occupa, vuol dire che l'applicazione alle società agricole IAP delle agevolazioni in tema di fiscalità indiretta spettanti agli imprenditori agricoli professionali ed ai coltivatori diretti (sancita dagli artt. 1, comma 3 e 2, comma 4 del d.lgs. n. 99/2004) deve trovare una giustificazione sul versante delle norme costituzionali: e, a nostro avviso, non potendo essere rinvenuta, come visto, nell'art. 44 Cost., va piuttosto ravvisata nella funzione di tutela ambientale (valore, questo, di rilievo costituzionale) svolta dall'attività agricola.

Tale funzione, evidentemente comune sia all'esercizio individuale, che collettivo, dell'agricoltura, consente (e giustifica) l'equiparazione del trattamento fiscale (indiretto) dell'imprenditore individuale e di quello societario.

Direi di più. La funzione ambientale dell'agricoltura e, più in particolare, il rango di valore costituzionale dell'ambiente (22), non tollera divergenti trattamenti impositivi in ragione della diversa natura (individuale o collettiva) del soggetto che intraprende l'attività agricola (23).

Se quanto abbiamo osservato è corretto, da una parte, è apprezzabile l'equiparazione, operata dal d.lgs. n. 99/2004, del trattamento fiscale in tema di imposizione indiretta, tra l'imprenditore agricolo individuale e quello collettivo. Dall'altra parte, ed al contrario, è invece a nostro parere censurabile che tale eguale trattamento non sia stato tutt'ora introdotto dal legislatore ai fini delle imposte dirette.

Ciò, oltretutto, dà luogo ad un'inaccettabile incoerenza all'interno dell'ordinamento tributario; infatti, l'attività agricola svolta in forma societaria è funzionale alla tutela dell'ambiente, come quella espletata in forma individuale. Pertanto, tale circostanza non può che (anzi, deve) essere apprezzata uniformemente dal legislatore tributario, sia nell'ambito dell'imposizione diretta, che indiretta.

Giuseppe Ferrara

(16) L'art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 99/2004 stabilisce le condizioni in presenza delle quali una società, avente per oggetto esclusivo l'esercizio dell'impresa agricola, sia qualificabile quale IAP. Dipoi, l'art. 1, comma 4 prevede che «qualunque riferimento, nella legislazione vigente, all'imprenditore agricolo a titolo principale si intende riferito alla figura dell'IAP, sia esso persona fisica o soggetto societario. E prosegue, altresì, disponendo che qualora l'IAP sia iscritto nella relativa gestione previdenziale ed assistenziale, gli spettano le agevolazioni tributarie in tema di imposizione indiretta previste per le persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto. Dipoi, l'art. 2, comma 4 prescrive che anche le società agricole IAP possono beneficiare delle agevolazioni in tema di imposizione indiretta che competono alle persone fisiche, coltivatori diretti. Infine, l'art. 2, comma 4 *bis* prevede che tali agevolazioni sono riconosciute pure alle società agricole di coltivatori diretti.

(17) Indubbio è, invero, che il diritto comunitario agevoli l'introduzione delle strutture societarie in agricoltura ove si consideri, a tacer d'altro, che, dapprima il regolamento CE n. 159/1972 e, dipoi, il regolamento CE n. 1257/1999 attribuivano la qualifica, rispettivamente, di IATP e, adesso, di IAP, tanto alle persone fisiche, che ai soggetti diversi dalle persone fisiche.

(18) L'art. 44, comma 1 Cost. stabilisce, in specie, che la legge, al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, aiuta la piccola e media proprietà.

(19) Sulla funzione di tutela ambientale dell'agricoltura, v., in particola-

re, e per tutti, A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2006, spec. 407 e ss.; A. GERMANÒ, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in *Scritti in onore di G. Galloni*, I, Roma, 2002, 421 e ss.; P. MAGNO - G. GIOVE, *Profili del nuovo diritto agrario e dell'ambiente*, Milano, 2006, spec. 365 e ss.

(20) V., in tal senso, *ex pluris*, e tra le più recenti, Corte cost. 25 ottobre 2005, n. 401 e Corte cost. 7 ottobre 2005, n. 382, entrambe in *Giur. cost.*, 2005, fasc. 5; Corte cost. 1° luglio 2005, n. 261, *ivi*, 2005, fasc. 4.

(21) Sulla giustificazione delle norme agevolative cfr., in particolare, e per tutti, M. BASILAVECCHIA, *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni (dir. trib.)*, in *Enc. dir.*, Agg., V, 2001, 48 e ss.; P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, cit., 133 e ss.;

(22) In ordine alla rilevanza costituzionale, quale «valore», del bene ambiente, cfr., per tutti, B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

(23) Sulla rilevanza che il fattore ambientale ha nella disciplina della fattispecie impositiva, v., in particolare, F. GALLO - F. MARCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rass. trib.*, 1999, 115 e ss.; R. PERRONE CAPANO, *L'imposizione e l'ambiente*, in *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. Amatucci, I, 1, Padova, 2001; P. SELICATO, *Imposizione fiscale e principio chi inquina paga*, in *Rass. trib.*, 2005, 1157 e ss.; C. VERRIGNI, *La rilevanza del principio comunitario chi inquina paga nei tributi ambientali*, *ivi*, 2003, 1614 e ss. V. anche M. MICCINESI, *Imposta*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.

Cass. Sez. III Civ. - 20-1-2006, n. 1099 - Nicastro, pres.; Scarano, est.; Carestia, P.M. (conf.) - Spluga Job s.r.l. (avv. Pacifico) c. Vaninetti ed altri (avv. Bartoli e altro) (*Cassa con rinvio App. Milano 12 febbraio 2002*)

Contratti agrari - Controversia - Rapporto agrario intercorrente tra concedente ed affittuario - Onere del primo di verificare le modalità di conduzione del fondo da parte del secondo - Insussistenza - Accertamento dell'eventuale instaurazione tra l'affittuario ed i suoi familiari di un rapporto di impresa familiare - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 48)

In tema di rapporto di affitto agrario non sussiste alcun onere per il concedente di verificare periodicamente le modalità con cui l'affittuario adempie al proprio obbligo di condurre con la dovuta diligenza il fondo, così come di accertare se tra loro stesso affittuario ed i suoi familiari si sia eventualmente instaurato un rapporto di impresa familiare (1).

(Omissis)

FATTO. - Con atto di citazione notificato il 5 marzo 2001 la società Spluga Job s.r.l. conveniva avanti al Tribunale di Sondrio - Sezione specializzata agraria - i sigg.ri Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto nonché la società semplice Vaninetti Clito di M. Vaninetti & C, esponendo di avere, con atto del 14 luglio 1997, acquistato un fondo agricolo in Comune di Novate Mezzola, località Giavere, dai precedenti proprietari concesso in affitto al sig. Vaninetti Clito, padre dei suindicati Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto, con contratto scadente, in forza di varie proroghe, il 10 novembre 1997; che il predetto Vaninetti Clito nel giugno 1997 aveva peraltro cessato di coltivare cancellando dal registro delle imprese agricole la propria impresa individuale, così ponendo anticipatamente fine al rapporto contrattuale di affittanza; di avere, dopo l'acquisto, accertato che il fondo era occupato senza titolo dai suindicati Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto i quali avevano costituito la società convenuta Vaninetti Clito di M. Vaninetti & C; che l'abusiva occupazione le impediva di utilizzare il fondo come cava, pur essendo stata dalla Regione Lombardia autorizzata all'esercizio di tale attività. Chiedeva pertanto la condanna dei convenuti all'immediato rilascio del terreno, con condanna dei medesimi al risarcimento dei danni subiti in conseguenza di tale abusiva occupazione.

Nella resistenza dei Vaninetti, contumace la società, con sentenza del 27 settembre 1997 il Tribunale di Sondrio respingeva la domanda, con integrale compensazione delle spese di lite.

Avverso tale decisione proponeva appello la società Spluga Job s.r.l., censurando che fosse stata erroneamente ritenuta verificatasi nel caso l'ipotesi di cui alla legge n. 203 del 1982, art. 49, comma ultimo, per effetto della continuazione dell'attività agricola da parte degli eredi del Clito Vaninetti, quali imprenditori a titolo principale.

Nella resistenza dei sigg.ri Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto - la società semplice Vaninetti Clito di M. Vaninetti & C. essendosi mantenuta contumace -, con sentenza del 12 febbraio 2002 il gravame veniva rigettato dalla Corte d'appello di Milano - Sezione specializzata agraria - che, in accoglimento dell'impugnazione in via incidentale proposta dai predetti appellati, in parziale riforma dell'impugnata decisione, condannava la società originaria attrice alla rifusione delle spese del giudizio avanti al giudice di prime cure, oltre che al pagamento delle spese di lite del grado.

La società Spluga Job s.r.l. ricorre ora per cassazione, sulla base di due motivi.

Resistono con controricorso i sigg.ri Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto.

DIRITTO. - Con il secondo motivo la società ricorrente lamenta violazione di legge per falsa applicazione della l. n. 203 del 1982, art. 48; omessa o quantomeno insufficiente motivazione sul punto decisivo del subentro nel contratto della famiglia coltivatrice. Lamenta in particolare l'erroneità della sentenza là dove si afferma che, in ogni caso, il contratto di affitto agrario stipulato da Vaninetti Clito con i danti causa della Spluga Job S.r.l., sarebbe esteso alla famiglia coltivatrice costituita dall'affit-

tuario e dai suoi figli Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto, dato che costoro coltivavano insieme al padre il fondo in questione, e pertanto con il medesimo facevano parte di una famiglia coltivatrice ex art. 48 della detta legge.

Nell'osservare che tale «sorta di estensione o cessione automatica del contratto» è del tutto «sconosciuta all'ordinamento», ed anzi per la legge n. 203 del 1982, art. 5, è «vietata e causa di recesso del concedente», la società ricorrente deduce la mancanza, nel caso, di qualsivoglia comunicazione al concedente relativa alla «variazione, estensione, cessione» del contratto d'affitto in questione, non avendo il concedente d'altro canto mai espressamente o tacitamente ratificato una modificazione soggettiva del rapporto. Risultando pertanto difettare un requisito viceversa imprescindibile per potersi considerare operante il subingresso della nuova figura della impresa familiare coltivatrice all'originario unico affittuario relativamente ai contratti come nella specie stipulati anteriormente ed ancora in corso alla data di entrata in vigore della riforma del 1982. Anzi, conclude la

Spluga Job s.r.l.: «la motivazione della Corte, su questo punto, introduce nella causa una questione sulla quale le parti non si erano intrattenute nel corso del giudizio di merito». In ordine alla detta questione va osservato che nell'impugnata sentenza la Corte di merito dopo avere - come sopra esposto - ritenuto nel caso integrata l'ipotesi di cui alla legge n. 203 del 1982, art. 49, comma ult., del subingresso nel contratto di affitto alla morte dell'originario unico stipulante Clito Vaninetti dei suoi figli Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto, quali eredi del medesimo nonché (anchessi, come il padre, con il quale coltivavano da anni il fondo agricolo *de quo*) «imprenditori agricoli a titolo principale», nel prendere in considerazione per «completezza di motivazione» la contraria ipotesi dell'avvenuta cessazione, nel giugno del 1997, dell'attività di coltivazione da parte del Vaninetti Clito e che il medesimo fosse conseguentemente «decaduto dalla posizione di affittuario», come sostenuto dall'allora appellante ed odierna ricorrente società Spluga Job s.r.l. perviene a concludere che il rigetto della domanda di quest'ultimo risulta invero fondato in ragione della circostanza che «parte del contratto di affitto» era da considerarsi «l'intera famiglia coltivatrice» formata dal padre Vaninetti Clito e dai due figli Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto. Ciò in quanto «Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto coltivavano assieme al padre il podere in questione (...) sicché i tre formavano una famiglia coltivatrice ai sensi dell'art. 48 della legge citata». Va al riguardo osservato che la formulazione in via meramente eventuale ed ipotetica di tale prospettazione non ne esclude nel caso la configurabilità quale parte effettiva e sostanziale della motivazione, potenzialmente idonea a sorreggere in via autonoma la decisione.

Sotto altro profilo, deve porsi in rilievo che la contraddittorietà dei presupposti (avvenuta cessazione dell'attività dell'impresa individuale di Clito Vaninetti, venuta meno dei requisiti soggettivi legittimanti il conseguente tacito recesso del medesimo dal contratto di affitto anteriormente alla morte; titolarità sostanziale del rapporto di affitto in capo - anche, e quindi solo - ai figli - Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto già anteriormente alla morte del padre; valorizzazione dell'attività dai medesimi prestata ai fini della relativa qualifica non già quali imprenditori a titolo individuale, bensì di «partecipi» dell'impresa familiare coltivatrice) logico-giuridici necessari per la ritenuta integrazione dell'ipotesi ex art. 48, rispetto a quelli posti a fondamento della autonoma e diversa fattispecie ex art. 49, comma ult., (cfr. Cass. 26 aprile 2004, n. 7917), non viene nel caso a deporre in termini di contraddittorietà della motivazione, che sussiste nel diverso caso di contrasto di argomenti confluenti nella stessa *ratio decidendi*, nè quale *obiter dictum*, insuscettibile di passare in cosa giudicata, giacché ben è possibile che il giudice prenda in considerazione due ipotesi antitetiche e contrastanti, ponendole alternativamente a base dell'assunta decisione, ciascuna di per sé sufficiente a sorreggere la soluzione adottata e, pertanto, utilmente impugnata solo mediante la censura di entrambe (v. Cass. 28 maggio 1985, n. 3236). Premesso quanto sopra, va osservato che fondata è invero la censura della ricorrente sotto il profilo della lamentata insufficienza - se non totale omissione della motivazione. Nell'impugnata sentenza risulta, infatti, del tutto omessa la motivazione relativamente alla ritenuta sussistenza nel caso di una famiglia coltivatrice, legge n. 203 del 1982, ex art. 48, costituita dal Clito Vaninetti e dai

figli Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto con particolare riferimento al momento della sua formazione e alla relativa vicenda, atteso in particolare l'indicata stipulazione nel 1973 dell'originario contratto di affitto tra il concedente ed il solo Clito Vaninetti, e, da altro canto, l'affermato svolgimento da parte dei suindicati figli di attività di coltivazione assieme al padre dell'impresa formalmente individuale di quest'ultimo [«dato che Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto coltivavano assieme al padre il podere in questione (e gli altri terreni facenti parte dell'azienda agricola operante sotto il nome del padre stesso)»].

Rimanendo, in particolare, non spiegate le ragioni della valorizzazione di tale attività lavorativa a tale e non già ad altro titolo (come invece ad es. affermato nel fondare la ravvisata sussistenza dell'ipotesi ex art. 49).

Come pure, sotto altro profilo, in ordine alla relativa comunicazione al concedente del mutamento soggettivo della titolarità del rapporto di cui si duole la società odierna ricorrente atteso che, come questa Corte ha già avuto modo di porre in rilievo, trattandosi – come nel caso – di rapporto in corso alla data del 6 maggio 1982 intercorrente tra il concedente ed il solo affittuario indicato nello stipulato contratto, in tanto quest'ultimo può, successivamente a tale data, considerarsi non più intercorrente tra le parti originarie in quanto tale circostanza risulti essere stata comunicata, rappresentando alla controparte concedente l'insediamento sul fondo di una «impresa familiare coltivatrice». Non sussiste, infatti, alcun onere per il concedente di verificare periodicamente le modalità con cui l'affittuario adempie al proprio obbligo di condurre con la dovuta diligenza il fondo, e cioè di accertare se tra quest'ultimo e i suoi familiari si sia eventualmente instaurato un rapporto di impresa familiare (v. Cass. 1° agosto 2001, n. 10487). Non senza tralasciarsi la necessità di dare ulteriormente conto della costituzione da parte dei suddetti Vaninetti Mario e Vaninetti Roberto della società semplice Vaninetti Clito di M. Vaninetti & C, anch'essa parte – seppur contumace – del processo, la cui formazione è indicata essere avvenuta alla cessazione dell'attività da parte del padre Vaninetti Clito, con particolare riferimento alle conseguenti ripercussioni sotto il profilo della titolarità sostanziale del rapporto agrario in oggetto, attesa la natura meramente residuale della figura dell'impresa familiare coltivatrice introdotta dalla legge n. 203 del 1982, quale specie del più ampio *genus* dell'impresa familiare, disciplinata dall'art. 230 *bis* c.c., per cui alla prima sono applicabili i principi relativi alla seconda, in quanto compatibili.

Nella previsione legislativa essa si configura come organismo collettivo, formato dai familiari dei consorziati e finalizzato all'esercizio in comune dell'impresa agricola, da ricondursi all'impresa collettiva ed equiparabile alla forma più elementare di essa, la società semplice, la cui disciplina è del resto significativamente riprodotta, sia pure in parte, nel testo della legge n. 203 del 1982, art. 48. (cfr. Cass. 17 aprile 1996, n. 3626). Emerge, dunque, a tale stregua, l'obiettiva deficienza del criterio logico seguito dal giudice nell'impugnata sentenza, che fonda pertanto l'accoglimento anche del secondo motivo di riorso. Va conseguentemente disposta la cassazione dell'impugnata decisione, con rinvio per nuovo esame alla stessa Sezione, in diversa composizione, della Corte d'appello di Milano, che provvederà anche in ordine alle spese di questo giudizio di cassazione.

(Omissis)

(1) A conferma di questo orientamento si confrontino *ex multis*: Cass. 11 gennaio 2000, n. 186, in questa Riv., 2000, 463; Cass. 18 febbraio 2000, n. 1872, *ivi*, 2000, 387 e Cass. 14 aprile 2000, n. 4859, *ivi*, 2000, 423 (in tema di amministrazione disgiuntiva); Cass. 22 giugno 2001, n. 8598, *ivi*, 2003, 305, con nota di N. RAUSEO, *Diritto di prelazione e impresa familiare*, e in *Riv. not.*, 2002, 56, 139-144 (in tema di rappresentanza); Cass. 16 aprile 2003, n. 6107, in questa Riv., 2003, 389; Cass. 5 dicembre 2003, n. 1864, in *Dir. e prat. delle società*, 2004, 64.

(2) La questione originaria è stata subito la scelta interpretativa fra natura individuale o collettiva dell'impresa familiare ed in particolare dell'impresa familiare coltivatrice. Tra coloro che ne hanno sposato la prima tesi si ricordano R. COSTI, *L'impresa familiare*, in *Trattato di dir. comm. e di dir. pubbl. econ.*, diretto da F. Galgano, II, Padova, 1978, 629 e ss.; F. CORSI, *Il regime patrimoniale della famiglia*, Milano, 1984, 207 ss.; COLUSSI, *Commento all'art. 48*, in CARROZZA, COSTATO, MASSART, *Commentario alla legge sui con-*

(1) SUBENTRO DI IMPRESA FAMILIARE COLTIVATRICE:
FRA DOVERI DI CONTROLLO ED ONERI PROBATORI.

La Suprema Corte torna ad occuparsi di impresa familiare coltivatrice.

Nel fare ciò ripropone un dato sostanzialmente non controvertibile degli orientamenti esegetici sulla legge 203 del 1982, ossia la residualità della figura dell'impresa familiare coltivatrice rispetto al più ampio genere dell'impresa familiare prevista dall'art. 203 *bis* c.c., e la consequenziale conformazione della disciplina della prima alla seconda e allo schema elementare della società semplice, salvo incompatibilità dei principi ivi contenuti (1). Ciò pur nella difformità degli *iter* interpretativi che hanno portato a tale risultato (2). Si consideri, ad esempio, che il riconoscimento del potere di amministrazione in capo ai singoli familiari si è avuto solo grazie all'intensa attività ermeneutica della giurisprudenza, opportunamente compulsata dalla dottrina.

Il silenzio dell'art. 48 della legge 203 del 1982 ha indotto taluni ad estendere *sic et simpliciter* alla famiglia coltivatrice la disciplina dettata dall'art. 230 *bis* c.c. in materia di impresa familiare, attribuendo rilevanza esterna all'attività di collaborazione di ciascuno dei suoi componenti (3).

Altri hanno preferito un'interpretazione analogica della disciplina della società dettata dagli artt. 2251 e ss. del codice civile, arrivando ad affermare che la disciplina dell'art. 48 della legge 203 del 1982 è palesemente modellata su quella della società semplice, e i poteri dei familiari desumibili dall'art. 2267 c.c. (4).

Quest'ultima interpretazione si è andata via via affermando, affiancandosi e sovrapponendosi alla prima, grazie anche ad una sostanziale assimilabilità (5). La peculiarità dell'impresa familiare coltivatrice, infatti, ha determinato l'insufficienza di un unico *iter* interpretativo in grado di descriverne compiutamente la portata storica e di restituirne la *ratio* della disciplina applicabile. È evidente, infatti, come l'assenza di un'origine contrattuale e di un fine speculativo, e la radicazione nella storica fattispecie della comunione tacita familiare, descrivano una condizione giuridica particolare. Una condizione affine alla società di fatto e che attinge tanto alla figura codicistica dell'impresa familiare di cui all'art. 203 *bis* c.c., quanto alla disciplina della società semplice di cui agli artt. 2251 e ss., ma soprattutto attinge a quelle figure pseudo-societarie cristallizzate nelle consuetudini rurali italiane, che mal tollerano tipizzazioni univoche alla stregua del diritto più recente.

Il caso in specie muove da un nodo problematico pregiudiziale alla massima, costituito dall'accertamento dell'eventuale instaurazione tra l'affittuario ed i suoi

tratti agrari, in *Le nuove leggi civ. comm. raccontate*, Padova, 1983, par. 8. Tra coloro, invece, che hanno sposato la seconda tesi si possono ricordare TORRENTE-SCHLESINGER, in *Manuale di diritto privato*, Milano, 1981, 875 (che parla di società di fatto); F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, 1978, 99 (che parla di società atipica); BUSNELLI, *Impresa familiare e azienda gestita da entrambi i coniugi*, in *Riv. trim. e dir. proc. civ.*, 1976, 1397, (che parla di un tipo societario *sui generis*).

(3) Cass. 14 settembre 1995, n. 9693, in questa Riv., 1996, 562; conformemente Cass. 4 dicembre 1991, n. 13007, con nota di NAPPI, *La rappresentanza «speciale» dell'impresa familiare coltivatrice*, Cass. 22 agosto 1990, n. 8854, in *Giur. agr. it.*, 1990, 599.

(4) Cass. 5 luglio 1991, n. 7416, in *Riv. dir. agr.*, II, 17, con nota di RUSSO.

(5) Cass. 1° dicembre 1997, n. 12149, in questa Riv., 1998, 412, con nota di VILLIRILLI; Cass. 20 maggio 1998, n. 5029, in questa Riv., 1998, 637.

familiari di un rapporto di impresa familiare e dall'interrogativo se gravi sul concedente l'onere di verificare le modalità di conduzione del fondo, anche per quanto concerne i profili soggettivi.

L'art. 48, comma 1 e l'art. 49, ultimo comma della legge 203 del 1982 prefigurano due fattispecie che afferiscono alla titolarità del rapporto agrario in capo alla parte affittuaria. Il primo articolo accenna ad una non meglio specificata impresa familiare coltivatrice la cui presenza estenderebbe la titolarità dei rapporti di colonia parziaria e di affitto e di ogni altro tipologia di rapporto agrario all'intera famiglia dell'affittuario, eventualmente rappresentata da uno dei membri a richiesta del concedente. L'art. 49 disciplina un'evenienza del tutto diversa, e precisamente la morte dell'affittuario mezzadro, colono, compartecipante o soccidario. In tale ipotesi il contratto si scioglie alla fine dell'annata agraria in corso, salvo che tra gli eredi vi sia persona che abbia esercitato e continui ad esercitare attività agricola in qualità di coltivatore diretto con i requisiti previsti dalla stessa legge 203 del 1982 all'art. 6, o di imprenditore a titolo principale, così come definito dall'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153 (6).

Tra le doglianze di parte ricorrente c'è sia l'erroneità di aver ritenuto configurato un giudicato interno per aver omesso nella fase di merito di aver fatto oggetto di specifica eccezione la circostanza che gli eredi dell'originario affittuario non possedessero i requisiti di cui all'art. 49, ultimo comma, legge 203 del 1982, sia la mancata motivazione su un punto fondamentale, vale a dire come giustificare sul piano probatorio l'asserita continuazione delle attività agricole sul fondo in questione da parte degli eredi dell'affittuario morto, e ciò anche se si propenda per l'identificazione di un'originaria impresa familiare coltivatrice tra l'originario unico affittuario e i figli. In realtà, il problema sarebbe stato agevolmente risolto se sin dall'origine il contratto fosse stato rivolto alla famiglia coltivatrice e non al singolo affittuario (7). Se invece, come nel caso di specie, nel contratto è indicato un unico soggetto concessionario bisogna in effetti chiedersi quali conseguenze possa avere la successiva integrazione in seno alla famiglia di questi di un'impresa familiare coltivatrice. La giurisprudenza ha chiarito che non sussiste alcun onere per il concedente di verificare periodicamente le modalità con cui l'affittuario adempie al proprio obbligo di condurre con la dovuta diligenza il fondo, e cioè di accertare se tra quest'ultimo e i suoi familiari si sia eventualmente instaurato un rapporto di impresa familiare (8). Rimane da valutare se fenomeni di modifiche soggettive nella titolarità dei contratti agrari possano svilupparsi indipendentemente dalla volontà o dalla conoscenza della parte concedente.

Non è del tutto esatto ritenere che non esiste nell'ordinamento un'automatica sostituzione della parte di un contratto senza l'incontro delle volontà delle parti, ad eccezione delle successioni *mortis causa*, come sostenuto dalla società ricorrente. Un onere quanto meno di comunicazione gravava senza dubbio sui figli dell'originario affittuario, che non possono rivendicare la succes-

sione nel rapporto alla stregua dell'art. 48, comma 1, legge 203 del 1982, per mancata comunicazione oltre che per mancata prova in seno al processo, ed anzi l'art. 5 della legge 203 del 1982, correttamente richiamato dalla Corte, vieta espressamente che si possano avere casi di estensione o cessione automatica del contratto, quali l'instaurazione di rapporti di subaffitto o di subconcessione, che ove verificatisi giustificerebbero l'immediato recesso del concedente. In realtà, però, l'ultimo comma dell'art. 48, legge 203 del 1982 consente la cessione del contratto dal concessionario, anche senza il consenso del locatore, ad uno o più componenti la propria famiglia che continuino la diretta conduzione e coltivazione del fondo, purché già svolgano da almeno tre anni attività agricola a titolo principale. Ciò solo se non sia presente una impresa familiare.

I controricorrenti, sulla scorta di questa breve analisi *ex post*, avrebbero avuto più strategie difensive: 1) provare la cessione del contratto da parte dell'originario affittuario *ex art.* 48, ultimo comma, legge 203 del 1982; 2) provare l'integrazione di un'impresa familiare coltivatrice *ex art.* 38, comma 1, legge 203 del 1982, successivamente alla stipula del contratto d'affitto da parte dell'unico concessionario e provare altresì, quanto meno, l'avvenuta comunicazione al concedente di tale modificazione soggettiva; 3) provare il possesso dei requisiti per la successione nel contratto *mortis causa*, richiamati dall'art. 49, ultimo comma, legge 203 del 1982.

Dal testo della sentenza oggi annotata parrebbe mancare nel processo prova della sussistenza degli elementi di una qualsiasi delle ipotesi difensive illustrate. È soprattutto per questo motivo che la Corte cassa con rinvio, perché, a fronte delle lamentate deficienze probatorie, il giudice del merito si è trincerato in una valutazione apodittica, che a tale deficienze ha risposto con altrettante deficienze in parte motiva.

Emanuele Guerrieri Ciaceri

*

(6) Pertanto, una vicenda di successione *mortis causa* nel contratto non si potrà configurare in seno alla famiglia coltivatrice sino a quando uno dei membri continuerà il rapporto agrario collettivamente assunto, con i requisiti necessari. In tale ipotesi, infatti, è più corretto parlare di «continuazione» del rapporto piuttosto che di «successione» nel rapporto. Si veda L. MENGONI, *Successioni a causa di morte, Parte speciale. Successione legittima*, in CICU-MESSINEO, *Trattato di Diritto civile e commerciale*, Milano, 1993, 264-265.

(7) Ciò anche considerando l'esclusione del litisconsorzio necessario tra i membri dell'impresa familiare coltivatrice nell'ipotesi di contenzioso sull'oggetto societario, vale a dire la causa del contratto agrario stipulato, come ha più volte confermato la giurisprudenza di legittimità. Si veda su tutte Cass. 25 maggio 1999, n. 5071, in questa Riv., 2000, 326, con nota di F. DE GENNARO, *L'analogia tra impresa familiare coltivatrice e società semplice: legittimazione e rappresentanza processuale dei singoli componenti*.

(8) Cass. 1° agosto 2001, n. 10487, in *Arch. civ.*, 2002, 58.

Cass. Sez. II Civ. - 11-1-2006, n. 212 - Elefante, pres.; Ebner, est.; Sgroi, P.M. (parz. diff.) - Morra (avv. Pincigalli ed altro) c. Morra. (Conferma App. Bari 22 giugno 2002)

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Divieto di frazionamento delle unità poderali - Durata trentennale ex lege n. 191 del 1992 - Configurabilità - Sussistenza - Conseguenze - Atti di divisione anteriori a detta legge - Nullità - Fondamento. (L. 3 giugno 1940, n. 1078, art. 1; l. 19 febbraio 1992, n. 191).

L'articolo unico della l. 19 febbraio 1992, n. 191, stabilendo che il diritto di frazionamento delle unità poderali di cui all'art. 1 della l. 3 giugno 1940, n. 1078 ha durata trentennale dalla prima assegnazione, ha portata innovativa e non meramente interpretativa delle precedenti disposizioni, poiché modifica il regime giuridico vigente, eliminando il vincolo d'indivisibilità perpetua ed introducendo quello di durata temporanea trentennale dalla prima assegnazione. Ne consegue che gli atti di divisione del potere, stipulati prima dell'entrata in vigore della citata legge del 1992, sono affetti da nullità assolute ed insanabili, perché contrari a norma imperativa (1).

(Omissis)

FATTO. - 1. Con atto di citazione notificato il 18 novembre 1991, M.M. conveniva innanzi al Tribunale di Trani il fratello germano M.A., chiedendone la condanna al rilascio della metà del fondo rustico, di complessive ha. 5.31.20, sito in (omissis) contrada (omissis) [individuato in catasto alla partita (omissis)], foglio (omissis), in quanto occupato senza titolo.

Di tale fondo, già appartenente all'Ente regionale di sviluppo agricolo della Puglia (in avanti - per brevità - ERSAP), l'attore dichiarava di essere proprietario per l'intero, essendo subentrato in data 1° settembre 1987 nel contratto di assegnazione in data 24 giugno 1954 intervenuto tra il menzionato Ente ed il padre di esso attore, C., deceduto il (omissis).

L'attore chiedeva altresì la condanna del convenuto al risarcimento dei danni da determinarsi in causa.

M.A., costituitosi, eccepiva, in limine, la incompetenza del giudice adito, sul rilievo che con scrittura privata del 28 gennaio 1978 - con la quale gli eredi di M.C. avevano regolato i propri rapporti patrimoniali nel senso che il menzionato podere di cui al F. (omissis) sarebbe stato diviso in parti eguali tra i fratelli A. e M. - le parti avevano devoluto la risoluzione di ogni eventuale controversia al giudizio di tre arbitri.

Nel merito, poi, chiedeva il rigetto di ogni avversa domanda e, in via riconvenzionale, la dichiarazione di nullità dell'atto di subentro dell'attore al padre C. nella titolarità del menzionato fondo; in via subordinata la condanna dell'attore al pagamento del controvalore della quota parte del fondo che esso convenuto fosse obbligato a rilasciare, nonché al rimborso delle spese sostenute per il pagamento del riscatto del fondo, e per le migliorie e le trasformazioni utili apportate al fondo stesso.

Con sentenza non definitiva in data 2 giugno 1995, il Tribunale di Trani rigettava l'eccezione di incompetenza e disponeva per l'ulteriore istruttoria della causa.

All'esito, con sentenza in data 10 aprile 2000, il Tribunale condannava il convenuto al rilascio della metà del fondo occupato e l'attore a pagare al convenuto, a titolo d'indennizzo, la somma di L. 120.000.000. Inoltre, dichiarava compensate per la metà le spese di lite, ponendo a carico dell'attore il pagamento della residua metà.

2. La sentenza veniva gravata di appello in via principale da M.M. ed in via incidentale da M.A.

Il primo deduceva l'erroneità della decisione di prime cure sia quanto alla condanna al pagamento dell'indicato indennizzo, sia quanto al rigetto della domanda di risarcimento dei danni nonché in ordine all'addebito della metà delle spese giudiziali.

Pertanto, chiedeva che fosse dichiarato nulla spettare a M.A. a titolo d'indennizzo e la condanna del medesimo al risarcimento dei danni nella misura di L. 16.000.000 annue, a decorrere dal 1991 oltre interessi e rivalutazione monetaria; nonché alla refusione delle spese dei due gradi di giudizio.

M.A., costituitosi a sua volta, chiedeva il rigetto dell'appello principale.

Inoltre, in via di appello incidentale, chiedeva il rigetto della domanda di rilascio della porzione di fondo avanzata da M.M., previo accertamento del diritto di esso M.A. alla proprietà della porzione di fondo oggetto di causa che M.M. - acquirente a titolo definitivo dell'intero fondo - era tenuto a trasferirgli, in adempimento dell'obbligo assunto con la scrittura privata del 28 gennaio 1978 (peraltro confermativa di altre, di analogo contenuto, dell'11 e del 17 agosto 1977): scritture tutte nelle quali era da ravvisarsi comunque una vendita di cosa altrui.

In subordine, l'appellante incidentale chiedeva la condanna di M.M. alla restituzione delle somme da esso appellante incidentale anticipate per il subentro ed il riscatto dell'intero fondo ed a corrispondere le indennità per le trasformazioni e le migliorie della porzione di fondo, in quanto posseduto in buona fede.

3. Con sentenza n. 534/2002, depositata il 22 giugno 2002, la Corte di appello di Bari accoglieva in parte l'appello principale, e, per l'effetto, condannava M.M. a pagare a M.A. la somma di L. 710.000, con la rivalutazione monetaria e gli interessi legali dal 27 marzo 1990; rigettava l'appello incidentale e dichiarava interamente compensate fra le parti le spese di entrambi i gradi del giudizio.

Quanto all'appello incidentale, la Corte di merito ne riteneva la infondatezza, sul rilievo, per un verso, della impossibilità di interpretare le scritture private del 1977 e del 1988 quali vendita di cosa altrui o, altrimenti, come preliminare di vendita; e, per altro verso, in considerazione della assoluta nullità delle scritture, formate in violazione del divieto, sancito dalla legge n. 1078 del 1940, di frazionamento dei fondi acquisiti al patrimonio degli enti di sviluppo e destinati al servizio di redistribuzione della proprietà terriera.

I giudici di appello ritenevano, invece, di poter accogliere, in parte, l'appello principale, sul rilievo che dalla documentazione prodotta in causa da M.A. (fotocopie di ricevute di versamenti postali in data 27 marzo 1990 recanti in calce la sottoscrizione sia di M.A. che di M.M., il quale non l'aveva disconosciuta) emergeva che lo stesso M.A. - il quale aveva occupato la metà del fondo con il consenso dei fratelli in forza degli accordi raggiunti con le scritture private prima menzionate - aveva contribuito per la metà (e precisamente per L. 710.000) al riscatto dell'intero fondo da parte del germano M. La Corte territoriale riteneva, invece, priva di fondamento la domanda risarcitoria dell'appellante principale: sia per mancanza di prova in ordine alla rendita del fondo, sia, comunque, per la inattendibilità della stima operata dal c.t.u. circa una redditività annuale di L. 16.000.000, in quanto determinata in modo puramente apodittico.

Quanto alle spese di entrambi i gradi di giudizio la compensazione veniva giustificata in considerazione del concorso di entrambe le parti nella redazione di scritture affette da nullità assoluta, del loro comportamento processuale ed extraprocessuale e dei rapporti di parentela fra le stesse intercorrenti.

4. Ricorre per cassazione M.A. con cinque mezzi di doglianza.

Resiste con controricorso M.M. il quale contestualmente ha proposto ricorso incidentale sostenuto da un articolato mezzo di censura.

DIRITTO. - (Omissis)

6.2. Con un secondo motivo M.A. deduce violazione degli artt. 1149, 1150, 1151 e 1152 c.c..

I giudici di appello non avrebbero tenuto conto che, in quanto possessore di buona fede della metà del fondo (fino al momento in cui il Tribunale di Trani ebbe a dichiarare la nullità dell'accordo di frazionamento del podere), egli aveva diritto a percepire dal fratello M., divenuto proprietario dell'intero fondo, quanto da esso M.A. speso, sia per il riscatto del fondo stesso, sia per le migliorie e le trasformazioni effettuate sulla porzione del fondo stesso che aveva posseduto (somma determinata dal c.t.u. in L. 120.000.000).

6.3. Con un terzo motivo, il ricorrente deduce omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia e cioè circa l'apporto, in termini di trasformazioni e migliorie, dato da esso M.A. alla porzione di fondo posseduta.

6.4. Con un quarto motivo, il ricorrente principale si duole specificamente della omessa pronuncia su un punto decisivo, e cioè quanto all'indennizzo spettantegli per le causali già prima indicate.

6.5. Il secondo, il terzo ed il quarto motivo - da esaminarsi congiuntamente per la loro stretta correlazione - sono privi di fondamento, per l'assorbente ragione che la Corte di merito ha ritenuto che l'unica ragione di credito di M.A. nei confronti del fratello

M. in relazione alla vicenda *de qua* fosse rappresentata dal contributo complessivamente versato (L. 710.340) per il riscatto del fondo, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT dal 27 marzo 1990 (data di versamento).

Con ciò stesso, la Corte ha dimostrato di ritenere privo di fondamento non solo il maggior importo calcolato dal c.t.u. (L. 120.000.000); ma, all'evidenza, anche ogni pretesa di M.A. connessa al vantato miglioramento e trasformazione della porzione di fondo posseduta. Vero è che la sentenza di appello, al riguardo, sottolinea che «non può assolutamente parlarsi di occupazione senza titolo di quella parte del fondo che A. possedeva con il consenso e secondo la concorde volontà dei fratelli, in buona fede, fino al momento della dichiarazione di nullità di quell'accordo di frazionamento, di cui alla sentenza di primo grado».

Tuttavia, un tale accertamento in tanto poteva assumere rilevanza ed utili effetti per M.A., in quanto lo stesso avesse dimostrato (o chiesto di dimostrare) i costi sostenuti per tali trasformazioni e migliorie. Invece, dalla sentenza non emerge che a tale onere probatorio la parte interessata abbia adempiuto o comunque chiesto di adempiere.

Vero è che dall'atto di appello - che il Collegio esamina, essendo dedotto anche un *vitium in procedendo* e cioè la mancata considerazione, da parte dei giudici del gravame, di uno dei motivi dell'appello incidentale - risulta che M.A. richiese l'ammissione di una consulenza d'ufficio, al fine di determinare i crediti per miglioramenti e trasformazioni, senza peraltro indicare specificamente se e quali trasformazioni e/o migliorie avesse apportate alla porzione di fondo posseduta.

Senonchè, la mancata considerazione - da parte della Corte territoriale - di siffatto motivo di appello, e, in particolare, la mancata ammissione della chiesta c.t.u., non integra violazione di legge alcuna.

Invero, tale mezzo istruttorio presuppone che già siano stati forniti dalle parti interessate concreti elementi a sostegno delle proprie richieste e che in ordine alle relative risultanze si renda necessario - ai fini del decidere - l'ausilio di specifiche conoscenze tecnico-scientifiche di cui il giudice è privo; e non può, invece, assumere valore esplorativo della esistenza o meno di fatti - nella specie, delle ragioni di credito vantate da M.A. - la cui dimostrazione rientra invece nell'onere probatorio delle parti (Cass. 2205/1996; Cass. 342/1997; Cass. 1132/2000).

6.6. Con un quinto motivo si deduce violazione della legge n. 191 del 1992, quanto alla ritenuta non frazionabilità delle unità poderali nonostante la nuova disciplina introdotta in materia dalla legge indicata e nonostante la chiara volontà delle parti - da ritenersi prevalente e produttiva di effetti, *ex art. 1424 c.c.*, anche in caso di invalidità della scrittura in cui la volontà stessa si sia estrinsecata - di attribuire a ciascuno dei germani M.M. ed A. la metà del podere per cui è causa.

La censura non ha fondamento.

In materia, questa Corte ha avuto modo di affermare (Cass. 9636/1998) che la l. 19 febbraio 1992, n. 191 - la quale all'art. unico stabilisce che il divieto di frazionamento delle unità poderali di cui alla l. 3 giugno 1940, n. 1078, art. 1, ha durata trentennale dalla prima assegnazione - ha portata innovativa e non meramente interpretativa delle precedenti disposizioni, poichè ha modificato il regime giuridico, prima vigente, eliminando il vincolo d'indivisibilità perpetua ed introducendo quello di durata trentennale dalla prima assegnazione.

Alla luce di tale orientamento - che il Collegio pienamente condivide - consegue che gli atti di divisione del podere, stipulati prima dell'entrata in vigore della menzionata legge n. 191 del 1992, devono ritenersi affetti da nullità: assoluta ed insanabile, in quanto contrari a norma imperativa.

Nè può utilmente invocarsi la disciplina della conversione del negozio nullo regolata dall'art. 1424 c.c.

Invero, giusta quanto accertato dalla Corte di merito, le parti, con la menzionata scrittura del 28 gennaio 1978, vollero esclusivamente la (non consentita) divisione ed il frazionamento in quattro parti del podere assegnato dall'ERSAP e riassegnazione di due parti ciascuno ai fratelli M.M. ed A.; non, quindi, un altro negozio, lecito, idoneo a produrre effetti utili per le parti ai sensi della ora richiamata disposizione normativa.

Del resto, lo stesso ricorrente non specifica in quale diverso (e lecito) contratto potrebbe mai convertirsi quello, nullo, conclu-

so fra i germani M.: l'ipotizzabile vendita - peraltro esclusa dalla Corte barese, per la mancanza nelle scritture del 1977 e del 1978 di qualsiasi previsione del pagamento di un prezzo - della porzione posseduta dal M.A. essendo egualmente colpita da nullità, sostanziosamente proprio in quel frazionamento della proprietà vietato dalla legge n. 1078 del 1940.

7. Il ricorrente incidentale, M.M., con un unico articolato motivo, deduce omessa e/o insufficiente motivazione in ordine a punti decisivi della controversia.

7.1. In primo luogo, con riferimento al rigetto della domanda di risarcimento danni proposta nei confronti di M.A., sotto il profilo del lucro cessante per il mancato godimento della porzione di fondo dal medesimo posseduta, i giudici di appello avrebbero erroneamente ritenuto non essere stata offerta la prova del danno.

In particolare, non avrebbero - detti giudici - tenuto conto che esso M.M., piccolo coltivatore diretto, non era in grado di indicare la rendita del fondo, in quanto non in possesso di contabilità ufficiale probante delle spese di coltivazione del fondo stesso, del numero delle giornate lavorative impiegate, nonché della qualità e della quantità dei frutti raccolti e venduti.

Sicchè, avrebbero dovuto avere riguardo a quanto accertato dal c.t.u. circa le coltivazioni pregiate (vigneti a tendone, oliveti e pescheti) mantenute sul fondo ed alla conseguente valutazione di redditività annua dal c.t.u. stesso operata, senza che sul punto controparte avesse sollevato obiezioni.

La doglianza non è condivisibile, risolvendosi in una censura in punto di fatto, non consentita in questa sede.

Al riguardo, i giudici di appello hanno offerto un'adeguata e non contraddittoria spiegazione del proprio convincimento, rilevando che M.M. non ha offerto alcuna prova in ordine alla rendita di quel fondo nonostante la stessa fosse agevolmente dimostrabile, essendo costui in possesso dell'altra metà del fondo, con identiche colture; e che neppure è possibile condividere quanto affermato dal c.t.u. circa una redditività annuale rapportabile a L. 16.000.000, trattandosi di affermazione apodittica e priva del «benchè minimo elemento di riscontro».

Il punto non è quindi suscettibile di ulteriore riesame in questa sede.

7.2. In secondo luogo, il ricorrente incidentale si duole che la Corte di merito abbia ritenuto di dover condannare esso M.M. al rimborso al fratello della metà della somma risultante dai bollettini di versamento postale acquisiti in fotocopia agli atti, omettendo di tenere conto dell'esplicita deduzione di falsità della firma M.M. leggibile sulle fotocopie delle ricevute, effettuata in sede di replica all'avversa comparsa conclusionale in grado di appello.

Anche tale censura è priva di fondamento.

In proposito va premesso che l'art. 2719 c.c. - il quale esige l'espreso disconoscimento della conformità all'originale delle copie fotografiche non autenticate di scritture, da parte di chi intende contestarne l'utilizzabilità in causa - si applica anche alla copia fotostatica di un documento acquisito agli atti del giudizio (Cass. 14378/1999); e va osservato che tale disconoscimento è soggetto alle modalità ed ai termini fissati dagli artt. 214 e 215 c.p.c., dovendo essere effettuato nella prima udienza o nella prima risposta successiva alla produzione (Cass. 5346/1997; Cass. 13334/1999; Cass. 8878/2000).

Nella specie, tuttavia, di un tale disconoscimento e della tempestiva osservanza dei relativi termini non vi è, nella impugnata sentenza, traccia alcuna.

Nè il ricorso evidenzia al riguardo la necessaria autosufficienza: ivi non essendo precisato quando sarebbe avvenuta la produzione delle fotocopie da parte di M.A., si da consentire a questa Corte il controllo sulla effettiva osservanza della disciplina preposta al disconoscimento delle scritture contemplate dal menzionato art. 2719 c.c.

Sicchè, la circostanza che la deduzione della falsità dei bollettini prodotti in fotocopia da M.A. sia avvenuta in sede di replica alla comparsa conclusionale di appello, non può assumere - in se stessa - alcun valore decisivo, non avendo M.M. comunque dedotto che una siffatta produzione sarebbe avvenuta soltanto con il deposito del predetto atto defensionale.

(*Omissis*)

8. Alla stregua dei rilievi tutti che precedono, entrambi i ricorsi, principale ed incidentale, debbono essere rigettati.

(*Omissis*)

(1) SUI VINCOLI DI INDIVISIBILITÀ DEI TERRENI DELLA RIFORMA FONDARIA (O ACQUISTATI CON AGEVOLAZIONI PUBBLICHE) E SULL'OPPORTUNITÀ, IN GENERALE, DEL LORO MANTENIMENTO O MENO PER UN LUNGO PERIODO.

1. La decisione che si annota si uniforma ad un indirizzo prevalente nella giurisprudenza di legittimità e di merito che può, così, essere sintetizzato: gli atti di frazionamento assunti in violazione del vincolo di indivisibilità dell'unità poderalle, costituito sui terreni della riforma agraria, sono colpiti da nullità assoluta, ove non sia trascorso un trentennio dalla prima assegnazione (1). La disposizione di cui all'art. 1 della l. 19 febbraio 1992, n. 191, che ha modificato l'art. 4 della l. 29 maggio 1967, n. 379, ha eliminato, in sostanza, il vincolo di indivisibilità perpetuo, di cui alla l. 3 giugno 1940, n. 1078, ed ha ripristinato l'iniziale vincolo (temporaneo) dei trent'anni, come previsto dagli artt. 17 e 18 della l. 12 maggio 1950, n. 230, decorrente dall'originaria assegnazione. Ora, prescindendo dal fatto se l'interpretazione data dalla giurisprudenza all'articolo unico della legge n. 191 del 1992, abbia natura innovativa o natura interpretativa, detto articolo trova applicazione solo nei casi venuti in essere, successivamente alla sua entrata in vigore. Nel caso esaminato dalla Corte di cassazione, la soluzione data, posta nei termini in cui la relativa controversia le è stata sottoposta, non può che essere accettata acriticamente non foss'altro perché, essendo stato riscontrato che i coeredi erano pervenuti, mediante scrittura privata, al frazionamento del fondo, a suo tempo assegnato al *de cuius* dall'ente di riforma, il relativo atto è da ritenere nullo a tutti gli effetti. In conseguenza di ciò, la Cassazione non poteva non dichiarare la nullità dei relativi atti (privati), e, per gli stessi motivi, la stessa ha ritenuto non applicabile l'art. 1424 c.c., in quanto, come risulterebbe dagli atti di causa, in essi non v'era parvenza alcuna per la conversione in un diverso negozio, meritevole di apprezzamento da parte dell'ordinamento.

Con l'indirizzo seguito dalla Corte di cassazione, che ribadisce la tesi della natura innovativa (e non interpretativa) della legge n. 191 del 1992, ci sembra che il Supremo Collegio più che affrontare l'argomento *in funditus*, lasci aperto un contrasto con la Corte costituzionale (2) ed anche con la dottrina (3), le quali hanno sostenuto, argomentando con motivi assai convincenti, che il vincolo di indivisibilità e di indisponibilità (perpetuo) assegnato ai terreni dalle leggi di riforma fondiaria, sia da ritenere fondamentale per il mantenimento dell'integrità dell'unità produttiva e, quindi, legittimo costituzionalmente. Ora, la legge n. 191 del 1992, che sopprime quel vincolo perpetuo per mantenerlo nell'arco dei trent'anni dalla prima assegnazione, prescindendo

dalle motivazioni che hanno spinto il legislatore a vararla, indiscutibilmente, appartiene a quella categoria di leggi, definite, a ragione dalla dottrina, di «controriforma fondiaria» (4), protesa a liquidare *tout court* la riforma fondiaria del 1950.

La legge *de qua*, a suo tempo, non è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, nonostante ne fosse stata segnalata la presunta illegittimità alla Corte di cassazione, soprattutto in relazione all'art. 44 della Costituzione. La Cassazione, per contro, infatti, allorché è stata interessata della questione, diversamente opinando, ha ritenuto che non vi fossero elementi sufficienti per un giudizio di legittimità sulla medesima «essendo evidente che la nuova norma è il frutto dell'esercizio del potere discrezionale del legislatore nelle scelte politiche relative alla riforma fondiaria nel 1950, (e) che, come tale, si sottrae al sindacato di legittimità ex art. 28 della l. 11 marzo 1953, n. 87» (5). Da questa angolazione, ancora oggi, purtroppo, l'atteggiamento negativo, allora assunto dalla Corte di cassazione preoccupa non poco, per il fatto che essa ha risolto il problema, come si è visto, in termini molto sbrigativi, ritenendo che la legge *de qua* non sia sindacabile sotto il profilo della costituzionalità, non essendosi posto il problema della tutela dell'unità produttiva, cui fa esplicito riferimento l'art. 44 della Costituzione e che era stato argomento di dibattito e di attenzione da parte del legislatore (v. art. 846 c. c.), ancor prima del varo della Costituzione stessa.

2. Da quanto appena anticipato, se l'art. 1 abbia natura interpretativa o innovativa, oggi, a mio vedere, ha scarsa rilevanza pratica. Riformulata l'organizzazione degli Enti di riforma, assegnati i terreni residuanti dalle espropriazioni fondiarie degli anni '50, varate le leggi di «controriforma», invero, tranne isolati casi specifici, può dirsi sia venuto meno l'interesse per ulteriori riflessioni sul tema della riforma fondiaria e, quindi, sui vincoli di indisponibilità e di indivisibilità trentennale posti sulle conseguenti assegnazioni di terreni. Anzi, può convenirsi che, di fronte a tanto lassismo sulla sorte assegnata dal legislatore alle unità produttive conseguenti alla riforma fondiaria, è come se quegli scopi originari, costituiti dalle unità produttive agricole, appunto, siano venuti meno o, tutt'al più, allo stato, siano da ritenere irrilevanti, inattuali e meritevoli di scarso apprezzamento. In relazione a ciò siamo portati a riconoscere che sì, una cosa sono le scelte politiche del legislatore, che vanno senz'altro criticate, ed altra cosa è l'interpretazione (epidermica) che della legge n. 191 del 1992 ha fatto l'operatore del diritto, il quale riteniamo che, pur consapevole che la legge n. 191 del 1992 si ponesse fuori dei principi costituzionali, non ha avuto la forza (o la volontà) di renderla inoperante e ricondurla entro detti principi. La cosa che più preoccupa, nella situazione data, sta nel fatto che la

(1) Cass. 25 settembre 1998, n. 9636, in *Giust. civ.*, 1999, I, 2754, e in questa Riv., 1999, 165, con nota di N. RAUSEO, *L'indivisibilità dei terreni di riforma fondiaria e la l. 19 febbraio 1992, n. 191*. La Corte di cassazione, tutte le volte che implicitamente ha avuto modo di occuparsi della l. 19 febbraio 1992, n. 191, ha riconosciuto ad essa natura innovativa e non interpretativa (Cass. 15 maggio 1997, n. 4285, *ivi*, 1997, 580; Cass. 17 marzo 1995, n. 3106, *ivi*, 1995, 650, con nota di N. RAUSEO, *La soppressione del vincolo di indivisibilità dei terreni della riforma agraria*; Cass. 16 dicembre 1994, n. 10819, *ivi*, 1995, 486, con nota di L. TORTOLINI, *In tema di indivisibilità dei terreni oggetto di contratto di assegnazione per l'attuazione della riforma agraria*).

(2) Corte cost. 16 aprile 1985, n. 103, in *Giust. civ.*, 1985, I, 1872 e in *Giur. agr. it.*, 1985, 597, con nota di I. CAPPIELLO, *Sulla costituzionalità delle norme che disciplinano la successione mortis causa dell'assegnatario di terreno di riforma*; Corte cost. 30 maggio 1991, n. 233, in *Giur. agr. it.*, 1991, 500, preceduta da una nota di N. RAUSEO, *Il vincolo perpetuo di indivisibilità sui terreni di riforma fondiaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 36,

solo massima (ma per esteso *ivi*, 1991, II, 382, annotata da M. BARONI), con nota di S. MASINI, *Sul vincolo di indivisibilità dei fondi assegnati ai sensi della legge di riforma agraria*.

(3) Sulla finalità del vincolo di indivisibilità dei terreni della riforma agraria, pur da angolazioni diverse, cfr. T. BELLISARIO, *Sull'indivisibilità dei terreni di riforma agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, 86; A. CARROZZA, *Riforma agraria e fondiaria*, voce in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, 843; V. CERULLI IRELLI, *Sul regime giuridico delle terre di riforma* (artt. 9 e 10, legge n. 386/76), in *Nuovo dir. agr.*, 1980, 27; A. DE CUPIS, *Proprietà diretta coltivatrice e vincoli d'indisponibilità*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, 668; G. GALLONI, *Tutela dell'unità produttiva dopo 30 anni dall'assegnazione delle terre della riforma agraria*, in *Giur. agr. it.*, 1985, 455; C.A. GRAZIANI, *Gli aspetti istituzionali della questione agraria*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 3; P. RECCHI, *Sulla finalità dei vincoli di indivisibilità e prezzo afferenti alle terre di riforma e sulla necessità della loro estensione a tutti i terreni agricoli*, *ivi*, 198, 331.

(4) Così, A. CARROZZA, *op. cit.*, 857.

(5) Cass. 17 marzo 1995, n. 3106, cit.

giurisprudenza ha rifiutato di prendere in esame i profili di legittimità costituzionale, a suo tempo, sollevati sulla l. n. 191 del 1992, che sono palesemente in contrasto con l'art. 44 Cost., trincerandosi dietro il paravento della «insindacabilità» degli atti normativi disposti dal legislatore, rifiutandosi, così, di indagare oltre l'aspetto formale.

3. Da quanto premesso – e la sentenza in commento ne offre lo spunto – quello che merita essere valutato, anche in considerazione del dato normativo che il legislatore ha consegnato (e va consegnando ancora) all'ordinamento giuridico, attiene al fatto se avere tolto il vincolo di indisponibilità e di indivisibilità ai terreni assegnati con le leggi di riforma fondiaria, e, più in generale, ai terreni acquistati mediante l'intervento pubblico (agevolativo e contributivo), per la formazione della proprietà coltivatrice, sia giovato e se, in prospettiva, possa giovare ancora al processo di riorganizzazione e di ammodernamento del sistema delle imprese agricole. Abbiamo ragione di ritenere che ciò non abbia giovato al processo di sviluppo del sistema impresa agricola; anzi, sicuramente, ha contribuito a far cessare detti terreni di esistere come unità produttive, con destinazione economica agricola, con grave danno per l'erario, appunto perché detti terreni sono passibili, per le ragioni più diverse, di essere frazionati ed anche essere oggetto di possibili speculazioni. Eppure, la Corte costituzionale, come ricordato, allorché fu investita della questione di legittimità costituzionale nel caso della successione *mortis causa* dell'assegnatario defunto, in ordine all'unità produttiva costituita in comprensori di riforma ed assegnata in proprietà ai manuali coltivatori diretti, ha avuto modo di riconoscere che le limitazioni di infrazionabilità dei terreni «appaiono funzionali ai fini della riforma agraria e coerenti al sistema conseguente degli artt. 41, 42, 44 e 47 della Costituzione» ed «appaiono pienamente giustificate sia la previsione delle cennate limitazioni alla funzionalità del fondo assegnato, sia la creazione – che ne discende – di uno statuto proprietario differenziato, statuto che si aggiunge – con ben più forte legittimazione in relazione alla destinazione ai fini sociali del bene che ne è l'oggetto – a quelli presenti nell'ordinamento anteriormente alla Costituzione. Così come è giustificata la conservazione, pur voluta dalla riforma agraria, dell'unità aziendale e della continuità imprenditoriale attinenti alla gestione del fondo assegnato» (6).

4. In questo quadro, ben definito dalla Corte costituzionale, quello che angoschia è che il legislatore non ha voluto affrontare – e continua a non volere affrontare – con la serenità e la serietà dovute, una politica di riorganizzazione delle strutture agricole, nonostante qualche sua recente trovata geniale. Non dimentichiamo, infatti, che da ultimo il legislatore, in una visione di prospettiva e di lungimiranza, s'è posto il problema del processo di riorganizzazione e di ammodernamento delle strutture produttive agrarie; processo che dovrebbe passare, si prospetta, attraverso la costituzione di «adeguate unità produttive, favorendone l'accorpamento e disincentivando il frazionamento fondiario». Questo disegno, meritorio di considerazione positiva, ove realizzato e portato a termine, nella situazione italiana, costituirebbe un punto di avanzamento di particolare interesse, specie quando si prospetta l'ipotesi di favorire la costituzione di «adeguate unità produttive», «anche attraverso la forma cooperativa (per) la gestione comune dei terreni e delle aziende dei produttori agricoli, con priorità per i giovani agricoltori, specialmente nel caso in cui siano utilizzate

risorse pubbliche». Ora, gli strumenti attuativi per la realizzazione di un tale disegno, indicati nel d.l. 29 marzo 2004, n. 99, sono: il «compendio unico» (7), la «ricomposizione aziendale a mezzo di contratto di affitto» o «a mezzo di contratto di società agricola»; essi, seppure recepiti nel nostro sistema con tanto ritardo rispetto ad altri Paesi, indubbiamente rappresentano delle buone intuizioni e, certamente, sono tutti ottimi strumenti da apprezzare, che, tuttavia, ci sembrano, da un lato, confliggere con quelle leggi della «controriforma fondiaria» e con alcune misure che sono pure contenute nel citato decreto legge n. 99 del 2004, e dall'altro, seguitare sulla scia delle leggi di controriforma. Non si giustifica, e lascia perplessi, il modo contraddittorio (e a volte demolitorio) del processo di riorganizzazione delle strutture agrarie, che è facile cogliere anche nelle norme neutre e liberali contenute nel provvedimento appena citato. Basta all'uopo un esempio per rendere comprensibile il nostro assunto. Per la creazione del «compendio unico», indivisibile per almeno dieci anni, il legislatore prevede la concessione di agevolazioni fiscali e la riduzione degli oneri notarili, nell'intento di mettere il coltivatore diretto e l'imprenditore agricolo professionale nelle condizioni di attuare quella politica di riorganizzazione delle unità produttive, attraverso l'acquisto (accorpamento) di quegli spezzoni di terreni prima polverizzati e frammentati, anche se non confinanti «purché funzionali all'esercizio dell'impresa agricola». È da chiedersi a cosa servano le agevolazioni previste dall'art. 7 del decreto legge n. 99, se il «compendio unico», considerato dal momento della sua costituzione unità indivisibile per dieci anni, decorsi questi possa poi essere frazionato per causa di morte o per atto *inter vivos*? Siamo alla mitica tela di Penelope: si disfa il giorno dopo quello che con fatica – *rectius* con oneri dello Stato – si è tentato di riorganizzare il giorno prima. Questa non ci sembra una strada da battere e da incoraggiare.

Il problema del vincolo dell'indivisibilità si pone come *necessità primaria* per il mantenimento dell'integrità dell'unità produttiva ricomposta per evitare il frazionamento quando, per tornare ancora al «compendio unico» questo trovasi nel pieno svolgimento delle sue potenzialità produttive. Tuttavia, ove si ritenga che non sia opportuno lasciare il vincolo di indivisibilità in perpetuo o per un trentennio, si ha da ritenere, tuttavia, che sia necessario mantenerlo per un periodo, da considerare congruo, soprattutto ai fini produttivi. In tal caso occorre, comunque, che se ne regoli diversamente la circolazione, non tanto e non soltanto dal punto di vista fondiario, quanto da quello agrario, ovvero, principalmente, dal punto di vista della conservazione dell'integrità fisica dell'impresa agricola. Ed è in questo processo formativo che l'unità produttiva che ne consegue, da catalogare, essenzialmente, come superficie agraria dimensionata, idonea a produrre per il mercato, deve ritenersi maggiormente meritoria di particolare attenzione. L'unità produttiva, comunque sia stata costituita, occorre che sia tutelata, per periodi congrui, nelle sue integrità fisica, in considerazione soprattutto dell'attribuita destinazione del bene alla produzione agricola, e occorre che ne sia garantita – sia nei trasferimenti successivi che negli atti *inter vivos* – la conduzione professionale qualificata del bene medesimo per l'esercizio dell'attività d'impresa, per i quali scopi non sono, peraltro, lesinate particolari agevolazioni.

Alfio Grasso

(6) Corte cost. 16 aprile 1985, n. 103 e 30 maggio 1991, n. 233, cit.

(7) Sul «compendio unico» cfr. O. CINQUETTI, *Minima unità culturale e compendio unico*, in questa Riv., 2004, 316; N. FERRUCCI, *Il c.d. «compendio unico»*

come strumento di garanzia della conservazione dell'integrità aziendale in sede ereditaria, *ivi*, 317; A. GERMANÒ, *Il compendio unico*, *ivi*, 2005, 485; A. GRASSO, «Compendio unico» come unità produttiva, in *Il dir. agr.*, 2004, 109.

Cass. Sez. I Civ. - 29-7-2005, n. 15936 - Criscuolo, pres.; Giuliani, est.; Russo, P.M. (diff.) - Comune di Albisola Superiore (avv. Bertini e altro) c. Zavattoni e altro (avv. Conte ed altro). (Cassa con rinvio App. Genova 15 novembre 2001)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Immobile destinato ad attività produttiva - Conduttore - Diritto ad un'indennità aggiuntiva - Limitazione al fittavolo, mezzadro, colono o partecipante - Unicità dell'indennità negli altri casi - Diritti del conduttore nei confronti del proprietario - Fattispecie. (C.c., art. 1638; l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 27, 52, 53, 54, 55, 56; l. 27 gennaio 1963, n. 19, artt. 4, 6; l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17; l. 27 luglio 1978, n. 392, artt. 34, 35)

In tema di determinazione dell'indennità di espropriazione, il diritto del conduttore, che nell'immobile eserciti un'attività economica, ad un'indennità aggiuntiva è riconosciuto solo nelle ipotesi, previste dall'art. 17, secondo comma, della l. 22 ottobre 1971, n. 865, del fittavolo, mezzadro, colono o partecipante costretto ad abbandonare il terreno, mentre nelle altre ipotesi riprendono vigore i principi generali in tema di espropriazione per causa di pubblica utilità, quali si traggono dalla legge fondamentale 25 giugno 1865, n. 2359 (cui già faceva rinvio, prima delle innovazioni introdotte in materia dagli artt. 34 e 35 della l. 27 luglio 1978, n. 392, il combinato disposto degli artt. 4 e 6 della previgente l. 27 gennaio 1963, n. 19 sulla tutela giuridica dell'avviamento commerciale). Secondo l'art. 27, terzo comma, legge n. 2359 cit., lungi dal riconoscersi ai conduttori un ulteriore, autonomo indennizzo volto a compensare il pregiudizio per le attività di fatto espletate sull'immobile ed interrotte dall'espropriazione, è attribuito, piuttosto, agli stessi il diritto di pretendere dal proprietario già indennizzato la corresponsione della parte di indennità loro spettante (come previsto, peraltro, anche dall'art. 1638 c.c.), nonché il diritto, in via alternativa, sulla base del disposto degli artt. 52-56 della legge n. 2359 cit., di agire con opposizione avverso la stima dell'indennità medesima (qualora ritengano che l'indennità come determinata in sede amministrativa, non comprenda l'intero ammontare dovuto), ovvero di intervenire nell'analogo giudizio promosso dal proprietario espropriato, qualificandosi tale intervento come intervento autonomo, e restando esclusivo legittimato passivo l'espropriante, ancorché la sua eventuale responsabilità verso i medesimi conduttori, in base al principio dell'unicità dell'indennità nella disciplina di cui alla menzionata legge n. 2359 del 1865, possa solo esplicarsi nell'adempimento dell'obbligo di depositare, a favore del proprietario, anche quella somma che risulti destinata a soddisfare le ragioni del conduttore stesso (Nella fattispecie la S.C. ha quindi cassato la sentenza di merito che finiva, invece, con il riconoscere una duplice indennità rispettivamente al proprietario di un edificio espropriato, destinato a rivendita di frutta e verdura, ed al conduttore dello stesso) (1).

(Omissis)

FATTO. - Nell'ottobre del 1991, Elvira Grosso, proprietaria di immobili siti nel Comune di Albisola Superiore assoggettati ad occupazione prima e ad esproprio poi da parte di tale Ente per la realizzazione di una piazza all'interno dell'abitato, conveniva davanti alla Corte d'appello di Genova il Comune anzidetto, opponendosi alla stima delle relative indennità ad essa offerte e chiedendo che, con la nuova determinazione, da effettuare alla luce della reale portata edificatoria delle aree e con riferimento altresì ai manufatti ivi esistenti, venisse stabilita la parte che spettava ad alcuni conduttori dei beni espropriati.

Il convenuto, costituendosi, eccepeva l'infondatezza dell'opposizione, essendo stata la stima medesima effettuata in conformità ai criteri di legge ed in misura non lontana dal valore di mercato dei beni sopra indicati.

Interveniva, quindi, volontariamente in causa Giovanna Traverso, la quale, già conduttrice di un immobile della Grosso destinato a rivendita di frutta e verdura, la cui attività era stata costretta a cessare, chiedeva che fossero determinate le indennità ad essa dovute per effetto del disposto esproprio.

Il processo, interrotto a seguito del decesso dell'attrice, veniva riassunto dai figli ed eredi Vittorio e Luigi Zavattoni, i quali insistevano nelle domande proposte dalla madre.

Il giudice adito, con sentenza del 24 ottobre/15 novembre 2001, determinava le indennità dovute agli Zavattoni, nella riferita qualità, nonché alla Traverso, impartendo le conseguenziali statuizioni e segnatamente assumendo, per quanto interessa:

a) che le costruzioni ed i manufatti esistenti nella zona espropriata fossero rappresentati, ad eccezione di quello adibito a negozio di frutta e verdura, da fabbricati vetusti e degradati, i quali, ancorché privi di specifiche autorizzazioni e/o concessioni amministrative, non erano certamente da considerare abusivi, tenuto conto dell'inesistenza, all'epoca della loro costruzione, ben anteriore all'anno (1931) cui risaliva il primo regolamento edilizio del Comune di Albisola Superiore, di vincoli, divieti o quant'altro potesse farne ritenere l'illegittimità, laddove l'indennizzo spettante agli attori al riguardo doveva essere determinato sulla base del valore di mercato dei fabbricati stessi;

b) che, non potendo la Traverso pretendere la condanna del Comune a corrisponderle direttamente alcunché in ragione della perdita dell'avviamento e non potendo, del resto, gli attori, in mancanza di domanda in proposito, essere condannati a corrispondere all'ex conduttrice il dovuto, la parte di indennità di spettanza dell'intervenuta fosse da liquidare in lire 25.914.000.

Avverso tale sentenza, ricorre per cassazione il Comune di Albisola Superiore, deducendo tre motivi di gravame, illustrati come da memoria, ai quali resiste con controricorso il solo Luigi Zavattoni, in proprio e nella qualità di (unico) erede del defunto fratello Vittorio, mente non resiste la Traverso.

DIRITTO. - Con il primo motivo di impugnazione, lamenta il ricorrente violazione e falsa applicazione degli artt. 27, 39, 52, 54 e ss. della legge n. 2359 del 1865, dell'art. 17 della legge n. 865 del 1971, dell'art. 1638 c.c., dell'art. 34 della legge n. 392 del 1978, nonché dei principi che presidono alla corretta determinazione delle indennità di espropriazione e di occupazione, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., assumendo:

a) che l'attrice Elvira Grosso (alla quale, deceduta in corso di causa, sono quindi subentrati i figli Vittorio e Luigi Zavattoni) aveva proposto opposizione alle indennità di espropriazione ed occupazione, rilevando, tra l'altro, che, «dato lo stato di affittanza degli immobili espropriati (contratti registrati per Traverso Giovanna e Gandini Martino nonché contratto verbale per Alamanno Annibale) si ritiene debba separatamente valutarsi l'indennità spettante ai menzionati conduttori»;

b) che, in particolare, trattasi del contratto di locazione ad uso commerciale avente ad oggetto il manufatto del quale è conduttrice la sopra nominata Traverso, la quale è intervenuta in giudizio per reclamare il proprio diritto, non riconosciuto dall'Amministrazione espropriante, a conseguire l'indennità per la perdita dell'attività di vendita di frutta e verdura esercitata nel suddetto locale;

c) che, nel corso dell'iter processuale, il consulente tecnico designato dalla Corte territoriale ha determinato in lire 30.000.000 il valore commerciale del manufatto adibito a fruttiera, mentre ha stimato nell'importo di lire 25.914.000 il pregiudizio subito dalla conduttrice dell'immobile in ragione della perdita dell'avviamento dell'azienda;

d) che detto giudice è, quindi, pervenuto a riconoscere alla medesima conduttrice la somma quantificata dal consulente (pari appunto a lire 25.914.000), ordinandone il deposito ai sensi di legge;

e) che, come noto, costituisce regola generale della materia in argomento, desumibile dagli artt. 27 e 52 e ss. della legge n. 2359 del 1865, quella secondo cui l'indennità che l'espropriante deve depositare è unica e su questa deve trovare soddisfazione la pretesa di coloro che, già titolari di un diritto di godimento sui beni espropriati, vengano a risentire un pregiudizio per effetto dell'estinzione di quel diritto, pure provocata dall'espropriazione, onde l'indennità unica va necessariamente rapportata a «come» il bene si presenta, prescindendo dalla considerazione dei soggetti aventi diritto a soddisfarsi su di essa per il pregiudizio appunto che l'espropriazione medesima arreca loro, laddove la parte di indennità dovuta ai titolari di diritti del genere di quello sopra indicato, siccome incide sull'unica indennità, diminuisce la parte di questa di pertinenza del proprietario del bene;

f) che la Corte territoriale, disattendendo tali principi, ha dapprima riconosciuto agli eredi dell'espropriata il valore del manufatto condotto in locazione dalla Traverso, determinato tenendo conto delle oggettive caratteristiche strutturali e delle destinazioni d'uso di cui esso è suscettibile, liquidando, poi, in favore della stessa Traverso, una separata ed autonoma indennità, aggiuntiva rispetto alla prima, mentre l'intervenuta, titolare di un diritto di godimento, poteva soddisfarsi solamente sull'unica indennità liquidata in favore dei proprietari espropriati;

g) che, in tal modo, il giudice di merito ha altresì violato la disposizione contenuta nell'art. 17 della legge n. 865 del 1971, la quale ha accordato il diritto ad una indennità distinta e aggiuntiva solamente a beneficio dei soggetti che traggono i mezzi di sussistenza dalla coltivazione del suolo, con esclusione, dal novero relativo, dell'affittuario esercente attività diverse dalla coltivazione e dalla produzione agricola, onde quest'ultimo può far valere il suo diritto all'indennità solo nei riguardi del concedente ed in forza del rapporto contrattuale che costituisce il titolo del suo godimento, ai sensi dell'art. 1638 c.c.;

h) che l'intervento dell'affittuaria Traverso, siccome priva di ogni legittimazione, doveva essere dichiarato inammissibile e comunque integralmente disatteso.

Il motivo è fondato.

Giova, al riguardo, premettere:

a) che, in tema di determinazione dell'indennità di espropriazione quando l'immobile che ne forma oggetto costituisce bene strumentale di un'azienda, là dove, cioè, si domanda se tale indennità debba tenere conto ed in quali termini anche del pregiudizio che l'espropriazione medesima arreca per il fatto di rendere impossibile l'ulteriore esercizio dell'attività commerciale o industriale già svolta nell'immobile espropriato, l'art. 17, secondo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, riconosce lo specifico diritto alla c.d. «indennità aggiuntiva» in favore di quei soggetti che traggono i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del suolo, condizionando la concreta erogazione del beneficio all'utilizzazione agraria del terreno ed attribuendo, in particolare, l'autonoma legittimazione a richiedere direttamente nei confronti dell'espropriante la determinazione di siffatta indennità, introdotta dalla norma, esclusivamente al «fittavolo, mezzadro, colono o partecipante, costretto ad abbandonare il terreno» medesimo per effetto dell'espropriazione, in funzione evidentemente compensativa del sacrificio sopportato da tali soggetti a causa della definitiva perdita del fondo su cui esercitavano l'attività di coltivazione e produzione agricola, con relativa esclusione, dal novero degli aventi diritto, non soltanto dell'affittuario esercente attività diverse da quella anzidetta, ma anche dell'imprenditore agricolo (di colui, cioè, che eserciti quest'ultima attività con prevalenza del fattore capitale sul fattore lavoro e con impegno prevalente di manodopera subordinata), tanto individuale quanto costituito sotto forma di società commerciale, di capitali o di persone (Cass. 26 agosto 1998, n. 8491; Cass. 3 marzo 1999, n. 1774; Cass. 27 aprile 1999, n. 4191; Cass. 16 febbraio 2001, n. 2270; Cass. 18 settembre 2001, n. 11697; Cass. 19 febbraio 2003, n. 2477; Cass. 15 luglio 2004, n. 13115);

b) che, per contro, quando non si tratti di applicare una disposizione di questo tipo, come appunto nel caso di specie in cui viene in considerazione, secondo l'incensurato apprezzamento di fatto della Corte territoriale, il rapporto di «conduzione» del fabbricato, già di proprietà della Grosso, destinato all'attività di rivendita di prodotti ortofrutticoli dapprima esercitata dalla Traverso e quindi interrotta per effetto del disposto esproprio, riprendono vigore i principi generali in tema di espropriazione per causa di pubblica utilità, quali si traggono dalla legge fondamentale 25 giugno 1865, n. 2359 (cui già faceva rinvio, prima delle innovazioni introdotte in materia dagli artt. 34 e 35 della l. 27 luglio 1978, n. 392, il combinato disposto degli artt. 4 e 6 della previgente l. 27 gennaio 1963, n. 19, sulla tutela giuridica dell'avviamento commerciale), là dove la menzionata legge n. 2359/1865, al terzo comma dell'art. 27, lungi dal riconoscere ai «conduttori» un ulteriore, autonomo indennizzo rivolto a compensare il pregiudizio per le attività di fatto espletate sull'immobile ed interrotte dall'espropriazione, attribuisce piuttosto agli stessi il diritto di pretendere dal proprietario già indennizzato la corresponsione della parte dell'indennità loro spettante, come previsto (peraltro) anche dall'art. 1638 c.c., nonché il diritto, in via alternativa, sulla base del disposto degli artt. 52-56 della

legge da ultimo citata ivi pure richiamati, di agire con opposizione avverso la stima dell'indennità medesima (qualora ritengano che l'indennità determinata in sede amministrativa non comprenda l'intero ammontare dovuto) ovvero di intervenire nell'analogo giudizio promosso dal proprietario espropriato, dovendosi, al riguardo, ritenere che tale intervento presenti i connotati dell'intervento autonomo e che, qualora il conduttore si avvalga di una simile alternativa, legittimato passivo risulti esclusivamente l'espropriante, ancorché la sua eventuale responsabilità verso il medesimo conduttore, in base al principio dell'unicità dell'indennità nella disciplina di cui alla già menzionata legge n. 2359 del 1865, possa solo esplicitarsi nell'adempiimento dell'obbligo di depositare, a favore del proprietario, anche quella somma che risulti destinata a soddisfare le ragioni del conduttore stesso (Cass. 19 maggio 1983, n. 3448; Cass. 26 gennaio 1985, n. 379; Cass. Sez. Un. 8 giugno 1998, n. 5609; Cass. 20 febbraio 2004, n. 3384);

c) che, in ragione degli indicati principi, essendo unica l'indennità che l'espropriante deve depositare, su di essa deve trovare soddisfazione la pretesa di coloro che, già titolari di un diritto di godimento sul bene espropriato, vengono a risentire un pregiudizio per effetto dell'estinzione di quel diritto, pure provocata dall'espropriazione, laddove, per altro verso, essendo l'indennità in parola destinata a tener luogo del bene espropriato, non può superare il valore che esso presenta, in considerazione della sua concreta destinazione, ovvero, ex art. 39 della legge n. 2359 del 1865, il valore che il proprietario ne ritrarrebbe se decidesse di porlo sul mercato (Cass. Sez. Un. 5609/1998 cit.);

d) che il termine di riferimento dell'indennità è, quindi, rappresentato dal valore di mercato del bene espropriato quale gli deriva dalle sue caratteristiche naturali, economiche e giuridiche, non anche dal pregiudizio che il proprietario od altro titolare di minore diritto di godimento risente come effetto del non potere ulteriormente svolgere, mediante l'uso dello stesso immobile, la precedente attività, onde l'unica indennità va rapportata a come il bene si presenta, prescindendo dalla considerazione dei soggetti aventi diritto a soddisfarsi su di essa per il pregiudizio che l'espropriazione arreca loro, mentre la parte di indennità dovuta ai titolari di diritti di godimento, in quanto incide sull'unica indennità, diminuisce la parte di questa di pertinenza del proprietario del bene ed è, quindi, da detrarre da quella spettante al proprietario (Cass. Sez. Un. 5609/1998, cit; nonché Corte cost. 9 novembre 1988, n. 1022 e, anche se relativa a fattispecie normativa regionale, Corte cost. 12 maggio 1988, n. 530).

Tanto premesso, si osserva come la Corte territoriale, dopo avere correttamente richiamato i principi sopra enunciati ed avere, riassumendo, ribadito che al conduttore non spetta un diritto di credito per la perdita dell'avviamento da far valere nei confronti dell'ente espropriante (potendo le sue pretese essere indirizzate nei soli confronti del proprietario espropriato e dovendo nondimeno essere riconosciuta la legittimazione dello stesso ad intervenire nel giudizio di opposizione alla stima per farne ottenere la giusta determinazione) e che il proprietario, debitore sostanziale verso il conduttore di quella parte di indennizzo che giova a ristorare quest'ultimo del pregiudizio costituito dalla perdita dell'avviamento, vada ritenuto legittimato a pretendere la determinazione separata di detto cespite ai fini della regolamentazione dei conseguenti rapporti economici con il medesimo conduttore, abbia quindi concluso nel senso:

a) che la Traverso non può pretendere la condanna del Comune a corrisponderle direttamente alcunchè a tale titolo;

b) che, in mancanza di domanda in proposito, gli attori non possono essere condannati a corrispondere alla ex conduttrice il dovuto;

c) che, tuttavia, sulla base della domanda degli attori e dell'intervento della Traverso, possa e debba essere determinato l'indennizzo di spettanza di quest'ultima, ordinandone il deposito ai sensi di legge, con svincolo delle conseguenti somme a favore dell'avente diritto in una successiva (ed eventuale) fase processuale.

Per l'effetto, la medesima Corte territoriale ha determinato in lire 25.914.000 «la parte di indennità spettante alla Traverso (...) con ordine al Comune di Albisola Superiore di provvedere al relativo deposito presso la Cassa DD.PP., con gli interessi legali dalla data dell'esproprio al deposito».

Pur tuttavia, detto giudice ha altresì proceduto alla determinazione dell'indennità di espropriazione dovuta agli eredi dell'espropriata (la defunta Grosso), la quale, relativamente all'immobile già condotto dalla stessa Traverso (partita 175, fg. 28, mapp. 357), è così risultata pari a lire 30.000.000.

Pertanto, il medesimo giudice, là dove tanto nella motivazione (pag. 17) quanto nel dispositivo dell'impugnata pronuncia, ha ordinato al Comune espropriante di provvedere al deposito della differenza tra «le somme determinate con la presente sentenza» e le minori somme versate in via amministrativa presso la Cassa DD.PP., appare essere incorso nella violazione dei principi sopra enunciati, non avendo in particolare:

a) affermato che la parte di indennità dovuta alla titolare del diritto di godimento, come appunto la Traverso, incide sull'unica indennità e, quindi, «diminuisce» la parte di questa di spettanza del proprietario del bene dovendo essere «detratta» da tale spettanza;

b) riconosciuto, quindi, che l'obbligo dell'espropriante di depositare a favore del proprietario stesso «anche quella somma che risulti destinata a soddisfare le ragioni del conduttore» (al netto, evidentemente, di quanto già versato) debba intendersi relativo all'indennità di espropriazione dovuta al proprietario «al lordo» della somma di pertinenza del conduttore medesimo, ovvero relativo al totale risultante dall'addizione di quest'ultima somma e della riferita indennità quale «diminuita» di tale somma.

Con il secondo motivo di impugnazione, lamenta il ricorrente violazione e falsa applicazione dell'art. 16, terz'ultimo comma, della legge n. 865 del 1971, nonché omessa o insufficiente motivazione in ordine ad un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c., deducendo:

a) che, allorché gli immobili oggetto di causa sono stati occupati dal Comune, è stato redatto un verbale di consistenza, nel quale si è dato atto che i manufatti insistenti sui mappali 357 e 364 del foglio 28 si presentavano vetusti, degradati e prevalentemente costruiti con mezzi di fortuna;

b) che, in ordine a tali precarie costruzioni, il Comune ha formalmente attestato, sulla base dei propri atti, che esse risultano realizzate in assenza di titolo abilitativo e non condonate;

c) che il consulente d'ufficio aveva peraltro accertato che si tratterebbe di opere realizzate in epoca anteriore alla prima disciplina edilizia introdotta dal Comune, risalente al 1931, desumendo un simile convincimento dalle descrizioni contenute in perizie e sentenze redatte in epoca remota;

d) che, a fronte di tali rilievi, il Comune stesso aveva replicato che l'opinione espressa dal consulente non appariva condivisibile in quanto, secondo le descrizioni sopra citate, si tratterebbe di manufatti realizzati con normali materiali edili e con ordinarie tecniche costruttive, laddove le opere constatate in occasione della redazione del verbale di consistenza risultano costruite in modo approssimativo e con mezzi di fortuna, nonché in quanto il medesimo consulente aveva specificato le dimensioni dei manufatti in questione, le quali non corrispondevano affatto a quelle catastali;

e) che, in base a tali elementi, si doveva ritenere provato, ad avviso del Comune, il carattere abusivo dei manufatti in parola, trattandosi di opere non corrispondenti a quelle esistenti all'inizio del secolo o che, quanto meno, costituiscono il risultato di successivi incrementi avvenuti in modo del tutto irregolare;

f) che, quindi, per tali costruzioni, realizzate in assenza di licenza edilizia ovvero in contrasto con il titolo abilitativo, ove esistente, non poteva essere riconosciuta l'indennità di espropriazione, ma solo un'indennità ragguagliata al valore dell'area di sedime;

g) che, sul punto, la sentenza impugnata si è limitata a recepire acriticamente le considerazioni del consulente, senza farsi carico di esaminare i rilievi prospettati dal Comune, i quali, se ritenuti fondati, avrebbero condotto ad escludere totalmente l'indennità per siffatti degradati manufatti.

Il motivo non è fondato.

Al riguardo, la Corte territoriale, nell'impugnata sentenza, ha:

a) dato espressamente atto che «si è posto dalla difesa del Comune il problema della loro (delle costruzioni e dei manufatti, cioè, esistenti nella zona espropriata, siti nei mappali 357 e 364) indennizzo, essendone stata sostenuta la loro abusività e, quindi, l'indennizzabilità limitata al solo valore dell'area, così come previsto dall'art. 16, comma quinto, della legge n. 865 del 1971»;

b) fatto proprio il ragionamento del c.t.u., secondo cui, «esaminate (...) le vicende dei beni quali risultanti dai relativi atti di acquisto (...) la data di realizzazione delle costruzioni medesime è ben anteriore al 1931, epoca in cui il Comune di Albisola Superiore si è dotato del primo regolamento edilizio, per cui esse, ancorché prive di specifiche autorizzazioni e/o concessioni amministrative, non possono certamente considerarsi abusive tenuto conto dell'inesistenza all'epoca di vincoli, divieti o quant'altro che potessero far ritenere abusive e/o illegittime le costruzioni stesse».

A fronte di un simile apprezzamento, le censure dell'odierno ricorrente non si palesano decisive, nel senso che:

a) il fatto che, «secondo le descrizioni contenute nei documenti sopra citati, si tratterebbe di manufatti realizzati con normali materiali edili e con ordinarie tecniche costruttive, mentre le opere constatate dal tecnico comunale in occasione della redazione del verbale di consistenza appaiono costruite in modo approssimativo e con mezzi di fortuna», non è evidentemente tale da incidere sulla data di realizzazione dei manufatti stessi, risultando del tutto plausibile che altre fossero le condizioni di questi ultimi al momento della loro costruzione e che altre fossero, invece, le loro condizioni al momento della redazione del verbale anzidetto;

b) la mancata corrispondenza delle dimensioni dei manufatti in parola rispetto a quelle desumibili dai dati catastali non appare, di nuovo, decisiva ai fini del riconoscimento della loro pretesa «abusività», dal momento che una simile circostanza, se anche può essere idonea a dimostrare che le opere attuali non corrispondano a quelle esistenti all'inizio del secolo, non si palesa tuttavia idonea a dimostrare altresì l'epoca di effettiva realizzazione «di successivi incrementi avvenuti (ove pure) in modo del tutto irregolare».

Pertanto, il primo motivo del ricorso merita accoglimento, laddove il secondo va rigettato, onde, restando assorbito il terzo riguardante una questione (relativa, cioè, alla sorte delle spese processuali) dipendente da quella che ha formato oggetto del suindicato accoglimento, la sentenza impugnata deve essere cassata in relazione al motivo accolto, con rinvio, anche ai fini della spese del giudizio di cassazione, ad altra sezione della Corte d'appello di Genova, affinché detto giudice provveda a statuire sul punto in contestazione facendo applicazione dei principi sopra enunciati.

(Omissis)

(1) L'AVVIAMENTO DELLE AZIENDE COMMERCIALI E AGRICOLE NELL'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ: MATRIMONIO IN VISTA ALLA LUCE DEL NUOVO TESTO UNICO ESPROPRI?

La realtà economico-sociale interpella continuamente i giudici, ivi compresi quelli della Suprema Corte, i quali si sforzano, anche se a volte in modo incompleto, di dare lodevolmente risposte adeguate ai tempi ed in grado di tutelare, gli interessi delle parti, segnatamente di quelle economicamente più deboli. Sembra essere questo il caso sottoposto all'attenzione della Corte, la cui disamina, pur concernendo il diritto del conduttore di un'azienda commerciale, può essere considerata esemplificativa di quell'orientamento giurisprudenziale che sembra estendere, anche se in via indiretta, la preferenza accordata dall'ordinamento all'azienda agricola a talune voci di un'azienda commerciale e industriale.

Il caso in esame prende le mosse dall'esproprio di taluni immobili siti nel Comune di Albisola Superiore, il cui proprietario conveniva dinanzi la Corte d'appello il Comune espropriante al fine di opporsi alla stima indennitaria offerta, chiedendone una nuova determinazione. Nel giudizio così instaurato, interveniva volontariamente la conduttrice di uno degli immobili espropriati (utilizzato come rivendita di frutta e verdura), per vedersi riconoscere direttamente dal Comune espropriante le indennità

per la cessazione dell'attività commerciale esercitata.

Esaminate le argomentazioni esposte dall'interveniente, il giudice adito riconosceva alla stessa, a titolo di indennità, una somma pari al «pregiudizio subito dalla conduttrice dell'immobile in ragione della perdita dell'avviamento dell'azienda».

Tale decisione veniva impugnata dinanzi la Corte di cassazione dal Comune suddetto, il quale lamentava l'avvenuta violazione dei principi sottesi alla corretta determinazione delle indennità di espropriazione ed assumeva, in particolare, che l'indennità da corrispondere al solo proprietario avrebbe dovuto essere unica e soddisfacente delle pretese di tutti coloro che ritenessero di aver subito un pregiudizio dall'avvenuto esproprio.

La Suprema Corte, pur ritenendo fondato, secondo quanto sostenuto dall'orientamento giurisprudenziale dominante, tale motivo di ricorso e pur cassando la sentenza impugnata nella parte in cui riconosceva alla conduttrice il diritto di pretendere direttamente dal Comune espropriante l'indennità per la perdita dell'avviamento subita, apriva, come risulta chiaramente dalla ricostruzione degli elementi di fatto e dalla lettura dell'*iter* motivazionale, ad una rinnovata riflessione sulla più ampia problematica relativa al tema dell'indennizzabilità in genere dell'azienda – a seguito di procedura espropriativa – e delle voci che la compongono, tra le quali spicca l'avviamento, già oggetto di altre risalenti e non sempre univoche pronunce. Giova, pertanto, premettere talune considerazioni su tale importante elemento valutativo del complesso aziendale.

1. L'avviamento, inteso quale elemento rivelatore della redditività dell'azienda, composto sia da valori soggettivi che oggettivi (tra cui, ad es., l'ubicazione favorevole, i macchinari etc.), dovrebbe concorrere, in un'ottica evolutiva di mercato, a determinarne il valore.

Non è poi infrequente il caso – come nella specie – in cui il titolare dell'azienda non si identifichi con il proprietario dell'immobile soggetto a esproprio, ma ne sia semplicemente il conduttore che pure ha impegnato le sue energie per la buona riuscita economica della propria azienda, avviamento incluso, ma che, secondo l'orientamento dominante in giurisprudenza, non potrebbe ottenere ristoro in caso di espropriazione.

Senza poter entrare nel dibattito, tuttora vivo, tra la tesi, da un lato, della persistente necessità di uno statuto differenziato per l'impresa agricola rispetto a quella commerciale e, dall'altro, quella della ormai avvenuta parificazione a tutti gli effetti delle tipologie di impresa presenti nell'ordinamento, giova evidenziare come vi siano fondati motivi per ritenere (1) che l'azienda agricola e quella commerciale presentino una sostanziale identità, strutturale e funzionale (2), con la conseguenza, ai fini che qui rilevano, che l'avviamento inteso come qualità dell'azienda ossia, in termini pratici, quale capacità di produrre profitto, può costituire titolo di apposita tutela, non solo in relazione ad un'azienda agricola per la quale un fondamento normativo è stato (ed è presente) nell'ordinamen-

to in virtù dell'art. 15, legge 865/1971 e oggi dell'art. 40, comma 1, d.p.r. 327/2001 e s.m.i., ma anche – e la sentenza in commento ne costituisce appiglio – per ogni altro tipo di azienda.

Invero, a giudizio di taluna dottrina (3), già il codice civile nell'art. 2557, ultimo comma, aveva prefigurato la tutela diretta dell'avviamento dell'impresa agricola ma, come poi la giurisprudenza ha avuto modo di affermare, si riteneva che lo stretto legame tra l'avviamento agricolo e l'azienda, di cui esso avviamento esprime una qualità, ne impedisse una separata indennizzabilità come bene autonomo e indipendente dall'azienda stessa (4).

D'altro canto, la lettura critica della sentenza in esame appare di notevole rilievo per le implicazioni più generali che ne potrebbero derivare sul tema che ci occupa.

2. Sotto il profilo procedurale, la pronuncia mostra come anche in questa occasione il giudice di legittimità si sia attestato sull'orientamento consolidato della giurisprudenza (in particolare, quella costituzionale), secondo cui, nell'*iter* procedurale amministrativo, deve negarsi il diritto dei conduttori di immobili adibiti ad azienda commerciale di percepire un'indennità distinta rispetto a quella riconosciuta ai proprietari. E ciò si spiega, in primo luogo, in virtù del principio della «unicità» dell'indennizzo, principio da sempre presente nel sistema degli espropri e che viene riconfermato anche con il nuovo T.U. di cui al d.p.r. 327/2001 e s.m.i.

Infatti il conduttore dell'immobile, all'interno del meccanismo procedimentale dell'indennità, non vanta un titolo autonomo per rivolgersi all'autorità espropriante. Ai sensi dell'art. 34 del T.U. espropri, egli «non ha diritto ad una indennità aggiuntiva, può far valere il suo diritto sull'indennità di esproprio e può proporre opposizione alla stima»; questa norma, ad una prima interpretazione, potrebbe far ritenere che tale possibilità di azione dell'affittuario trovi fondamento e limite in una parte specifica del *quantum* indennitario, senza che tale importo possa però aggiungersi all'indennità del proprietario, dovendosi altrimenti ricavare che la lettera e lo spirito dell'art. 34 verrebbero elusi da siffatta interpretazione.

Tale unicità (5), quindi, che impedisce all'espropriante di riconoscere altri interlocutori oltre al proprietario, non viene scalfita neanche nel caso in cui sull'immobile espropriato coesistano, insieme al diritto del proprietario, diritti di altri soggetti (es. affittuario, usufruttuario etc.). Unica eccezione, che costituisce oggi un consolidato principio, appare essere costituita dalla tutela riconosciuta ai coltivatori diretti la quale appare differenziata, piena ed autonoma rispetto a quella degli altri soggetti detentori del bene.

Se tale è la situazione sul piano procedurale, sotto il profilo del diritto sostanziale, invece, e sta in questo la apertura di un nuovo spiraglio interpretativo, il giudice, nella fattispecie in esame, ha riconosciuto (e quantificato) l'esistenza del diritto della conduttrice di ottenere un separato indennizzo per la perdita dell'avviamento, dandogli, per così dire, una rilevanza autonoma e, lasciando

(1) Come già sostenuto da A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2004, 369 e ss.

(2) Per completezza espositiva, va segnalato che in altro settore (disciplina fiscale delle successioni) era stata già rilevata l'identità delle aziende di qualsiasi tipo, commerciale o agricola; così Comm. trib., Il grado - Pavia 29 giugno 1995, in *Fisco*, 1995, 1566, con nota di BORRI.

(3) E. SCOCINI, *Il nuovo Testo Unico sulle espropriazioni per pubblica utilità e l'impresa agricola*, in *Nuovo diritto agrario*, 2003, 133 e ss.

(4) Così Cass. Sez. I 28 agosto 2004, n. 17207, in questa Riv., 2005, 231, con nota di S. CARMIGNANI, *Brevi note in tema di avviamento agricolo*, e, in genere, per la considerazione nell'indennità di ogni valore aziendale, Cass. Sez. I 27 febbraio 2004, n. 3977, in questa Riv., 2005, 168, con nota di D.

SALAMENA, *Unicità ed omnicomprensività dell'indennizzo per l'espropriazione di un terreno agricolo. Aporie e contraddizioni nel raffronto con il nuovo T.U. espropri (D.P.R. 327/2001)*, ed in *Rep. Foro it.*, 2004, voce *espropriazione per p.i.*, n. 178.

(5) Cfr. sul punto Cass. Sez. Un. 8 giugno 1998, n. 5609, in *Rep. Foro it.*, 1998, voce *espropriazione per p.u.*, n. 427, secondo cui: «Regola generale (...) è che l'indennità di espropriazione è unica. (...) Il termine di riferimento dell'indennità è rappresentato dal valore di mercato del bene espropriato quale gli deriva dalle sue caratteristiche naturali, economiche e giuridiche, non anche dal pregiudizio del non poter ulteriormente svolgere la precedente attività» mediante l'uso dell'immobile espropriato.

così intendere, in modo indiretto ma chiaro, che l'avviamento può essere oggetto specifico di tutela economica anche a seguito di esproprio.

Anche se – come si è detto – il compito di liquidare al conduttore la somma corrispondente non tocca all'ente espropriante bensì al proprietario, sembrerebbe in quest'ottica che il deposito in favore di quest'ultimo della somma stessa abbia una rilevanza solo nominale, almeno per la parte corrispondente all'avviamento. L'obbligazione del proprietario di corrispondere successivamente tale importo al conduttore riceve così un autorevole avallo per via giudiziale e pone il conduttore in posizione di forza verso il locatore.

L'affermazione del giudice conduce ad evidenziare che l'insegnamento tradizionale derivato, come si è detto, dalla giurisprudenza costituzionale (6) il quale era teso ad affrancare la questione dell'avviamento dalle suggestioni civilistiche, andrebbe quantomeno riconsiderato. Era stata, infatti, sottolineata la diversità della vicenda espropriativa e perciò pubblicistica rispetto a quella privatistica, nella quale il diritto all'indennità d'avviamento è volto a ristabilire un equilibrio di ordine economico-sociale tra il locatore che intenda riappropriarsi del bene locato ed il conduttore che veda sacrificata una qualità che lui stesso ha contribuito a creare.

Nell'espropriazione per pubblica utilità, sarebbe esclusa per il locatore-proprietario *sine die* l'utilizzazione economica dell'immobile e non vi sarebbe effetto lucrativo per la cessata relazione contrattuale, essendo il bene destinato a una funzione superiore di ordine pubblicistico. Va rilevato, comunque, che la predetta posizione del giudice costituzionale era stata affermata in relazione ad aziende commerciali per le quali non si rinviene, in tutta la normativa sugli espropri, un preciso ed esplicito riferimento analogo a quello che si trova per l'azienda agricola nell'art. 15, legge 865/1971 (ed oggi, nel nuovo T.U., nell'art. 40, comma 1, d.p.r. 327/2001 e s.m.i.).

Come a dire che, se si dovesse considerare l'ordinamento solo sotto il profilo formale, sarebbe gioco facile per gli interpreti ed i giudici differenziare il trattamento delle aziende agricole rispetto a quelle commerciali e industriali. Invero già in passato specifica dottrina aveva sollevato il caso di un profilo di incostituzionalità per disparità di trattamento fra le diverse categorie di azienda argomentandolo non solo in relazione al citato art. 15, legge 865/1971, in base al quale è stata espressamente prevista la tutela dell'azienda agricola, ma anche, in ciò dimostrandosi lungimirante, rapportandolo all'art. 40 della legge fondamentale n. 2359 del 1865 che, prendendo le mosse da una concezione unitaria di azienda, ne fa discendere una configurazione dell'esproprio di un immobile facente parte dell'azienda stessa sempre come esproprio parziale (7). Il disposto dell'art. 40 appena citato dovrebbe, infatti, secondo la dottrina (8), ritenersi suscettibile di applicazione generalizzata, operante cioè nei confronti di qualsiasi tipo di azienda, sia essa agricola, commerciale o artigianale. Se così non fosse, il richiamato art. 15, legge 865/1971 (ma così anche oggi l'art. 40, d.p.r. 327/2001 s.m.i.) sarebbe espressione di una manifesta disparità di trattamento, in contrasto con la previsio-

ne di cui all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui le citate disposizioni non fanno alcun riferimento ad aziende diverse da quella agricola.

Le stesse problematiche sono oggetto di ampie riconsiderazioni da moderna sensibile dottrina (9) in funzione degli intervenuti mutamenti della realtà economica e sociale che non possono ignorare la frammentazione dei rapporti tra proprietà e lavoro, ossia tra proprietari e terzi che esercitano su beni altrui, valorizzandoli, attività di qualsiasi tipo, degne di considerazione giuridica e economica.

Secondo una suggestiva argomentazione della citata dottrina nel senso del riconoscimento di un'indennità per la perdita dell'avviamento, il disposto dell'art. 44, comma 2, T.U. espropri – «l'indennità (dovuta al titolare del bene non espropriato) è calcolata senza tener conto del pregiudizio derivante dalla perdita di una utilità economica cui il proprietario non ha diritto» – potrebbe far ritenere che per l'indennità spettante a tali proprietari si terrebbe conto di ogni legittima utilità economica: se gli stessi fossero chiamati a corrispondere al conduttore l'avviamento commerciale, potrebbero chiederne il rimborso all'autorità espropriante. Alla luce di queste considerazioni, sembrerebbe illogica una sperequazione tra proprietario non espropriato e proprietario soggetto invece ad esproprio.

Ma la pronuncia in esame pone certamente qualcosa di nuovo. Ne è testimonianza la diversa e più incisiva formulazione, rispetto al precedente sistema, in ordine alla regolamentazione dei rapporti tra proprietari e terzi nel settore dell'espropriazione a seguito dell'introduzione del nuovo regime normativo di cui al T.U. espropri, laddove si evince a chiare note che nel corso dell'iter espropriativo, ove vi siano diritti di terzi sui beni da espropriare, l'ente espropriante non può liquidare somme di alcun genere al proprietario se questi ed i terzi titolari di diritti non si siano messi d'accordo sul modo di distribuire le somme predette (così artt. 26 e ss., d.p.r. 327/2001 e s.m.i.). Ciò anche qualora il proprietario, condividendo e accettando l'indennità, assumesse ogni garanzia di tacitazione dei diritti dei terzi. Tale garanzia non basta più, a leggere in modo aperto le nuove norme, in quanto occorre il consenso scritto dei terzi oppure che il proprietario abbia versato quanto di loro spettanza evitando così il ricorso, come nella fattispecie in esame, all'autorità giudiziaria.

Alla luce di quanto precede, si può ritenere che i giudici abbiano perso un'altra occasione per attuare una svolta giurisprudenziale evolutiva e superare quello che viene ormai sempre più di frequente definito (10) come il «mito» dell'unicità dell'indennizzo. Ciò sarebbe auspicabile ai fini del rispetto dei principi della certezza dei rapporti giuridici e di economia processuale, sulla base dei quali, una volta riconosciuto in giudizio il diritto del terzo (come avvenuto nella fattispecie, a favore del conduttore) a ricevere una somma a titolo di indennizzo (nel caso in esame, per la perdita dell'avviamento), poter sostenere a buon diritto che spetti allo stesso ente espropriante corrispondere direttamente al terzo il *quantum* dovuto, evitando così il possibile insorgere di ulteriori controversie tra il conduttore ed il proprietario dell'immobile espropriato.

Veronica Fiorese - Emanuela Rea

(6) Corte cost. 2 febbraio 1988, n. 126, in *Foro it.*, 1990, I, 2155; Corte cost. 14 dicembre 1989, n. 542, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1190, 956, con nota di S. GIOVE; Corte cost. 3 giugno 1992, n. 242, in *Foro it.*, 1992, I, 2324.

(7) Ne conseguirebbe che l'indennizzo dovuto sia pari alla differenza tra il valore dell'azienda ed il valore di quanto rimane di essa dopo la sua eliminazione o menomazione a seguito dell'esproprio.

(8) C. ARENA, *L'indennità di esproprio in relazione all'esercizio dell'a-*

zienda agricola, in *Giur. it.*, 1982, IV, 163 e ss.

(9) P. LORO, *L'avviamento del conduttore dell'immobile espropriato*, rinvenibile sul sito *internet EsproprioOnline*, 30 maggio 2004.

(10) P. TAMBURINI, *Il possibile superamento del mito dell'unicità dell'indennizzo espropriativo di aree agricole: materiali per un dibattito*, in *questa Riv.*, 2004, 687, nota a Cass. Sez. I 20 febbraio 2004, n. 3384.

Cass. Sez. III Pen. - 10-10-2006, n. 33971 - Lupo, pres.; De Maio, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Bortolato, ric. (*Annulla con rinvio Trib. Padova, Sez. dist. Cittadella 28 novembre 2003*)

Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Aria - Configurabilità del reato di cui all'art. 674 c.p. (C.p., art. 674)

Non è configurabile il reato di cui all'art. 674 c.p. (emissione di gas, vapori e fumi atti a molestare le persone), nel caso le emissioni provengano da un'attività regolarmente autorizzata e siano inferiori ai limiti previsti dalle leggi in materia di inquinamento atmosferico, atteso che l'espressione «nei casi non consentiti dalla legge» costituisce una precisa indicazione della necessità che l'emissione avvenga in violazione delle norme di settore, il cui rispetto integra una presunzione di legittimità (1).

(Omissis)

Con sentenza in data 28 novembre 2003 del Tribunale di Padova, Sez. dist. Cittadella, Alessandro Bortolato fu condannato alla pena di giustizia perché riconosciuto colpevole del reato di cui agli artt. 81, capv. e 674 c.p. («perché, quale responsabile per la sicurezza e ambiente della S.p.A. Cartiera di Carbonera (...), con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, nell'esercizio dell'attività produttiva e gestione degli impianti, provocava emissione di fumi, vapori e odori che cagionavano molestie alle persone residenti nelle zone limitrofe, in Camposampietro dal 27 maggio 2001 a fine febbraio '02»).

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso il difensore, il quale deduce tre motivi, tutti incentrati sul rilievo che l'impianto di depurazione era stato regolarmente autorizzato fin dal 1998 e in seguito nuovamente approvato sia dall'ARPAV che dalla Provincia. Con il primo motivo viene dedotto, sotto i profili della violazione dell'art. 674 c.p. e della mancanza e manifesta illogicità della motivazione, la non ravvisabilità dell'elemento oggettivo del reato, perché la valutazione, operata una volta per tutte dall'amministrazione, non potrebbe essere rimessa in discussione dal giudice ordinario, cui sarebbe demandato «di verificare, sulla base peraltro di una propria valutazione, la tollerabilità delle immissioni che pure rispettano gli *standards* normativi». Con il secondo motivo il ricorrente censura, sotto i profili del travisamento del fatto e/o della manifesta illogicità della motivazione sull'elemento soggettivo del reato, i passaggi della sentenza impugnata che hanno ritenuto non decisiva, ai fini della non ravvisabilità del detto elemento, l'esistenza dei citati provvedimenti autorizzativi. Con il terzo motivo viene dedotto, sempre sotto il profilo del difetto dell'elemento soggettivo del reato, con ampia citazione di giurisprudenza di questa Corte, che «la Cartiera non solo aveva ottenuto l'autorizzazione amministrativa allo scarico, ma aveva altresì osservato tutte le prescrizioni che la Provincia e l'ARPAV gli avevano impartito al fine di risolvere il problema degli odori».

Il ricorso è nella sua sostanza fondato, in quanto il Tribunale, per un verso, non ha ben valutato che l'art. 674 c.p., punisce le emissioni di gas, vapori e fumo, atti a offendere, imbrattare o molestare persone, «nei casi non consentiti dalla legge» e, per l'altro, ha affermato, citando giurisprudenza non recente, che «nessuna legge autorizza un soggetto ad emettere nell'atmosfera esalazioni tali da offendere o molestare persone» (Sez. II 25 giugno 1999, n. 11295) e che, anzi, «la legge tende a ridurre e contrastare il fenomeno dell'inquinamento dell'aria» (Sez. III 7 luglio 2000, n. 8094). La questione dell'interpretazione dell'inciso suddetto è stata a lungo dibattuta: i relativi termini sono stati limpidamente delineati nella sentenza di questa Corte Sez. III 23 gennaio 2004, P.M. in c. Pannone, alla quale si rinvia e che qui viene richiamata nei suoi passaggi essenziali. La giurisprudenza di legittimità ha spesso ravvisato, in ipotesi di emissioni nell'atmosfera, l'elemento oggettivo del reato in questione sulla base dei rilievi che le emissioni stesse:

a) sono riconducibili a una delle tre tipologie indicate dalla norma (gas, vapori, fumo);

b) hanno la potenzialità di arrecare molestie alle persone.

Sotto tale ultimo profilo, invero, la giurisprudenza ha sempre dato della nozione di *molestie* una interpretazione ampia,

ricomprendendovi tutte le situazioni di fastidio, disagio, disturbo e comunque di «turbamento della tranquillità e della quiete delle persone», che producono «un impatto negativo, anche psichico, sull'esercizio delle normali attività quotidiane di lavoro e di relazione» (v., tra le molte, Sez. I 22 gennaio 1996, n. 678, P.M. in c. Viale; Sez. III 24 gennaio 1995, n. 771, Ranaldi; Sez. I 4 febbraio 1994, n. 1293, Sperotto); su tali basi è stato ritenuto che costituisce molestia anche il semplice arrecare alle persone diffuse preoccupazione ed allarme circa eventuali danni alla salute, derivanti da esposizione a emissioni atmosferiche inquinanti (Sez. III 7 aprile 1994, n. 6598, Gastaldi).

Il problema posto dalla lettura della norma, già evidenziatosi dopo l'entrata in vigore della legge contro l'inquinamento atmosferico 13 luglio 1966, n. 615, è proprio quello dell'interpretazione dell'inciso «nei casi non consentiti dalla legge»; a tale proposizione, infatti, è collegata l'esigenza di individuare il rapporto tra l'art. 674 c.p. e la disciplina di settore, in particolare la citata 615/1966 e il d.p.r. 203/1988, tenuto presente che il concorso tra norme speciali in materia ambientale e l'art. 674 c.p. è stato ritenuto possibile da questa Corte sia con riferimento all'inquinamento atmosferico (tra le tante, oltre alla già citata sent. Gastaldi, Sez. I 31 agosto 1994, n. 9357, Torino; Sez. III 26 giugno 1983, n. 6249, Boni), sia con riferimento all'inquinamento idrico (Sez. I 10 novembre 1998, n. 13278, Mangione).

Per il passato, l'orientamento giurisprudenziale quasi univoco (cfr., tra le meno antiche, n. 12497/1999, rv. 214.571; n. 11295/1999, rv. 214.633; Sez. I 21 gennaio 1998, n. 739; n. 3919/1997, rv. 207.383; Sez. I 27 gennaio 1996, n. 863; n. 11984/1995, rv. 203.130; Sez. III 7 aprile 1994, n. 6598) è stato nel senso che: I) rientra pacificamente nei «casi non consentiti dalla legge» il superamento della soglia delle emissioni fissata nella normativa di settore; II) il regolare rilascio dell'autorizzazione amministrativa all'esercizio di una determinata attività e il rispetto dei limiti tabellari non escludono di per sé la configurabilità della contravvenzione codicistica, in quanto le discipline antinquinamento non hanno legittimato qualsiasi emissione che pur sia rispettosa dei detti limiti. Ne deriva – sempre secondo tale orientamento – che, ove l'attività, benché autorizzata, produca emissioni eccedenti i limiti di tollerabilità alla luce dei parametri indicati dall'art. 844 c.c. ed eliminabili mediante opportuni accorgimenti tecnici, è configurabile il reato *ex art.* 674 c.p., non essendo possibile ritenere lecito l'esercizio di un'attività produttiva che, anche se rispettosa degli *standards*, implichi la sopportazione di inconvenienti che eccedono i limiti della normale tollerabilità; si sosteneva che la legalità formale dell'attività e il rispetto dei limiti tabellari prefissati non escludono *tout court* la responsabilità penale dell'agente, essendo questi comunque obbligato a ricorrere alla migliore tecnologia disponibile per contenere al massimo possibile le emissioni inquinanti, al fine della tutela della salute umana e dell'ambiente, valori costituzionalmente garantiti. Secondo il citato orientamento, quindi, l'inciso di cui si discute («nei casi non consentiti dalla legge») deve intendersi riferito non solo alla specifica normativa di settore, ma alla legge in generale e quindi anche alle prescrizioni del codice civile (in particolare, dell'art. 844).

Tale orientamento giurisprudenziale è stato vivamente contrastato da qualificata dottrina, che ha sostenuto che, se è condivisibile non escludere la configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 674 c.p. quando – nonostante il rilascio da parte della P.A. dell'autorizzazione ad esercitare un'attività e ad emettere determinate sostanze nell'atmosfera – non esistano precisi limiti tabellari fissati dalla legge o dall'autorità amministrativa, da cui deriva per il giudice l'esigenza di accertare in concreto le caratteristiche quali-quantitative delle emissioni per valutarne il rispetto della tollerabilità consentita dai principi ispiratori delle leggi di settore (c.d. stretta *tollerabilità*), non altrettanto può dirsi nel caso in cui l'ambito di liceità delle emissioni sia stato preventivamente valutato dalla P.A. A tal fine è stato rilevato, innanzi tutto, che la volontà del legislatore del 1988 è stata chiaramente quella di privilegiare, nella tutela dell'atmosfera contro l'inquinamento industriale, il ruolo della P.A., limitando il potere di intervento del giudice penale rispetto a quello riconosciutogli precedentemente dalla giurisprudenza; in secondo luogo, che il richiamo dell'art. 674 c.p. ai «casi non consentiti dalla legge» rimarrebbe, interpretando la

norma nel senso di cui alla giurisprudenza sopra citata, completamente svuotato di contenuto.

In un'ottica siffatta, mutando indirizzo, si è mossa la giurisprudenza più recente (con le sentenze Sez. I 7 luglio 2009, n. 8094, Mao; Sez. III 23 gennaio 2004, n. 81, P.M. in c. Pannone), che ha rilevato che l'espressione «nei casi non consentiti dalla legge» costituisce una precisa indicazione della necessità, ai fini della configurazione del reato, che l'emissione (di gas, vapori o fumi) atta a molestare persone avvenga in violazione delle norme che regolano l'inquinamento atmosferico.

Consegue che, poiché la normativa contiene una sorta di presunzione di legittimità delle emissioni che non superino la soglia fissata dalle leggi speciali in materia, ai fini dell'affermazione di responsabilità in ordine al reato di cui all'art. 674 c.p., non è sufficiente il rilievo che le emissioni siano astrattamente idonee ad arrecare fastidio, ma «è indispensabile la puntuale e specifica dimostrazione che esse superino gli *standards* fissati dalla legge»; quando, invece, le emissioni, pur essendo contenute nei limiti di legge, abbiano arrecato e arrechino concretamente fastidio alle persone, superando la normale tollerabilità, si applicheranno le norme di carattere civilistico contenute nell'art. 844 c.c. In altri termini, secondo tale orientamento, all'inciso in esame deve riconoscersi, contrariamente a quanto ritenuto dalla giurisprudenza precedente, un valore decisivo di *limite* tra l'illecito penale e l'illecito civile. A tale più recente orientamento il Collegio ritiene di dover aderire, segnalando che lo stesso si è consolidato, estendendosi anche in riferimento all'emissione di onde elettromagnetiche (Sez. I 14 marzo 2002, n. 23066, Rinaldi e 12 marzo 2002, n. 15717, Pagano).

Va, in definitiva, ribadito il principio secondo cui il reato di cui all'art. 674 c.p. (emissione di gas, vapori e fumi atti a molestare le persone) non è configurabile nel caso in cui le emissioni provengano, come nel caso in esame, da un'attività regolarmente autorizzata e siano contenute nei limiti previsti dalle leggi in materia di inquinamento atmosferico, in quanto l'espressione «nei casi non consentiti dalla legge» costituisce una precisa indicazione della necessità che l'emissione avvenga in violazione delle norme di settore, il cui rispetto, per contro, integra una presunzione di legittimità.

In base a tale principio, deve concludersi che la sentenza impugnata è inficiata dalla denunciata violazione dell'art. 674 c.p., per non essere stata l'affermazione di responsabilità basata sull'accertamento positivo del superamento dei limiti imposti dalla legge; la sentenza stessa va, pertanto, annullata con rinvio allo stesso Tribunale, tenuto, *ex art.* 627, comma 3, c.p.p., ad uniformarsi al principio qui enunciato: nel conseguente giudizio, accerterà se le emissioni in questione abbiano superato i limiti imposti dall'autorizzazione o dalla legge e solo in caso positivo affermerà l'esistenza del reato di cui all'art. 674 c.p.

(Omissis)

(1) L'ART. 674 C.P. COME CONFINE TRA L'ILLECITO CIVILE E L'ILLECITO PENALE.

Nella fattispecie in esame, la Cassazione penale annulla con rinvio la sentenza impugnata affermando, anche alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali (1) richiamati dalla Corte stessa, che la responsabilità *ex art.* 674 c.p. sussiste solo in caso di accertamento positivo circa il superamento dei limiti imposti dalla legge.

La contravvenzione che viene in rilievo nella sentenza in commento, ha ad oggetto la polizia di sicurezza in quanto è stata prevista dal legislatore al fine di prevenire pericoli dipendenti dal getto o versamento di cose atte ad offendere, imbrattare, molestare o dalla emissione di gas, vapori o fumo. Si tratta di un reato di mero pericolo per la cui sussistenza non è necessario che si verifichi un effettivo nocumento; in particolare, l'ipotesi in questione descrive una fattispecie casualmente orientata in cui è sufficiente l'idoneità dell'atto alla produzione degli effetti (2).

La previsione normativa della seconda ipotesi di cui all'art. 674 c.p., nel punire determinati comportamenti molesti quali emissioni di gas, vapori o fumo al di fuori dei casi non consentiti dalla legge, opera un bilanciamento di opposti interessi in quanto consente l'esercizio di attività socialmente utili purché nel rigoroso rispetto dei limiti normativamente fissati. In particolare, il parametro di legalità deve dedursi unicamente dalle disposizioni di cui all'art. 844 c.c. e dell'art. 32 Cost. Pertanto, le emissioni possono considerarsi moleste solo allorché superino il limite della normale tollerabilità con riferimento alle immissioni le quali, secondo l'art. 844 c.c., il proprietario del fondo non può impedire che provengano dal fondo del vicino. Nella sentenza in epigrafe la Corte non condivide l'orientamento secondo cui la contravvenzione di cui all'art. 674 c.p. non sia configurabile nel caso in cui le emissioni provengano da un'attività regolarmente autorizzata e siano inferiori ai limiti previsti dalle leggi in materia di inquinamento atmosferico e che il rispetto delle norme di settore integri una presunzione di legittimità. Non basta, pertanto, secondo la Corte di cassazione, che le emissioni non superino la soglia fissata dalle leggi speciali in materia ma «è necessaria la specifica e puntuale dimostrazione che esse superino gli *standards* fissati dalle legge».

Il percorso logico seguito dalla Suprema Corte per delineare l'effettiva portata dell'inciso «nei casi non consentiti dalla legge», parte dall'analisi dell'elemento oggettivo del reato in esame, il quale richiede che le emissioni abbiano la potenzialità di arrecare molestie alle persone. Con tale espressione deve intendersi ogni fatto idoneo ad arrecare disagio, fastidio, disturbo ovvero a turbare il modo di vivere quotidiano, occorre, dunque, fornire un'interpretazione estensiva del termine in questione (3).

La portata innovativa della sentenza in commento risiede, dunque, nell'assunto secondo il quale l'inciso summenzionato costituisce un confine, una linea di demarcazione tra l'illecito penale e l'illecito civile. Ciò comporta, come inevitabile conseguenza che, qualora le emissioni siano contenute nei limiti di legge ma, di fatto, abbiano arrecato molestia alle persone e, pertanto, siano da considerarsi superiori alla normale tollerabilità, si dovranno applicare non le norme penali bensì le norme civilistiche in materia di immissioni di cui all'art. 844 c.c.

L'orientamento che, con la sentenza in commento, viene superato dalla Cassazione, è quello secondo il quale, nell'ipotesi in cui sia stata regolarmente rilasciata un'autorizzazione amministrativa all'esercizio di una determinata attività, siano stati rispettati i limiti tabellari e posti in essere i dispositivi antinquinamento previsti

(1) Cass. Sez. III 3 marzo 2004, n. 9757, Pannone, *rv.* 228.010, in *Riv. pen.*, 2004, 977.

(2) F. MANTOVANI, *Diritto penale, parte generale*, Padova, 2002, 220.

(3) Cfr. tra le tante: Cass. Sez. III 7 aprile 1994, n. 6598, Gastaldi, *rv.* 198.071; Cass. Sez. I 4 febbraio 1994, n. 1293, Sperotto, *rv.* 196.369; Cass. Sez. III 24 gennaio 1995, n. 771, Rinaldi, *rv.* 201.229; Cass. Sez. I 22 gennaio 1996, n. 678, Viale, *rv.* 203.793.

dalla legge, ciò di per sé, non esclude che possa configurarsi la contravvenzione di cui all'art. 674 c.p. La norma in esame va, infatti, valutata tenendo in considerazione la sua qualificazione giuridica, ossia reato di pericolo e, pertanto, in relazione agli effetti prodotti dalle emissioni in danno dei soggetti che in concreto le subiscono. L'esistenza dell'autorizzazione ad attivare un'industria insalubre non è sufficiente ad escludere il reato di cui all'art. 674 c.p. qualora si accerti che le emissioni provenienti dall'industria insalubre siano atte, per il grado dell'intensità e della persistenza, a recare molestia agli abitanti della zona. Tuttavia, la Cassazione pur condividendo l'interpretazione ampia della nozione di molestie, afferma che sarebbe opportuno andare oltre l'orientamento secondo il quale l'inciso «nei casi non consentiti dalla legge» debba intendersi riferito non solo alla specifica normativa di settore, ma alla legge in generale e, in particolare, alle prescrizioni del codice civile in tema di proprietà (4).

La Suprema Corte, nella sentenza in commento, al contrario, prende le mosse dal rapporto tra la norma in questione e le discipline di settore, in particolar modo la legge n. 203 del 1988 in tema di inquinamento atmosferico. La *ratio* sottesa a tale normativa è stata quella di privilegiare, in un'ottica orientata alla tutela dell'atmosfera contro l'inquinamento industriale, il ruolo della pubblica amministrazione, «limitando lo spazio di intervento del giudice penale rispetto a quello riconosciuto precedentemente dalla giurisprudenza». L'inciso analizzato dalla Corte Suprema, dunque, va riletto alla luce di tutta la normativa che regola l'inquinamento atmosferico e, al fine di poter ritenere sussistente il reato di cui all'art. 674 c.p., è necessario che l'emissione atta a molestare le persone avvenga in violazione della legge n. 203 del 1988 summenzionata.

Il ragionamento effettuato nella sentenza in commento, è supportato da alcune pronunce giurisprudenziali in cui la Cassazione affronta questioni analoghe relative a tematiche di estremo ed attuale interesse quale l'inquinamento provocato da onde elettromagnetiche (5). La conclusione cui perviene anche in tali sentenze è data dalla affermazione che per poter sostenere la responsabilità penale *ex art.* 674 c.p., occorra procedere ad un accertamento in concreto del superamento dei limiti imposti dalla legge o dall'autorizzazione amministrativa.

Marcella Pinna

(4) Tra le decisioni più recenti: Cass. Sez. I 24 novembre 1999, n. 12497, De Gennaro, *rv.* 214.571; Cass. Sez. III 1° ottobre 1999, n. 11295, Zompa, in *Riv. trim. dir. pen. dell'econ.*, 2000, 463; Cass. Sez. I 21 gennaio 1998, n. 739, Tili, *rv.* 209.450; Cass. Sez. I 11 aprile 1997, Sartori, in *Arch. cass. pen. Reper.*, voce *Emissioni inquinanti*. Secondo tali sentenze la legalità formale dell'attività ed il rispetto dei limiti tabellari prefissati non escludono *tout court* la responsabilità penale dell'agente, essendo questi obbligato a ricorrere alla migliore tecnologia disponibile al fine di limitare o contenere le emissioni inquinanti.

(5) Cfr. tra le tante: Cass. Sez. I 14 marzo 2002, n. 23066, Rinaldi, in *Cass. pen.*, 2003, 462; Cass. Sez. I 12 marzo 2002, n. 15717, Pagano, *rv.* 221.362, e del 30 gennaio 2002, n. 8102, Suraci, in *Riv. pen.*, 2002, 455: «È configurabile il reato previsto dall'art. 674 c.p. nelle emissioni di onde elettromagnetiche generate da ripetitori radiotelevisivi, purché siano superati i valori indicativi dell'intensità di campo fissati dalla normativa specifica vigente in materia, a nulla rilevando la concreta idoneità delle emissioni stesse a nuocere alla salute umana, né potendo ipotizzarsi, in virtù del principio di specialità previsto dall'art. 9 della legge n. 689 del 1981, la prevalenza della disposizione dettata dall'art. 15 della legge n. 36 del 2001 – che contempla una sanzione amministrativa per il superamento dei limiti di inquinamento elettromagnetico – stanti i diversi beni tutelati da quest'ultima norma e da quella del codice penale».

Cass. Sez. III Pen. - 26-5-2006, n. 18805 - De Maio, pres.; Petti, est.; Favalli, P.M. (diff.) - Barbero, ric. (*Conferma App. Torino 9 dicembre 2003*)

Animali - Detenzione di esemplari di fauna in via di estinzione - Legge n. 150 del 1992 - Confisca degli esemplari - Sentenza di condanna - Necessità - Esclusione - Condizioni. (L. 7 febbraio 1992, n. 150, artt. 1, 2)

La detenzione di esemplari di fauna selvatica minacciati di estinzione, in violazione dei divieti contenuti negli artt. 1 e 2 della l. 7 febbraio 1992, n. 150, attuativa della Convenzione di Washington del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale della flora e della fauna selvatica, loro prodotti e derivati, comporta la confisca prevista dall'art. 4 della citata legge n. 150, atteso che questa ha natura speciale e si applica indipendentemente da una sentenza di condanna (1).

(Omissis)

Il richiamo alla sentenza delle Sezioni Unite di questa Corte (la n. 5 del 1993) effettuato dal difensore nel corso della discussione davanti a questo collegio per escludere la natura interpretativa dell'avverbio «sempre» inserito nel testo dell'art. 4 con il decreto legislativo n. 275 del 2001, non è pertinente in quanto l'interpretazione delle Sezioni Unite si riferiva ad una fattispecie diversa (art. 722 c.p.) e ad un oggetto diverso ossia al denaro che costituisce un bene fungibile per eccellenza. Con l'anzidetta decisione le Sezioni Unite hanno chiarito che l'avverbio «sempre» contenuto nell'art. 722 c.p. significava che il denaro deve sempre essere confiscato a condizione che sia pronunciata condanna per gioco d'azzardo. Anzi in quella stessa decisione le Sezioni Unite hanno ribadito il principio che l'estinzione del reato non è astrattamente incompatibile con la confisca e che per stabilire se essa debba o no avere luogo si deve fare riferimento o al disposto di cui all'art. 240 c.p. o alle varie disposizioni speciali che prevedono casi di confisca.

In base alle considerazioni sopra svolte si può affermare il principio in forza del quale la confisca prevista dall'art. 4 della legge n. 150 del 1992 e successive modificazioni ha natura speciale e si applica a prescindere dalla condanna del responsabile a condizione che venga comunque accertata la violazione di qualcuno dei divieti imposti dagli artt. 1 e 2 della legge anzidetta. L'avverbio «sempre» inserito nel testo della norma con l'art. 4 del d.lgs. 18 maggio del 2001, n. 275 ha natura interpretativa, giacché la confisca degli animali – vivi o morti – appartenenti alle specie protette, ea già prevista come obbligatoria della Convenzione sul commercio internazionale di specie della fauna e della flora selvatiche (cosiddetta CITES) firmata, anche dall'Italia, a Washington il 3 marzo del 1973 e resa esecutiva nel nostro Paese con la l. 19 dicembre 1975, n. 874.

Ad *abundantiam* va rilevato che nella fattispecie la confisca sarebbe stata legittima anche a norma dell'art. 240 del c.p. Invero, secondo l'opinione dominante in dottrina, la confisca deve essere obbligatoriamente disposta non solo quando trattasi di cose la cui fabbricazione, detenzione ecc. sia vietata in modo assoluto, ma anche per quelle cose vietate in modo relativo nel senso che l'uso, la detenzione, il porto costituisce reato solo a determinate condizioni, la cui mancanza integra l'illecito penale, a condizione che si accerti in concreto, la mancanza dell'autorizzazione o della condizione che legittima l'impiego della cosa. In termini sostanzialmente analoghi si è pronunciata questa Corte a Sezioni Unite con la decisione del 26 aprile 1983, n. 3802, Marinelli. Con tale decisione si è invero statuito che la norma di cui all'art. 240, secondo comma, n. 2, è da intendere nel senso che, ai fini della confisca delle cose, occorre aver riguardo al fatto illecito, così com'è stato accertato dagli organi di polizia giudiziaria e dal magistrato e, quindi, alle condizioni e alle caratteristiche del prodotto all'epoca di tali accertamenti, senza potersi tener conto di una diversa utilizzazione delle cose prevista in via ipotetica, eventualmente attraverso particolari trattamenti o speciali autorizzazioni. (Nella specie, sulla base dell'enunciato principio, si è giudicata legittima la confisca di vino non denaturato, nono-

stante la pronuncia d'improcedibilità per estinzione del reato, ribadendosi l'irrilevanza della circostanza relativa alla utilizzazione del prodotto per altri usi, quali l'acetificazione o la distillazione). In termini analoghi, tra le altre, si è pronunciata Cass. Sez. V 8 febbraio 1993, n. 2015, Nicastrì. Si è invero affermato: «Ai fini della confisca obbligatoria secondo il dettato dell'art. 240, capoverso n. 2, c.p., non è dato distinguere tra le cose intrinsecamente criminose e quelle che non sono tali. Nè rilevano le possibili diverse utilizzazioni che dalle cose si possono trarre mediante particolari trattamenti o speciali autorizzazioni, dal momento che occorre avere riguardo al fatto illecito così come accertato dagli organi di polizia giudiziaria e dal magistrato e quindi alle condizioni e alle caratteristiche del prodotto all'epoca di tali accertamenti». (Fattispecie in tema di introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi e frode in commercio, relativa a confezioni di *shampoo* recanti etichette contraffatte. La Suprema Corte ha disatteso le argomentazioni del ricorrente, che ne aveva richiesto la restituzione adducendo la facoltatività della confisca, sia perché suscettibili di sostituzione o di regolarizzazione da parte della ditta produttrice).

Da ultimo, con riferimento all'applicabilità della confisca, di cui all'art. 240 capov. c.p., agli esemplari di specie protette allorché manchi l'autorizzazione, cfr. Cass. n. 49454 del 2003, Schino Kee Kan.

In definitiva in base all'ultimo comma dell'art. 240 c.p. le cose relativamente criminose ossia quelle che possono essere detenute previa autorizzazione, una volta accertata l'obiettiva illiceità del fatto, vanno restituite solo se appartengono a persona estranea al reato e se al momento della decisione il soggetto al quale dovrebbero essere restituite sia in possesso di regolare autorizzazione. Per la restituzione devono concorrere entrambe le anzidette condizioni.

Nella fattispecie, in base agli accertamenti compiuti dai giudici del merito, il prevenuto non può considerarsi estraneo al reato e non risulta allo stato essere in possesso di alcuna autorizzazione alla detenzione degli esemplari dei quali rivendica la restituzione. L'accoglimento dell'istanza difensiva avrebbe esposto il nostro Paese a sanzioni internazionali per la violazione degli impegni assunti con la Convenzione citata ed avrebbe autorizzato la perpetrazione di un nuovo reato perché allo stato il prevenuto non risulta in possesso di alcuna autorizzazione, come già precisato.

(Omissis)

(1) SULLA CONFISCA DI ESEMPLARI DI FAUNA IN VIA DI ESTINZIONE.

La l. 7 febbraio 1992, n. 150, con le modifiche introdotte dapprima dalla l. 13 marzo 1993, n. 19 di conversione del d.l. 12 gennaio 1993, n. 2 e successivamente dalla l. 9 dicembre 1998, n. 426 e infine dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 275, ha inteso dare applicazione alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 13 maggio 1973 e resa esecutiva in Italia con l. 19 dicembre 1975, n. 874 (1).

Tale trattato persegue l'obiettivo di proteggere le specie animali e vegetali minacciate in modo indiretto attraverso misure che limitino rigorosamente o addirittura vietino il loro commercio internazionale. Per raggiungere questo scopo è fatto obbligo alle parti contraenti di prevedere l'inflizione di sanzioni penali a chi si accerti che abbia violato le disposizioni ivi previste e di contemplare la confisca degli esemplari vivi o morti oggetto di commercio internazionale (2).

Al riguardo, la Convenzione stabilisce due obblighi tra loro indipendenti, così esprimendosi all'art. VIII, par. 1: «The Parties shall take appropriate measures to enforce the provisions of the present Convention and to prohibit trade in specimens violation thereof. These shall include measures: a) to penalize trade in, or possession of, such specimens, or both; b) to provide for the confiscation or return to the State of export of such specimens».

È rimasto in dubbio, alla luce del riprodotto dettato normativo, se in conseguenza dell'entrata in vigore della Convenzione CITES nel nostro ordinamento potesse essere sempre disposta la confisca degli esemplari di fauna in via di estinzione, in quanto, non essendo stata ancora stabilita alcuna sanzione penale, il precetto non doveva ritenersi completo (lo sarà soltanto con la menzionata l. 7 febbraio 1992, n. 150) e quindi si sarebbe potuta riscontrare una violazione dell'art. 25, comma 2, Cost. Pur ragionando, infatti, in termini di indipendenza fra gli obblighi assunti dallo Stato italiano in materia (determinazione della sanzione e confisca) e di immediata applicabilità della Convenzione CITES, in virtù della l. 19 dicembre 1975, n. 875, mancava la possibilità di accertare una violazione avente penale rilevanza per mancanza della relativa sanzione.

Un ulteriore profilo di incertezza sollevano le vicende afferenti alle progressive modifiche che ha subito la dizione dell'art. 4, comma 1 della l. 7 febbraio 1992, n. 150. Il testo originario della norma stabiliva che «in caso di violazione dei divieti di cui agli artt. 1 e 2 è disposta la confisca degli esemplari».

Sotto il vigore di tale dizione, la Suprema Corte ripetutamente aveva optato per l'incompatibilità della confisca con un provvedimento di archiviazione o di dichiarazione di estinzione del reato di detenzione di esemplari di specie protette, possibile a seguito di idonea autorizzazione amministrativa (3).

È sembrato, quindi, in una visione di carattere sistematico, la quale colga i tratti tipici e costanti della confisca, specie raffrontando la anzidetta dizione normativa con quella contemplata ad esempio nell'art. 722 c.p. (4), e soprattutto con il contenuto dell'art. 544 *sexies* c.p., inserito dalla l. 20 luglio 2004, n. 199 sul divieto di maltrattamento degli animali (5), che fosse stata stabilita dal legislatore una ipotesi di confisca facoltativa, presupponendo quella formulazione la condanna dell'imputato (6).

Non pare che in contrario possa farsi leva sulla espressione contemplata nel secondo comma dell'art. 4

(1) Con tale legge è stata data piena e intera esecuzione alla Convenzione CITES a decorrere dalla sua data di entrata in vigore in Italia, cioè a partire dal 31 dicembre 1979, ossia novanta giorni dopo la ratifica da parte dell'Italia, avvenuta il 2 ottobre 1979, come previsto dall'art. XXII, part. 2 della citata Convenzione.

(2) Sull'ampliamento della sfera di protezione delle specie tutelate e sui regolamenti CE in materia, cfr. P. MAZZA, *Il commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione*, in AMELIO - FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 207 e ss.

(3) Sulla incompatibilità della confisca con un provvedimento di archivia-

zione o di dichiarazione di estinzione del reato di detenzione di esemplari di specie protette, possibile a seguito di idonea autorizzazione amministrativa, cfr. Cass. 12 luglio 1997, c.c., n. 2154, Zattini, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 250 e ss., con nota di SCOVAZZI, *Una storia di «panthera pardus» e di «horror juris domestici»*.

(4) Cfr. PIOLETTI, *Sub art. 722*, in *Commentario al codice penale*, a cura di G. MARINI - L. LA MONICA - L. MAZZA, Torino, 2002, vol. IV, 3660.

(5) In proposito cfr. P. MAZZA, *I reati contro il sentimento per gli animali*, in questa *Riv.*, 2004, 473 - 744.

(6) Cfr. Cass. Sez. Un. 23 aprile 1993, n. 5, c.c., Carlea, in *Riv. pen.*, 1993, 1239.

della l. 7 febbraio 1993, n. 150, ove si utilizzava la dizione «a seguito della confisca di esemplari vivi» per sostenere che si sia in presenza di una confisca obbligatoria in quanto il legislatore si sarebbe altrimenti espresso con la formula «in caso di confisca». Non si scorge, invece, sul piano lessicale, quale differenza possa ricavarsi dai diversi segni linguistici ora ricordati per desumere di essere in presenza o non di una confisca facoltativa ovvero obbligatoria (7).

Per fugare ogni dubbio sulla natura della confisca di cui all'art. 4 comma 1, interveniva il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 275 che vi ha inserito l'avverbio «sempre», con ciò evidentemente indicando all'interprete che trattasi di una previsione di ipotesi di confisca obbligatoria. Tale modificazione, per quanto poc'anzi sottolineato, ha natura innovativa e non confermativa: non si può, quindi, accedere alla tesi espressa dalla Suprema Corte nella sentenza in rassegna secondo cui l'inserimento di quell'avverbio nel dettato normativo è diretto soltanto a chiarire che si trattava *ab origine* di confisca obbligatoria, come tale già configurata dalla Convenzione CITES.

L'argomento addotto *ab abundantiam* dalla Suprema Corte, secondo il quale la confisca sarebbe stata legittima anche a mente dell'art. 240, comma 2, n. 2, c.p. in virtù pure del richiamo ad una precedente pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione (8), è del tutto inconferente in quanto in tale ultima occasione veniva puntualizzato che ai fini della confisca delle cose di cui è vietata la detenzione occorre aver riguardo al fatto illecito così come è stato acclarato e, quindi, alle condizioni e alle caratteristiche del bene all'epoca dell'accertamento senza che possa tenersi conto di una sua diversa ipotetica utilizzazione, eventualmente mediante particolari trattamenti od a seguito di speciali autorizzazioni. Il che presuppone che si versi in ipotesi di confisca obbligatoria, ma nella fattispecie presa in esame (detenzione anteriore al 1980 di esemplari protetti poi sequestrati per mancanza di regolare autorizzazione) era rimasto proprio in ombra se la condotta illecita, ascritta all'imputato, fosse maturata prima o dopo l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 4 della l. 7 febbraio 1992, n. 150 che in origine contemplava, invece, anche secondo l'orientamento della stessa Suprema Corte, la diversa ipotesi di confisca facoltativa, sicché non si poteva prescindere dall'intervenuta condanna.

Patrizia Mazza

(7) Sulla natura e sugli affetti della confisca cfr. GUARNERI, *Confisca (dir. pen.)*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1959, vol. IV, 4 e ss.; ALESSANDRI, *Confisca nel diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1989, vol. III, 39 e ss.

(8) Cfr. Cass. Sez. Un. 26 aprile 1983, n. 3802, Marinelli, in *Giust. pen.*, 1983, 385.

*

Cass. Sez. III Pen. - 4-5-2006, n. 15521 - Vitalone, pres.; Fiale, est.; Di Popolo, P.M. (parz. diff.) - Pappacena, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. S. Maria Capua Vetere 10 aprile 2003*)

Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di cui all'art. 24, comma 2, d.p.r. n. 203 del 1988 - Omessa comunicazione di attivazione di nuovo impianto - Natura - Reato permanente. (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 24, comma 2)

In materia di inquinamento atmosferico, la contravvenzione di cui all'art. 24, comma 2, d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, attivazione di nuovo impianto in difetto di preventiva comunicazione, ha natura di reato permanente, e la permanenza si protrae sino a quando il responsabile dell'impianto non effettui, anche oltre il termine prescritto, la comunicazione di messa in esercizio. (Disposizioni ora sostituite dagli artt. 269 e 279 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) (1).

(Omissis)

FATTO. - Con sentenza del 10 aprile 2003 il Tribunale di S. Maria Capua Vetere, in composizione monocratica, affermava la penale responsabilità di Pappacena Martino in ordine alla contravvenzione di cui al d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 24, comma 2, (per aver attivato un impianto di autocarrozzeria e verniciatura, suscettibile di dare luogo all'emissione di fumi in atmosfera, senza averne dato la prescritta comunicazione alle autorità competenti - acc. in Curti, il 21 marzo 2002); e, riconosciute le circostanze attenuanti generiche, lo condannava alla pena di Euro 500,00 di ammenda.

Avverso tale sentenza ha proposto appello il Pappacena, il quale ha eccepito:

a) l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione, in quanto l'attività per la quale occorreva l'omessa comunicazione sarebbe cessata nell'estate del 1999, cioè «più di tre anni prima dell'emissione del decreto di citazione»;

b) la eccessività della pena;

c) la mancata applicazione «nella massima estensione» delle riconosciute attenuanti generiche.

Gli atti sono stati trasmessi a questa Corte Suprema ai sensi dell'art. 568 c.p.p., u.c.

DIRITTO. - Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, in quanto si articola in doglianze infondate che costituiscono altresì eccezioni in punto di fatto, non proponibili, come tali, in sede di legittimità.

La contravvenzione di cui al d.p.r. n. 203 del 1988, art. 24, comma 2, ha natura permanente e la permanenza si protrae sino a quando il responsabile dell'impianto attivato non effettui (anche oltre il termine prescritto) la prescritta comunicazione di messa in esercizio (vedi Cass. Sez. III 21 dicembre 1994, n. 12710, D'Alessandro). L'illecito, infatti, perdura fintanto che lo svolgimento dell'attività soggetta a controllo rimane ignoto alla pubblica amministrazione, impedendosi così l'accertamento previsto dallo stesso d.p.r. n. 203 del 1988, art. 8, u.c.

L'invio della comunicazione, nel caso in esame, non era ancora intervenuto all'epoca dell'accertamento (21 marzo 2002) ed il giudice del merito correttamente ha motivato circa la carenza della prova di una disattivazione definitiva dell'impianto di verniciatura, che presentava soltanto il guasto di alcune sue componenti e poteva, comunque, essere riattivato dal titolare in qualunque momento. La pena risulta determinata con corretto riferimento ai criteri direttivi di cui all'art. 133 c.p. ed il Tribunale, in particolare, ha valutato il «mancato svolgimento, al momento del fatto, di attività inquinanti».

Tenuto conto della sentenza 13 giugno 2000, n. 186 della Corte costituzionale, e rilevato che, nella specie, non sussistono elementi per ritenere che «la parte abbia proposto il ricorso senza versare in colpa nella determinazione della causa di inammissibilità», alla declaratoria di inammissibilità medesima consegue, a norma dell'art. 616 c.p.p., l'onere delle spese del procedimento nonché del versamento di una somma, in favore della Cassa delle ammende, equitativamente fissata, in ragione dei motivi dedotti, nella misura di Euro 500,00.

(Omissis)

(1) SULLA NATURA PERMANENTE DEL REATO DI OMESSA COMUNICAZIONE DI ATTIVAZIONE DI NUOVO IMPIANTO.

Ancora una volta la Cassazione è tornata ad occuparsi della problematica legata alla natura del reato di omessa comunica-

zione di attivazione di nuovo impianto di cui all'art. 24, comma 2 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, ora sostituito dagli artt. 269 e 279 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Come sappiamo, la fonte di tale comportamento doveroso, prima della riforma, era costituito dall'art. 8, comma 1, del d.p.r. n. 203/1988, che riferiva il dovere di comunicazione al momento di «messa in esercizio» degli impianti. L'esigenza era quella di garantire modelli di conoscenza certa da parte delle autorità amministrative deputate in ordine alla apertura di una possibile fonte di emissione in atmosfera di agenti inquinanti, al fine di consentire la predisposizione di quegli interventi preventivi che risultassero necessari o di prescrivere ulteriori cautele tecniche. Sostanzialmente, è possibile rinvenire tale esigenza anche nella nuova normativa.

Occorre anzitutto premettere che in Italia, una maggiore attenzione e consapevolezza, a livello legislativo, verso il problema dell'inquinamento atmosferico derivante da impianti industriali, si è avuta soltanto negli anni ottanta, quando fu emanato il d.p.r. n. 203/1988, legge quadro sull'inquinamento atmosferico, di attuazione delle direttive CEE nn. 80/779, 82/884, 84/360, 85/203. Va detto che, già prima che prendessero forma gli specifici interventi legislativi in materia, la giurisprudenza si prodigava nel far rientrare alcune fattispecie che arrecavano danno all'ambiente nella previsione di cui all'art. 674 c.p. che sanziona «chi provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo». Tale norma mira a scongiurare pericoli più o meno gravi alle persone, ed ancora oggi viene applicata dalla giurisprudenza, a volte in concomitanza con le norme nel frattempo emanate a tutela della salubrità dell'aria, in un'ottica di prevenzione generale dall'inquinamento.

In ambito civilistico, l'art. 844 c.c. viene richiamato per la regolamentazione delle immissioni di fumo o di calore, delle esalazioni, dei rumori, degli scuotimenti e simili propagazioni che possano da un fondo giungere al fondo vicino, il cui proprietario non può impedirle se non superano la normale tollerabilità.

In particolare, il d.p.r. n. 203/1988, nel dettare la disciplina delle emissioni inquinanti in atmosfera derivanti da impianti industriali, aveva fissato in termini ampi la propria sfera applicativa estendendola «a tutti gli impianti che possono dare luogo ad emissioni nell'atmosfera», specificando che l'emissione considerata è soltanto quella in grado di produrre inquinamento atmosferico. Precisava, inoltre, che per impianto deve intendersi lo stabilimento o altro impianto fisso che serva per usi industriali o di pubblica utilità e possa provocare inquinamento atmosferico, ad esclusione di quelli destinati alla difesa nazionale. Il d.p.r. n. 203/1988 identificava, inoltre, come emissione: «qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera, proveniente da un impianto, che possa produrre inquinamento atmosferico».

Ciò premesso, va rilevato, che nella giurisprudenza di legittimità si registra un antico contrasto interpretativo, legato alla natura permanente o istantanea della contravvenzione in oggetto, nonché a quella del vicinioro art. 25 del d.p.r. n. 203/1988.

La sentenza in commento, si inserisce in quell'orientamento giurisprudenziale (1), ormai consolidato, anche per quanto concerne l'ipotesi *sub* art. 25, che riconosce natura permanente alla contravvenzione in oggetto, protraendosi la permanenza sino a quando il responsabile dell'impianto attivato non effettui, anche oltre il termine prescritto, la dovuta comunicazione di messa in esercizio. L'illecito perdura, infatti, fintanto che lo

svolgimento dell'attività soggetta a controllo rimane ignoto alla pubblica amministrazione, impedendosi così l'accertamento previsto dall'art. 8, u.c. del d.p.r. n. 203/1988.

Sono reati permanenti, quelli per la cui esistenza la legge richiede che l'offesa si protragga nel tempo per effetto della persistente condotta volontaria del soggetto. Nel reato permanente acquista giuridica rilevanza non soltanto l'attività del soggetto che realizza la lesione del bene, ma anche quella successiva di mantenimento. La permanenza, pertanto, cessa nel momento in cui l'agente compie l'azione che pone fine alla situazione offensiva.

Alla pretesa natura permanente della contravvenzione in oggetto conseguono significative implicazioni in merito alla sua prescrizione.

Nel caso di specie, è stato verificato che l'imputato aveva attivato un impianto di autocarrozeria e verniciatura senza averne dato la prescritta comunicazione alle autorità competenti; autorizzazione necessaria in quanto trattasi di attività suscettibile di dare luogo all'emissione di fumi in atmosfera, e quindi produttiva di inquinamento.

All'epoca dell'accertamento, l'invio della comunicazione per la messa in esercizio dell'impianto non risultava essere intervenuto, né risultava una disattivazione definitiva dell'impianto, non potendosi considerare tale un guasto temporaneo ad alcune componenti, per cui la permanenza del reato non poteva dirsi cessata.

Al contrario, altro orientamento (2) giurisprudenziale rivendica la natura non permanente del reato in questione, atteso che il termine di quindici giorni previsto per la comunicazione deve precedere l'attivazione dell'impianto e non è previsto un adempimento postumo che porrebbe fine alla permanenza del reato.

In realtà, occorre rilevare che la comunicazione di messa in esercizio dell'impianto è temporalmente collegata all'esperimento dell'accertamento previsto dall'art. 8, u.c., del d.p.r. n. 203/1988, vale a dire all'accertamento, ad opera della Regione, della regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento, per cui il reato permane finché il protrarsi dell'omissione impedisce tale accertamento.

Il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, recante la disciplina degli impianti industriali, come si è detto, è stato abrogato dal d.lgs. n. 152/2006 (c.d. codice dell'ambiente), il quale, con lo scopo di porre mano alla legislazione ambientale, al fine di renderla più organica e razionale, è così articolato:

- a) la parte prima contiene disposizioni comuni;
- b) la parte seconda disciplina le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC);
- c) la parte terza riguarda la difesa del suolo e lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche;
- d) la parte quarta tratta la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati;
- e) la parte quinta disciplina la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera;
- f) la parte sesta dispone sulla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Per lungo tempo il diritto dell'ambiente è stato oggetto di una disciplina frammentata e a volte contraddittoria. Oggi, invece, con la vigenza di un codice unico, che ha interessato vari settori dell'ambiente, tali difficoltà si sono attenuate. Il testo

(1) Anche per questa contravvenzione, la S.C. ha ritenuto di affermare che si tratta di reato permanente: si v. Cass. Sez. III 21 dicembre 1994, n. 12710, D'Alessandro, in *Cass. pen.*, 1995, 3509, con nota di De Falco, *Attività a ridotto inquinamento atmosferico ed autorizzazioni generali. Problematiche applicative*, ove si legge: «permanente è altresì la contravvenzione di cui al comma 2 del medesimo art. 24, poiché la comunicazione di messa in esercizio dell'impianto (come le ulteriori richieste comunicazioni dei dati relativi alle emissioni effettuate) è temporalmente collegata all'esperimento dell'accertamento previsto dall'art. 8, ultimo comma, del d.p.r. n. 203/1988, sicché il reato permane fin-

ché il protrarsi dell'omissione impedisce tale accertamento»; Cass. Sez. III 15 febbraio 1999, n. 1918, Busetto, rv. 213.324; Cass. Sez. III 5 febbraio 2003, n. 5417, Matilde, rv. 224.215; Cass. Sez. III 27 maggio 2004, n. 24189, Armenio, rv. 228.879. Per la giurisprudenza formatasi in ordine alla fattispecie di cui all'art. 25, si v. Cass. Sez. III 2 febbraio 2006, n. 4326, Fabris, con nostra nota *Sulla natura permanente del reato di esecuzione abusiva di una modifica sostanziale di impianto industriale*, in corso di pubblicazione in questa Riv.

(2) Cass. Sez. III 13 maggio 2005, n. 17840, Salerno, in *Dir. e giust.*, 2005, 79.

unico, in quanto tale, costituisce lo strumento con cui procedere alla sistemazione organica della normativa riguardante un'intera materia, a beneficio dei diretti destinatari (privati e pubblici), degli operatori (giuridici e della p.a.), e dello stesso legislatore, che mira in tal modo a recuperare la quota di decisioni cedute all'interprete (in sede giurisdizionale o amministrativa che sia), tanto maggiore quanto più è frammentata la materia. In sostanza, il legislatore, riunifica le varie leggi del settore coordinandole in un unico testo.

La parte quinta del testo unico disciplina la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera, e gli artt. 269 e 279 concernono, rispettivamente, le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera e le sanzioni.

Al fine di limitare le emissioni in atmosfera, il nuovo art. 269 fa obbligo a chi intenda realizzare nuovi impianti (si considerano nuovi impianti quelli costruiti dopo il 1° luglio 1988), di richiedere l'autorizzazione alla Regione o alla Provincia autonoma competente o alla diversa autorità competente al rilascio, allegando ad una apposita domanda il progetto dell'impianto, la descrizione delle attività, del ciclo produttivo, delle tecnologie adottate per prevenire l'inquinamento, della quantità e qualità delle emissioni e indicando, infine, il termine per la messa a regime degli impianti.

È poi compito dell'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione accertare che, nel progetto, siano previste tutte le misure appropriate di prevenzione dell'inquinamento atmosferico e che l'impianto progettato non comporti emissioni superiori ai limiti consentiti. Una volta concessa, l'autorizzazione, che ha durata di 15 anni, e va rinnovata un anno prima della scadenza, stabilirà anche il periodo che deve intercorrere tra la messa in esercizio e la messa a regime dell'impianto e la data entro cui dovranno essere comunicati all'autorità competente i dati relativi alle emissioni. La messa in esercizio deve essere comunicata all'autorità competente con almeno 15 giorni di preavviso. Quanto ai controlli, il primo andrà effettuato entro 6 mesi dalla messa a regime.

Le attività scarsamente inquinanti sono esonerate dalla domanda di autorizzazione: gli impianti per i quali questa non è necessaria, sono indicati nel comma 14 dell'art. 269.

Nella fattispecie in esame, la condotta illecita è stata correttamente contestata quale violazione dell'art. 24 del d.p.r. n. 203/1988, vertendosi in ipotesi di attivazione di nuovo impianto senza autorizzazione, in quanto l'impianto di autocarrozzeria e di verniciatura non poteva nemmeno essere inquadrato fra le attività a ridotto inquinamento atmosferico.

La pronuncia della Suprema Corte va, a nostro avviso, condivisa, per le seguenti ragioni.

Le ipotesi contravvenzionali riconducibili allo schema di incriminazione di cui all'art. 24, appaiono concepite al fine di salvaguardare l'esigenza a che i soggetti gestori di impianti si conformino all'autorità dei provvedimenti adottati in funzione preventiva dagli organi amministrativi. Alla mera «disobbedienza» si combina un diverso contenuto dell'offesa. La decisione delle autorità di controllo di adottare specifiche prescrizioni al momento del rilascio delle autorizzazioni o a seguito delle risultanze di monitoraggio sugli impianti messi a regime presuppone l'accertamento di un inquinamento dell'aria in atto o di un concreto pericolo del suo verificarsi. È evidente che quelle norme che puniscono la mancata osservanza di tali precetti rappresentano strumenti altresì orientati a punire il concreto significato inquinante di tali scelte comportamentali. Le contravvenzioni che costituiscono evidentemente reati propri dei soggetti destinatari dei singoli provvedimenti ordinatori amministrativi, ben si configurano, pertanto, come reati a struttura permanente, in quanto l'intento del legislatore è stato quello di punire non tanto la puntuale disobbedienza o inadempimento nel termine, quanto il mantenimento in esercizio dell'impianto nonostante essa. E ciò in considerazione del particolare bene giuridico tutelato, che è quello di garantire la preservazione della qualità dell'aria.

Alessandra Coviello

Cass. Sez. III Pen. - 21-2-2006, n. 6415 - Vitalone, pres.; Postiglione, est.; Baglione Tindari, P.M. (conf.) - Bollecchino, ric. (Dichiara inammissibile App. Ancona 2 maggio 2005)

Animali - Reati contro la moralità pubblica e il buon costume - Contravvenzioni - Maltrattamenti di animali - Reato di cui all'art. 727 c.p. - Responsabilità del solo proprietario degli animali - Esclusione - Estensibilità della responsabilità a colui che li detiene al momento dell'accertamento.

Il reato di cui all'art. 727 c.p., detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura, può essere commesso non soltanto dal proprietario degli animali, ma da chiunque li detenga anche occasionalmente. (In applicazione di tale principio la Corte ha affermato la responsabilità del soggetto che al momento dell'accertamento si occupava dell'azienda nella quale gli animali erano stati rinvenuti) (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - La Corte d'appello di Ancona, con ordinanza n. 175/2005 pronunciata in data 2 maggio 2005 e notificata in data 24 maggio 2005, dichiarava inammissibile l'istanza di revisione del decreto penale di condanna pronunciato dal G.I.P. presso il Tribunale di Forlì in data 17 ottobre 2003 e divenuto esecutivo in data 1° ottobre 2004, con il quale Bollecchino Giorgio era stato condannato alla pena di euro 600,00 di ammenda, quale responsabile del reato di cui all'art. 727 c.p., per aver detenuto in condizioni incompatibili con la loro natura sei bovini (erano tenuti legati con corde che impedivano agli stessi di coricarsi ed in evidente stato di denutrizione).

Fatto accertato in Borghi il 2 marzo 2002. A fondamento della decisione la Corte osservava che il ricorrente, ancorché non formalmente intestatario dell'azienda paterna, era stato ritenuto comunque responsabile del reato nella qualità di detentore degli animali; che la tesi dell'estraneità al fatto era completamente smentita dagli atti. Ricorre per cassazione il Bollecchino, tramite il suo difensore, denunciando:

- inosservanza e/o erronea applicazione della legge penale e di altre norme giuridiche, ai sensi dell'art. 606 c.p.p., lett. b) per mancanza di legittimazione passiva; ribadisce che egli, come risulta dalla documentazione allegata, non era il proprietario dell'azienda agricola sita in Borghi, via Cartiano n. 33, in quanto proprietario era il proprio padre, già deceduto al momento della pronuncia del decreto.

L'impugnazione è stata ulteriormente illustrata con memoria a firma dello stesso ricorrente.

Il ricorso è all'evidenza inammissibile sotto diversi profili. Anzitutto per la sua specificità. Secondo l'orientamento di questa Corte, si considerano generici i motivi che ripropongono le stesse ragioni già discusse e ritenute infondate dal giudice del gravame. La mancanza di specificità del motivo, invero, deve essere apprezzata, non solo per la sua genericità, come indeterminatezza, ma anche per la mancanza di correlazione tra le ragioni argomentate della decisione impugnata e quelle poste a fondamento dell'impugnazione, questa non potendo ignorare le esplicitazioni del giudice censurato, senza cadere nel vizio di aspecificità conducente, a mente dell'art. 591 c.p.p., comma 1, lett. c), all'inammissibilità (Cass. 18 settembre 1997, Ahemtovic; Cass. 6 maggio 2003, Curcillo).

Nella fattispecie, il ricorrente ripropone questioni già disattese senza indicare i vizi del ragionamento della Corte territoriale, la quale ha puntualizzato che il ricorrente era stato condannato, non nella qualità di proprietario dell'azienda, ma di semplice detentore degli animali.

Il ricorso è altresì inammissibile per la manifesta infondatezza dei motivi. Il reato di cui all'art. 727 c.p. può essere commesso, non solo dal proprietario degli animali, ma da chiunque e quindi anche da colui il quale anche temporaneamente li detiene. Nella fattispecie, come emerge dal provvedimento impugnato, chi in quel periodo si occupava dell'azienda paterna era proprio l'attuale ricorrente.

Infine, in base all'art. 630 c.p.p., lett. c), la revisione può essere chiesta allorché, dopo la condanna, sopravvengano o si scoprano nuove prove che da sole o unite a quelle già valutate dimostrino che il condannato avrebbe dovuto essere prosciolto. Nella fattispecie non si è scoperta alcuna prova nuova in quanto il fatto è

stato addebitato al ricorrente, non nella qualità di titolare dell'azienda, ma di mero detentore della stessa.

La memoria a firma del ricorrente contiene questioni che riguardano il merito della fattispecie non deducibili nel giudizio di revisione. Dall'inammissibilità del ricorso discende l'obbligo di pagare le spese processuali e di versare una somma, che stimasi equo determinare in euro 500,00, in favore della Cassa delle ammende, non sussistendo alcuna ipotesi di carenza di colpa del ricorrente nella determinazione della causa d'inammissibilità secondo l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 186 del 2000. P.Q.M. la Corte, letto l'art. 616 c.p.p., dichiara inammissibile il ricorso.

(Omissis)

(1) CONDIZIONI INCOMPATIBILI CON LA NATURA DEGLI ANIMALI: LA QUESTIONE DELLA «GRAVE SOFFERENZA».

1. Fino al 2004 la disposizione legislativa che aveva come principale scopo quello di offrire una risposta sanzionatoria per reati commessi contro l'incolumità psico-fisica degli animali (fatte salve le specifiche discipline come quella in materia di pratiche venatorie) era costituita dal «vecchio» art. 727 c.p.

Come si è potuto constatare da più parti, nella sua applicazione pratico giudiziaria è emerso che i principali punti deboli di questa norma sui maltrattamenti erano sostanzialmente due:

a) essendo il reato di natura contravvenzionale e, per di più, punito con la sola pena dell'ammenda, il termine di prescrizione dello stesso era assai breve, cioè due anni che, in caso di interruzione della prescrizione, possono arrivare a tre. Per tale motivo moltissimi processi non arrivavano alle aule del dibattimento in quanto il reato – nel frattempo – si estingueva per prescrizione.

b) data la natura contravvenzionale del reato, l'imputato poteva ricorrere, non solo al patteggiamento, ma anche all'oblazione che estingueva il reato.

E così molti casi si concludevano o con la prescrizione o con una (seppur talvolta salata) oblazione.

Oggi, con l'entrata in vigore della l. 20 luglio 2004, n. 189, i reati di uccisione e maltrattamento di animali sono decisamente saliti di grado: non più semplici contravvenzioni, ma veri e propri delitti, pertanto più severamente puniti e con tempi di prescrizione assai più lunghi (fino a 7 anni e mezzo). E quindi questo è un netto miglioramento.

Ma proprio per questo motivo il legislatore ha voluto ribadire che l'animale è tutelato non perché essere senziente, ma come destinatario del comune sentimento verso di lui, come spiega molto chiaramente Luca Pistorelli (1):

«Già nell'intitolazione il legislatore ha cercato di delimitare l'oggettività giuridica delle nuove fattispecie, riaffermando come l'oggetto della tutela sia il comune sentimento verso gli animali (...) non di meno la stessa collocazione topografica del nuovo impianto, dopo quello dedicato ai reati contro la moralità pubblica e il buon costume, sebbene non costituisca un elemento decisivo per l'interprete, indubbiamente rafforza le conclusioni rassegnate».

Tanto più che, come segnala lo stesso Autore, inizialmente il disegno di legge collocava i maltrattamenti in un nuovo Titolo, denominato «Dei delitti contro gli animali», il cui primo Capo si definiva «Dei delitti contro la vita e l'incolumità degli animali».

«L'intervento normativo dunque – scrive ancora l'Autore – nella sua ultima sostanza si limita a definire in maniera più

analitica i limiti del rapporto uomo-animale, nonché a punire con maggiore severità rispetto al passato le distorsioni di tale rapporto (e così facendo indubitabilmente finisce per riconoscere implicitamente, come detto, una qualche «soggettività» dell'animale, elevandolo dal rango di «cosa», semplice oggetto di diritti altrui) ma così facendo non si discosta dall'impostazione tradizionale, finendo per mantenere fermo l'asse della tutela sul baricentro del sentimento umano per gli altri esseri viventi. In definitiva i nuovi precetti introducono – e in larga parte consolidano – quei limiti del comportamento umano nei confronti degli animali, superati i quali esso viene considerato socialmente inaccettabile, perché in grado di ledere il comune sentimento nutrito verso questi ultimi».

Quindi – tanto per essere chiari – la nuova normativa «non rappresenta dunque una rivoluzione copernicana nella tutela penale degli animali, ma più semplicemente (ancorché significativamente) testimonia l'evoluzione del sentimento sociale verso gli animali».

Il «raro riconoscimento della soggettività animale e la contestuale riaffermazione del nucleo tradizionale dell'oggetto della tutela (il sentimento umano)» portano quindi ad ambiguità del testo che l'Autore vede – se non amministrata con senso della realtà – come foriera di possibili «pericolose distorsioni applicative della nuova norma».

Scordiamoci, quindi, che gli animali siano realmente «soggetti di diritto» come in pratica si poteva dire nel testo approvato alla Camera. Possiamo pertanto dire che la nostra società ritiene che chi in crudeltà verso gli animali compia un delitto e non solo una semplice contravvenzione e che possa essere punito con il carcere (e questo è senz'altro un grande passo avanti rispetto alla revisione del 1993); questo però non perché l'animale abbia dei diritti (come era in sostanza nella versione originale), ma solo perché la nostra società ritiene questo comportamento (...) disumano!

2. In questo quadro, nella sentenza qui in rassegna la Cassazione afferma che l'aver detenuto in condizioni incompatibili con la loro natura sei bovini, in quanto tenuti legati con corde che impedivano agli stessi di coricarsi ed in evidente stato di abbandono, integra il reato di cui all'art. 727 c.p., fattispecie che può essere commessa, non solo da parte del «proprietario» degli animali, ma da chiunque e quindi anche da colui il quale anche temporaneamente li «detiene».

Com'è noto, l'art. 727 c.p., come modificato dalla già citata legge n. 189/2004, punisce, oltre l'abbandono, anche chi «detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze». Questa formulazione ha modificato profondamente il dispositivo previgente del «vecchio» articolo 727 c.p., che puniva coloro che detenevano animali «in condizioni incompatibili con la loro natura», senza richiedere la presenza di «gravi sofferenze», e crea non pochi problemi interpretativi.

Preliminarmente riteniamo che non sarebbe del tutto infondata l'ipotesi di illegittimità di tale norma, posto che potrebbe violare il principio della tassatività della norma penale per indeterminatezza della fattispecie, poiché introduce un elemento, quello delle «gravi sofferenze», impossibile da determinare con esattezza (2).

Cosa s'intende per «gravi», come si fa a misurare se una sofferenza sia grave o meno?

Non solo, affermando che le sofferenze per essere censurabili devono essere «gravi», si arriva al paradosso di legittimare la detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura e produttive di sofferenze, purché queste ultime non siano gravi, e ciò in totale contraddizione con i principi generali di tutela stabiliti dalla legge.

(1) In *Guida al diritto* del 28 agosto 2004.

(2) Dello stesso nostro avviso troviamo C.F. TROIANO, nella sua Introdu-

zione al tema degli *Animali*, ne *Il codice dell'ambiente*, a cura di S. MAGLIA e M. SANTOLOCI, Piacenza, 2006, 653 ss.

In pratica si arriverebbe a creare una «scala della sofferenza» con gradini entro i quali la sofferenza sarebbe legittima e altri, invece, in cui sarebbe ritenuta grave e perciò punibile.

Resta il problema di stabilire il confine tra i diversi «gradini» e di individuare una demarcazione certa, aspetto fondamentale per esercitare l'azione penale.

Fermo restando, comunque, che i primi gradini, considerati di sofferenza accettabile, in ogni caso indicherebbero un contesto di detenzione incompatibile con la natura dell'animale, se la detenzione è «incompatibile», come può essere legalizzata?

La distinzione tra detenzione «incompatibile» ammissibile e quella illegale è una contraddizione, poiché se una condizione è incompatibile con la natura dell'animale è di per sé lesiva per l'animale e quindi non può essere accettata né sotto il profilo formale né sotto il profilo sostanziale. Quale sofferenza può essere compatibile con la natura di un animale?

Sempre recentemente la Suprema Corte, intervenendo sul tema della detenzione incompatibile con la natura dell'animale, ha confermato il principio, già affermato con la normativa previgente, secondo il quale per avere «gravi sofferenze» non sono necessarie lesioni fisiche, «potendo la sofferenza consistere in soli patimenti».

Si tratta di un'affermazione cruciale per la corretta interpretazione e conseguente applicazione del reato in esame.

«La fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 727 c.p., con particolare riferimento all'ipotesi della detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura, deve essere interpretata, pertanto, nel senso che le condizioni in cui vengono custoditi gli animali non siano dettate da particolari esigenze e risultino tali da provocare negli stessi uno stato di grave sofferenza, indipendentemente dal fatto che in conseguenza di tali condizioni di custodia l'animale possa subire vere e proprie lesioni dell'integrità fisica (...). Va anche rilevato che la riportata interpretazione giurisprudenziale dell'art. 727 c.p., nel testo precedente alle modifiche introdotte dal citato art. 1 della l. 20 luglio 2004, n. 189, sostanzialmente corrisponde al dettato della norma in tema di detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura nella nuova formulazione del predetto articolo del codice penale, sicché è evidente la continuità normativa tra la fattispecie contravvenzionale già prevista dalla norma e quella risultante dalla novella» (3).

Nella giurisprudenza di merito (4) si trova un precedente simile che ha già risolto in senso positivo la questione delle gravi sofferenze: «La detenzione di un cane mastino napoletano, denutrito, affetto da parassitosi cutanee, caratterialmente ipereccitabile con entropion bilaterale non seguito a entrambi gli occhi, chiuso in un recinto di piccolissime dimensioni, ingombrato da rottami metallici che di fatto impedivano all'animale di sdraiarsi, con lo spazio residuo ricoperto da escrementi, integra il reato di cui all'art. 727 c.p., detenzione di animali in condizioni incompatibili con la propria natura, e produttive di gravi sofferenze» (il giudice, in base alle dichiarazioni dei testi, ha considerato che il grave stato di salute dell'animale era dovuto anche alle pessime condizioni igieniche e che i problemi caratteriali dell'animale erano stati provocati anche dal prolungato isolamento; pertanto, ha ritenuto che il cane era stato tenuto in condizioni non compatibili con la natura dell'animale e che tali condizioni erano state fonte di gravi sofferenze per il medesimo).

La Suprema Corte ha, poi, ritenuto legittimo il sequestro preventivo di animali e di un canile operato dal G.I.P. per la sussistenza del pericolo che la libera disponibilità dei beni, da parte del titolare del canile, avrebbe potuto aggravare e protrarre le conseguenze pregiudizievoli di illeciti penali.

Si legge nella sentenza: «Nella fattispecie in esame i fatti penalmente rilevanti sono costituiti dalla detenzione in un canile di animali in stato di evidente denutrizione, custoditi in celle fatiscenti, anguste, totalmente buie, prive di acqua e sporche di feci, non pulite, stagnanti in canalette di convogliamento verso la fossa settica, ostruite ed inutilizzabili. In tali fatti debbono ritenersi legittimamente ipotizzati sia il delitto di maltrattamento di cui all'art. 544-ter c.p., sia la contravvenzione di detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura, tali da procurare loro gravi sofferenze» (5).

Come si vede, nella valutazione delle condizioni incompatibili vi sono anche condizioni che non incidono in modo diretto sull'integrità fisica degli animali, procurando loro lesioni o danni fisici, come le carenti condizioni igieniche dovute a celle fatiscenti e sporche di feci o la costrizione innaturale al buio.

Tuttavia tali condizioni possono ben essere prese in considerazione per la valutazione di gravi sofferenze, posto che per sofferenza non va intesa solo l'offesa alla conservazione fisica degli animali, ma anche alla loro sensibilità psicofisica, poiché «esseri viventi, capaci di reagire agli stimoli del dolore, come alle attenzioni amorevoli dell'uomo» e «capaci di percepire con dolore comportamenti non ispirati a simpatia, compassione ed umanità» (6).

Non rientrano, quindi, nel concetto ampio di «sofferenza» solo danni fisici, lesioni o ferite, ma anche quei patimenti che determinano stress, angoscia, ansia, paura, disagio psicofisico, inquietudine, nervosismo, stato di affaticamento, agitazione, privazioni emotive ecc.

Un interessante contributo al concetto di danno viene dalla letteratura: Tom Regan sostiene che l'esperienza del dolore non è una condizione necessaria del danno. «Non tutti i danni procurano dolore, così come non tutti i dolori procurano danni (...). Non è necessario che la vittima si renda conto del danno che subisce o che questo le procuri sofferenze fisiche o psicologiche (...). A volte, anzi il danno è tanto più grave quanto più la vittima ne è inconsapevole» (7).

In definitiva è necessario acquisire piena consapevolezza della realtà che gli *animali sono esseri viventi*, sono soggetti-di-una-vita, dotati sia di sensibilità fisica al dolore, sia di reattività psichica alle condizioni di disagio e stress. Pertanto, non è possibile valutare le conseguenze della detenzione in cattività unicamente sulla base di lesioni o sofferenze visibili; viceversa, occorre considerare che gli animali in cattività devono poter *vivere*, e non *sopravvivere*, in condizioni compatibili con la loro natura e che la costrizione in situazioni innaturali e il continuo impedimento del naturale svolgimento di pulsioni comportamentali innate provocano il raggiungimento di uno stato di deperimento psichico e di conseguenza fisico che può causare danni gravi e irreparabili.

3. Altro aspetto interessante, connesso al tema trattato nella sentenza in epigrafe, ma emerso finora solo nella giurisprudenza di merito (8), concerne la confisca.

Con la condanna, infatti, nel caso a noi noto, e che citiamo in questo contesto, il giudice, seguendo una innovativa interpretazione della norma, ha disposto la confisca dell'animale.

(3) Cass. 24 gennaio 2006, n. 2774, Noferi, in *Ragiusan*, 2006.

(4) Trib. Vigevano 7 giugno 2005, n. 280, sentenza apparsa, per ampi stralci sul sito *internet*: www.avda.it.

(5) Cass. 21 giugno 2005, n. 25229, citata sul sito *internet* della lega anti vivisezione: www.lav.it.

(6) Cass. 22 ottobre 1992, n. 1776 (ord.), citata in M. SANTOLOCI, P. FANTILLI, S. FIORAVANTI, *La disciplina della caccia*, Piacenza, 2002, 242.

(7) T. REGAN, *I diritti animali*, Milano, 1990.

(8) Trib. Bassano del Grappa 8 maggio 2006, n. 147, citata per ampi stralci sul sito *internet*: www.avda.it.

Si legge nella relativa sentenza: «Il cane in sequestro va confiscato, anche se l'art. 727 c.p. (sia nella nuova che nella vecchia formulazione) non contenga una specifica ipotesi di confisca, ben può farsi ricorso alla previsione dell'art. 240, comma 2, n. 2 c.p. in relazione al divieto di detenzione dell'animale in condizioni incompatibili con la sua natura; l'animale deve essere inoltre devoluto all'Ente nazionale protezione animali, stante quanto oggi previsto dall'art. 3, legge n. 189/04, utilmente valorizzabile, anche nella presente fattispecie, pur di data anteriore, al fine di individuare l'ente destinatario dell'animale e pur in assenza di richiesta».

Uno dei punti deboli della legge n. 189/04 è che, diversamente da quanto avviene per i reati inseriti nel Titolo IX *bis* del Libro II del codice penale, non è prevista la confisca degli animali detenuti in condizioni incompatibili con la loro natura e produttive di gravi sofferenze, di cui all'art. 727 c.p. Questa vistosa lacuna si pone sulla scia di quello che già accadeva con il previgente reato di maltrattamento di animali.

In altra occasione, la Corte di cassazione ha, di contro, affermato che «Né l'art. 240 del c.p. né alcuna disposizione speciale sulla detenzione degli animali attribuiscono il potere di confisca degli animali al giudice di merito che accerti la sussistenza del reato di maltrattamenti di cui all'art. 727 del codice penale» (9).

Non sono mancate, per fortuna, interpretazioni innovative, che hanno messo in evidenza la contraddizione della restituzione dell'animale maltrattato al proprio aguzzino: «un animale maltrattato non può essere restituito al soggetto imputato del maltrattamento anche se si tratta del padrone dell'animale medesimo, sia in corso di indagine che nella fase di mora della definizione del giudizio che in caso di patteggiamento, condanna o emissione di decreto penale di condanna. In tal caso l'animale deve essere confiscato con una procedura atipica che tenga conto del fatto che trattasi non di *res inanimata* ma di essere vivente e senziente e dunque è necessario superare la fase formale della vendita tramite procedura rituale e procedere direttamente ad affidamento definitivo presso privato o struttura sociale che ne garantisca la opportuna custodia in modo permanente nel tempo» (10).

La giurisprudenza di merito individua, dunque, nell'art. 240 c.p. la possibilità di confiscare l'animale, ipotesi, come abbiamo visto poco sopra, cassata dalla Suprema Corte nel 1999.

Tra i vari casi per i quali l'art. 240 c.p. stabilisce la confisca obbligatoria vi è quello delle «cose la cui detenzione costituisce reato». Secondo il giudice di Bassano del Grappa, tale disposizione si può applicare anche alla «*res animale*», tenuta in condizione incompatibile con la sua natura, posto che tale fatto costituisce reato.

La *ratio* sembra essere la seguente: se vi è stata condizione incompatibile con la natura dell'animale, vi è stato reato; di conseguenza l'animale deve essere confiscato perché è sempre disposta la confisca delle «cose la cui detenzione costituisce reato». In questo senso, l'istituto della confisca appare assumere valore preventivo, mirante a sottrarre definitivamente l'animale da quelle condizioni incompatibili che si sono verificate e che potrebbero verificarsi nuovamente, se restituito al legittimo «proprietario».

Altro aspetto interessante di questa sentenza è l'affida-

mento del cane confiscato all'Ente nazionale protezione animali.

L'art. 3 della legge n. 189/04, tra le altre cose, stabilisce che «Gli animali oggetto di provvedimenti di sequestro o di confisca sono affidati ad associazioni o enti che ne facciano richiesta individuati con decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'interno».

Il giudice di merito ha ritenuto questa norma applicabile anche per i reati consumati prima della modifica della materia avvenuta con la legge n. 189/04 e anche in assenza del decreto di individuazione delle associazioni idonee ad avere in affidamento gli animali sequestrati o confiscati (11).

4. In conclusione, auguriamoci non abbia effetti deleteri uno dei peggioramenti più gravi rispetto alla precedente normativa, l'aggiunta della necessità della «grave sofferenza» affinché la detenzione di animali in condizioni incompatibili con la propria natura si possa considerare reato.

La generica prescrizione di «detenzione in condizioni incompatibili con la loro natura», prevista in precedenza, permetteva spesso alle associazioni di intervenire nei confronti di coloro che detenevano animali in ambienti sporchi, angusti o ristretti; a volte bastava una semplice lettera, ben formulata, da parte di un'associazione per sbloccare una situazione e costringere – ad esempio – a non tenere più su un terrazzino il cane o il gatto, ventilando l'incompatibilità del sito con l'etologia del cane e del gatto.

Ora, invece, la norma potrà avere effetto solo se si dimostrerà concretamente la «grave» sofferenza, cioè quindi se un veterinario attesterà che l'animale è praticamente ... mezzo morto!

Per quanto riguarda la dimostrazione della grave sofferenza, anche nel campo della sofferenza psichica (stress) ci sono sicuramente metodologie per stabilire se un animale è in stato di sofferenza, ma risulta effettivamente arduo stabilire clinicamente quando la sofferenza è «grave». L'aggiunta di questa condizione per la punibilità della detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura rende certamente più difficile rispetto a prima provare la fattispecie in questione, almeno per un veterinario.

In effetti questo rientra in pieno nella finalità principale della norma: non si tutela l'animale in sé, ma solo quando la sua sofferenza è tale da fare «orrore» al sentire comune della gente, e torniamo, con questa considerazione, a quanto accennato inizialmente.

Questa «novità» comporterà l'archiviazione o l'assoluzione dibattimentale per numerosi casi di denunce presentate vigentè l'anteriore formulazione dell'art. 727 c.p.

Invero, il pubblico ministero o il giudice potrebbero non ritenere integrato l'ulteriore requisito della «produzione di gravi sofferenze», in assenza del quale il reato non sussiste con la conseguente doverosa richiesta di archiviazione ovvero pronuncia di assoluzione.

Se da un lato, quindi, è obbligatorio ammettere che l'art. 727 è stato peggiorato rispetto al testo precedente, laddove comporta la necessità della grave sofferenza, dall'altro ci si deve augurare che il «sentimento per gli animali» aiuti i giudici a non allentare la tutela offerta in precedenza, come conferma, (anche) nel caso qui in epigrafe, il supremo organo giudiziario di legittimità.

Fulvio Di Dio

(9) Cass. 12 maggio 1999, n. 5909, reperibile al seguente indirizzo *internet: www.ambienteditto.it*.

(10) Trib. Terni, ord. del 29 giugno 2002, n. 322/2001, anche in questo caso riportata per ampi stralci sul sito *internet: www.avda.it*

(11) Per ogni riferimento al tema trattato in questa nota, non si può non rinviare a quanto riportato, sempre su queste pagine, da P. MAZZA, fra cui, ultimo in ordine tempo, *La detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura fra vecchia e nuova disciplina*, 2006, 536.

Trib. Latina - 13-10-2005, n. 1147 - Di Nicola, pres. ed est. - Donati, ric.

Sanità pubblica - Rifiuti - Siero di latte - Residuo di produzione o sottoprodotto - Disciplina dei rifiuti - Assoggettamento - Esclusione in caso di riutilizzo certo nel medesimo processo di produzione senza previa trasformazione.

Sanità pubblica - Rifiuti - Autorizzazione scarico acque reflue e meteoriche - Scarico di acque reflue eccedenti i limiti fissati dalla tabella 3, all. 5 del d.lgs. n. 152/1999 - Reati di danneggiamento e getto pericoloso di cose. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

Un residuo di produzione, quale il siero di latte, può essere escluso dalla disciplina dei rifiuti solo se la circostanza del riutilizzo del residuo sia certa, senza trasformazione preliminare e nel medesimo processo di produzione e senza creare pregiudizio per l'ambiente (1).

Perchè possa dirsi integrato il delitto di danneggiamento ambientale di cui all'art. 635, comma 2, nn. 3 e 4 c.p., è sufficiente il deterioramento delle acque pubbliche e di impianti destinati all'irrigazione (2).

(Omissis)

La vicenda oggetto del presente processo prende le mosse da due ispezioni del Nucleo operativo ecologico dei Carabinieri, rispettivamente dell'8 settembre 1999 e del 1° settembre 2000, avvenute presso l'insediamento produttivo NIP S.p.A. (ex Arsol), ubicato in Latina Scalo, finalizzato alla produzione di pasta per cani, mangimi e farina di siero e dotato di un impianto di depurazione, del tipo chimico-fisico e biologico, il cui scarico terminale risultava immesso nel corpo idrico ricettore superficiale confluyente nel Truglio Bottino/Cupiddu (così i verbali in atti).

(Omissis)

La violazione degli artt. 27, 28 e 51, comma 1, del d.lgs. n. 22/97: il siero

La NIP S.p.A. produce alimenti per uso zootecnico la cui linea produttiva è articolata su quattro distinte linee alle quali corrispondono altrettanti prodotti finiti tra i quali, per quello che in questa sede interessa, la produzione di polvere di siero di latte, ingrediente per mangimi.

Il siero di latte magro è un prodotto acquistato dalla NIP dai Caseifici pontini, la cui lavorazione impone un sistema complesso, costituito dalla polverizzazione del contenuto liquido, che dà luogo sia a continue emissioni in atmosfera, sia a scarichi di portata inquinante elevata.

In relazione a detta attività produttiva la NIP, per sua stessa ammissione, non ha mai ottenuto l'autorizzazione regionale per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti.

Accertamento dei fatti contestati

Sulla base delle risultanze di fatto emerse in dibattimento, sopra sinteticamente riportate, può concludersi che per i capi 2) - scarichi di acque reflue eccedenti i limiti fissati dalla tabella 3, all. 5 del d.lgs. n. 152/1999; 3) - omesso deposito del progetto di adeguamento delle emissioni in atmosfera unitamente alla domanda e 6) - alterazione del corso d'acqua per l'avvenuto scarico *sub* 2) - deve essere dichiarata la prescrizione in quanto, nonostante la sospensione dei termini prescrizionali per 12 mesi, le contravvenzioni, commesse il 7 settembre 1999, hanno maturato il termine massimo previsto dagli artt. 157 e 159, u.c. c.p.

In relazione ai reati di danneggiamento (capi 1 e 5) e di getto pericoloso di cose (capo 4) gli elementi di fatto, provati dalle dichiarazioni testimoniali sopra riportate, dai documenti, dai sopralluoghi, oltre che dalle fotografie sullo stato dei luoghi, impongono la declaratoria di responsabilità del Donati nella sua qualità di legale rappresentante della Società NIP S.p.A.

(Omissis)

Il siero del latte: un rifiuto

In termini fattuali è emerso che la NIP di Donati acquistava dai caseifici della zona il siero del latte per produrre mangimi e ingredienti per mangimi.

La questione è dunque se il siero vada qualificato «rifiuto», come tale sottoposto al d.lgs. n. 22/97 e necessitante, per la sua

lavorazione, dell'autorizzazione regionale.

La tesi della difesa era volta a dimostrare la natura di sottoprodotto del siero del latte perché destinato ad ulteriore trasformazione in prodotto, sia alimentare che non (così pag. 7 della memoria), e perché non ricompreso tra le sottovoci della categoria «dei rifiuti dell'industria casearia», oltre che nella definizione fornita dall'art. 6 del citato decreto legislativo.

Deve a questo proposito rilevarsi che, essendo il d.lgs. n. 22 del 1997 (e segnatamente il suo art. 6, di cui l'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, conv. in l. 8 agosto 2002, n. 178 si presenta come norma di interpretazione autentica) disposizione di attuazione della normativa comunitaria in materia (la dir. Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442, relativa ai rifiuti, come modificata dalla dir. Consiglio 18 marzo 1991, n. 91/156, nonché dalla dec. Commissione 24 maggio 1996, n. 96/350), esso va interpretato in sintonia con tale normativa, fermo restando - come ha ricordato da ultimo la Corte di giustizia nella pronuncia *infra* ulteriormente richiamata (Sez. II 11 novembre 2004, in causa C-457/02) - che «una direttiva non può certamente creare, di per sé, obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso»; ed «analogamente, una direttiva non può avere l'effetto, di per sé e indipendentemente da una norma giuridica di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni».

Giova allora considerare in generale che, al pari dell'interpretazione costituzionalmente orientata, volta a privilegiare la lettura della disposizione che non si ponga in contrasto con parametri costituzionali, sussiste simmetricamente un'esigenza di interpretare la normativa nazionale in termini tali che essa non risulti in contrasto con la normativa comunitaria. Ha in particolare affermato la Corte costituzionale (sent. n. 190 del 2000) che «(...) - come l'interpretazione conforme a Costituzione deve essere privilegiata per evitare il vizio di incostituzionalità della norma interpretata - analogamente l'interpretazione non contrastante con le norme comunitarie vincolanti per l'ordinamento interno deve essere preferita, dovendosi evitare che lo Stato italiano si ritrovi inadempiente agli obblighi comunitari».

Questa esigenza di interpretazione orientata si pone poi maggiormente allorché la stessa Corte di giustizia abbia già valutato la conformità del diritto nazionale a quello comunitario.

In particolare nella fattispecie rileva la recente pronuncia della Corte di giustizia (Sez. II 11 novembre 2004, in causa C-457/02, cit.) che è stata investita proprio della questione di compatibilità del cit. art. 14 con la normativa comunitaria di riferimento. Orbene quanto al secondo comma dell'art. 14, nella parte in cui, individuando un'area di deroga dalla sanzionabilità penale, si riferisce ai residui di produzione (*id est* ai «beni o sostanze e materiali residuali di produzione»), deve considerarsi che la Corte di giustizia ha statuito (nel dispositivo) che «La nozione di rifiuto ai sensi dell'art. 1, lett. a), 1° comma, della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156 e dalla decisione 96/350, non dev'essere interpretata nel senso che essa escluderebbe l'insieme dei residui di produzione o di consumo che possono essere o sono riutilizzati in un ciclo di produzione o di consumo, vuoi in assenza di trattamento preventivo e senza arrecare danni all'ambiente, vuoi previo trattamento ma senza che occorra tuttavia un'operazione di recupero ai sensi dell'allegato II B di tale direttiva». Ed ha chiarito (in motivazione) che un'operazione di ritaglio della nozione di «rifiuto», della quale è pur sempre necessaria comunque un'interpretazione estensiva in ragione dei principi di precauzione e prevenzione espressi dalla normativa comunitaria in materia, è possibile solo nei limiti in cui sia sottratta alla relativa disciplina ciò che risulti essere un mero «sottoprodotto», del quale l'impresa non abbia intenzione di disfarsi, con esclusione dei residui di consumo.

Quindi occorre essenzialmente distinguere tra «residuo di produzione», che è un rifiuto, pur suscettibile di eventuale utilizzazione previa trasformazione, e «sottoprodotto», che invece non lo è, fermo restando - come già in passato affermato dalla stessa Corte di giustizia (Sez. VI 25 giugno 1997, in cause C-304/94, 330/94, 342/94 e 224/95) - che la nozione di rifiuto, ai sensi degli artt. 1 della direttiva 75/442, nella sua versione originale, e della direttiva 78/319, non deve intendersi nel senso che essa esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica. Ed a tal fine - precisa la Corte di giustizia nella più recente citata decisione - intanto è ravvisabile un «sottoprodotto» in quanto il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima sia non solo eventuale, ma «certo, senza previa trasformazione, ed avvenga nel corso del processo di produzione». Al presupposto della mancanza di pregiudizio per l'ambiente - comunemente espressamente

richiesto dalla lett. a) del secondo comma dell'art. 14 cit., ma implicitamente sotteso, per una necessaria interpretazione sistematica e complessiva della disposizione, anche nell'ipotesi della lett. b) del medesimo comma - si aggiunge una tipizzazione del materiale di risulta di un processo di produzione, tale da renderlo riconoscibile *ex se* come «sottoprodotto». Ciò che non nuoce all'ambiente e può essere inequivocabilmente ed immediatamente utilizzato come materia prima secondaria in un processo produttivo si sottrae alla disciplina dei rifiuti, che non avrebbe ragion d'essere; la quale invece trova piena applicazione in tutti i casi di materiale di risulta che possa essere sì utilizzabile, ma solo eventualmente ovvero «previa trasformazione»; ciò che, proprio in ragione del principio di precauzione e prevenzione richiamato dalla Corte di giustizia, comporta l'applicazione della disciplina di controllo dei rifiuti. Già in precedenza la Corte di giustizia (Sez. VI 18 aprile 2002, in causa C-9/00) aveva affermato che non vi è alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni sullo smaltimento o il recupero dei rifiuti, beni, materiali o materie prime che dal punto di vista economico hanno valore di prodotti, indipendentemente da qualsiasi trasformazione, e che, in quanto tali, sono soggetti alla normativa applicabile a tali prodotti. Tuttavia - ha precisato la Corte - occorre interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti o i danni dovuti alla loro natura, e quindi occorre circoscrivere la fattispecie esclusa, relativa ai «sottoprodotti», alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia «solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione».

Ed allora - questo essendo lo stato della giurisprudenza comunitaria sulla questione - si ha che anche per la normativa nazionale deve accedersi, quanto all'ipotesi dei residui di produzione, ad un'interpretazione della fattispecie derogatoria del secondo comma dell'art. 14 cit., orientata dall'esigenza di conformità alla normativa comunitaria, disattendendosi all'opposto una (pur plausibile) interpretazione estensiva di «beni o sostanze e materiali residuali di produzione», quale rifiuto solo eventualmente riutilizzabile previa trasformazione, perché una tale lettura dell'art. 14 cit. comporterebbe un contrasto con la normativa comunitaria, chiaramente evidenziato dalla più recente, e sopra citata, pronuncia della Corte di giustizia. Ed è questa, in conclusione, la nozione restrittiva di residuo di produzione equiparato a «sottoprodotto» che - in contrapposizione a quella di residuo di produzione che rimane rifiuto - emerge dall'interpretazione del secondo comma dell'art. 14 cit., orientata dall'esigenza di conformità alla disciplina comunitaria, e che integra la fattispecie derogatoria prevista da tale disposizione (Cass. Sez. III, 20499/05).

In conclusione: un residuo di produzione può essere escluso dalla disciplina dei rifiuti solo se coincide con il «sottoprodotto», solo, cioè, se trattasi di situazioni in cui il riutilizzo del residuo sia certo, senza trasformazione preliminare e nel medesimo processo di produzione (sentenza Palin Granit del 2002; sentenza Niselli del 2004), nonché, ovviamente, senza creare pregiudizio per l'ambiente. Infatti ciò che non nuoce all'ambiente e può essere inequivocabilmente ed immediatamente utilizzato come materia prima secondaria in un processo produttivo si sottrae alla disciplina dei rifiuti, che non avrebbe ragione d'essere.

Il siero che residuava all'esito della lavorazione del latte della NIP costituiva, dunque, rifiuto ai sensi degli artt. 6 e 7, d.lgs. n. 22/97 e, in particolare, secondo l'allegato A del d.lgs. n. 22/97 (CER, voci Q1 - 016), cosicché sono da considerarsi rifiuti le sostanze e la materia costituenti residui derivanti dal processo di

lavorazione e trasformazione del prodotto (nella specie il latte); per il cui commercio occorre i prescritti titoli abilitativi ai sensi degli artt. 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33, d.lgs. n. 22/97, con obbligo sia per i venditori che per l'acquirente di ottemperare agli adempimenti prescritti dalla normativa (Cass. Sez. III sent. n. 33205 del 2004).

Stabilita, dunque, l'applicabilità della disciplina sui rifiuti, si deve però ritenere che il Donati vada assolto dal reato contestato - gli in considerazione del comportamento errato assunto dall'Assessorato all'ambiente della Regione Lazio che nella missiva, diretta alla NIP il 3 luglio 2001, aveva escluso la necessità del rilascio di alcuna autorizzazione alla Società «ai sensi della vigente normativa in materia di rifiuti». In sostanza, come correttamente assunto dalla difesa, si ritiene, in forza della sentenza della Corte costituzionale n. 364/1988 circa l'interpretazione dell'art. 5 c.p., che le indicazioni fuorvianti dell'Autorità competente abbiano precluso al Donati la corretta comprensione della condotta da adottare nel caso concreto tanto addirittura da escludere che vi si potesse conformare. Da ciò consegue l'assoluzione dell'imputato per il capo 8) perché il fatto non costituisce reato.

(Omissis)

(1-2) SULLA DEFINIZIONE GIURIDICA DI RIFIUTO.

Il primo interessante spunto di riflessione è offerto dalla condanna emessa dal Tribunale all'imputato per i fatti di cui agli artt. 635 e 674 c.p., rispettivamente per i reati di danneggiamento (1) e di getto pericoloso di cose (2).

Nel caso in esame, per quanto riguarda la configurabilità della contravvenzione codicistica, dalle risultanze processuali è emerso che l'offesa arrecata al patrimonio ambientale consisteva nell'immissione nell'atmosfera di polveri degli impianti provenienti dallo stabilimento industriale di proprietà dell'imputato stesso, concretizzata in una nube maleodorante idonea a cagionare nella popolazione un disagio fisico e psicologico. Al riguardo è da sottolineare come il Tribunale riconosca ed interpreti l'orientamento più recente (3) del Supremo Collegio che sta pian piano sostituendo quello consolidatosi in precedenza. In base a tale orientamento non si configurerebbe il reato di cui all'art. 674 c.p. allorché le emissioni siano il prodotto di un'attività puntualmente autorizzata dal punto di vista amministrativo e rientrino all'interno dei confini stabiliti dalla normativa di settore. Tuttavia è da sottolineare come il Supremo Collegio abbia riconosciuto alla fattispecie indicata natura di reato di pericolo richiedendo, pertanto, che le immissioni non comportino un effettivo nocumento, ma siano dotate unicamente dell'attitudine concreta all'offesa e alla molestia altrui. Per cui seppur in presenza di un'autorizzazione amministrativa riconosciuta ed espressa all'attività, ci troviamo di fronte ad un'asserita violazione degli *standards*

(1) Art. 635 c.p.: «Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a un anno o con la multa a € 309.

La pena è della reclusione da sei mesi a tre anni e si procede d'ufficio, se il fatto è commesso:

1) con violenza alla persona o con minaccia;

2) da datori di lavoro (in occasione di serrate), o da lavoratori (in occasione di sciopero) ovvero in occasione di alcuno dei delitti preveduti dagli artt. 330, 331 e 333;

3) su edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto o su cose di interesse storico o artistico ovunque siano ubicate o su immobili compresi nel perimetro dei centri storici, o su altre delle cose indicate nel numero 7 dell'art. 625;

4) sopra opere destinate all'irrigazione;

5) sopra piante di viti, di alberi o arbusti fruttiferi, o su boschi, selve o foreste, ovvero su vivai forestali destinati al rimboscimento».

(2) Così il codice penale all'art. 674: «Chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in luogo privato ma di comune o di altri uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a € 206».

(3) Cass. 7 luglio 2000, n. 8094, Meo, rv. 216.621; Cass. 3 marzo 2004, n. 9757, Pannone, in *Riv. pen.*, 2004, 977; Cass. 8 giugno 2004, n. 25660, Invernizzi e altri, rv. 229.170; Cass. 29 settembre 2004, n. 38297, Providenti e altri, in *Riv. pen.*, 2005, 436.

fissati dalla legge di riferimento (d.p.r. n. 203/1988). La Cassazione ha d'altro canto ipotizzato la possibilità che la norma di cui all'art. 674 c.p. possa concorrere con le leggi speciali dettate in materia ambientale, in particolar modo con quanto attiene all'inquinamento atmosferico (4), idrico (5) ed elettromagnetico (6). Per di più il giudice di legittimità ha mostrato un interesse tale all'interpretazione dell'inciso «nei casi non consentiti dalla legge» da favorire un orientamento largamente condiviso (7), secondo il quale il mancato superamento dei limiti massimi di legge sarebbe sanzionabile ugualmente a livello civilistico poiché la molestia nei confronti altrui si sarebbe ugualmente verificata. Pertanto, sulla scorta del predetto indirizzo, l'operatore sarebbe tenuto non solo al rispetto della legge penale e di quella civile, ma anche a dotarsi della tecnologia di settore maggiormente all'avanguardia per limitare le emissioni provenienti dal proprio stabilimento entro i parametri di legge. In relazione al reato di danneggiamento ambientale è interessante evidenziare una questione rimasta nell'ombra all'interno della sentenza in epigrafe, e cioè la possibilità offerta alle associazioni di protezione ambientale, riconosciute ai sensi dell'art. 13 della l. 6 luglio 1986, n. 349, di costituirsi parte civile e promuovere le azioni risarcitorie spettanti agli enti locali. La giurisprudenza ha infatti ritenuto (8) che qualsiasi fatto doloso o colposo che cagioni un danno all'ambiente faccia derivare, in capo allo Stato e agli enti territoriali direttamente interessati, il diritto al relativo risarcimento.

Seppur estinta per intervenuta prescrizione, all'imputato veniva contestata, altresì, l'ipotesi penalmente rilevante dello scarico eseguito oltre i limiti tabellari di accettabilità. La suddetta materia è stata oggetto di una cospicua attività della Corte di cassazione chiamata a sciogliere il nodo di una ipotetica *abolitio criminis* o di una continuità del tipo di illecito circa le condotte di scarico oltre i limiti di accettabilità commesse ed esauritesi durante la vigenza della pregressa disciplina. Difatti, in vigore la legge n. 319/1976 così come modificata dalla legge n. 172/1995, il superamento dei limiti di normale tollerabilità indicati dalle tabelle di riferimento comportava reato nel caso di scarico proveniente da un impianto produttivo, ed illecito amministrativo nell'eventualità di scarico civile. Tuttavia per ogni tipologia di scarico rimaneva stabile il divieto di superare «i limiti di accettabilità inderogabili per i parametri di natura tossica, persistente e bioaccumulabile di cui al numero 4 del documento unito alla delibera 30 dicembre 1980 del Comitato interministeriale previsto dall'art. 3 della presente legge e di cui all'elenco dell'allegato 1 della delibera medesima». Con la legge n. 152/1999 la condotta penalmente sanzionabile dello scarico oltremisura viene prevista e disciplinata all'art. 59, comma 5, laddove veniva dalla precedente disciplina individuata quando «chiunque, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, ovvero da una immissione occasionale, supera i valori limite fissati nella tabella 3 dell'allegato 5 in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 ovvero i limiti più restrittivi fissati dalle Regioni o dalle Province autonome, è punito

con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3 dell'allegato 5, si applica l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda da lire dieci milioni a lire duecento milioni». Il problema di nomodinamica è stato innescato dalla mancanza di coincidenza di identità delle sostanze e delle soglie limite previste nelle precedenti tabelle allegare alla legge n. 319/1976 con quelle indicate nella tabella 3 dell'allegato 5. Al riguardo il campo è stato occupato da due orientamenti giurisprudenziali tra loro contrapposti. Un primo arresto del Supremo Collegio ha indicato come la verifica si incentri sulla natura della sostanza oggetto dello scarico; più precisamente, qualora il superamento del tetto massimo di riferimento interessi il contenuto della tabella 3 dell'allegato 5 si avrà una continuazione materiale e formale dell'illecito nel momento in cui si tratti di sostanze già ricomprese all'interno della tabella 5. Invero, sulla base del secondo orientamento, è necessario che si proceda ad un confronto tra la nuova e la vecchia normativa che ecceda l'art. 21 della legge n. 319/1976 e l'art. 59, comma 5, del d.lgs. n. 152/1999. Infatti, continua la Corte, sarebbe necessario tenere in considerazione l'intero apparato sanzionatorio proprio della legge più recente, la quale prevede una nuova ed autonoma figura di reato per i titolari di scarichi esistenti ed autorizzati, nel caso di mancata adozione, nel periodo transitorio, delle misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento. La questione, come sempre avviene in questi casi, ha investito le Sezioni Unite le quali hanno stabilito che «lo scarico di acque reflue industriali superiore ai limiti di legge, qualora riguardi sostanze inquinanti non comprese nella tabella 5 dell'allegato 5, cui fa rinvio l'art. 59, comma 5, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, non integra più la condotta, penalmente illecita, prevista dalla disposizione dell'art. 21 della l. 10 maggio 1976, n. 319» (9). È interessante sottolineare anche la problematica sollevata dinanzi alla Cassazione relativa all'interpretazione dell'art. 59, comma 5, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 23 del d.lgs. n. 258/2000. Nella nuova disciplina infatti le parole «in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5» sono collocate dopo l'inciso «ovvero i limiti più restrittivi fissati dalle Regioni o dalle Province autonome o dall'autorità competente a norma dell'art. 33, comma 1». Il tenore letterale della nuova legge farebbe ritenere che l'indicazione delle sostanze contenute nella tabella 5 dell'allegato 5 sia da circoscrivere unicamente alle fattispecie nelle quali si ravvisino superamento dei limiti stabiliti dalle Regioni; di conseguenza, le attività di scarico poste in essere successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 258/2000 che superino i limiti imposti dalle tabelle 3 e 4 configurerebbero il reato di cui all'art. 59, comma 1, anche nel caso di sostanze diverse dalle diciotto indicate nella tabella 5. Il giudice di legittimità ha, in via sostanziale, accolto l'orientamento suesposto proprio di quello del merito precisando tuttavia che «la successiva modifica *in peius* della disposizione di cui all'art. 59, comma 5, non ha per nulla

(4) Cass. 3 giugno 1994, n. 6598, Gastaldi, rv. 198.071; Cass. 31 agosto 1994, n. 9357, Turino, in *Riv. pen.*, 1995, 1192.

(5) Cass. 17 dicembre 1998, n. 13278, Mangione, rv. 211.869; Cass. 7 ottobre 2003, n. 37945, Graziani, rv. 226.578.

(6) Cass. 12 marzo 2002, n. 10475, Fantasia ed altri, in *Riv. pen.*, 2002, 455; Cass. 14 giugno 2002, n. 23066, Rinaldi, in *Cass. pen.*, 2003, 462, con nota di G. DE FALCO.

(7) Cass. 26 gennaio 1994, n. 781, Scionti, rv. 197.722; Cass. 3 giugno

1994, n. 6598, Roz Gastaldi, rv. 198.071; Cass. 6 dicembre 1995, n. 11984, Guarnerio, rv. 203.130; Cass. 27 gennaio 1996, n. 863, Celeghin, rv. 203.502; Cass. 28 aprile 1997, n. 3919, Sartor, rv. 207.383; Cass. 21 gennaio 1998, n. 739, Tilli, rv. 209.450; Cass. 4 novembre 1999, n. 12497, De Genaro, rv. 214.571.

(8) Cass. 5 ottobre 2004, n. 38748, Mainiero ed altri, rv. 229.615.

(9) Cass. 7 ottobre 1999, n. 11404, Saggese, in questa *Riv.*, 2000, 694, con nota di F. MAZZA.

inciso sull'intervenuta *abolitio criminis* dell'illecito, non potendosi attribuire efficacia retroattiva a una norma penale sanzionatoria, dopo che la condotta originariamente prevista come reato sia stata depenalizzata». Anche in un altro caso più recente la Cassazione ha avuto modo di ribadire il proprio orientamento. In quell'occasione il superamento dei limiti di legge si era verificato precedentemente all'introduzione legislativa delle modifiche da parte del d.lgs. n. 258/2000, generando dunque una persistenza del reato dichiarato però prescritto.

Un aspetto di indubbio interesse che merita senz'altro di essere affrontato è offerto dalla qualificazione giuridica di rifiuto attribuita al siero di latte. Il difensore dell'imputato proponeva appello avverso la sentenza di secondo grado lamentando che il siero di latte veniva utilizzato per produrre mangimi e ingredienti per mangimi, e come tale era da qualificarsi alla stregua di un sottoprodotto. La decisione adottata dal Tribunale precede la pronuncia della Suprema Corte che, chiamata a pronunciarsi su di un caso analogo, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in l. 8 agosto 2002, n. 178, per violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione. Mediante la sentenza impugnata il giudice di prime cure aveva ritenuto che il siero di latte residuo dal processo produttivo dell'azienda fosse da inquadrare nella categoria dei rifiuti speciali di cui agli artt. 6 e 7, d.lgs. n. 22/1997; la Corte ha dichiarato erronea la pronuncia laddove questa ha esposto che la norma di cui all'art. 14 del d.l. n. 138/2002, convertito in l. 8 agosto 2002, n. 178, in quanto restrittiva indebitamente la nozione comunitaria di rifiuto, doveva essere automaticamente disapplicata dal giudice nazionale. Costante giurisprudenza e autorevole dottrina concordano che la norma dell'art. 14, seppur autocelebrata come interpretativa, comporta una modifica restrittiva della definizione di rifiuto e che pertanto sia da valutare incompatibile con la direttiva comunitaria 75/442. Tanto per quest'ultima, quanto per l'art. 6, d.lgs. n. 22/1997, il rifiuto si configura come una qualsiasi sostanza od oggetto rientrante nelle sedici categorie elencate nell'allegato, delle quali il possessore «si disfi» o abbia l'obbligo giuridico di «disfarsi». Va precisato che l'elenco delle categorie compreso nell'allegato A ha una connotazione cosiddetta aperta, in quanto la prima categoria (Q1) ospita al proprio interno tutti i residui di produzione o di consumo di seguito non specificati, mentre nella sedicesima (Q16), dimorano tutte quelle sostanze, prodotti e materie che non figurano nelle altre. Al contrario l'art. 14, primo comma, della legge n. 178/2002, assimila il concetto di «disfarsi» a quello di smaltimento o recupero, sottolineando al contempo che il termine «si disfi» debba essere interpretato come un comune comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B e C del d.lgs. n. 22/1997. È incontrovertibile che in questo modo la normativa nazionale opera una compressione sulla nozione comunitaria di rifiuto escludendo dal novero della definizione tutti i materiali e le sostanze che vengano dal detentore semplicemente «abbandonate» (10). Dunque, secondo il diritto comunitario e il legislatore del 1997, il soggetto agente può disfarsi di un rifiuto sottoponendolo al processo di smaltimen-

to o di recupero o semplicemente abbandonandolo, mentre, per il legislatore del 2002, colui che abbandona una sostanza ricompresa nelle suddette categorie di rifiuti va esente dalla disciplina prevista in materia finalizzata alla tutela della salute pubblica e della qualità ambientale. Lo spirito più innovativo dell'art. 14 è rappresentato senza dubbio dal secondo comma. Esso stabilisce che non ricorrono le fattispecie tipiche del «disfarsi», sia nell'accezione della scelta volontaria sia in quella imposta dalla legge, allorché si tratti di sostanze e materiali di residuo di produzione o di consumo che «possono essere e sono effettivamente e oggettivamente utilizzati nel medesimo o in analogo ciclo produttivo o di consumo» ma «senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente»; ovvero «dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del d.lgs. n. 22/1997». In sostanza, la nozione comunitaria di rifiuto, recepita dalla normativa nazionale nell'art. 6, d.lgs. n. 22/1997, indica come debba considerarsi rifiuto un residuo di produzione o di consumo che il detentore abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi; l'art. 14, al contrario, statuisce che il residuo in esame perde la natura propria di rifiuto nel momento in cui possa validamente essere riutilizzato nel medesimo o in un analogo ciclo di produzione (ad esempio, come esattamente riportato nelle motivazioni della sentenza, attraverso atti di prelievo, cernita, separazione, compattamento, frantumazione, vagliatura o macinatura, che non implicano una trasformazione merceologica o chimica dei materiali). Pertanto, l'art. 14 ha operato una duplice deroga alla definizione comunitaria di rifiuto. In primo luogo per quanto attiene alla condotta di «disfarsi», che ha equiparato a quella di smaltimento o di recupero della stessa; in secondo luogo, quando ha consentito il riutilizzo di questi senza pregiudizio per l'ambiente escludendo di conseguenza l'obbligo e la volontà di «disfarsi» da parte dell'agente. Attraverso queste deduzioni la Cassazione ha individuato nel legislatore italiano la violazione dei propri obblighi di leale cooperazione di cui all'art. 10 del Trattato CE, con ineluttabile pericolo degli obiettivi comunitari di salvaguardia della qualità dell'ambiente e di protezione della salute umana di cui all'art. 174 dello stesso Trattato. Tale convinzione è stata espressa, naturalmente con modalità distinte, sia dalla Commissione della Comunità europea, sia dalla Corte di giustizia. La prima ha infatti avviato nei confronti del nostro Paese una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 226 del Trattato in conseguenza dell'approvazione dell'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138; la seconda ha, invece, ribadito l'orientamento giurisprudenziale già manifestato in precedenza. Investita della questione di compatibilità comunitaria tra l'art. 14 e il contenuto normativo della sentenza Niselli dell'11 novembre 2004, in causa C-457/02, ha indicato che il significato del verbo disfarsi deve «essere interpretato alla luce della finalità della direttiva 75/442, che ai sensi del suo terzo 'considerando', è la tutela della salute umana e dell'ambiente ma anche alla luce dell'art. 174, n. 2 CE, secondo il quale la politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela ed è fondata in particolare sui principi della precauzione e dell'azione preventiva».

Cristiano Brunelli

(10) Per il diritto nazionale, art. 14 d.lgs. n. 22/1997, su cui Cass. 5 maggio 2004, n. 21024, Eoli, rv. 229.225-6; per il diritto comunitario, art. 4,

comma 2, dir. 75/442, su cui Corte di giustizia, Sez. II 11 novembre 2004, in causa C-457/02, Niselli, par. 38, 39 e 40.

T.A.R. Marche, Sez. I - 25-10-2006, n. 855 - Sammarco, pres.; Daniele, est. - Buongarzoni & C. (avv. Nascimbeni) c. Comune di Tolentino (avv. Borgani).

Sanità pubblica - Rifiuti - Divieto di abbandono e deposito incontrollato dei rifiuti - Diffida al Comune - Provvedimento di diniego - Assenza dei presupposti di cui all'art. 14, commi 1 e 2, d.lgs. 22/97 - Legittimità del provvedimento - Sussiste.

Solo la presenza dei rifiuti sul suolo o nel suolo, tale da configurare una discarica a cielo aperto o interrata, legittima l'intervento della pubblica amministrazione a tutela dell'interesse pubblico generale con il potere di ordinare la rimozione o eseguire d'ufficio la stessa, esercitando successivamente un'azione di rivalsa nei confronti del soggetto obbligato per il recupero delle spese sostenute (1).

(Omissis)

FATTO. - La s.a.s. Buongarzoni & C. di Buongarzoni Franco è proprietaria di un capannone industriale con relativa corte sito in Tolentino alla Via G. Falcone n. 11, già condotto in locazione dalla S.p.A. Cosmogroup, la quale vi ha esercitato la propria attività di impresa fino alla dichiarazione di fallimento, intervenuta in data 29 maggio 2003.

Anteriormente alla dichiarazione di fallimento, la S.p.A. Cosmogroup ha depositato ed abbandonato in modo incontrollato all'interno dell'immobile e sul piazzale esterno dello stabilimento industriale locato numerosi fusti contenenti rifiuti e sostanze pericolose ed inquinanti, che non sono stati acquisiti alla procedura fallimentare.

Con molteplici istanze e, da ultimo, con formale diffida ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 21-bis della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, la s.a.s. Buongarzoni & C. di Buongarzoni Franco ha invitato il sindaco di Tolentino a provvedere, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, a disporre con ordinanza e quindi ad eseguire d'ufficio le operazioni di rimozione e smaltimento dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi, nonché a risarcire il danno derivante dalla indebita occupazione dell'immobile.

Con provvedimento prot. n. 17982 di data ignota, ma comunicato il 10 agosto 2004, a firma congiunta del sindaco e del funzionario responsabile del procedimento, l'Amministrazione comunale di Tolentino ha negato l'adozione delle misure richieste.

Il provvedimento è stato impugnato dalla s.a.s. Buongarzoni & C. di Buongarzoni Franco, con atto notificato il 9 novembre 2004, depositato il 22 novembre 2004, che ne ha chiesto l'annullamento, previa emanazione di ordine di reintegrazione in forma specifica, o di altra idonea misura cautelare, deducendo i motivi di violazione e falsa applicazione dell'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e dell'art. 18 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471 e di eccesso di potere sotto i profili del travisamento dei fatti, dell'errore sui presupposti, del difetto d'istruttoria e di motivazione, dell'inopportunità e dell'ingiustizia grave e manifesta; con il ricorso è stata chiesta, inoltre, la condanna del Comune di Tolentino al risarcimento del danno derivante dalla perdurante occupazione indebita con i rifiuti dell'area di proprietà della società ricorrente.

Costituitosi in giudizio, il Comune di Tolentino ha dedotto la infondatezza dei motivi del ricorso, concludendo per la reiezione.

Con ordinanza 2 dicembre 2004, n. 629 il Tribunale ha respinto la richiesta di emanazione di misura cautelare proposta dalla società ricorrente.

DIRITTO. - 1. - Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Non ignora il Collegio che un consolidato orientamento giurisprudenziale (da ultimo, Cons. Stato, Sez. V 25 gennaio 2005 n. 136) in materia di abbandono di rifiuti (fattispecie disciplinata dall'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) prevede la responsabilità del proprietario e/o del titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area soltanto se a costoro sia imputabile la violazione di legge a titolo di dolo o colpa, restando, peraltro, l'onere della relativa prova a carico dell'Amministrazione precedente.

Nel caso in esame, tuttavia, non si discute della eventuale responsabilità del proprietario dell'area, ma viene in rilievo un diverso aspetto della questione, cioè se sia comunque ravvisabile in capo alla pubblica amministrazione, ed in particolare al sindaco del Comune dove si sono verificati l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo, l'obbligo di impartire le misure necessarie alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa anticipazione delle spese occorrenti a carico del bilancio del Comune e salvo recupero a carico dei soggetti obbligati.

2. - Ritiene il Collegio che tale obbligo sussista nel solo caso di concreto pregiudizio all'ambiente, derivante da un inquinamento in atto (ad esempio, contaminazione delle falde acquifere, dell'aria o del suolo); in questo senso depono la formulazione testuale della norma,

che fa riferimento alla «immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee» ed impone che si proceda «allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi». Mentre non sussiste alcun obbligo di provvedere da parte dell'Amministrazione comunale qualora il deposito incontrollato di rifiuti non arrechi pregiudizio all'ambiente, ma pregiudichi unicamente il diritto dominicale e gli interessi economici del proprietario dell'area.

Aggiungasi, per quanto concerne in particolare la fattispecie dello stoccaggio di materiali classificabili come rifiuti da parte di soggetto poi dichiarato fallito, che il Comune, in difetto della ascrivibilità in capo al curatore della condotta di messa in sicurezza di materiali nocivi alla salute pubblica, può, alla luce di quanto stabilito dall'ultima parte del comma 3 dell'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, procedere all'esecuzione d'ufficio «in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate», mediante insinuazione del relativo credito nel passivo fallimentare; in questo senso dispone il comma 5 dell'art. 18 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, secondo cui «nel caso in cui il sito inquinato sia oggetto (...) delle procedure concorsuali di cui al r.d. 16 marzo 1942, n. 267, il Comune domanda l'ammissione al passivo, ai sensi degli artt. 93 e 101 del decreto medesimo, per una somma corrispondente all'onere di bonifica previamente determinato in via amministrativa».

3. - Così ricostruiti la *ratio* e la portata complessiva dell'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ritiene il Collegio che il provvedimento impugnato sia legittimo e che le censure dedotte con il ricorso in esame debbano essere disattese.

Dalla documentazione acquisita al presente giudizio (cfr. in particolare i verbali dei sopralluoghi eseguiti dall'ARPAM in data 27 agosto 2003 e in data 4 giugno 2004) si evince che, allo stato, non vi è alcun inquinamento ambientale in atto, essendo tale eventualità prospettata dagli organi di vigilanza in via ipotetica, e soprattutto non è ravvisabile alcuna situazione di abbandono e deposito incontrollato dei rifiuti, poiché i residui di lavorazione abbandonati *in loco* dalla S.p.A. Cosmogroup giacciono - su suolo impermeabile - in un'area interclusa al pubblico e non priva di custodia.

Difettano, quindi, i presupposti per l'applicazione della norma, nel senso sopra chiarito, sicché correttamente l'Amministrazione comunale di Tolentino ha ritenuto di non essere tenuta ad adottare le misure previste dall'art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997.

4. - Per le argomentazioni che precedono il ricorso deve essere respinto, ed a tanto consegue la reiezione anche della domanda di risarcimento del danno, con esso contestualmente proposta.

(Omissis)

(1) DIVIETO DI ABBANDONO E DEPOSITO INCONTROLLATO DEI RIFIUTI: IL RUOLO E I POTERI DELLA P.A.

La sentenza in esame affronta sotto un diverso profilo la fattispecie di cui all'art. 14, d.lgs. 22/97 in merito al divieto di abbandono e deposito incontrollati dei rifiuti sul suolo e nel suolo. Più specificamente, l'analisi dei giudici amministrativi ha interessato i criteri per configurare, in capo alla pubblica amministrazione, l'obbligo di adottare le misure necessarie alla rimozione e ripristino dello stato dei luoghi, previa anticipazione delle spese occorrenti a carico del bilancio del Comune.

Nel caso di specie, la società Buongarzoni s.a.s., proprietaria di un capannone industriale locato alla società Cosmogroup S.p.A. fino alla dichiarazione di fallimento di quest'ultima, con formali istanze, invitava il sindaco del Comune di Tolentino ad adottare misure volte alla rimozione dei fusti abbandonati dalla società conduttrice e depositati in modo incontrollato sul piazzale esterno dello stabilimento. La Buongarzoni s.a.s., a seguito del provvedimento di diniego emesso dal sindaco, ha proposto ricorso innanzi al T.A.R. Marche per l'annullamento, previa emanazione di idonee misure cautelari, del provvedimento eccedendo violazione di legge, eccesso di potere e manifesta infondatezza.

Il Collegio, nell'affrontare il merito della questione, ha preliminarmente dato atto di un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale, ai fini della individuazione della responsabilità del proprietario o di altro titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area, deve sussistere l'elemento soggettivo del dolo o della colpa e che l'onere dell'accertamento è posto a carico dell'amministrazione procedente senza che possa essere presunto da elementi quali l'assenza della recinzione del sito o la sua mancata delimitazione mediante cartelli.

Il caso posto all'attenzione del T.A.R. Marche pone, però, il Collegio innanzi ad una valutazione sui limiti posti in capo del-

l'amministrazione pubblica e sui presupposti necessari per la legittimità del provvedimento amministrativo.

La formulazione dell'art. 14 vieta l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo nonché, al secondo comma, l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. In via preliminare, dalla lettura dei primi commi dell'art. 14, si evidenzia la consapevolezza del legislatore del maggior pericolo all'ambiente che derivi dall'abbandono dei rifiuti di qualsiasi tipo nelle acque. Inoltre il terzo comma attribuisce al sindaco il potere di adottare i provvedimenti necessari, laddove si rientri nelle fattispecie di cui ai commi 1 e 2, individuando i soggetti tenuti alla rimozione, vale a dire, l'autore dell'abbandono e, in solido, il proprietario o il titolare di altri diritti reali o personali al quale sia ascrivibile la violazione a titolo di dolo o di colpa. Il sindaco dispone, altresì, il termine entro cui provvedere decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati e al recupero delle somme anticipate.

Da una lettura della norma in questione, l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti individuano una situazione in cui il sito presenta sicuramente un pericolo per l'ambiente e la salute pubblica perché carente di un adeguato controllo e in violazione a quanto disposto dalla normativa in merito al deposito temporaneo o allo stoccaggio. Quindi perché possa configurarsi la fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 14 il deposito incontrollato deve essere potenzialmente pericoloso e idoneo alla contaminazione del suolo e sottosuolo. Nel sistema normativo delineato, solo la presenza di rifiuti sul suolo o nel suolo, tale da configurare una discarica a cielo aperto o interrata, legittima l'intervento della pubblica amministrazione a tutela dell'interesse pubblico generale con il potere di ordinare la rimozione o eseguire d'ufficio la stessa, esercitando successivamente un'azione di rivalsa nei confronti del soggetto obbligato per il recupero delle spese sostenute. La formulazione della norma limita pertanto l'intervento della pubblica amministrazione ai soli casi in cui sussiste un pregiudizio all'ambiente, tenuto conto che l'azione amministrativa è diretta al perseguimento dell'interesse pubblico generale non rilevando, come nel caso di specie, i rapporti intercorrenti tra soggetti privati. Il sindaco è dunque esonerato dall'adozione del provvedimento di cui all'art. 14 quando non sia ravvisabile una situazione di contaminazione delle matrici ambientali. Del resto la previsione di un incondizionato intervento pubblico anche in carenza dei necessari presupposti normativi, comporterebbe l'adozione di un atto viziato e determinerebbe una intrusione dell'ente nei rapporti di natura privatistica. È ravvisabile in capo all'amministrazione l'obbligo di adottare le misure necessarie alla rimozione e ripristino dello stato dei luoghi nei casi in cui il danno investa la collettività da intendersi come potenziale contaminazione delle matrici ambientali (suolo, sottosuolo, falde acquifere).

I giudici amministrativi del T.a.r. Marche hanno opportunamente seguito l'orientamento precedentemente delineato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 439 del 3 febbraio 2006 (1). I giudici di Palazzo Spada hanno del resto precisato che nel caso di rifiuti abbandonati presenti non già in una discarica a cielo aperto o interrata ma all'interno di un fabbricato chiuso, il Comune non è tenuto ad ordinare la rimozione e smaltimento né è tenuto ad eseguirla d'ufficio se non laddove si configurino contemporaneamente le ipotesi di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 14, d.lgs. 22/97, tenuto conto che l'obbligo in questione non può trovare soggettiva individuazione se non previo accertamento delle responsabilità e quindi in conseguenza di comportamenti commissivi od omissivi che hanno dato origine al fatto antigiuridico. L'unico rimedio giuridico previsto in tali casi sarebbe costituito dall'applicazione della normativa in materia di locazione, il cui art. 1590 c.c. impone al locatore di restituire la cosa locata nello stato medesimo in cui l'ha ricevuta e per l'accertamento di eventuali danni.

Nel caso esaminato dai giudici del T.A.R. Marche, i verbali dei vari sopralluoghi effettuati dall'ARPAM non denunciavano alcun inquinamento né ravvisavano di fatto un abbandono e

deposito incontrollato dei rifiuti che erano collocati in fusti sul piazzale antistante, giacenti su suolo impermeabile ed in un'area interclusa al pubblico e non priva di custodia.

In assenza di una ascrivibilità della condotta ai soggetti indicati nell'art. 14, l'amministrazione comunale non avrebbe potuto procedere all'esecuzione d'ufficio con successiva insinuazione del relativo credito nel passivo del fallimento. Sul punto, è opportuno rilevare, alla luce delle più recenti pronunce giurisprudenziali [T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia (ord.) 28 aprile 2006; T.A.R. Lazio, Sez. Latina 12 marzo 2005, n. 304; Cons. di Stato 29 luglio 2003, n. 4328], come al curatore fallimentare non sia ascrivibile alcuna responsabilità nell'abbandono dei rifiuti effettuato dall'imprenditore fallito e come i rifiuti prodotti da quest'ultimo non costituiscano beni da acquisire alla procedura fallimentare. In osservanza dei principi normativi e giurisprudenziali il Comune di Tolentino, nell'ipotesi di abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo, avrebbe dovuto obbligatoriamente procedere all'esecuzione d'ufficio con insinuazione nel passivo fallimentare. È infatti palese l'impossibilità per l'ente locale di adottare l'ordinanza di rimozione dei rifiuti dei confronti dell'effettivo responsabile dell'abbandono per intervenuta dichiarazione di fallimento della società. Né potrebbe essere considerato legittimo il provvedimento emesso nei confronti del curatore fallimentare risultando quest'ultimo estraneo all'azione posta in essere precedentemente la dichiarazione di fallimento dall'imprenditore e ravvisando, altresì, la carenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa. Per di più l'onere della prova e, quindi, dell'accertamento della responsabilità è posto a carico dell'amministrazione procedente. Recentemente il legislatore con la nuova formulazione dell'abbandono dei rifiuti (art. 192, d.lgs. 152/06) [(...) «in base agli accertamenti effettuati in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo»] ha voluto recepire le osservazioni della giurisprudenza in merito alla necessità di una preventiva e approfondita attività istruttoria finalizzata all'acquisizione in contraddittorio degli elementi necessari a legittimare il provvedimento conclusivo.

Pertanto, l'attività di rimozione e ripristino dello stato dei luoghi non può essere compiuta, nel caso di specie, direttamente dal Comune che ha correttamente adottato un provvedimento di diniego alla diffida inoltrata dalla società proprietaria del sito. La collocazione dei rifiuti e l'assenza di una forma di contaminazione delle matrici ambientali escludono i presupposti normativi per un'azione dell'ente in danno dei soggetti responsabili.

La società proprietaria del capannone industriale, non potendo ottenere tutela dal Comune per i motivi evidenziati, dovrà sostenere i costi per la rimozione del materiale depositato sul piazzale antistante insinuandosi successivamente nel passivo della società fallita.

Le conclusioni cui è pervenuto il T.A.R. Marche non solo sono condivisibili sul piano strettamente normativo, ma permettono anche una riflessione sul ruolo dell'ente locale in casi analoghi. Se, da un lato, appare opportuno e giuridicamente «corretto» l'assenza di qualsivoglia imputazione a titolo di responsabilità oggettiva e la conseguente necessità di una adeguata istruttoria in contraddittorio ai fini dell'accertamento dell'elemento soggettivo del dolo o colpa, dall'altro lato, l'intervento dell'ente locale non può costituire un ammortizzatore dei costi d'impresa né rappresentare la soluzione per questioni giuridiche che appartengono alla sfera *iure privatorum*. Sta di fatto che l'istruttoria, finalizzata all'accertamento dei responsabili dell'abbandono e dell'elemento soggettivo dell'imputazione, costituisce un momento successivo che investe l'amministrazione solo laddove si verifichino i presupposti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 14, d.lgs. 22/97, oggi trasfuso nell'art. 192, d.lgs. 152/06. Quindi, dove non si configurino le fattispecie di cui ai commi 1 e 2, il Comune non è legittimato ad agire e una eventuale ordinanza di rimozione sarebbe viziata e carente dei necessari presupposti di legge.

Paolo Felice

(1) Cons. Stato 3 febbraio 2006, n. 439, rinvenibile sul sito *web*:

www.giustizia-amministrativa.it

Giurisprudenza comunitaria in materia agraria, alimentare ed ambientale

di MARCO BORRACCETTI

I. - AGRICOLTURA

1. Prelievo supplementare del latte

Uno Stato membro, nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario, può adottare - se necessario - una regolamentazione che imponga, ai produttori di latte stabiliti sul suo territorio, obblighi contabili che vadano al di là di quelli stabiliti dall'art. 7, n. 1, lett. f), del reg. 536/93.

Una norma nazionale, per rimediare alla difficoltà dei conteggi riguardanti la vendita diretta effettuata dai produttori, può prevedere che questi debbano annotare su di un registro i quantitativi di burro prodotti ed il loro uso, anche se destinati alla distruzione o all'alimentazione di animali.

Sentenza della Corte del 14 settembre 2006, in causa C-496/04, *Slob*, ai sensi dell'art. 234 CE - Jann, pres.; Colneric, rel.; Sharpston, avv. gen.

La sentenza riguarda le modalità di applicazione dell'obbligo di prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari e trae origine da una controversia tra un produttore olandese ed il competente Ente nazionale di controllo, in merito al prelievo supplementare relativo al quantitativo prodotto dall'interessato.

La norma comunitaria, oggetto d'interpretazione da parte della Corte, è il reg. 536/93, che disciplina, per l'appunto, le modalità di esecuzione degli obblighi relativi al prelievo supplementare, unitamente al reg. 3950/92, che ha prorogato - per sette periodi consecutivi di dodici mesi - il regime del prelievo supplementare sul latte istituito col reg. 856/84, modificativo del reg. 804/68, relativo all'organizzazione comune del mercato nel settore del latte e dei suoi derivati.

In breve, in forza della disciplina comunitaria richiamata, il superamento dei quantitativi globali di produzione garantiti per Stato membro comporta il pagamento del prelievo da parte dei produttori che hanno a ciò contribuito; questo si applica a tutti i quantitativi di latte commercializzati nel periodo di dodici mesi di riferimento ed è ripartito tra i produttori responsabili di tale superamento. Compito degli Stati membri è quello di adottare le misure di controllo necessarie a garantire la corretta produzione di latte e la riscossione del prelievo sui quantitativi commercializzati in eccesso alla quota assegnata; tale onere comporta che gli Stati membri verifichino l'esattezza contabile dei quantitativi commercializzati di latte, compiendo accertamenti sia al momento del trasporto del latte durante le operazioni di raccolta, che presso gli stessi produttori.

La norma olandese prevede in capo ai produttori l'obbligo della tenuta della contabilità dell'impresa, sì che sia possibile accertare produzione, scorte, quantitativi di latte trattati o trasformati ed, eventualmente, venduti, così come i

dati economici a ciò correlati, oltre che l'obbligo di conservazione dei registri per tre anni.

Il caso nasce dopo che, in seguito ad un controllo, era stata contestata al sig. Slob una differenza quantitativa tra il potenziale di produzione di latte e quanto effettivamente venduto. A suo dire, la differenza era corrispondente ad un quantitativo in esubero trasformato in burro e immediatamente distrutto; egli non aveva, però, una contabilità che lo dimostrasse, visto che questa era stata tenuta unicamente per il formaggio ottenuto alla fine del processo di trasformazione del latte e destinato alla vendita. Egli era stato, quindi, condannato al pagamento di una somma a titolo di prelievo supplementare.

Considerandolo decisivo al fine della soluzione del ricorso presentato dall'interessato, il giudice olandese competente ha interpellato la Corte al fine di sapere se il reg. 536/93 è da interpretarsi nel senso che conferisce ad uno Stato membro il potere di adottare una regolamentazione che imponga ai produttori stabiliti nel proprio territorio degli obblighi contabili che vadano oltre quanto stabilito dallo stesso regolamento. In tal caso, si chiedono i giudici olandesi, dovrebbe essere valutata anche la compatibilità con tale disciplina della disposizione che preveda l'obbligo di giustificazione, in capo al produttore, anche del prodotto destinato ad alimento per animali o distrutto, oltre che di quello immesso in commercio.

Secondo i giudici comunitari, lo scopo del reg. 536/93 è quello di stabilire le modalità d'applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte al fine di evitare frodi e di garantire l'efficacia del prelievo stesso. Per questo, gli Stati devono dotarsi di adeguati strumenti di controllo, anche per garantire la corrispondenza tra prodotto consegnato e vendita diretta dei prodotti; tra di essi possono anche rientrare quelle misure che, se ritenute necessarie, siano diverse e non previste dal regolamento in questione, nel pieno rispetto del principio di proporzionalità, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

Tra queste misure, a detta della Corte, può rientrare anche quella che prevede la tenuta della contabilità per quei prodotti destinati all'alimentazione degli animali o alla distruzione, qualora questo sia necessario in funzione della struttura del settore del latte e sia idoneo ad assicurare un controllo efficace destinato ad evitare che quantitativi prodotti, ma venduti al di fuori del regime del prelievo supplementare, entrino nel circuito economico alterando così la concorrenza e, conseguentemente, il funzionamento del mercato.

2. Restituzioni alle esportazioni

La disciplina comunitaria che concerne la concessione delle restituzioni all'esportazione ed i criteri per stabilirne l'importo, non è contraria a che - per motivi di forza mag-

giore – la prova relativa ai quantitativi di prodotti effettivamente impiegati per la fabbricazione di una merce esportata, sia fornita con mezzi diversi dalla prova documentale posta normalmente a sostegno della dichiarazione d'esportazione. Il diverso mezzo probatorio, però, non dovrà pregiudicare né la portata né l'efficacia della norma comunitaria interessata.

Sentenza della Corte del 9 novembre 2006, in causa C-120/05, *Schulze*, ai sensi dell'art. 234 CE - Rosas, pres.; Lõmus, rel.; Léger, avv. gen.

La sentenza ha per oggetto l'interpretazione dell'art. 7 del reg. 1222/94, come modificato dal reg. 229/96, che stabilisce, per alcuni prodotti agricoli esportati sotto forma di merci non comprese nell'allegato II del Trattato, le modalità comuni di applicazione relative alla concessione delle restituzioni all'esportazione ed i criteri per stabilirne l'importo.

La causa sorge in seguito alla controversia tra la società Schulze e l'Ufficio doganale di Amburgo relativamente ad una domanda di rimborso di una restituzione all'esportazione di prodotti agricoli.

Il quadro normativo comunitario interessato dal caso in esame è formato dal reg. 3665/87, nella versione modificata dal reg. 2945/94, che fissa modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, e dalla citata versione del reg. 1222/94.

In particolare, l'art. 11 del reg. 3665/87 prevede le modalità di recupero delle restituzioni all'esportazione indebitamente versate, le sanzioni da infliggere al riguardo, nonché la possibilità di rinunciare a talune sanzioni qualora si siano verificati casi di forza maggiore; in caso di un pagamento indebito di una restituzione, il beneficiario è tenuto a rimborsare l'importo percepito, maggiorato di un interesse.

Inoltre, l'art. 7 del reg. 1222/94 prevede un sistema di controllo delle restituzioni all'esportazione basato sul principio della dichiarazione da parte dell'esportatore: sarà l'interessato a dovere giustificare quanto dichiarato fornendo alle autorità competenti tutti i documenti e le informazioni che queste ritengono necessari. Soprattutto, se l'interessato non effettua la dichiarazione richiesta, ovvero non fornisce informazioni sufficienti, non potrà beneficiare della restituzione.

Infine, nell'adempimento dei loro doveri di controllo, le autorità nazionali competenti utilizzano ogni strumento che ritengono appropriato alla verifica dell'esattezza della dichiarazione loro presentata.

Secondo una ricostruzione cronologica dei fatti, nel 1996 la Schulze esportava panpepato verso Paesi terzi e chiedeva una restituzione all'esportazione per i prodotti di base contenuti in tale merce; nel presentare le domande, la Schulze faceva riferimento a quanto già trasmesso all'ufficio doganale di Amburgo e da questo avallato; nel 1997 un incendio aveva distrutto stabilimenti ed uffici della società che si vedeva così costretta ad interrompere la produzione; in seguito ad una verifica, compiuta nel 1999, l'Ufficio in questione richiedeva il rimborso della restituzione all'esportazione adducendo il fatto che la società non aveva fornito informazioni e documenti necessari al controllo delle formule di fabbricazione.

La Schulze proponeva reclamo contro tale decisione, asserendo che tutta la documentazione richiesta era stata distrutta dall'incendio, ma il ricorso venne respinto poiché essa non aveva adempiuto all'onere probatorio che le incombeva, cui - a dire dei giudici tedeschi - non poteva ritenersi esonerata per una causa di forza maggiore, quale poteva essere l'incendio verificatosi.

Adita in via di ulteriore ricorso dall'interessata, la Sezione tributaria del Tribunale di Amburgo ha posto due questioni pregiudiziali con le quali si chiede se l'art. 7 del reg.

1222/94 sia da interpretare nel senso che, qualora un esportatore non sia in grado, anche per motivi di forza maggiore, di fornire la prova documentale relativa ai quantitativi di prodotti effettivamente impiegati per la fabbricazione di una merce esportata, esso consente alle autorità nazionali di ammettere un altro mezzo probatorio.

I giudici evidenziano come, la disciplina comunitaria pertinente al caso di specie in precedenza richiamata, abbia lo scopo di permettere alle autorità competenti di verificare la fondatezza della domanda di restituzione all'esportazione e di determinarne l'importo. In assenza di dichiarazioni, di documenti o di informazioni sufficienti a giustificare la propria dichiarazione, l'esportatore non potrà pretendere una restituzione all'esportazione e, nel caso l'avesse già percepita, dovrà restituirla. Viene però osservato che il reg. 1222/94 non prevede particolari requisiti quanto alla forma degli elementi probatori forniti a sostegno della dichiarazione di esportazione, risultando la stessa lettera del regolamento estremamente ampia e flessibile vista la possibilità di utilizzare ogni tipo di informazione, ogni appropriato mezzo di controllo e ogni provvedimento necessario che sia idoneo a fornire supporto alla verifica dell'esattezza della dichiarazione.

Sarà pertanto compito delle autorità valutare se le informazioni fornite dall'interessato siano o meno sufficienti; al contempo, qualora manchi una prova documentale, prenderanno in considerazione altri mezzi di prova che siano sufficienti ai fini del controllo: tra di essi, a titolo esemplificativo, potranno esserci anche le dichiarazioni circa i quantitativi di merci utilizzati per prodotti finiti già determinati e avallate, in un tempo precedente, dalle stesse autorità competenti. Valutando un diverso mezzo probatorio, come possono essere documenti già scambiati da loro stesse con l'esportatore, le autorità competenti saranno in grado di giungere allo stesso obiettivo cui è finalizzata la norma comunitaria, a condizione che questo non pregiudichi né la portata né l'efficacia della disciplina delle restituzioni alle esportazioni in particolare e del diritto comunitario in generale.

II. - AMBIENTE

1. Protezione degli uccelli

L'Italia ha l'obbligo di sospendere l'applicazione della legge regionale ligure 36/2006 fino alla conclusione del contenzioso - avviato dalla Commissione innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee - che concerne il mancato rispetto della dir. 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici.

Ordinanza della Corte del 19 dicembre 2006, in causa C-503/06 R, *Commissione/Italia*, ai sensi degli artt. 242 e 243 CE - Kokott, avv. gen.

Il procedimento d'urgenza, che porta all'adozione dell'ordinanza in esame da parte del Presidente della Corte di giustizia, si inserisce nell'ambito di un ricorso per inadempimento che la Commissione ha depositato il 13 dicembre scorso e che è diretto a dichiarare l'inadempimento italiano in seguito all'adozione, da parte della Regione Liguria, di una normativa che autorizza deroghe al regime di protezione degli uccelli selvatici senza rispettare le condizioni fissate dall'art. 9 della dir. 79/409, concernente, per l'appunto, la loro conservazione.

La direttiva menzionata ha per obiettivo la protezione, la gestione e la regolazione di tutte le specie di uccelli selvatici presenti sul territorio comunitario; a tal fine, agli Stati membri è imposto di istituire un regime generale di tutela che preveda, in particolare, il divieto di uccidere, di cattura-

re, di disturbare o di distruggere i nidi delle specie protette (art. 1), tra le quali rientra lo storno (*sturnus vulgaris*). L'art. 9 prevede alcune ipotesi tassative di deroga, tra le quali rientrano l'interesse della salute e della sicurezza pubblica; quello della sicurezza aerea; la prevenzione di gravi danni a colture, bestiame, boschi, pesca e acque; infine, la protezione di flora e fauna. Nello stabilire queste misure di deroga, gli Stati dovranno individuare le specie interessate, i mezzi utilizzati per la cattura o l'eliminazione, le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere eseguite, l'autorità incaricata di darvi esecuzione ed a porre in essere le operazioni di autorizzazione e controllo.

La legge regionale ligure 36/06 stabilisce, per la stagione venatoria 2006/2007, il prelievo di esemplari di storno al fine di prevenire gravi danni alle colture olivicole in tutto il territorio della Regione.

Secondo la Commissione, tale disposizione coinciderebbe con altra normativa un tempo abrogata perché oggetto di procedura d'infrazione per le stesse motivazioni del procedimento attuale. Inoltre, la Regione non avrebbe verificato l'esistenza di altre soluzioni accettabili; mancherebbe una giustificazione specifica della necessità di autorizzare il prelievo per proteggere l'olivicoltura; infine, la deroga non sarebbe di natura eccezionale e specifica bensì generale.

Nella valutazione del *fumus boni turis*, elemento decisivo al fine di dare seguito alle richieste della Commissione stante l'assenza di una qualche presa di posizione italiana alla luce delle caratteristiche della misura richiesta, i giudici si esprimono nel senso dell'esistenza di un suo fondamento visto che, ad un primo esame della legge regionale ligure, questa autorizza un prelievo venatorio di una specie protetta sulla base di condizioni definite in modo piuttosto ampio, senza che siano indicate le ragioni per le quali sia in tal modo necessario proteggere l'olivicoltura ligure.

Un secondo requisito necessario richiesto consiste nell'urgenza. In specie, la stessa Regione interessata ha dichiarato urgente tale legge, che ha cominciato a produrre i propri effetti dal giorno stesso della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*; inoltre, la sua entrata in vigore apporterebbe inevitabilmente il rischio di causare un danno grave e irreparabile al patrimonio faunistico e ornitologico della zona.

Per questa ragione, preso anche atto che una sua eventuale sospensione fino alla definizione del procedimento non ne comprometterebbe l'obiettivo perseguito, il Presidente della Corte di giustizia ha ordinato all'Italia di sospendere l'applicazione della legge 36/06 fino alla chiusura del procedimento sommario. In forza della giurisprudenza consolidata della Corte e dell'assetto istituzionale comunitario, l'obbligo graverà sullo Stato italiano; sarà compito del Governo provvedere a che la Regione interessata dal provvedimento ne dia immediata attuazione sì da evitare una mancanza del rispetto degli obblighi che derivano dal Trattato e, in particolare, dal suo art. 10, concernente l'obbligo di collaborazione leale tra Istituzioni comunitarie e Stati membri.

2. Inquinamento delle acque

L'Italia è venuta meno agli obblighi che le derivano dalla dir. 91/271/CEE, sulle acque reflue urbane, perché non è stata sottoposta al trattamento richiesto parte delle acque reflue urbane relative al bacino del fiume Olona, a sua volta appartenente al bacino del fiume Po.

Sentenza della Corte del 30 novembre 2006, in causa C-293/05, *Commissione/Italia*, ai sensi dell'art. 226 CE - Barthet, pres. e rel.; Léger, avv. gen.

La procedura d'infrazione, avviata dalla Commissione e conclusa con la pronuncia d'inadempimento della Corte di giustizia, riguardava il rispetto della dir. 91/271 concernente il trattamento delle acque reflue urbane. In particolare, all'Italia veniva imputato di non avere adottato quelle misure che sarebbero servite per assicurare che, alla data del 31 dicembre 1998, le acque reflue dell'agglomerato dei Comuni della Provincia di Varese situati nel bacino del fiume Olona, a sua volta parte del bacino del fiume Po, fossero soggette ad un trattamento più spinto di quello secondario o equivalente previsto dall'art. 4 della direttiva citata, secondo il quale gli Stati membri devono provvedere «affinché le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie siano sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente», intendendo per «trattamento secondario» un processo che in genere comporta il trattamento biologico con sedimentazioni secondarie.

L'attività di indagine della Commissione era stata avviata nel 2001 in seguito ad una segnalazione circa l'inadempimento a tale obbligo da parte delle amministrazioni interessate. Solo un anno dopo vi era stata la risposta del Governo italiano, che informava dell'esistenza di un progetto per la realizzazione di un impianto di depurazione delle acque reflue nell'area interessata; a tutto il 2004, però, siffatta opera non era stata realizzata. A propria discolpa, le autorità italiane avevano invocato anche delle ragioni finanziarie concernenti la notevole spesa che avrebbe dovuto essere affrontata per la realizzazione dell'impianto. I giudici ricordano come, in linea generale, sia indifferente il fatto che le acque reflue urbane si riversino direttamente o indirettamente in un'area sensibile ma che sia rilevante che prima dell'immissione queste siano sottoposte ad un trattamento più spinto; l'obiettivo della direttiva, infatti, che unitamente all'art. 174 CE è quello di proteggere l'ambiente, sarebbe inevitabilmente compromesso se venissero sottoposte a trattamento solamente le acque reflue che si riversano direttamente in siffatto tipo di area.

Circa la questione relativa alle difficoltà finanziarie, i giudici ricordano come uno Stato membro non possa eccipere difficoltà pratiche o amministrative ovvero, per l'appunto, difficoltà finanziarie per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti da una direttiva; sarà loro compito superarle adottando le misure adeguate, ma dette difficoltà non potranno, per l'appunto, essere utilizzate a giustificazione di un inadempimento.

In definitiva, quindi, da un lato, la mancata realizzazione degli impianti destinati al trattamento delle acque, dall'altro, l'assoluta impossibilità di giustificare ciò per ragioni finanziarie, hanno portato alla sentenza della Corte di giustizia che sancisce l'inadempimento italiano.

3. Valutazione d'impatto ambientale

a) Partecipazione del pubblico

Il diritto comunitario non è contrario ad una disposizione nazionale che istituisce una tassa cui subordinare la partecipazione del pubblico alla produzione di osservazioni su progetti pubblici o privati, oggetto di V.I.A. secondo quanto previsto dalla dir. 85/337, a condizione che non impedisca alla direttiva di spiegare pienamente i suoi effetti, conformemente allo scopo perseguito, cosa che avverrebbe se la stessa tassa fosse tale da costituire un ostacolo all'esercizio dei diritti di partecipazione riconosciuti da tale norma ai cittadini.

Sentenza della Corte del 9 novembre 2006, in causa C-216/05, *Commissione/Irlanda*, ai sensi dell'art. 226 CE - Timmermans, pres.; Silva de Lapuerta, rel.; Stix-Hackl.

La sentenza costituisce l'ultimo atto di una procedura d'infrazione avviata nei confronti dell'Irlanda, che ha subordinato la piena ed effettiva partecipazione del pubblico agli studi di valutazione d'impatto ambientale al previo pagamento di una tassa. In tal maniera, secondo la Commissione, si disattenderebbero gli obblighi che derivano dalla dir. 85/337, riguardante la valutazione d'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati; in particolare, in forza degli artt. 6 e 8, gli Stati devono adottare le misure necessarie affinché le autorità interessate al progetto abbiano la possibilità di esprimere il loro parere sulle informazioni fornite dal committente e sulla domanda di autorizzazione; inoltre, essi dovranno fare in modo che le informazioni raccolte siano poste a disposizione del pubblico entro un termine ragionevole, per dare la possibilità a tutti gli interessati di esprimere il proprio parere prima che avvenga il rilascio dell'autorizzazione.

La disciplina irlandese in materia di pianificazione e sviluppo urbanistico dell'anno 2000 ha al suo interno delle disposizioni che subordinano la possibilità di presentare note o osservazioni al versamento di una determinata tassa, sulla cui entità verrà data informazione al pubblico attraverso pubblicità a mezzo di giornali a tiratura nazionale, ed entro un periodo di tempo prestabilito. Tale tassa, secondo quanto stabilito dalla legge, è utilizzata espressamente per coprire le spese cui l'amministrazione sarebbe soggetta nel caso in cui gli interessati dovessero richiedere la produzione di determinati documenti e, pertanto, non dovrà mai eccederne il costo. Il primo motivo di ricorso della Commissione consiste nel sostenere che l'Irlanda avrebbe potuto istituire l'imposta solo qualora questo fosse stato espressamente previsto dalla direttiva; secondo i giudici, al contrario, siffatta tesi non può essere accolta per il motivo che, innanzitutto, tale affermazione sarebbe inconciliabile con la libertà di scelta che è in capo agli Stati membri e che caratterizza in sé ogni direttiva: gli Stati saranno ad essa vincolati unicamente al garantire la sua piena efficacia, disponendo, invece, di un ampio margine discrezionale circa i mezzi da utilizzare a tal fine.

In secondo luogo, a detta della Commissione, istituendo una tassa di partecipazione a titolo di modalità di consultazione del pubblico, l'Irlanda sarebbe andata oltre il margine di interpretazione dell'art. 6 della direttiva, in forza del quale gli Stati membri si adoperano affinché il pubblico interessato abbia la possibilità di esprimere il proprio parere prima del rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione di un progetto.

Secondo la Corte, in base a tale articolo, ogni Stato ha il potere di definire le modalità di tale consultazione, compiendo altresì una formulazione esemplificativa delle facoltà lasciate agli Stati tale da non limitarne i poteri nell'ambito della determinazione delle modalità di consultazione del pubblico, riconoscendo piuttosto a questi un ampio potere discrezionale nella definizione delle dette modalità. In quest'ottica, agli Stati membri - in linea generale - non è impedito di imporre una tassa di partecipazione del tipo di quella irlandese, a condizione che non costituisca ostacolo all'esercizio dei diritti di partecipazione derivanti dalla direttiva stessa, tra i cui obiettivi vi è, indubitabilmente, quello di consentire al pubblico interessato di esprimere il proprio parere nell'ambito delle procedure di autorizzazione dei progetti idonei ad avere un impatto ambientale rilevante. La fissazione di un siffatto tipo di tassa non potrebbe pertanto essere permesso, qualora impedisse alla direttiva di spiegare pienamente i suoi effetti, conformemente allo scopo perseguito, cosa che avrebbe luogo qualora, a causa del proprio importo, la stessa tassa fosse tale da costituire un ostacolo all'esercizio dei diritti di partecipazione. Il fatto però di stabilire - come suo limite massimo - un valore pari al costo delle copie richieste dall'interessato, consente alla Corte di

affermare che la tassa non è di importo tale da costituire un ostacolo a questo preciso esercizio.

Per le suddette ragioni, il ricorso della Commissione è stato respinto, considerando che il diritto comunitario non è contrario ad una disposizione quale quella irlandese, che istituisce una tassa cui subordinare la partecipazione del pubblico alla produzione di osservazioni su progetti pubblici o privati, oggetto di V.I.A. secondo quanto previsto dalla dir. 85/337.

b) Impianti di gestione dei rifiuti

Escludendo dalla V.I.A. i progetti di impianti che effettuano operazioni di recupero di rifiuti in base alla procedura semplificata, la norma italiana non ha rispettato le disposizioni comunitarie sulla valutazione di impatto ambientale; lo Stato italiano risulta, pertanto, inadempiente visto che i criteri non soddisfano le esigenze in base alle quali determinati progetti idonei ad avere rilevanti ripercussioni sull'ambiente a motivo delle loro dimensioni o della loro ubicazione devono essere sottoposti alla V.I.A., pregiudicando così il raggiungimento degli obiettivi della dir. 85/337.

Sentenza della Corte del 23 novembre 2006, in causa C-486/04, *Commissione/Italia*, ai sensi dell'art. 226 CE - Timmermans, pres.; Makarczyk, rel.; Ruiz-Jarabo Colomer, avv. gen.

La sentenza chiude una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione contro l'Italia, riguardante l'effettiva applicazione delle procedure previste dalla dir. 85/337 a due progetti di impianti industriali, siti nel Comune di Massafra (TA), destinati rispettivamente alla produzione di energia elettrica mediante incenerimento di CDR e di biomasse, ed alla preselezione dei rifiuti solidi urbani e alla produzione di CDR.

L'Italia li aveva esclusi dalla procedura di valutazione di impatto ambientale in quanto rientranti, a detta delle competenti autorità, tra gli impianti destinati alla gestione di rifiuti non pericolosi.

Secondo la Commissione, l'impianto di incenerimento, dotato di una capacità superiore a 100 tonnellate di rifiuti al giorno, avrebbe dovuto costituire comunque oggetto di una procedura di valutazione di impatto ambientale. Più in generale, ad essere sotto accusa è la norma italiana che produce l'effetto di sottrarre dalla valutazione d'impatto ambientale alcuni impianti rientranti tra quelli per i quali la direttiva richiede tale valutazione; gli impianti dovrebbero essere, perlomeno, assoggettati alla procedura di verifica di cui all'art. 4 della direttiva, indipendentemente dal fatto che essi riguardino smaltimento o recupero dei rifiuti.

Il punto di vista italiano è diametralmente opposto, nel senso che viene sostenuto che la dir. 85/337 sia da applicare solamente agli impianti che effettuano lo smaltimento di rifiuti, escludendo pertanto dal suo ambito di applicazione quelli che procedono al loro recupero; sempre a detta delle autorità italiane, in materia di recupero di rifiuti, quando le emissioni non superano i limiti consentiti dalla normativa comunitaria, non risulterebbe necessario porre in atto la procedura di valutazione, per il fatto che lo stesso recupero dei rifiuti ha lo scopo di tutelare l'ambiente.

In via preliminare, i giudici ricordano come, in capo agli Stati membri, vi sia un obbligo d'attuazione della dir. 85/337 conforme ai precetti da essa stabiliti, in considerazione del suo obiettivo essenziale che consiste nel garantire che, prima della concessione di un'autorizzazione, i progetti idonei ad avere un impatto ambientale rilevante, segnatamente per natura e dimensioni, devono formare oggetto di una valutazione del loro impatto.

Nel merito, essi affermano - in primo luogo - che l'impianto di incenerimento di CDR e biomasse è considerato impianto di recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 100 tonnellate al giorno, assoggettato alle procedure semplificate previste dal decreto Ronchi. I giudici sottolineano come la disciplina comunitaria abbia come obiettivo il fatto che i rifiuti possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all'uso di altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati, contribuendo così a preservare le risorse naturali; questa caratteristica prescinde dalle conseguenze sull'ambiente che le operazioni di recupero possono di per sé produrre, visto che tanto il recupero che lo smaltimento sono operazioni che portano ad avere un impatto rilevante sull'ambiente.

Ne consegue che quello sito in Massafra rientra in quella categoria di impianti che effettuano lo smaltimento di rifiuti non pericolosi mediante incenerimento o trattamento chimico e, per questo, rientrando nell'allegato I della dir. 85/337, avrebbe dovuto essere sottoposto, prima di essere autorizzato, alla procedura di valutazione del suo impatto ambientale.

In secondo luogo, la direttiva in questione stabilisce delle caratteristiche in forza delle quali gli impianti dovrebbero essere sottoposti a V.I.A.: le caratteristiche dei progetti, quali dimensioni, utilizzazione di risorse naturali, produzione di rifiuti, inquinamento, nocività e rischio di incidenti; la localizzazione dei progetti, considerando la sensibilità delle aree geografiche che possono risentire dell'impianto del progetto tenendo conto dell'utilizzazione attuale del territorio e della capacità di carico dell'ambiente naturale; infine, le caratteristiche dell'impatto potenziale, in rapporto ad area geografica e porzione di popolazione interessata.

Secondo il decreto Ronchi, la dispensa dall'obbligo di ottenere l'autorizzazione a procedere al recupero dei rifiuti può applicarsi solo al verificarsi delle condizioni stabilite dalla dir. 75/442: in primo luogo, le autorità competenti dovranno avere adottato per ciascuna attività norme generali che fissano tipi e quantità di rifiuti nonché le condizioni alle quali questa possa essere dispensata dall'autorizzazione. In secondo luogo, tipi e quantità di rifiuti e metodi di recupero devono essere tali da non mettere in pericolo la salute dell'uomo e non comportare l'utilizzo di procedimenti e tecniche che potrebbero arrecare pregiudizio all'ambiente, tali da non creare rischi per acqua, aria, suolo, o danneggiare fauna e flora.

I giudici concludono, quindi, che, escludendo dalla V.I.A. i progetti di impianti che effettuano operazioni di recupero di rifiuti in base alla procedura semplificata, la norma italiana non ha rispettato esattamente le richiamate condizioni; essi dichiarano, pertanto, l'inadempimento italiano visto che i criteri non soddisfano le esigenze che determinati progetti idonei ad avere rilevanti ripercussioni sull'ambiente a motivo delle loro dimensioni o della loro ubicazione siano sottoposti alla V.I.A., pregiudicando così il raggiungimento degli obiettivi della dir. 85/337.

In capo alle autorità italiane sussisterà l'obbligo di porre rimedio a questa situazione normativa, modificando le disposizioni interessate di modo da ricomprendere tra i progetti necessari di V.I.A. anche quelli relativi ad impianti quali quelli realizzati in Massafra ed inizialmente da essa esclusi.

Quanto al caso concreto, apparendo irrealistica l'ipotesi di un ripristino all'origine dei luoghi, la sentenza apre piuttosto la strada all'eventuale risarcimento del danno per violazione del diritto comunitario, secondo la consolidata giurisprudenza Francovich, a quei cittadini che possano risultare direttamente danneggiati dal fatto che i progetti in questione non siano stati preventivamente sottoposti a V.I.A.

4. Protezione degli *habitat* naturali

Il regime di protezione applicabile ai siti che figurano in un elenco nazionale trasmesso alla Commissione ai sensi della dir. 92/43/CE sulla conservazione degli habitat naturali, richiede che gli Stati membri non autorizzino interventi tali da compromettere seriamente le loro caratteristiche ecologiche.

Sentenza della Corte del 14 settembre 2006, in causa C-244/05, *Bund Naturschutz in Bayern eV*, ai sensi dell'art. 234 CE - Timmermans, pres.; Silva de Lapuerta, rel.; Geelhoed, avv. gen.

La procedura pregiudiziale in commento consente alla Corte di pronunciarsi sul regime di protezione applicabile ai siti designati dagli Stati membri come siti di importanza comunitaria, ma la cui iscrizione nel relativo elenco si trova in attesa di una decisione della Commissione. In particolare, il giudice *a quo* solleva la questione della natura giuridica del regime di protezione e delle sue caratteristiche materiali.

Innanzitutto, i giudici ricordano il meccanismo che porta all'individuazione di un sito come di importanza comunitaria, nel quale la decisione delle autorità nazionali costituisce la prima fase di un processo mirante alla costituzione della rete «Natura 2000». In tale contesto, le valutazioni scientifiche e le decisioni di identificazione di *habitat* naturali e di specie devono essere adottate considerando i criteri di selezione stabiliti nell'allegato III della dir. 92/43/CEE, spettando, poi, alla Commissione, sulla base di siffatti criteri, stabilire un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria che venga costantemente aggiornato.

Il regime di protezione delle zone speciali di conservazione si applica ad un sito dal momento in cui questo è iscritto nell'elenco di quelli considerati di importanza comunitaria compilato dalla Commissione; conseguentemente, le misure di salvaguardia si impongono solamente in relazione a questi siti (sentenza della Corte del 13 gennaio 2005, in causa C-117/03, *Società italiana dragaggi*, in *Racc.* p. I-167).

Tuttavia, la cosa non può significare che gli Stati non siano tenuti a tutelare gli stessi luoghi sin dal momento in cui sono proposti alla Commissione per il loro inserimento in tale elenco, dovendo anzi adottare quelle misure «idonee» a salvaguardare l'interesse ecologico perseguito. In caso contrario, infatti, il processo decisionale diretto alla predisposizione dell'elenco previsto dalla direttiva rischierebbe di essere falsato, visto che si basa sull'integrità dei siti notificati dagli Stati membri che sulle comparazioni ecologiche tra i vari siti proposti dai diversi Stati. Appare quindi evidente che l'alterazione delle caratteristiche di uno di questi impedirebbe alla Commissione di svolgere correttamente i propri compiti. Alla base di questo ragionamento vi è la necessità di guardare alla potenzialità del sito ad essere di importanza comunitaria e non solamente all'effettività riconosciutagli dall'inclusione nell'elenco: secondo quanto infatti affermato all'allegato III, fase 2, punto 1 della direttiva, tutti i siti individuati dagli Stati membri sono considerati di importanza comunitaria, proprio perché proposti ad entrare a fare parte dell'elenco che è stato predisposto dalla Commissione e che da questa stessa viene costantemente aggiornato. In forza dell'obbligo che incombe agli Stati membri di adottare misure di protezione appropriate, risulta quindi evidente che non potranno essere autorizzati nella maniera più assoluta interventi che rischiano di compromettere le caratteristiche ecologiche del sito individuato con interventi quali la riduzione di superficie, la sua distruzione o persino l'annientamento delle sue caratteristiche rappresentative.

III. - ALIMENTAZIONE

1. Commercializzazione dell'olio di oliva

L'olio di oliva può essere presentato al consumatore finale solo se imballato secondo le disposizioni dei regg. 1019/02 e 1176/03, risultando così vietato un metodo di commercializzazione che non soddisfi le condizioni in essi stabilite.

Sentenza della Corte del 7 settembre 2006, in causa C-489/04, *Jehle*, ai sensi dell'art. 234 CE - Timmermans, pres.; Silva de Lapuerta, rel.; Geelhoed, avv. gen.

La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Verwaltungsgericht di Sigmarinen* verte sull'interpretazione del reg. 1019/2002, relativo alle norme di commercializzazione dell'olio di oliva, nella sua versione successiva alle modifiche apportate a mezzo del reg. 1176/2003. In breve, la questione concerne il diritto del sig. Jehle di porre in commercio l'olio di oliva secondo il metodo «*bag in the box*», in forza del quale tale prodotto è versato dall'imbottigliatore in un sacchetto di plastica a due strati («*bag*») della capacità di cinque litri, recante un'indicazione di origine ed un sigillo di controllo. Il sacchetto, munito di tappo speciale ad apertura unica la cui membrana dev'essere perforata prima che possa essere versato l'olio, viene inserito in un vaso di terracotta («*box*») dal quale sporge solo un tubo per versare il prodotto. Dall'insieme, appunto «*bag in the box*», il cliente ottiene il quantitativo d'olio desiderato, che viene versato in un recipiente da lui stesso portato ovvero acquistato *in loco*. Le indicazioni sull'origine, la qualità ed il prezzo dell'olio possono essere lette dal cliente grazie all'etichetta apposta sul vaso di terracotta dal commerciante.

La disciplina comunitaria interessata dalla causa è, invero, articolata: innanzitutto, si deve considerare il reg. 136/66 - nella versione consolidata in seguito alle modifiche da ultimo apportate dal reg. 1513/2001 - relativo all'attuazione di un'organizzazione comune di mercato nel settore dei grassi ed il cui art. 2 ne prevede l'applicabilità anche all'olio di oliva. In secondo luogo, si deve considerare che il già citato reg. 1019/2002 specifica che gli oli devono essere presentati al consumatore finale già in imballaggi della capacità massima di cinque litri; con un sistema di chiusura che perda la sua integrità dopo la prima utilizzazione e recanti un'etichettatura idonea ad informare il consumatore, secondo il dettato della dir. 2000/13 come modificata dalla dir. 2003/89, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, ed avente lo scopo di stabilire le norme comunitarie di carattere generale ed orizzontale applicabili a tutti i prodotti alimentari immessi in commercio. In particolare, ai sensi dell'art. 14, gli Stati membri potranno adottare modalità secondo le quali - per i prodotti alimentari non presentati in imballaggi preconfezionati alla vendita al consumatore finale o confezionati nei luoghi di vendita a richiesta dell'acquirente o preconfezionati ai fini della vendita immediata - dovranno essere fornite ai consumatori finali le indicazioni obbligatorie o, comunque, un'informazione che possa essere considerata completa.

Il contenzioso sorge dopo che la competente autorità tedesca aveva ingiunto al sig. Jahle di cessare lo smercio dell'olio di oliva secondo il metodo in precedenza descritto, in forza del fatto che il reg. 1019/2002 stabiliva la possibilità di smercio dell'olio di oliva solo se preimballato ed in confezioni della capacità massima di cinque litri. Egli si era opposto a tale ingiunzione sostenendo che, in realtà, tale regolamento disciplina solo la vendita del prodotto confezionato e non sfuso e che le disposizioni in esso contenute

riguardano la commercializzazione dell'olio di oliva preimballato.

Il giudice tedesco propone alla Corte tre questioni pregiudiziali: con le prime due, egli chiede se il reg. 109/2002, in particolare l'art. 2, debba essere interpretato nel senso che, tra gli altri, l'olio di oliva possa essere presentato al consumatore finale solo confezionato secondo le prescrizioni di tale disposizione. Con la terza, chiede se lo stesso articolo possa essere interpretato nel senso di non vietare un modo di commercializzazione quale quello definito «*bag in the box*».

In primo luogo, la Corte precisa che non può essere condivisa la posizione del sig. Jahle, secondo la quale la vendita di olio sfuso esulerebbe dal campo di applicazione del reg. 1019/2002. Infatti, la base giuridica di tale disposizione è costituita dal reg. 136/66, che prevede la possibilità di stabilire norme sulla commercializzazione di alcuni prodotti, tra i quali è previsto anche l'olio di oliva, riguardanti la classificazione per qualità, imballaggio e presentazione; tali prodotti non sono definiti e nemmeno distinti secondo considerazioni afferenti il loro imballaggio. Inoltre, il reg. 1019/2002 ha stabilito norme di commercializzazione relative all'imballaggio di tali oli, che dovranno essere venduti in contenitori con apposita etichettatura e con sistema di chiusura che perda l'integrità dopo la prima utilizzazione. Detta disciplina appare caratterizzata dalla volontà di garantire il consumatore finale tanto dal punto di vista informativo (uso di apposita etichettatura), quanto dal punto di vista dell'integrità e qualità del prodotto, sì che sia garantita la vendita del prodotto originalmente confezionato e che si possano evitare alterazioni dello stesso senza che il consumatore finale sia in grado di rendersene conto (uso del sistema di chiusura che perde l'integrità dopo il primo utilizzo).

I giudici precisano, quindi, che - a norma del reg. 1019/2002 - l'olio di oliva deve essere presentato al consumatore finale solo imballato e secondo le prescrizioni in esso indicate e precedentemente citate.

Circa la possibilità di utilizzare il metodo «*bag in the box*» per commercializzare tale tipo di prodotto, i giudici evidenziano come detto sistema presupponga che l'acquisto di olio di oliva avvenga tramite travaso dal contenitore del commerciante ad un recipiente portato o acquistato dal consumatore: siffatto metodo di vendita non permette di soddisfare i requisiti di integrità ed imballaggio richiesti dalle disposizioni comunitarie esaminate e, conseguentemente, non può che risultare vietato.

2. Etichettatura dei prodotti destinati al consumatore finale

Il diritto comunitario non è contrario ad una norma nazionale che prevede la possibilità per un semplice distributore, stabilito in uno Stato membro e che distribuisce una bevanda alcolica prodotta in altro Stato membro, di essere considerato responsabile di violazione della disciplina comunitaria sull'etichettatura per l'inesattezza del titolo alcolometrico volumico indicato dal produttore sull'etichetta di tale prodotto.

Sentenza della Corte del 23 novembre 2006, in causa C-315/05, *Lidl Italia s.r.l.*, ai sensi dell'art. 234 CE - Timmermans, pres. e rel.; Stix-Hackl, avv. gen.

Con la presente sentenza, la Corte di giustizia interpreta la dir. 2000/13/CE relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità.

La questione pregiudiziale è stata posta dal Giudice di pace di Monselice (PD) innanzi al quale la Lidl Italia s.r.l.

aveva impugnato un provvedimento che le infliggeva una sanzione amministrativa pecuniaria a seguito della commercializzazione di una bevanda alcolica avente titolo alcolometrico volumico differente da quanto indicato nell'etichetta del prodotto in questione, con una variazione superiore al limite di tolleranza ammesso tanto dalla legislazione comunitaria quanto da quella nazionale d'attuazione. La Lidl Italia s.r.l., in questo caso, è esclusivamente distributore del prodotto che viene realizzato in un altro Stato membro dell'Unione europea.

La normativa comunitaria interessata è, per l'appunto, la dir. 2000/13/CE, nelle cui motivazioni si afferma - tra l'altro - che qualsiasi regolamentazione relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari deve essere fondata principalmente sulla necessità di informare e tutelare i consumatori e che un'etichettatura adeguata concernente la natura esatta e le caratteristiche del prodotto, consentendo al consumatore di operare la sua scelta con cognizione di causa, costituisce il mezzo che frappone meno ostacoli alla libera circolazione delle merci.

In particolare, l'art. 2 precisa che l'etichettatura non deve trarre in inganno l'acquirente principalmente sulle caratteristiche del prodotto alimentare (quali, ad esempio, natura, identità, qualità, composizione, quantità, conservazione, origine o provenienza, modo di fabbricazione); l'art. 3 contiene un elenco tassativo di indicazioni che debbono obbligatoriamente figurare nell'etichetta dei prodotti alimentari, tra di queste l'obbligo, per le bevande con contenuto alcolico superiore all'1,2 per cento in volume, dell'indicazione del titolo alcolometrico volumico effettivo; infine, l'art. 12 precisa che le modalità di indicazione di tale titolo sono definite facendo rinvio alle disposizioni comunitarie specifiche ad esso applicabile, nel caso di specie alla dir. 87/250/CEE relativa, per l'appunto, all'indicazione del titolo alcolometrico volumico nell'etichettatura di bevande alcoliche destinate al consumatore finale, che, in particolare, precisa che - tra indicazione ed effettivo contenuto - è ammessa una tolleranza massima dello 0,3 per cento vol.

Quanto alla normativa italiana rilevante, si tratta del d.lgs. 109/1992, modificato dal d.lgs. 181/2003, concernente l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari.

In particolare, l'art. 12 recepisce il margine di tolleranza nell'indicazione del titolo alcolometrico, mentre l'art. 18 stabilisce che la violazione di tali disposizioni è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da seicento a tremilacinquecento euro.

Il giudice di rinvio ha sottolineato come la Lidl Italia s.r.l. abbia sostenuto dinanzi ad esso che le prescrizioni comunitarie in materia di etichettatura dei prodotti e degli alimenti destinati ad essere consegnati come tali non si rivolgono all'operatore economico che si limita a commercializzare l'alimento, ma riguardano esclusivamente il fabbricante dell'alimento; questo perché il distributore non potrebbe essere a conoscenza del carattere esatto o erroneo delle informazioni figuranti sull'etichetta apposta dal produttore e non potrebbe in nessun caso intervenire nella fabbricazione del prodotto né sulla redazione dell'etichetta con la quale questo è stato venduto al consumatore finale. Inoltre, nell'ordinamento comunitario, il principio della responsabilità del produttore risulterebbe anche dalla dir. 85/374 - relativa al ravvicinamento delle legislazioni in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi - secondo la quale il produttore è responsabile del danno causato da un difetto del suo prodotto (art. 1).

Il giudice di rinvio chiede, in sostanza, se la disciplina comunitaria menzionata sia d'ostacolo ad una norma del tipo di quella italiana, che prevede cioè la possibilità per un

operatore, stabilito in uno Stato membro, che distribuisce una bevanda alcolica destinata ad essere destinata come tale, e prodotta da un soggetto stabilito in altro Stato membro, di essere considerato responsabile di una violazione di detta normativa derivante dall'inesattezza del titolo alcolometrico volumico indicato dal produttore sull'etichetta di detto prodotto, e di subire conseguentemente una sanzione amministrativa pecuniaria, mentre si limita, nella sua qualità di semplice distributore, a commercializzare tale prodotto così come a lui consegnato dal produttore.

La Corte ricorda, innanzitutto, che la direttiva vieta che l'etichettatura e le modalità con le quali essa è effettuata inducano l'acquirente in errore su una delle caratteristiche dei prodotti alimentari; il divieto è concretizzato con un elenco tassativo di indicazioni che devono obbligatoriamente figurare nell'etichetta di tali prodotti; per i prodotti alcolici è prevista anche una tolleranza sull'esatta indicazione del titolo alcolometrico volumico; inoltre, la direttiva non designa l'operatore che deve adempiere a tale obbligo e non contiene nemmeno norme funzionali all'individuazione dell'operatore da ritenere responsabile in caso di violazione dell'obbligo.

In primo luogo, sottolineano i giudici, dalla direttiva non emerge un obbligo imposto esclusivamente al produttore delle bevande alcoliche o che escluda espressamente che il distributore non possa essere considerato tale. Secondo i giudici, piuttosto, analizzando il sistema e gli scopi perseguiti dalla norma, emergono una serie di indizi tali da concludere per la non contrarietà della direttiva con una norma del tipo di quella italiana.

Innanzitutto viene osservato che alcune disposizioni della dir. 2000/13 si riferiscono agli obblighi in capo ai distributori in materia di etichettatura; in secondo luogo, tra i responsabili del prodotto - che devono essere facilmente identificabili dal consumatore finale - rientrano anche i venditori; inoltre, la dir. 2000/13 è stata concepita con l'intento di informare e tutelare il consumatore finale dei prodotti alimentari, in particolare modo per quanto concerne natura, identità, qualità, composizione, quantità, conservazione, origine, provenienza e modo di fabbricazione dei prodotti.

Bisogna poi considerare che, nel caso di armonizzazione incompleta di un determinato ambito, gli Stati membri restano in linea di principio competenti a prescrivere norme in materia, purché tali da non compromettere il risultato prescritto dalla direttiva. Appare evidente, secondo i giudici, che una norma come quella italiana non è tale da compromettere il risultato prescritto dalla direttiva; anzi, dando un'ampia definizione degli operatori da considerarsi responsabili in caso di violazioni delle disposizioni in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, è idonea a contribuire al conseguimento dell'obiettivo di informazione e di protezione del consumatore finale dei prodotti alimentari perseguito dalla norma comunitaria. Inoltre, siffatta disposizione rientra nelle disposizioni nazionali che gli Stati membri devono adottare, in ottemperanza all'obbligo di leale collaborazione che ad essi deriva dall'art. 10 CE, al fine di garantire che le violazioni del diritto comunitario siano punite, sotto il profilo sostanziale e procedurale, con una sanzione che abbia carattere effettivo, proporzionale e dissuasivo.

Per tutte queste ragioni, i giudici concludono per la non contrarietà della disciplina comunitaria in materia di etichettatura degli alimenti con una disposizione del tipo di quella italiana che prevede la possibilità di individuare la responsabilità del distributore per l'errata informazione contenuta nell'etichetta di un prodotto realizzato da altro soggetto in un altro Stato membro.

MASSIMARIO

Giurisprudenza costituzionale

(a cura di FRANCESCO MAZZA)

Produzione, commercio e consumo - Protezione delle indicazioni geografiche - Denominazione dei prodotti agro-alimentari - Artt. 9, 10 e 11, d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297 - Violazione artt. 117 e 118 Cost. - Violazione art. 10, l.c. 18 ottobre 2001, n. 3 - Violazione artt. 1 e 2, d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279 - Violazione art. 6, d.p.r. 19 novembre 1987, n. 526 - Infondatezza. (Cost., artt. 117 e 118; d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297, artt. 9, 10 e 11; l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.p.r. 19 novembre 1987, n. 526, art. 6; d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279, artt. 1 e 2)

Corte costituzionale - 17-3-2006, n. 106 - Marini, pres.; Vaccarella, est. - Provincia autonoma di Trento c. Pres. Cons. ministri.

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti degli artt. 9, 10 e 11 del d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297, recante «Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento CEE n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari», in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione e all'art. 10 della l.c. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione); agli artt. 1 e 2 del d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di minime unità culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste); all'art. 6 del d.p.r. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616) (1).

(1) In dottrina, sulle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari, cfr.: CARMIGNANI, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'accordo TRIPS: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, in questa Riv., 2002, 84 e ss.; GALLONI, *Teoria generale del diritto agro-alimentare*, ivi, 2003, 5 e ss.; MASINI, *Sulla funzione delle specialità tradizionali garantite: una nomenclatura tra tradizione e delocalizzazione*, ivi, 2006, 490.

*

Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio - Modifica - Decreto Regione Sardegna 18 febbraio 2004, n. 3/v - L. 11 febbraio 1992, n. 157 - Violazione art. 117 Cost. - Conflitto di attribuzione - Inammissibilità. [Cost., art. 117, comma 2, lett. s); d.r. Sardegna 18 febbraio 2004, n. 3/V; l. 11 febbraio 1992, n. 157]

Corte costituzionale - 18-7-2006, n. 312 - Bile, pres.; Saulle, est. - Pres. Cons. ministri c. Regione Sardegna.

È inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dallo stato nei confronti della Regione Sardegna in ordine al decreto emesso il 18 febbraio 2004, dall'Assessore alla difesa dell'ambiente, con il quale si modificava il calendario venatorio, non rispettando i limiti fissati dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157 e dalla normativa comunitaria, per di più in assenza del preventivo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica di cui all'art. 18 di tale legge, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost., in quanto non sono indicate le ragioni per le quali le norme del titolo V della parte seconda della Costituzione si dovrebbero applicare al caso di specie (1).

(1) Sulla natura dei conflitti di attribuzione cfr. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, 646 e ss. Sui conflitti di attribuzione e la funzione della Corte costituzionale, si veda altresì ITALIA - LANDI - POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 886 e ss.; Sulla normativa in tema di caccia cfr. DI DIO, *La tutela della fauna selvatica, dell'ambiente e dell'ecosistema nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in questa Riv., 2004, 86; MAZZA P., *La tutela della fauna selvatica ed omeoterma*, in *La tutela penale dell'ambiente*, a cura di AMELIO - FORTUNA, Torino, 2000, 161, e ss.; BONSANTO, *La legge sulla caccia. Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma o per il prelievo venatorio. Legge n. 157 dell'11 febbraio 1992. Prime osservazioni e orientamenti interpretativi*, Firenze, 1992, 30 e ss.

Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio - Regolamentazione - Legge Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14 - Violazione art. 97 Cost. - Violazione art. 117 Cost. - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza. [Cost., artt. 97, comma 1, 117, comma 2, lett. s); l.r. Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14, artt. 1, comma 5, 4, comma 2, lett. c), 9, comma 5]

Caccia e pesca - Caccia - Legge Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14 - Estensione del periodo venatorio per la caccia di fauna migratoria da appostamento - Mancata previsione del preventivo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica di cui alla legge n. 157 del 1992 - Erroneo presupposto interpretativo - Natura interlocutoria e non vincolante del parere - Non fondatezza della questione. (L.r. Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14, art. 18, comma 6; l. 11 febbraio 1992, n. 157)

Caccia e pesca - Caccia - Legge Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14 - Previsione dell'annotazione dei capi abbattuti sul tesserino venatorio al termine della giornata di caccia anziché dopo ogni abbattimento - Lamentata violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale e della competenza esclusiva statale in materia di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema - Assenza, nella norma statale, di prescrizioni sulle modalità dell'annotazione - Non fondatezza della questione. (L.r. Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14, art. 9, comma 5; l. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 12, comma 12)

Corte costituzionale - 19-10-2006, n. 332 - Bile, pres.; Saulle, est. - L.A.C. c. Regione Emilia-Romagna.

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, dell'art. 4, comma 2, lett. c) e dell'art. 9, comma 5 della l.r. Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14 contenente norme per la definizione del calendario venatorio regionale sollevate in riferimento agli artt. 97, comma 1 e 117, comma 2, lett. s), Cost. L'art. 1, comma 5 della suindicata legge regionale si limita a rinviare, quanto alla definizione della disciplina della caccia all'interno delle aziende faunistico-venatorie, ad un regolamento ed a direttive regionali, risultando così privo di autonomo carattere precettivo ed inidoneo ad incidere sul riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 Cost. (1).

L'art. 18, comma 6 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, prevede una mera interlocuzione tra l'ente territoriale e l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, senza che il parere di quest'ultimo, espresso e contemplato al citato art. 18, comma 6, si possa configurare come vincolante per la Regione ai fini dell'esercizio legittimo della deroga al limite delle giornate di caccia settimanalmente stabilite (2).

Relativamente alla disciplina del tesserino di caccia, l'art. 12, comma 12 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 statuisce che, ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di residenza, ove sono indicate le specifiche norme inerenti al calendario regionale, nonché le forme di cui al comma 5 e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria, senza dettare alcuna prescrizione sulle modalità dell'annotazione del capo abbattuto. L'art. 9, comma 5, della l.r. Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14, nella parte in cui prevede l'annotazione dei capi abbattuti sul tesserino venatorio al termine della giornata di caccia, anziché dopo ogni singolo abbattimento, non si pone, pertanto, in contrasto con le norme statali richiamate limitandosi a disciplinare aspetti strettamente attinenti all'attività venatoria, espressione della potestà normativa residuale della Regione (3).

(1-3) Sulla normativa in tema di caccia cfr. DI DIO, *La tutela della fauna selvatica, dell'ambiente e dell'ecosistema nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in questa Riv., 2004, 86; ID., *Le limitazioni relative ai mezzi e agli strumenti di caccia sotto la lente della Corte di cassazione*, ivi, 2004, 713; MAZZA P., *La tutela della fauna selvatica ed omeoterma*, in *La tutela penale dell'ambiente*, a cura di AMELIO-FORTUNA, Torino, 2000, 161 e ss.; BONSANTO, *La legge sulla caccia. Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio. Legge n. 157 dell'11 febbraio 1992. Prime osservazioni e orientamenti interpretativi*, Firenze, 1992, 30 e ss.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - Legge n. 604 del 1954 - Disciplina di cui all'art. 80 del d.p.r. n. 634 del 1972 - Sopravvenuta abrogazione della normativa di favore - Esclusione - Decadenza dai benefici ex art. 7 della legge n. 604 del 1954 - Recupero delle imposte dovute - Azione dell'amministrazione finanziaria - Termine prescrizione. (D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 80; l. 6 agosto 1954, n. 604, art. 7; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 28)

Cass. Sez. V Civ. - 24-3-2006, n. 6657 - Papa, pres.; Marinucci, est.; Pivetti, P.M. (conf.) - Ercoli (avv. Leppo) c. Ufficio del Registro di Corteolona (Avv. gen. Stato). (Cassa Comm. trib. reg. Lombardia 15 novembre 1999)

In tema di imposta di registro e di agevolazioni fiscali relative alla piccola proprietà contadina, l'art. 80 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 634, nell'abrogare la pregressa normativa nelle sue varie articolazioni, ha precisato che restano ferme le esenzioni e le agevolazioni vigenti alla data del 31 dicembre 1972 a favore delle società di mutuo soccorso, delle cooperative e loro consorzi e per i trasferimenti di terreni destinati alla formazione di imprese agricole diretto-coltivatrici e all'arrotondamento dei fondi da esse posseduti. Ne consegue che è rimasto in vigore l'art. 7 della l. 6 agosto 1954, n. 604, come modificato dall'art. 28 della l. 26 maggio 1965, n. 590, il quale prevede la decadenza dalle agevolazioni fiscali relative alla piccola proprietà contadina allorché, prima che siano trascorsi dieci anni dall'acquisto, l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta trasferiscono volontariamente il fondo o i diritti parziali su di esso acquistati, ovvero cessino di coltivarlo direttamente. Ne consegue, inoltre, che l'azione dell'amministrazione finanziaria volta al recupero delle imposte dovute nella misura ordinaria, per effetto della decadenza prevista, si prescrive con il decorso di venti anni dalla data di registrazione dell'atto, trovando detto termine ventennale la sua ragione giustificatrice nel dettato legislativo e nel limite temporale di dieci anni previsto dal legislatore in relazione al divieto per il contribuente di trasferire l'immobile (1).

(1) Sul punto, cfr. Cass. 18 agosto 2004, n. 16125, in *Foro it.*, 2004, 2997. La massima è corretta perché il d.p.r. n. 634 del 1972, art. 80, nell'abrogare la pregressa normativa sull'imposta di registro nelle sue varie articolazioni, ha precisato che restano ferme le esenzioni e le agevolazioni vigenti alla data del 31 dicembre 1972 a favore delle società di mutuo soccorso, delle cooperative e loro consorzi e per i trasferimenti di terreni destinati alla formazione di imprese agricole diretto-coltivatrici e all'arrotondamento dei fondi da esse posseduti. Ne consegue che è rimasta in vigore la legge n. 604 del 1954, art. 7, come modificata dalla legge n. 590 del 1965, art. 28, la quale prevede la decadenza dalle agevolazioni fiscali relative alla piccola proprietà contadina allorché, prima che siano trascorsi dieci anni dall'acquisto, l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta trasferiscano volontariamente il fondo o i diritti parziali su di esso acquistati, ovvero cessino di coltivarlo direttamente.

*

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Titolare di diritti personali di godimento - Diritto ad autonomia indennità - Limiti - Diritti su quota dell'indennità di esproprio - Sussistenza - Opposizione alla stima - Ammissibilità. (C.c., art. 1638; l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 27; l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17)

Cass. Sez. I Civ. - 11-3-2006, n. 5381 - Panebianco, pres.; Giuliani, est.; Russo, P.M. (parz. diff.) - Civate Impianti S.r.l. in liq. ed altri c. Anas ed altri.

L'affittuario o altro titolare di diritti personali di godimento sull'immobile espropriato, al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 17, legge n. 865 del 1971, che riconosce il diritto all'indennità aggiuntiva a favore dei soggetti che traggono i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del fondo, può pretendere dal proprietario già indennizzato la corresponsione della parte d'indennità a lui spettante, e può anche agire con opposizione alla stima e intervenire nell'analogo giudizio proposto dal proprietario espropriato (e tale intervento presenta i connotati dell'intervento autonomo), pur se il pregiudizio lamentato può trovare ristoro, per il principio di unicità, sull'indennità di esproprio, la cui entità è determinata esclusivamente in relazione al valore del terreno, quale si presenta per le sue caratteristiche naturali, economiche e giuridiche, senza che possa assumere rilevanza il pregiudizio del conduttore di non poter svolgere ulteriormente la precedente attività (1).

(1) Massima corretta atteso che in tema di determinazione dell'indennità di espropriazione, la l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17, comma 2, riconosce lo specifico diritto alla c.d. «indennità aggiuntiva» in favore di quei soggetti che traggono i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del suolo, condizionando la concreta erogazione del beneficio all'utilizzazione agraria del terreno ed attribuendo, in particolare, l'autonoma legittimazione a richiedere direttamente nei confronti dell'espropriante la determinazione di siffatta indennità, introdotta dalla norma, esclusivamente al «fittavolo, mezzadro, colono o partecipante, costretto ad abbandonare il terreno stesso» per effetto dell'espropriazione, in funzione evidentemente compensativa del sacrificio sopportato da tali soggetti a causa della definitiva perdita del fondo su cui esercitavano l'attività di coltivazione e produzione agricola, con relativa esclusione, dal novero degli aventi diritto, non soltanto dell'affittuario esercente attività diverse da quella anzidetta ma anche dell'imprenditore agricolo (di cui, cioè, che eserciti quest'ultima attività con prevalenza del fattore capitale sul fattore lavoro e con impegno prevalente di manodopera subordinata), tanto individuale quanto costituito sotto forma di società commerciale, di capitali o di persone. Sul punto vedi Cass. 20 febbraio 2004, n. 3384, in questa Riv., 2004, 687, con nota di TAMBURINI, *Il possibile superamento del mito dell'unicità dell'indennizzo espropriativo di aree agricole: materiale per un dibattito.*

*

Agricoltura e foreste - Comunità europea - Comunità economica europea - Aiuto comunitario alla produzione di olio di oliva - Spettanza - Dati identificativi del fondo - Erronea indicazione da parte del produttore, causata da errore incolpevole - Decadenza dal diritto all'aiuto - Esclusione.

Cass. Sez. I Civ. - 9-3-2006, n. 5062 - Lo Savio, pres.; Di Amato, est.; Russo, P.M. (conf.) - A.G.E.A. ex A.I.M.A. (Avv. gen. Stato) c. Matarrese. (Cassa Giud. pace Bari 22 ottobre 2001)

In tema di aiuti comunitari alla produzione di olio di oliva, in base alla normativa comunitaria che regola la formazione dello schedario oleicolo italiano tenuto dall'A.I.M.A. (regolamenti CEE nn. 154 del 1975, 2276 del 1979 e 586 del 1988) ed a quella che detta le norme generali relative all'aiuto anzidetto (regolamento CEE n. 2261 del 1984, art. 3), deve escludersi che, nel contesto della complessiva e sostanziale corrispondenza dei dati di base dello schedario oleicolo con quelli dichiarati dal produttore, il solo, incolpevole errore, da parte di quest'ultimo, nell'indicazione del numero identificativo della particella catastale del fondo interessato all'aiuto determini la decadenza del produttore stesso dal diritto ad ottenerlo, ovvero il legittimo rifiuto a corrisponderlo da parte dell'A.I.M.A. (1).

(1) In senso conforme Cass. 2 aprile 2003, n. 5065, in questa Riv., 2003, 563, con nota di MATTEI, *La falsa indicazione catastale, tra errore incolpevole e errore non significativo.*

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Attività di recupero dell'amianto - Applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 - Fondamento. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 6, 30, 51)

Cass. Sez. III Pen. - 29-11-2006, n. 39360 - Vitalone, pres.; Lombardi, est.; Salzano, P.M. (conf.) - Lo Bello, ric. (*Conferma App. Palermo 31 maggio 2005*)

Le imprese di bonifica dall'amianto hanno l'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale o, in mancanza, di munirsi della prescritta autorizzazione, atteso che l'attività di recupero dell'amianto da altri materiali e di successiva messa in sicurezza, rientra nella nozione di raccolta dei rifiuti, configurandosi in difetto il reato di cui all'art. 51, comma primo, d.lgs. n. 22 del 1997 (1).

(1) Sull'obbligo di iscrizione all'Albo cfr. Cass. Sez. III 24 marzo 2006, n. 10328 (c.c.), Italiano, rv. 233.667 e in *Consulente dell'impresa commerciale industriale*, 2006, 1338.

*

Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Impianti di autolavaggio - Obbligo di richiedere l'autorizzazione - Esclusione - Previsione della sola preventiva comunicazione - Inottemperanza - Nuove disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 - Reato - Configurabilità.

Cass. Sez. III Pen. - 18-12-2006, n. 41291 - Papa, pres.; Lombardi, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Damizia, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Frosinone, Sez. dist. Anagni 23 settembre 2004*)

Gli impianti di autolavaggio non sono soggetti all'obbligo di richiedere ed ottenere l'autorizzazione per le emissioni nell'atmosfera, stante la loro inclusione nell'Allegato IV, parte I, alla parte quinta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che prevede gli impianti per i quali non si applica il regime ordinario, ma esclusivamente a quello della preventiva comunicazione, la cui violazione, priva precedentemente di sanzione, configura, dal 29 aprile 2006, il reato di cui all'art. 279, comma terzo, del citato d.lgs. n. 152 del 2006 (1).

(1) Nessun precedente specifico in termini. In dottrina cfr. ATZORI - FRAGALE - GUERRIERI - MARTELLI, *Il testo unico ambiente. Commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Napoli, 2006, 87 e ss.

*

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Abbandono di rifiuti - Ordinanza sindacale di rimozione - Inottemperanza - Reato di cui all'art. 255, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006 - Soggetto proprietario dell'area - Responsabilità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 192, comma 3 e 255, comma 3)

Cass. Sez. III Pen. - 25-1-2007, n. 2853 - Lupo, pres.; Gentile, est.; Di Popolo, P.M. (conf.) - Lefebvre, ric. (*Conferma App. Bologna 7 aprile 2005*)

In tema di smaltimento dei rifiuti, la mancata ottemperanza dell'ordinanza sindacale emanata ai sensi dell'art. 14, comma 3, d.lgs. n. 22 del 1997, ora sostituito dall'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, con la quale si intima al proprietario (o possessore) dell'area ove risulta giacente un deposito incontrollato di rifiuti, la rimozione degli stessi, integra il reato di cui all'art. 50, comma 2 del citato d.lgs. n. 22 del 1997, ora sostituito dall'art. 255, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, senza che possa avere rilevanza il fatto che l'accumulo dei rifiuti non sia ascrivibile al comportamento del destinatario dell'intimazione (1).

(1) In senso concorde cfr. Cass. Sez. III 14 maggio 2004, n. 22791, Armani, in *Ragusan*, 2005, 255.

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Sostanze vietate - Prodotti alimentari in cattivo stato di conservazione - Autista del mezzo utilizzato per il trasporto - Responsabilità - Sussistenza - Fondamento. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5)

Cass. Sez. III Pen. - 26-1-2007, n. 2897 - Postiglione, pres.; Fiale, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Merlo, ric. (*Conferma Trib. Alba, Sez. dist. Bra 6 ottobre 2004*)

In tema di disciplina degli alimenti, anche il soggetto che svolge mere mansioni di autista risponde del reato di cui all'art. 5, l. 30 aprile 1962, n. 283, detenzione di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione, in quanto, atteso che destinatari delle disposizioni di cui alla citata legge n. 283 sono tutti coloro che concorrono alla immissione sul mercato dei prodotti destinati al consumo, sullo stesso grava l'onere di assicurare le condizioni di conservazione degli alimenti durante il trasporto (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. Vedi Cass. Sez. VI 3 febbraio 1979, n. 1199, Gosamo, rv. 141.034.

*

Bellezze naturali - Bosco - Taglio a raso - In difetto di autorizzazione - Reato di cui all'art. 181, d.lgs. n. 42 del 2004 - Configurabilità. (D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181)

Cass. Sez. III Pen. - 25-1-2007, n. 2864 - Grassi, pres.; Sarno, est.; Salzano, P.M. (conf.) - Tozzi ed altra, ric. (*Annulla con rinvio Trib. Tivoli 10 febbraio 2006*)

In materia paesaggistica, il taglio del bosco eseguito con tecnica a raso e non colturale, in difetto di autorizzazione paesistica, configura il reato di cui all'art. 181 del d.lgs. 24 gennaio 2004, n. 42. (In applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto configurato il reato in caso di abbattimento di 104 piante di bosco misto governato ad alto fusto) (1).

(1) In termini Cass. Sez. III 22 aprile 2004, n. 18695 (c.c.), Cont, in questa Riv., 2005, 400, con nota di ABRAMI, *Produzione di legname e taglio a raso*.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Allevamento di bestiame - Nuove disposizioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 - Assimilabilità dei reflui a quelli domestici - Condizioni - Connessione tra attività di allevamento e coltivazione della terra. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 101)

Cass. Sez. III Pen. - 24-1-2007, n. 2292 - Papa, pres.; Squassoni, est.; Izzo, P.M. (parz. diff.) - Caruso, ric. (*Annulla in parte senza rinvio Trib. Salerno, Sez. dist. Eboli 21 maggio 2004*)

In tema di disciplina degli scarichi, anche dopo la entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, l'assimilazione alle acque reflue domestiche dei reflui delle imprese dedite all'allevamento di bestiame è subordinata, tra l'altro, al dato che l'attività di allevamento si svolga in connessione con la coltivazione della terra a disposizione, e che questa sia in grado di smaltire, nell'ambito di un ciclo chiuso, il carico inquinante delle deiezioni (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. Vedi Cass. Sez. III 7 marzo 2001, n. 9422, Pistonesi, rv. 218.715.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LIST)

Edilizia e urbanistica - Piani urbanistici - Programma pluriennale di attuazione - Norma di principio della legislazione urbanistica - Esclusione - Innovazione da parte della Regione - Legittimità. (L. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 13)

Ambiente - Vincolo archeologico - Regime di inedificabilità - Zone comprese nei piani pluriennali di attuazione - Applicazione - Esclusione. (L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1, comma 2)

T.A.R. Lazio, Sez. II - 13-11-2006, n. 12334 - La Medica, pres.; Bottiglieri, est. - Consorzio C.D.C. (avv. G. Lavitola) c. Ministero beni culturali e ambientali e Soprintendenza archeologica di Roma (Avv. gen. Stato).

L'art. 13 della l. 28 gennaio 1977, n. 10, sulla edificabilità dei suoli, nel disciplinare il programma pluriennale di attuazione degli strumenti urbanistici generali quale mezzo di graduazione nel tempo della trasformazione del territorio, non costituisce norma di principio della legislazione urbanistica, per cui correttamente una legge regionale può introdurre disposizioni capaci d'innovare le funzioni tipiche del suddetto programma disponendo l'efficacia delle sue previsioni fino alla loro completa attuazione (1).

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, l. 8 agosto 1985, n. 431, il vincolo archeologico non trova applicazione nelle zone comprese nei piani pluriennali di attuazione (2).

(1-2) Il ricorso ha riguardato l'inclusione del comprensorio «*Ad duas lauros*» sito nel Comune di Roma tra le aree di interesse archeologico; il T.A.R. ha affermato l'illegittimità di tale inclusione sul rilievo che il relativo vincolo non trova applicazione per le parti comprese nei piani pluriennali di attuazione, in quanto il legislatore ha ritenuto che l'esigenza ai fini edificatori di determinate zone di interesse urbanistico edilizio fosse da tutelare come interesse preminente della collettività, prevedendone la esclusione *ope legis* da qualsiasi tutela ambientale.

Per riferimenti, v.: Cons. Stato, Sez. IV 25 marzo 1996, n. 388 e 24 ottobre 1994, n. 837, in *Foro amm.*, Cons. Stato, rispettivamente, 1996, I, 403 e 1994, I, 1342.

*

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Esportazione di olio - Indebita erogazione di contributo - Provvedimento di rimborso - Impugnativa - Competenza del giudice amministrativo - Ragioni. (Reg. CEE 27 novembre 1987, n. 3665/87 e reg. CEE 4 marzo 1980, n. 565/80)

T.A.R. Lazio, Sez. II - 20-3-2007, n. 2441 - La Medica, pres.; Bottiglieri, est. - U.O. S.p.A. (avv. ti Como e Luponio) c. Ministero finanze (Avv. gen. Stato).

In materia di aiuti comunitari (nella specie, per l'esportazione di olio, ai sensi dei regolamenti CEE nn. 3665/87 e 565/80), la posizione dei beneficiari è di diritto soggettivo allorché le disposizioni comunitarie e nazionali determinino in modo diretto ed automatico obbligazioni di diritto pubblico, senza alcuna possibilità di valutazioni discrezionali, mentre, ove l'erogazione dei contributi e il loro eventuale recupero non discendano automaticamente dall'accertamento di presupposti vincolanti ma costituiscano esercizio di una

funzione discrezionale pubblicistica, la stessa posizione è di interesse legittimo, nascente da norme di azione e non già di relazione, con la conseguenza che la relativa controversia rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo (1).

(1) Si è trattato dell'impugnazione di avvisi di rimborso di somme erogate a titolo di restituzione all'esportazione di olio, quale contributo comunitario ai sensi dei regolamenti CEE nn. 3665/87 e 565/80.

In senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. IV 14 maggio 2004, n. 3040 e 12 aprile 2001, n. 2224; Sez. VI 31 maggio 1996, n. 763; in *Foro amm.*, Cons. Stato, rispettivamente 2004, I, 1059, 2001, I, 939 e 1996, I, 993.

*

Ambiente - Bellezze paesistiche - Piano territoriale paesistico - Divieto di attività estrattiva - Legittimità - Ragioni.

Ambiente - Bellezze paesistiche - Piano territoriale paesistico - Atto generale - Partecipazione al procedimento - Esclusione. (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 13)

Ambiente - Bellezze paesistiche - Piano territoriale paesistico - Tutela del paesaggio - Prevalenza su altri interessi - Legittimità. (Cost., art. 9)

Ambiente - Bellezze paesistiche - Piano territoriale paesistico - Limitazione attività estrattiva - Legittimità - Contrasto con artt. 41 e 42 Cost. - Esclusione. (Cost., artt. 41 e 42; l. 8 agosto 1985, n. 431)

T.A.R. Lazio, Sez. II - 19-3-2007, n. 2395 - La Medica, pres.; Sapone, est. - R.G. (avv. Centore) c. Ministero beni e attività culturali (Avv. gen. Stato) e Regione Campania (avv. Armenante).

Lo svolgimento di un'attività estrattiva pregiudica le finalità di non alterare sotto il profilo paesistico una determinata area territoriale, senza che assuma rilievo la sussistenza di pregresse realtà imprenditoriali (1).

Il piano territoriale paesistico è un atto di pianificazione urbanistica avente natura di atto generale nei cui riguardi non trovano applicazione le disposizioni in materia di partecipazione al procedimento amministrativo di cui all'art. 13, l. 7 agosto 1990, n. 241 (2).

La tutela del paesaggio, ai sensi dell'art. 9 Cost., rappresenta un valore primario dell'ordinamento che prevale su qualunque altro interesse e deve essere anteposto alle esigenze urbanistiche (3).

Ai sensi della l. 8 agosto 1985, n. 431, legittimamente attraverso i piani paesistici possono essere imposti limiti all'attività economica privata (in particolare all'attività estrattiva), senza violare i principi di cui agli artt. 41 e 42 Cost. (4).

(1-4) Nella specie si è trattato dell'impugnazione del decreto del Ministero dei beni e attività culturali, recante l'approvazione del Piano territoriale paesistico del Taburno, ed, in particolare, dell'inclusione del territorio del Comune di S. Agata dei Goti tra le zone di conservazione integrale.

Sulla terza massima, in senso conforme, v. T.A.R. Lazio, Sez. II 26 maggio 2003, n. 4722 e 19 febbraio 2003, n. 1309, in *Foro amm.*, T.A.R., 2003, I, rispettivamente 2488 e 1076.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica della decisione 2005/393/CE per quanto concerne le zone soggette a restrizioni per la febbre catarrale. *Dec. Commissione 9 novembre 2006, n. 2006/761/CE.* (G.U.U.E. 10 novembre 2006, n. L 311)

Elenco delle Regioni e delle zone ammissibili ad un finanziamento del Fondo europeo di sviluppo regionale nel quadro degli aspetti transfrontalieri e transnazionali dell'obiettivo cooperazione territoriale europea per il periodo 2007-2013. *Dec. Commissione, 31 ottobre 2006, n. 2006/769/CE.* (G.U.U.E. 11 novembre 2006, n. L 312)

Modifica del reg. (CE) n. 92/2005 per quanto riguarda modalità alternative di eliminazione e di utilizzazione dei sottoprodotti di origine animale. *Reg. Commissione 14 novembre 2006, n. 1678/2006.* (G.U.U.E. 15 novembre 2006, n. L 314)

Decisione finalizzata ad evitare la doppia contabilizzazione delle riduzioni delle emissioni di gas serra nell'ambito del sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni per le attività di progetto del protocollo di Kyoto in applicazione della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. Commissione 13 novembre 2006, n. 2006/780/CE.* (G.U.U.E. 16 novembre 2006, n. L 316)

Modifica del reg. (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme specifiche materia di igiene per gli alimenti di origine animale. *Reg. Commissione 6 novembre 2006, n. 1662/2006.* (G.U.U.E. 18 novembre 2006, n. L 320)

Modifica del reg. (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano. *Reg. Commissione 6 novembre 2006, n. 1663/2006.* (G.U.U.E. 18 novembre 2006, n. L 320)

Modifica del reg. (CE) n. 2074/2005 per quanto riguarda le misure di attuazione per taluni prodotti di origine animale destinati al consumo umano e abrogazione di talune misure di attuazione. *Reg. Commissione 6 novembre 2006, n. 1664/2006.* (G.U.U.E. 18 novembre 2006, n. L 320)

Condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai relativi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici e alle misure di lotta contro tali malattie. *Dir. Consiglio 24 ottobre 2006, n. 2006/88/CE.* (G.U.U.E. 24 novembre 2006, n. L 328)

Istituzioni di criteri ecologici aggiornati e dei rispettivi requisiti di valutazione e verifica per l'assegnazione di un marchio comunitario di qualità ecologica agli ammendanti del suolo. *Dec. Commissione 3 novembre 2006, n. 2006/799/CE.* (G.U.U.E. 24 novembre 2006, n. L 325)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Morellino di Scansano», ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. Revoca della denominazione di origine controllata dei vini «Morellino di Scansano». *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 14 novembre 2006.* (G.U. 29 novembre 2006, n. 278)

Prodotti fitosanitari: recepimento della direttiva 2006/53/CE della Commissione e aggiornamento del decreto del Ministro della salute 27 agosto 2004, concernente i limiti massimi di residui delle sostanze attive nei prodotti destinati all'alimentazione. Ottava modifica. *D.M. (salute) 3 ottobre 2006.* (G.U. 4 dicembre 2006, n. 282)

Protezione transitoria, accordata a livello nazionale, alla denominazione «Colline Caiatine», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 20 novembre 2006.* (G.U. 4 dicembre 2006, n. 282)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale, alla denominazione «Asparago di Badoere», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 21 novembre 2006.* (G.U. 5 dicembre 2006, n. 283)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale, alla denominazione «Ciauscolo», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 21 novembre 2006.* (G.U. 5 dicembre 2006, n. 283)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Spressa delle giudicarie» registrata con reg. (CE) n. 2275/2003 della Commissione del 22 dicembre 2003. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 30 novembre 2006.* (G.U. 13 dicembre 2006, n. 289)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Mela di Valtellina», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 30 novembre 2006.* (G.U. 13 dicembre 2006, n. 289)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Ciliegia dell'Etna», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 30 novembre 2006.* (G.U. 13 dicembre 2006, n. 289)

LEGISLAZIONE REGIONALE

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Norme in materia di razionalizzazione fondiaria e di promozione dell'attività agricola in aree montane. *L.R. 10 agosto 2006, n. 16.* (B.U. 16 agosto 2006, n. 8)

Interventi in materia di risorse agricole, naturali, forestali e montagna e in materia di ambiente, pianificazione territoriale, caccia e pesca. *L.R. 25 agosto 2006, n. 17.* (B.U. 30 agosto 2006, n. 35)

EMILIA-ROMAGNA

Disposizioni per la tutela della fauna minore in Emilia-Romagna. *L.R. 31 luglio 2006, n. 15.* (G.U. 31 luglio 2006, n. 113)

Modifica della l.r. del 12 dicembre 1997, n. 43 «Interventi favore di forme collettive di garanzia nel settore agricolo. Abrogazione della l.r. 14 aprile 1995, n. 37». *L.R. 2 ottobre 2006, n. 17.* (B.U. 2 ottobre 2006, n. 141)

MOLISE

Modifiche alla l.r. 27 maggio 2005, n. 24, recante: «Nuova disciplina della raccolta, della coltivazione e della commercializzazione dei tartufi». *L.R. 10 agosto 2006, n. 18.* (B.U. 16 agosto 2006, n. 23)

Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi. *L.R. 10 agosto 2006, n. 20.* (B.U. 16 agosto 2006, n. 23)

Ulteriori modifiche alla l.r. 10 agosto 1993, n. 19, recante: «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio». *L.R. 10 agosto 2006, n. 21.* (B.U. 16 agosto 2006, n. 23)

Istituzione del Servizio regionale di vigilanza ambientale volontaria. *L.R. 29 agosto 2006, n. 23.* (B.U. 1° settembre 2006, n. 25)

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 4 marzo 2005, n. 7, recante: «Nuove norme per la protezione dei cani e per l'istituzione dell'anagrafe canina». L.R. 29 agosto 2006, n. 24. (B.U. 1° settembre 2006, n. 25)

PIEMONTE

Azioni a sostegno dello sviluppo e della riqualificazione del turismo nelle aree protette e nei siti della rete Natura 2000. L.R. 23 ottobre 2006, n. 33. (B.U. 26 ottobre 2006, n. 43)

SARDEGNA

Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna (ARPAS). L.R. 18 maggio 2006, n. 6. (B.U. 23 maggio 2006, n. 16)

TOSCANA

Modifiche alla l.r. 1° luglio 1999, n. 36 (disciplina per l'impiego dei diserbanti e geodisinfestanti nei settori non agricoli e procedure per l'impiego dei diserbanti e geodisinfestanti in agricoltura). L.R. 1° agosto 2006, n. 41. (B.U. 10 agosto 2006, n. 27)

Regolamento di attuazione dell'art. 13, comma 1, lett. e), della l.r. 31 maggio 2006, n. 20 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento) recante la disciplina per l'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e delle sanse umide dei frantoi oleari. D.P.G.R. 5 ottobre 2006, n. 45. (B.U. 13 ottobre 2006, n. 30)

TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Modifiche del regolamento concernente la contrassegnazione di prodotti geneticamente non modificati. D.P.P. 22 maggio 2006, n. 24. (B.U. 11 luglio 2006, n. 28)

Modifiche di leggi provinciali in vari settori. L.P. 18 ottobre 2006, n. 11. (B.U. 31 ottobre 2006, n. 44)

VALLE D'AOSTA

Ulteriori modificazioni alla l.r. 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta). L.R. 16 ottobre 2006, n. 22. (B.U. 31 ottobre 2006, n. 45)

LIBRI

La specialità della ritenzione agraria (tra iniziativa privata e programmi di intervento pubblico), di ALESSANDRA TOMMASINI, 2006, Giuffrè, Milano, pp. 278, € 28,00.

«Nel nostro ordinamento (...), la ritenzione non è definita in espliciti riferimenti di carattere generale, ma specifiche ipotesi sono regolate da norme sparse e frammentarie della legislazione civilistica».

Queste le premesse da cui parte l'Autrice dell'opera in esame che mira, appunto, a ricostruire l'istituto della ritenzione agraria prospettandone una visione unitaria nell'ordinamento positivo.

Il diritto di ritenzione costituisce una forma di tutela dell'imprenditore agricolo nello svolgimento delle proprie prestazioni; in particolare, esso, da un lato, si configura come una situazione giuridica strumentale all'autotutela riconosciuta all'affittuario per la concreta realizzazione del proprio diritto di credito, sorto in relazione ai miglioramenti da lui legittimamente apportati al fondo, dall'altro lato, rappresenta un indennizzo in caso di incolpevole cessazione anticipata del rapporto - fuori, quindi, dai casi di risoluzione per inadempimento - e nell'ipotesi di terreno oggetto di concessione edilizia.

Il testo si apre con l'inquadramento sistematico e l'analisi dogmatica della materia, con una suddivisione del primo capitolo in tre sezioni. Nella prima, il diritto di ritenzione è esaminato sotto un profilo più generale, quale meccanismo di difesa predisposto dall'ordinamento in relazione alla lesione di un interesse giuridicamente rilevante.

L'A. si interroga sulla natura giuridica del diritto di ritenzione, vale a dire se esso rientri nella categoria dei diritti reali ovvero personali o, ancora, in una categoria «mista», *sui generis*. Dopo aver svolto la disamina delle varie tesi che ne sostengono la diversa natura giuridica, l'A. giunge alla conclusione che «si tratti di un diritto-mezzo di tutela preventivo concesso al creditore per conseguire quanto spettantegli legittimamente. Soluzione, questa, conforme alla tesi rivolta a ricondurre il rimedio in esame nell'ambito della tutela privata».

La seconda sezione è dedicata all'individuazione delle altre ipotesi di ritenzione nel codice civile e nella legislazione speciale. Premesso che «l'identificazione delle figure di ritenzione in relazione ai principi generali dell'autotutela costituisce una problematica ancora irrisolta, dovuta alla tendenza della dottrina di considerare unitariamente tutte le ipotesi desumibili da codice civile in cui compare il termine suddetto», in questa parte vengono esaminate dapprima le norme codicistiche (artt. 784, comma 4, 975, comma 2, 1006, 1009, comma 2, 1010, 1011, 1152) nelle quali è possibile rinvenire i tratti comuni e caratteristici della fattispecie, poi quelle, sempre del codice civile, in cui la ritenzione «si accompagna a un privilegio concesso a chi abbia conservato o migliorato beni mobili» (c.d. ritenzione privilegiata di cui agli artt. 2756 e 2761). Queste fattispecie, però, secondo l'A., non configurano una vera e propria forma di ritenzione in senso tecnico in quanto non sono in grado di assumere una propria autonoma rilevanza rispetto al privilegio cui ineriscono.

La terza sezione si occupa del diritto di ritenzione nella legislazione speciale agraria e, in particolare, della *retentio* quale strumento di autotutela per il credito (indennità) derivante da miglioramenti, addi-

zioni e trasformazioni apportati dal conduttore al fondo rustico ed ai fabbricati rurali. Qui l'A. approfondisce il concetto di «miglioramento fondiario» suscettibile di essere indennizzato, nonché l'evoluzione normativa che ha portato ad attribuire nuovi e più ampi poteri imprenditoriali all'affittuario.

Nel secondo capitolo viene inquadrato il diritto di ritenzione nei rapporti agrari, attraverso la ricostruzione delle «vicende storiche che hanno caratterizzato l'evoluzione dei miglioramenti e la disciplina ad essi relativa», partendo dal codice civile del 1865 (in cui non compariva alcuna previsione normativa), fino alla legge n. 203 del 1982, esaminando, al contempo, la copiosa produzione giurisprudenziale in materia.

I poteri di iniziativa imprenditoriale dell'affittuario trovano in questa parte del testo un'ampia disamina volta a definirne i contenuti e ad individuare i limiti. In particolare, l'ampliamento dei suddetti poteri comprende i «fabbricati rurali (...) che potranno subire trasformazioni anche di notevole entità». Inoltre, previa osservanza di particolari procedure, l'affittuario potrà effettuare interventi sulla casa rurale di abitazione «per ripristinare le condizioni di abitabilità e di igiene in vista di un godimento personale e della propria famiglia» (ex art. 16, legge n. 11 del 1971). Una volta definiti, a grandi linee, i miglioramenti fondiari, viene dedicato spazio alla determinazione e quantificazione dell'indennità che costituisce lo strumento idoneo per ristabilire un equilibrio tra le parti del rapporto agrario, garantendo l'affittuario che può, così, essere incentivato ad incrementare la produzione e a migliorare le condizioni colturali del fondo.

Il terzo ed ultimo capitolo dell'opera si intitola «Altre fattispecie applicative della ritenzione agraria. Adattamento dello strumento della "ritenzione" alla struttura e funzionalità del bene produttivo». Come si evince già dall'intestazione, tale parte, a conclusione del lavoro, esamina le ulteriori ipotesi che danno diritto alla ritenzione. Tra queste, la risoluzione incolpevole del contratto ex art. 43, legge n. 203 del 1982 solleva rilevanti problematiche in ordine alla concreta individuazione delle fattispecie che si possono far rientrare in tale concetto, posto che, in termini generali, «la non colpevolezza, quale presupposto per l'indennizzo sta (...) ad indicare che l'estinzione del rapporto non deve in alcun modo fare capo ad una condotta imputabile all'affittuario, dovendosi - piuttosto - collegare ad un comportamento del locatore». È evidente che attraverso un'interpretazione più o meno estensiva della norma in oggetto, si giunge a soluzioni diverse in ordine al campo di applicazione della stessa.

Altra fattispecie affrontata dall'A. è quella disciplinata dall'art. 50 della legge n. 203 del 1982, qualora «non vengano corrisposte l'indennità o idonee garanzie al conduttore (...) costretto a lasciare anticipatamente il fondo oggetto di concessione edilizia ai sensi della legge 10/1977».

L'Opera si chiude con dei rilievi dell'Autore sul percorso compiuto e con la riflessione circa «la necessità di un adattamento ed un possibile quadro sistematico della ritenzione nei rapporti agrari».

Paola Mandrici