

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **6**

GIUGNO 2006 - ANNO XV

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

ALBERTO GERMANÒ: L'agricoltura nel Codice ambientale	349
VALERIO CICCHIELLO: La VAS, la VIA e l'IPCC nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152: quando la fretta eccessiva produce una riforma problematica	355
NOTE A SENTENZA	
MATTEO BENOZZO: Trasporto di rifiuti propri e iscrizione all'albo: il significato della formula della direttiva «a titolo professionale»	368
SONIA CARMIGNANI: Sulla revocatoria fallimentare del contratto di affitto di fondo rustico	372
ALFIO GRASSO: Non c'è peggiore sordo di chi non vuol sentire	377
BENEDETTO RONCHI: La reviviscenza del contratto preliminare nell'ipotesi del mancato pagamento del prezzo nei termini di legge	384
DAVID SALAMENA: Diritto al conguaglio in caso di cessione volontaria di terreno agricolo. Profili di esclusione e considerazioni a margine sul nuovo T.U. espropri	388
ENZO PELOSI: Chiarite dalla Cassazione le condizioni necessarie ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 59, comma quarto, d.lgs. n. 152/99	393
ALESSANDRA COVIELLO: Gestione di rifiuti e materie fecali ...	395
PATRIZIA MAZZA: La parte offesa nel reato di maltrattamento di animali	398
MAURIZIO MAZZI: Immissione in pubblica fognatura delle acque di vegetazione in assenza di autorizzazione: quale normativa è applicabile?	399
FRANCESCO MAZZA: Discarica abusiva e abbandono di rifiuti	401
STEFANO MASINI: Valore attrattivo del territorio e ingannevolezza del messaggio pubblicitario	403
ENZO BENEDETTI: Reintegra amministrativa di beni di uso civico a seguito di esproprio realizzato senza autorizzazione	405

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE	
Acque - Tutela dall'inquinamento - Reato di violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione - Condizioni - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 2 settembre 2005, n. 32847</i> , con nota di E. PELOSI.....	392
Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi - Da frantoio - Natura di insediamento produttivo - Assimilabilità agli scarichi di acque domestiche - Condizioni - Assenza - Reato di cui all'art. 59, d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 settembre 2004, n. 35843</i> , con nota di M. MAZZI.....	398
Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi da depuratore di rete fognaria - Guasto tecnico con tracciamento dei reflui - Permanenza della funzionalità dello scarico ordinario - Disciplina applicabile - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 aprile 2005, n. 16274 (M)</i>	409
AGRICOLTURA E FORESTE	
Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Di terreno di riforma fondiaria - Erede subentrante nel rapporto di assegnazione - Requisiti di cui all'art. 16 della legge n. 230 del 1950 - Momento determinativo - Morte dell'assegnatario e momento della decisione della relativa controversia - Prova. <i>Cass. Sez. II Civ. 29 luglio 2005, n. 16097 (M)</i>	408
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Sanzioni amministrative - Indebita percezione di aiuti comunitari - Sanzioni - Competenza del Ministero delle risorse agricole - Fondamento. <i>Cass. Sez. I Civ. 23 febbraio 2005, n. 3786 (M)</i>	408
AMBIENTE	
Ambiente - Beni di interesse storico-artistico - Alienazione - Esercizio diritto di prelazione - Comunicazione avvio del procedimento - Necessità - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. II 8 giugno 2005, n. 4019/2006 (M)</i>	410

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

	pag.		pag.
Ambiente - Beni di interesse storico-artistico - Alienazione - Esercizio diritto di prelazione - Congrua motivazione - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. II 8 giugno 2005, n. 4019/2006 (M)</i>	410	Contratti agrari - Affitto - Conduttore coltivatore diretto - Soggetto equiparato - Cooperativa avente come scopo l'incentivazione dell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 maggio 2005, n. 11197, con nota di A. GRASSO</i>	375
Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Carattere discrezionale - Sindacabilità - Limiti. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 16 febbraio 2006, n. 1171 (M)</i>	410	Contratti agrari - Affitto - Conduttore non coltivatore diretto - Sussistenza - Condizioni - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 maggio 2005, n. 11197, con nota di A. GRASSO</i>	375
Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Fascia di rispetto - Assoggettabilità di immobile contiguo - Legittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 16 febbraio 2006, n. 1171 (M)</i>	410	Contratti agrari - Legge n. 203 del 1982 - Disciplina dei contratti aventi ad oggetto il godimento di aziende di agriturismo - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 maggio 2005, n. 11197, con nota di A. GRASSO</i>	375
Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Carattere discrezionale - Interesse tutelato - Visibilità e fruibilità del monumento da parte della collettività. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 16 febbraio 2006, n. 1171 (M)</i>	410	ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Fascia di rispetto - Assoggettabilità di immobile contiguo - Ragioni. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 16 febbraio 2006, n. 1171 (M)</i>	410	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Opposizione alla stima - Indennità - Conguaglio - Domanda - Competenza - Esclusiva - Della Corte d'appello - Pronuncia del Tribunale (erroneamente ritenuto competente) in primo grado e della Corte d'appello in sede di gravame - Conseguenze - Legittimità del procedimento - Sussistenza - Fondamento. <i>Cass. Sez. I Civ. 1° febbraio 2005, n. 1984, con nota di D. SALAMENA</i>	386
Ambiente - Bellezze paesistiche - Costruzioni edilizie - Nulla osta - Annullamento ministeriale - Termine - Perentorietà - Interruzione - Possibilità - Limiti. <i>Cons. Stato, Sez. II 18 gennaio 2006, n. 2449/2004 (M)</i>	410	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Accordi amichevoli - Cessione volontaria - Suoli non edificabili - Conguaglio del prezzo ai sensi della legge n. 385 del 1980 - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. I Civ. 1° febbraio 2005, n. 1984, con nota di D. SALAMENA</i>	386
Ambiente - Bellezze paesistiche - Costruzioni edilizie - Nulla osta - Annullamento - Termine - Computo - Esclusione della fase di comunicazione. <i>Cons. Stato, Sez. II 18 gennaio 2006, n. 2449/2004 (M)</i>	410	PRELAZIONE E RISCATTO	
ANIMALI		Prelazione e riscatto - Prelazione - Contratto preliminare - Mancato pagamento del prezzo nei termini di legge - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 marzo 2005, n. 5681, con nota di B. RONCHI</i>	383
Animali - Maltrattamenti - <i>Ratio</i> dell'incriminazione - Parte offesa dal reato - Proprietario dell'animale sottoposto a maltrattamenti da altri in sua assenza - Sussistenza di un danno morale - Costituzione di parte civile - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 settembre 2004, n. 36059, con nota di P. MAZZA</i>	397	Prelazione e riscatto - Retratto agrario - Condizioni - Sussistenza al tempo dell'esercizio del diritto - Necessità - Persistenza in corso di causa - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 luglio 2005, n. 14448 (M)</i>	408
BELLEZZE NATURALI		Prelazione e riscatto - Requisiti soggettivi - Soggetto rilevante - Retraente - Eredi dello stesso - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 luglio 2005, n. 14448 (M)</i>	408
Bellezze naturali (protezione delle) - Aree protette - Reato di cui agli artt. 11 e 30 della legge n. 394 del 1991 - Divieto di introduzione di armi - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 maggio 2005, n. 17611 (M)</i>	409	Prelazione e riscatto - Comproprietà del fondo contiguo a quello in vendita - Esercizio del riscatto da parte di un contitolare - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 luglio 2005, n. 14448 (M)</i>	408
CONTRATTI AGRARI		PREVIDENZA SOCIALE	
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Fallimento ed altre procedure concorsuali - Fallimento - Effetto sugli atti pregiudizievoli ai creditori - Azione revocatoria fallimentare - Affitto di fondo rustico - Previsione di un canone superiore a quello legale - Sufficienza al fine del rigetto della domanda - Esclusione - Accertamento della congruità del canone convenzionale rispetto al valore di mercato - Necessità. <i>Cass. Sez. I Civ. 13 ottobre 2005, n. 19875, con nota di S. CARMIGNANI</i>	371	Previdenza sociale - Lavoratori autonomi agricoli - Contributi da lavoro dipendente e da lavoro autonomo riferibili al medesimo periodo - Elevazione ai sensi dell'art. 15, comma terzo, legge n. 153 del 1969 - Divieto - Fondamento - Abrogazione tacita della disposizione <i>ex lege</i> n. 233 del 1990 - Esclusione. <i>Cass. Sez. Lav. 3 luglio 2004, n. 12218, con nota redazionale</i>	390

	pag.		pag.
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO			
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Pubblicità ingannevole - Alimento preparato secondo parametri qualitativi della tradizione alimentare regionale - Indicazione geografica del luogo di produzione - Confusione nei consumatori con analoghi prodotti alimentari qualificati come DOP. <i>Autorità garante concorrenza e mercato 26 ottobre 2005, provv. n. 14821</i> , con nota di S. MASINI.....	401	Responsabilità - Condizioni - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2005, n. 21966 (M)</i>	409
PROPRIETÀ		Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Reato di realizzazione o gestione di discarica abusiva - Nozione. <i>Cass. Sez. V Pen. 25 marzo 2005, n. 11924 (M)</i>	409
Proprietà - Limitazioni legali della proprietà - Rapporti di vicinato - Distanze legali - Per piantagioni di alberi - Norme a tutela dell'ambiente e del paesaggio - Impedimento all'obbligo di estirpazione - Esclusione - Fondamento - Possibile rilevanza solo in sede di esecuzione della sentenza - Modalità e limiti. <i>Cass. Sez. II Civ. 28 luglio 2005, n. 15882 (M)</i>	408	Sanità pubblica - Reato di cui all'art. 51, comma quarto, d.lgs. n. 22 del 1997 - Natura - Reato permanente - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 maggio 2005, n. 16890 (M)</i>	409
SANITÀ PUBBLICA		Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di cui all'art. 24, comma secondo, d.p.r. n. 203 del 1988 - Natura - Reato permanente - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 13 maggio 2005, n. 17840 (M)</i> ...	409
Sanità pubblica - Rifiuti - Inadempimento di uno Stato - Gestione dei rifiuti - Dir. n. 75/442/CEE, come modificata dalla dir. n. 91/156/CEE - Trasporto e raccolta dei rifiuti - Art. 12. <i>Corte di giustizia CE, Sez. III 9 giugno 2005, in causa C-270/03</i> , con nota di M. BENOZZO	366	USI CIVICI	
Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Materie fecali - Esclusione dalla disciplina dei rifiuti - Condizioni - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 marzo 2005, n. 8890</i> , con nota di A. COVIELLO.....	394	Usi civici - Opposizione contro provvedimento di reintegra amministrativa del demanio civico di terreni già assegnati alla categoria <i>a</i>) ed espropriati senza autorizzazione. <i>Comm. reg. liquidazione usi civici Veneto 13 maggio 2005, n. 26</i> , con nota di E. BENEDETTI...	404
Sanità pubblica - Rifiuti - Reato di abbandono o deposito incontrollato - Condizioni per la sua configurabilità - Reato di realizzazione o gestione di discarica - Differenze. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 giugno 2004, n. 25463 (c.c.)</i> , con nota di F. MAZZA.....	401	MASSIMARIO	
Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Abbandono di rifiuti da parte di terzi - Possessore del fondo -		- <i>Giurisprudenza civile</i>	408
		- <i>Giurisprudenza penale</i>	409
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	410
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	411
		- <i>nazionale</i>	411
		- <i>regionale</i>	412

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2004					
<i>GIUGNO</i>					
8	Cass. Sez. III Pen. n. 25463 (c.c.)	401	10	Cass. Sez. III Pen. n. 17611 (M)	409
<i>LUGLIO</i>			13	Comm. reg. liquidazione usi civici Veneto n. 26	404
3	Cass. Sez. Lav. n. 12218	390	13	Cass. Sez. III Pen. n. 17840 (M)	409
<i>SETTEMBRE</i>			26	Cass. Sez. III Civ. n. 11197	375
3	Cass. Sez. III Pen. n. 35843	398	<i>GIUGNO</i>		
8	Cass. Sez. III Pen. n. 36059	397	8	Cons. Stato, Sez. II n. 4019/2006 (M)	410
2005			9	Corte di giustizia CE, Sez. III in causa C-270/03	366
<i>FEBBRAIO</i>			10	Cass. Sez. III Pen. n. 21966 (M)	409
1	Cass. Sez. I Civ. n. 1984	386	<i>LUGLIO</i>		
23	Cass. Sez. I Civ. n. 3786 (M)	408	8	Cass. Sez. III Civ. n. 14448 (M)	408
<i>MARZO</i>			28	Cass. Sez. II Civ. n. 15882 (M)	408
8	Cass. Sez. III Pen. n. 8890	394	29	Cass. Sez. II Civ. n. 16097 (M)	408
16	Cass. Sez. III Civ. n. 5681	383	<i>SETTEMBRE</i>		
25	Cass. Sez. V Pen. n. 11924 (M)	409	2	Cass. Sez. III Pen. n. 32847	392
<i>APRILE</i>			<i>OTTOBRE</i>		
29	Cass. Sez. III Pen. n. 16274 (M)	409	13	Cass. Sez. I Civ. n. 19875	371
<i>MAGGIO</i>			26	Autorità garante concorrenza e mercato provv. n. 14821	401
5	Cass. Sez. III Pen. n. 16890 (M)	409	2006		
			<i>GENNAIO</i>		
			18	Cons. Stato, Sez. II n. 2449/2004 (M)	410
			<i>FEBBRAIO</i>		
			16	T.A.R. Lazio, Sez. II bis n. 1171 (M)	410

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

PARTE I - DOTTRINA

L'agricoltura nel Codice ambientale

di ALBERTO GERMANÒ

1. Il Codice ambientale del 3 aprile 2006, n. 152 ed il raffronto con lo schema di Codice agricolo presentato dall'IDAIC al Consiglio dei ministri il 30 gennaio 2006. - 2. I profili agricoli della gestione delle acque nel Codice ambientale. - 3. La tutela delle acque dall'inquinamento agricolo nel Codice ambientale. - 4. La gestione dei rifiuti agricoli nel Codice ambientale. - 5. La valutazione d'impatto ambientale dei progetti di opere agricole nel Codice ambientale. - 6. Considerazioni conclusive.

1. - Con d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (in *G.U.* 14 aprile 2006, n. 88, suppl. ord. n. 96/L) sono state emanate «Norme in materia ambientale», altrimenti dette Codice ambientale. Esso è il frutto della l. 15 dicembre 2004, n. 308, con cui il Parlamento delegò il Governo al «riordino, coordinamento ed integrazione» della legislazione in materia ambientale.

La delega riguardava l'adozione di uno o più decreti legislativi – «anche mediante la redazione di *testi unici*» – in tema di gestione dei rifiuti, di tutela delle acque dall'inquinamento, di difesa del suolo e dell'aria, di tutela risarcitoria, di procedure per la valutazione di impatto ambientale, nonché di gestione delle aree protette. Tranne per l'ultimo tema indicato (quello della gestione delle aree protette), il Governo, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, ha redatto ed approvato un unico decreto legislativo di 318 articoli, diviso in sei parti, ciascuna delle quali a sua volta divisa in titoli e, talvolta, anche in capi, nonché di cinque allegati alla parte seconda sulla valutazione d'impatto ambientale, di nove allegati alla parte quarta sui rifiuti, e di cinque allegati alla parte sesta sul risarcimento dei danni ambientali.

La legge delega imponeva al Governo di rispettare i principi e le norme comunitarie, le competenze per materia delle amministrazioni statali e le attribuzioni delle Regioni e degli Enti locali, nonché di tenere conto di una serie di criteri direttivi generali, tra cui: la garanzia della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; il conseguimento di una maggiore efficienza e tempestività dei controlli ambientali; la certezza delle sanzioni in caso di violazione delle disposizioni a tutela dell'ambiente; l'affermazione dei

principi comunitari di prevenzione, di precauzione, di correzione e riduzione degli inquinamenti e dei danni ambientali e del principio «chi inquina paga»; la semplificazione delle procedure di dichiarazione, comunicazione, denuncia o notificazione in materia ambientale; la riaffermazione del ruolo delle Regioni; l'adozione di strumenti economici volti ad incentivare le piccole e medie imprese (art. 1, comma 8).

Il decreto legislativo è giunto al traguardo dopo un travagliato cammino, anche per le osservazioni sollevate da più parti (1), che hanno contestato il superamento della delega in varie disposizioni o l'invasione delle competenze regionali, tanto che in un primo momento il Presidente della Repubblica aveva chiesto delucidazioni e chiarimenti. Comunque, oggi il Codice ambientale è legge dello Stato e, come tale, fino ad eventuali pronunce della Corte costituzionale, va rispettato.

Tuttavia, ci siano permesse alcune considerazioni preliminari, anche per avere gli strumenti per operare il raffronto con la delega per la redazione del Codice agricolo e con lo schema di Codice agricolo redatto dall'IDAIC e già consegnato al MiPAF e da questo trasmesso al Consiglio dei ministri in una delle ultime sue riunioni prima della fine della XIV legislatura.

A differenza del Codice agricolo, il Codice ambientale ci sembra faccia ancora parte sostanzialmente della fase di semplificazione e riordino normativo detta dei testi unici, di cui all'ormai abrogato art. 7 della l. 8 marzo 1999, n. 50 (2). Invero, la parola «codice» non è mai usata dalla legge delega per il riordino delle norme ambientali, che invece si esprime con un richiamo alla redazione di «testi unici», tanto è vero che la rubrica ufficiale della legge è «Norme in materia ambientale». Invece, la legge delega 7 marzo 2003, n. 38 (3), con riguardo al riassetto delle norme in materia di agricoltu-

(1) Cfr., ad esempio, F. FONDERICO, *La muraglia ed i libri; legge-delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, fasc. 6, 585; F. GIAMPIETRO, *Responsabilità per danno all'ambiente in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 31-34, par. intitolato «La direttiva 2004/35 ed il c.d. T.U. ambientale».

(2) Invero, il passaggio dal modello dei *testi unici misti*, composti di una parte legislativa e di una parte regolamentare, secondo quanto previsto dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999, al modello dei *decreti legislativi di riassetto o codici ex lege* 29 luglio 2003, n. 229, non riguarda la sola disciplina dell'agricoltura, ma una molteplicità di oggetti, individuati sulla base di criteri tra loro non omogenei, che spaziano con indifferenza da complessi disciplinari quale la tutela dei consumatori, a specifici oggetti quali i prodotti alimentari, ad aree di politica economica quali gli incentivi alle imprese, ecc. L'art. 1 della legge n. 229/2003 è intitolato al «Riassetto normativo e codificazione» e definisce minutamente modalità e caratteristiche dei previsti interventi normativi. Gli artt. 2-11 della medesima legge individuano come oggetto di tali interventi: «Riassetto normativo in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione», «Riassetto normativo in materia di sicurezza del lavoro», «Riassetto in materia di assicurazioni», «Riassetto in materia di incentivi alle attività produttive», «Riassetto in materia di prodotti alimentari», «Riassetto in materia di tutela dei consumatori», «Riassetto in materia di metrologia legale», «Riassetto in mate-

ria di internazionalizzazione delle imprese», «Riassetto in materia di società dell'informazione», «Riassetto delle disposizioni relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco». Altri interventi di riassetto e codificazione sono previsti da altre leggi di delega, anche anteriori, quali appunto la l. 7 marzo 2003, n. 38, in materia di *Codice agricolo*, o la l. 12 dicembre 2002, n. 273, in materia di *Codice dei diritti di proprietà industriale*.

(3) «Il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto, anche in un codice agricolo, delle disposizioni legislative vigenti in materia di agricoltura, pesca e acquacoltura, e foreste, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, e comunque con il compito di eliminare duplicazioni e chiarire il significato di norme controverse. Tali decreti legislativi sono strutturati in modo da evidenziare le norme rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, le norme costituenti principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e le altre norme statali vigenti sino all'eventuale modifica da parte delle Regioni».

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. 23 febbraio 2006, n. 51, di conversione in legge, con modifiche, del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, la delega era stata prorogata fino al 15 maggio 2006.

ra, usa il termine «codice», quando si riferisce al riordino e coordinamento delle disposizioni agricole in «uno o più decreti legislativi per il [loro] riassetto, anche in un *codice agricolo*». La conseguenza del differente termine non è solo nominalistica, ma riflette la novità, originalità ed ampiezza dei compiti assegnati al *riassetto* cui sono chiamati i *codici*, rispetto ai compiti di *riordino* assegnati ai *testi unici*.

L'uso del termine «codice» rispetto al termine «testo unico» impone, *in apicibus*, di chiarire sia la differenza dei «codici» della presente fase di riassetto normativo rispetto ai codici della passata esperienza illuministica dell'800, sia l'identità di essenza degli stessi, e ciò nel raffronto con i testi unici. Con riguardo al primo aspetto – le differenze – può dirsi che all'idea di regole, frutto di equilibri definitivi, da valere per lunghissimi periodi di tempo, fondate sulla centralità e sulla sistematicità del diritto civile, si è sostituita l'idea di discipline organizzabili in una pluralità di codici di settore (4). Con riguardo al secondo aspetto – l'identità di essenza – può dirsi che i nuovi codici di settore costituiscono «micro-sistemi ordinamentali, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica» (5). In modo più semplice può dirsi che i nuovi codici di settore intendono realizzare la stessa finalità del «vecchio» Codice civile, ovvero realizzare l'intenzione sistematica di ricomprendere, in una previsione unitaria, l'oggetto di una «materia»: ad esempio, l'agricoltura, le foreste e la pesca, nel Codice agricolo; il complesso tessuto connettivo dei vari comportamenti dei privati nel Codice civile.

La conferma del notevole distanziarsi anche del Codice agricolo dalle mere raccolte di norme e del suo notevole avvicinarsi all'essenza dell'idea ottocentesca di codice, è data non tanto dal fatto che esso sarà emanato con un decreto legislativo, quanto invece dal fatto che ad esso sono assegnati il «riassetto» delle disposizioni agricole ed «il compito di eliminare duplicazioni e chiarire il significato di norme controverse» (6), ovvero di realizzare una disciplina unitaria e coerente pur nella sua complessità, appunto di dar luogo ad un sistema. Dunque, l'uso del termine «codice» per denominare «il riassetto [delle varie normative interessate] in un *codice agricolo*», consente di parlare di «sistema» e perciò imporrà di individuare criteri ordinanti per la *reductio ad unitatem* della materia e di accordare coerenza alle diverse disposizioni. Tuttavia, non si può non riconoscere che gli interventi modificativi saranno molto limitati nel numero e nei risultati, sicché la maggior parte delle disposizioni di cui si pretenderà il riassetto altro non saranno che la «ripetizione» delle originarie disposizioni, le quali nel Codice agricolo verranno, però, coordinate e riproposte a sistema.

A differenza del «codice», il *testo unico* altro non è che un mero *corpus* riepilogativo di preesistenti discipline, senza spazi per modifiche ed innovazioni. Tuttavia, anche se la legge delega n. 308/2004 in materia ambientale non attribuisce al Governo la facoltà espressa di interventi innovativi né tanto meno parla di «riassetto» ma solo di «riordino, coordinamento e integrazione», essa consente «interventi sostitutivi» sulla base di principi e criteri specifici nelle materie dei rifiuti, del ciclo idrico integrato, della piena operatività degli organi amministrativi e tecnici preposti alla

tutela e al risanamento del suolo, dell'aumento della percentuale di territorio sottoposto a salvaguardia e valorizzazione ambientale, del riordino della normativa di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni di gas inquinanti in atmosfera (art. 1, comma 9). Dunque, nonostante l'uso diverso del termine, il Testo unico delle norme ambientali si colora di «codice» quando il Governo ha esercitato interventi sostitutivi entro i limiti della delega; mentre il Codice agricolo si colorerà di «testo unico» ogni volta in cui verranno ripetute le formule normative originarie non essendoci necessità di eliminare duplicazioni né di risolvere contrasti giurisprudenziali, ma di rimanere nei limiti del riassetto sistematico. In ogni caso, quale che sia il materiale contenuto dei due sistemi di norme – il Testo unico sulle norme ambientali; il Codice delle norme agricole – essi sono emanati con decreti legislativi che conducono all'abrogazione delle originarie disposizioni: sicché all'interprete non è consentito di andare alla «ricerca» delle eventuali diverse formulazioni delle norme precedenti.

Nel programma legislativo del nostro Paese vi era un altro impegno che si riferiva all'agricoltura: si trattava, come accennato, della realizzazione di un *Codice agricolo*, «mediante il riassetto delle disposizioni legislative vigenti in materia di agricoltura, pesca e acquacoltura, e foreste», e strutturato in modo «da evidenziare le norme rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2 Cost., le norme costituenti principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost., e le altre norme vigenti sino all'eventuale modifica da parte delle Regioni».

Il compito, di alto profilo scientifico e culturale, è stato affidato, il 23 dicembre 2004, dal Ministero delle politiche agricole e forestali all'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato di Firenze (IDAIC). Come più sopra precisato, questo «Codice agricolo» avrebbe la forma e gli effetti di un testo legislativo, ma sostanzialmente sarebbe un «Testo unico» delle norme agricole nazionali, per gli scarsi poteri innovativi concessi dalla delega, che oltre a prevedere il riassetto sistematico delle vigenti, varie e numerose, disposizioni del micro-sistema ordinamentale «agricoltura» e ad imporre la predisposizione di un parallelo d.p.r. a seguito della delegificazione delle norme agricole che fossero legislative nella forma ma regolamentari nella sostanza, si limita a richiedere l'eliminazione delle duplicazioni e la soluzione dei contrasti giurisprudenziali.

Anticipando quanto riferiremo nella sesta edizione del nostro *Manuale di diritto agrario* edito dalla Giappichelli in questo anno 2006, lo schema, predisposto da settanta collaboratori dell'IDAIC coordinati da nove professori ordinari di diritto agrario (proff. Germanò, Casadei, Costato, Galloni, Goldoni, Jannarelli, Massart, Rook Basile, Tampioni), è stato consegnato al MiPAF il 14 novembre 2005, ed è stato soggetto a revisione, dallo stesso IDAIC, a seguito delle osservazioni degli uffici legislativi dei vari Ministeri interessati, con la trasmissione della versione definitiva all'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei ministri in data 30 gennaio 2006. Esso si compone di undici libri, preceduti da un libro di «disposizioni generali» (quattro articoli) e seguiti da un libro di disposizioni finali e delle abrogazioni (con l'abrogazione, in tutto o in parte, di circa 150 complessi normativi), per un totale di 960 articoli (750

(4) Con maggiore puntualità può dirsi, utilizzando parole del Consiglio di Stato, che la (nuova) idea di codificazione «si accompagna al raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perché orientati a raccogliere le numerose leggi speciali di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee regolative capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina»: punto 3.1 del parere espresso, il 23 dicembre

2004, dal Consiglio di Stato sullo schema del Codice della proprietà industriale. Le stesse parole sono utilizzate, il 20 dicembre 2004, dal Consiglio di Stato nel punto 7 del suo parere sullo schema del Codice del consumo.

(5) Punto 7 del citato parere del Consiglio di Stato sullo schema del Codice del consumo.

(6) Art. 1, comma 3 della legge n. 38/2003, riportato *sub* nota 3.

articoli il Codice agricolo e 210 articoli il parallelo d.p.r.). Più precisamente gli undici libri sono così suddivisi: libro I «Della disciplina dello spazio rurale» (con cinque titoli: «della disciplina del territorio», «dell'uso delle acque da parte dell'agricoltura e della loro tutela dall'inquinamento da parte dell'agricoltura», «della bonifica», «della biodiversità, dell'agricoltura transgenica, dei danni provocati all'agricoltura dall'attività venatoria e dalla fauna selvatica e dei frutti spontanei», «delle zone rurali a vocazione turistica»); libro II «Della proprietà terriera e delle strutture agrarie» (con tre titoli: «della proprietà terriera individuale», «della proprietà terriera collettiva» e «delle strutture agrarie»); il libro III «Delle foreste» (con due titoli: «delle foreste» e «delle opere idraulico forestali»); il libro IV «Dell'impresa e dell'azienda agricola» (con cinque titoli: «degli imprenditori agricoli», «di talune attività agricole», «delle attività connesse», «della disciplina dell'impresa agricola», «dell'azienda agricola»); il libro V «Della pesca e dell'acquacoltura» (con cinque titoli: «dell'attività di acquacoltore», «dell'impresa ittica», «dell'esercizio della pesca», «dei distretti di pesca», «della programmazione e delle previdenze a favore della pesca e dei pescatori»); il libro VI «Dei contratti agrari» (con sei titoli: «delle disposizioni generali», «dell'affitto di fondi rustici», «dei contratti associativi di allevamento», «dei contratti associativi di coltivazione non convertiti ad esaurimento», «dei contratti agrari di tipo enfiteutico e delle enfiteusi rustiche», «delle disposizioni transitorie e finali»); il libro VII «Degli organismi dei produttori e dei consorzi» (con quattro titoli: «delle organizzazioni di produttori», «degli organismi interprofessionali», «dei contratti quadro, dei contratti tipo e dei contratti di coltivazione, allevamento e fornitura», «dei consorzi»); il libro VIII «Del mercato dei prodotti agricoli» (con cinque titoli: «del commercio», «della concorrenza», «della disciplina della qualità», «della designazione dell'origine», «dei fenomeni di andamento anomalo dei livelli di qualità e dei prezzi nelle filiere agroalimentari»); il libro IX «Degli interventi a sostegno dell'agricoltura» (con due titoli: «degli strumenti di accesso al credito», «degli aiuti di Stato»); il libro X «Del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e degli enti ed organismi di supporto all'agricoltura» (con sei titoli: «del MiPAAF», «degli enti di intervento sui mercati agricoli e degli enti di assistenza», «degli organismi nazionali competenti in materie socio-giuridico-economiche agricole», «del Sistema informativo agricolo nazionale e della Carta dell'agricoltore», «del Corpo forestale dello Stato», «dell'Ispettorato centrale repressione frodi»); il libro XI «Del processo agrario e dell'arbitrato agricolo» (con cinque titoli: «del processo agrario», «del procedimento di affrancazione delle enfiteusi e delle colonie miglioratarie», «del procedimento di riconoscimento della piccola proprietà rurale», «del procedimento davanti al Commissario degli usi civici», «dell'arbitrato agricolo»).

L'imminente fine della XIV legislatura, nonostante non fosse ancora sopraggiunto il termine ultimo della delega (ma la legge delega richiedeva il parere del Consiglio di Stato, della Conferenza Stato-Regioni e delle competenti Commissioni parlamentari), ha indotto il Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2006 a soprassedere all'approvazione degli schemi di decreto legislativo e di d.p.r. predisposti dall'IDAIC, il quale tuttavia ha continuato a revisionarne

l'ultima versione, riportandovi le leggi approvate nello scorcio della XIV legislatura (febbraio-aprile 2006) e aggiornandola nei nomi dei nuovi Ministeri delle politiche agricole, alimentari e forestali, e dello Sviluppo economico.

2. - Più volte il tema dell'agricoltura risulta trattato nel Codice ambientale, così come il tema dell'ambiente verrà in evidenza nel Codice agricolo, il quale al Codice ambientale non potrà che fare riferimento e rinvio. Ci è parso, allora, opportuno enucleare gli aspetti «agricoli» del Codice ambientale, individuandone le varie disposizioni inserite nelle parti relative alla gestione delle acque, alla loro tutela dall'inquinamento, alla gestione dei rifiuti, ai progetti di opere con impatto ambientale.

L'acqua non solo è importante per il consumo umano – e l'art. 2 del regolamento comunitario 178/2002 del 28 gennaio 2002 la inserisce tra gli alimenti – ma è essenziale per l'agricoltura, che senza l'irrigazione non riuscirebbe a realizzare che prodotti pochi e stenti.

Orbene, una volta che si è affermata la natura pubblica di tutte le acque superficiali e sotterranee, ed in particolare si è esclusa la proprietà privata delle acque dei piccoli corsi scorrenti sui terreni agricoli o a confine degli stessi, due sono stati i problemi da risolvere: quello della gerarchia degli usi idrici e quello delle utenze irrigue.

Quanto al primo punto, dopo che è stato proclamato, dall'art. 1 della l. 5 gennaio 1994, n. 36 (7) ed ora dall'art. 144 del Codice ambientale, che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato» (8); che «le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà» (9); che «la disciplina degli usi delle acque è finalizzata alla loro razionalizzazione, allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse, di *non pregiudicare* il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, *l'agricoltura*, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrici» (10); e che «gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità» (11), era necessario individuare un ordine gerarchico tra i vari usi di una risorsa che già è scarsa e che tenderà a divenire sempre più scarsa. Orbene, l'art. 167 del Codice ambientale stabilisce che, dopo il consumo umano, sia prioritario l'uso agricolo – ivi compresa l'attività di acquacoltura – nei periodi di siccità e nei casi di scarsità di risorse idriche durante i quali occorra procedere alla regolazione delle derivazioni in atto.

Quanto al secondo punto, va detto che il Codice ambientale non ha tradotto in proprie norme le vecchie disposizioni che in materia dettava il r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, ma ha preferito apportarvi modifiche con l'art. 96, con la conseguenza che è capitato che alcune prescrizioni risultino riportate anche sotto altra disposizione (12). La regola fondamentale è che le Regioni approvano, sentite le Autorità di bacino, specifiche norme sul risparmio idrico in agricoltura, basate sulla pianificazione degli usi, sulla corretta individuazione del settore e sui controlli degli emungimenti (13). Quindi, si dichiara che è vietato derivare o uti-

(7) Su cui v., anche per la bibliografia, A. GERMANÒ, *La proprietà delle acque secondo la legge italiana 5 gennaio 1994, n. 36 in materia di risorse idriche*, in *Dir. agr.*, 1997, 19; M. TAMPONI, *Aspetti privatistici del regime delle acque*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, Roma, 2001, 543; U. POTOTSHNIG e E. FERRARI (a cura di), *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche*, Padova, 2000. V. anche F. BRUNO, *Aspetti privatistici della nuova normativa sulle acque*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, 11.

(8) Art. 144, comma 1, Codice ambientale.

(9) Art. 144, comma 2, Codice ambientale.

(10) Art. 144, comma 3, Codice ambientale.

(11) Art. 144, comma 4 Codice ambientale.

(12) Trattasi delle disposizioni sulla raccolta delle acque piovane e sull'utilizzazione delle acque sotterranee di cui ai commi 4 e 11 dell'art. 96, che sono riportate anche nei commi 3, 4 e 5 dell'art. 167 dello stesso Codice ambientale.

(13) Art. 98 del Codice ambientale.

lizzare acqua pubblica senza un provvedimento autorizzativo o concessorio delle autorità competenti (14), individuate dalle Regioni cui spetta di disciplinare i procedimenti di rilascio delle concessioni di derivazione (15). Inoltre, si prescrive il carattere temporaneo delle concessioni di derivazione e si fissa in massimo quaranta anni la durata delle utenze irrigue o delle derivazioni a favore della piscicoltura (16). Ancora, si stabilisce che le concessioni di derivazione per uso irriguo devono tenere conto delle tipologie delle colture, in funzione della disponibilità della risorsa idrica e della quantità minima necessaria alla coltura stessa, dettando – se necessario – specifiche modalità di irrigazione (17). Infine, tra più domande concorrenti è preferita quella che presenta la più razionale utilizzazione della risorsa idrica, tenendo conto, tra gli altri criteri, di quello della quantità e qualità dell'acqua restituita rispetto a quella prelevata (18), mentre si dispone che tra più domande per lo stesso tipo di uso debba essere preferita quella che garantisce la maggiore restituzione di acqua (19) o che garantisce che i minori prelievi richiesti siano integrati dai volumi idrici derivati da attività di recupero e di riciclo (20).

Si dispone ancora che le Regioni disciplinino forme di regolazione dei prelievi delle acque sotterranee, ammessi solo per usi domestici ed esclusi per l'irrigazione (21); mentre, quanto ai pozzi già esistenti, l'obbligo della loro denuncia, già disposto dall'art. 10 del d.lgs. 12 luglio 1993, n. 275, è stato prorogato fino al 30 giugno 2006 (22). È stata, invece, dichiarata libera e senza necessità di licenza o concessione di derivazione di acqua la raccolta delle acque piovane in invasi e cisterne al servizio dei fondi agricoli (23).

C'è ancora un aspetto da considerare. L'art. 99 del Codice ambientale disciplina il «riutilizzo dell'acqua», disponendo che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sentiti i Ministri delle politiche agricole, alimentari e forestali, della salute e dello sviluppo economico, detti, con proprio decreto, le norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue (comma 1) e che le Regioni, sentita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (24), adottino norme e misure volte a favorire il riciclo dell'acqua e il riutilizzo delle acque reflue depurate (comma 2). Orbene, con riferimento all'irrigazione si rileva che l'evitare lo spreco dell'acqua – che il detto art. 99 assume a regola fondamentale di tutto il regime degli usi delle risorse idriche – viene preso in considerazione, nel Codice ambientale, nelle varie disposizioni attinenti alla concessione delle utenze irrigue sopra citate, e ciò in modo coerente con le «antiche» norme del codice civile in tema di somministrazione coattiva di acqua a edifici o a fondi: per gli artt. 1049 e 1050 il proprietario di un corso d'acqua doveva consentire che l'acqua di sopravanzo rispetto alle sue necessità fosse somministrata alla casa vicina in

cui mancasse l'acqua necessaria per l'alimentazione e per gli usi domestici, o al fondo vicino in cui non ci fosse acqua per irrigarlo (25). Oggi, le dette disposizioni non valgono più, dato che tutte le acque sono pubbliche e che, per l'effetto, per disporre delle acque è necessaria un provvedimento autorizzativo o concessorio con il quale è stimata la quantità di acqua di cui l'utente ha bisogno. Tuttavia ci pare utile rammentare le vecchie disposizioni codicistiche onde far rilevare lo stesso *fil rouge* che lega periodi di tempo molto lontani ma, sostanzialmente, presentanti i medesimi problemi in relazione al divieto dello spreco dell'acqua.

Per concludere l'argomento dell'uso produttivo agricolo delle risorse idriche è utile rammentare il ruolo e le funzioni dei consorzi di bonifica e di irrigazione. Essi hanno la facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura delle acque reflue e gli impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica (26).

3. - L'attività agricola, soprattutto per l'uso di fertilizzanti, è capace di inquinare le risorse idriche. È per tale motivo che il Codice ambientale contiene specifiche disposizioni che mirano ad individuare le «aree sensibili» e le «zone vulnerabili» che obbligano a determinati comportamenti.

Si considera area sensibile un sistema idrico classificato come laghi naturali, altre acque dolci, estuari e acque del litorale con scarso ricambio idrico in cui si immettono grandi quantità di nutrienti e quindi già eutrofizzati o esposti a prossima eutrofizzazione (27). Il Codice ambientale si preoccupa di dare anche la definizione di «eutrofizzazione», ovvero «l'arricchimento delle acque di nutrienti, in particolare modo di composti dell'azoto e/o del fosforo, che provoca una abnorme proliferazione di alghe e/o di forme superiori di vita vegetale, producendo la perturbazione dell'equilibrio degli organismi presenti nell'acqua e della qualità delle acque interessate» (28). E le Regioni, sentita la competente Autorità di bacino, possono designare altre aree sensibili, oltre le nove aree elencate nell'art. 91, comma 1.

Le «zone vulnerabili» – ovvero «le zone di territorio che scaricano direttamente o indirettamente composti azotati di origine agricola o zootecnica in acque già inquinate o che potrebbero esserlo in conseguenza di tali tipi di scarichi» (29) – sono individuate dalle Regioni, sentite le competenti Autorità di bacino (30). In particolare, le Regioni identificano le zone vulnerabili da prodotti fitosanitari al fine di proteggere le risorse idriche dall'inquinamento derivante dal loro uso (31).

Soprattutto con riguardo alla salvezza delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano, le Regioni individuano anche aree di salvaguardia distinte in «zone di tutela assoluta» e in «zone di rispetto», nonché, all'interno dei bacini imbriferi e delle aree di ricarica delle falde, in «zone di

(14) Art. 96, comma 4 del Codice ambientale, che sostituisce il comma 1 dell'art. 17, r.d. n. 1775/1933.

(15) Art. 96, comma 11, Codice ambientale.

(16) Art. 96, comma 8 del Codice ambientale, che sostituisce l'art. 21, comma 1, r.d. n. 1775/1933.

(17) Art. 96, comma 9 del Codice ambientale, che è stato aggiunto al comma 3 dell'art. 21, r.d. n. 1775/1933.

(18) Art. 96, comma 2 del Codice ambientale, che sostituisce l'art. 9, r.d. n. 1775/1933.

(19) Art. 96, comma 2, del Codice ambientale, che aggiunge il comma 1-bis all'art. 9, r.d. n. 1775/1933.

(20) Art. 96, comma 2, del Codice ambientale, che aggiunge il comma 1-ter all'art. 9, r.d. n. 1775/1933.

(21) Art. 96, comma 11, seconda frase, Codice ambientale.

(22) Art. 96, comma 7 del Codice ambientale.

(23) Art. 96, comma 4 del Codice ambientale, che sostituisce il comma 2 dell'art. 17, r.d. n. 1775/1933.

(24) La l. 5 gennaio 1994, n. 36 aveva istituito il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Lo stesso, a partire dall'entrata in vigore della

parte terza del Codice ambientale, assume la denominazione di Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti. Si tratta degli artt. 159 (sulla istituzione ed organizzazione dell'Autorità), 160 (sui suoi compiti e funzioni) e 161 (sull'Osservatorio sulle risorse idriche e sui rifiuti, di cui l'Autorità si avvale per i compiti di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi in una banca dati connessa con i sistemi informativi del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, e delle Regioni).

(25) Si consideri che per l'ultimo comma dell'art. 1050 c.c. la detta disposizione sulla somministrazione coattiva di acqua a un fondo non trovava applicazione nel caso in cui delle acque si disponeva in forza di concessione amministrativa.

(26) Art. 166 del Codice ambientale. I consorzi di bonifica e di irrigazione possono gestire anche acquedotti rurali.

(27) Art. 91, comma 1, lett. c) e allegato 6 alla parte terza del Codice ambientale.

(28) Art. 74, comma 1, lett. z) del Codice ambientale.

(29) Art. 74, comma 1, lett. pp) del Codice ambientale.

(30) Art. 92 del Codice ambientale.

(31) Art. 93 del Codice ambientale.

protezione» (32). Nelle zone di tutela assoluta (costituite dall'area immediatamente circostante le captazioni o derivazioni, con un raggio di dieci metri dal punto di captazione) non è possibile svolgere alcuna attività, perché devono essere adibite esclusivamente per le opere di captazione e per le infrastrutture di servizio (33). Nelle zone di rispetto (costituite dalle porzioni di territorio circostanti le zone di tutela assoluta) sono vietati, tra gli altri: la dispersione di fanghi e di acque reflue; l'accumulo e lo spandimento di concimi chimici, di fertilizzanti o pesticidi; il pascolo e la stabulazione di bestiame che ecceda, per ettaro, i 170 kg di azoto presente negli effluenti (34), sicché sarebbe permesso, in sostanza, solo un'agricoltura condotta secondo il metodo biologico che, infatti, esclude il ricorso a prodotti chimici di sintesi. Nelle zone di protezione le Regioni possono adottare, tra le altre misure, limitazioni e prescrizioni per gli insediamenti agro-forestali e zootecnici (35).

4. - Anche l'attività economica primaria produce rifiuti, e la produzione dei rifiuti ha un forte impatto ambientale.

Il diritto comunitario definisce il rifiuto come qualsiasi sostanza «di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi», e la definizione comunitaria è ripresa nell'art. 183, comma 1, lett. a), del Codice ambientale. Inoltre, il diritto comunitario mette in primo piano il recupero dei rifiuti e intende lo smaltimento dei rifiuti come «fase residuale» della gestione dei rifiuti; e in tal senso dispongono gli artt. 181 e 182 del Codice ambientale.

Orbene, una delle caratteristiche dell'esercizio dell'attività agricola rispetto a quello dell'attività industriale è la possibilità delle imprese agricole di riutilizzare gran parte dei residui della propria attività come fertilizzanti, concimi ed ammendanti (36). In altre parole, vi è una concreta possibilità del riciclo di quasi tutti i rifiuti prodotti dall'agricoltura, in modo coerente con i principi ispiratori della direttiva 91/156 del 18 marzo 1991, che è indirizzata a favorire lo smaltimento dei rifiuti ad opera dello stesso imprenditore, divenendo la loro gestione parte integrante della stessa attività imprenditoriale.

Sono, innanzitutto, esclusi dalla categoria dei rifiuti i materiali litoidi o vegetali riutilizzati nelle normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi rustici, comprese le terre da coltivazione, provenienti dalla pulizia e dal lavaggio dei prodotti vegetali (37), nonché le materie fecali e le altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nelle attività agricole (38); e, ancora, gli scarichi idrici, esclusi i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue (39) delle quali si dirà *infra*. Sono anche escluse dalla categoria dei rifiuti le carogne (40), che vanno eliminate mediante incenerimento o sotterramento ai sensi del d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508 che detta, fra l'altro, le norme sanitarie per l'eliminazione dei rifiuti di origine animale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. n), sono sottratti alla disciplina dei rifiuti i «sottoprodotti», ovvero i prodotti dell'attività dell'impresa che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo imprenditoriale e sono destinati ad un ulteriore impiego o consumo – potrebbe essere il caso del

siero di latte, destinato come materia prima ad un processo produttivo di mangimi –, nonché quelli di cui l'impresa non si disfi, non sia obbligata a disfarsi e non abbia deciso di disfarsi e che vengono impiegati direttamente dall'impresa che li produce, senza la necessità di operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo – potrebbe essere il caso del c.d. latticello che si ottiene dalla produzione dei formaggi e che viene utilizzato per la produzione di ricotta –, secondo formule che appaiono in linea con l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia nella sentenza 8 settembre 2005, causa C-121/03, *Commissione c. Spagna*.

Ai nostri fini rileva soprattutto la c.d. *utilizzazione agronomica*: degli effluenti di allevamento; delle acque di vegetazione dei frantoi oleari; e delle acque reflue provenienti dalle aziende agricole: sicché si impone, *in primis*, di individuare e definire gli scarichi da aziende agricole e, quindi, di accertare quale sia la loro disciplina.

Orbene, alle acque reflue domestiche (41) sono equiparate le acque reflue agricole, ovvero «quelle provenienti: a) da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno o alla selvicoltura; b) da imprese dedite all'allevamento di bestiame – che comprende «tutti gli animali allevati per uso o profitto» (42) – che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo per 340 kg di azoto contenuto negli effluenti di allevamento per anno (43); c) da imprese dedite alle attività di cui alle suindicate lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità; d) da impianti di acquacoltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 chilogrammo per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo» (44).

Un aspetto innanzitutto è necessario evidenziare: il Codice ambientale ha modificato in modo più ampio la formula relativa alle imprese di cui alla sopra indicata lett. c). Invero, l'originaria disposizione dell'art. 28 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 stabiliva che, per assimilare alle acque reflue domestiche le acque reflue provenienti da imprese di trasformazione o di valorizzazione di prodotti agricoli, occorre che la materia prima lavorata provenisse «per almeno i due terzi esclusivamente dall'attività di coltivazione dei fondi», mentre l'art. 101 del Codice ambientale allarga la quantità della materia prima lavorata al 51 per cento stabilendo che essa debba provenire «in misura prevalente» dalla coltivazione dei terreni.

In secondo luogo, è importante rilevare che gli imprenditori agricoli possono utilizzare le dette acque reflue agricole al fine di fertilizzare i propri [e gli altrui (45)] terreni, nei prescritti limiti di superficie aziendale e di quantità di sostanze azotate contenute negli effluenti, con il solo obbligo di darne comunicazione alle autorità indicate dalla rispettiva Regione, a cui spetta la disciplina delle attività di

(32) Art. 94, comma 1 del Codice ambientale.

(33) Art. 94, comma 3 del Codice ambientale.

(34) Art. 94, comma 4 del Codice ambientale.

(35) Art. 94, comma 7 del Codice ambientale.

(36) Cfr. M. BENOZZO e F. BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003, 69-76.

(37) Art. 185, comma 1, lett. e) seconda frase, del Codice ambientale.

(38) Art. 185, comma 1, lett. e) prima frase, del Codice ambientale.

(39) Art. 185, comma 1, lett. b) del Codice ambientale.

(40) Art. 185, comma 1, lett. e) prima frase, del Codice ambientale.

(41) Art. 74, comma 1, lett. g) del Codice ambientale.

(42) Art. 74, comma 1, lett. s) del Codice ambientale.

(43) Tenendo conto della tabella 6 dell'allegato 5 alla parte terza del Codice ambientale, in cui è riportato il peso vivo medio degli animali allevati, corrispondente ad una produzione di deiezioni di 340 kg di azoto in un anno.

(44) Art. 101, comma 7 del Codice ambientale.

(45) Cfr. Corte di giustizia CE 15 gennaio 2004, causa C-235/02, *SAETTI*, punto 47, secondo cui non costituisce rifiuto il *coke* da petrolio prodotto volontariamente o risultante dalla produzione simultanea di altre sostanze combustibili petrolifere in una raffineria di petrolio ed utilizzato con certezza come combustibile per il fabbisogno di energia della raffineria e di altre industrie.

utilizzazione agronomica mediante la determinazione dei tempi, delle modalità e delle norme tecniche di effettuazione, dei criteri e delle procedure di controllo, nonché delle sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazioni diverse da quelle penali descritte all'art. 137 (46).

Va aggiunto, infine, che, come gli altri «piccoli» imprenditori, anche gli imprenditori agricoli, quali produttori dei rifiuti stessi, sono esonerati dal formulario di identificazione dei rifiuti, qualora trasportino in proprio ed in modo occasionale e saltuario rifiuti non pericolosi che non eccedano i trenta chilogrammi o i trenta litri (47).

5. - Come è noto, il diritto comunitario impone che, al fine di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, venga elaborato, dagli Stati membri, un procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS) dei piani o programmi concernenti i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli. Trattasi della direttiva 2001/42 del 27 giugno 2001, la cui caratteristica è data dal fatto che essa viene ad incidere sul piano dello sviluppo socio-economico, oltre che sul versante ambientale, dando concreta attuazione ai principi del Trattato in tema di integrazione tra le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente e le altre politiche e azioni comunitarie (48). Ed invero, esplicitamente l'art. 1 della direttiva indica, come suo obiettivo, quello di «contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile».

Dalla direttiva VAS non sono pregiudicate – e quindi continuano ad avere vigenza – le disposizioni della direttiva 85/337 del 27 giugno 1985 sulla valutazione di impatto ambientale o VIA, che prendono in considerazione alcune operazioni rilevanti in agricoltura.

La normativa comunitaria sulla VIA, che era stata attuata in Italia in modo incompleto e frazionato (l. 8 luglio 1986, n. 349; d.p.c.m. 10 agosto e 27 dicembre 1988; art. 40, l. 22 febbraio 1994, n. 146; d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372), è ora ripresa nel titolo III della parte seconda del Codice ambientale, e in particolare – per quanto a noi interessa – nell'art. 23, comma 1, lettere *a*) e *b*), nonché nell'elenco B dell'allegato III alla detta parte seconda. In forza delle richiamate disposizioni sono assoggettati alla VIA i progetti di cui al detto elenco, sia che ricadono anche parzialmente all'interno delle aree naturali protette come definite dalla l. 6 dicembre 1991, n. 394 [lettera *b*)], sia che non vi ricadono, ma che sulla base di una serie di elementi (come il cumulo con altri progetti; la sensibilità ambientale delle aree geografiche interessate; la densità della popolazione interessata; la reversibilità dell'impatto: allegato IV della parte seconda) richiedono ugualmente, a giudizio dell'autorità competente, lo svolgimento della VIA [lettera *c*)].

Più specificamente, per quanto riguarda l'agricoltura, si tratta dei progetti di ricomposizione fondiaria su superfici superiori a duecento ettari, di irrigazione su aree superiori a trecento ettari, di destinazione di terre incolte a coltivazione intensiva su una superficie superiore a dieci ettari, di primo rimboschimento su aree superiori a venti ettari, di deforestazione di oltre cinque ettari con successiva conversione

ad altro uso e, infine, di impianti di allevamento intensivo con più di 2.000 suini e 750 scrofe o con più di 40.000 volatili da cortile, e di piscicoltura per superficie complessiva di oltre cinque ettari (49).

Gli impianti di piscicoltura e di acquacoltura sono considerati come aventi particolare impatto ambientale, tanto che l'art. 111 del Codice ambientale stabilisce che con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali e con il Ministro dello sviluppo economico, e previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, siano individuati i criteri del contenimento dell'impatto sull'ambiente da essi derivante.

6. - Se ci si pone dall'angolo visuale dell'agrarista, il Codice ambientale non si discosta dalle precedenti normative sui rifiuti e sulle acque, ovvero dai d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) e 8 novembre 1997, n. 389 (c.d. Ronchi *bis*), dalla l. 9 dicembre 1998, n. 426 (c.d. Ronchi *ter*) e dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152: sicché, sotto questo profilo, il Codice ambientale si presenta nei limiti della legge delega, ovvero sostanzialmente un *corpus* normativo «ripredente» pedissequamente le precedenti disposizioni, come deve fare ed essere un vero Testo unico. E si è fatto riferimento anche all'art. 96 del Codice ambientale il quale, anziché trasporre nel nuovo testo legislativo, riformulandole, le vecchie disposizioni del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 che esso modifica o sostituisce, le riporta pedissequamente – sia pure con le aggiunte, le sostituzioni e le modifiche già apportate nel 1999 – perché in tal modo risultano nell'art. 23 del d.lgs. n. 152/1999.

Abbiamo, però, messo in evidenza la «distanza» tra il vecchio art. 28, comma 7, lett. *c*), del d.lgs. n. 152/1999 ed il nuovo art. 101, comma 7, lett. *c*), del Codice ambientale, perché il primo pretendeva che la materia prima lavorata dalle imprese di trasformazione o valorizzazione di prodotti agricoli provenisse «per almeno due terzi» esclusivamente dalla coltivazione del fondo, mentre per il secondo è sufficiente una quantità «in misura prevalente».

La modifica potrebbe trovare una giustificazione nel potere di «interventi sostitutivi» concesso dalla legge delega n. 308/2004 di cui si è detto. Nel comma 9, lett. *b*), dell'art. 1, la citata legge consente che il governo proceda ad interventi sostitutivi anche «per dare piena attuazione alla gestione del ciclo idrico integrato (...) e pianificare, programmare e attuare interventi diretti a garantire la tutela e il risanamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei». Benché la nuova formulazione dell'art. 2135 c.c., per il quale è possibile che l'imprenditore agricolo trasformi o valorizzi prodotti altrui purché non prevalenti sui propri, non sia richiamata dalla legge-delega ambientale, tuttavia non si può disconoscere che nella pianificazione e programmazione degli interventi diretti a garantire la tutela dei corpi idrici vengano presi in considerazione tutti coloro che scaricano acque reflue e, quindi, anche gli imprenditori agricoli. Sarebbe stato, allora, un non-senso che il Codice ambientale avesse lasciato la vecchia formula di «almeno due terzi» e non l'avesse, invece, modificata in «misura prevalente», come il vigente art. 2135 c.c. dispone. Solo con il ricorso al potere degli interventi sostitutivi, invero, è stato possibile formulare disposizioni coerenti che esaltino la logicità e la non-contraddittorietà dell'intero sistema. □

(46) Art. 112 del Codice ambientale.

(47) Art. 193, comma 4, del Codice ambientale.

(48) Cfr. E. BOSCOLO, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla VIA alla VAS*, in *Urb. e appalti*, 2002, 1121. V. anche M.L. SCHIAVANO, *Le direttive comunitarie sulla valutazione d'impatto ambientale*

e sulla valutazione ambientale strategica, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, vol. XIII del *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G.M. AJANI e G.A. BENACCHIO, Torino, 2006, 161.

(49) Elenco B, n. 1, allegato III della parte seconda del Codice ambientale.

La VAS, la VIA e l'IPCC nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152: quando la fretta eccessiva produce una riforma problematica

di VALERIO CICCHIELLO

1. Considerazioni preliminari. - 2. Sugli intenti di riordino, semplificazione e coordinamento della riforma ambientale in materia di valutazioni ambientali. - 3. Sul procedimento della VAS e della VIA canonizzato nel d.lgs. n. 152 del 2006. - 4. Sull'importanza del recepimento italiano della direttiva 2001/42/CE inerente la valutazione ambientale strategica: verso la costituzione di un sistema di valutazioni ambientali integrato. - 5. Il contenuto tipico sostanziale della VAS italiana. La disciplina del giudizio di «compatibilità» ambientale. - 5.1. (segue) Il contenuto tipico sostanziale della VAS italiana. La disciplina degli effetti del giudizio di «compatibilità» ambientale. - 6. Brevi considerazioni conclusive.

1. - La VAS, la VIA e l'IPCC sono, come noto, tre istituti tipici, e tipicamente comunitari, del diritto ambientale (1). Tutti e tre gli istituti non sono stati, infatti, mutuati da altri rami del diritto ma, bensì, sono stati elaborati e positivamente con il precipuo scopo di fornire strumenti di analisi, sotto forma di speciali procedimenti amministrativi con vocazione *ab origine* ambientale, dei processi di interazione tra l'ecosistema e le attività antropiche. Parimenti i tre istituti partecipano del dato comune di essere stati introdotti nell'ordinamento giuridico italiano a seguito del

recepimento delle direttive comunitarie che vi hanno dato origine (2).

Le aspettative di tutela dell'ambiente riposte dalla dottrina in tali strumenti ordinamentali non sono, inoltre, affatto marginali: la loro caratteristica prima, quella di innervare di considerazioni ambientali una molteplicità di procedimenti amministrativi di carattere pianificatorio ed autorizzatorio (3), rivisita l'esercizio di queste stesse funzioni amministrative in modo tale da renderle fisiologicamente orientate a soppesare il loro impatto ambientale (4).

(1) La bibliografia sugli istituti in considerazione è notevole.

Sulla VAS si segnala: BOSCOLO E., *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi nell'ordinamento comunitario e nelle prospettive di recepimento nazionale*, in *Riv. amb.*, 2003, 360 e ss. e, del medesimo autore, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla V.I.A. alla V.A.S.*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, 1121; DE MURDER J., *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 939 e ss.; TABELLINI L., *La direttiva 2001/42/CE (direttiva VAS). Opportunità e problemi aperti nell'applicazione a livello comunitario*, VITTADINI M.R., *VAS: problemi e opportunità di riforma degli strumenti di valutazione ambientale*, in *Riv. amb.*, 2003, 345 e ss.

Sulla VIA si segnala: CIMATTI R., *Applicazione delle procedure nella valutazione di impatto ambientale*, in questa *Riv.*, 1999, 77 e ss.; CIVITARESE MATTEUCCI S., *Alcune riflessioni in tema di valutazione d'impatto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 75 e ss.; CUTRERA A., *La direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1987, 1067 e ss.; D'ALESSIO R. - TANCREDI A., *Valutazione impatto ambientale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1994; FERRARA R. (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000; JARRAS H.D., *La trasformazione nel diritto nazionale della direttiva CEE sulla valutazione di compatibilità ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 43 e ss.; MELICA L., *La valutazione d'impatto ambientale nell'ordinamento comunitario*, in *Sanità pubblica*, 1991, 805 e ss.; POSTIGLIONE A., *Aspetti giuridici della procedura di impatto ambientale*, in questa *Riv.*, 1997, 85 e ss.; ROCCELLA A., *La valutazione di impatto ambientale tra (le inadempienze di) Stato e Regioni*, in *Urbanistica e appalti*, 1999, 147 e ss.

Sull'IPCC si segnala: AMENDOLA G., *Una normativa per la prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (Commento al d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372)*, in *Dir. pen. e proc.*, 2000, I, 49 e ss.; BUTTI L., *Le inadempienze al d.lgs. n. 372/1999*, in *Ambiente & sicurezza*, 9, 5/2000, 96 e ss.; DELL'ANNO P., *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 2003, 344 e ss.; GABRIOTTI M., *L'autorizzazione integrata ambientale*, in *Ambiente*, n. 5, 2000, 430 e ss.; LEOFFE C., *Un passo avanti ed uno indietro per il controllo integrato*, in *Gea*, 2000, 2, 58 e ss.; SCARCELLA A., *L'autorizzazione integrata ambientale. Il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente*, Milano, 2005.

(2) La direttiva inerente la VAS è la direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; la direttiva inerente la VIA è la direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985, come modificata, poi, dalle direttive 97/11/CE del 3 marzo 1997 e 2003/35/CE del 26 maggio 2003; la direttiva inerente l'IPCC è la direttiva 96/61/CE del 24 settembre 1996.

(3) In dottrina la VAS, la VIA e l'IPCC sono, non a caso, definiti strumenti di tutela dell'ambiente di carattere trasversale. Si esprime esplicitamente in tal senso LUGARESI N., in *Diritto dell'ambiente*, II^a ed., Padova, 2004, 81: «la valutazione di impatto ambientale (VIA) costituisce il primo istituto trasversale del diritto dell'ambiente, aprendo la strada alla costruzione di un nucleo di istituti che non si occupano esclusivamente di settori specifici». DELL'ANNO P., in *Manuale di diritto ambientale*, cit., a pag. 627 individua il profilo funzionale della VIA nel fatto che, con detto strumento, «l'interesse ambientale viene integrato con gli altri interessi pubblici che sono oggetto di ponderazione e bilanciamento nell'ambito di specifiche procedure permissive per determinati impianti e progetti».

(4) Più di vent'anni fa era stato efficacemente rilevato che «al carattere per così dire "neutro" dell'urbanistica tradizionale, si sostituiscono modelli di pianificazione territoriale, giuridicamente tra loro non omogenei, salvo che su un punto fondamentale: la generale sottoposizione alle esigenze di tutela dell'ambiente» (così POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 e ss.). A poco più di dieci anni della prima regolamentazione italiana dell'istituto della VIA e nell'assenza, allora, della codificazione della VAS, vi era stata dottrina che, con coraggio e lungimiranza, si era espressa nei seguenti termini: «anche se si dovesse prescindere dal considerare le esigenze indotte dalle direttive comunitarie, su un piano di elementare civiltà urbanistica (si, proprio così) occorrerebbe che, in sede di pianificazione, venga deciso di sottoporre ad attenta verifica di impatto urbanistico-ambientale di tutte le ipotizzate (più che previste) iniziative di sviluppo che, per la loro rilevanza, possano risultare foriere di quelle "perturbazioni" indicate, in aggiunta agli inquinamenti, nelle premesse della direttiva comunitaria 85/337 (...). In fondo può asserirsi che si fa riferimento a quello che può esser indicato come un possibile ed auspicabile salto di qualità della pianificazione» (così PAGANO F., *Valutazioni di impatto ambientale: rapporto tra VIA e pianificazione ter-*

La l. 15 dicembre 2004, n. 308 (5), avente ad oggetto «Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione», annovera, tra i sette settori oggetto della riforma, «le procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPCC)».

Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (6), attuativo della suddetta legge delega, dedica la propria parte seconda all'intento, ricavabile dal titolo, di disciplinare unitariamente ed organicamente proprio le tre diverse «procedure» ora menzionate (7).

In ragione dell'intento prioritario di semplificazione e riordinamento della materia, ribadito sia in occasione della legge delega che in occasione dell'emanazione del decreto legislativo, il presente commento a prima lettura muoverà proprio a partire dal confronto tra il dichiarato intento normativo e le singole disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, che di detto intento costituiscono espressione, per, poi, procedere ad affrontare ulteriori profili pur sempre connessi al primo.

2. - *L'incipit* della parte seconda del testo unico reca un titolo I contenente delle «norme generali», dedicate all'affermazione dei suoi «contenuti ed obiettivi» (art. 4), alla statuzione di una serie di «definizioni» (8) (art. 5) ed, infine,

all'istituzione di una «Commissione tecnico-consulativa per le valutazioni ambientali» (art. 6).

Tra gli obiettivi vi è l'intento di procedere ad «introdurre meccanismi di coordinamento» e tra la VAS e la VIA, da un lato, e tra la VIA e l'IPCC, dall'altro (9). Il suddetto proposito risponde ad un'aspettativa di chiarezza ed efficacia procedimentale (10).

È, infatti, facile intendere come, analizzare un piano che prevede la realizzazione di un'opera a significativo impatto ambientale, per poi procedere ad analizzare il progetto di realizzazione di quella stessa opera ed, infine, svolgere una terza analisi in occasione del procedimento di autorizzazione all'esercizio dell'impianto produttivo che con detta opera si vuole attivare, rappresenti la scansione, secondo una decrescente scala di dimensione valutativa, di una valutazione ambientale unitaria in cui il bagaglio conoscitivo e valutativo assunto a monte ben potrebbe costituire il punto di partenza della valutazione da assumere a valle, a condizione, s'intende, che vengano precisati i contenuti delle varie valutazioni ed i nessi di coordinamento e condizionamento tra i vari passaggi (11).

Pur tuttavia il legislatore delegato ha, in realtà, dedicato un'attenzione meramente incidentale alla questione del rapporto tra VAS e VIA, essendo presente una sola sparuta

ritoriale ed urbanistica, in *Riv. giur. ed.*, 1998, II, 211 e ss.). Ancor prima, all'indomani della disciplina frammentaria e transitoria della VIA nazionale, era stato rilevato come «il profilo più interessante della disciplina della VIA» consistesse nel fatto che «il procedimento di valutazione di impatto ambientale può essere la sede, finalmente unica, per la valutazione coordinata di tutte le incidenze di un intervento sul territorio» (così SANDULLI M.A., in *Brevi riflessioni sulla VIA*, in *Riv. giur. ed.*, 1989, II, 134 e ss.). L'introduzione comunitaria dell'istituto della VAS è stata, poi, definita «una svolta radicale rispetto alle tradizionali impostazioni: la considerazione delle externalità ambientali da parametro rispetto al quale verificare una possibile compatibilità diviene elemento in grado di orientare le decisioni di pianificazione e programmazione, consentendo partecipazione e pubblicità nelle decisioni in cui si sostanzia un modello di scelta realmente improntato ai valori dello sviluppo sostenibile» (così BOSCOLO E., *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla VIA alla VAS*, cit.).

Più in generale sul tema del rapporto tra governo del territorio e tutela dell'ambiente, ampiamente oggetto di attenzione e denso di spunti di riflessioni per la disamina proprio della parte del decreto legislativo dedicato alle valutazioni ambientali, si segnala: BALBONI E., *Sviluppo, impatto ambientale e governo del territorio: una difficile concertazione*, in *Dir. Regione*, 1991, 351 e ss.; BASSI F. - MAZZAROLI L. (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000; BERTI G., *Impatto ambientale, territorio, difesa del suolo*, in *Jus*, 1988, 3, 95; CELONE C., *Misure di salvaguardia ambientale e garanzie per la proprietà*, in *Riv. giur. ed.*, II, 2002, 99 e ss.; GALLONI G., *Da una recente ricerca su agricoltura e ambiente*, in questa *Riv.*, 2001, 5 e ss.; GIANNINI M.S., *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e di gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, I, 479 e ss.; JAZZETTI A., *Valutazione d'impatto ambientale e pianificazione del territorio*, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 225 e ss.; MANDARANO M., *Nuove tendenze della pianificazione: perequazione, integrazione funzionale, tutela ambientale*, in *Urbanistica e appalti*, 2000, 775 e ss.; SCIULLO G., *Pianificazioni ambientali e pianificazioni territoriali nello Stato delle autonomie*, in *Riv. giur. urban.*, 2000, 93 e ss.; TUCCI M., *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio* (con particolare riferimento per il tema de quo ai capp. 3 e 4, 49-183), Torino, 2003; URBANI P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 199 e ss.

Per un approccio dal punto di vista urbanistico si segnala ARNOFI S.-FILIPA A., *L'ambiente nel piano comunale*, Milano, 2000; MAGONI M., *Bilanci ambientali e governo del territorio. Uno strumento per la valutazione della sostenibilità dello sviluppo*, Milano, 2002.

(5) In *G.U.* n. 302 del 27 dicembre 2004. Per i primi commenti sulla legge delega in discorso, si segnala: COLOMBO M.C., *Legge delega sull'ambiente e condono ambientale. Prime note sull'art. 1, commi 36 ss., l. 15 dicembre 2004, n. 308*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 373 e ss.; FONDERICO F., *«La muraglia e i libri»: legge delega, testi unici e codificazione del diritto ambientale*, in *Giornale dir. amm.*, 2005 e, del medesimo autore, *Il riordino del procedimento di valutazione di impatto ambientale nella legge delega 308/2004*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 417 ss.; GIAMPIETRO F., *Delega al Governo per il testo unico ambientale: una corsa (utile?) contro il tempo*, in *Ambiente*, 2005, 105 e ss. e, del medesimo Autore, *I criteri specifici (?) della legge delega sui testi ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 2005,

205 e ss.; LIGUORI A., *La legge delega in materia ambientale: prime considerazioni*, in *Foro it.*, 2005, V, 59 e ss.

(6) In *G.U.* n. 88 del 14 aprile 2006, suppl. ord. n. 96/L.

(7) In realtà, nonostante l'art. 4 del d.lgs. 152 del 2006 affermi, con enfasi perentoria, che «le norme di cui alla parte seconda del presente decreto costituiscono attuazione (...)» anche «della direttiva 96/61/CE del 24 settembre 1999 (...) in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento», il terzo istituto, quello dell'autorizzazione integrata ambientale (c.d. IPCC), ha ricevuto compiuta regolamentazione con altro decreto legislativo, il d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 (in *G.U.* n. 93 del 22 aprile 2005, suppl. ord. n. 72), entrato in vigore lo scorso 7 maggio 2005, che completa il tortuoso ed accidentato percorso di recepimento della direttiva 96/61/CE, percorso avviato con il previgente d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372 (in *G.U.* 26 ottobre 1999, n. 252), ora espressamente abrogato. La disciplina del terzo istituto è così solo marginalmente modificata dal d.lgs. n. 152 del 2006, con circoscritto riferimento all'accentramento di competenza, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria, a favore della neo istituita Commissione tecnico-valutativa unica dei tre procedimenti valutativi ambientali, ivi compreso, dunque, il giudizio in materia di IPCC, e con riferimento al coordinamento tra lo svolgimento della VIA e quello dell'IPCC sul medesimo impianto (per entrambi i suddetti profili si rinvia alle considerazioni svolte più oltre). Per il resto, la disciplina dell'IPCC trova la sua regolamentazione nel d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, per un cui commento sistematico si rinvia alla monografia di SCARCELLA A., *L'autorizzazione integrata ambientale. Il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente*, cit.

(8) Quanto alle definizioni contenute nell'art. 5 è sufficiente rilevare il loro carattere meramente riproduttivo delle definizioni già date dal legislatore comunitario. Considerazione a margine dei contenuti ed obiettivi e dell'istituzione della Commissione sono svolte più oltre al paragrafo terzo, cui in proposito si rinvia.

(9) Così afferma l'art. 4, comma 1, lett. b), rispettivamente ai numeri 7 e 8.

(10) È stato, ad esempio, rilevato che «tutte le suddette discipline prevedono nessi di collegamento reciproci (...) in quanto vi sono profili di possibili interferenze. In particolare, sebbene la VIA e la VAS abbiano ad oggetto una differente tipologia di atti (...), questi ultimi riguardano i medesimi settori (...). Vi sono, inoltre, parziali sovrapposizioni tra l'elenco dei progetti sottoposti a VIA e quelli soggetti a IPCC. (...) La regola generale è costituita dal «principio di applicazione cumulativa»: ciascuna delle tre discipline deve essere applicata integralmente e nessuna delle tre pregiudica l'applicazione delle altre. La regola generale è, poi, temperata da principi e criteri di efficienza e semplificazione del procedimento decisionale, la cui applicazione tende a ridurre gli oneri burocratici gravanti sui soggetti interessati e il carico di lavoro delle amministrazioni (...)» (così FONDERICO F., *Il riordino del procedimento di valutazione di impatto ambientale nella legge delega 308/2004*, cit.).

(11) Si esprime decisamente a favore dell'applicazione, al fine di dare «una ragionevole soluzione all'attuale labirinto delle procedure», della «nozione di ciclo di progetto, che dalle previsioni più astratte (sul *quid* e sull'*an*) giunge gradatamente a previsioni sempre più dettagliate (sul *quomodo*)», FONDERICO F., *Il riordino del procedimento di valutazione di impatto ambientale nella legge delega 308/2004*, cit., 433.

disposizione che, sintetica, generica ed equivoca, lascia il nodo del rapporto tra i due istituti sostanzialmente irrisolto, limitandosi a declamare che segmenti di attività istruttoria già svolti in occasione della VAS, non vadano dispersi una volta che venga attivata la VIA. L'inciso presente nel dettato normativo, affermando che «tutti gli elementi positivamente valutati o comunque decisi in sede di approvazione del piano o programma» in ambito di VAS precludono una loro nuova disamina in ambito di VIA, pare, ad un tempo, ridondante, non andando oltre la riaffermazione del positivizzato principio generale del divieto di aggravamento del procedimento amministrativo (12) e, pari tempo, di dubbia coerenza interna e, quindi, di problematica applicabilità, perché, mentre la prima parte esclude la possibilità di esperire nuova attività istruttoria per i soli elementi «positivamente valutati» in ambito di VAS, la seconda parte afferma la medesima preclusione per quegli elementi «comunque decisi» in sede di approvazione del piano o programma. In ogni caso, il termine «elemento», dai caratteri indeterminati, non fornisce un qualche criterio guida di cernita tra gli elementi sui quali il secondo strumento di valutazione possa tornare ad esprimersi e quali no. Si manifesta, allora, come auspicabile un chiarimento sul punto (13).

Il legislatore delegato ha affrontato, poi, il rapporto tra VIA ed IPCC secondo un diverso approccio: in questo caso, il coordinamento degli istituti è regolamentato con maggior dettaglio in un più corposo articolo, l'art. 34; l'attivazione della procedura integrata è, però, rimessa alla valutazione discrezionale del soggetto proponente la realizzazione dell'opera a rilevante impatto e parimenti soggetta ad autorizzazione integrata ambientale. In tale ipotesi non è alcuna delle due P.A. competenti sulle valutazioni ambientali in discorso a poter attivare una procedura unitaria di analisi, ma è il soggetto proponente che si vede riconosciuta «la facoltà di ottenere» ciò. La scelta normativa in discorso suscita perplessità e sollecita approfondimenti e chiarimenti. Rimettere la scelta se convogliare o meno due procedimenti valutativi a vocazione ambientale alla discrezionale scelta del soggetto proponente e non o, per lo meno, non anche alle pubbliche amministrazioni investite del compito del perseguimento dell'interesse ambientale per cui le procedure sono state previste, pare una compressione significativa, in fase applicativa, delle ragioni stesse degli istituti, in quanto la discrezionale scelta sul punto risponde ad esigenze di mera celerità per il proponente senza che, invece, venga preso in esame l'interesse a che un procedimento integrato sul punto sia attivato così perché maggiormente idoneo a garantire la miglior ponderazione possibile degli effetti sull'ambiente dell'opera. In altri termini, mentre il dato normativo esplicito riconosce le esigenze di celerità (per il proponente) quale ragione legittimante uno svolgimento congiunto della VIA e dell'IPCC, non fa altrettanto qualora la progressione congiunta dei due procedimenti si possa manifestare utile (a giudizio delle P.A.

procedenti) per pervenire ad una ponderazione integrata e completa della sostenibilità del progetto. L'asimmetria così canonizzata, in ordine alla possibilità di attivare un procedimento congiunto, riconosciuta al solo soggetto proponente, suscita dei dubbi di legittimità perché dispiega lo strumento della semplificazione del procedimento dei due istituti a sostegno di un solo degli interessi meritevole di considerazione (la celerità del procedimento) nei procedimenti in questione, e non anche a sostegno dell'interesse pubblico prioritario (la valutazione di sostenibilità dell'attività antropica oggetto di esame) in ragione del quale sono stati previsti i procedimenti (14).

Sempre in tema di semplificazione e coordinamento va rilevata la mancanza di una disciplina, ancorché minima, del rapporto, non più dei tre istituti tra di loro, ma, invece, degli stessi con l'istituto della conferenza dei servizi, nodo questo cruciale se si vuole che la centralità e l'accentramento di competenze in favore di appositi organi tecnico-consulativi per l'espletamento istruttorio della valutazione ambientale, trovi equilibrato (dalla legge, e non in via eterogenea dalla prassi amministrativa) rapporto con la necessità di coinvolgere altre P.A. interessate all'esito ed al merito della valutazione, in ragione delle proprie competenze tecniche specifiche e/o della propria vocazione istituzionale a salvaguardare interessi pubblici coinvolti nella procedura in esame (15). Esistono, come noto, esempi di coordinamento puntuale sul punto (16). Come esiste, soprattutto, una disciplina generale dell'istituto della conferenza dei servizi nella legge generale sulla trasparenza amministrativa, disciplina da poco modificata (17), ed all'interno della quale si trovano enunciati sia nuovi principi di coordinamento tra la «richiesta di VIA» e la «conferenza dei servizi» (18), sia gli effetti del dissenso espresso nella conferenza dei servizi «da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale» (19). Esisteva, dunque, una trama esemplificativa e generale di cui il legislatore ben avrebbe potuto tener conto proprio al fine di dare sostanza al dichiarato intento di coordinamento e, così, pervenire ad una uniforme, generale ed esaustiva disciplina dei rapporti interprocedimentali in discorso (20).

Sul punto il decreto legislativo tace: né gli articoli della legge n. 241 del 1990 dedicati all'istituto della conferenza dei servizi sono stati richiamati né, ancor meno, le norme puntuali che, per alcune speciali ipotesi di VIA, avevano disciplinato i rapporti, sono state considerate.

Fa eccezione la disciplina integrata della VIA e dell'IPCC più sopra esposta, in occasione della quale il legislatore, in effetti, si è premurato di scandire il tempo ed i rapporti interprocedimentali sussistenti tra l'istituto di valutazione ambientale in esame e lo strumento della conferenza dei servizi. In tale circoscritto ambito viene dal legislatore precisato che, «in pendenza della procedura» di VIA, «il procedimento di rilascio» dell'IPCC «resta sospeso»; che, «una volta conclusa» la VIA, «il giudizio di compatibilità

(12) Il riferimento è all'art. 1, comma 2 della l. 7 agosto 1990, n. 241.

(13) Spunti ricostruttivi del tema erano stati affrontati per tempo da dottrina accorta: si segnala, ad esempio, GIAMPIETRO F., *Criteri tecnici o discrezionali nel c.d. giudizio di compatibilità ambientale? - Proposte di coordinamento della VIA con gli altri procedimenti autorizzatori*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 395 e ss.

(14) Sul ragionevole bilanciamento di interessi costituzionali si segnala la monografia di MORONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, con particolare riferimento al capitolo III, 275-383.

(15) Sul tema si segnala: CIVITARESE MATTEUCCI S., *Notazioni in tema di coordinamento degli interessi nella conferenza dei servizi e partecipazione al procedimento*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 450 e ss.

(16) È stata individuata una disciplina sul punto dalla l. 9 ottobre 2000 per «gli interventi per i Giochi olimpici invernali Torino 2006».

(17) Il riferimento è alla l. 15 febbraio 2005, n. 15.

(18) Si veda la riformulazione in proposito dell'art. 14-ter della legge n.

241 del 1990 dedicato ai «lavori nella conferenza di servizi».

(19) Si veda la riformulazione in proposito dell'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990. La l. 24 novembre 2000, n. 340 (c.d. legge di semplificazione 1999) ha, poi, dettato, agli artt. 10, 11 e 12 una corposa serie di regole in materia che vanno ad integrare le modifiche a suo tempo apportate dalla legge n. 127 del 1997.

(20) In dottrina si sono curati di affrontare in termini di ricostruzione sistematica dei principi, oltre che di esegesi delle specifiche disposizioni dei «procedimenti amministrativi in materia ambientale», CROSETTI A. - FERRARA R. - FRACCHIA F. - OLIVETTI RASON N. nel così intitolato capitolo III (187-392) del manuale *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2005. Sul tema della riforma amministrativa e della semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia ambientale si segnala anche CROSETTI A., *Interventi di manutenzione e difesa del suolo: regime vincolistico, regime autorizzatorio e semplificazione amministrativa*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 929 e ss.; FONDERICO F., *Riforma amministrativa e tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 1001 e ss.

ambientale viene comunicato anche all'autorità competente al rilascio dell'IPCC «che riprende il relativo procedimento»; che, dovendo così restare «le fasi precedenti assorbite nella già esperita procedura», «la conferenza dei servizi» si debba tenere «nei successivi trenta giorni» al fine di giungere al «rilascio» dell'IPCC «tenuto conto del giudizio di compatibilità ambientale emesso sul progetto dell'opera o intervento».

Altro profilo di coordinamento interprocedimentale affrontato dal legislatore concerne il rapporto tra procedimento di valutazione ambientale, da un lato, e procedimento autorizzatorio della realizzazione dell'opera oggetto di valutazione, dall'altro (21). Da questo punto di vista va rilevato che una disciplina, ancorché minima e dal valore ricognitivo, di quella che era una prassi amministrativa consolidata, è stata prevista (22). Sul punto, il decreto legislativo, con riferimento alla VIA da svolgersi in ambito nazionale, ha prescritto, all'art. 40, che «il giudizio di compatibilità ambientale (...) deve essere acquisito dall'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione definitiva alla realizzazione dell'opera o dell'intervento progettato».

È stato, così, positivizzato il principio per cui il giudizio di compatibilità positivo costituisce un dato istruttorio vincolante nei contenuti per la successiva emanazione dell'atto di autorizzazione alla realizzazione. Il comma 4 dell'art. 30 prosegue, infatti, precisando che «nel caso di iniziative promosse da autorità pubbliche, il provvedimento definitivo che ne autorizza la realizzazione deve adeguatamente evidenziare la conformità delle scelte effettuate agli esiti della procedura d'impatto ambientale. Negli altri casi, i progetti devono essere adeguati agli esiti del giudizio di compatibilità». Sussiste, così, un obbligo motivazionale che lega la positiva conclusione sulla decisione di autorizzare la realizzazione dell'opera ad una congrua considerazione degli esiti della valutazione ambientale.

Per quanto riguarda, invece, il rapporto tra VIA regionale ed autorizzazione alla realizzazione dell'opera, dovranno essere le legislazioni regionali (23), in forza di quanto richiede loro l'art. 45, a svolgere l'armonizzazione, il coordinamento e, se possibile, l'integrazione della procedura di

valutazione dell'impatto ambientale con le procedure ordinarie di assenso alla realizzazione delle opere».

3. - Al titolo I seguono i titoli II e III rispettivamente dedicati alla «valutazione ambientale strategica – VAS» (artt. 7-22) ed alla «valutazione di impatto ambientale – VIA» (artt. 23-47), comunemente ripartiti al loro interno in un capo I dedicato alle c.d. «disposizioni comuni» dell'istituto in considerazione, ed in un capo II ed un capo III rivolti a dettare delle «disposizioni specifiche» per l'istituto «in sede nazionale» ed «in sede regionale o provinciale».

Mentre il primo capo di ciascun titolo è orientato ad individuare l'ambito di operatività oggettivo delle disposizioni (quali piani e programmi e quali opere siano oggetto di valutazione ambientale), il contenuto e la procedura minima indefettibile di qualsiasi valutazione ambientale, i capi II e III dei titoli in questione svolgono, invece, una funzione complementare di arricchimento e precisazione dei contenuti e della procedura in rapporto all'autorità amministrativa statale o regionale chiamata ad attivare l'esame in questione. Ne risulta che i presupposti (24), il contenuto e la procedura della VAS e della VIA in ambito nazionale sono il frutto dell'integrata applicazione dei capi I e II dei rispettivi titoli.

Per quanto riguarda, invece, la VAS e la VIA in ambito regionale la disciplina in discorso si ricava, invece, dall'integrata applicazione dei capi I e III, dove quest'ultimo assolve al compito di completamento, a titolo provvisorio e recessivo, della procedura fissata nel capo I fino a quando le Regioni (25), con proprie «leggi» e «regolamenti», procederanno a dettare delle proprie «procedure».

Mentre, per quanto riguarda la VAS, siamo di fronte alla prima regolamentazione contenutistica e procedimentale italiana dell'istituto, venendo, così, per la prima volta e con notevole ritardo, recepita la direttiva comunitaria di riferimento, nel caso della VIA il contenuto ed il procedimento che ne risulta raccoglie, con alcune modifiche, quanto già il legislatore aveva stabilito con l'art. 6 della legge n. 349 del 1986 e, poi, con le diverse fonti normative integrative e di completamento della c.d. disciplina transitoria (26). In

(21) Sul più comprensivo tema del rapporto tra pianificazione del territorio e localizzazione delle opere, utile ad inquadrare, in termini generali, la trama del rapporto esistente tra le decisioni amministrative di tipo pianificatorio e quelle dal carattere autorizzatorio, si segnala: MARZANATI A., *Pianificazione urbanistica e localizzazione delle opere statali*, in *Territorio e ambiente*, Milano, 1986, 37 e ss.; RAMPULLI F.C., *La sovrapposizione di opere pubbliche agli strumenti urbanistici*, in *Le Regioni*, 1978, 942 e ss.; TURCO LIVERI G., *Opere pubbliche e trasformazione del territorio*, in *Riv. giur. urban.*, 1995, 361.

Con più specifico riferimento al tema *de quo* si segnala: BRUNI U., *La valutazione dell'impatto ambientale. Presupposto di validità del procedimento autorizzatorio di grandi interventi sul territorio*, in *Nuova rassegna*, 1996, 483 e ss.; DE ROBERTO, *Localizzazioni sul territorio e tutela dell'ambiente*, in *Riv. amm.*, 1986, 1657.

(22) Alla disciplina minima prevista dal legislatore nazionale andrà, poi, aggiunta, quella che sarà il frutto dell'attività normativa di tipo regolamentare, cui è stato affidato il compito di completare organicamente la disciplina sul punto, come viene accennato più avanti al termine del paragrafo successivo.

(23) E, per quanto riguarda il Trentino Alto Adige, le legislazioni delle Province autonome di Trento e Bolzano.

(24) Per quanto riguarda i presupposti di attivazione della procedura canonizzata nel d.lgs. n. 152 del 2006 va rilevato che dalla stessa viene espressamente fatto salvo l'esperimento della VAS per «i piani e programmi relativi agli interventi di telefonia mobile», per i quali continuano ad applicarsi «le disposizioni di cui all'art. 87 del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259». Come noto, il procedimento canonizzato nella suddetta disciplina speciale è un procedimento di tipo autorizzatorio, che ha ad oggetto l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici, il cui parametro esclusivo utile ai fini della pronuncia positiva è «la compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità» (in una formula: gli *standards* qualitativi delle emissioni elettromagnetiche originate dall'esercizio dell'impianto) e che può concludersi con il silenzio-assenso. Se e quanto la conferma, in occasione del recepimento della VAS, dell'esenzione della suddetta attività antropica da una valutazione di sostenibilità complessiva che vada oltre il controllo di conformità dei limiti nor-

mativi di emissione, sia coerente con il dichiarato obiettivo di perseguire un «elevato livello di protezione dell'ambiente», è dubbio. Non è in dubbio, invece, che la Corte di giustizia CE abbia già statuito come illegittima la possibilità di escludere a priori e globalmente la sottoponibilità di una determinata opera alla VIA. Il riferimento è alle sentenze 16 settembre 1999, causa C-437/97 [World Wildlife Fund (WWF) e altri c. Autonome Provinz Bozen e altri] e 21 settembre 1999, causa C-392/96 (Commissione c. Irlanda), per un cui commento si rinvia a SIMONE P., *La valutazione di impatto ambientale all'esame della Corte di giustizia: margini di discrezionalità statale e disposizioni self-executing*, in questa Riv., 2001, 9 ss.

Sul controllo urbanistico delle infrastrutture di comunicazione si segnala: COMPORTE G.D., *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 215 e ss. Con più ampio riferimento alla tematica generale del rapporto tra diritto ambientale comunitario ed il diritto e la prassi amministrativa nazionale di recepimento ed attuazione si veda, per il caso italiano, DELL'ANNO P., *L'attuazione del diritto comunitario ambientale tra supremazia delle fonti e disapplicazione amministrativa: spunti di riflessione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 615 e ss. e, con riferimento specifico al recepimento della direttiva VIA in Germania, HANS D.J., *La trasformazione nel diritto nazionale della direttiva CEE sulla valutazione di compatibilità ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 43 e ss.

(25) E le Province autonome di Trento e Bolzano.

(26) Il riferimento è: al d.p.c.m. 10 agosto 1988, n. 377; al d.p.c.m. 27 dicembre 1988; al d.p.r. 27 aprile 1992; al d.p.r. 12 aprile 1996 (poi modificato ed integrato dal d.p.c.m. 3 settembre 1999 e dal d.p.c.m. 1° settembre 2000); al d.p.r. 2 settembre 1999, n. 348 (recante le «norme tecniche concernenti gli studi di impatto ambientale per talune categorie di opere»). Per un commento alla disciplina transitoria si segnala: PICOZZA, *Approvate le disposizioni di attuazione della VIA (commento al d.p.c.m. 27 dicembre 1988: norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3, d.p.c.m. 10 agosto 1988, n. 377)*, in *Corriere giur.*, 1989, 237 e ss.

entrambi casi, siamo di fronte ad una comune definizione dei contenuti entro una comune scansione procedimentale che muove, per lo più, da quanto fissato dalle rispettive direttive comunitarie.

L'avvio del procedimento è ad iniziativa del soggetto proponente il piano, il programma o l'opera, eventualmente preceduto e dall'effettuazione della verifica preliminare della necessità della valutazione ambientale (c.d. fase di *screening*), e dalla fissazione, in via dialettica e di massima, dei contenuti del rapporto ambientale (c.d. fase di *scooping*). L'avvio del procedimento si concretizza nell'invio all'autorità competente del progetto di piano, programma ed opera insieme ad un rapporto ambientale ed una sintesi non tecnica, nell'assolvimento del deposito e della pubblicazione dell'avvio della valutazione ai fini dell'apertura del procedimento alla facoltativa partecipazione di «chiunque ne abbia interesse» ed all'invio a «tutte le autorità (...) che esercitano funzioni amministrative correlate agli effetti sull'ambiente» del piano, programma od opera ai fini dell'acquisizione di un loro parere.

Eventualmente, per l'ipotesi di piani, programmi od opere dai possibili effetti transfrontalieri, l'estensione della comunicazione dell'avvio del procedimento deve riguardare anche lo Stato membro dell'Unione europea così interessato, ai fini dell'acquisizione del relativo parere sul progetto (27).

L'istruttoria si compone, a cura di un organo tecnico, dell'acquisizione delle osservazioni e dei pareri espressi dai diversi soggetti intervenienti al procedimento, dell'eventuale integrazione della documentazione presentata dal proponente, e della presa in esame e valutazione dei dati istruttori così complessivamente acquisiti ai fini dell'espressione di un parere qualificato sulla sostenibilità o meno del piano, programma o opera.

La fase decisoria si manifesta nell'emissione di un atto di «giudizio di compatibilità ambientale» che muove dall'istruttoria tecnica svolta ed il cui giudizio positivo può essere condizionato all'adozione di specifiche modifiche ed integrazioni della proposta.

(27) In dottrina «la valutazione d'impatto ambientale in ambito transfrontaliero proposta come principio generale per la difesa dell'ambiente» è analizzata nel così denominato paragrafo 38 (pagg. 159-177) del libro di CORDINI G. - FOIS P. - MARCHISIO S., *Diritto ambientale, profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005.

(28) Di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali e l'eventuale Ministro proponente.

(29) Anche tale scelta di indirizio, per quanto espressione della discrezionalità del legislatore, non è di poco conto, da più problematici punti di vista che in questa sede non vi è la possibilità di sviscerare. Basti accennare alla doverosità del legislatore nazionale di salvaguardare il patrimonio di autonomia normativa di cui è dotato il legislatore regionale in una materia, quella delle valutazioni ambientali, che si pone quale ideale congiunzione tra la riserva esclusiva di competenza legislativa nazionale in materia di ambiente, e la riserva di disciplina, entro i principi nazionali, di competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio. Sul nodo della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA sin dal suo primo affacciarsi, si segnala, ad esempio: MASUCCI S.T., *Quale futuro per la VIA? Spigolando tra disegni di legge e giurisprudenza in materia di impatto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 789 e ss. (e, con particolare riferimento al tema *de quo*, alle pag. 821-825). Più recentemente, è ritornato sul tema FONDERICO F., *Il riordino del procedimento di valutazione di impatto ambientale nella legge delega 308/2004*, cit. (in particolare a pag. 426 e ss.). Da un secondo punto di vista, occorre altresì accennare al problematico profilo di disciplina nella materia *de quo* connesso alla distinzione, fino ad ora consolidata da più di un decennio nella legislazione nazionale, tra l'esercizio delle funzioni amministrative di indirizzo e quello delle funzioni amministrative di gestione che, pur nella ambiguità del dettato normativo, sembra essere stata messa in discussione nella materia *de qua* a favore dell'accentramento di competenza, sempre e comunque, dell'organo politico. La delicatezza di quella che, a prima lettura, appare essere un'inversione di tendenza normativa, a meno di interventi correttivi e/o chiarificatori, è acuita dalla natura della materia su cui tale inversione di tendenza pare calarsi. La VAS e la VIA, infatti, per quanto siano strumenti di tutela dell'ambiente, sono pari tempo, anzi, si esprimono concretamente sotto forma di strumenti di governo del territorio, sol che si consideri che il

La potestà decisoria, per quanto riguarda le valutazioni ambientali «in sede statale», spetta all'organo politico del «Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio» (28). Per quanto riguarda la VIA da svolgersi «in sede regionale», il criterio direttivo della distinzione tra svolgimento della fase istruttoria a cura di un organismo tecnico ed emissione del provvedimento di compatibilità ambientale a cura di un organismo politico, è dal legislatore nazionale riproposto implicitamente, atteso che l'art. 43, terzo comma, prescrive alle Regioni che «nel disciplinare i contenuti e la procedura di valutazione d'impatto ambientale» sia assicurato che «siano individuati: a) l'autorità competente in materia di valutazione di impatto ambientale; b) l'organo tecnico competente allo svolgimento dell'istruttoria» (29).

Segue la messa a disposizione del giudizio di compatibilità ambientale sia a favore del pubblico, sia a favore di tutte le autorità istituzionali intervenienti.

Conclusa la fase procedimentale segue, poi, l'attività amministrativa di monitoraggio da un duplice punto di vista: un primo controllo (di conformità) dei piani, dei programmi e dell'approvazione delle opere in rapporto al giudizio di compatibilità così espresso ed un secondo controllo (effettuale) sugli, appunto, «effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione» del piano, del programma o dell'opera. Il primo tipo di controllo era fissato dal legislatore delegante tra i «principi e criteri specifici» cui il decreto legislativo si sarebbe dovuto uniformare per la revisione organica della materia in discorso: l'art. 1, comma 9, lett. f) della legge n. 308 del 2004 incaricava esplicitamente il legislatore delegato di «introdurre un sistema di controlli idoneo ad accertare l'effettivo rispetto delle prescrizioni impartite in sede di valutazione» (30). Come si vede, per quanto riguarda il profilo post-procedimentale in discorso, era stato prescritto l'esercizio di un'attività normativa di carattere innovativo e sistematico con l'esplicito intento di salvaguardare, nella fase di recepimento della valutazione ambientale nel procedimento che abilita alla realizzazione dell'attività antropica, l'effettività del suo rispetto (31).

giudizio che esprimono attiene, come è tipico dell'esercizio delle funzioni pianificatorie, sulla compatibilità della prospettata ipotesi di sviluppo di una determinata attività antropica (piano, programma od opera che sia, in questa sede non rileva) in rapporto a quella che è la regolamentazione complessiva dell'uso del territorio ed alla capacità di questi di ricevere, in termini di sostenibilità, la prospettata attività. Riesce difficile non scorgere nel complesso dell'attività valutativa così espressa la centralità delle competenze tecniche a ciò necessarie, con ciò che ne consegue in termini di individuazione dell'organo amministrativo idoneo a svolgerle ed al sindacato giurisdizionale possibile. Il tema generale così meramente accennato si traduce, per quanto riguarda la materia *de quo*, nel quesito sui rapporti tra giudizio di sostenibilità ambientale espresso da un organo tecnico, da una parte, e provvedimento di compatibilità ambientale, dall'altra, espresso pur sempre da un organo politico. Per un'analisi non meramente incidentale, come la presente, del tema generale in questione si rinvia, ad esempio, a: IEVA L., *Pianificazione del territorio e valutazioni tecniche*, in *Riv. giur. ed.*, 2001, 127 e ss.; MARZUOLI C., *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985; ONIDA V., *La discrezionalità amministrativa e il sindacato giurisdizionale*, in *Giur. dir. amm.*, n. 6, 1995, 669 e ss.; SALVIA F., *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Dir. amm.*, 1997, 469 e ss.

(30) Lo stesso legislatore delegato, poi, in occasione della esplicitazione dei contenuti e degli obiettivi della parte seconda, aveva, all'art. 4, comma 1, lett. b), numero 4, ribadito la medesima intenzione.

(31) La *ratio* della disciplina nazionale così canonizzata in ambito nazionale riecheggia, d'altro canto, l'«approccio strategico per la realizzazione degli obiettivi ambientali» del sesto programma comunitario di azione in materia (decisione n. 160/2002 del 22 luglio 2002, in *G.U.C.E. L. 242* del 10 settembre 2002), dove «al fine di incentivare l'attuazione e l'applicazione più efficaci della normativa comunitaria in materia di ambiente, fermo restando il diritto della Commissione di avviare procedure di infrazione (...) è necessario: aumentare le misure per un migliore rispetto delle norme comunitarie relative alla protezione dell'ambiente e per affrontare il problema della violazione delle normative ambientali» oltre che «promuovere norme migliori di autorizzazione, ispezione, monitoraggio e applicazione da parte degli Stati membri» (art. 3 della decisione n. 160/2002).

Il secondo tipo di controllo rappresenta, invece, un elemento di disciplina tipico delle valutazioni ambientali che, in quanto espressione del principio di prevenzione e precauzione ed, in ragione di ciò, collocate in un arco temporale antecedente alla realizzazione dell'attività antropica oggetto di valutazione, non possono essere ritenute strumenti di azione che estinguono del tutto la loro funzione con la definizione della decisione formale sull'attività ma, invece, dispiegano anche una funzione correttiva delle valutazioni espresse in rapporto alla dinamica concreta che si manifesta con la realizzazione dell'attività. Di ciò il legislatore comunitario era ben consapevole, avendo dedicato a riguardo l'art. 10 della direttiva sulla VAS (32), in forza del quale «Gli Stati membri controllano gli effetti ambientali significativi sull'attuazione dei piani e dei programmi al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti ed essere in grado di adottare le misure correttive che ritengono opportune».

Per quanto riguarda la VAS, il legislatore delegato non ha proceduto alla pur prevista istituzione di «un sistema di controlli idoneo ad accertare l'effettivo rispetto delle prescrizioni impartite in sede di valutazione». Per quanto riguarda, poi, il secondo tipo di controllo, l'art. 14 del d.lgs. n. 152 del 2006 ha riprodotto pedissequamente quanto già statuito all'art. 10 della direttiva, aggiungendovi che della suddetta attività siano incaricate «le autorità preposte all'approvazione dei piani o dei programmi».

La lacuna (per il primo tipo di controllo) e la laconicità (per il secondo) di disciplina riguardante la VAS non si riscontrano negli stessi termini per quanto riguarda la VIA nazionale, per cui l'art. 41, dedicato ai «controlli successivi» ha, invece, espressamente incaricato la Commissione tecnico-consulativa del potere di ravvisare «situazioni contrastanti con il giudizio espresso sulla compatibilità ambientale del progetto, oppure comportamenti contrastanti con le prescrizioni ad esso relative o comunque tali da compromettere fondamentali esigenze di equilibrio ecologico e ambientale» ed attivare così l'emissione di un provvedimento di sospensione dei lavori e ordine di «ripristino delle condizioni di compatibilità ambientale». Emerge così, pur a fronte di un dettato letterale non scervo di con-

traddizioni interne (33), una regolamentazione minima della VIA nazionale dove i due tipi di controlli, in via di principio e pur nella persistente assenza dell'introduzione sistematica di un sistema di controlli, convergono verso l'esercizio di un controllo unificato di conformità formale dell'atto di approvazione dell'opera e sostenibilità sostanziale da parte dell'organismo tecnico appositamente istituito per svolgere le funzioni di supporto tecnico in materia.

Evocata più volte, va svolta qualche considerazione in ordine all'istituzione di un nuovo organismo tecnico, con conseguente soppressione dei preesistenti organi (34), deputato a svolgere la valutazione ambientale, la «Commissione tecnico-consulativa per le valutazioni ambientali». La sua disciplina si trova nell'art. 6, che conferma un dato normativo preesistente, il solo tendenziale accentramento in ambito ministeriale (35) e, per quanto riguarda le funzioni (36), in un unico organo (37), delle delicate attività di prelude istruttorio e valutativo alle decisioni finali in materia. Dall'affermazione, infatti, di competenza esclusiva a favore della neo istituita Commissione vanno detratte le competenze e/o le procedure speciali a suo tempo assegnate, e nel d.lgs. n. 152 del 2006 fatte salve, ad altri organi con riferimento a delle speciali procedure di valutazione ambientale.

Il riferimento è alla speciale attribuzione di competenza attribuita (38) al CIPE per quanto riguarda le valutazioni d'impatto ambientale per le c.d. opere strategiche (39) ed alla speciale attribuzione di competenza attribuita, nella sostanza, alle «Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente» per quanto riguarda «i piani ed i programmi relativi agli interventi di telefonia mobile».

Alle salvezze delle due competenze speciali esplicitamente menzionate dal d.lgs. n. 152 del 2006, va aggiunta la consistente serie di competenze e, soprattutto, procedure speciali implicitamente rimaste vigenti (40).

Da questo punto di vista il decreto legislativo in questione conferma una linea di tendenza che soffre, però, di una consistente area di deroga tale da mettere in dubbio la sua stessa portata e che lascia tuttora alla giurisprudenza la necessità dello snodo dei profili problematici (41).

(32) Considerazioni e riferimenti puntuali analoghi si trovano anche nelle direttive sulla VIA e sull'IPCC.

(33) Si consideri, infatti, che stando all'*incipit* del comma 1, il momento utile all'individuazione sembrerebbe essere confinato all'esecuzione delle opere, dovendosi così escludere il controllo di conformità formale mentre, se si ha riguardo all'oggetto del controllo, ci si avvede che il Legislatore si riferisce all'accertamento, oltre che di «comportamenti comunque tali da compromettere fondamentali esigenze di equilibrio ecologico e ambientale» (nel che sembra radicarsi il controllo di sostenibilità sostanziale), anche di «situazioni contrastanti con il giudizio espresso sulla compatibilità» e di «situazioni contrastanti con le prescrizioni ad esso relative», nel che sembra potersi ricavare come riconosciuto anche il controllo di conformità.

(34) Ed esplicita abrogazione avvenuta con l'art. 48 del d.lgs. n. 152 del 2006.

(35) Il comma 1 precisa, infatti, che la suddetta Commissione sia istituita «presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio».

(36) Se ne precisa, infatti, che la stessa «provvede all'istruttoria e si esprime sui rapporti» riguardanti sia la VIA, come la VAS, come, infine, le autorizzazioni ambientali.

(37) Integrato, di volta in volta per quanto riguarda la sua composizione, da un «esperto designato da ciascuna delle Regioni direttamente interessate per territorio dall'attività» della sottocommissione specificamente individuata come competente a valutare lo specifico progetto di piano, programma, opera o insediamento produttivo oggetto di esame. L'integrazione della composizione pare rispondere all'aspettativa di tener conto della pronuncia della Corte costituzionale 7 ottobre 2003, n. 307 (in *Foro it.*, 2004, 1365), che, chiamata a sindacare, tra l'altro, la legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2 del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, «nella parte in cui, per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici, per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale», ne ha dichiarato l'incostituzionalità nella parte in cui non prevede che la Commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia integrata da componenti designati dalle Regioni o Province

autonome interessate».

(38) In occasione dell'approvazione della c.d. legge obiettivo 21 dicembre 2001, n. 443 (in *G.U.* 27 dicembre 2001, n. 299).

(39) Il cui corposo elenco è stato approvato con la del. CIPE 21 dicembre 2001, n. 121 (in *G.U.* 21 marzo 2002, n. 68).

(40) Così, ad esempio, è per la procedura speciale di VIA per la «costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW» (combinato disposto di cui al d.l. 7 febbraio 2002, n. 7, conv. con mod., dalla l. 9 aprile 2002, n. 55, con d.l. 18 febbraio 2003, n. 25, conv. con mod., dalla l. 17 aprile 2003, n. 831). Così altrettanto deve ritenersi per la VIA speciale per gli interventi di «regolamento del corso dei fiumi e dei torrenti, di bonifica ed altri simili destinati ad incidere sul regime delle acque, compresi quelli di estrazione dei materiali litoidi», di cui è titolare l'amministrazione competente al rilascio del provvedimento autorizzatorio (l. 5 gennaio 1994, n. 37, in *G.U.* 19 gennaio 1994, n. 14). Altra VIA speciale è fissata dal d.p.r. 18 aprile 1994 (in *G.U.* 5 settembre 1994, n. 207), «regolamento recante norme per disciplinare la valutazione dell'impatto ambientale relativa alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi». L'art. 1, comma 6, lett. m) della l. 21 ottobre 1994, n. 584 (recante misure in materie di dighe) prevede in materia l'emissione di altro regolamento recante una VIA speciale. L'art. 17, comma 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, prevede, poi, che la speciale procedura di autorizzazione dei «progetti relativi ad interventi di bonifica di interesse nazionale (...) sostituisce (...) la pronuncia di valutazione di impatto ambientale». Altra procedura speciale riguarda la «valutazione di incidenza» dei «progetti assoggettati» alla VIA «che interessano siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione», così come prevista dall'art. 5 del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357.

(41) Una rassegna dettagliata dei «rapporti tra la normativa in tema di VIA e le altre normative in tema di verifica di compatibilità ambientale di opere e progetti» è stata svolta da BRAMBILLA P., *La valutazione d'impatto ambientale e l'apporto giurisprudenziale alla definizione dell'istituto*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 781 e ss.

L'ultimo titolo della parte II è dedicato alle «disposizioni transitorie e finali» (artt. 48-52). Lo stesso reca di significativo l'espressa abrogazione (art. 48) di una serie (42) di norme previgenti in materia ed il rinvio all'adozione di tre fonti normative regolamentari.

Il primo è un regolamento governativo da adottarsi «al fine di semplificare le procedure di valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale» sì da conseguire «una migliore integrazione di dette valutazioni negli specifici procedimenti amministrativi vigenti di approvazione o autorizzazione dei piani o programmi e delle opere o interventi sottoposti a valutazione» (art. 51) (43).

Nell'attesa del riordino e della semplificazione continuano a trovare applicazione, «per quanto compatibili» (44), le disposizioni di cui all'art. 2 del d.p.c.m. 10 agosto 1998, n. 377 che, come noto, recavano una disciplina minima della procedura e dei contenuti della valutazione della VIA per la generalità delle opere. I suddetti contenuti continuano ad essere integrati (45), a loro volta, dal d.p.c.m. 27 dicembre 1988, che si è curato di precisarli in rapporto alle diverse categorie di opere interessate alla VIA.

«Norme tecniche integrative», in particolare, della VIA sono, poi, previste con l'emanazione di un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri», le cui disposizioni sono destinate a sostituire la totalità delle norme tecniche attuative delle disposizioni di legge espressamente abrogate dall'art. 48 del testo unico.

Un terzo regolamento, questa volta ministeriale, è, infine, previsto per «accorpate in un unico provvedimento, indicando l'autorità competente, le diverse autorizzazioni ambientali nel caso di impianti non rientranti nel campo di applicazione» della fonte di riferimento per l'IPCC, ma pur sempre «sottoposti a più di un'autorizzazione di settore».

La molteplicità delle fonti regolamentari così previste e gli stessi ampie contenuti e compiti a dette fonti affidate, si appalesa quale indice normativo sintomatico del fatto che il compito di riordinare, semplificare e coordinare le numerosissime fonti normative riguardanti la VIA è, di fatto, posticipato in avanti (46).

Circa, infine, l'entrata in vigore della parte seconda del testo unico se ne rileva che sia stato previsto un termine

(ampio) di centoventi giorni dalla pubblicazione, individuando specularmente il medesimo termine assegnato alle Regioni per provvedere all'adeguamento delle proprie normative.

Da questo punto di vista appare positivo l'intento di confidare nel fatto che l'esercizio tempestivo, da parte delle Regioni, dei propri compiti normativi, consenta la piena operatività concreta della presente parte del decreto legislativo una volta entrato formalmente in vigore.

4. - Dei tre istituti oggetto di trattazione nella parte seconda del testo unico, la valutazione ambientale strategica è quello che ancora mancava integralmente all'ordinamento giuridico italiano.

L'importanza della sua codificazione è molteplice da più punti di vista. Principi fondamentali del diritto ambientale, quali quello di precauzione, prevenzione, integrazione e sviluppo sostenibile, confluiscono e convergono sinergicamente all'interno di questo strumento di azione. Gli stessi altri due istituti della VIA e dell'IPCC dalla contemporanea presenza della VAS rinnovano le proprie potenzialità secondo un approccio integrato che valuti la pressione antropica sull'ambiente a partire da una dimensione logica, spaziale, temporale e dimensionale inizialmente vasta e generale che va, via via, precisando e delimitando il proprio ambito di operatività. L'assenza della VAS nell'ordinamento italiano poneva, infatti, i due istituti di fronte ad un'infelice alternativa: dilatare formalmente la propria sfera di applicabilità nell'intento di tentare di colmare la lacuna valutativa riguardante le analisi d'impatto ambientale su scala vasta (47); confinare la propria operatività entro gli spazi e soli elementi di analisi espressamente previsti, pur nella consapevolezza della loro inidoneità strutturale a fornire una valutazione dell'impatto complessivo dell'attività antropica osservata (48). Il risultato complessivo oscillava, così, tra la precarietà e la discrezionalità di una valutazione ampia e la solidità, e pari tempo limitatezza, di una valutazione angusta. I contenuti dell'analisi di impatto dell'opera in progetto potevano arrivare sì a comprendere (49) una valutazione di conformità dell'opera con le previsioni programmatiche e pianificatorie già esistenti (50), ma, in ragione del fatto che le suddette

(42) Sono, infatti, abrogati:

a) l'art. 6 della l. 8 luglio 1986, n. 349;

b) l'art. 18, comma 5 della l. 11 marzo 1988, n. 67;

c) il d.p.r. 12 aprile 1996;

d) l'art. 27 della l. 30 aprile 1999, n. 136;

e) il d.p.c.m. 3 settembre 1999;

f) il d.p.c.m. 1° settembre 2000;

g) l'art. 6 della l. 23 marzo 2001, n. 93;

h) l'art. 19, commi 2 e 3, del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190;

i) l'art. 77, commi 1 e 2 del d.l. 14 novembre 2003, n. 315, convertito, con modificazioni, dalla l. 16 gennaio 2004, n. 5;

m) l'art. 5, comma 9 del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59;

n) l'art. 30 della l. 18 aprile 2005, n. 62.

(43) L'intento, lodevole, rinvia alla successiva attività normativa regolamentare sulla semplificazione dei procedimenti. Tale scelta, va annotato, è conforme al tipo ed al tempo della scansione degli adempimenti normativi congegnati dal legislatore delegante per suddividere in tappe il progetto di riordino della legislazione ambientale, se si considera che tra «i principi e criteri direttivi generali» cui si sarebbero dovuti conformare i decreti legislativi della legge delega, vi era anche quello [art. 1, comma 8, lett. b)] della «semplificazione, anche mediante l'emanazione di regolamenti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. 23 agosto 1988, n. 400, delle procedure relative agli obblighi di dichiarazione, di comunicazione, di denuncia o di notificazione in materia ambientale».

(44) E con l'espressa esclusione dall'ambito dell'applicazione provvisoria, non ulteriormente argomentata, degli «impianti di gestione di rifiuti soggetti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale».

(45) In considerazione del fatto che il medesimo d.p.c.m. n. 377 del 1988, a sua volta, rinviava all'adozione di ulteriori normative tecniche per l'integrazione della «disciplina dell'art. 2» espressamente richiamato nel testo unico.

(46) Che non sia il decreto legislativo in sé ad assolvere nello specifico il compito in discorso è, in qualche misura, anche comprensibile, atteso che lo stesso non si è originato con intenti codicistici; permane problematica e susci-

ta perplessità di legittimità costituzionale per assente o, comunque, eccessivamente vaga copertura legislativa la fissazione di criteri in base ai quali è definito solo in senso generico l'attività normativa regolamentare che ne dovrebbe conseguire. Per le prime note critiche in proposito si veda GIAMPIETRO F., *I criteri specifici (?) della legge delega sui testi ambientali*, cit.

(47) Sostanzialmente attraverso un'attività interpretativa di carattere estensivo, quando non assumeva i caratteri di vera e propria applicazione analogica dei principi della VIA ai piani e programmi, con gli immaginabili gradi di aleatorietà che tale operazione ermeneutica comportava per l'ordinamento amministrativo che così veniva riletto e per gli stessi attori pubblici che se ne assumevano la responsabilità in assenza di esplicita copertura legislativa. FIALE A., in *Diritto urbanistico*, Napoli, 2003, nel capitolo *La pianificazione urbanistica* (61-86) afferma che «la VAS pone rimedio a quello che è il maggior limite della VIA: il riferimento, cioè, a progetti di opere specifiche e non ad un quadro di scala vasta. La valutazione degli effetti ambientali non costituisce più un limite rispetto all'attuazione di determinate opere (delle quali è già stata irrevocabilmente decisa la localizzazione) e diviene, invece, un passaggio ordinario nell'ambito delle decisioni di localizzazioni che si collocano a monte delle singole realizzazioni infrastrutturali».

(48) Il problematico spazio di operatività della VIA in assenza della disciplina della VAS era stato, ad esempio, rilevato da FRANCESCON G., *L'evoluzione legislativa in tema di valutazione di impatto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 769 e ss., che del disegno di legge n. 379 del 1994 rilevava i seguenti «due punti nodali: la mancata estensione della procedura di VIA anche agli atti di programmazione e pianificazione territoriale e la non obbligatorietà di uno studio di impatto ambientale (c.d. SIA) applicato anche alle alternative di progetto o di piano. (...) Si è rilevato in proposito come essi implicino il rischio di una procedura di una VIA rispettivamente: limitata e/o inutile».

(49) Si veda in proposito il d.p.c.m. n. 377 del 1988.

(50) Quello che la dottrina ha in proposito definito quale mera valutazione di conformità formale.

scelte di fondo non potessero, comprensibilmente, essere messe allora in discussione, ne derivava la discutibile conseguenza che i vizi inerenti la collocazione dell'opera non potessero essere rilevati *in nuce* ma solo emendati avendo riguardo alle modalità realizzative.

Detto altrimenti: l'impossibilità strutturale di scandire le analisi di impatto delle pressioni antropiche a partire dal loro primo affacciarsi nel campo delle possibili linee di trasformazione e sviluppo del territorio, costringeva gli istituti già presenti, e la VIA in particolar modo, a pronunciarsi alla stregua di una legittimazione-correzione *ex post* di una pressione antropica in fatto ed in diritto già accettata dall'ordinamento. È bensì vero che tra i possibili esiti della VIA vi era quello del rigetto del progetto di opera, esito che arrestava il processo di insediamento della pressione antropica in analisi, ma va parimenti tenuto conto che i possibili argomenti giuridici fondanti il suddetto rigetto vertevano pur sempre in ordine ad una valutazione di insoddisfacente idoneità delle modalità realizzative dell'opera a contenere gli effetti più appariscenti dell'opera stessa. Da questo punto di vista il recepimento della direttiva VAS non può che essere salutato con favore, in quanto costituisce il presupposto normativo per una riallocazione complessiva degli istituti di analisi ambientale con conseguente pieno dispiegamento delle rispettive potenzialità.

5. - Affermata l'importanza del recepimento della direttiva 2001/42/CE, va ora visto come ed in che termini ciò sia avvenuto ad opera del legislatore italiano. Conviene muovere in proposito dalla considerazione che la stessa direttiva comunitaria che vi ha dato origine sia stata concepita quale normativa procedurale di carattere minimo (51).

La direttiva, cioè, rimanda all'idea che con essa - oltre all'affermazione di principio secondo cui tutti i piani ed i programmi, che hanno un effetto significativo sull'ambiente, devono essere preventivamente sottoposti ad una valutazione ambientale strategica - il legislatore comunitario si è preoccupato, soprattutto, di stabilire le regole procedurali basilari mediante le quali la suddetta valutazione avvenga. Il carattere minimo della direttiva, in via complementare alla qualificazione procedurale di cui sopra, risiede anche nel fatto che i presupposti di attivazione della procedura, i contenuti del rapporto ambientale, lo svolgimento, le informazioni sulla decisione, gli esiti possibili, e le connessioni di detta valutazione con i successivi sviluppi di esercizio della potestà amministrativa sono, quando vi sono (52), fissati in termini di minimo comun denominatore comunitario, fatta salva, in forza del principio di sussidiarietà, la facoltà degli Stati membri di precisare, arricchire, sviluppare le componenti strutturali dell'istituto in questione a partire dalle peculiarità normative dei sistemi di pianificazione diversamente presente negli Stati membri.

Ne risulta che la parte del decreto legislativo dedicata al recepimento della VAS può essere osservata anche alla stregua di quali siano i contenuti supplementari aggiunti dal legislatore nazionale a quanto era stato fissato dal legislatore comunitario. Va in proposito constatato che la direttiva

VAS è stata dal legislatore italiano riproposta pedissequamente tale e quale si è originata in ambito comunitario, salvo, in aggiunta, la disciplina del «giudizio di compatibilità ambientale ed approvazione del piano o programma proposto» e degli «effetti del giudizio di compatibilità ambientale», cui sono dedicati l'art. 12 e l'art. 18, e le «disposizioni specifiche per la VAS» in sede statale, regionale o provinciale, dal carattere sostanzialmente nuovamente procedurale.

Occorre, quindi, soffermarsi sugli artt. 12 e 18 (53) del d.lgs. n. 152 del 2006 (54). L'art. 12, in particolare, si scompone al suo interno di un primo comma, il quale svolge il compito di ribadire (55), da un lato, il carattere preventivo e precauzionale dell'attivazione della procedura di VAS, a mente del quale questa va espletata «prima dell'approvazione del piano o programma» e, dall'altro, il carattere partecipato e motivato, dovendo «essere esaminati e valutati» sia il rapporto ambientale, come i pareri espressi dai soggetti intervenienti, come, infine, gli eventuali pareri provenienti da Stati membri interessati dai possibili effetti transfrontalieri del piano e programma in corso di approvazione.

A tale riaffermazione di principio segue la disciplina concreta dell'espressione del giudizio di compatibilità ambientale nei commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo. In tale contesto si è espressa le discrezionalità del legislatore nazionale. Non, invece, con riferimento ai contenuti degli atti prodromici all'emissione della valutazione, primo fra tutti il c.d. rapporto ambientale, nel che si sostanzia lo sforzo istruttorio e valutativo della significatività dell'impatto da parte dell'autorità proponente. Il legislatore nazionale, infatti, ha assolto tale compito riproponendo esattamente i contenuti minimi già previsti dalla direttiva comunitaria nell'art. 5 che rinvia, ai fini del completamento, all'allegato I: l'art. 9 del decreto legislativo in esame è riproduttivo dell'art. 5 della direttiva e rinvia, a sua volta, ad un allegato I alla parte seconda del decreto, anch'esso identico all'allegato comunitario.

Circa, invece, la disciplina del giudizio di compatibilità va rilevato che sono stati scanditi i termini per l'espressione del giudizio da parte dell'autorità competente: sessanta giorni dalla scadenza «dell'ultimo termine utile per la presentazione dei pareri». La suddetta scelta nazionale va valutata alla luce del fatto che il legislatore comunitario, sia in fase di elaborazione dei «considerando» della direttiva, come in fase di positivizzazione della disciplina procedurale, abbia espresso il criterio normativo per cui «le autorità devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere».

Se, ora, si scende nel dettaglio della scansione temporale della fase istruttoria espressa dal legislatore nazionale, ci si avvede che il suddetto termine si scompone, al suo interno, in 30 giorni per l'emissione di un parere ambientale articolato e motivato su «tutta la documentazione presentata, nonché le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati» ai fini dell'espressione del «proprio parere motivato» da parte della «sottocommissione» di volta in volta «incaricata» (56), ed in altri 30 giorni per la formulazione, da parte del «Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio (...) di concerto con

(51) L'ottavo «considerando» della direttiva in questione afferma e motiva la necessità dell'introduzione in questi termini: «occorre pertanto intervenire a livello comunitario in modo da fissare un quadro minimo per la valutazione ambientale che sancisca i principi generali del sistema di valutazione ambientale (...)». Il nono «considerando» completa ed integra il precedente precisando che «la presente direttiva ha carattere procedurale e le sue disposizioni dovrebbero essere integrate nelle procedure esistenti negli Stati membri o incorporate in procedure specificamente stabilite (...)».

(52) Come non è nel caso degli esiti, atteso che il legislatore comunitario si limita in proposito a stabilire che il giudizio di compatibilità sia messo a disposizione dell'autorità chiamata a decidere sull'autorizzazione

del piano o programma.

(53) Integrati, ai fini dell'individuazione del combinato disposto della disciplina, da alcuni frammenti di disciplina che si trovano altrove nel decreto legislativo in esame.

(54) A riguardo, in considerazione del fatto che il suddetto profilo normativo è destinato ad essere completato in sede di adozione dei provvedimenti regolamentari e che di ciò si è detto in occasione dell'inquadramento strutturale del titolo II, si rinvia a quanto li introdotto.

(55) Questo comma, infatti, ripropone tale e quale quanto già stabilito dall'art. 8 della direttiva VAS.

(56) Così si ricava dal combinato disposto dell'art. 12, comma 2 con quanto precisa l'art. 17, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006.

il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro proponente», di un «giudizio di compatibilità ambientale» a decorrere dall'immediata trasmissione del parere così espresso (57). Ne risulta che la valutazione ambientale strategica, quale che sia la dimensione e la portata del progetto di programma o piano sottoposto all'attenzione dell'autorità competente, dispone di 30 giorni per la formulazione di un parere collegiale, tecnico, articolato e motivato su tutto il progetto, e di altri 30 giorni per l'adozione di un provvedimento ministeriale definitivo, concertato e motivato. Vi è da chiedersi se la scansione temporale così congegnata sia congrua, come ha chiesto il legislatore comunitario o, se si vuole, se sia ragionevole nel senso di proporzionale e proporzionata agli sforzi istruttori e valutativi che una seria ed effettiva valutazione ambientale strategica richiede (58). Non appare lusinghiero per il legislatore italiano che fra tutti i possibili contenuti che si sarebbero potuti aggiungere alla regolamentazione comunitaria dell'istituto, l'unico organicamente presente riguardi la fissazione di termini brevi, molto brevi, che pongono l'Amministrazione procedente e provvedente di fronte ad un'infelice alternativa scelta: concludere, con il rischio di incorrere in una istruttoria sbrigativa nei termini previsti, il proprio compito; assolvere la valutazione ambientale oltre i termini così previsti.

Entro tale contesto si scorge, pur tuttavia, un altro indice di disciplina, riguardante l'obbligo di triplice motivazione che investe, nell'ordine, la fase consultiva tecnica (59), la fase decisoria discrezionale (60) e, quale nesso di collegamento tra la procedura di VAS e la procedura di approvazione del piano o programma, la fase di recepimento dei contenuti del giudizio ambientale nel procedimento di approvazione del piano (61).

5.1. - Alla scansione dei tempi del giudizio di compatibilità ambientale ed all'accenno dei vincoli motivazionali dello stesso si aggiunge, quale secondo contenuto tipico sostanziale della VAS italiana, la disciplina della tipologia dei giudizi ambientali possibili e dei suoi effetti, disciplina che si ricava dal combinato disposto dell'art. 12, commi 3 e 4, da leggersi in modo integrato a quanto dispone prima l'art. 4, comma 3 e, poi, l'art. 18 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Procedendo secondo l'ordine di positivizzazione espresso dal legislatore va, in primo luogo, attribuito un senso all'affermazione, dal carattere perentorio ed inserita nel contesto dell'affermazione dei «contenuti e obiettivi» della parte seconda del decreto legislativo in esame, per cui

«la procedura per la valutazione ambientale strategica costituisce, per i piani e programmi sottoposti a tale valutazione, parte integrante del procedimento ordinario di adozione ed approvazione. I provvedimenti di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono nulli» (così l'art. 4, comma 3). Circa la reazione dell'ordinamento alla mancata effettuazione della VAS pur necessaria, il legislatore nazionale non ha lasciato spazio ad equivoci di sorta, prediligendo la sanzione della «nullità dei provvedimenti di approvazione adottati senza la previa autorizzazione dei relativi progetti», con ciò che ne consegue dal punto di vista del diritto amministrativo (62). A corroborare la non sanabilità di una tale omissione partecipa il comma 4 dell'art. 12, a mente del quale, qualora ci si avveda (63), nel corso della procedura di approvazione del piano, che la VAS non è stata attivata, deve essere invitato «formalmente» (in una parola: diffidato) il proponente a provvedere a riguardo, con contemporanea sospensione del procedimento di approvazione.

Il tema, invece, della qualificazione degli esiti della VAS merita maggior articolazione. La VAS si configura, nella sua disposizione letterale, quale suprocedimento («è parte integrante» viene detto dal legislatore delegato) del procedimento amministrativo di approvazione del piano o programma. Il legislatore nazionale sembra si sia indirizzato, nell'ambito della discrezionalità ad esso assegnata dalla direttiva, verso una caratterizzazione dell'istituto alla stregua di un parere qualificato interno alla sequenza procedimentale che porta all'emanazione del provvedimento finale: tale interpretazione trova altra conferma testuale nella seconda definizione della VAS, quella contenuta nel secondo comma dell'art. 12, per il quale essa esprime il «giudizio di compatibilità ambientale contenente un parere ambientale articolato e motivato (...) presupposto per la prosecuzione del procedimento di approvazione del piano o del programma».

La qualificazione dell'istituto come subprocedimento che si conclude con un parere non porta, del resto, a concludere necessariamente che ci si trovi di fronte ad un passaggio infraprocedimentale privo di rilevanza esterna e, quindi, che si debba concludere necessariamente per la non giustiziabilità immediata del giudizio di compatibilità ambientale. Se è vero, infatti, che, per regola generale, i pareri espressi nell'ambito di un procedimento amministrativo non sono immediatamente impugnabili (64), è altresì vero che si danno dei casi in cui il parere assume un contenuto decisivo, in ragione del quale sarebbe irragionevole

(57) Così precisa l'art. 17, comma 5 del d.lgs. n. 152 del 2006.

(58) Dottrina accorta, che ha dedicato una monografia alla tipizzazione delle pronunce della Corte costituzionale interna ai macro-criteri della «eguaglianza-ragionevolezza», «razionalità» e «ragionevole-bilanciamento degli interessi costituzionali» (il riferimento è a MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, cit.), ha già raccolto il nucleo di principi guida intorno a cui ruota la pronuncia del giudice delle leggi quando è chiamato a sindacare la «ragionevolezza-congruità del termine»: entro il limite esterno «della salvaguardia della competenza del legislatore», la «congruità del termine deve essere valutata tanto in relazione all'interesse del soggetto che ha l'onere di compiere un certo atto per salvaguardare i propri diritti, quanto in relazione alla funzione assegnata all'istituto nel sistema dell'intero ordinamento giuridico. (...) Ciò può comportare il bilanciamento di interessi contrapposti, come è avvenuto nella sent. n. 255/94, in cui la Corte costituzionale (...) ha stabilito che la discrezionalità del legislatore, per essere contenuta nei limiti della ragionevolezza, non dovrebbe cadere sopra un termine incongruo alla luce delle opposte esigenze» (lo stralcio è così tratto dalla pag. 214 della monografia in discorso, cui per la disamina completa della giurisprudenza costituzionale sul tema si rinvia).

(59) Così prevede l'art. 17, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006.

(60) Così prevede l'art. 12, comma 2 del d.lgs. n. 152 del 2006.

(61) Art. 12, comma 3, a mente del quale «l'approvazione del piano o del programma tiene conto del parere di cui al comma 2» (n.d.r.: quello

che qui viene dal legislatore definito parere è il contenuto del giudizio di compatibilità ambientale espresso dal Ministro). Il nesso del rapporto tra giudizio di compatibilità ambientale e prosecuzione del procedimento di approvazione del piano è affrontato più ampiamente di qui subito appresso.

(62) Sulla nozione di nullità dell'atto amministrativo si segnala, tra i tanti contributi: TOMEI, *Note in tema di nullità e annullabilità*, in *Riv. amm.*, 1989, 892 e ss. Con efficacia sintetica VIRGA P., *Diritto amministrativo*, vol. 2, *Atti e ricorsi*, Milano, 1995, 115 e ss., ricorda come dalla qualificazione dell'atto nullo «derivano le seguenti conseguenze: 1) la nullità opera *de jure* (...), 2) può essere fatta valere da chiunque e in qualunque tempo (...), 3) non è suscettibile di convalidazione (...)

(63) L'uso dell'impersonale è dato dal fatto che il legislatore si esprime genericamente con l'inciso «qualora nel corso dell'istruttoria (...) venga rilevato», con ciò dando ingresso legittimo a segnalazioni in tale senso provenienti, in ipotesi, anche da soggetti estranei al procedimento ma pur sempre interessati alla correttezza e completezza, anche dal punto di vista dell'esperimento della procedura di VAS.

(64) Si segnala, in proposito, la disamina della tipologia e dell'efficacia dei pareri infraprocedimentali che svolge MORBIDELLI G., nel capitolo *Il procedimento amministrativo*, sezione V, *L'istruttoria*, paragrafi 9 e 10 (1269-1275), del *Manuale di MAZZAROLLI L. - PERICU G. - ROMANO A. - SCOCA F.G.* (a cura di), *Diritto amministrativo*, II^a ed., Bologna, 1998.

traslare in avanti il tempo di decorrenza per la sua impugnazione in occasione del provvedimento finale di autorizzazione (65).

Il problema sembra, allora, che converga verso il quesito se il giudizio di compatibilità ambientale abbia o meno la possibilità di fissare dei contenuti vincolanti per la successiva fase di autorizzazione o, se si vuole, se i contenuti possibili del giudizio di compatibilità assumano un carattere talmente stringente da poter, in ipotesi, giungere al grado di arrestare la prosecuzione del procedimento autorizzatorio. Da questo punto di vista, la lettera della norma (il riferimento è, questa volta, al comma 3 dell'art. 12) sembra prediligere un contenuto aperto del giudizio di compatibilità, che così si concretizzerebbe nella presa in considerazione di una serie di scenari possibili dotati di diversi gradi di preferibilità su cui la decisione finale spetterebbe all'autorità preposta all'approvazione del piano, se si considera che il legislatore sancisce come «l'approvazione del piano o programma tiene conto del parere (...). A tale fine il provvedimento di approvazione deve essere accompagnato da una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto del rapporto ambientale (...), dei pareri espressi (...) e dei risultati delle consultazioni (...), nonché delle ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, anche rispetto alle alternative possibili che erano state individuate (...)».

La questione è, a ben vedere, delicata: quale è il contenuto massimo esprimibile con il giudizio di compatibilità ambientale e, conseguentemente, quale è il momento a partire dal quale tale contenuto può esser messo in discussione? Se la lettera della norma, di questa norma, porta a prediligere un'interpretazione che convogli il giudizio di compatibilità ambientale all'interno dell'approvazione del piano, altro indice normativo di cui occorre tener conto è dato dall'inciso contenuto nell'art. 5, comma 1 della direttiva, a mente del quale il «rapporto ambientale (...) deve» individuare, descrivere e valutare «gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente (...) nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma».

Come si vede, il legislatore comunitario, in prima battuta, focalizza l'attenzione sugli *effetti* del piano o del programma oggetto di valutazione ambientale; lo stesso legislatore comunitario precisa che devono essere prese in considerazione «le ragionevoli alternative» al piano o al programma, e che ciò debba avvenire alla luce «degli obiettivi» e dell'«ambito territoriale» di quest'ultimo, venendo così fissati i criteri orientativi della presa in considerazione delle alternative. Sembra, così, che lo stesso dettato legislativo comunitario mentre prescrive la doverosità, in ogni caso, della valutazione degli effetti del piano o del programma, parametri altresì la presa in considerazione delle ragionevoli alternative alla specificità del piano o programma stesso: sono i contenuti propri, le finalità specifiche e la sua collocazione territoriale a spingere verso l'individuazione delle ragionevoli alternative.

Da tale considerazione pare che si possa sostenere che l'ampiezza dei contenuti possibili del giudizio di compatibilità ambientale, che arrivi o meno a comprendere anche la

stringenza di soluzioni alternative a quelle presentate, non sia predeterminata legislativamente ma si sostanzi in rapporto alla natura ed ai contenuti del piano o programma di volta in volta in esame. In proposito si osserva che un'interpretazione del dato normativo che escludesse a priori, sempre e comunque, quale che siano i contenuti e le finalità del piano concretamente avanzati, anche un possibile contenuto negativo del giudizio di compatibilità del piano stesso, priverebbe in radice, in modo irragionevole e contraddittorio rispetto alle finalità stesse dell'istituto della VAS, la possibilità di arrestare, siccome insostenibile proprio dal punto di vista ambientale, l'approvazione di un piano pur con tale caratteristiche congegnato.

Se così fosse, si trasfonderebbe in ambito di VAS la limitatezza delle possibilità di controllo della VIA, accennata più sopra. Di converso, in via esemplificativa, si pensi all'ipotesi dell'elaborazione di un piano di trasporti che, per le ragioni più varie, non contempli, o, come è più verosimile, affronti in modo frammentario, i nodi cruciali di carattere ambientale connessi all'elaborazione delle linee di trasformazione e di sviluppo delle linee viarie strategiche e che, in forza della ripartizione di competenza, sia rimesso alla valutazione della Commissione tecnica appositamente individuata: di fronte ad una proposta di piano di tal fatta, sarebbe irragionevole escludere a priori, in forza, cioè, dell'interpretazione restrittiva del dato letterale comunitario e così non potendo aver riguardo alla concretezza dei contenuti ambientali presenti nella proposta, la possibilità di esprimere un parere-giudizio di incompatibilità ambientale tale da avere la forza, s'intende giustiziabile, di arrestare il progetto in discorso nel momento ed in occasione in cui la valutazione di insostenibilità si esprime.

Gli esiti possibili della valutazione ambientale strategica dovrebbero poter essere, in via generale e, se si vuole, generica, i medesimi della VIA, e cioè l'assenso totale, l'assenso con modifiche, il giudizio negativo di rigetto, come pure identico dovrebbe essere il criterio cardine per verificare la giustezza dell'esito, e cioè la completezza, la non contraddittorietà, la pertinenza in rapporto agli esiti istruttori, in una parola la ragionevolezza della motivazione addotta a sostegno e corroborazione del parere espresso.

Il legislatore comunitario, ed il legislatore nazionale, con maggior indici letterali, si è pur sempre espresso verso una qualificazione della VAS come una presa in considerazione di una pluralità di scenari alternativi senza che la VAS arrivi ad esprimere, in modo definitivo, un giudizio sullo scenario preferenziale sposato dall'autorità proponente. Tale scelta, però, non sembra possa essere intesa alla stregua di un divieto, sempre e comunque, alla capacità della VAS di esprimere un giudizio definitivo di arresto in ordine al processo di approvazione del piano e del programma ma, piuttosto, una predilezione tendenziale del legislatore a che la VAS si esprima in termini aperti.

Quello che dovrebbe essere il criterio di discriminare tra i contenuti aperti, in termini di supporto, ed i contenuti stringenti di una VAS, andrebbe individuato nella concretezza e specificità del rapporto ambientale di volta in volta considerato. La vincolatività e la definitività del giudizio della VAS andrebbe associata alla stringenza ed alla definitività delle scelte strategiche contenute nel rapporto ambientale consi-

(65) In dottrina si è occupata specificamente e diffusamente del tema TRIMARCHI BANFI F., *Aspetti del procedimento per la valutazione ambientale*, in *Amministrare*, 1989, 3 e ss.; l'Autrice si esprime in proposito nel senso che «la pronuncia di compatibilità ambientale sia un vero e proprio provvedimento essendogli stato attribuito, quale atto a sé stante, effetto preclusivo nei confronti dell'autorità competente in via ordinaria a decidere sul progetto, salva la facoltà per quest'ultima di deferire la questione al Consiglio dei ministri, il quale può decidere in difformità». Si segnala, inoltre, sul medesimo tema: BRINI U., *La valutazione dell'impatto*

ambientale. Presupposto di validità del procedimento autorizzatorio di grandi interventi sul territorio, cit., il quale dà conto che «riguardo alla natura della pronuncia, dottrina e giurisprudenza hanno espresso avvisi diversi, tra chi la considera un semplice accertamento tecnico di tipo endoprocedimentale (parere), e pertanto non autonomamente impugnabile quale atto strumentale, e chi invece ritiene trattasi di un vero e proprio provvedimento suscettibile di produrre effetti di per sé definitivi e vincolanti rispetto all'esito del procedimento principale» (così si esprime l'Autore a pag. 487).

derato. Come a dire che tanto più i contenuti di questo assumono i caratteri della definitività, tanto più la VAS deve poter assumere il carattere della definitività del giudizio sulla sostenibilità o meno della scelta (66). Sarà sufficiente, in proposito, menzionare il nodo gordiano del se e del dove delle opere soggette a VIA. Come è noto, questi due profili fondamentali della valutazione ambientale delle opere potevano trovare angusta ospitalità all'interno della VIA proprio in ragione del fatto che il momento in cui si attivava l'istituto in questione era, quasi sempre, successivo al momento della definizione dell'*an* e del dove dell'opera decisi a monte, in occasione dell'approvazione del piano che li contemplava.

Precludere, ora, alla VAS di valutare questi due profili in base all'impostazione assiomatica secondo cui la VAS, costituendo mera valutazione aperta di scenari alternativi, non potrebbe arrivare a pronunciarsi sulla sostenibilità-ragionevolezza delle scelte in discorso, anche quando queste assurgano ad un livello di precisione tale da consentirne una valutazione piena, porterebbe a svilire la portata dell'istituto in nome di una sua vestizione insuscettibile di un certo grado di versatilità al suo interno.

Esistono, del resto, indici normativi puntuali nel decreto legislativo a sostegno di un'interpretazione flessibile degli esiti possibili della VAS a seconda dei contenuti del piano sottoposto. «L'allegato I» della parte seconda del decreto legislativo, volto alla definizione dei contenuti del «rapporto ambientale», precisa il comma 2 dell'art. 9, «riporta le informazioni da fornire a tale scopo nei limiti in cui possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto del livello di conoscenze e dei metodi di valutazione correnti, dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o del programma e, nei casi, di processi di pianificazione a più livelli, tenuto conto che taluni aspetti sono più adeguatamente valutati in altre successive fasi di detto *iter*». Sempre il comma 2 dell'art. 12 prevede un'ipotesi di silenzio-rigetto: «l'inutile decorso del termine (...), cui segue anche l'inutile decorso del termine di «diffida all'organo competente ad adempiere», «per i piani e i programmi sottoposti a valutazione ambientale in sede statale, si intende emesso giudizio negativo sulla compatibilità ambientale» (67).

Sembra, così, che emerga una possibile linea di demarcazione tra l'ambito di operatività del giudizio di compatibilità espresso nella VAS e l'ambito di operatività del provvedimento di approvazione del piano che di

quel giudizio deve tener conto secondo il criterio del livello di valutazione ottimale dei contenuti di cui si compongono, rispettivamente, il rapporto ambientale, da un lato, e il piano vero e proprio, dall'altro: permane, anche in quest'ultimo caso, la necessità di un intervento chiarificatore.

6. - Una qualsiasi riforma del diritto ambientale, quale che siano gli indirizzi legislativi che si vogliono sposare, richiede un termine congruo per potersi dispiegare, una consapevolezza dei nodi problematici che si vogliono affrontare per poter essere utile e, non ultimo, una direttrice di marcia che sappia tener conto dei dati normativi, in termini di principi irrinunciabili di disciplina, che negli anni si sono andati costituendo in materia (68), per poter essere giuridicamente sostenibile.

La pertinacia con cui il legislatore delegato ha insistito per condurre a termine il progetto di riforma avviato sembra non aver tenuto in debito conto le aspettative, largamente diffuse, a che, se di riforma del diritto ambientale si fosse dovuto veramente trattare, questa non si sarebbe potuta dispiegare ad ogni costo (69).

Tutte le considerazioni conclusive, per la loro propensione a sintetizzare in poche righe una valutazione di massima su un progetto complesso, rischiano di essere trancianti ed ingenerose.

Per tale ragione le si è ridotte al minimo e si ritiene che ben possano essere del tutto omesse ai fini di un primo commento del d.lgs. n. 152 del 2006.

Se si ha riguardo, del resto, al merito delle problematiche emerse nella disamina svolta sulla parte seconda del dettato normativo oggetto di attenzione, pare che si possa convenire, almeno con riferimento al mero dato statistico, sul fatto che l'articolato disposto normativo ingeneri più profili problematici o, comunque, necessitanti un'ulteriore attività normativa di completamento e chiarimento (70), di quanti pregressi profili problematici sia riuscito a sciogliere.

Da questo punto di vista una dichiarata riforma che generi più problemi di quelli che risolve è una riforma, per lo meno, problematica.

Con spirito ottimistico va, pur tuttavia, positivamente rilevato che, per lo meno, ora l'ordinamento giuridico italiano dispone, pur con le incompletezze e problematicità di cui si è cercato di dar conto, di una propria disciplina della VAS. □

(66) La delicatezza della questione è acuita dall'assente esercizio, da parte del legislatore nazionale, della possibilità di precisare i contenuti del rapporto ambientale.

(67) La stessa conclusione del procedimento sotto forma di silenzio-rigetto genera, in effetti, forte perplessità, in quanto rischia di tradursi, nei fatti, in un considerevole allungamento dei termini effettivi di chiusura del processo di valutazione, se si considera il termine necessario per giungere ad una pronuncia giustiziale sull'illegittimità del silenzio-rigetto, condizione processuale necessaria per poter avviare nuovamente una valutazione nel merito del procedimento così concluso (in realtà, si potrebbe pure dire che così terminando il procedimento, lo stesso sembra assuma più i caratteri di una sua sospensione). Né va, poi, taciuto che la giurisprudenza della Corte di giustizia si è già espressa sulla illegittimità di un silenzio immotivato in ordine alle tematiche ambientali.

(68) Si segnala, ad esempio, quanto CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, ha dedotto sul tema.

(69) Basti, ad esempio, rinviare alle considerazioni critiche espresse sia dalla Conferenza Stato-Regioni in ordine al rispetto della «riaffermazione del ruolo delle Regioni» (criterio e direttiva generale così definiti dallo stesso legislatore delegante), del cui parere negativo il legislatore delegato ha preso nota a *iter* formativo oramai concluso, sia dei diversi rilievi critici espressi dalle associazioni ambientaliste, la cui compressa audizione, in sede di acquisizione dei relativi pareri nell'ambito delle Commissioni parlamentari competenti, ha parimenti dato luogo ad aspre polemiche.

(70) Da questo punto di vista va, pur sempre, ricordato che la stessa legge delega prevede la possibilità di procedere ad una serie di interventi correttivi «entro due anni dalla data di entrata in vigore», grazie ai quali «il Governo può emanare, ai sensi dei commi 4 e 5» (e cioè con la stessa procedura di approvazione prevista per il decreto legislativo recante la prima attuazione della legge delega in discorso), «disposizioni integrative e correttive» delle norme così introdotte (così prevede l'art. 1, comma 6 della legge delega n. 308 del 2004).

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE, Sez. III - 9-6-2005, in causa C-270/03 - Rosas, pres.; Puissochet, rel.; Stix-Hackl, Avv. gen. - Commissione c. Repubblica italiana.

Sanità pubblica - Rifiuti - Inadempimento di uno Stato - Gestione dei rifiuti - Dir. n. 75/442/CEE, come modificata dalla dir. n. 91/156/CEE - Trasporto e raccolta dei rifiuti - Art. 12. (Dir. 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE, art. 12; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 30)

La nozione di trasporto di rifiuti a titolo professionale contenuta nell'art. 12 si riferisce non solo a coloro che trasportano, nell'esercizio della loro attività professionale di trasportatori, rifiuti prodotti da terzi, ma anche a coloro che, pur non esercitando la professione di trasportatori, nondimeno trasportino nell'ambito della loro attività professionale rifiuti da essi stessi prodotti. L'art. 12 della direttiva non ricomprende, tuttavia, tutte le imprese. Anzitutto, la locuzione «a titolo professionale», impiegata in tale articolo, non è sinonimo delle espressioni «nell'ambito delle loro attività professionali» o «nello svolgimento delle loro attività professionali», alle quali probabilmente il legislatore comunitario avrebbe fatto ricorso ove avesse inteso riferirsi a tutte le imprese che, nell'ambito della loro attività professionale, trasportino i rifiuti da esse prodotti. Risulta, poi, dal dodicesimo «considerando» della direttiva 91/156, che i nuovi obblighi di autorizzazione e d'iscrizione previsti da tale direttiva si applicano alle «imprese che si occupano di rifiuti, come gli operatori intermedi addetti alla raccolta, al trasporto e alla mediazione». L'uso del verbo «occuparsi» nonché l'elenco indicativo di professioni specializzate nel settore dei rifiuti indicano che l'art. 12 della direttiva si applica alle imprese che svolgono a titolo abituale la raccolta o il trasporto di rifiuti. Infine, la previsione che il trasporto sia effettuato «a titolo professionale» significa che l'attività di trasporto di rifiuti, sebbene l'art. 12 non disponga che essa deve costituire l'attività esclusiva, e neppure principale, delle imprese di cui trattasi, deve rappresentare un'attività ordinaria e regolare di tali imprese (1).

(Omissis)

1. - Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, permettendo alle imprese, in forza dell'art. 30, comma 4, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che ha trasposto le direttive n. 91/156/CEE, relativa ai rifiuti, n. 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi, e n. 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (suppl. ord. alla GURI n. 38 del 15 febbraio 1997), come modificato dall'art. 1, comma 19, della l. 9 dicembre 1998, n. 426 (GURI n. 291 del 14 dicembre 1998; in prosieguo: il «decreto legislativo»):

– di esercitare la raccolta e il trasporto dei propri rifiuti non pericolosi, come attività ordinaria e regolare, senza obbligo di essere iscritte all'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti, e

– di trasportare i propri rifiuti pericolosi in quantità che non eccedano i 30 chilogrammi e i 30 litri al giorno, senza obbligo di essere iscritte al medesimo Albo,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 12 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, n. 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32; in prosieguo: la «direttiva»).

(Omissis)

Fase precontenziosa

9. - Ritenendo che l'art. 30, comma 4, del decreto legislativo fosse in contrasto con l'art. 12 della direttiva, la Commissione, con lettera di diffida 24 ottobre 2001, ha chiesto alla Repubblica italiana di presentare entro due mesi le sue osservazioni in proposito.

10. - Con lettera 27 febbraio 2002, le autorità italiane hanno risposto a tale diffida. Nella lettera esse hanno contestato l'opinione della Commissione basandosi, segnatamente, su una nota del 25 gennaio 2002 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

11. - Il 27 giugno 2002 la Commissione, non convinta da tale argomentazione, ha inviato alla Repubblica italiana un parere motivato, concedendole un termine di due mesi dalla notifica per conformarsi.

12. - Non avendo ottenuto risposta al detto parere, la Commissione ha proposto alla Corte il ricorso oggetto della presente causa.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

13. - La Commissione afferma, come già aveva avuto modo di esporre nella causa che ha dato origine all'ordinanza della Corte 29 maggio 2001, causa C-311/99, *Caterino* (non pubblicata nella *Raccolta*), che la nozione di impresa che provvede «a titolo professionale» alla raccolta o al trasporto di rifiuti, di cui all'art. 12 della direttiva, non è limitata alle imprese che esercitano tali attività per conto di terzi. Questa nozione ricomprenderebbe anche le imprese che svolgono le dette attività in proprio qualora tale trasporto o tale raccolta costituisca, insieme ai loro altri compiti, una delle attività ordinarie da cui esse traggono un reddito o un altro vantaggio economico. Tale interpretazione sarebbe in linea con gli obiettivi di protezione dell'ambiente perseguiti dalla direttiva, con il dodicesimo «considerando» della direttiva n. 91/156, con l'art. 8 della direttiva, che si applica ad ogni «detentore di rifiuti», e sarebbe stata confermata dalla Corte, *incidenter tantum*, al punto 25 della citata ordinanza *Caterino*.

14. - Orbene, da una parte, utilizzando, per quanto riguarda i rifiuti non pericolosi, l'espressione «prodotti da terzi» invece dell'espressione «a titolo professionale» di cui all'art. 12 della direttiva, l'art. 30, comma 4, del decreto legislativo escluderebbe dall'obbligo dell'iscrizione, in violazione della direttiva, le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti per conto proprio nell'esercizio della loro specifica attività professionale. Queste due espressioni si riferirebbero necessariamente a nozioni diverse e non potrebbero coincidere.

15. - D'altra parte, l'art. 12 della direttiva disporrebbe che tutte le imprese che svolgono, a titolo professionale, attività di raccolta o di trasporto di rifiuti, a prescindere dalla quantità e dalla pericolosità di tali rifiuti, devono essere iscritte presso le competenti autorità, qualora non siano soggette ad autorizzazione. L'art. 30, comma 4, del decreto legislativo violerebbe quindi la direttiva, introducendo una deroga a tale obbligo a favore delle imprese che trasportano meno di 30 litri o di 30 chilogrammi di rifiuti al giorno.

16. - Nel controricorso, il governo italiano sostiene che nessuna norma comunitaria prescrive che la raccolta ed il trasporto di rifiuti avvengano per mezzo di operatori che siano terzi rispetto ai produttori dei rifiuti. Al fine di conseguire gli obiettivi della direttiva, consistenti nella prevenzione e nella gestione integrata dei rifiuti, l'essenziale sarebbe garantire un controllo del ciclo dei

rifiuti. La normativa comunitaria stabilirebbe la responsabilità del produttore di rifiuti sino al momento in cui egli se ne disfa in vista del loro riutilizzo, recupero o smaltimento. L'art. 12 della direttiva riguarderebbe quindi il controllo dei rifiuti allorché essi escono dall'ambito di responsabilità del produttore.

17. - Il produttore di rifiuti che trasporti direttamente i rifiuti al suo stabilimento di recupero o di smaltimento si «disfarebbe» di essi solo al momento della consegna a tale stabilimento. Pertanto, egli non dovrebbe affatto iscriversi all'Albo, l'obbligo d'iscrizione dovendosi applicare solamente ad imprese che svolgono attività di trasporto o di raccolta di rifiuti a titolo professionale, ossia come «attività abituale».

18. - L'art. 30, comma 4, del decreto legislativo non pregiudicherebbe quindi le finalità della direttiva.

Giudizio della Corte

19. - Le disposizioni della direttiva devono essere interpretate alla luce della sua finalità – che, ai sensi del terzo 'considerando', è la tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti – nonché alla luce dell'art. 174, n. 2, Trattato CE, secondo il quale la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela ed è fondata, in particolare, sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (v. in tal senso, in particolare, sentenza 18 aprile 2002, causa C-9/00, *Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, Racc., 2002, pag. I-3533, punto 23).

20. - Nella sua versione iniziale la direttiva prevedeva, all'art. 10, che le imprese che provvedevano al trasporto di rifiuti fossero soggette a una semplice «vigilanza» da parte dell'autorità competente, a prescindere dal fatto che tale trasporto fosse effettuato per proprio conto o per conto di terzi. Tale disposizione faceva eco al settimo 'considerando' della stessa direttiva, ai sensi del quale, «per assicurare la protezione dell'ambiente, occorre prevedere (...) la sorveglianza delle imprese che smaltiscono i propri rifiuti e di quelle che raccolgono i rifiuti altrui (...)».

21. - La direttiva n. 91/156 ha avuto, segnatamente, lo scopo di rafforzare il controllo da parte delle autorità. In tal senso, al dodicesimo 'considerando' essa enuncia che, «per assicurare il controllo continuo dei rifiuti, dalla produzione allo smaltimento definitivo, occorre anche sottoporre ad autorizzazione o iscrizione e ad un adeguato controllo altre imprese che si occupano di rifiuti, come gli operatori intermedi addetti alla raccolta, al trasporto e alla mediazione». A tal fine, nuove disposizioni sono state introdotte all'art. 12 della direttiva. In particolare tali disposizioni stabiliscono, da un lato, che le imprese che provvedono al trasporto di rifiuti, qualora non siano soggette ad autorizzazione, devono essere iscritte e, d'altro lato, che le imprese destinatarie di tale obbligo sono quelle che provvedono al trasporto «a titolo professionale». La direttiva n. 91/156 ha così sostituito l'obbligo d'iscrizione alla semplice «vigilanza», che non compare più in quanto tale nella direttiva.

22. - Considerato che la direttiva n. 91/156 ha inteso garantire un livello più elevato di controllo, da parte delle autorità, sulle attività di trasporto di rifiuti rispetto a quello risultante dalla direttiva nella sua versione iniziale, sarebbe in contrasto con tale finalità interpretare la nozione di «impresa che provvede al trasporto di rifiuti a titolo professionale», di cui all'art. 12 della direttiva, in modo da escluderne le imprese che provvedono, nell'ambito della loro attività professionale, al trasporto di rifiuti per conto proprio. Ove fosse accolta un'interpretazione del genere, tali imprese sarebbero sottratte a qualunque controllo nelle loro attività di trasporto di rifiuti.

23. - La Corte ha peraltro già avuto modo di dichiarare che la nozione di trasporto di rifiuti a titolo professionale contenuta nell'art. 12 si riferisce non solo a coloro che trasportano, nell'esercizio della loro attività professionale di trasportatori, rifiuti prodotti da terzi, ma anche a coloro che, pur non esercitando la professione di trasportatori, nondimeno trasportano nell'ambito della loro attività professionale rifiuti da essi stessi prodotti (ordinanza *Caterino*, citata, punto 25).

24. - Contrariamente a quanto sostiene il governo italiano, la finalità di vigilanza sul ciclo dei rifiuti, perseguita dalla direttiva, implica il controllo continuo dei rifiuti fin dal momento in cui sono stati prodotti e, in particolare, come dispone l'art. 12 della direttiva, il controllo delle condizioni in cui sono raccolti e traspor-

tati. Se, in taluni casi, è vero che il produttore dei rifiuti può provvedere egli stesso alla loro raccolta o al loro trasporto e disfarsene effettivamente soltanto alla fine dell'operazione di raccolta o trasporto, tale circostanza è irrilevante ai fini della qualifica come rifiuti delle sostanze o degli oggetti raccolti o trasportati nonché, di conseguenza, ai fini dell'obbligo d'iscrizione gravante sul produttore in ragione di un'operazione del genere.

25. - L'art. 12 della direttiva non ricomprende, tuttavia, tutte le imprese che, nell'ambito della loro attività professionale, trasportino i rifiuti da esse prodotti.

26. - Anzitutto, la locuzione «a titolo professionale», impiegata in tale articolo, non è sinonimo delle espressioni «nell'ambito delle loro attività professionali» o «nello svolgimento delle loro attività professionali», alle quali probabilmente il legislatore comunitario avrebbe fatto ricorso ove avesse inteso riferirsi a tutte le imprese che, nell'ambito della loro attività professionale, trasportino i rifiuti da esse prodotti.

27. - Risulta, poi, dal dodicesimo 'considerando' della direttiva n. 91/156 che i nuovi obblighi di autorizzazione e d'iscrizione previsti da tale direttiva si applicano alle «imprese che si occupano di rifiuti, come gli operatori intermedi addetti alla raccolta, al trasporto e alla mediazione». L'uso del verbo «occuparsi» nonché l'elenco indicativo di professioni specializzate nel settore dei rifiuti indicano che l'art. 12 della direttiva si applica alle imprese che svolgono a titolo abituale la raccolta o il trasporto di rifiuti.

28. - Infine, la previsione che il trasporto sia effettuato «a titolo professionale» significa che l'attività di trasporto di rifiuti, sebbene l'art. 12 non disponga che essa deve costituire l'attività esclusiva, e neppure principale, delle imprese di cui trattasi, deve rappresentare un'attività ordinaria e regolare di tali imprese.

29. - Dalle considerazioni che precedono risulta che l'art. 12 della direttiva assoggetta a un obbligo d'iscrizione gli stabilimenti o le imprese che, nell'ambito delle loro attività, provvedono in via ordinaria e regolare al trasporto di rifiuti, a prescindere dal fatto che tali rifiuti siano prodotti da terzi o da esse stesse. Non risulta, peraltro, da alcuna disposizione della direttiva, che tale obbligo ammetta deroghe fondate sulla natura o sulla quantità dei rifiuti.

30. - Orbene, l'art. 30, comma 4, del decreto legislativo fissa obblighi d'iscrizione che variano a seconda della pericolosità o meno dei rifiuti raccolti o trasportati.

31. - Per quanto riguarda i rifiuti non pericolosi, tale norma impone un obbligo d'iscrizione all'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti soltanto alle imprese dedite ad attività di raccolta e trasporto di rifiuti prodotti da terzi, con ciò escludendo le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti propri.

32. - Vero è che, per quanto riguarda i rifiuti pericolosi, l'art. 30, comma 4, del decreto legislativo dispone che sono soggette a tale obbligo d'iscrizione tutte le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti del genere. Questa norma non comporta alcuna restrizione in ordine al carattere professionale di tali attività di raccolta e di trasporto ed ha, pertanto, sotto questo profilo, un ambito di applicazione più ampio di quello dell'art. 12 della direttiva.

33. - Tuttavia, la detta norma dispensa dall'obbligo d'iscrizione ivi istituito «i trasporti di rifiuti pericolosi che non eccedano la quantità di 30 chilogrammi al giorno o di 30 litri al giorno effettuati dal produttore degli stessi rifiuti», così configurando deroghe non previste da alcuna disposizione della direttiva. Il governo italiano non ha peraltro spiegato quali siano le considerazioni sottese alla fissazione di tale quantità minima.

34. - Discende da quanto precede che l'art. 30, comma 4, del decreto legislativo contravviene al disposto dell'art. 12 della direttiva. Ciò considerato, il ricorso della Commissione va considerato fondato.

35. - Occorre pertanto dichiarare che la Repubblica italiana, permettendo alle imprese, in forza dell'art. 30, comma 4, del decreto legislativo:

– di esercitare la raccolta e il trasporto dei propri rifiuti non pericolosi come attività ordinaria e regolare senza obbligo di essere iscritte all'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti, e

– di trasportare i propri rifiuti pericolosi in quantità che non eccedano i 30 chilogrammi e i 30 litri al giorno, senza obbligo di essere iscritte al medesimo Albo,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 12 della direttiva.

(Omissis)

(1) TRASPORTO DI RIFIUTI PROPRI E ISCRIZIONE ALL'ALBO: IL SIGNIFICATO DELLA FORMULA DELLA DIRETTIVA «A TITOLO PROFESSIONALE».

1. Con la sentenza in commento, l'Italia è stata ritenuta responsabile dalla Corte di giustizia di non aver recepito correttamente la direttiva rifiuti 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE (1) nella parte in cui obbliga le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti di iscriversi nell'albo nazionale dei relativi gestori (2).

In particolare, facendo seguito all'ordinanza *Caterino* (3), con la quale l'Italia era già stata oggetto di contestazione per aver trasposto la formula «a titolo professionale» richiesta dal legislatore comunitario come qualità necessaria alle imprese per rendere operativo l'obbligo di iscrizione all'albo, la Corte di giustizia ha definitivamente «cassato» l'impianto italiano di regolamentazione del trasporto di rifiuti esponendo tutte le imprese alle responsabilità conseguenti alla mancata iscrizione.

2. Ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi) (4), «le imprese che svolgono attività di raccolta

e trasporto di rifiuti non pericolosi prodotti da terzi e le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti pericolosi, esclusi i trasporti di rifiuti pericolosi che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi al giorno o di trenta litri al giorno effettuati dal produttore degli stessi rifiuti (...) devono essere iscritte all'Albo» nazionale delle imprese esercenti servizi di gestione rifiuti.

Ossia, partendo dal presupposto che la gestione dei rifiuti è un'attività di interesse pubblico e che nessun rifiuto può, senza controllo, circolare, essere oggetto di disposizione giuridica od essere sottoposto ad alcuna operazione, l'art. 30 prevede un obbligo generale di iscrizione all'albo gestori per tutte le imprese che svolgono attività di raccolta e trasporto di rifiuti, ivi comprese anche quelle imprese cui i singoli produttori ricorrono per destinare a smaltimento o recupero i propri rifiuti (5).

All'obbligo di iscrizione delle imprese che trasportano rifiuti, però, il medesimo art. 30 prevede due eccezioni, una qualitativa e l'altra quantitativa.

Qualitativamente la disposizione prevede l'esonero dall'iscrizione per le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti «non pericolosi» da esse stesse prodotti. Quantitativamente, invece, l'art. 30 prevede la deroga all'obbligo di iscrizione per le imprese che non raccolgono e trasportano più di trenta chili o trenta litri al giorno di rifiuti propri.

(1) Emanata dal Consiglio per disciplinare la gestione dei rifiuti e modificata dalla direttiva 18 marzo 1991, n. 91/15/CEE. Il 27 novembre 2003, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva [COM(2003)731 definitivo 2003/0283 (COD)] per avviare la «codificazione» della materia disciplinata dalla direttiva n. 75/442. La nuova direttiva sostituirà, alla stregua dei testi unici italiani, le varie direttive che incorpora, preservando in pieno la sostanza degli atti oggetto di codificazione e non facendo altro che riunirli apportando modifiche meramente formali.

(2) In particolare, l'art. 12 della direttiva dispone che «gli stabilimenti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale (...) devono essere iscritti presso le competenti autorità qualora non siano soggetti ad autorizzazione».

(3) Ordinanza del 29 maggio 2001, causa C-311/99, ma non pubblicata nelle Raccolte.

(4) Provvedimento modificato dal d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389, c.d. Ronchi bis, dalla l. 9 dicembre 1998, n. 426, c.d. Ronchi ter, e dalle successive normative di attuazione. Il decreto Ronchi rappresenta quel sistema giuridico unitario di gestione delle sostanze inquinanti che la Comunità ha ideato al fine di contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo con la salvaguardia degli interessi del mercato e della produzione. Tale sistema si fonda sui principi menzionati dall'art. 174 del Trattato, ossia sul principio di precauzione (BRUNO, *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 223; CANFORA, *La procedura per l'immissione in commercio di ogm e il principio di precauzione*, in questa Riv., 2001, 370; GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo e delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, II, 9), sul principio di prevenzione, su quello di «chi inquina paga» (MELI, *Il principio comunitario chi inquina paga*, Milano, 1996) e sul principio di corruzione alla fonte dei danni causati all'ambiente che, unitamente, garantiscono il più alto livello di tutela ragionevolmente possibile, consentendo, allo stesso tempo, l'esercizio della libera impresa. Sulla politica ambientale comune v. da ultimo: ADORNATO (a cura di), *La riforma delle politiche agrarie dell'Unione europea*, Milano, 2001; CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002; CROSETTI, FERRARA, FRACCHIA e OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2002; DI PLINIO e FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2002; GERMANÒ e ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002, 151; KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002; BRUNO, *La gestione «negoziata» del territorio e dell'ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell'Unione europea*, in *Contr. impr. eur.*, 2003; DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; infine, ci permettiamo di rinviare, anche per ulteriori citazioni bibliografiche, a BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003.

(5) La qualifica di «rifiuto» è l'elemento centrale dell'intera disciplina predisposta dal decreto Ronchi e suo presupposto di operatività, in quanto l'attribuzione di essa ad una sostanza o ad un materiale importa per il detentore (sia esso, o meno, il produttore) l'acquisto di uno status giuridico, cui deriva una serie di obblighi. Riguardo la nozione di rifiuto non si può non fare immediato riferimento alla sentenza della Corte di giustizia 11 novembre 2004, *Niselli*, C-457/02 (disponibile in <http://www.europa.eu.int>, visitato da ultimo il 15 gennaio 2005) con cui è stata posta nel nulla l'interpretazione autentica data dall'Esecutivo italiano con l'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138 (convertito senza modifiche nell'art. 14 nella l. 8 agosto 2002, n. 178). Giunto dinanzi al Tribunale di Terni,

infatti, l'art. 14, che molte critiche aveva sollevato, era stato rimesso dal giudice alla Corte di giustizia per presunta incompatibilità con il diritto comunitario. Ebbene, nell'ambito del procedimento così introdotto, il 10 giugno 2004 l'Avvocato generale Juliane Kokott ha depositato le proprie conclusioni (in merito alle quali ci permettiamo di rinviare a BENOZZO, *La nozione di rifiuto nel diritto comunitario (le conclusioni dell'Avvocato generale)*, in questa Riv., 2004, 745) e l'11 novembre 2004 la Corte di giustizia ha emesso una sentenza, concludendo che una disposizione qual è l'art. 14 del decreto legge n. 138/02 è da considerarsi illegittima, in quanto sottrae alla qualifica di rifiuto quei residui di produzione o consumo che il diritto comunitario ritiene rifiuti. Ad appena un mese dalla decisione, però, il 15 dicembre 2004 il Parlamento italiano è intervenuto sulla questione con la legge delega n. 308 di riordino, coordinamento e integrazione della legislazione in materia ambientale. Introducendo la definizione di «materie prime secondarie per attività siderurgiche e metallurgiche» nella disciplina sui rifiuti, infatti, i commi 25, 26 e 29, lett. a) dell'articolo unico della delega riservano ai rottami ferrosi un rinnovato regime di deroga alla gestione controllata. Dinanzi tale ulteriore intervento legislativo, il 2 febbraio 2005, il medesimo Tribunale di Terni, che aveva investito la Corte di giustizia della decisione sulla legittimità dell'interpretazione autentica, ha rimesso la legge delega all'esame della Corte costituzionale lamentandone il contrasto con gli artt. 11 e 117 della Costituzione e reclamando una pronuncia definitiva sulla questione. La nuova deroga introdotta dal legislatore nazionale, pur se limitata ai soli rottami, appare indicativa di un atteggiamento volto a creare zone di incontrollata gestione di materie e sostanze potenzialmente dannose per l'ambiente e la salute che, anche in spregio al diritto e ai principi comunitari e nazionali, consentano alle singole imprese di diminuire i costi di attività. Stesso ricorso alla Corte costituzionale, poi, è stato fatto dal Tribunale di Asti con ordinanza dell'8 novembre 2005 (disponibile in <http://www.dirittoambiente.net>, sito web visitato da ultimo per questo documento il 20 novembre 2005). In attesa della pronuncia del Giudice delle leggi, il legislatore delegato sembra voler confermare la propria posizione con il decreto legislativo recante norme in materia ambientale, ribadendo il valore dell'interpretazione autentica e l'esclusione dei rifiuti metallici. In argomento v.: AMENDOLA, *L'interpretazione autentica della definizione comunitaria di rifiuto nel decreto legge «omnibus»*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, 940; FIMIANI, *Sull'interpretazione della nozione di rifiuto l'ultima parola all'art. 14 d.l. 138/02*, in *Amb. secur.*, 2002, 15, 95; F. GIAMPIETRO, *La nozione di rifiuto: l'interpretazione autentica ex d.l. 138/02*, in *Ambiente*, 2002, 705; PAONE, *Anche dopo la conversione del d.l. 138/02 restano le perplessità sulla definizione di rifiuto*, in *Amb. secur.*, 2002, 15, 89; AMENDOLA, *Interpretazione autentica di rifiuto: le prime sentenze della Cassazione*, in *Foro it.*, 2003, II, 119; P. GIAMPIETRO, *Interpretazione autentica della nozione di rifiuto: controdeduzioni ai rilievi della Commissione CE*, in *Ambiente*, 2003, 105; ID., *Il recupero di metalli (rotame declassate): da rifiuti a merce*, ivi, 693; PERNICE e PROSPERONI, *Definizione giuridica di rifiuto e sua applicazione pratica, tra esigenze economiche e ambientali*, in questa Riv., 2003, 139; BORZI, *La nozione di rifiuto tra applicazione comunitaria e (dis)applicazione interna*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2004, 759; CAROLEO GRIMALDI e MAIO, *La nozione di rifiuto tra normativa comunitaria e normativa interna*, in questa Riv., 2004, 217; P. GIAMPIETRO, *La nozione di rifiuto fra Cassazione penale e Corte costituzionale*, in <http://www.ambientediritto.it> (sito web visitato da ultimo, per questo documento, il 20 dicembre 2005), 2005; infine, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, ci permettiamo di rinviare a BENOZZO, *L'interpretazione autentica della nozione di rifiuto tra diritto comunitario e nazionale*, in *Contr. impr. eur.*, 2004, 1118.

Nella formulazione comunitaria, però, la norma corrispondente all'art. 30 del decreto Ronchi, l'art. 12 della direttiva rifiuti, non prevede siffatte deroghe, limitandosi, invece, a stabilire che «gli stabilimenti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale, o che provvedono allo smaltimento o al recupero di rifiuti per conto di terzi, devono essere iscritti presso le competenti autorità qualora non siano soggetti ad autorizzazione (corsivo aggiunto)».

Nel recepire la direttiva, quindi, il legislatore nazionale ha interpretato il criterio discriminatorio comunitario di operatività dell'obbligo di iscrizione, la «professionalità», nel senso di «attività principale» della singola impresa; per cui, l'obbligo di iscrizione sussisterebbe solo per chi raccoglie e trasporta rifiuti come «attività principale», dove l'accessorietà di tali attività ad una attività diversa fa venir meno ogni incombenza di sorta.

3. Se fino al 2001 la «professionalità» nell'attività di trasporto avrebbe anche potuto essere interpretata nel senso indicato dal legislatore italiano, con l'ordinanza *Caterino* siffatta interpretazione non appariva più condivisibile.

Nel 2001, infatti, la Corte di giustizia aveva avuto modo di fare chiarezza sulla formula «trasporto di rifiuti a titolo professionale» riconoscendo compresi in essa «non solo (...) (gli imprenditori) che trasportano, nell'esercizio della loro attività professionale di trasportatori, rifiuti prodotti da terzi, ma anche coloro che, pur non esercitando la professione di trasportatori, nondimeno trasportino nell'ambito della loro attività professionale rifiuti da essi stessi prodotti» (6). Ossia, secondo l'interpretazione della Corte, sarebbero soggetti all'obbligo di iscrizione tutte le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti, non solo se tali attività sono svolte in via principale, ma anche nel caso in cui esse si presentino accessorie ad un'attività professionale diversa.

L'ordinanza *Caterino*, quindi, evidenziava il contrasto della disciplina nazionale alle regole comunitarie e il legislatore italiano, pur non avendo l'ordinanza il medesimo valore di una sentenza, avrebbe già dovuto quanto meno tentare un adeguamento dell'art. 30 alla disciplina soprannazionale (7), avvicinando la disposizione al significato della formula «a titolo professionale» che, secondo la Commissione, comprenderebbe, «non solo le imprese che esercitano le attività di trasporto per conto di terzi, bensì anche quelle che, come attività collaterale nel contesto della propria atti-

vità commerciale consueta, raccolgano o trasportino i propri rifiuti traendone un vantaggio economico» (8).

Adeguamenti, però, non vi sono stati e il 24 giugno 2003 la Commissione è ricorsa alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 226 del Trattato (9), la quale ha depositato la propria sentenza il 9 giugno 2005 condannando definitivamente l'Italia per essere venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 12 della direttiva sui rifiuti. Le due eccezioni dell'art. 30, infatti, sono ritenute dalla Corte non compatibili con il diritto comunitario, sia in quanto «non risulta (...) da alcuna disposizione della direttiva che (...) l'obbligo (d'iscrizione) ammetta deroghe fondate sulla natura o sulla quantità dei rifiuti» (10), sia in quanto le due deroghe previste nell'art. 30 rispondono a criteri di funzionamento diversi da quello proprio della regola comunitaria. Invero, dalla pronuncia in esame sembrerebbe che l'obbligo di iscrizione delle imprese non sorga in funzione della qualità o quantità dei rifiuti trasportati, ma sia unicamente collegata all'abitudine o meno dell'attività compiuta, dove l'obbligo sorge per gli stabilimenti e le imprese quando provvedono in via *ordinaria* e *regolare* al trasporto di rifiuti indipendentemente dal loro tipo e dal loro numero ed indipendentemente dal fatto che il trasporto sia compiuto nell'interesse del trasportatore o nell'interesse altrui.

La «abitudine» è l'unico criterio che la Corte riconosce, che considera adeguato alle finalità della direttiva sui rifiuti, in quanto, avendo essa l'obiettivo di controllare «in continuo» il rifiuto verificandone la gestione in ogni singola fase della filiera fin dal momento in cui esso è prodotto (11), un'attività ordinaria e regolare comporta la nascita di un canale di trasferimento e gestione di quantità di sostanze che devono essere sottoposte a controllo. Le autorizzazioni e gli albi sono strumenti utili per il raggiungimento di tale scopo, ossia, le informazioni che derivano dalle comunicazioni e dalle autorizzazioni hanno la finalità di garantire alle autorità di controllo, dati sufficienti a verificare e sorvegliare le operazioni di gestione nelle singole fasi. Se l'iscrizione dipendesse dalla quantità di rifiuti trasportati o dalla loro qualità le autorità non sarebbero in grado di conoscere i singoli momenti della filiera, ma avrebbero cognizione solo del ciclo nel suo insieme, venendo a conoscenza dell'avvenuto trasporto e della produzione stessa del rifiuto, solo a conferimento avvenuto. Cosa, questa, in contrasto con la stessa *ratio* della normativa (12).

(6) Punto 25 dell'ordinanza *Caterino*.

(7) A riguardo v. AMENDOLA, *Trasporto di rifiuti a titolo professionale e iscrizione all'albo: un caso di inadempimento italiano*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, 1297.

(8) Questa la motivazione principale a fondamento del ricorso della Commissione nel giudizio C-270/03 (cfr. il punto 10 delle conclusioni dell'Avvocato generale Christine Stix-Hackl, presentate il 14 aprile 2005 e disponibili in <http://www.europa.eu.int>, sito web visitato da ultimo per questo documento il 20 novembre 2005, sulle quali brevemente v. AMENDOLA, *Rifiuti e iscrizioni all'albo: arriva una nuova condanna europea*, in <http://www.dirittoambiente.net>, sito web visitato da ultimo per questo documento il 20 ottobre 2005).

(9) L'art. 226 del Trattato dispone «la Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente Trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia» (in argomento v. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2004; GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, 2005; TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2005). Nel caso di specie, la Commissione ha diffidato la Repubblica italiana con lettera del 24 ottobre 2001 e, dopo la risposta del Governo, il 27 giugno 2002 ha inviato allo Stato un parere motivato, esortandolo a conformarsi entro due mesi. Non essendoci stato riscontro, trascorso il termine, la medesima Commissione (con atto del 17 giugno 2003, iscritto a ruolo presso la cancelleria della Corte il 24 giugno 2003) ha proposto ricorso ai danni della Repubblica italiana dinanzi alla Corte di giustizia (a riguardo v. ALBERTAZZI, *Trasporto rifiuti per conto terzi e di modeste quantità di pericolosi: ricorso della Commissione*, in *Ambiente* 2004, 141).

(10) Punto 29 della sentenza.

(11) Punto 24 della sentenza.

(12) Secondo il dettato comunitario, invero, una gestione vincolata cui assoggettare chi produce o detiene rifiuti rappresenta un presupposto imprescindibile per la tutela dell'ambiente. Ogni soggetto coinvolto nella filiera del rifiuto si trova a dover agire nel rispetto dei principi a governo della disciplina, la cui manifestazione ha condotto all'ideazione di quel regime di responsabilità oggettiva che dall'art. 8 della direttiva n. 75/442, ha trovato la norma di riferimento nell'art. 10 del decreto Ronchi. Tale disposizione disciplina la responsabilità per la gestione dei rifiuti. Colui che produce i rifiuti e tutti i successivi detentori sono obbligati ad avviare una serie di procedure - sotto il controllo della pubblica amministrazione - affinché siano tutelati l'ambiente e la salute dei cittadini. Su tali soggetti ricade una responsabilità solidale per la gestione dei rifiuti fino al loro conferimento ai soggetti autorizzati al definitivo smaltimento o recupero. L'art. 10 del d.lgs. n. 22/1997 prevede un regime di responsabilità «esteso» del produttore e dei successivi detentori, per cui, indipendentemente dalla detenzione del rifiuto (sia essa giuridica o meramente di fatto), tali soggetti rimangono responsabili della sua gestione per ogni attività compiuta anche da terzi oltre il periodo in cui ne hanno avuto la disponibilità e fino al definitivo conferimento ai soggetti autorizzati a compiere le due attività finali di recupero o smaltimento e le Autorità devono in ogni momento avere cognizione di chi detiene i rifiuti e che attività sta svolgendo. Per un esame delle problematiche connesse a tale articolo e delle implicazioni sulla disciplina ambientale ci permettiamo di rinviare a BENOZZO e BRUNO, *La responsabilità civile del detentore dei rifiuti: problemi interpretativi e prospettive*, in *Contr. impr.*, 2002, 322. Per una valutazione di tale disciplina in materia di appalti, invece, v. BRUNO, *Contratto di appalto e associazione di imprese: la responsabilità della capogruppo nella gestione dei rifiuti*, in *Contr.*, 2005, 523.

4. La sentenza in commento, quindi, viene ad incidere direttamente sulla disciplina nazionale, sottraendo alle imprese quel regime d'eccezione che permetteva loro di non sopportare spese di gestione per quantitativi limitati di rifiuti (13). Trovando tale eccezione un'applicazione generalizzata ad ogni tipologia di attività, di essa hanno perso il beneficio anche gli agricoltori, imprenditori che da sempre godono dal nostro legislatore di un atteggiamento di favore per la natura stessa dell'attività svolta.

L'impresa agricola, infatti, per sua natura è in condizione di riutilizzare direttamente i residui della propria produzione configurandosi come l'unica attività per la quale la compatibilità ambientale non vale come elemento esterno, vincolo eteroimposto o limite di movimento, ma modo d'essere intrinseco allo sviluppo medesimo (14).

Se in generale i residui agricoli sono assimilabili ai residui industriali nella gestione controllata di cui al decreto Ronchi, nello specifico il più delle volte essi difettano dei presupposti stessi di operatività della disciplina, ovvero, pur sussistendone i presupposti, essi vengono gestiti in deroga a tale normativa per espressa disposizione di legge. Per la peculiare organizzazione imprenditoriale e la connaturale facoltà e necessità di «riassorbire» gran parte delle esternalità prodotte, infatti, solitamente l'imprenditore agricolo non produce rifiuti, ma residui in grado di essere «ri-immessi» direttamente nel processo produttivo; quando sono prodotti effettivamente dei rifiuti, l'agricoltore ha il più delle volte la facoltà di gestirli nel rispetto di una disciplina del tutto peculiare (15).

Prodotto un rifiuto, infatti, egli ha sempre beneficiato nel trasporto di una doppia disciplina di esonero dall'obbligo di iscrizione e dalle ulteriori regole del decreto Ronchi: il ricordato art. 30 del d.lgs. n. 22/1997 e la disciplina di cui all'art. 3 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173.

Mentre la prima ha operato fino ad oggi, come visto, per ogni tipologia di impresa che rispettava i limiti applicativi menzionati nell'articolo, la seconda disposizione è sempre stata propria delle sole imprese agricole (16). In particolare, l'art. 3 del d.lgs. n. 173/1998 consente all'agricoltore di astenersi dall'isciversi all'albo trasportatori e dalla compilazione dei relativi documenti di trasporto (il c.d. documento di identificazione) (17), quando i traspor-

ti da esso stesso compiuti abbiano ad oggetto non più di due accumulatori esausti, quindici litri di olio esausto e cinque contenitori di prodotti fitosanitari. Rispettando tali limiti quantitativi e limitatamente ai rifiuti indicati, l'agricoltore gode di un regime speciale in deroga alle regole generali del decreto Ronchi e non è tenuto ad alcuna iscrizione all'albo nazionale.

Siffatta disciplina binaria degli artt. 3 e 30 di cui fino ad oggi hanno goduto gli imprenditori agricoli, quindi, viene a modificarsi radicalmente rimanendo applicabile per essi la sola disposizione speciale dell'art. 3, disposizione che, però, la stessa sentenza in commento potrebbe mettere in dubbio se la posizione della Corte di giustizia fosse interpretata restrittivamente, nel senso che ogni deroga al criterio della «abitualità» dovrebbe essere considerata illegittima.

5. Con la pronuncia in commento, pertanto, la Corte di giustizia ha di fatto rivoluzionato il sistema concepito dal legislatore italiano in materia di trasporti di rifiuti, imponendogli un immediato intervento di adeguamento dell'art. 30 all'interpretazione comunitaria; una disciplina nazionale che, pur non adeguata espressamente, da oggi deve dare cittadinanza alla nuova lettura dell'obbligo di iscrizione, imponendo agli interpreti e alle autorità di controllo di valutare l'applicabilità della pronuncia del giudice comunitario alle fattispecie concrete (18).

Pertanto, se fino ad ora le imprese che producevano rifiuti non erano tenute all'iscrizione nell'albo nazionale e non erano obbligate alla tenuta di alcun documento nel caso in cui avessero trasportato rifiuti propri non pericolosi o pericolosi in quantità inferiore ai limiti dell'art. 30, la nuova pronuncia elimina *ex nunc* tali esoneri esponendo il trasportatore, «non professionale» ma «abituale», che non si iscriva all'albo nazionale, ad ogni responsabilità conseguente al trasporto non autorizzato.

Di conseguenza, anche per le imprese agricole viene meno il regime di esonero previsto dall'art. 30, con la differenza, però, che l'incompatibilità di tale norma con il diritto comunitario incide sul sistema binario di cui hanno sempre beneficiato gli agricoltori, sottraendogli solo uno dei due elementi di cui il sistema era composto. Per il momento, quindi, essi continuano a godere delle prerogative previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 173/1998.

Matteo Benozzo

(13) Nei limiti delle spese necessarie a sostenere i costi di iscrizione all'albo ovvero di concludere contratti unicamente con soggetti muniti delle necessarie autorizzazioni. Sul valore della pronuncia in commento e sulle relative conseguenze, v. anche le brevi note di AMENDOLA, *Trasporto di rifiuti non prodotti da terzi ed iscrizione all'albo: la Corte europea, come previsto, condanna l'Italia*, e SANTOLOCI, *Corte europea: una rivoluzione copernicana sul trasporto dei rifiuti prodotti in proprio e per la deroga dei trenta chili/litri: «Chi troppo vuole, nulla stringe»* (...), entrambe disponibili in <http://www.dirittoambiente.net> (sito web visitato da ultimo, per questi documenti, il 20 novembre 2005).

(14) Così: ALBISINNI, *Commento all'art. 13 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 476. In dottrina il rapporto agricoltura, ambiente e territorio è già stato oggetto di attente riflessioni. Tra i numerosi contributi v.: CARROZZA, *Agricoltura e tutela della natura (l'impatto ecologico sul diritto agrario)*, in *Giur. agr. it.*, 1982, 71; ROOK BASILE, *Inquinamento in agricoltura*, in CARROZZA (a cura di), *Dizionario del diritto privato a cura di Irti: Diritto agrario*, IV vol., Milano, 1983, 506; FRANCIOSI, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988, 90 ss.; G. GIUFFRIDA, *Diritto agrario e tutela dell'ambiente nell'esercizio delle attività agrarie*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, II vol., Milano, 1991, 373; ADORNATO, *Appunti per un diverso approccio alla legislazione forestale*, in questa Riv., 1992, 265; D'ADDEZIO, *Diritto agrario comunitario e normative CEE in materia ambientale*, ivi, 1992, I, 399; GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, ivi, 1993, 5 ss.; ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996; D'ADDEZIO, *Agricoltura e ambiente*, in CASADEI, GERMANO e ROOK BASILE (a cura di), *Gli attuali confini del diritto agrario*, atti del Conve-

gno «Enrico Bassanelli» organizzato dall'IDAIC a Firenze il 28-30 aprile 1994, Milano, 1996, 45; GERMANO, *Le tecniche giuridiche di tutela dell'ambiente: l'esperienza italiana*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, 155; CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, 151; BRUNO, *Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in questa Riv., 2001, 588; COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2001, 24; BRUNO, *L'impresa ittica*, Milano, 2004; CRISTIANI, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004; infine, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, ci permettiamo di segnalare BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, cit.

(15) Al riguardo, ci permettiamo di rinviare a BENOZZO, *L'interpretazione autentica della nozione di rifiuto tra diritto comunitario e nazionale*, cit.

(16) Su cui, anche per riferimenti bibliografici, ci permettiamo di segnalare nuovamente BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, cit.

(17) Su cui v. SANTOLOCI, *Rifiuti, acqua e altri inquinamenti. Tecnica di controllo ambientale*, Roma, 2005, 452.

(18) A riguardo, la Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi sul valore vincolante del diritto comunitario dei provvedimenti legislativi e delle pronunce giudiziarie della Corte di giustizia (v. Corte cost. 8 giugno 1984, n. 170, in *Giur. agr. it.*, 1985, 208, con nota di VANNUCCI M.; Corte cost. 23 aprile 1985, n. 113, in *Foro it.*, 1985, 1600; Corte cost. 21 aprile 1989, n. 232, in *Cons. Stato*, 1989, 557 e Corte cost. 11 luglio 1989, n. 389, in *Foro it.*, 1989, 3027).

Cass. Sez. I Civ. - 13-10-2005, n. 19875 - De Musis, pres.; Gilardi, est.; Cafiero, P.M. (conf.) - Bassoli (avv. Tedioli ed altro) c. Fall. Azienda agricola San Matteo s.r.l. (avv. Brigheni ed altro). (Conferma App. Bologna 3 gennaio 2002)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Fallimento ed altre procedure concorsuali - Fallimento - Effetto sugli atti pregiudizievoli ai creditori - Azione revocatoria fallimentare - Affitto di fondo rustico - Previsione di un canone superiore a quello legale - Sufficienza al fine del rigetto della domanda - Esclusione - Accertamento della congruità del canone convenzionale rispetto al valore di mercato - Necessità. (Legge fallimentare, art. 67; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 23; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 45)

Il contratto di affitto di un fondo rustico può costituire oggetto di azione revocatoria fallimentare ai sensi dell'art. 67, primo comma, legge fallimentare e la relativa domanda non può essere rigettata per il solo fatto che le parti abbiano stabilito - ex art. 45 della legge n. 203 del 1982 e nell'osservanza delle condizioni stabilite da detta norma - un canone superiore a quello legale, occorrendo, in detta ipotesi, accertare la congruità del canone convenzionale rispetto al valore di mercato (1).

(Omissis)

FATTO. - Con atto di citazione notificato il 17 maggio 1996 il Fallimento dell'Azienda agricola San Matteo s.r.l. conveniva in giudizio innanzi al Tribunale di Modena il sig. Bassoli chiedendo, ai sensi dell'art. 67, primo comma, legge fallimentare, e, in subordine, del secondo comma del medesimo articolo, la revoca del contratto di affitto di un fondo rustico stipulato il 28 giugno 1994 tra l'Azienda agricola, *in bonis*, ed il convenuto. Si costituiva in giudizio il Bassoli svolgendo eccezioni preliminari e deducendo l'infondatezza delle domande avversarie.

Con sentenza del 18 aprile - 27 maggio 2000 il Tribunale di Modena dichiarava cessata la materia del contendere in ordine alla domanda di revocatoria fallimentare e rigettava ogni altra domanda. Con sentenza del 20 novembre 2001 - 3 gennaio 2002 la Corte d'appello di Bologna, accertata in via incidentale la sussistenza dei presupposti per la declaratoria di inefficacia ex art. 67, primo comma, n. 1, legge fallimentare, del contratto intervenuto in data 28 giugno 1994 tra le parti, condannava il Bassoli al pagamento della somma di L. 18.608.928 oltre interessi in favore del Fallimento Azienda agricola San Matteo s.r.l. Contro la sentenza della Corte d'appello di Bologna ha proposto ricorso Bassoli sulla base di tre motivi.

Ha resistito la curatela del Fallimento Azienda agricola San Matteo s.r.l. notificando controricorso.

DIRITTO. - 1. Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità del controricorso, la cui notificazione è avvenuta oltre il termine di cui all'art. 370 c.p.c. L'inammissibilità del ricorso non ha precluso, tuttavia, alla resistente di partecipare all'udienza di discussione.

2. Con il primo motivo del ricorso principale il ricorrente ha dedotto violazione degli artt. 345 e 346 c.p.c., in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., nonché omessa, contraddittoria ed errata motivazione su un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c. in quanto la Corte d'appello non ha tenuto conto del fatto che, con riguardo alla nuova domanda di risarcimento del danno, costituito dalla differenza tra il canone pattuito nella convenzione d'affitto del 28 giugno 1994 ed il valore di mercato, esso ricorrente, in sede di precisazione delle conclusioni nel giudizio di primo grado, aveva dichiarato di non accettare il contraddittorio, riproponendo l'eccezione, sia nella comparsa conclusionale di primo grado, sia in quella depositata nel giudizio d'appello; in ogni caso la Corte d'appello, a prescindere dall'eccezione della parte, avrebbe dovuto rilevare d'ufficio la novità della domanda.

Il motivo è inammissibile.

E' ben vero, infatti, che la domanda di risarcimento di cui sopra è stata proposta dalla curatela del Fallimento Azienda agricola San Matteo s.r.l. (non con l'atto di citazione, ma) nel foglio allegato al verbale dell'udienza di comparizione delle parti; ma poiché la domanda nuova è stata presa in esame dal Tribunale, che su di essa ha pronunciato pur rigettandola nel merito, sarebbe stato onere del ricorrente riproporre tempestivamente l'eccezione

nella fase d'appello ai sensi dell'art. 346 c.p.c., formandosi, in caso contrario, sull'eccezione non riproposta, il giudicato interno (cfr., tra le altre, Cass. 18 novembre 2003, n. 17440; Cass. 11 novembre 2003, n. 16904).

Con il secondo motivo il ricorrente ha dedotto violazione dell'art. 67, primo comma, n. 1, legge fallimentare, in relazione agli artt. 8 e segg., 45 e 59 l. 3 maggio 1982, n. 203 e 360, n. 3 c.p.c., nonché omessa, contraddittoria, assurda ed errata motivazione su un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c. per avere la Corte d'appello di Bologna trascurato di considerare che per l'affitto di fondi rustici non esiste un canone di mercato, essendo la stessa legge a disporre al riguardo in modo tassativo.

Conseguentemente, qualsiasi pattuizione in deroga ai sensi dell'art. 45, legge n. 203/1982, che preveda il pagamento di un canone maggiore rispetto a quello legale, non può che risultare favorevole per il locatore-creditore, e per ciò stesso neppure sarebbe configurabile la revocazione di un contratto relativamente al quale - come nel caso di specie - il canone pattuito era pari addirittura al triplo di quello di mercato.

Il motivo è infondato.

La circostanza, infatti, che in base all'art. 45 della legge n. 203/1982 (che ha modificato l'art. 23, ultimo comma, della l. 11 febbraio 1971, n. 11) siano validi tra le parti, «anche in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari, gli accordi, anche non aventi natura transattiva, stipulati tra le parti stesse in materia di contratti agrari con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale», non comporta certo che la stipulazione ad un canone superiore a quello legale precluda per ciò stesso l'azione revocatoria ex art. 67 legge fallimentare.

Come ben rilevato nella sentenza impugnata, infatti, la possibilità di deroga al canone legale, con l'intervento delle associazioni sindacali, altro non significa che si rende operante il diverso criterio del canone di mercato, con la conseguenza che la domanda proposta dalla curatela del Fallimento avrebbe potuto essere disattesa non per il fatto solo che il canone pattuito dalle parti fosse maggiore di quello legale, ma in quanto risultasse conforme al valore di mercato.

Con il terzo motivo il ricorrente ha dedotto violazione dell'art. 67 legge fallimentare, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., nonché contraddittoria ed erronea motivazione su un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c. avendo la Corte d'appello di Bologna trascurato di considerare che scopo dell'azione revocatoria era quello di rendere inefficace la locazione con l'unico intento di assoggettare all'esecuzione ed alla liquidazione un bene «libero». La congruità del canone può rappresentare, insieme a molti altri, un parametro di valutazione della fondatezza dell'azione revocatoria, tendente al recupero del bene o del suo equivalente in denaro. Essa, invece, non può costituire uno strumento di danno; e nella specie, se al bene libero si aggiungesse l'attribuzione di un maggior canone, la locazione non rappresenterebbe più un disvalore da eliminare, ma - attraverso la revocazione - verrebbe a trasformarsi in un lucro per il ceto creditore.

Il motivo è inammissibile, le censure formulate dal ricorrente apparendo estranee alla *ratio decidendi* della sentenza impugnata, ove si legge che, se da un lato l'accoglimento dell'azione revocatoria determina l'inefficacia relativa rispetto ai creditori del contratto cui si riferisce, dall'altro lato il curatore ben può richiedere, sulla base dell'accertamento della sussistenza dei presupposti per l'azione revocatoria, la reintegrazione per equivalente relativa anche al minor reddito ricavato prima della vendita, dal momento che aspetto sostanziale della revoca è la reintegrazione della generica garanzia patrimoniale dei creditori; e proprio in relazione a tale premessa il giudice d'appello ha liquidato la differenza tra il canone di mercato e quello legale per il periodo intercorrente dall'inizio del giudizio alla data di vendita del bene.

Consegue da quanto sopra che il ricorso deve essere rigettato, con la condanna del ricorrente al pagamento, in favore della curatela del Fallimento Azienda agricola San Matteo s.r.l., delle spese di giudizio di legittimità, rapportate alla sola partecipazione all'udienza di discussione. Si liquidano nella misura complessiva di € 1.100,00, di cui € 1.000,00 per onorari di avvocato, oltre alle spese generali ed agli accessori di legge.

(Omissis)

(1) SULLA REVOCATORIA FALLIMENTARE DEL CONTRATTO DI AFFITTO DI FONDO RUSTICO.

1. Il caso di specie verte sulla revocatoria di un contratto di affitto di fondo rustico, nel quale il valore del fondo concesso in godimento risulta superiore all'entità del canone corrisposto dal concessionario. In particolare, la fattispecie concerne l'assoggettabilità a revocatoria fallimentare, ai sensi dell'originario art. 67, n. 1, legge fallimentare (1), del contratto di affitto nel quale il canone è stato stabilito dalle parti ricorrendo agli accordi in deroga di cui all'art. 45 della legge n. 203/1982.

Nella sua originaria formulazione, vigente al momento dei fatti in causa, l'art. 67, legge fallimentare, prevedeva, com'è noto, la revoca degli atti a titolo oneroso compiuti dal fallito nel biennio anteriore alla sentenza dichiarativa di fallimento in cui le prestazioni del fallito «sopraffanno notevolmente ciò che a lui è stato dato o promesso». L'anormalità dell'atto, ovvero il suo carattere rivelatore dello stato di insolvenza, era rappresentato dalla notevole sproporzione delle prestazioni, che, non determinata dalla legge fallimentare in termini matematici, era affidata all'apprezzamento del giudice. In proposito, se alcune pronunce indicavano nella misura del 25 per cento la differenza minima tra il valore delle prestazioni (2) e se, talora, si era ritenuto necessario che il divario tra il prezzo pattuito ed il valore del bene alienato o comunque ceduto fosse maggiore del 35 per cento (3), in linea generale la sproporzione era considerata notevole laddove eccedesse quel margine di elasticità e di alea proprio dei contratti commutativi, tenendo conto delle circostanze, del luogo e del tempo di conclusione del contratto (4).

La riforma intervenuta con il d.lgs. n. 80/2005 è rivolta a dirimere le divergenze interpretative. Sopprimendo l'avverbio «notevolmente» e quantificando la sproporzione nella misura di «oltre un quarto», il novellato art. 67, n. 1, legge fallimentare, consente di agevolare l'accertamento dell'esperibilità della revocatoria. Se questa sia operazione di semplificazione o, più semplicemente, di cancellazione della precedente discrezionalità del giudice (5), è questione che non è possibile qui neppure accennare.

Interessa, invece, evidenziare che la fissazione di una soglia percentuale per l'identificazione della sproporzione rilevante ai fini dell'azione revocatoria si accompagna nella riforma, da un lato, all'abbreviazione dei termini identificativi del c.d. periodo sospetto, retrodatando l'insolvenza non più al biennio precedente alla dichiarazione di fallimento ma solo all'anno anteriore alla sentenza di fallimento; dall'altro, al fatto che la previsione di revoca degli atti a titolo oneroso compiuti dal debitore fallito è seguita dall'individuazione di una serie di esenzioni dall'azione revocatoria, sconosciuta alla originaria disciplina, il cui denominatore comune è da rinvenire nell'assenza di un danno arrecato dall'atto al patrimonio del fallito. Il legislatore del 2005 assoggetta, cioè, alla revocatoria fallimentare solamente il pagamento all'impresa di beni o servizi quando, per l'anormalità dell'atto, sia stato cagionato un danno al patrimonio del fallito, ricomprendendo nel regime delle esenzioni tutti gli atti necessari al sostentamento

dell'impresa in crisi. Si vuole, da un lato, evitare che l'impresa in difficoltà sia definitivamente strozzata nel tentativo di ripresa, eliminando l'incertezza dell'acquisizione dei fattori produttivi essenziali alla prosecuzione dell'attività e garantendo i fornitori con l'irrevocabilità dei pagamenti, pur conseguiti nel periodo sospetto; dall'altra, si cerca di rendere concretamente attuabili i tentativi di ristrutturazione e salvataggio dell'impresa in difficoltà tramite il ricorso agli accordi di ristrutturazione anche stragiudiziali tra debitore e creditore (6), assicurandone la stabilità. Intendendo con ciò, in definitiva, come evidenzia la Relazione di accompagnamento alla riforma, salvaguardare le situazioni di crisi dell'impresa meritevoli di tutela, il legislatore pone presunzioni *iuris et de iure* di mancanza di danno, alla cui presenza o meno, dunque, è collegata l'azionabilità della revocatoria fallimentare (7). Il regime delle esenzioni è sintomatico del nesso che lega revocatoria e atto di disposizione del proprio patrimonio compiuto dal fallito. Al di là delle presunzioni legali di mancanza di danno, il sistema disegnato dalla riforma appare impostato sulla presenza o sull'assenza di pregiudizio ai creditori come condizione di esperibilità della revocatoria dell'atto posto in essere dal fallito. In questa prospettiva, la riforma incide sulla configurazione dell'azione revocatoria stessa, modificandone la logica.

L'originaria impostazione della legge fallimentare, con l'indicazione puntuale degli atti revocabili e con la previsione delle presunzioni poste a favore del curatore in ordine alla sussistenza del *consilium fraudis* e della *scientia fraudis*, assegnava alla revocatoria carattere sostanzialmente recuperatorio, proponendosi di ricondurre nella massa i beni sottratti al patrimonio del fallito o di liberarli da diritti reali di garanzia o di eliminare il possesso e il godimento da parte di terzi. Il bene doveva essere recuperato alla massa in presenza di atto fraudolento e non anche di atto dannoso. L'azione revocatoria era esperibile indipendentemente, cioè, dal danno creato al patrimonio del debitore con l'atto fraudolento, anche quando nel patrimonio del fallito fosse rimasto il corrispettivo di quanto era stato revocato (8). Vero è che una dottrina (9) aveva formulato la contraria opinione secondo la quale il terzo poteva sfuggire alla revocatoria laddove avesse dimostrato che l'atto presunto in frode in realtà non avesse cagionato alcun danno al patrimonio del fallito e nessun pregiudizio fosse, dunque, stato arrecato ai creditori. Tuttavia, la giurisprudenza, specialmente con riguardo alla revocatoria delle rimesse bancarie (10), era pervenuta ad un'applicazione dell'art. 67, legge fallimentare, particolarmente rigorosa, assoggettando a revocatoria gli atti, indipendentemente da ogni sussistenza attuale o potenziale di danno.

Da una revocatoria concepita come rimedio ad una frode che procura la mancata soddisfazione dei creditori si passa, con la riforma del 2005, ad una revocatoria «con funzione redistributiva rivolta a socializzare il "rischio" insolvenza a prescindere soprattutto dalla esistenza di un danno che sia stato davvero patito dal ceto creditorio» (11). Da una logica, cioè, propriamente antindennitaria, nella quale l'obiettivo era comunque la ricomposizione del patrimonio del fallito in un contesto di dissoluzione del complesso aziendale, si transita verso la logica risarcitoria, nella quale l'obiettivo è la ricomposizione del patrimonio del fallito solo nella misura in cui ciò sia funzionale al ristoro del pregiudizio patito dai creditori.

(1) Ora riformato dal d.lgs. n. 80 del 2005, v. *infra* nel testo.

(2) Cfr., a titolo meramente esemplificativo, Cass. 30 agosto 2000, n. 11442, in *Dir. prat. soc.*, 2000, 86; Trib. Torino 27 giugno 1997, in *Fall.*, 1997, 1038; Trib. Trieste 20 ottobre 1992, *ivi*, 1993, 1074; Trib. Roma 11 novembre 1986, *ivi*, 1987, 451; Trib. Milano 9 ottobre 1986, in *Dir. fall.*, 1986, II, 858.

(3) Trib. Chieti 19 dicembre 1991, in *P. q. m.*, 192, 42.

(4) Per tutte, Trib. Torino 26 luglio 1988, in *Fall.*, 1989, 102. Cfr. Trib. Padova 10 gennaio 2003, in *Giur. comm.*, 2005, II, 217.

(5) Come mostra di ritenere S. BONFATTI, *La disciplina dell'azione revocatoria*, Milano, 2005.

(6) S. FORTUNATO, *La natura dell'azione revocatoria nella nuova legge fallimentare. Profili generali*, in S. BONFATTI, G. FALCONE, *La riforma della legge fallimentare*, Milano, 2005, 7.

(7) Cfr. A. PATTI, *L'esenzione da revocatoria delle rimesse bancarie*, in *Fall.*, 2006, n. 2; M. FARINA, *Alla ricerca delle rimesse revocabili: spunti critici per una riflessione sul nuovo art. 67, terzo comma, lett. b), l. fall.*, in *Fall.*, 2006, n. 2.

(8) In dottrina, cfr. per tutti, A. MAFFEI ALBERTI, *Il danno nella revocatoria*, Padova, 1970; Id., *La funzione della revocatoria*, in *Giur. comm.*, 1976, I, 362.

(9) F. FERRARA, *Il fallimento*, Milano, 1989 e 1995, 380 ss.

(10) Copiosa la giurisprudenza degli anni settanta, soprattutto in tema di revocatoria delle rimesse in conto corrente. Per una panoramica si rinvia a G. REBECCA, G. SPEROTTI, *La revocatoria di rimesse bancarie*, Milano, 2000. Più recentemente, Cass. 26 gennaio 1999, n. 686, in *Fall.*, 1999, 1323, in tema delle c.d. partite bilanciate. In una fattispecie di *leasing*, v. Cass. 6 novembre 1999, n. 1390, *ivi*, 2000, 1350.

(11) Così S. BONFATTI, *La disciplina dell'azione revocatoria*, cit.

Si configura una forma d'indisponibilità del patrimonio del debitore non assoluta bensì solo strumentale alla conservazione e alla realizzazione delle garanzie creditorie e solo in relazione a quegli atti oggettivamente compiuti in frode ai creditori stessi, in un diverso contesto non di dissoluzione bensì di conservazione dell'impresa.

2. In un simile quadro deve essere collocato il problema della revocabilità del contratto di affitto con canone fissato dalle parti in deroga al canone legale *ex art.* 45, legge n. 203/1982.

È appena il caso di avvertire che il problema della revocatoria del contratto di affitto per sproporzione tra canone e valore del fondo concesso in godimento si pone nel solo caso di canone pattuito dalle parti ricorrendo all'autonomia negoziale (12), dove la valutazione privata, svincolata dai parametri legali, può introdurre elementi di disarmonia nell'equilibrio tra parte concedente e parte concessionaria. Non si pone, invece, nel caso di applicazione del canone legale, posto che, in tale ipotesi, la congruità tra prestazioni è affermata dal legislatore speciale e si impone al curatore come presunzione assoluta di proporzionalità tra prestazioni, ostativa della revocatoria.

Ciò precisato, e ricordato che la vicenda in esame si svolge prima della riforma della legge fallimentare, sostiene, in proposito, il ricorrente del caso di specie che qualsiasi pattuizione in deroga che preveda il pagamento di un canone maggiore rispetto a quello legale è favorevole al fallito, dunque, tale da escludere la sussistenza di un danno al patrimonio del fallito stesso e, con ciò, anche l'esperibilità della revocatoria. Ritiene, viceversa, la Corte che la circostanza che il canone pattuito sia maggiore di quello legale non significa che sia equivalente al valore di mercato, parametro rispetto al quale il giudice deve valutare la sproporzione dell'atto *ex art.* 67, n. 1, legge fallimentare (vecchio testo). Afferma, in altri termini, la Corte, coerentemente alla originaria funzione antindennitaria dell'azione revocatoria, che la revocabilità del contratto di affitto non è legata all'essere il canone convenzionale superiore a quello legale, dunque, all'assenza di un danno per il patrimonio del fallito e per i creditori, bensì alla diversa valutazione relativa alla congruità tra canone convenzionale e valore di mercato. La notevole sproporzione richiesta dall'originario art. 67, n. 1, legge fallimentare, deve essere accertata assumendo come criterio di riferimento non il canone legale ma il valore di mercato del fondo concesso in godimento.

Le conclusioni della Corte, pur corrette nell'applicazione dell'art. 67, legge fallimentare, vecchio testo, offrono, tuttavia, lo spunto per una breve osservazione.

Riferendosi al valore di mercato come parametro per calcolare la proporzionalità o meno del canone convenzionale pattuito tra concedente fallito e concessionario, la Corte sembra sottintendere che la valutazione deve essere svolta secondo dati più o meno matematici. Occorre rilevare che una simile valutazione difficilmente può, però, ridursi alla proporzione tra puri dati numerici. Il mero calcolo matematico mal si addice, invero, in una situazione nella quale il rapporto tra canone corrisposto e fondo ceduto non ha come unico punto di riferimento il valore di mercato quanto, piuttosto, la tutela di valori, alla salvaguardia dei quali è stata rivolta tutta la storia della disciplina del canone del contratto di affitto di fondo rustico.

3. A far data dalla l. 12 giugno 1962, n. 567, per proseguire con la l. 11 febbraio 1971, n. 11, fino alla l. 3 maggio 1982, n.

203, e prima della dichiarazione d'illegittimità costituzionale dei criteri di determinazione legale del canone, la determinazione legislativa dell'equo canone ha perseguito lo scopo di impostare i rapporti tra proprietà e impresa su un'equità da intendersi non già nel senso civilistico di uguaglianza formale tra i contraenti, bensì nel senso di uguaglianza sostanziale ancorata ai valori riconosciuti e protetti dagli artt. 44 e 36 Cost. (13). L'obbiettivo è stato quello di assicurare all'affittuario, soprattutto se coltivatore diretto, la possibilità di ricavare dal fondo quanto consenta a lui e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, secondo un assetto nel quale la relazione tra gli assi portanti della materia contrattuale agraria, ovvero proprietà, impresa e lavoro, è stata indicata dalla Corte costituzionale segnalando la preminenza della tutela del lavoro.

Emblematiche, nell'affermazione che il lavoratore della terra è oggetto della garanzia specifica contenuta negli artt. 35 e 36 Cost., laddove le posizioni del proprietario fruiscono solo di garanzie generiche, sono le note pronunce n. 155 del 27 luglio 1975 e n. 139 del 7 maggio 1984 (14). Ammettendo la legittimità della compressione del reddito del proprietario nella determinazione del canone di affitto ove a beneficiarne sia il coltivatore diretto, la Corte ha sottolineato la funzione subalterna, nella gerarchia dei valori costituzionali, della proprietà rispetto ai valori preminenti del lavoro e dell'impresa. La precisazione che l'entità del canone deve tenere conto non solo degli interessi della proprietà ma anche degli altri interessi in gioco, con speciale riguardo all'interesse alla remunerazione del lavoro, avviene evidenziando che l'equità nei rapporti agrari è ispirata ad un principio di giustizia economico-sociale. Il fine è quello di stabilire un effettivo equilibrio tra le categorie interessate nell'armonica tutela dei valori protetti dagli artt. 42 e 44, per la proprietà, 41 e 44, per l'impresa, 35 e 36, per il lavoro, Cost., tra i quali emerge, in primo luogo, appunto, la tutela del lavoro dell'affittuario, dovendosi escludere che possa esistere nel nostro ordinamento un settore in cui non trovino applicazione i principi affermati negli artt. 35 e 36 Cost.

Se, dunque, da un lato, si vuole evitare che il canone sia talmente basso da confliggere con la tutela costituzionale della proprietà, d'altro lato, però il legislatore sottrae la determinazione del corrispettivo al valore di mercato, evitando la corrispondenza tra canone e valore d'uso del bene, per ancorarlo ad un giudizio composito, nel quale peso preponderante è riconosciuto alle esigenze di tutela del lavoro e dell'impresa.

Ciò premesso, occorre precisare che il bilanciamento tra lavoro, impresa e proprietà, proprio della determinazione imperativa del canone, non può, tuttavia pur modificandosi nei suoi termini, rimanere estraneo alla determinazione convenzionale del corrispettivo. Vero è che, ricorrendo all'autonomia privata assistita, le parti possono derogare all'entità del canone (15), ma è anche vero che l'atto di autonomia privata è legittimo in tanto in quanto risulti meritevole di tutela *ex art.* 1322. c.c. Applicato alla materia contrattuale agraria, il giudizio di meritevolezza si sostanzia, con specifico riferimento alla determinazione del canone, nella garanzia di tutela del lavoro e dell'impresa che non può essere in alcun modo pretermessa rispetto alla tutela della proprietà. Ciò significa che le parti riacquistano, per la via dell'art. 45 legge n. 203/1982, il potere di fissare il canone discostandosi dai parametri legali, sostituendo, alla valutazione legale della composizione degli interessi delle parti, la diversa valutazione convenzionale. Tuttavia, tale diversa composizione degli interessi in gioco non potrebbe spingersi fino alla determinazione del canone in modo da garantire gli

(12) Assistita, *ex art.* 45 legge n. 203/1982, oppure libera, successivamente alla dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 9 e 62 della legge n. 203/1982 ad opera della Corte costituzionale 5 luglio 2002, n. 318. Cfr. cui E. ROMAGNOLI, *Effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203*, in questa Riv., 2002, 477; A. SCLAUDONE, *Sui criteri di determinazione del canone equo di affitto di fondo rustico a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203*, *ivi*, 621.

(13) Cfr. per tutti, E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, 113 ss.; EAD. voce *Affitto*, III, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1994, 14.

(14) Rispettivamente in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 987 e 1984, II, 268.

(15) Ora, in seguito all'intervento della Corte costituzionale n. 318/2002, libero. Cfr. A. MASSART, *L'equo canone nella legislazione vigente*, in L. COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, 447 ss.

interessi legati alla rendita proprietaria riducendo il significato economico dell'impresa e del lavoro dell'affittuario, così come, d'altro lato, l'autonomia privata non potrebbe ridurre l'entità del corrispettivo fino ad annullare o a rendere scarsamente significativa la tutela della proprietà. In altri termini, la differente composizione, rispetto alla determinazione legislativa, degli interessi della proprietà, del lavoro e dell'impresa, che le parti esprimono stabilendo la misura del corrispettivo, non è svincolata da giudizi di valore, dovendo sempre rispondere ad una valutazione di meritevolezza, il cui criterio di riferimento è dato dalla gerarchia di valori disegnata dalla Costituzione ed evidenziata dalla Corte, che colloca la proprietà in posizione subordinata rispetto al lavoro e all'impresa.

Se, allora, la misura del canone del contratto agrario è svincolata da pure logiche di mercato per affondare le radici nella tutela di valori costituzionalmente protetti, dove la preminenza del lavoro non solo giustifica l'equità del canone legale ma si impone anche nel caso di canone convenzionale, la congruità di tale canone con il valore del fondo non può essere legata a pure formule matematiche laddove si tratti di determinare l'eventuale sproporzione tra dato e ricevuto *ex art. 67, n. 1, legge fallimentare, vecchio testo*. Di fronte, cioè, al problema della revocabilità del contratto di affitto per sproporzione notevole tra canone pattuito e valore di mercato del fondo, il giudice, come quello del caso in esame, che deve valutare in ordine all'esperibilità o meno dell'azione revocatoria, precedentemente alla riforma del 2005, si trova a formulare un giudizio la cui espressione non può legittimamente avvenire facendo ricorso al mero calcolo matematico. La valutazione della proporzionalità o meno tra dato e ricevuto, mentre può essere condotta assumendo a parametro di giudizio il valore economico del bene nel caso di contratto avente ad oggetto una qualunque prestazione, non può replicare strettamente le medesime logiche ove il contratto da revocare abbia ad oggetto il contratto di affitto di fondo rustico. Il giudizio di proporzionalità, cioè, non può prescindere dalla considerazione dei valori in gioco, della graduazione che di tali valori è stata fatta dalla Costituzione, dalla circostanza che peso specifico, nella determinazione del corrispettivo da pagare al concedente, è non il puro valore di mercato del fondo ma il bilanciamento dei diversi interessi legati al lavoro, all'impresa e alla proprietà. Si tratta, cioè, di un giudizio complesso, nel quale il valore di mercato non è l'unico parametro di riferimento, bensì *uno* dei parametri da assumere, confrontato con le esigenze di tutela dei valori costituzionali che sottendono al contratto agrario. Complessità che non emerge, però, dalla sentenza in esame, dove il riferimento ai fini dell'applicabilità dell'art. 67, n. 1, vecchio testo, legge fallimentare, è solo quello del valore economico del fondo concesso in godimento. Una simile complessività di giudizio, ignorata dalla pronuncia in commento e pur astrattamente possibile nel contesto della discrezionalità lasciata al giudice dal vecchio art. 67 l.f., è esclusa in radice dal riformato art. 67.

La riforma della legge fallimentare sembra, infatti, semplificare il giudizio di proporzionalità tra dato e ricevuto ai fini dell'esperibilità della revocatoria, sottraendo discrezionalità al giudice e fissando la sproporzione nella misura superiore al quarto. Con la riforma, però, il dato di riferimento al quale applicare la formula percentuale è esclusivamente il valore di mercato del bene. Questo induce a sollevare un interrogativo.

Invero, di fronte alla revocatoria di un contratto di affitto di fondo rustico nel quale il valore del fondo sia inferiore di oltre un quarto rispetto all'entità complessiva del canone, resta il dubbio e la perplessità di una revocatoria di un contratto agrario nel quale il rapporto tra rendita fondiaria e remunerazione del lavoro possa risultare sproporzionato *ex art. 67, legge fallimentare*, ma assolva pienamente alla tutela costituzionale del lavoro, riflettendo la gerarchia di valori evidenziata dal giudice delle leggi. Si può, cioè, immaginare una situazione contrattuale di rapporto tra fondo e canone, rilevante ai fini dell'esperibilità dell'azione revocatoria, dove lo

squilibrio è, però, sorretto dalla finalità di tutela del lavoro del coltivatore diretto *ex artt. 35 e 36 Cost.* Si verterebbe, nella specie, in un caso di conflitto tra ragioni dei creditori e ragioni del lavoro, in un conflitto tra legge (art. 67, legge fallimentare) e autonomia privata, in un conflitto tra imperatività legale e previsione convenzionale, la quale rinviene, però, la propria forza nell'essere atto di autonomia espressione della gerarchia dei valori coinvolti nel contratto di affitto.

Dinanzi ad una simile eventualità, la soluzione è duplice.

O si ritiene la primazia dell'art. 67, legge fallimentare, sull'autonomia privata, ancorché assistita *ex art. 45 legge n. 203/1982* e ancorché sorretta dal rispecchiare la tutela dei valori in gioco come disegnata dalla giurisprudenza costituzionale. Così che, nel caso di determinazione convenzionale del canone in misura favorevole al coltivatore diretto ma tale da essere inferiore di oltre un quarto al valore di mercato del fondo concesso in godimento, la tutela del lavoro debba arretrare a vantaggio della tutela dei creditori del concedente fallito, con conseguente revocatoria del contratto.

Oppure il ragionamento sulla revocabilità del contratto di affitto viene condotto sulla base della nuova fisionomia dell'azione revocatoria fallimentare. Il transitare, invero, della revocatoria fallimentare da una logica antindennitaria, propria dell'originario impianto della legge fallimentare, ad una logica risarcitoria, propria della riforma del 2005, deve indurre a riflettere sulla possibilità che tutela della massa creditoria e tutela del lavoro possano trovare un punto di composizione, senza che l'una necessariamente si imponga sull'altra. E ciò soprattutto in un contesto nel quale la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'equo canone di affitto, avvenuta con la sentenza n. 318/2002, ha lasciato la previsione dell'entità del canone alla libertà delle parti, in attesa di un nuovo intervento normativo.

Si tratta, in particolare, di interrogarsi sulla possibilità che il superamento della misura di un quarto tra entità complessiva del canone e valore del fondo possa essere espressione della preminente tutela riconosciuta al lavoro e all'impresa sulla proprietà senza con ciò automaticamente tradursi in un pregiudizio per i creditori del concedente fallito. Se la riforma della legge fallimentare è impostata sulla tutela dell'impresa fallita, riducendo l'ambito di esperibilità dell'azione revocatoria ai soli casi di pregiudizio per i creditori, come il sistema delle esenzioni palesa, e se, dunque, l'azione revocatoria interviene solo laddove occorre recuperare beni alla massa fallimentare in funzione risarcitoria per i creditori, si potrebbe immaginare la sottrazione del contratto di affitto dalla revocatoria laddove la sproporzione tra canone e valore del fondo trovi giustificazione nella preminenza accordata al lavoro sulla proprietà e questo non abbia cagionato danno alla massa. Occorre, cioè, interrogarsi sulla possibilità che la funzione risarcitoria della revocatoria fallimentare possa valere ad escludere dal suo ambito di azione il contratto di affitto che presenti la sproporzione di cui all'art. 67, legge fallimentare, non solo nel caso in cui il concessionario provi di non essere a conoscenza dello stato d'insolvenza del concedente, ma anche quando l'atto non risulti pregiudizievole per i creditori. Se ci si pone in una simile ottica, l'esclusione della revocatoria in assenza di danno ai creditori risulterebbe funzionale non solo alla tutela dell'impresa fallita, alla cui salvaguardia ed integrità è rivolta l'intera riforma delle procedure concorsuali (16), ma anche dell'impresa dell'affittuario del fondo e del suo lavoro, pur se formalmente il rapporto tra canone e valore della terra non rispecchia la proporzione normativa ma, dal punto di vista sostanziale della tutela dei valori, la sproporzione è sorretta dalle esigenze di garanzia di un'equa remunerazione del coltivatore diretto e della sua famiglia.

Sonia Carmignani

(16) Sul punto, mi sia consentito di rinviare al mio *Attività vivaistica, qualificazione giuridica e procedure concorsuali*, in questa Riv., 2006, 119 ss.

Cass. Sez. III Civ. - 26-5-2005, n. 11197 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Scardaccione, P.M. (conf.) - Coop. Il Castello aragonese a r.l. (avv. Nardelli) c. Fanelli (avv. Costantino). (*Conferma App. Bari, Sez. spec. agr. 21 marzo 2003*)

Contratti agrari - Affitto - Conduttore coltivatore diretto - Soggetto equiparato - Cooperativa avente come scopo l'incentivazione dell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro - Esclusione - Fattispecie. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 7)

Contratti agrari - Affitto - Conduttore non coltivatore diretto - Sussistenza - Condizioni - Fattispecie. (L. 22 luglio 1966, n. 606, artt. 1, 2 e 3; l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 22 e 23)

Contratti agrari - Legge n. 203 del 1982 - Disciplina dei contratti aventi ad oggetto il godimento di aziende di agriturismo - Esclusione. (L. 5 dicembre 1985, n. 730, art. 2; l. 3 maggio 1982, n. 203).

Deve escludersi che possa qualificarsi quale cooperativa costituita da lavoratori agricoli (ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, comma 1° della legge n. 203 del 1982) la cooperativa avente quale unico scopo l'incentivazione dell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, con apertura agli handicappati e con l'espresso proposito di istituire, sviluppare e svolgere attività e servizi in conto proprio e per conto di terzi di rilevanza e solidarietà sociale (nella specie, inoltre, la cooperativa, nel sottoscrivere il contratto sociale, aveva dichiarato altresì di non rivestire la qualifica di coltivatore diretto, di non essere costituita da lavoratori agricoli, di non svolgere solo attività di coltivazione di fondi, costituendo tale attività prestazione accessoria, saltuaria, sporadica, eventuale e occasionale espletata solo ad integrazione e completamento dell'attività turistica e sociale della cooperativa stessa (1)).

Deve escludersi che siano contratti di affitto a conduttore non coltivatore diretto (di cui alla legge n. 606 del 1966 e agli artt. 22 e 23 e seguenti della legge n. 203 del 1982) tutti i contratti, aventi a oggetto un fondo rustico, il cui conduttore non possa vantare la qualità di coltivatore diretto (o soggetto equiparato). Sono tali, infatti, solo i contratti che rispondono, a pena di nullità, ai requisiti voluti dalla l. 22 luglio 1966, n. 606. In particolare, il contratto d'affitto a conduttore non coltivatore diretto, al di fuori delle ipotesi della ammissione in giudizio della parte interessata, esige la prova scritta estesa, oltre che alla descrizione dell'immobile, alla qualifica soggettiva dell'affittuario, dovendo espressamente risultare, dalla scrittura, che il fondo viene concesso a «conduttore non coltivatore diretto». A questo riguardo, pur se non è richiesta l'adozione di tale espressione tecnica, è ammesso il ricorso a espressioni di tenore diverso, anche perifrastiche, purché idonee ad esprimere il medesimo concetto con la medesima chiarezza (2).

La l. 3 maggio 1982, n. 203 disciplina il regime, da un lato, dei contratti di affitto a coltivatore diretto (artt. da 1 a 21), dall'altro i contratti di affitto a conduttore non coltivatore diretto, senza contenere alcuna disposizione, né implicita, né esplicita, ai contratti aventi ad oggetto aziende di agriturismo, specie nella eventualità in cui si accerti, in linea di fatto, che il conduttore sia privo della qualità di imprenditore agricolo a norma dell'art. 2135 c.c. (3).

(Omissis)

6. Il ricorso non può trovare accoglimento sotto nessuno dei molteplici profili in cui si articola, perché per più versi inammissibile, per altri manifestamente infondato.

6.1. In termini opposti, rispetto a quanto invocato dalla ricorrente e in conformità a una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte, in particolare, deve ribadirsi, ulteriormente, che si ha carenza di motivazione, nella sua duplice manifestazione di difetto assoluto o di motivazione apparente, quando il giudice di merito omette di indicare nella sentenza gli elementi da cui ha tratto il proprio convincimento ovvero indica tali elementi senza però una loro approfondita disamina logica e giuridica (cfr. Cass. 4 settembre 2004, n. 17895; Cass. 26 agosto 2004, n. 16990; Cass. 6 marzo 2004, n. 12323).

Contemporaneamente, ancora una volta in termini opposti, rispetto a quanto presuppone la difesa della ricorrente e alla luce di quanto assolutamente pacifico, presso una giurispru-

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

Detti vizi non possono, peraltro, consistere nella difformità dell'apprezzamento dei fatti e delle prove dato dal giudice del merito rispetto a quello preteso dalla parte, perché spetta solo a quel giudice individuare le fonti del proprio convincimento e a tale fine valutare le prove, controllarne l'attendibilità e la conclusione, scegliere tra le risultanze istruttorie quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti in discussione, dare prevalenza all'uno o all'altro mezzo di prova (in argomento, tra le altre, Cass. 7 agosto 2003, n. 11936; Cass. 7 agosto 2003, n. 11918; Cass. 14 febbraio 2003, n. 2222).

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

Ne deriva, pertanto, che alla cassazione della sentenza, per vizi della motivazione, si può giungere solo quando tale vizio emerga dall'esame del ragionamento svolto dal giudice, quale risulta dalla sentenza, che si rilevi incompleto, incoerente e illogico, non già quando il giudice abbia semplicemente attribuito agli elementi valutati un valore e un significato difformi dalle aspettative e dalle deduzioni di parte.

Certo quanto sopra si osserva che, ancorché la ricorrente denunci, nella intestazione di tutti i motivi («omessa, inadeguata, insufficiente e/o solo apparente motivazione») della sentenza dei giudici di secondo grado, in realtà la stessa, lungi dal prospettare, da un lato, una carenza assoluta di motivazione o una motivazione meramente apparente (rilevante sotto il profilo della violazione dell'art. 132 c.p.c.), dall'altro vizi di motivazione (rilevanti e censurabili ex art. 360, n. 5 c.p.c.), si limita - in buona sostanza (per quanto è dato comprendere) - a sollecitare una diversa lettura, dalle risultanze di causa preclusa in questa sede di legittimità.

La ricorrente, infatti, ora pretende di attribuire alle parole contenute nel contratto *inter partes* un significato diverso da quello loro attribuito dai giudici del merito (e, del resto, corrente nella lingua italiana, come ad esempio, allorché, singolarmente, assume che in realtà l'espressione «beni immobili extraurbani» coinciderebbe con «fondo rustico»), ora sollecita una lettura delle risultanze diversa da quella data dalla sentenza gravata e imputa a questa omessa e contraddittoria motivazione solo perché ha risolto la controversia in termini opposti a quelli auspicati da essa concludente.

6.2. Anche a prescindere da quanto precede si osserva che, giusta quanto assolutamente pacifico, alla luce di una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice (e da cui totalmente prescinde la difesa della parte ricorrente), l'accertamento della volontà dei contraenti è un'indagine di fatto affidata in via esclusiva al giudice del merito e, pertanto, non è censurabile in sede di legittimità se non quando la motivazione sia così inadeguata da non consentire la ricostruzione dell'*iter* logico seguito dal giudice del merito, oppure quando questi abbia violato le regole legali di ermeneutica, sempre che in tal caso si specifichi in qual modo egli se ne sia discostato (Cass. 16 luglio 2001, n. 9636).

In tema di interpretazione del contratto, in altri termini, il sindacato di legittimità non può investire il risultato interpretativo in sé, che appartiene all'ambito dei giudizi di fatto riservati al giudice di merito, ma esclusivamente il rispetto dei canoni legali di ermeneutica e la coerenza e logicità della motivazione addotta (Cass. 13 febbraio 2002, n. 2074. Sempre nello stesso senso, altresì, Cass. 19 febbraio 2002, n. 2396), con la conseguenza che deve essere ritenuta inammissibile ogni critica della ricostruzione della volontà negoziale operata dal giudice di merito che si traduca solo nella prospettazione di una diversa valutazione degli stessi elementi di fatto vagliati dal giudice di merito (Cass. 29 novembre 2001, n. 15185).

Pacifico quanto precede si osserva che nella specie tutti i motivi svolti dalla parte ricorrente tendono *contra legem* (attesi i limiti del giudizio di legittimità che, contrariamente a quanto suppone la difesa della ricorrente, non è un giudizio di merito di terzo grado) a una diversa lettura del contratto *inter partes*, cioè nella proposta di una diversa interpretazione delle risultanze di causa, inammissibile come tale in sede di legittimità (cfr. Cass. 12 agosto 2004, nn. 15693 e 15671; Cass. 9 agosto 2004, n. 15365; Cass. 15 ottobre 2001, n. 12518; Cass. 28 maggio 2001, n. 7242; Cass. 26 marzo 2001, n. 4342; Cass. 22 marzo 2001, n. 4085; Cass. 21 febbraio 2001, n. 2478; Cass. 27 settembre 2000, n. 12803, tra le tantissime).

6.3. Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, ancora, sotto diversi, concorrenti profili, nella parte in cui imputa alla sentenza gravata violazione degli artt. 1362, 1363, 1365, 1366 e 1371 c.c.

6.3.1. In conformità, in particolare, a una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice, da cui totalmente prescindere parte ricorrente e che nella specie deve ulteriormente ribadirsi - infatti - il ricorso per cassazione deve contenere, a pena di inammissibilità, i motivi per i quali si richiede la cassazione, aventi i caratteri di specificità, completezza e riferibilità alla decisione impugnata.

Il riferito principio comporta - in particolare -, tra l'altro, che è inammissibile il ricorso nel quale non venga precisata la violazione di legge nella quale sarebbe incorsa la pronunzia di merito, non essendo al riguardo sufficiente un'affermazione apodittica non seguita da alcuna dimostrazione, dovendo il ricorrente porre la Corte di legittimità in grado di orientarsi tra le argomentazioni in base alle quali si ritiene di censurare la sentenza impugnata (Cass. 15 febbraio 2003, n. 2312).

In altri termini, quando nel ricorso per cassazione, pur denunciando violazione e falsa applicazione della legge, con richiamo di specifiche disposizioni normative, non siano indicate le affermazioni in diritto contenute nella sentenza gravata che si assumono in contrasto con le disposizioni indicate - o con l'interpretazione delle stesse fornita dalla giurisprudenza di legittimità o dalla prevalente dottrina - il motivo è inammissibile, poiché non consente alla Corte di cassazione di adempiere il compito istituzionale di verificare il fondamento della denunciata violazione (Cass. 28 ottobre 2002, n. 15177; Cass. 16 luglio 2002, n. 10276).

Atteso quanto sopra, pacifico che nella specie parte ricorrente, pur deducendo, nella intestazione del secondo motivo, la violazione di tutte le norme sopra richiamate, anziché esporre l'interpretazione datane dai giudici del merito e ad evidenziare i motivi, di diritto, per cui la stessa erroneamente si contrappone a quella, corretta, datane dalla giurisprudenza e della dottrina, si limita a dolersi dell'esito della lite, sfavorevole ai propri assunti e ad opporre, alla interpretazione data dai giudici del merito del contratto *inter partes*, la propria, soggettiva, diversa lettura data allo stesso contratto, è di palmare evidenza che si è a fronte a una censura inammissibile, perché non conforme al modello indicato dall'art. 366, n. 4 c.p.c.

6.3.2. Anche a prescindere da quanto precede si osserva, giusta quanto assolutamente pacifico in argomento - e non sono svolte, in ricorso, considerazioni di sorta in qualche modo volte a criticare tale orientamento o a sottoporlo a critica - che in tema di interpretazione dei contratti il riferimento al senso letterale delle espressioni usate rappresenta lo strumento di interpretazione fondamentale e prioritario.

Ove tali espressioni - pertanto - siano chiare e di univoco significato, resta superata la necessità del ricorso agli ulteriori criteri ermeneutici, sempre che l'interpretazione letterale consenta di cogliere la comune intenzione delle parti (Cass. 16 dicembre 1999, n. 14135).

In altri termini, nell'interpretazione delle clausole contrattuali, il giudice di merito, allorché le espressioni usate dalle parti fanno emergere in modo immediato la comune volontà delle medesime, deve arrestarsi al significato letterale delle parole e non può fare ricorso agli ulteriori criteri ermeneutici, il ricorso ai quali (fuori dell'ipotesi dell'ambiguità della clausola) presuppone la rigorosa dimostrazione dell'insufficienza del mero dato letterale ad evidenziare in modo soddisfacente la volontà contrattuale (Cass. 29 novembre 1999, n. 13351).

In particolare - in termini opposti rispetto a quanto invocato dalla difesa della ricorrente -, si osserva che in tema di interpretazione dei contratti la scelta da parte del giudice di merito del mezzo ermeneutico più idoneo all'accertamento della comune intenzione dei contraenti non è sindacabile in sede di legittimità qualora sia stato rispettato il principio del gradualismo (oltre le pronunzie ricordate sopra, tra le tantissime, Cass. 24 maggio 2004, n. 9910; Cass. 23 agosto, n. 12389; Cass. 3 aprile 2003, n. 5150).

Secondo quest'ultimo - come noto - deve farsi ricorso ai criteri interpretativi sussidiari solo quando i criteri principali (significato letterale delle espressioni adoperate dai contraenti, collegamento logico tra le varie clausole) siano insufficienti alla identificazione della comune intenzione stessa (Cass. 28 aprile 1999, n. 4241).

Pacifico quanto sopra e non controverso che nella specie - giusta gli accertamenti compiuti dai giudici del merito, non sindacabili in questa sede - il significato delle parole e delle espressioni utilizzate dalle parti era chiaro e non equivoco, nonché rivelatore della volontà comune, è palese che esattamente i detti giudici hanno affermato che la ricerca può ritenersi correttamente ed utilmente conclusa, rendendo inutile il criterio logico letterale e ogni altro criterio ermeneutico.

6.4. Del tutto correttamente, inoltre, la sentenza gravata ha escluso la riferibilità della legge n. 203 del 1982 al contratto in discussione (anche nella creduta ipotesi che il contratto stesso potesse qualificarsi come affitto di azienda a scopo di agriturismo).

Come pacifico la l. 3 maggio 1982, n. 203, la cui applicazione è invocata dalla società ricorrente, disciplina il regime, da un lato, dei «contratti di affitto a coltivatore diretto» (art. da 1 a 21), dall'altro, dei contratti di «affitto a conduttore non coltivatore diretto» (art. 22 - 24), senza contenere alcuna disposizione, né implicita, né esplicita ai contratti aventi ad oggetto aziende di agriturismo.

6.4.1. Quanto ai «contratti di affitto a coltivatore diretto», sono puntualmente indicati, da un lato, all'art. 6 della stessa legge, le condizioni perché taluno possa qualificarsi, ai fini della legge stessa, «coltivatore diretto», dall'altro, all'art. 7, i soggetti - eventualmente persone giuridiche - equiparati, sempre ai fini della detta legge n. 203 del 1982, ai coltivatori diretti, in merito ai contratti di «affitto a conduttore non coltivatore diretto», ancora, a parte le innovazioni introdotte dai richiamati articoli da 22 a 24, viene confermata (salvo che per l'art. 1, comma 3, espressamente abrogato) la disciplina della l. 22 luglio 1966, n. 606.

Pacifico quanto sopra si osserva, *in limine*, che la cooperativa attuale ricorrente (certamente non «coltivatore diretto» a norma dell'art. 6 legge n. 203 del 1982, in quanto persona giuridica e non fisica) non può qualificarsi soggetto equiparato ai coltivatori diretti a norma dell'art. 7, comma 1, della stessa legge.

Si precisa espressamente, nel contratto, come accertato dai giudici del merito, che «il conduttore dichiara (...) di non rivestire la qualifica di coltivatore diretto, di non essere solo costituita da lavoratori agricoli, di non svolgere solo attività di coltivazione di fondi, costituendo tale attività prestazione accessoria, saltuaria, sporadica, eventuale e occasionale, espletata solo a integrazione e completamento dell'attività turistica e sociale della cooperativa».

Certo quanto sopra è evidente che deve escludersi, in radice, che abbia un qualche fondamento l'assunto secondo cui avendo la cooperativa quale unico scopo l'incentivazione dell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, con apertura agli handicappati e con l'espresso proposito di istituire, sviluppare e svolgere attività e servizi in conto proprio e per conto di terzi di rilevanza e solidarietà sociale, possa per ciò solo affermarsi che si è a fronte a una cooperativa costituita da lavoratori agricoli, come previsto dall'art. 7, comma 1, della legge n. 203 del 1982, più volte richiamato.

Atteso che parte ricorrente, pur assumendo di svolgere attività agricola, non ha in alcun modo dimostrato - contrariamente a quanto allo stesso dichiarato - che la stessa possa qualificarsi «cooperativa costituita da lavoratori agricoli» (e la circostanza trova, del resto, per implicito, conferma nella circostanza che nessun riferimento espresso al riguardo è contenuto, a quel che risulti nello statuto della società stessa o nel suo atto costitutivo, anche considerato che non è sufficiente lo svolgimento dell'attività agricola da parte di una persona giuridica, perché questa rientri nella previsione di cui all'art. 7, legge n. 203 del 1982), deve concludersi, sul punto, - a prescindere da ogni altra questione - che, facendo difetto il requisito soggettivo, inderogabilmente voluto dalla legge, la cooperativa ricorrente non può invocare la tutela accordata dalla l. 3 maggio 1982, n. 203 con riguardo ai contratti di affitto a conduttore coltivatore diretto (e a soggetti a questi equiparati).

Giusta quanto assolutamente pacifico in giurisprudenza, infatti, l'applicazione delle norme della l. 3 maggio 1982, n. 203, dettate con riguardo ai «contratti di affitto a coltivatore diretto», presuppone, in capo ai conduttori, alternativamente, o la qualità di persone fisiche dedite alla coltivazione del fondo con il lavoro proprio e della propria famiglia, sempreché tale forza lavorativa costituisca almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo, o la qualità di «cooperative costituite dai lavoratori agricoli» o, ancora, «gruppi di coltivatori diretti, riuniti

ti in forme associate, che si propongono e attuano la coltivazione diretta dei fondi».

Certo che la cooperativa Il Castello Aragonese a r.l. a prescindere da quelli che fossero gli scopi della società non è, senza ombre di dubbio, costituita da «lavoratori agricoli», è palese la infondatezza e non pertinenza, al fine del decidere, di tutti i riferimenti alla natura dei terreni oggetto di concessione da parte della controricorrente nonché in merito alla circostanza che essi siano, o meno «coltivati» dalla ricorrente ancorché «per venire incontro al problema della disoccupazione giovanile».

6.4.2. Contemporaneamente deve escludersi, contrariamente a quanto si invoca da parte della ricorrente, che nella specie la cooperativa possa invocare l'esistenza tra le parti di un contratto di affitto a conduttore non diretto coltivatore.

Contrariamente a quanto - del tutto apoditticamente - suppone la difesa del ricorrente, infatti, è tale (contratto di affitto a conduttore non coltivatore diretto) non qualsiasi contratto, avente a oggetto un fondo rustico di cui il conduttore non possa vantare la qualifica di coltivatore diretto, ma solo i contratti che rispondono, a pena di nullità, ai requisiti voluti della l. 22 luglio 1966, n. 606.

In particolare, ancora una volta in conformità a una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice - da cui totalmente e senza alcuna giustificazione prescinde la difesa della ricorrente -, si osserva che per il disposto dell'art. 3 legge n. 606 del 1966 - non abrogato dalla legge n. 203 del 1982 - il contratto di affitto a conduttore non coltivatore diretto - al di fuori delle ipotesi dell'ammissione in giudizio della parte controinteressata - esige la prova scritta estesa, oltre che alla descrizione dell'immobile, alla qualifica soggettiva dell'affittuario, dovendo espressamente risultare dalla scrittura che il fondo viene concesso a «conduttore non coltivatore diretto».

Al riguardo, peraltro, pur se non è richiesta l'adozione di tale espressione tecnica, è ammesso il ricorso ad espressioni di tenore diverso, anche perifrastiche, purché idonee ad esprimere il medesimo concetto con la medesima chiarezza (in termini, ad esempio, Cass. 13 luglio 2004, n. 12903, nonché Cass. 12 giugno 2002, n. 8373 e Cass. 11 novembre 1995, n. 11722).

Pacifico quanto procede è di palmare evidenza che nella specie - come del resto accertato anche dalla sentenza gravata - le parti, senza ombra di dubbio, non vollero dare vita a un contratto di affitto a conduttore non coltivatore diretto.

È sufficiente, al riguardo, ancora una volta, considerare la espresa previsione contrattuale inidonea, attesa la sua non equivoca formulazione, a una interpretazione diversa da quella fatta propria dai giudici del merito, previsione in forza della quale «il conduttore dichiara (...) di non svolgere solo attività di coltivazione di fondi, costituendo tale attività prestazione accessoria, saltuaria, sporadica, eventuale ed occasionale, espletata solo a integrazione e completamento dell'attività turistica e sociale della cooperativa».

6.4.3. Avendo il contratto di affitto a conduttore non coltivatore diretto, come evidenziato sopra, una propria causa e dovendo lo stesso risultare da atto scritto, è palese che sono irrilevanti tutte le deduzioni svolte dalla ricorrente al fine di dimostrare che, in realtà, in linea di fatto la propria attività - contrariamente a quanto accettato dai giudici di merito - è complementare rispetto a quella della coltivazione come dimostrato dalle 93 fatture relative alla vendita di prodotti agricoli dal 1987 al 1995 tutte descritte alle pp. 40 e 41 del ricorso «tali da dimostrare, da un lato, la netta prevalenza dell'attività di coltivazione dei terreni rispetto a quella di ristorazione e, dall'altro, anche l'utilizzo nell'attività di ristorazione dei prodotti coltivati della medesima cooperativa».

A prescindere dalla circostanza che con la deduzione in questione, in violazione di quelli che sono i limiti del giudizio di casazione, non è, come già anticipato - contrariamente a quanto reputa la difesa di parte ricorrente -, un giudizio di merito di terzo grado, nel quale ridiscutere analiticamente tutte le risultanze di causa, al fine di attribuire alle stesse un significato diverso, rispetto a quello loro attribuito dai giudici del merito, ritiene il Collegio che a fronte del contratto scritto a suo tempo concluso tra le parti, univoco nell'escludere che le parti avessero inteso concludere un contratto di affitto «a conduttore non coltivatore diretto» era, eventualmente, onere della società attuale ricorrente, alternativamente, o dedurre che le scritture *inter partes* erano «simulate» perché, in realtà, le parti intendevano dare vita a un contratto di affitto a conduttore non coltivatore diretto, o invocare la avvenuta stipulazione, successivamente al 1986, di un accordo novativo in tale senso.

Certo che non è stata mai dedotta, né idoneamente dimostrata nelle forme di legge (cfr. art. 1414 c.c., nonché art. 3, l. 22 luglio 1966, n. 606) né una circostanza né l'altra, è evidente la irrilevanza

di tutte le argomentazioni svolte al fine di ritenere provata - peraltro, in contrasto con gli accertamenti compiuti dai giudici di merito - la prevalenza dell'attività agricola svolta dalla cooperativa rispetto alle restanti.

6.4.4. Sempre riguardo alla qualificazione del contratto *inter partes*, i giudici del merito hanno escluso che la società ricorrente svolga, in concreto, attività di agriturismo.

A prescindere dalla inammissibilità di tutte le censure svolte al riguardo dal ricorrente, perché - come anticipato sopra - tendono a sollecitare, *contra legem* e in ispregio di quelli che sono i limiti del giudizio di legittimità e i poteri di questa Corte, un nuovo esame del materiale probatorio acquisito agli atti e, in particolare, delle dichiarazioni rese dalle parti in sede di interrogatorio nonché dai testi, il rilievo non coglie nel segno alla luce di quella che è la stessa letterale formulazione dell'art. 2 della l. 5 dicembre 1985, n. 730 sulla disciplina dell'agriturismo e quanto alla «definizione di attività agrituristiche».

Precisa, in particolare, il ricordato art. 2 della legge n. 730 del 1985 che «per attività agrituristiche si intendono esclusivamente le attività di ricezione ed ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile, singoli o associati (...)».

Accertato come si è accertato sopra, che nella specie la società ricorrente, in quanto non costituita da lavoratori agricoli, non può qualificarsi soggetto equiparato ai coltivatori diretti ai sensi e per gli effetti della legge n. 203 del 1982, è palese che anche nella eventuale ipotesi la stessa svolga - per ipotesi - in concreto, attività qualificabile come agriturismo, la stessa non può, ciononostante, beneficiare delle disposizioni di cui alla legge n. 203 del 1982.

Specie considerato, altresì, che, come correttamente evidenziato dalla sentenza gravata, deve escludersi, decisamente, che siano soggetti alla disciplina di cui alla l. 3 maggio 1982, n. 203 i contratti di affitto di aziende agrituristiche (cfr., al riguardo, del resto, in questo senso, già Cass. 3 marzo 1999, n. 1793, che ha escluso l'applicabilità, in caso di contratto avente a oggetto la concessione di un fondo rustico per l'esercizio dell'attività di agriturismo, dell'art. 23, l. 11 febbraio 1971, n. 11, in tema di invalidità delle rinunce e transazioni che hanno per oggetto diritti dell'affittuario e ove il rilievo, altresì, che i contratti aventi ad oggetto agriturismo, non sono soggetti - appunto in considerazione della loro diversa causa rispetto ai contratti di affitto ordinario - né quanto alla durata, né quanto al canone, e alle altre disposizioni in genere, alla l. 3 maggio 1982, n. 203).

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

(Omissis)

(1-3) NON C'È PEGGIORE SORDO DI CHI NON VUOL SENTIRE.

1. La prolissa, intessante ed elaboratissima sentenza, che qui si commenta, si stempera, facendo perdere smalto e valore teorico di interpretazione del contratto che sono stati costruiti con tanta acutezza di mente, allorché il giudice agrario, anziché interrogarsi, guardare in prospettiva, compenetrarsi sull'evoluzione concettuale e normativa, comunitaria e nazionale, su quello che dovrà intendersi per sviluppo complesso dell'agricoltura, continua a privilegiare posizioni statiche e di retroguardia.

Nella sentenza in commento, aldilà della fattispecie esaminata, c'è un difetto di lungimiranza, di adagiamento al ripetersi stanco dell'«assolutamente pacifico, presso una giurisprudenza più che consolidata (della) Corte regolatrice» senza porsi il problema di inquadrare ogni atto giuridico entro l'insieme dell'ordinamento e non poggiarlo (per poi deciderlo) solo su una parte di esso.

È riduttivo, specie per la giurisprudenza, dare particolare rilievo a certo dato normativo, spesso vecchio, senza il ben minimo sforzo di rielaborare le categorie giuridiche tradizionali, manierate ed allineate, tra l'altro, ad un conservatorismo decrepito, incapace di crearne di nuove, più rispondenti ad una società agricola che si evolve e si propone obiettivi di sviluppo possibile.

La giurisprudenza agraria non può trascurare le novità dei cambiamenti - tra l'altro imposte dall'evolversi delle situazioni

sociali ed economiche - che la globalizzazione del mercato è andata introducendo anche nel settore agricolo; non può non tenere conto che a livello comunitario, da tempo, si è puntato sull'impresa competitiva, anche su quella impiantata su cosa altrui, nel quadro di una politica di *moultifonctionnalité de l'agriculture* (1), ritenuta essere funzionale ad uno sviluppo sostenibile al fine di contrastare i competitori monopolisti mondiali agguerriti. Ci rifiutiamo di credere, tuttavia, che questa giurisprudenza, pur sorda al nuovo, segua tendenze preconcette, pervase e corrose da ideologie conservatrici, che stridono tanto con la Costituzione, quanto con le politiche agrarie e legislative che il Legislatore (nazionale e comunitario) è andato varando, nell'interesse della collettività e nell'intento lodevole di offrire maggiori *chance* all'impresa agricola, per consolidarla e sostenerla nelle sue varie fasi dello sviluppo, ossia dalla formazione all'organizzazione produttiva e al mercato, ovviamente, senza penalizzare la proprietà la quale, in ogni caso, deve cedere di fronte a motivazioni di ordine superiore, economico e sociale, considerate rilevanti dalla Costituzione, anche se il percorso seguito (e non da ora) lascia qualche sufficiente margine di dubbio.

La Corte di cassazione non può dare un'immagine di sé fossilizzata nella difesa ad oltranza delle ragioni proprietarie senza darsi pensiero e porre in rilievo anche quelle dell'impresa agricola, costituita su terra altrui. Per quello che di seguito diremo sembra che, il giudice agrario, così operando, non assolve il suo compito in senso creativo, ma rimane «ligio al dato formale della disciplina giuridica» (2). E, nello specifico, non avrebbe dovuto limitare l'indagine solo ad una «legge o singola norma, ma (avrebbe dovuto prendere) in esame (la legge o norma) con riguardo alla posizione che essa (assume) nell'intero ordinamento giuridico il che vuol dire che ciò che effettivamente si (sarebbe dovuto) interpreta(re) è tale ordinamento e, per conseguenza, la norma singola» (3).

2. La Corte di cassazione, nella controversia al suo esame, nelle diverse ipotesi formulate poste alla sua attenzione, ai fini di accertare la natura agricola del contratto, non ha ravvisato l'esistenza di un rapporto d'affitto di fondo rustico, argomentando che alla cassazione della sentenza per vizi (art. 360, n. 5, c.p.c.), si può giungere solo quando tale vizio emerge dal ragionamento svolto dal giudice di merito, quale risulta dalla sentenza, che si rilevi incompleto, incoerente e illogico, non già quando il giudice abbia attribuito agli elementi valutati un valore e un significato difforni dalle aspettative delle parti. E con queste «sante parole» la Cassazione ha escluso l'esistenza di un rapporto di affitto concluso con una società cooperativa sociale (l. 8 novembre 1991, n. 381) - tale sarebbe da qualificare, per quanto si deduce dalla sentenza -; lo ha escluso come ipotesi di affitto di fondo rustico a conduttore non coltivatore; lo ha escluso, infine, come ipotesi di affitto di azienda agrituristica, ritenendo che si tratti, nelle anzidette ipotesi, di un rapporto di natura commerciale che si pone agli antipodi del rapporto agrario, quale quello configurato e disciplinato dalla l. 3 maggio 1982, n. 203. Su questa conclusione poco convincente riteniamo dover spendere qualche parola.

3. Secondo la Cassazione, la società cooperativa avendo come unico scopo l'incentivazione all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, con apertura agli handicappati e con l'espresso proposito di istituire, svolgere e sviluppare attività di servizio in conto proprio e per conto di terzi di rilevanza e solidarietà sociale, difetterebbe dei requisiti di

legge (art. 7, comma 1, l. 3 maggio 1982, n. 203), trovandoci di fronte a una cooperativa non costituita da lavoratori agricoli (o da gruppi di coltivatori diretti) e, pertanto, nel rapporto di cui è controversia, la stessa non sarebbe parte di un rapporto agrario, quale quello disciplinato dalla legge appena citata. Niente di più strano poteva essere scritto, in assenza, tra l'altro, di una verifica dei requisiti dei soci.

Da quanto è dato desumere dalla sentenza in commento, il giudice del merito avrebbe accertato, su dichiarazione della società cooperativa, che la stessa «non rivest(e) la qualifica di coltivatore diretto», non è costituita solo da lavoratori agricoli e non svolge «solo attività di coltivazione di fondi», ecc. e che la stessa avrebbe «quale unico scopo l'incentivazione dell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, con apertura agli handicappati e con l'espresso proposito di istituire, sviluppare e svolgere attività e servizi in conto proprio e per conto di terzi di rilevanza e solidarietà sociale» (p. 20 della sentenza). Nel caso di specie si ha da ritenere che la società cooperativa in questione avrebbe dovuto essere collocata nell'ambito delle cooperative sociali (l. 8 novembre 1991, n. 381). Ed era in questa ottica che andava guardata e formulata anche una diversa valutazione sia della natura e struttura della cooperativa che della situazione soggettiva dei soci in relazione agli artt. 1, comma 1, lett. b) e 4, l. 8 novembre 1991, n. 381, secondo i quali le cooperative sociali possono svolgere attività agricola, industriale, commerciale e di servizi (e come tali da assoggettare alle norme del settore di appartenenza), e proporsi lo scopo dell'inserimento di persone svantaggiate potendo essere inclusi fra queste «i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri», che si «trovano in condizione di rischio e di insicurezza sociale, come i giovani in cerca di prima occupazione da più di due anni, le persone espulse dal processo produttivo dopo i quaranta anni, le donne sole con figli a carico, ecc.» (4). Ma soprattutto andava fatto un accertamento in relazione all'evolversi della legislazione sull'occupazione giovanile, sull'imprenditoria giovanile in agricoltura, sulle terre incolte, nonché sulla legislazione, ordinaria e speciale, nazionale e regionale, che disciplina l'istituto cooperativo. Da un'indagine attenta del dato normativo, offerto dall'ordinamento giuridico, con riguardo alla realtà economico-sociale in evoluzione, il giudice non si sarebbe posto fuori della norma presa in considerazione (art. 7, legge n. 203 del 1982), ma avrebbe dato ad essa un'interpretazione che tenesse conto delle facoltà attribuite ai gruppi sociali, e ne interpretasse le scelte politiche perseguite dal Legislatore. Va detto che «l'interpretazione di nuove leggi tecniche ed economiche muta la coscienza sociale, sposta il primitivo rapporto fra l'uomo e la norma dando luogo ad un diverso contenuto del precetto normativo (del quale) il giudice (dovrebbe) prendere atto di questo mutamento e tradurre il contenuto normativo così interpretato in un precetto concreto» (5).

Niente di tutto questo. La Cassazione, in buona sostanza, non vuol rendersi conto, che nell'era della globalizzazione, determinati canoni ferrei del passato, che rappresentarono - e, in una visione di corto respiro, possano, purtroppo, ancora rappresentare - veri e propri condizionamenti, sono stati largamente superati dal Legislatore. Si ponga mente al rigore dell'art. 23 del d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577, sui requisiti professionali dei soci e come tale rigore sia stato fortemente ridimensionato dallo stesso art. 23, ult. comma, che consente, seppure in percentuale, l'ammissione a socio di elementi tecnici ed amministrativi (6), lontani dalle professionalità richieste, statutariamente

(1) Cfr. il Rapporto della Commissione europea, *Quel avenir de l'agriculture européenne*, Bruxelles, 17 marzo 1998.

(2) Cfr. A. CARROZZA, *La reazione della dottrina agraristica alla creazione del diritto ad opera della giurisprudenza*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, I, 34.

(3) S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, 124.

(4) COSÌ, R. VECCHI, *Le società cooperative*, Milano, 2001, 468.

(5) G. GALLONI, *Il contributo della giurisprudenza alla evoluzione sociale ed economica dell'agricoltura italiana, con particolare riguardo*

al profilo dei fattori produttivi, in *Riv. dir. agr.*, 1958, I, 485; A. CARROZZA, *op. cit.*, 27.

(6) La percentuale per l'ammissione di tecnici ed amministrativi è stata superata: nelle cooperative di lavoro con l'ammissione a soci di elementi tecnici e amministrativi nel numero strettamente necessario al buon funzionamento dell'ente e nelle cooperative agricole con il consentire l'ammissione a socio «limitatamente all'esercizio di mansioni tecniche e amministrative nell'interesse sociale» (l. 31 gennaio 1992, n. 59, art. 14, commi 2 e 3).

te, all'insieme della compagine sociale. L'opportunità di rivisitare l'art. 23 del d.l.c.p.s. n. 1577 del 1947, già avvertita dalla Commissione centrale per la cooperazione che, in tempi non sospetti (Mass. LVIII del 12 giugno 1991), aveva ritenuto non necessaria la preesistenza dei requisiti professionali nelle cooperative di lavoro ed agricole quando si tratta di costituire strumenti organizzativi, per la produzione di beni e di servizi, per combattere o lenire il fenomeno della disoccupazione (7). Si confronti, poi, in particolare, la l. 1° giugno 1977, n. 285, sull'occupazione giovanile, e la successiva l. 28 febbraio 1986, n. 64 (modif. con l. 11 agosto 1991, n. 275), secondo le quali i giovani, dai 18 ai 29 anni, possono essere soci di cooperative agricole prescindendo dal requisito professionale, purché, nella compagine sociale, la loro presenza non sia inferiore al 40 e non superiore al 70 per cento del numero complessivo dei soci. Strutturata in tal senso e rispondente ad esigenze di carattere sociale è, inoltre, preordinata la legge n. 44 del 1998, sull'imprenditorialità giovanile in agricoltura, per la quale il requisito professionale degli *under 40* può essere acquisito in un momento successivo (24 mesi) dalla richiesta di finanziamento relativa a progetti di ristrutturazione fondiaria o di sviluppo aziendale (artt. 4 e 5, l. 15 dicembre 1998, n. 441). Sulla stessa scia si è mosso, di recente, il legislatore con il d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, modif. con d.lgs. 27 marzo 2005, n. 101, con il quale, anche se il riferimento è alle sole società cooperative agricole da qualificare IAP (imprenditori agricoli professionali), ha ritenuto che possa farsi a meno della qualità professionale dell'intera compagine sociale, essendo sufficiente allo scopo la presenza di almeno un amministratore, socio della società cooperativa, in possesso del requisito di imprenditore agricolo professionale (8). La stessa legge di riforma delle società cooperative (d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6), che abroga tacitamente l'art. 23 del citato d.l.c.p.s. n. 1577 del 1947, statuisce, *ope legis*, l'esclusione di soci che esercitino in proprio imprese in concorrenza con quella cooperativa, e lascia, poi, all'autonomia privata la determinazione dei requisiti professionali e la relativa procedura - in assenza di criteri discriminatori - affinché tali requisiti vengano fissati nell'atto costitutivo della società cooperativa. Ma quel che interessa in particolare far notare, nel senso che l'ordinamento svaluta la norma del requisito professionale, è che l'art. 2527 c.c. consente l'ammissione di (un terzo di) soci generici, da iscrivere in una categoria speciale, ai fini della loro formazione professionale, che deve essere in coerenza con lo scopo mutualistico, nell'intento che, dopo cinque anni di permanenza in tale stato, ne risulta facilitato il loro inserimento definitivo nell'attività produttiva dell'impresa, come soci ordinari.

I dati normativi riscontrati consentono di poter affermare che la compagine sociale delle società cooperative agricole, compresa quella cui fa riferimento l'art. 7, legge n. 203 del 1982, non è necessario che debba, *in toto* ed *ab inizio*, appartenere alla categoria dei lavoratori agricoli, potendo questa essere presente solo in parte e i soci acquisire le qualifiche pro-

fessionali nel corso dello svolgimento dell'attività d'impresa in funzione della «realtà creata dal movimento cooperativo nella libera autodeterminazione del suo ambito di attività» (9). Quel che conta è che sia espressamente previsto nell'atto costitutivo e provato (principio di effettività) l'impegno dei soci a partecipare personalmente alla vita sociale e alla realizzazione dell'oggetto sociale per il quale la struttura cooperativa è stata costituita (10). Dovrebbe essere dato per scontato che in questo quadro prospettico anche l'art. 7 della legge n. 203 del 1982, non resta norma asettica, insensibile alle novità introdotte dalle politiche sociali ed economiche nazionali (11).

4. Vero è che l'art. 7 della l. 3 maggio 1982, n. 203 stabilisce che «le cooperative costituite dai lavoratori agricoli o da gruppi di coltivatori diretti» sono equiparate ai coltivatori diretti e come tali beneficiano dei vantaggi e delle tutele in detta legge previsti. Ma è altresì vero che anche nelle società cooperative, che la legge n. 203 del 1982 equipara ai coltivatori diretti, non ci sembra che, necessariamente, i soci debbano rivestire la qualifica di lavoratori agricoli o di coltivatori diretti potendo parte di essi non essere in possesso di tale qualifica: è il caso dei soci tecnici ed amministrativi che, alla data dell'instaurata controversia, potevano essere, anche se in numero «limitatamente all'esercizio di mansioni amministrative e tecniche (svolte) nell'interesse sociale» (art. 14, l. 31 gennaio 1992, n. 59) e dei soci giovani, di società cooperative agricole costituite ai sensi delle ricordate leggi sull'occupazione giovanile.

Qui non si vuole sostenere che il socio di cooperativa non debba possedere i requisiti professionali in relazione agli scopi sociali. Vuol rilevarsi soltanto che non è assolutamente necessario, anche nell'ipotesi di cui all'art. 7, che i soci debbano appartenere alla categoria dei lavoratori agricoli, potendo essere soci anche persone non appartenenti a tale categoria; o essere persone (giovani dai 18 ai 29 anni) disoccupate, in cerca di un'occupazione, non manuali lavoratori della terra che uniti ad altri soci (almeno il 30 per cento) con capacità professionale si pongono il problema della coltivazione della terra, oppure persone che pur non avendo il requisito professionale (imprenditore agricolo professionale) intendono acquisirlo, entro 24 mesi, tramite corsi di formazione professionale, o dopo essere appartenute, per cinque anni, alla categoria speciale dei soci «apprendisti». Si ponga mente, inoltre, alla legge sulla concessione delle terre incolte o malcoltivate (art. 5, comma 5, l. 4 agosto 1978, n. 440), che nell'assegnazione (non sempre coattiva) delle dette terre (12), privilegia (anche) le società cooperative costituite ai sensi della l. 1° giugno 1977, n. 285, secondo la quale (art. 19, comma 2, comma aggiunto con art. 16, d.l. 6 luglio 1978, n. 351) possono essere soci giovani «anche se privi dei requisiti di cui agli ultimi due commi dell'art. 23 del d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni, e senza alcun limite per i soci che esercitano mansioni tecniche e amministrative», per affermarsi che le conclusioni apodittiche formulate dalla Cassazione, non solo non sono pacifiche e

(7) Cfr. G. BONFANTE, *Imprese cooperative*, in *Commentario del codice civile Sciajola-Branca*, a cura di F. GALGANO, Bologna-Roma, 1999, 246; A. BASSI, *Cooperative e società ordinarie nella legge sull'imprenditoria giovanile nel Mezzogiorno*, in *Rass. ec.*, 1986, 891.

(8) V. art. 1 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, come modif. dall'art. 2, comma 3, d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101.

(9) Così F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale. L'impresa e le società. Le società di capitale e cooperative*, vol. III, Padova, 2004, 465; B. CARBONI, *Le imprese cooperative e le mutue assicuratrici*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, vol. 17, Torino, 1985, 435.

(10) Cfr. G. TATARANO, *L'impresa cooperativa*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu e F. Messineo e continuato da L. Mengoni, Milano, 2002, 269; ma anche *Commissione centrale per la cooperazione*, Mass. LVIII del 12 giugno 1991 e Mass. XXIV del 19 gennaio 1982, similmente App. Bari 22 giugno 1988, in *Giur. comm.*, 1989, 884, con nota di P. CIRIELLO, *Cooperative di produzione e lavoro, qualità soggettiva dei soci e legge regionale*.

(11) Ricordiamo in nota che v'è un altro spunto per pervenire a quanto

sostenuto nel testo. Di recente la Corte di cassazione ha cambiato uno di quei suoi indirizzi dati per «consolidati», ritenendo che la legge n. 203 del 1982 sia da considerare «disciplina generale dei contratti agrari», al punto di poter essere derogata da norme codicistiche definite «speciali» (art. 999) - Cass. 23 luglio 2003, n. 11561, in questa Riv., 2005, 320, con nota critica di R. SAJA, *Locazioni concluse dall'usufruttuario e revisione del rapporto tra codice civile e l. 3 maggio 1982, n. 203* - . Se questo è l'indirizzo che s'intende perseguire, il Supremo Collegio non può contraddire se stesso. L'art. 7, quanto alla compagine sociale (lavoratori agricoli), può essere derogato dalla legge sull'occupazione giovanile e dalla legge sulle cooperative sociali, tutte le volte che le società cooperative svolgono attività d'impresa agricola, in ossequio al principio generale: *lex posterior derogat legi priori*.

(12) Ai rapporti di concessione di terre incolte o malcoltivate (l. 4 agosto 1978, n. 440) sono espressamente applicabili le disposizioni sull'affitto di fondo rustico, anche se queste non sempre si armonizzano con quelle dell'atto di concessione che ha natura prettamente amministrativa [v. N. RAUSEO, *Concessione di terre incolte e risoluzione del contratto* (nota a Trib. Roma 8 maggio 2001), in questa Riv., 2002, 266].

lasciano perplessi, ma non reggono nel confronto con l'orientamento del Legislatore che intende affrontare problemi di carattere sociale ed economico di rilevanza nazionale, come quelli della disoccupazione giovanile. Le conclusioni del Supremo Collegio lasciano perplessi soprattutto perché non si intravede il minimo sforzo per una lettura evolutiva o creativa, o se si preferisce aggiornata, delle diverse disposizioni normative che ancora privilegiano il connotato *sociologico* (13) dei soci, incuranti di mettere in risalto le loro capacità organizzative e produttive in relazione all'oggetto sociale, anche quando, questi, appartengano a categorie disparate e non omogenee (14).

Quanto ora affermato trova riscontro positivo nella legislazione, per cui è lecito sostenere che il Legislatore, tutte le volte che si è posto la soluzione di questioni di politica del lavoro e sociale, è intervenuto, con disposizioni eccezionali, infrangendo principi che si ritenevano immutabili. Ed è questo quello che è stato fatto con la legge sulle cooperative sociali e con le precedenti leggi sull'occupazione giovanile. Un accertamento oggettivo della base sociale ed un'interpretazione creativa della relativa normativa, di certo, avrebbero dato esiti diversi: l'equiparazione, *ex art. 7*, legge n. 203 del 1982, della società cooperativa al coltivatore diretto doveva ritenersi scontata.

5. Alla tesi sin qui costruita può essere mossa l'obiezione che ad essa vi fa ostacolo l'art. 58 della l. 3 maggio 1982, n. 203, che dispone l'inderogabilità di tutte le norme della legge medesima. Una tale obiezione non sembra regga ad una attenta lettura dell'art. 58, non foss'altro perché l'inderogabilità della legge risulterebbe mitigata dalla giurisprudenza (15). L'inderogabilità, prevista dalla disposizione *de qua*, vale ricordare, attiene alle singole clausole contrattuali, difformi o contrarie a quelle legali, e non riguarda la *parte conductoris* del contratto che, nel caso della società cooperativa, può essere variata nella sua composizione soggettiva, in conseguenza del principio della «porta aperta» (di entrata e di uscita) e della variabilità del capitale sociale (16). Ma l'obiezione non regge esaminandola anche da altra angolazione. La teoria del contratto, fondata sull'*intuitu personae*, dal momento che il contratto, come principio generale (art. 1406 c.c.), può essere ceduto, tranne contraria pattuizione delle parti, perde la sua influenza, non conserva più quel rigore che ne contrassegnava la struttura del contratto stesso (17). Il contratto agrario, sia in ragione dell'affievolimento di quella teoria che in conseguenza dell'art. 48 della l. 3 maggio 1982, n. 203, potendo, ora, essere ceduto (cessione legale), anche senza il consenso del locatore, ad uno o più componenti della famiglia che «continuino la conduzione o coltivazione del fondo», senza che con ciò venga meno il rapporto, ha perduto quell'elemento caratterizzante (*intuitu personae*) a cui si è dato particolare rilievo (18). L'art. 48, offrendo all'affittuario la possibilità di cedere il contratto a più persone della famiglia, ha fatto della *parte conductoris* un soggetto plurilaterale, alla stessa stregua dei soggetti collettivi.

6. La società cooperativa non solo non è stata equiparata, *ex art. 7 cit.*, ai coltivatori diretti, ma non è stata riconosciuta neanche come conduttore non coltivatore (l. 22 luglio 1966, n. 606). È scritto nel corpo della sentenza che detta qualità, per essere riconosciuta, esige la prova scritta, dalla quale deve risultare, oltre la descrizione dell'immobile, anche la qualifica soggettiva dell'affittuario, cioè che il fondo è stato concesso a «conduttore non coltivatore diretto». Sembra che la Cassazione pretenda [richiamando suoi precedenti (19)], più di quanto la legge stessa prescriva. Dall'art. 3 della legge n. 606 del 1982, dato per superato dall'art. 41 della legge n. 203 del 1982 (20), si deduce che ad essere provato per iscritto non è la qualifica soggettiva del conduttore, ma il contratto nel quale deve essere data articolata descrizione del fondo. La prova scritta non è richiesta, *ad substantiam*, e cioè ai fini di richiamare l'attenzione di chi conclude il negozio sull'importanza e sull'esatto contenuto dell'atto che sta per compiere, pena la nullità dello stesso, ma *ad probationem*, e cioè è richiesta una forma non solenne, tant'è che in tal caso sono ammessi, ai fini della prova del contratto, altri mezzi istruttori, quali la confessione, l'interrogatorio e il giuramento. Una conferma indiretta, della non necessaria indicazione della qualifica soggettiva del conduttore, si ricava dall'art. 7 della legge n. 606 del 1966, che considera conduttori non coltivatori tutti coloro i quali non sono compresi nella categoria di cui all'art. 1, comma 3, della l. 25 giugno 1949, n. 35, ovvero non sono compresi tra «coloro che coltivino con il lavoro proprio e della famiglia sempreché tale forza lavorativa costituisca almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo». Anche da questa angolazione la sentenza lascia insoddisfatti.

7. Rileviamo che, dall'indagine condotta dal giudice agrario, il fattore «fondo» è stato trascurato, non preso in considerazione, non valutato nei suoi giusti termini, come se non esistesse, quando, invece, era da ritenersi decisivo per dare un diverso approccio alla controversia. La società cooperativa, per contratto, ha goduto, oltre che di un «intero edificio rurale» (21), anche di un circostante terreno definito, in altra parte della sentenza (p. 12), «bene immobile extraurbano», della estensione di 10 ettari, che non ci sembra sia elemento irrilevante, da poter essere trascurato, da non meritare la qualifica di «fondo rustico». Un «bene immobile extraurbano», dell'estensione di 10 ettari non può essere considerato in funzione accessoria rispetto ad un edificio definito, da parte concedente, «rurale». Nel caso di specie non ci si trova in quella situazione del fabbricato con annesso giardino o parco o, caso frequente, del terreno adiacente alla casa di abitazione, utilizzato come piccolo orto (22), o in quella situazione del fondo sul quale insiste un frantoio per la molitura delle olive (23), o di quello spazio agricolo che funge da frangifiamme ad uno stabilimento industriale (24), ma di fronte ad un bene da qualificare diversamente, comunque lo si guardi,

(13) Sulla teoria del carattere *sociologico* della cooperazione si v. P. VERRICOLI, *La società cooperativa*, Milano 1958, e le critiche di G. OPPO, *L'assenza della società cooperativa e gli studi recenti*, in *Riv. dir. civ.*, 1959, I, 391.

(14) Cfr. G. BONFANTE, *loc. cit.*

(15) Quanto alla inderogabilità dell'art. 58 della l. 3 maggio 1982, n. 203, la giurisprudenza ha ritenuto, pur nel rigore della norma, che nel contratto di affitto di fondo rustico eventuali clausole difformi rispetto a quelle che le disposizioni in materia prevedano espressamente inderogabili sono sostituite *ex lege* con quelle di legge (Cass. 21 agosto 1997, n. 7822, in questa Riv., 1997, 666), tant'è che, sebbene la legge n. 203 del 1982 stabilisce che il canone debba essere corrisposto in danaro, non è causa di nullità del contratto la circostanza che l'affittuario, anziché corrispondere al concedente il canone in danaro, provveda al mantenimento, cura e prestazione di assistenza in favore del concedente (Cass. 22 maggio 2001, n. 6956, *ivi*, 2002, 399).

(16) Cfr. G. TATARANO, *op. cit.*, 86; G. BONFANTE, *op. cit.*, 376.

(17) Cfr. A. GALASSO, *La rilevanza della persona nei rapporti privati*, Napoli, 1974, 93.

(18) Cfr. C.A. GRAZIANI, *Art. 48. Impresa familiare coltivatrice*, in *La riforma dei contratti agrari. Commentario*, a cura di C.A. Graziani-P. Recchi-L. Francario, Napoli, 1982, 408.

(19) Cass. 13 luglio 2004, n. 12903, in questa Riv., 2005, 239; Cass. 12 giugno 2002, n. 8373, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 998; Cass. 11 novembre 1995, n. 11722, in questa Riv., 1996, 613 (cit. in sentenza); Cass. 26 agosto 1985, n. 4544, in *Giur. agr. it.*, 1986, 25, con nota di G. FERRETTI, *Forma, prova e decorrenza del periodo minimo di durata del contratto a conduttore non coltivatore diretto*.

(20) In tal senso L. CORSARO, *Forma dell'affitto e frode alla legge* (nota a Cass. 28 novembre 1987, n. 8875), in *Riv. dir. agr.*, 1988, II, 373.

(21) È il caso di notare che la parte concedente, nel chiedere alla Sezione specializzata agraria di accertare la natura commerciale del rapporto, aveva ammesso di aver dato in locazione con «contratto 12 settembre 1986, un intero edificio rurale in Conversano con circostanti terreni» (p. 2 della sentenza in commento).

(22) Cass. 7 settembre 1985, n. 4657, in *Foro it. Mass.*, 1985, 865; Cass. 16 ottobre 1956, n. 3655, in *Giur. it.*, 1957, I, 1, 1156; Trib. Terni 23 febbraio 1980, in *Rass. giur. umbra*, 1982, 62. *Contra* Cass. 28 ottobre 1988, n. 5847 (sola massima), in *Giur. agr. it.*, 1989, 249.

(23) Cass. 20 ottobre 1954, n. 3925, in *Giust. civ.*, 1954, I, 2586.

(24) Cass. 15 giugno 1985, n. 3598, in *Riv. dir. comm.*, 1986, II, 185; in *Nuovo dir. agr.*, 1985, 405, con nota di G. PASQUARELLO, *La trasformazione in affitto dell'appalto di manutenzione di aree verdi*; e in *Giur. agr. it.*, 1986, 283, con nota critica di R. RAVIGNONI, *Fondi rustici, pertinenza di stabilimenti*.

appunto perché la sua funzione non è di accessorietà all'«edificio rurale». Perde, dunque, di logica giuridica il ragionamento della Cassazione allorché opera il distinguo tra «bene immobile extraurbano» e «fondo rustico». Se il termine «extraurbano» sta ad «esterno rispetto al territorio della città» (25), stare all'esterno non significa che l'espressione «bene immobile extraurbano» non possa coincidere con quella di «fondo rustico». Al contrario, quando un terreno sia situato fuori del perimetro urbano, ha un motivo in più per essere qualificato «fondo rustico», tranne che quello specifico «bene» non abbia avuta attribuita, da chi ne ha il potere (26), una destinazione non agricola (es. un campo di golf). Nel caso in esame la complementarietà dell'edificio rurale rispetto al fondo non sembra possa essere messa in dubbio. Anzi, si è portati a ritenere di trovarci di fronte ad un contratto il cui oggetto è la concessione in godimento di un complesso unitario di beni, organizzato per la produzione e lo scambio di beni o servizi, in cui l'edificio rurale viene a trovarsi in una situazione di interdipendenza con il fondo rustico, quasi a delinearsi un contratto di affitto di azienda agricola (27), disciplinato dalla legge n. 203 del 1982. Prescindendo da questa considerazione è da sottolineare il fatto che da quel contratto il fondo rustico assume una sua rilevanza e sollecita una risposta: essendo l'oggetto del contratto (il fondo rustico) ci si chiede a quale disciplina legale, il medesimo, debba essere assoggettato se non alla disciplina della l. 3 maggio 1982, n. 203, in applicazione del suo art. 27? Tra l'altro, in più casi, per l'applicazione di detto articolo, in precedenza, si è pronunciata la giurisprudenza di merito (28) e la stessa Cassazione, statuendo che in tutte le fattispecie in cui comunque si realizzi, in linea di fatto, il godimento, da parte di un soggetto, di un fondo rustico di proprietà altrui, si applica l'art. 27 e, quindi, le norme regolatrici dell'affitto di fondi rustici sono estensibili ai contratti agrari «aventi ad oggetto la concessione di fondi rustici», «o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici» (29).

8. Come anticipato, la decisione in epigrafe ha escluso che la questione possa essere guardata come situazione agrituristica. È il caso di notare che l'agriturismo - secondo quanto stabilisce l'art. 1, l. 5 dicembre 1985, n. 730 - si propone, in armonia con gli indirizzi di politica agricola della CEE - *rectius* UE -, di «favorire lo sviluppo e il riequilibrio del territorio agricolo», mirando 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». Queste linee di politica agricola conducono a

riconoscere nell'attività agrituristica un momento peculiare, da apprezzare in correlazione all'attività agricola realizzata dall'imprenditore agricolo, «attraverso l'utilizzazione della propria azienda, in rapporto di connessione e complementarietà rispetto all'attività di coltivazione del fondo, silvi-coltura, allevamento del bestiame». È lo stesso art. 2 della l. 5 dicembre 1985, n. 730, che stabilisce che per attività agrituristica deve intendersi esclusivamente l'attività di ricezione ed ospitalità esercitata dall'imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c., singolo o associato, da svolgere «attraverso l'utilizzazione della propria azienda» (30). Posto in questi termini il problema, ai fini dell'inquadramento dell'attività della cooperativa entro i parametri della legge n. 730 del 1985, sarebbe stato opportuno accertare se la società cooperativa, parte del contratto, per l'attività effettivamente svolta, potesse essere qualificata imprenditrice.

Va detto che l'impresa, compresa quella collettiva, prima ancora che una realtà giuridica è una realtà economica. La società cooperativa, con la conclusione del contratto, ha posto in essere un'atto giuridico (rapporto) per realizzare, qualunque fosse la sua natura (agricola, industriale o commerciale), un'attività produttiva (o un atto) per la produzione di beni e servizi, ponendo in essere una *realtà economica*. Prescindendo, quindi, da ogni altra considerazione, la società cooperativa non può che essere qualificata impresa collettiva, avendo gli indici di riconoscibilità dei requisiti dell'organizzazione, della professionalità e dell'economicità (31). Da questa prima conclusione può trarsi il convincimento che la società cooperativa, per il solo fatto di aver stipulato un contratto che sottende una realtà economica organizzata, quale causa per la costituzione e l'esercizio di un'impresa (32), nell'intento dichiarato di svolgere un'effettiva attività d'impresa, produttiva di beni o servizi, nel settore predeterminato nello scopo sociale (mutualistico) (33), è un'impresa a tutti gli effetti. Se quanto appena sostenuto è esatto, si tratta di verificare se la società cooperativa, nel caso di specie, sia da annoverare tra gli imprenditori agricoli, ai sensi dell'art. 2135 c.c., richiamato dalla l. 5 dicembre 1985, n. 730.

Ove c'è impresa, è ovvio che debba esserci l'imprenditore che la gestisce e ne sopporta l'alea; infatti è imprenditore (art. 2082 c.c.) chi esercita professionalmente un'attività organizzata ai fini della produzione di beni o di servizi. In tale nozione è compreso anche l'imprenditore agricolo che per l'appunto svolge un esercizio d'impresa: di coltivazione del fondo, di allevamento, di selvicoltura e attività connesse, rivolte alla produzione di beni o servizi, da realizzarsi attraverso l'organizzazione di beni (fattori della produzione) ed essere esercitata professionalmente, cioè in modo stabile e continuato, anche se non in modo esclusivo (34). Fondamentale per assumere la

(25) Così, testualmente, dal *Dizionario della lingua italiana* di G. DEVOTO G. OLI, Firenze, 1995.

(26) Sul potere di destinazione all'attività d'impresa, G. GALLONI, *Potere di destinazione e impresa agricola*, Milano, 1974.

(27) Al riguardo è da tenere presente: Cass. 27 maggio 1993, n. 5942 (in questa Riv., 1993, 602, con nota di M. LIPARI, *L'affitto di azienda agricola: l'autonomia e la figura e la riconduzione all'affitto di fondo rustico*), secondo la quale: «anche nell'affitto di un'azienda agraria, avente ad oggetto la concessione od il conferimento di fondi rustici, insieme ad altri beni, ancorché unitariamente considerati (...) e di valore notevolmente superiore a quello del nudo terreno (...), devono essere applicate le norme sull'affitto previste dalla legge n. 203/82, comprese quella della durata legale e la determinazione del canone, poiché la distinzione tra azienda agricola, intesa come complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa e fondo rustico (*fundus instructus*) assume rilevanza soltanto allo scopo di determinare l'ambito di applicabilità delle disposizioni del codice civile riguardanti l'azienda in generale, restando ininfluenti ai fini dell'individuazione della disciplina del rapporto di affitto, la quale, ispirata dal principio di conversione ed unificazione dei contratti agrari, definitivamente sancito dall'art. 27, legge n. 203, attribuisce peso decisivo, piuttosto che al dato specifico, rappresentato dall'appartenenza del singolo rapporto considerato alla categoria dei contratti agrari, alla concreta ricorrenza del solo elemento generico costituito dalla obiettiva inclusione del godimento del fondo rustico tra gli oggetti della prestazione dedotta in giudizio».

(28) App. 11 novembre 1994, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 153; App. Roma 19 ottobre 1990, in questa Riv., 1002, 104, commentata da F.P. TRASCISI, Trib.

Orvieto 11 febbraio 1992, *ivi*, 1993, con nota di A. ORLANDO, *Accordi fra le parti e riconduzione all'affitto di fondo rustico*.

(29) Cass. 4 dicembre 2000, n. 15428, in questa Riv., 2001, 731; Cass. 23 febbraio 2000, n. 2049, *ivi*, 2000, 524; Cass. 2 giugno 1995, n. 6201, in *Giust. civ.*, 1996, I, 445.

(30) Ai sensi dell'art. 3, comma 1, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228: «Rientrano fra le attività agrituristiche di cui alla l. 5 dicembre 1985, n. 730, ancorché svolte all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, l'organizzazione d'attività ricreative, culturali e didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e d'ippoturismo finalizzata ad una migliore fruizione e conoscenza del territorio, nonché la degustazione dei prodotti aziendali, *ivi* inclusa la mescita del vino, ai sensi della l. 27 luglio 1999, n. 268». sull'ampliamento delle attività agrituristiche si vedano le considerazioni di: L. FRANCARIO-L. PAOLONI, *Commento all'art. 3 (attività agrituristiche)*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 256; F. ALBISINNI, *Art. 3. Attività agrituristiche*, in *Commentario*, a cura di L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 741.

(31) Cfr. G.C. RIVOLTA, *Gli atti d'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, I, 107.

(32) C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il contratto*, Milano, 1984; E. ROPPO, *Il contratto*, Bologna, 1977, 9.

(33) Secondo G. BONFANTE, *op. cit.*, 101, è «pacifico che la mutualità è innanzi tutto una caratteristica dell'impresa».

(34) Sulla definizione d'imprenditore agricolo, cfr. M. BIONE, *Imprenditore agricolo. 1) Diritto privato*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Roma, 1989; G. GIUFFRIDA, *Imprenditore agricolo*, voce in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, 549.

qualità di imprenditore agricolo è lo svolgimento di una delle attività anzidette (art. 2135 c.c.) e, nel caso della coltivazione del fondo, questa deve svolgersi in un «complesso unico ed inscindibile del ciclo dei lavori svolti dall'agricoltore per conseguire i prodotti immediati e diretti della terra, dalla rottura del suolo al raccolto» (35). Alla base della coltivazione agraria c'è, dunque, il fondo (in senso lato) che non costituisce da solo l'elemento qualificante dell'impresa agricola ma che, tuttavia, ne rappresenta l'essenza per la sua costituzione. La coltivazione del fondo già qualifica il soggetto titolare dell'impresa agricola: l'imprenditore agricolo (ex art. 2135 c.c. - anche nel testo novellato del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (36)) - il quale, attraverso il rapporto di connessione e complementarietà della «ricezione ed ospitalità» dei turisti nella propria azienda, è legittimato a svolgere l'attività agrituristica. Di conseguenza, alla cooperativa in questione, non poteva negarsi la qualità di imprenditore agricolo collettivo.

9. La Corte di cassazione, partendo dalla conclusione errata, secondo la quale, non potendosi qualificare la cooperativa soggetto equiparabile, ex art. 7, legge n. 203 del 1982, ai coltivatori diretti, ritiene, apoditticamente, richiamandosi a una sua precedente decisione, emessa su tutt'altro argomento (37), che nell'eventualità che la cooperativa abbia svolto attività agrituristica, la stessa non possa ottenere la tutela prevista dalla legge n. 203 del 1982, in quanto «i contratti aventi ad oggetto l'affitto di fondi rustici a fini di agriturismo, non sono soggetti - appunto in considerazione della loro diversa causa rispetto ai contratti di affitto ordinario - né quanto alla durata, né quanto al canone, e alle altre disposizioni in genere, alla l. 3 maggio 1982, n. 203». Continuare ad affermare, senza una valutazione aggiornata dei dati normativi, la diversità di causa tra contratto di affitto per fini di agriturismo e contratto di affitto ordinario, per giungere alla conclusione, non apertamente palesata ma indirettamente richiamata, che l'attività agrituristica comprende due tipi di impresa, l'agricola e la commerciale facenti capo allo stesso imprenditore» (38), è come non voler conoscere il dato normativo che pone le attività di «ricezione ed ospitalità» - che si consumano all'interno dell'edificio rurale - in un «rapporto di connessione e complementarietà rispetto alle attività di coltivazione del fondo». Ammettere, come nel caso di specie, che nella stessa azienda possano svolgersi due attività economiche (39), è una interpretazione *contra legem*, che stride con le disposizioni di cui all'art. 2 della l. 5 dicembre 1985, n. 730. L'attività agrituristica che si svolge nell'ambito dell'azienda agricola non è configurabile come attività autonoma, avulsa dal contesto organizzativo e produttivo della stessa azienda agricola; anzi, al contrario, detta attività, come ricordato, si svolge in un rapporto di stretta connessione e complementarietà con quella agricola, «all'interno dell'azienda e attraverso l'utilizzazione delle risorse di questa» (40). Costruire l'ipotesi dell'esistenza di un affitto ordinario e di un affitto a «scopo agrituristico», è una costruzione arbitraria, che crea, tra l'altro, confusione, ignorando il fatto che l'attività agrituristica viene in rilievo solo se è connessa ed è complementare all'esercizio

delle «attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, di allevamento del bestiame». L'attività agrituristica, per essere definita tale, non può costituire oggetto di un contratto a sé; essa, per venire in rilievo, non deve stare fuori ma dentro il contratto di affitto di fondo rustico (41).

La tesi che profila due tipi di affitto, uno ordinario, con a capo un imprenditore, unico titolare dell'impresa agricola, e l'altro a scopo agrituristico, con un imprenditore con la duplice qualifica di imprenditore agricolo e di imprenditore commerciale, è tanto vistosa quanto pericolosa, che ingenera contraddizioni che l'ordinamento non tollera. Ove si accettasse acriticamente il criterio della possibile costituzione di due tipi di affitto, il contenuto dell'art. 2, legge n. 730 del 1985, risulterebbe largamente svalutato. Le attività agrituristiche, infatti, possono trovare spazio solo in presenza dell'azienda agricola e sono, ripetiamo, la conseguenza dell'attività di coltivazione del fondo realizzata dall'imprenditore agricolo in «rapporto di connessione e complementarietà rispetto alle attività di coltivazione del fondo», ecc. Se punto di riferimento è l'azienda agricola, il contratto che ne consente la sua esplicazione, indubbiamente, è un contratto di affitto di fondo rustico, che la Cassazione qualificherebbe con arbitrio di affitto «ordinario». L'attività agrituristica, che si realizza in conseguenza di tale rapporto, non è una attività commerciale, a sé stante, staccata da tale rapporto, ma è ad esso strettamente collegata, per connessione, e pertanto non potrà dar luogo ad altro tipo contrattuale, ossia ad un contratto di affitto a scopo agrituristico.

Peraltro, sarebbe un vero paradosso che la stessa Cassazione, mentre da un lato avverte la diversità di causa tra affitto a fini agrituristiche e affitto ordinario di fondi rustici, dall'altro, allorché è stata chiamata per risolvere un contratto per inadempimento (42), non ha rilevato tale diversità, avendo fatto sempre riferimento al contratto di affitto regolato dalla legge n. 203 del 1982. Per cui si dimostra inconcepibile che la diversità di causa del contratto è ora rilevata, dimenticando, nel caso di specie, il precedente dell'assolutamente pacifico «alla luce di una giurisprudenza consolidata di questa Corte regolatrice». Ma le contraddizioni non mancano. La stessa Cassazione, sotto altro profilo, ha dato rilievo all'attività agrituristica, allorché ha ritenuto che questa «non priva l'affittuario-coltivatore diretto del diritto di prelazione e di riscatto che a lui compete ai sensi dell'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, perché non ne muta la funzione agricola, trattandosi di una forma di turismo nelle campagne volta a favorire lo sviluppo e 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, secondo le indicazioni dell'art. 1, l. 5 dicembre 1985, n. 730» (43).

10. Concludendo, nell'espone le nostre considerazioni sulla decisione in commento, s'è cercato di dimostrare che, comunque, poteva essere tentato un approccio diverso, che tenesse conto dell'evolversi del sistema normativo. Prestare attenzione ai raggruppamenti sociali in formazione nell'intento di creare, anche in agricoltura, i presupposti necessari per

(35) M. BIONE, *op. cit.*, 2 che riporta un passo di E. BASSANELLI, *Dell'impresa agricola*, in *Commentario al codice civile* Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1943, 410.

(36) Sull'art. 2135 c.c. nel testo novellato dall'art. 1, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, E. CASADEI, *Imprenditore agricolo e iscrizione al registro delle imprese*, in *Commentario*, a cura di L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 724.

(37) Cass. 3 marzo 1999, n. 1799, in questa Riv., 1999, 344, con nota critica di F. ALBISINNI, *La connessione negata: la legge 730/85 sull'agriturismo e l'art. 2135 c.c. riscritti dalla Corte di cassazione*, in *Giust. civ.*, 1999, 1, 1338 e in *Nuovo dir. agr.*, 1999, 439.

(38) Cass. 3 marzo 1999, n. 1799, cit., che richiama Cass. Pen. 6 novembre 1989, n. 15168, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 44, con nota critica di L. PAOLONI, *Sulla natura dell'attività agrituristica*, e in *Giur. agr. it.*, 1990, 481.

(39) Ammesso e non concesso di voler seguire la tesi della Cassazione, che peraltro si richiama alla sua precedente giurisprudenza (Cass. 3 marzo 1999, n. 1799, cit., la quale a sua volta si fonda sui presupposti di Cass. Pen. 6

novembre 1989, n. 15168, cit.), che vede nell'attività agrituristica una duplicità di imprese: una agricola, che attiene la coltivazione del fondo, e l'altra commerciale, che riguarda la produzione di servizi (ospitalità e somministrazione di alimenti ai turisti), ci chiediamo - e ripetiamo - il fondo, dell'estensione di 10 ettari, comunque concesso e comunque qualificato, a quale disciplina dovrebbe essere assoggettato se non alla l. 3 maggio 1982, n. 203?

(40) L. PAOLONI, *op. cit.*, 52.

(41) Cfr. F. ALBISINNI, *op. cit.*, 350.

(42) Cass. 27 aprile 1994, n. 3975, in questa Riv., 1995, 95, con nota di F. ALBISINNI, *Agriturismo come causa di risoluzione del contratto di affitto agrario: atto secondo*, e in *Foro it.*, 1994, I, 2091, con nota di P. LORUSSO, *Affitto di fondo rustico e agriturismo*; Cass. 9 luglio 1992, n. 8385, *ivi*, con nota di F. ALBISINNI, *Agriturismo come attività agricola «non normale» e causa di risoluzione del contratto di affitto agrario*.

(43) Cass. 27 novembre 1991, n. 12684, in questa Riv., 1992, 149, e in *Riv. dir. agr.*, 1995, II, 140, con nota di N. FERRUCCI.

un ricambio generazionale e per il mantenimento della popolazione nelle campagne, si ritiene che non possa riguardare solo il Legislatore, ma anche chi è chiamato a dare attuazione concreta al diritto positivo, attraverso una corretta interpretazione da ascrivere nell'ambito dell'azione riformatrice dell'ordinamento giuridico. Inoltre, negare la natura agricola, per connessione, alle attività agrituristiche, significa non voler assecondare quell'azione riformatrice, in continuo movimento, che il Legislatore ha trasfuso e trasfonde in dato normativo, nell'intento di dare all'agricoltura, con l'agriturismo, una delle grandi «opportunità per incrementare la competitività ed il valore aggiunto della produzione agricola, (affinché) contribuisca a legare l'integrazione dei maggiori redditi al territorio», in una rapporto di stretta correlazione «per lo svolgimento di attività complementari a quelle tradizionali volte allo sfruttamento della normale produttività del fondo rustico» (44). Ma, ahimé, da questa angolazione, ancora una volta, la Cassazione dimostra di non sapersi allontanare, tanto è forte l'attaccamento al «dato formale» delle vecchie categorie (forse), nella consapevolezza di comprimere le ragioni dell'impresa.

Alfio Grasso

(44) Così T.A.R. Lazio, Sez. II 21 maggio 1998, n. 970, in questa Riv., 1998, 498, con nota di S. MASINI, *Tutela di interessi ambientali e agriturismo*.

*

Cass. Sez. III Civ. - 16-3-2005, n. 5681 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Scardaccione, P.M. (conf.) - Portioli (avv. Pino ed altro) c. Bompieri (avv. Visco ed altro). (*Conferma App. Brescia 20 dicembre 2002*)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Contratto preliminare - Mancato pagamento del prezzo nei termini di legge - Conseguenze. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 maggio 1971, n. 817, art. 8)

In tema di contratti agrari, la «clausola per l'eventualità della prelazione», menzionata dall'art. 8, quarto comma, della l. 26 maggio 1965, n. 590 (modificata dall'art. 8 della l. 14 agosto 1971, n. 817), assolve alla funzione di adeguare ai concreti interessi delle parti del contratto preliminare – il proprietario del fondo e il terzo – la disciplina degli effetti dell'esercizio del diritto di prelazione. Pertanto, di regola, sul piano normativo, la condizione cui è subordinata l'efficacia del preliminare non è verificata dal solo esercizio della prelazione ma anche dal rispetto, da parte del coltivatore, dei termini legali di pagamento del prezzo (1).

(Omissis)

FATTO. - Il 4 agosto 1995 è stato comunicato a Portioli Sergio, affittuario di un fondo rustico in Comune di Castellucchio, un preliminare, intervenuto tra Perteghella Romolo e Carlo e Bompieri Marco, con il quale i primi due, proprietari del fondo in questione, hanno promesso di vendere lo stesso al Bompieri, al prezzo di L. 560 milioni, subordinatamente al mancato esercizio da parte dell'affittuario del diritto di prelazione di legge e previsione altresì, che qualora l'affittuario si fosse avvalso del diritto di prelazione i promittenti venditori avrebbero restituito la somma ricevuta a titolo di caparra.

Avendo il Portioli dichiarato di volere esercitare il diritto di prelazione, comunicando che al fine del pagamento del prezzo avrebbe presentato domanda di concessione di mutuo e non avendo il Portioli ottenuto il mutuo, con atto 20 dicembre 1996 Perteghella Romolo e Carlo hanno venduto il fondo in questione al Bompieri. Successivamente, con atto 20 marzo 1997 Portioli Sergio ha convenuto in giudizio, innanzi al Tribunale di Mantova, Bompieri Marco, dichiarando di volere esercitare il riscatto – ai sensi dell'art. 8, della l. 26 maggio 1965, n. 590 – del fondo da costui acquistato, atteso che tale contratto definitivo era del tutto autonomo, rispetto al preliminare del luglio 1995, divenuto privo di effetti, a seguito dell'esercizio del diritto di prelazione.

Costitutosi in giudizio il convenuto resisteva all'avversa pretesa, di cui deduceva l'infondatezza, chiedendone il rigetto.

Svoltasi l'istruttoria del caso, l'adito Tribunale con sentenza n. 52 del 2001 ha rigettato la domanda.

Gravata tale pronuncia dal soccombente Bortoli, la Corte d'appello di Brescia, nel contraddittorio del Bompieri che, costituitosi in giudizio, ha chiesto il rigetto del proposto gravame, con sentenza 4-20 dicembre 2000 ha rigettato il gravame, con condanna dell'appellante al pagamento delle spese di lite.

Per la cassazione di tale pronuncia ha proposto ricorso, affidato a due motivi, Portioli Sergio.

Resiste, con controricorso, Bompieri Marco.

DIRITTO. - 1. Come correttamente evidenziato dal Procuratore generale, il proposto ricorso non può trovare accoglimento perché manifestamente infondato nonché, sotto alcuni profili, palesemente inammissibile.

2. La sentenza di secondo grado, ora oggetto di ricorso per cassazione, confermando la pronuncia dei primi giudici, ha rigettato la domanda di riscatto agrario proposta da Portioli Sergio contro Bompieri Marco – che assume di non essere stato posto nelle condizioni di esercitare il diritto di prelazione di legge, con riguardo al trasferimento di proprietà Perteghella - Bompieri di cui al rogito notarile 20 dicembre 1996 – sul rilievo che, in realtà, tale ultimo contratto, definitivo, è stato posto in essere in esecuzione del contratto preliminare 29 luglio 1995, intervenuto tra gli stessi Perteghella - Bompieri e portato, ritualmente, a conoscenza del Portioli il quale, dopo avere esercitato il diritto di prelazione garantitogli dalla legge, è decaduto dallo stesso per non avere corrisposto il prezzo nei termini di legge.

Quei giudici sono pervenuti alla ricordata conclusione sulla base di due, autonome, *rationes decidendi*, ciascuna sufficiente *ex se* a sorreggere il loro *dictum*:

– da un lato, in particolare, la Corte d'appello ha fatto riferimento ad una giurisprudenza, ricorrente, di questa Corte regolatrice secondo la quale qualora fra il proprietario di un fondo e un terzo sia intervenuto un preliminare di vendita la cui efficacia è subordinata al mancato esercizio di prelazione da parte dell'affittuario, per ritenere avverata la condizione non è sufficiente che quest'ultimo manifesti la mera intenzione di acquistare il fondo, ma è necessario che siano adempiuti tutti gli oneri previsti dagli artt. 8, legge n. 590 del 1965 e 8 della legge n. 817 del 1971, con la conseguenza, pertanto, da un lato, che la tempestiva dichiarazione di volere esercitare il riscatto non è, di per sé, idonea a produrre l'effetto acquisitivo, ove non intervenga il pagamento del prezzo, dall'altro, che l'inefficacia della prelazione non seguita dall'effettivo trasferimento del fondo comporta la reviviscenza del contratto preliminare originario, in precedenza stipulato dal proprietario con il terzo e sottoposto a condizione sospensiva (prima *ratio decidendi*);

– contemporaneamente, quei giudici sono pervenuti alla sopra richiamata conclusione (quanto all'insussistenza, nella specie, del diritto di riscatto azionato dal Portioli) sulla base della interpretazione, letterale, della clausola n. 6 del preliminare *inter partes* (seconda *ratio decidendi*).

3. Con il primo motivo [con il quale si lamenta «violazione e falsa applicazione dell'art. 8 legge n. 590 del 1965 come modificata dall'art. 8, legge n. 817 del 1971 (art. 360 n. 3 c.p.c.)»] parte ricorrente censura la sentenza gravata assumendo che la stessa ha operato un'indebita confusione tra le due fasi del complesso procedimento di prelazione come delineato dalla legge e, in particolare, tra l'esercizio della prelazione, che si perfeziona con la sola comunicazione dell'affittuario trasmessa nei termini e il trasferimento della proprietà, che si attua con il pagamento del prezzo.

Trattasi, si assume, di fasi cronologicamente e concettualmente distinte per cui i giudici del merito non potevano non pervenire alla conclusione che l'esercizio della prelazione si era perfezionato con la dichiarazione recettizia dell'affittuale, e conseguentemente la condizione apposta al preliminare si era verificata con conseguente sua perenzione (con l'ulteriore conseguenza, quindi, che correttamente esso concludente aveva esercitato il riscatto del fondo in questione con riferimento al contratto definitivo 20 dicembre 1996, il cui preliminare non era stato trasmesso ad esso affittuario).

4. L'assunto è manifestamente infondato.

Come si ricava dalla stessa letterale formulazione dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, quest'ultimo, in caso di trasferimento a titolo oneroso di fondi concessi in affitto a coltivatore diretto, prevede un complesso procedimento (per utilizzare le stesse parole dell'attuale ricorrente) che «inizia» con la «notifica» al coltivatore con lettera raccomandata della proposta di alienazione, si attua con «l'esercizio» del

diritto di prelazione, da parte del conduttore, e si conclude, unicamente, con il pagamento del prezzo e il definitivo trasferimento della proprietà in capo all'affittuario, per effetto di detto pagamento.

È di palmare evidenza, pertanto, che qualora – come prevede la legge – il preliminare contenga «la clausola per l'eventualità della prelazione» (cioè, come si è verificato nella specie, l'efficacia del preliminare sia sottoposta alla circostanza, risolutiva, che il conduttore eserciti la prelazione) la clausola stessa può dirsi realizzata (la condizione cioè verificata) non per effetto della semplice dichiarazione dell'affittuario di volere divenire proprietario del fondo, ma solo allorché questi, dopo avere provveduto al pagamento del corrispettivo del caso, sia divenuto proprietario del fondo.

Con l'ulteriore conseguenza, come ricorda la giurisprudenza richiamata nella sentenza impugnata, che, qualora – per qualsiasi motivo – il procedimento non giunga alla sua naturale conclusione (cioè l'affittuario non divenga proprietario del fondo), l'originario preliminare mantiene la sua efficacia.

Correttamente, pertanto, i giudici del merito, preso atto che la parte attuale ricorrente era decaduta dal diritto di prelazione (per non avere pagato il corrispettivo dovuto nei termini del caso), hanno ritenuto che la stessa non poteva esercitare, con riguardo al contratto definitivo, concluso in esecuzione di quello stesso preliminare per il quale era stata esercitata la prelazione, il diritto di riscatto.

Specie considerato che il riscatto è previsto esclusivamente qualora il proprietario non provveda alla notificazione del preliminare o il prezzo indicato in questo sia superiore a quello risultante dal preliminare e che, diversamente argomentando, l'affittuario potrebbe paralizzare a tempo indeterminato il trasferimento dell'immobile in favore del terzo, scelto dal proprietario.

Giusta la tesi qui disattesa, infatti, il proprietario del fondo, mancato il pagamento del prezzo da parte dell'affittuario, dovrebbe stipulare un nuovo preliminare, con clausola per l'eventualità della prelazione e trasmetterlo all'affittuario, il quale, pertanto, potrebbe nuovamente «esercitare» con una semplice dichiarazione, la prelazione e porre nel nulla anche il nuovo preliminare, così costringendo, nell'eventualità non sia corrisposto neppure in tale occasione il prezzo, il proprietario e il terzo a concludere un nuovo preliminare da trasmettere all'affittuario.

Quanto precede, del resto, costituisce *ius receptum* nella giurisprudenza di questa Corte, da cui del tutto immotivatamente totalmente prescinde parte ricorrente, costante nell'affermare che in tema di contratti agrari, la «clausola per l'eventualità della prelazione», menzionata dall'art. 8, comma 4, l. 26 maggio 1965, n. 590, (modificato dall'art. 8, l. 14 agosto 1971, n. 817), assolve alla funzione di adeguare ai concreti interessi delle parti del contratto preliminare – il proprietario del fondo e il terzo – la disciplina degli effetti dell'esercizio del diritto di prelazione e, pertanto, di regola, sul piano normativo, la condizione cui è subordinata l'efficacia del preliminare non è verificata dal solo esercizio della prelazione ma anche dal rispetto, da parte del coltivatore, dei termini legali di pagamento del prezzo (tra le tantissime, Cass. 27 maggio 2003, n. 8394, che evidenzia, altresì, come nulla vieti che, per volontà delle parti, il definitivo caducarsi del preliminare sia previsto come effetto del solo esercizio del diritto di prelazione; Cass. 6 agosto 2002, n. 11757; Cass. 8 maggio 2001, n. 6378).

5. Al rigetto del primo motivo segue l'inammissibilità del secondo con il quale si deduce «violazione e falsa interpretazione dell'art. 1362 c.c. nonché omessa e contraddittoria motivazione in ordine ad un punto decisivo della controversia (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.)».

Si osserva, infatti, che quando una decisione di merito, impugnata in sede di legittimità, si fonda – come nella specie – su distinte ed autonome *rationes decidendi* ognuna delle quali è sufficiente, da sola, a sorreggerla:

– da un lato, l'impugnazione è meritevole di ingresso solo se risulta articolata in uno spettro di censure che investano utilmente tutti gli ordini di ragioni esposte nella sentenza, atteso che l'eventuale fondatezza del motivo dedotto con riferimento ad una sola parte delle ragioni della decisione non porterebbe alla cassazione della sentenza, che rimarrebbe ferma sulla base dell'argomento non censurato (Cass. 19 marzo 2002, n. 3965);

– dall'altro, che il rigetto del motivo di ricorso attinente ad una delle riferite *rationes decidendi* rende superfluo l'esame degli ulteriori motivi, non potendo la loro eventuale fondatezza portare alla cassazione della sentenza, che rimarrebbe ferma sulla base dell'argomento riconosciuto esatto (Cass. 24 maggio 2001, n. 7077).

Rigettato il primo motivo è evidente, come osservato, l'inammissibilità, per difetto di interesse, del secondo atteso che, anche nell'eventualità in cui (superati tutti i molteplici profili d'inammissibilità presenti nella deduzione *de qua*, specie sotto il profilo di cui

all'art. 366, n. 4 c.p.c., posto che non è neppure trascritta la clausola che si assume erroneamente interpretata) lo stesso dovesse ritenersi fondato, non potrebbe giammai pervenirsi alla cassazione della sentenza impugnata la quale rimarrebbe ferma in forza della prima *ratio decidendi*, la cui correttezza è stata ora definitivamente accertata a seguito del rigetto del primo motivo di ricorso.

6. Quanto al rilievo, sempre svolto in ricorso (senza numerazione e senza indicazione delle norme violate), secondo cui i giudici del merito non avrebbero esaminato una delle censure svolte con l'appello e, cioè, che essendo trascorso più di un anno dalla stipula del preliminare doveva ritenersi essere intercorsa tra le parti una nuova contrattazione atteso il cambiamento di valore del fondo, la stessa censura è, per un verso, inammissibile, per la sua genericità, nonché, comunque, manifestamente infondata, certo essendo che la circostanza che sia trascorso più di un anno tra la sottoscrizione del preliminare e la stipulazione del rogito notarile inducono a ritenere che il primo sia stato posto nel nulla e che, in effetti, le parti abbiano inteso concludere un «nuovo», «diverso» contratto.

7. Risultato infondato in ogni sua parte, il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi, con condanna della parte ricorrente al pagamento delle spese di questo giudizio di legittimità liquidate come in dispositivo.

(Omissis)

(1) LA REVIVISCENZA DEL CONTRATTO PRELIMINARE NELL'IPOTESI DEL MANCATO PAGAMENTO DEL PREZZO NEI TERMINI DI LEGGE.

La sentenza in epigrafe riporta all'attenzione del Supremo Collegio il problema degli effetti del mancato pagamento del prezzo, nei termini imposti dalla legge regolatrice dell'istituto della prelazione agraria, sul contratto preliminare stipulato con il terzo. Dottrina e giurisprudenza, da oltre venti anni, continuano a dividersi sull'inquadramento della problematica tra i sostenitori della tesi che nega la possibilità di una nuova validità del preliminare e fautori della tesi che, accogliendo il prevalente indirizzo giurisprudenziale, afferma, al contrario, la sua reviviscenza.

Una simile problematica sorge ogniqualvolta giunge all'alienante la dichiarazione di accettazione della *denuntiatio* da parte del prelazionario. L'esercizio del diritto di preferenza ha come conseguenza immediata la modificazione soggettiva del rapporto, con la sostituzione del coltivatore stesso nella posizione dell'acquirente (subordinata, tuttavia, alla *condicio iuris* del pagamento del prezzo), e da quel momento decorre il termine previsto dall'art. 8, comma 6, legge n. 590 del 1965 per tale pagamento, sul quale, è bene precisarlo, non influisce il termine per la conclusione del contratto, concordato tra concedente ed originario offerente (1).

Tuttavia, non è infrequente che il prelazionario, nonostante abbia espresso esplicitamente la propria volontà di acquistare la proprietà del fondo promesso in vendita, non versi il prezzo nei termini di legge.

Il legislatore, dopo aver imposto l'obbligo di versare il prezzo in un termine perentorio (pari a tre mesi o a quindici mesi nell'ipotesi di richiesta di mutuo ex art. 1 della legge n. 590 del 1965), non disciplina espressamente le conseguenze di un eventuale mancato pagamento, lasciando all'interprete l'arduo compito di individuare gli effetti che si riverberano sia sul contratto preliminare di alienazione stipulato con il terzo, sia sul rapporto sorto con il soggetto esercente il diritto di prelazione.

In tale ipotesi, la dottrina e la giurisprudenza, con alterne vicende, hanno proposto due opposte soluzioni.

Una prima conclusione consiste nel ritenere che, sul piano normativo, la condizione cui è subordinata l'efficacia del contratto preliminare non sia verificata dal solo esercizio del diritto di prelazione, ma anche dal rispetto, da parte

(1) In tal senso Cass. 10 maggio 1982, n. 2886, in *Giur. it. Mass.*, 1982.

del coltivatore, dei termini legali di pagamento del prezzo; resta salva la facoltà delle parti del preliminare di regolare i loro interessi in modo che l'efficacia del contratto venga meno per effetto del solo esercizio del diritto di prelazione, in modo tale che il promissario acquirente sia sciolto dagli oneri contrattuali indipendentemente dal pagamento del prezzo da parte del prelazionario (2).

La seconda soluzione, che ha trovato il sostegno di una corrente minoritaria della giurisprudenza ma anche l'avallo di autorevole dottrina (3), consiste nel ritenere che la *condicio juris*, il cui verificarsi determina l'inefficacia del contratto preliminare stipulato con l'originario acquirente, sia rappresentata già dal solo esercizio del diritto di prelazione (4). In altri termini, il coltivatore, attraverso la dichiarazione di esercizio del diritto, conclude il contratto di compravendita con il venditore, mentre il pagamento del prezzo sarebbe inquadrabile nel momento esecutivo del contratto e non in quello perfezionativo (5). Pertanto, secondo tale tesi, il coltivatore che non versi il prezzo nei termini di legge sarebbe inadempiente all'obbligazione contrattualmente assunta e resterebbe, quindi, esposto all'azione di risoluzione o di inadempimento con le conseguenze problematiche risarcitorie.

A parere dei sostenitori di questa seconda tesi, dovremmo escludere che il mancato pagamento nei termini perentori, previsti dalla normativa vigente, comporti la decadenza dall'esercizio del diritto di prelazione: se così fosse, sostengono, non troverebbe spiegazione la scelta lessicale del legislatore che ha qualificato il periodo intercorrente tra l'esercizio del diritto ed il versamento del prezzo come condizione sospensiva (6).

Tuttavia, la Corte di cassazione, nel giudizio in epigrafe, propende per la prima delle due soluzioni, confermando una tendenza interpretativa pressoché costante negli ultimi dieci anni.

Il Supremo Collegio ha ritenuto che il pagamento del prezzo nei termini di legge configuri un'ipotesi decadenziale per il coltivatore precludendogli, di conseguenza, la possibilità di una successiva azione di riscatto. Diversamente, evidenzia giustamente la Corte, il coltivatore potrebbe paralizzare a tempo indeterminato il trasferimento del fondo in favore del terzo, costringendo il venditore ed il terzo a stipulare un nuovo contratto preliminare ed a trasmetterlo al coltivatore che potrebbe nuovamente esercitare la prelazione e porre nel nulla anche il secondo preliminare, innescando, in tal modo, un meccanismo potenzialmente senza fine.

La Corte di cassazione ritiene, quindi, che l'inefficacia del trasferimento del fondo in favore del titolare del diritto di prelazione, verificatasi per effetto del mancato pagamento del prezzo nel termine prescritto dall'art. 8, legge n. 590 del 1965, comporta l'automatica reviviscenza ed operatività del preliminare di vendita che il proprietario del fondo rustico abbia in precedenza stipulato con il terzo, con la conseguente decadenza del coltivatore diretto dal diritto di esercitare il riscatto.

Secondo la giurisprudenza, oramai costante, della Corte di cassazione, nell'ipotesi in cui fra il proprietario di un fondo ed un terzo sia intervenuto un preliminare di vendita la cui efficacia è subordinata al mancato esercizio del diritto di prelazione da parte dell'affittuario, per ritenere avverata la condizione non è sufficiente che quest'ultimo manifesti la mera intenzione di acquistare il fondo ma è necessario che siano adempiuti tutti gli oneri previsti dall'art. 8, legge n. 590 del 1965 e dall'art. 8, legge n. 817 del 1971 (7).

Infine, gli oppositori della tesi della reviviscenza del preliminare sostengono che, applicando tali conclusioni, le conseguenze del mancato pagamento del prezzo verrebbero a ricadere esclusivamente sul proprietario del fondo e sul terzo. L'alienante, quindi, oltre a dover subire la dilazione del pagamento imposta *ex lege*, termine che potrebbe giungere sino ai quindici mesi dall'esercizio della prelazione, sarebbe costretto, nel caso di mancato pagamento del prezzo da parte del prelazionario, a dovere rispettare i termini del preliminare pattuiti con il terzo, vendendo il fondo ad un prezzo che potrebbe, per le mutate condizioni del mercato immobiliare, essere divenuto insufficiente.

Il terzo, invece, dovrebbe aspettare la scadenza del termine di legge per conoscere l'effettivo destino del contratto preliminare, precludendosi, nel frattempo, la possibilità di valutare l'acquisto di altri fondi (8).

Tuttavia, come già evidenziato, tale problema è facilmente risolvibile mediante l'inclusione, in sede di stipula del contratto preliminare tra venditore e terzo, di una clausola risolutiva espressa che preveda lo scioglimento dagli obblighi contrattuali nell'ipotesi di esercizio della prelazione da parte dell'avente diritto, indipendentemente dall'effettivo pagamento del prezzo.

Benedetto Ronchi

(2) Cass. 6 agosto 2002, n. 11757, in questa Riv., 2003, 153, con nota di COSTANTINO L.: «Con riguardo al preliminare di vendita di fondo rustico, sottoposto alla condizione del mancato esercizio da parte del mezzadrocolono del diritto di prelazione, in base al disposto dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, la condizione cui è subordinata risolutivamente l'efficacia del preliminare non si verifica con il solo esercizio del diritto di prelazione, ma è anche necessario, da parte del prelazionario, il rispetto dei termini legali di pagamento del prezzo, a meno che dal concreto regolamento di interessi posto in essere dagli stipulanti non emerga che essi hanno inteso ricondurre il definitivo caducarsi del preliminare al solo esercizio del diritto di prelazione». Cfr., inoltre, Cass. 27 maggio 2003, n. 8394, *ivi*, 2003, 701.

(3) In tal senso Cass. 18 agosto 1986, n. 5080, in *Giur. it. Mass.*, 1986: «A termini della legge n. 590 del 1965, come modificata dalla legge n. 817 del 1971, per l'esercizio della prelazione agraria è sufficiente la sola dichiarazione dell'avente diritto di voler acquistare il fondo, senza necessità di pagare l'intero prezzo pattuito nel preliminare di vendita, che ha l'ulteriore effetto di determinare il trasferimento della proprietà in capo al prelazionario (nella specie: la Suprema Corte in base all'enunciato principio ha confermato la decisione dei giudici del merito che con riguardo al preliminare di vendita di un fondo soggetto a prelazione agraria hanno ritenuto verificata la condizione risolutiva del preliminare riferita all'esercizio del diritto di prelazione da parte dell'avente diritto nel termine dell'art. 8, legge n. 817 del 1971 a seguito della dichiarazione, senza il pagamento del prezzo, da parte del prelazionario». In dottrina si rimanda a TRIOLA R., *La prelazione legale*, Milano, 2003, 265.

(4) Cass. 24 luglio 1987, n. 6451, in *Giur. it. Mass.*, 1987: «La clausola secondo cui il contratto preliminare di vendita di un fondo rustico è sotto-

posto alla condizione che il mezzadro-colono non eserciti il diritto di prelazione ai sensi delle leggi in materia va interpretata in coerenza alla disciplina normativa del detto istituto nel senso che l'efficacia dell'atto è subordinata solo all'esercizio della prelazione da parte dell'avente diritto e non al diverso e successivo momento dell'effettivo acquisto della proprietà del fondo a seguito del versamento del prezzo, con la conseguenza che una volta esercitato il suddetto diritto, il preliminare rimane privo di effetti fin dall'origine, indipendentemente dal pagamento del prezzo da parte del prelazionario nel termine di legge».

(5) Cass. 23 ottobre 1995, n. 11001, in questa Riv., 1996, 313, con nota di TRIOLA R.: «In tema di prelazione agraria, l'esercizio del relativo diritto da parte dell'affittuario determina il suo subentro nel contratto preliminare (che deve essergli trasmesso ai sensi dell'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590) e che deve essere adempiuto secondo le modalità in esso contenute, fatta eccezione per quanto riguarda i termini per il pagamento del prezzo, che sono quelli stabiliti dal citato art. 8, commi 6 e 7, trattandosi di termini stabiliti da norme inderogabili dettate nell'interesse dello stesso affittuario. L'inosservanza da parte di quest'ultimo delle pattuizioni stabilite nel contratto preliminare non può dar luogo a decadenza dalla prelazione, essendo stata questa già definitivamente esercitata con gli effetti indicati, ma integra un inadempimento da parte dell'affittuario che può essere fatto valere con l'esecuzione specifica dell'obbligo di concludere il contratto di vendita *ex art. 2932 c.c.*».

(6) Tra i favorevoli a questa tesi cfr. TRIOLA R., *Tre questioni aperte in materia di prelazione agraria*, in questa Riv., 2003, 361.

(7) Cass. 10 maggio 1982, n. 2886, cit.

(8) TRIOLA R., *La prelazione legale*, cit., 266.

Cass. Sez. I Civ. - 1-2-2005, n. 1984 - Proto, pres.; Giuliani, est.; Russo, P.M. (conf.) - A.N.A.S. (Avv. gen. Stato) c. Fiocco (avv. De Stiti) (Cassa e decide nel merito App. Bari 29 marzo 2001)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Opposizione alla stima - Indennità - Conguaglio - Domanda - Competenza - Esclusiva - Della Corte d'appello - Pronuncia del Tribunale (erroneamente ritenuto competente) in primo grado e della Corte d'appello in sede di gravame - Conseguenze - Legittimità del procedimento - Sussistenza - Fondamento. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 16, 19, 20; l. 29 luglio 1980, n. 385, art. 1)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Accordi amichevoli - Cessione volontaria - Suoli non edificabili - Conguaglio del prezzo ai sensi della legge n. 385 del 1980 - Esclusione - Fondamento. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 12, 16; l. 29 luglio 1980, n. 385)

Il criterio determinativo della competenza a conoscere della richiesta di corresponsione della indennità di esproprio si fonda, in via esclusiva, sul modello procedimentale adottato per l'espropriazione, così che, anche nella ipotesi di domanda giudiziale di conguaglio dell'indennità a suo tempo determinata in base a criteri (ex legge n. 385/80) successivamente dichiarati incostituzionali, la competenza spetta, in unico grado, alla Corte d'appello. La legittimità del procedimento giurisdizionale de quo non è, peraltro, esclusa se la Corte d'appello, anziché in unico grado, abbia conosciuto della controversia (e si sia pronunciata) non in un unico grado bensì in sede di gravame avverso la sentenza emessa in primo grado dal Tribunale (erroneamente) adito e (erroneamente) ritenuto dalla Corte stessa competente, attesa la natura interamente sostitutiva della pronuncia resa in sede di gravame (1).

In tema di cessione volontaria di suoli soggetti ad esproprio, la persistente applicabilità, ai suoli agricoli, delle regole indennitarie fondate sul criterio del valore agricolo medio, di cui alla legge n. 865 del 1971 (del quale la legge n. 385 del 1980 riproduceva provvisoriamente i criteri, per le aree edificabili), induce ad escludere che possa farsi luogo al conguaglio del prezzo della cessione stessa là dove, quale che sia stata la valutazione delle parti contraenti circa la natura dei suoli, il prezzo medesimo sia stato stabilito con applicazione dei criteri previsti dalla richiamata legge n. 385 del 1980, i quali, coincidendo con quelli di cui alla legge n. 865 del 1971, presuppongono la natura agricola (che, nella logica di quella normativa, accomunava tutti i tipi di suoli, edificatori e non), onde il riconoscimento della natura appunto agricola, o comunque non edificabile, dei suoli oggetto di cessione esclude che possa farsi luogo a conguaglio, non essendo stati mutati dalla legislazione successiva i criteri indennitari per i suoli anzidetti (2).

(Omissis)

FATTO. - Con atto di citazione notificato il 18 luglio 1986, Giacomo Fiocco, in proprio e quale procuratore di Francesco Fiocco, Elvira Fiocco ed Adele Fiocco, conveniva in giudizio davanti al Tribunale di Bari l'Azienda nazionale autonoma delle strade - A.N.A.S. e, per quanto di ragione, il prefetto della locale Provincia, premettendo:

a) che alcuni terreni di loro proprietà in agro di Trani erano stati oggetto di occupazione e di espropriazione per la realizzazione di una variante stradale esterna all'abitato del Comune omonimo;

b) che la convenuta, oltre a lire 11.829.118 per indennità di occupazione temporanea e a lire 11.112.600 per l'abbattimento di opere, aveva pagato un acconto di lire 11.752.148, non dandosi carico di versare il residuo, a parte il 50 per cento dell'indennità ad essi spettante per la cessione volontaria del terreno;

c) che la medesima convenuta, evitando di recingere opportunamente il suolo occupato, non aveva impedito che il 20 agosto 1984 si sviluppasse un incendio, il quale si era poi propagato all'interno della villa di loro proprietà, esistente sulla parte del fondo non espropriato, distruggendone gli arredi e rendendola quindi inabitabile.

Tanto premesso, gli attori chiedevano che l'A.N.A.S. venisse condannata al risarcimento dei danni per l'occupazione di urgenza dei terreni e per il pagamento della giusta indennità di esproprio, oltre al risarcimento dei danni causati agli arredi predetti ed ai relativi accessori.

Costituitasi in giudizio, l'Avvocatura erariale evidenziava che, pur non avendo i medesimi attori rassegnato conclusioni nei con-

fronti del prefetto, non poteva quest'ultimo essere considerato parte del giudizio, laddove, quanto alla domanda proposta nei riguardi dell'A.N.A.S., il raccordo intervenuto in ordine alla cessione dei terreni impediva l'accoglimento di qualunque ulteriore pretesa.

Il giudice adito, con sentenza del 15 dicembre 1989/16 gennaio 1990, rigettava la domanda.

Avverso la decisione, proponevano appello i soccombenti, i quali ne chiedevano la riforma sulla base di tre distinti motivi di gravame.

Resisteva nel grado l'appellata, instando per il rigetto dell'impugnazione, mentre il prefetto della Provincia di Bari restava contumace.

La locale Corte territoriale, con sentenza del 20/29 marzo 2001, dichiarava la carenza di legittimazione passiva di quest'ultimo, estromettendolo dal giudizio, nonché accoglieva per quanto di ragione l'appello, determinando in lire 12.205.209 la somma residua a conguaglio dell'indennità di espropriazione dovuta agli appellanti a seguito della procedura ablatoria conclusasi con il decreto di esproprio del 26 gennaio 1977, impartendo le conseguenziali statuizioni.

Assunse detto giudice:

a) che la domanda dei Fiocco si incentrasse sulla mancata corresponsione del conguaglio che le parti avevano previsto al momento della sottoscrizione dell'atto di cessione volontaria, la quale, risolvendosi in un preciso inadempimento da parte dell'A.N.A.S., avrebbe reso invalido l'accordo a suo tempo concluso, con inevitabili riflessi negativi sulla somma (solo provvisoriamente) accettata, onde la richiesta di riconoscimento delle giuste indennità di espropriazione e di occupazione, non accolta dal primo giudice;

b) che tale domanda non potesse assimilarsi ad una opposizione alla stima definitiva, rimessa alla competenza esclusiva della Corte d'appello, essendo la domanda medesima finalizzata ad una dichiarazione di invalidità e/o risoluzione della convenzione a suo tempo intervenuta per la cessione volontaria ed alla relativa pretesa di conseguire il giusto valore dell'area a suo tempo occupata e poi espropriata, onde la domanda anzidetta non si sottraeva agli ordinari canoni di competenza per valore ed il Tribunale risultava correttamente adito per la decisione su di essa;

c) che fosse errata la sentenza impugnata, là dove la Corte territoriale aveva ommesso di considerare adeguatamente sia la pretesa concretamente azionata dai Fiocco, sia la stessa condotta inadempiente tenuta dall'A.N.A.S., la quale si era impegnata a versare il conguaglio previsto dalla legge n. 385 del 1980;

d) che la relativa determinazione di siffatto conguaglio non potesse che effettuarsi sulla base dei nuovi criteri introdotti dal sopravvenuto art. 5 bis della legge n. 359 del 1992;

e) che, quanto alla concreta natura dei fondi occupati, questi risultassero sicuramente agricoli;

f) che dalla somma di lire 23.957.357, corrispondente all'indennità di espropriazione così determinata dal CTU, dovesse essere dedotta quella a suo tempo percepita dagli appellanti, pari a lire 11.752.148, là dove il residuo importo di lire 12.205.209 non doveva essere rivalutato, trattandosi di debito non di valore ma di valuta.

Avverso tale sentenza, ricorre per cassazione l'Ente nazionale per le strade - A.N.A.S., deducendo due motivi di gravame, cui resiste con controricorso il Fiocco, in proprio, il quale, a sua volta, spiega ricorso incidentale affidato a tre motivi.

DIRITTO. - Deve, innanzi tutto, essere ordinata, ai sensi del combinato disposto degli artt. 333 e 335 c.p.c., la riunione di entrambi i ricorsi, relativi ad altrettante impugnazioni separatamente proposte contro la stessa sentenza.

Con il primo motivo di gravame, lamenta il ricorrente principale violazione dell'art. 19 della legge n. 865 del 1971 e degli artt. 9 e 38 c.p.c., nonché motivazione omissa, illogica e contraddittoria per quanto attiene all'affermata competenza di primo grado del Tribunale, assumendo:

a) che l'effettivo tema del decidere non era la validità o efficacia di una cessione volontaria, ma la richiesta di conguaglio dell'indennità, onde la Corte adita era competente in via esclusiva e non in qualità di giudice di appello, come si è verificato nel caso in esame;

b) che nell'ipotesi, infatti, di domanda di conguaglio dell'indennità a suo tempo determinata in base ai criteri, successivamente dichiarati incostituzionali, di cui alla l. 29 luglio 1980, n. 385, deve essere affermata la competenza (funzionale e rilevabile di ufficio in ogni stato e grado del giudizio) in unico grado della Corte d'appello.

Il motivo non è fondato.

Anche, infatti, a riconoscere che, nella specie, per le ragioni indicate dal ricorrente principale, legate ad una individuazione della domanda proposta davanti al primo giudice dai Fiocco (e della prete-

sa concretamente azionata da questi ultimi) che differisce dall'apprezzamento operato in proposito dal giudice di appello, occorra richiamarsi al prevalente indirizzo della Suprema Corte, espresso anche al suo massimo livello (Cass. Sez. Un. 5 agosto 1997, n. 7191), secondo il quale, avuto riguardo alla trasformazione dello speciale rimedio previsto dall'art. 19 della l. 20 giugno 1971, n. 865 per effetto delle sentenze additive della Corte costituzionale che hanno esteso tale competenza ad ogni ipotesi in cui sia promossa l'espropriazione secondo la legge anzidetta e sia stato emanato il decreto di espropriazione, a prescindere dall'intervenuta stima amministrativa dell'indennità, il criterio di individuazione della competenza sulla domanda di determinazione dell'indennità di esproprio si basa unicamente sul modello procedimentale adottato per l'espropriazione, onde, pure nell'ipotesi di domanda giudiziale di conguaglio, a seguito della cessione volontaria del bene la quale costituisce pur sempre un meccanismo del procedimento espropriativo, dell'indennità a suo tempo determinata in forza dei criteri, successivamente dichiarati incostituzionali, previsti dalla l. 29 luglio 1980, n. 385, va riconosciuta la competenza in unico grado della Corte d'appello (Cass. 26 ottobre 1998, n. 10617; Cass. 23 luglio 1999, n. 7961; Cass. 9 maggio 2000, n. 5848; Cass. 10 maggio 2001, n. 6480), deve, tuttavia, trovare applicazione il principio secondo cui la legittimità del relativo procedimento giurisdizionale non è esclusa se detta Corte, anziché in unico grado, abbia, come nella specie, conosciuto della controversia (e si sia pronunciata) in sede di gravame avverso la sentenza emessa in primo grado dal Tribunale (erroneamente) adito e (erroneamente) ritenuto dalla Corte stessa competente, avuto riguardo alla natura interamente sostitutiva della pronuncia resa nella sede dianzi indicata (Cass. 10617/1998, cit.).

Con il primo motivo di gravame, del cui esame immediato si palesa la necessità involgendo tale motivo la trattazione di una questione logicamente e giuridicamente preliminare rispetto al secondo motivo del ricorso principale, lamenta il ricorrente incidentale errata e, comunque, carente motivazione sul punto relativo alla pretesa natura agricola dei suoli, nonché violazione e, comunque, errata interpretazione ed applicazione delle norme di cui all'art. 12 della legge n. 865 del 1971, agli artt. 39 e 40 della legge n. 2359 del 1865 e all'art. 1 della legge n. 385 del 1980, deducendo:

a) che, nel caso di cessione volontaria, pur dopo l'approvazione della richiamata legge n. 385/1980, l'inserimento delle parole «salvo conguaglio», dopo l'indicazione del prezzo di cessione, poteva produrre effetti solo se al suolo fosse stato possibile riconoscere attitudini edificatorie, laddove, riconosciuta una simile attitudine, andava esclusa la decurtazione del 40 per cento, dovendosi ritenere legittima l'applicazione al caso di specie della norma prevista per la cessione volontaria;

b) che, una volta accertata la natura non agricola dei suoli ceduti, il giudice avrebbe dovuto riconoscere ai cedenti il diritto al conguaglio, sul presupposto che i suoli oggetto dell'espropriazione debbano essere considerati, non «sicuramente agricoli» come sostiene la Corte d'appello, ma compresi in un P.R.G. ed aventi vocazione edificatoria.

Il motivo non è fondato.

A fronte dell'apprezzamento di fatto della Corte territoriale, secondo cui i fondi occupati «erano sicuramente agricoli allorché venne adottato il decreto di esproprio» (ricadendo essi «per mq. 699,90 - p.lla 289 - in zona a definirsi con piani particolareggiati, per mq. 5886,30 - p.lla 61 - in zona destinata a verde parco e per mq. 1282,65 - p.lla 53 - in zona destinata a formazione di sede stradale, variante SS. 16»), le censure dell'odierno ricorrente incidentale, ivi compreso «tutto quanto si è eccepito» (espressamente richiamato dal medesimo ricorrente incidentale, con la relativa, «intera argomentazione» di cui alle pagine 7 e seguenti del controricorso) a proposito del secondo motivo di ricorso (principale) proposto dall'Avvocatura sulla pretesa natura agricola dei suoli espropriati, lungi dal risolversi nella denuncia di specifici vizi logico-giuridici in capo alla motivazione della sentenza impugnata (i soli, cioè, astrattamente deducibili, in ragione dell'indicata natura dell'accertamento compiuto dalla Corte territoriale), si sono limitate, per un verso, al richiamo (attraverso il riferimento alle risultanze dell'elaborato peritale redatto dall'ing. Ruggiero Pastore in data 21 settembre 1995 ed allegato agli atti del fascicolo di causa davanti a detto giudice) delle previsioni del P.R.G. del Comune di Trani sopra riportate, nonché, per altro verso, con riguardo alle «zone a definirsi con piani particolareggiati», al richiamo dell'«atto di compravendita per notar Rizzo rep. 129831/11859 del 23 luglio 82, avente ad oggetto il terreno ivi indicato, in P.R.G., zona (appunto) a definirsi con piani particolareggiati» (in relazione al quale l'U.T.E. ha ritenuto congruo il valore all'epoca dichiarato di lire 493.000.000, corrispondente a lire 15.750 al mq., e, quindi, aggiunge il CTU, a lire 7.000 al mq. alla data dell'esproprio), palesandosi in tal modo niente affatto decisive, così da dovere, conclusivamente, essere disattese.

Con il secondo motivo di impugnazione, lamenta il ricorrente principale violazione degli artt. 12, 16, 17 della legge n. 865 del 1971, degli artt. 25 e 26 della legge n. 2359 del 1865, degli artt. 1362 e 1363 c.c., nonché motivazione omessa, insufficiente e contraddittoria per quanto comunque attiene all'affermazione del diritto al conguaglio e alla misura di esso, deducendo:

a) che, nella specie, non era dovuto alcun conguaglio stante l'indiscutibile natura agricola dei terreni in questione, non messa in dubbio neppure da controparte;

b) che, più in particolare, se i terreni in questione hanno natura agricola, la domanda di corresponsione del conguaglio doveva essere rigettata, atteso che, qualora nel corso di un procedimento di espropriazione per pubblica utilità, i proprietari del suolo espropriando e la pubblica amministrazione stipulino un accordo di cessione volontaria, a norma dell'art. 12 della legge n. 865 del 1971, essi non hanno la possibilità di determinare autonomamente in detta convenzione la natura del suolo oggetto della cessione, con la conseguenza che il prezzo della stessa non può che corrispondere a quello fissato per i suoli di natura corrispondente a quella del suolo espropriando, senza che, in ipotesi di suolo agricolo, possa farsi luogo ad alcun conguaglio, essendo quest'ultimo previsto solo per le aree fabbricabili.

Il motivo è fondato.

Sulla base dell'apprezzamento di fatto della Corte territoriale dianzi riferito, è rimasto accertato, circa la «concreta natura dei fondi occupati, che essi erano sicuramente agricoli allorché venne adottato il decreto di esproprio».

Devono, quindi, trovare applicazione i principi secondo i quali:

a) con riguardo all'espropriazione di suoli a destinazione agricola, i criteri di determinazione dell'indennità fissati dalla legge n. 865 del 1971, come modificata dalla legge n. 10 del 1977, restano operanti anche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980, dichiarativa dell'illegittimità dei commi quinto, sesto e settimo dell'art. 16 della citata legge n. 865/1971, nonché dopo le successive leggi emanate, a partire dalla legge n. 385 del 1980, per reintrodurre in via provvisoria e salvo conguaglio le norme dichiarate illegittime (leggi, peraltro, dichiarate anch'esse incostituzionali con la sentenza di detta Corte n. 223 del 1983), atteso che quella pronuncia di illegittimità e quelle successive norme provvisorie si riferiscono soltanto al diverso caso dell'espropriazione di aree con destinazione edilizia, laddove l'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, attualmente vigente, considerato applicabile per la determinazione dell'eventuale conguaglio spettante per la cessione volontaria a suo tempo stipulata al prezzo desumibile dai criteri dettati dalla legge n. 385/1980, conferma, per i suoli agricoli e, più in generale, per i suoli inedificabili, l'applicabilità dei criteri fissati nel titolo secondo della legge n. 865 del 1971 (Cass. 9 marzo 1996, n. 1886; Cass. 18 marzo 1997, n. 2403; Cass. 11 febbraio 1999, n. 1146; Cass. 16 febbraio 2001, n. 2276; Cass. 21 maggio 2002, n. 7429; Cass. 25 luglio 2002, n. 10923);

b) la persistente applicabilità, ai suoli agricoli, delle regole indennitarie fondate sul criterio del valore agricolo medio, di cui alla legge n. 865/1971 (del quale la legge n. 385/1980 riproduceva provvisoriamente i criteri, per le aree edificabili), induce ad escludere che possa farsi luogo al conguaglio del prezzo della cessione volontaria là dove, quale che sia stata la valutazione delle parti contraenti circa la natura dei suoli, il prezzo medesimo sia stato stabilito con applicazione dei criteri previsti dalla richiamata legge n. 385 del 1980, i quali, coincidenti con quelli di cui alla legge n. 865 del 1971, presuppongono la natura agricola (che, nella logica di quella normativa, accomunava tutti i tipi di suoli, edificatori e non), onde il riconoscimento della natura appunto agricola, o comunque non edificabile, dei suoli oggetto di cessione esclude che possa farsi luogo a conguaglio, non essendo stati mutati dalla legislazione successiva i criteri indennitari per i suoli anzidetti (Cass. 1886/1996, cit.; Cass. 7429/2002, cit.).

In questo senso, il giudice di appello, se per un verso ha di per sé correttamente affermato [in relazione ai principi sopra enunciati alla lett. a)] che la legge di riferimento per la determinazione del conguaglio, ovvero la legge n. 385 del 1980 espressamente richiamata nell'atto di cessione volontaria, venne dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1983, onde tale determinazione non può che effettuarsi sulla base dei nuovi criteri introdotti dal sopravvenuto art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, ha, per altro verso, tuttavia contravvenuto ai principi dianzi illustrati sotto la lett. b), segnatamente per quanto attiene al fatto di avere ammesso la possibilità di riconoscere il diritto al conguaglio medesimo pur nell'ipotesi di suoli «sicuramente agricoli».

Con il terzo motivo di impugnazione, lamenta il ricorrente incidentale omessa e comunque insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine alla domanda di risarcimento dei danni,

nonché violazione e falsa e/od omessa applicazione ed interpretazione dell'art. 2051 c.c., deducendo:

a) che la Corte territoriale si è limitata a negare l'esistenza del rapporto di causalità, precisando che non è dimostrato, nel caso di specie, che il danno non si sarebbe prodotto se l'area espropriata fosse stata opportunamente recintata;

b) che, se il vero e fondamentale obbligo dell'Amministrazione espropriante, la quale aveva provveduto ad occupare d'urgenza l'area contigua alla proprietà dei Fiocco, era quello della custodia, previsto dall'art. 2051 c.c., spettava all'A.N.A.S. di provare di avere fatto quanto era in suo dovere per evitare qualsiasi evento dannoso (escluso il caso fortuito o la forza maggiore), laddove l'A.N.A.S. non soltanto non ha dato ma non ha neppure offerto di dare alcuna prova;

c) che spettava, cioè, all'A.N.A.S., convenuta in giudizio per i danni, fornire la dimostrazione di avere fatto quanto era in suo dovere per evitare i danni subiti dai Fiocco, senza che possa essere addossato a questi ultimi l'onere di provare che l'incendio si sarebbe comunque verificato anche se fosse stata eretta una qualsiasi recinzione;

d) che è, dunque, certo, risultando dagli atti, che i danni si sono verificati e che nulla è stato fatto dall'A.N.A.S. per prevenire la possibilità di un evento come l'incendio, trattandosi di responsabilità oggettiva, dalla quale il custode non può essere sollevato, dal momento che egli è venuto meno all'onere posto a suo carico, in contrapposizione alla prova (data dal danneggiato) dell'inesistenza di cautele che dovevano essere realizzate dal custode, di fornire la dimostrazione del caso fortuito o della forza maggiore.

Il motivo non è fondato.

Giova premettere come la Corte territoriale abbia al riguardo affermato:

a) che «i Fiocco si dolgono del mancato accoglimento della loro domanda di risarcimento del danno, per l'atteggiamento assuntivamente colpevole assunto dall'A.N.A.S., che, omettendo di recingere l'area occupata, non avrebbe impedito intrusioni da parte di terzi, nella parte residua del fondo nella loro disponibilità, con conseguenti atti di vandalismo compiuti sull'immobile (furti ed incendio);»

b) che «la prova orale espletata, se ha offerto la conferma dell'incendio sviluppatosi nel 1984 e dei furti consumati l'anno successivo all'interno dell'immobile, non ha sicuramente offerto la prova di un qualche nesso causale tra tali eventi e la condotta assuntivamente omissiva tenuta dall'A.N.A.S., per la mancata recinzione dell'area occupata, e, meno che mai, la dimostrazione che tali eventi non si sarebbero verificati ugualmente se l'area fosse stata opportunamente recintata».

Tanto premesso, si osserva:

a) che il richiamo del ricorrente incidentale all'art. 2051 c.c. non si palesa corretto, atteso che, secondo tale disposizione, il fondamento della relativa responsabilità è costituito dal rischio, il quale grava sul custode, per i danni prodotti «dalla» cosa (e non già, quindi, verificatisi in pregiudizio di essa, come nella specie) che non dipendano da caso fortuito, postulandosi, cioè, la sussistenza di un rapporto di custodia appunto tra il responsabile e la cosa che ha dato luogo all'evento lesivo (Cass. 9 febbraio 2004, n. 2430; Cass. 6 aprile 2004, n. 6753; Cass. 6 luglio 2004, n. 12329), laddove diversa è la responsabilità del soggetto il quale abbia a qualunque titolo la detenzione di una cosa altrui e che sia perciò tenuto a conservarla con la diligenza del buon padre di famiglia alla cui osservanza è tenuto ogni debitore;

b) che, peraltro, anche in tema di responsabilità per i danni cagionati da cose in custodia, ai sensi del richiamato art. 2051 c.c., l'onere della prova si ripartisce nel senso che incombe pur sempre all'attore la dimostrazione dell'esistenza del nesso eziologico tra la cosa e l'evento lesivo, mentre il convenuto, per liberarsi, dovrà provare l'esistenza di un fattore, estraneo alla sua sfera soggettiva, idoneo ad interrompere quel rapporto causale, ovvero di un fattore esterno (che può essere anche il fatto di un terzo o dello stesso danneggiato) il quale presenti i caratteri del fortuito e, quindi, dell'imprevedibilità e dell'eccezionalità (Cass. 4 febbraio 2004, n. 2062; Cass. 6753/2004, cit.);

c) che, in questi termini, non soggiace alle doglianze del ricorrente incidentale l'assunto della Corte territoriale, là dove detto giudice, sulla base dell'implicito accollo al medesimo ricorrente del relativo onere probatorio, ha, quindi, con incensurato (di per sé) apprezzamento di fatto, rilevato come non sia stata offerta la dimostrazione «di un qualche nesso causale tra tali eventi (ovvero l'incendio sviluppatosi nel 1984 ed i furti consumati l'anno successivo all'interno dell'immobile) e la condotta assuntivamente omissiva tenuta dall'A.N.A.S., per la mancata recinzione dell'area occupata, e, meno che mai, la dimostrazione che tali eventi non si sarebbero verificati ugualmente se l'area fosse stata opportunamente recintata».

Pertanto, debbono essere rigettati il primo motivo del ricorso

principale, nonché il primo ed il terzo motivo del ricorso incidentale, laddove, in accoglimento del secondo motivo del ricorso principale, la sentenza impugnata va cassata in relazione al motivo accolto, onde, sussistendo le condizioni richieste dall'art. 384, primo comma, ultima parte, c.p.c., sono da rigettare le domande proposte dal Fiocco (odierno controricorrente e ricorrente incidentale).

Resta, di conseguenza, assorbito il secondo motivo del ricorso incidentale.

La portata e l'incertezza delle questioni affrontate giustificano la compensazione tra le parti delle spese dell'intero giudizio.

P.Q.M. la Corte riuniti i ricorsi, rigetta il primo motivo del ricorso principale, nonché il primo ed il terzo motivo del ricorso incidentale, accoglie il secondo motivo del ricorso principale, dichiara assorbito il secondo motivo del ricorso incidentale, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e, decidendo la causa nel merito, rigetta le domande proposte dal Fiocco e compensa tra le parti le spese dell'intero giudizio.

(Omissis)

(1-2) DIRITTO AL CONGUAGLIO IN CASO DI CESSIONE VOLONTARIA DI TERRENO AGRICOLO. PROFILI DI ESCLUSIONE E CONSIDERAZIONI A MARGINE SUL NUOVO T.U. ESPROPRI.

La pronuncia in esame si segnala per la delicatezza delle questioni sottoposte all'attenzione della Suprema Corte la quale, pur non discostandosi da orientamenti ormai consolidati, ha tuttavia ritenuto opportuno fornire talune precisazioni in materia di determinazione dell'indennità in caso di cessione volontaria del bene espropriato.

1. Preliminarmente ad un esame dei singoli profili di diritto, si ritiene opportuno richiamare, seppur brevemente, le circostanze di fatto sottese alla vicenda processuale qui in esame.

La sentenza prende difatti spunto da una citazione, proposta innanzi al Tribunale di Bari, dai proprietari di un terreno oggetto di procedura ablatoria, con la quale veniva richiesta la condanna dell'ente espropriante al ristoro dei danni patiti per l'occupazione d'urgenza del terreno e al pagamento della giusta indennità di esproprio, oltre al risarcimento dei danni causati ad una villa insistente su una parte non espropriata del fondo a seguito di un incendio verificatosi negli adiacenti terreni lasciati incustoditi dal soggetto procedente.

Al riguardo, gli attori precisavano di aver stipulato con quest'ultimo un contratto di cessione volontaria dei terreni in questione, pattuendo altresì l'ammontare del corrispettivo, salvo ulteriore conguaglio da calcolarsi sulla base dei criteri fissati dalla legge n. 385 del 1980. Aggiungevano, inoltre, che l'ente espropriante, dopo aver corrisposto parte delle somme concordate, non aveva poi dato ulteriore corso alle condizioni previste nell'accordo ed, anzi, aveva provveduto all'emissione del decreto di esproprio, rendendosi in tal modo inadempiente al contratto e negando all'attore la corresponsione dell'ulteriore somma pattuita a titolo di conguaglio.

Il Tribunale adito, tuttavia, non riteneva fondate le doglianze proposte dai proprietari e pertanto rigettava la domanda. La sentenza veniva tuttavia impugnata e successivamente riformata in secondo grado, laddove si riconosceva la fondatezza della domanda originaria introdotta dagli espropriati, ai quali veniva quindi riconosciuto il diritto all'ulteriore somma residua dovuta a titolo di conguaglio dell'indennità di espropriazione.

Tale ultima pronuncia veniva a sua volta impugnata, sotto più profili, dall'ente espropriante con ricorso per cassazione.

2. Tra i vari profili di censura svolti dal ricorrente avanti la Suprema Corte, quello che più interessa in questa sede attiene all'accertamento ed all'eventuale riconoscimento del diritto del soggetto espropriato a percepire, oltre all'indennità di esproprio, anche l'ulteriore conguaglio concordato con l'amministrazione procedente in sede di cessione volontaria e ciò soprattutto ove sia stata accertata, in corso di causa, la natura agricola del terreno ceduto.

Prima di affrontare questo dibattuto tema, che ha come implicito presupposto la definizione della natura giuridica dell'atto di cessione volontaria, la Suprema Corte ritiene, tuttavia, necessario passare in esame le eccezioni preliminari sollevate dalle parti.

Tra queste eccezioni, una delle più interessanti attiene alla individuazione del giudice competente a dirimere la controversia. Asserisce, difatti, l'ente ricorrente in cassazione che l'effettivo tema del decidere non era la validità o l'efficacia della cessione volontaria, ma la richiesta di conguaglio dell'indennità, onde la Corte d'appello adita era competente in via esclusiva e non in qualità di giudice di secondo grado, come, invece, si era venuto a verificare nella fattispecie. Ciò soprattutto in considerazione del fatto che il preteso conguaglio era stato determinato in base a criteri, quelli di cui alla l. 29 luglio 1980, n. 385, successivamente dichiarati incostituzionali (1), onde – trattandosi di una controversia in materia di determinazione dell'indennità di esproprio – doveva essere affermata la competenza funzionale in unico grado della Corte d'appello.

Al riguardo, la Suprema Corte, pur avendo richiamato l'orientamento ormai consolidato in giurisprudenza secondo il quale «il criterio di determinazione della competenza sulla domanda di determinazione dell'indennità di esproprio va basato unicamente sul modello procedimentale adottato per l'espropriazione, per cui anche nell'ipotesi di domanda di conguaglio dell'indennità a suo tempo determinata in base ai criteri successivamente dichiarati incostituzionali, di cui alla l. 29 luglio 1980, n. 385, va affermata la competenza in unico grado della Corte d'appello» (2), ritiene, tuttavia, di dover disattendere l'eccezione di incompetenza funzionale sollevata dal ricorrente.

Ritiene, difatti, la Corte che la legittimità del procedimento svoltosi avanti la Corte d'appello, non debba essere esclusa ove detto giudice, anziché in unico grado, abbia conosciuto della controversia, e si sia pronunciato, in sede di gravame avverso la sentenza emessa in primo grado dal Tribunale erroneamente adito dalle parti ed erroneamente ritenuto competente dagli stessi organi giudicanti. Tale conclusione, suffragata anche dal richiamo ad altra giurisprudenza (3), trova ulteriore conforto in considerazione della natura interamente sostitutiva della pronuncia resa in sede di gravame.

3. Come già anticipato, tuttavia, il profilo più interessante affrontato dalla Suprema Corte attiene il secondo motivo di impugnazione sollevato dalla ricorrente. Sostiene, difatti, l'ente espropriante che, attesa la natura agricola dei terreni, accertata in via definitiva dai giudici di merito e non messa in discussione neppure da controparte, nessun conguaglio avrebbe dovuto essere riconosciuto al proprietario del terreno espropriato.

Ed infatti, nella ricoltruzione operata dalla ricorrente, dalla natura agricola dei terreni in questione conseguirebbe l'applicazione dei criteri di calcolo dell'indennità previsti per i terreni di natura corrispondente e, in particolare, quelli basati sul valore agricolo medio di cui alla legge n. 865 del 1971. Non troverebbero, invece, applicazione i criteri di cui alla legge n. 385 del 1980 previsti, per quanto attiene la determinazione del conguaglio, esclusivamente per le aree edificabili.

Sul punto, la Suprema Corte adita ha ritenuto, in effetti, meritevole di accoglimento la censura mossa dal ricorrente e, dopo aver operato una ricostruzione della disciplina applicabile all'espropriazione dei suoli agricoli a seguito delle varie leggi e pronunce di incostituzionalità succedutesi nel tempo, ha, quindi, concluso negando al soggetto espropriato il diritto all'ulteriore somma pretesa a titolo di conguaglio.

Ritiene, difatti, la Suprema Corte che, riguardo all'espropriazione di suoli a destinazione agricola, i criteri di determinazione dell'indennità siano ancora quelli di cui alla legge n. 865/71, come modificata dalla legge n. 10/77, ovvero i criteri basati sul valore agricolo medio e ciò in quanto la sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980, dichiarativa dell'illegittimità dei commi quinto, sesto e settimo dell'art. 16 della citata legge n. 865/1971 (oggi artt. 40 e segg. d.p.r. 327/2001 e s.m.i.), nonché le successive leggi emanate, a partire dalla legge n. 385 del 1980, per reintrodurre, in via provvisoria e salvo conguaglio, le norme dichiarate illegittime, «si riferiscono soltanto al diverso caso dell'espropriazione di aree con destinazione edilizia, laddove l'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992, attualmente vigente, considerato applicabile per la determinazione dell'eventuale conguaglio spettante per la cessione volontaria a suo tempo stipulata al prezzo desumibile dai criteri dettati dalla legge n. 385/1980, conferma, per i suoli agricoli e, più in generale, per i suoli inedificabili, l'applicabilità dei criteri fissati dal titolo secondo della legge n. 865 del 1971».

Ne consegue, conclude la Corte, che la persistente applicabilità ai suoli agricoli dei criteri indennitari di cui alla legge n. 865/1971 esclude, nonostante la diversa pattuizione delle parti ed indipendentemente dalla valutazione operata dai contraenti circa la natura del terreno, la possibilità di riconoscere all'espropriato un conguaglio dell'indennità concordata (4).

4. Al di là delle considerazioni, correttamente svolte dalla Suprema Corte, in merito al diritto intertemporale applicabile alla vicenda in esame e relativamente alla determinazione dell'indennità in caso di espropriazione di terreni agricoli, punto cardine dell'intera vicenda sembra essere l'interpretazione della natura dell'accordo di cessione volontaria stipulato dalle parti, su cui appare, pertanto, necessario soffermarsi ulteriormente.

Al riguardo, il problema della natura degli accordi espropriativi costituisce uno dei maggiori argomenti di disputa tra dottrina e giurisprudenza. In particolare, tale disputa può essere schematicamente focalizzata su due tesi: quella privatistica e quella pubblicistica.

Secondo la prima tesi, fatta propria principalmente dalla dottrina e da un orientamento minoritario della giurisprudenza amministrativa (5), la cessione volontaria si assimilerebbe ai comuni contratti di compravendita; in base alla seconda, sulla quale si attestano la Cassazione ed i giudici di merito, la cessione configurerebbe un negozio di diritto pubblico che s'inserisce nella procedura ablatoria quale mezzo alternativo di finalizzazione della procedura medesima e che del contratto ha solo la struttura, mentre funzione ed effetti sarebbero quelli del provvedimento amministrativo che sostituisce (nella specie, il decreto di esproprio) (6).

Dall'inquadramento dell'accordo di cessione volontaria nell'una o nell'altra categoria derivano rilevanti conseguenze, posto che la natura privatistica del contratto consentirebbe al venditore di giovare dei normali mezzi di impugnazione del contratto, ma non di invocare la retrocessione del bene per omessa utilizzazione; mentre un negozio di natura pubblicistica abiliterebbe il cedente a chiedere la retrocessione, ma non ad impugnare il contratto secondo le regole di diritto privato, né a chiederne la risoluzione per inadempimento (7).

La natura pubblicistica del contratto viene, inoltre, sovente utilizzata per giustificare l'ancoraggio del prezzo della cessione a criteri fissi e predeterminati dal legislatore, ossia la loro correlazione vincolata a parametri legali, impe-

(1) Corte cost. 19 luglio 1983, n. 223, in *Giur. agr. it.*, 1984, 412, con nota di G. MORRILLO.

(2) Cass. Sez. Un. 5 agosto 1997, n. 7197, in *Giust. civ.*, 1997, I, 2717.

(3) Cfr. Cass. Sez. I 26 ottobre 1998, n. 10617, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 2179.

(4) Sul punto, cfr. Cass. Sez. I 9 marzo 1996, n. 1886, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 318 e Cass. Sez. I 21 maggio 2002, n. 7429, *ivi*, 2002, 885.

(5) Cfr. T.A.R. Emilia Romagna-Bologna, Sez. I 20 marzo 1998, n. 125, in *Trib. amm. reg.*, 1998, I, 1888.

(6) Sul punto cfr. G. FILANTI, *La cessione sostitutiva dell'esproprio*, Milano, 1990, 8.

(7) Cfr. G. SCIULLO, *Il testo unico in materia di espropriazione*, Torino, 2004, 545 e ss.

rativi ed imposti a pena di nullità relativa, circa la determinazione dell'indennità espropriativa (8).

Va tuttavia soggiunto che, in caso di violazione delle suddette norme imperative di determinazione dell'indennità o della natura agricola o edificabile del terreno, essendo determinanti le caratteristiche oggettive del bene indipendentemente da eventuali difformi valutazioni delle parti, la giurisprudenza ritiene che non ricorra la nullità dell'intero contratto, ma delle sole clausole difformi che, pertanto, in applicazione del disposto di cui all'art. 1419, comma 2, c.c., sono automaticamente sostituite dalle norme imperative eluse (9).

Proprio nel solco di quest'ultimo orientamento giurisprudenziale sembra quindi inserirsi la sentenza in esame che, rilevata la difformità delle pattuizioni convenute dalle parti nel contratto rispetto alla natura agricola del terreno ed ai criteri legali di determinazione dell'indennità, non ha dichiarato la nullità del contratto, ma si è limitato ad adeguare il corrispettivo ai parametri normativi, negando la spettanza del richiesto conguaglio.

5.- Nel nuovo Testo Unico in materia espropriativa (10), la cessione volontaria costituisce oggetto di uno specifico capo (Capo IX del Titolo II) il quale, peraltro, si esaurisce in un unico articolo (art. 45) che di tale istituto detta le disposizioni principali.

Tale norma sancisce, anzitutto, al comma 1, il diritto del proprietario di stipulare l'atto di cessione volontaria del bene, anche *pro quota* (novità, quest'ultima, di indubbio rilievo pratico), con il beneficiario dell'espropriazione in un arco temporale che si estende dalla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera fino all'esecuzione del decreto di esproprio, in tal modo cercando di estendere, per quanto possibile e con evidenti intenti deflattivi del contenzioso, l'utilizzo dello strumento della cessione volontaria.

L'art. 45, comma 2, stabilisce, inoltre, le modalità di calcolo del corrispettivo, prevedendo, in particolare, ai fini che qui possono interessare:

« (...) a) in caso di area non edificabile, ma non coltivata direttamente dal proprietario, un aumento dell'indennità prevista dall'art. 40, comma 2-bis, pari al cinquanta per cento; b) in caso di area non edificabile, coltivata direttamente dal proprietario, l'indennità è calcolata triplicando l'importo dovuto ai sensi dell'art. 40, comma 2-bis, ma senza il riconoscimento di ulteriori indennità aggiuntive».

Quanto agli effetti dell'atto di cessione volontaria, il comma 3 chiarisce che l'accordo produce gli effetti del decreto di esproprio e non li perde se l'acquirente non corrisponde la somma entro il termine convenuto. L'art. 45 detta, infine, al comma 4, prescrizioni in tema di applicabilità della disciplina in materia di retrocessione del bene oggetto di cessione in conseguenza della mancata (o solo parziale) realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità.

Ulteriori disposizioni, relativamente alla cessione volontaria, sono, poi, dettate dall'art. 20, commi 8, 9 e 10, in tema di determinazione dell'indennità provvisoria e successiva definizione dell'*iter* espropriativo.

Dal complesso delle citate disposizioni sembra di poter inferire che prevalga anche nel nuovo regime la prospettiva pubblicistica dalla quale considerare la cessione volontaria riconfermandosi, così, per tale via, l'orientamento esplicitato nella vicenda in esame, anche per le eventuali fattispecie, analoghe a quella qui in esame, che dovessero presentarsi dopo l'entrata in vigore del nuovo Testo Unico.

David Salamena

(8) Tra le altre, Cass. Sez. I 17 novembre 2004, n. 21758, in *Rep. Foro it.*, 2004, voce *Espropriazione per p.i.*, n. 250; Cass. Sez. I 23 novembre 2004, n. 22105, *ivi*, 2004, n. 251.

(9) Cass. Sez. I 7 marzo 1997, n. 2090, in questa Riv., 1998, 225; Cass. Sez. I 5 luglio 2000, n. 8969, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 1495.

(10) D.p.r. n. 327 dell'8 giugno 2001 (come modificato ed integrato dal d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 302 e dal d.lgs. 27 dicembre 2004, n. 330).

Cass. Sez. Lav. - 3-7-2004, n. 12218 - Prestipino, pres.; La Terza, est.; Fuzio, P.M. (conf.) - G.B. (avv. Collidà) c. INPS (avv. Valente). (*Conferma App. Torino 2 febbraio 2001*)

Previdenza sociale - Lavoratori autonomi agricoli - Contributi da lavoro dipendente e da lavoro autonomo riferibili al medesimo periodo - Elevazione ai sensi dell'art. 15, comma terzo, legge n. 153 del 1969 - Divieto - Fondamento - Abrogazione tacita della disposizione ex legge n. 233 del 1990 - Esclusione. (L. 30 aprile 1969, n. 153, art. 15; l. 2 agosto 1990, n. 233; l. 9 gennaio 1963, n. 9, art. 6; l. 22 luglio 1966, n. 613, art. 21; c.c., disp. prel., art. 15)

In tema di calcolo della pensione per i dipendenti dell'agricoltura, il regime di cumulo tra contributi per lavoro agricolo autonomo e lavoro agricolo subordinato versati in un determinato periodo va inteso nel senso che, qualora le settimane siano coperte sia da contribuzione per lavoro agricolo autonomo sia da contribuzione per lavoro agricolo dipendente, quest'ultima non è soggetta ad «elevazione» ai sensi dell'art. 15, comma terzo, legge n. 153 del 1969, giacché la contribuzione figurativa che deriva dalla «elevazione» della contribuzione da lavoro dipendente va esclusa ove il medesimo periodo sia comunque coperto dalla contribuzione. Tale disciplina, desumibile dall'art. 15, comma quarto, legge cit., è rimasta inalterata a seguito della legge n. 233 del 1990, che nulla ha specificamente innovato e che non è incompatibile con il divieto di «elevazione», dovendosi perciò escludere che il quarto comma dell'art. 15 citato sia stato implicitamente abrogato dalla citata legge n. 233 del 1990 (1).

(Omissis)

FATTO. - Con sentenza del 2 febbraio 2001 la Corte d'appello di Torino confermava la statuizione emessa dal locale Tribunale del lavoro il 29 febbraio 2000, con cui era stata rigettata la domanda proposta da B. G., volta ad ottenere la riliquidazione della pensione di anzianità decorrente dal primo gennaio 1996 a carico della gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni con l'elevazione delle giornate ai parametri che garantiscono la copertura annua pari a 52 giornate.

La Corte territoriale - premesso essere pacifico in fatto che il B., che era iscritto come coltivatore diretto nella gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri dal 1959 al 1994, aveva svolto negli anni dal 1984 al 1995 anche attività di lavoro dipendente, con conseguente versamento dei contributi nell'assicurazione generale obbligatoria per i lavoratori dipendenti - rilevava che la pensione era stata liquidata dall'INPS nella gestione degli autonomi cumulando i due tipi di contributi; che la retribuzione pensionabile nell'AGO era stata calcolata sulla base della contribuzione versata senza integrazione a tre giornate a causa della contemporanea presenza di contribuzione quale coltivatore diretto ma ugualmente ripartita nelle 52 settimane di calendario dell'anno agrario. La Corte di Torino negava che l'esclusione dell'integrazione a tre contributi giornalieri fosse dovuta all'erronea interpretazione, da parte dell'INPS, dell'art. 5, comma 4, della legge 153/59, perché detta disposizione stabilisce che l'integrazione delle giornate agricole «non si applica in relazione alle settimane per le quali risulti versata o accreditata contribuzione diversa da quella agricola giornaliera». Nella specie, quindi, dovendo il calcolo della retribuzione pensionabile essere effettuato distintamente per ciascuna gestione assicurativa, in conformità a detta disposizione l'integrazione non era stata applicata in relazione alle settimane in cui risultava versata la contribuzione per lavoro dipendente.

Avverso detta sentenza il B. propone ricorso affidato ad un unico complesso motivo.

L'INPS ha depositato procura.

DIRITTO. - Il ricorrente censura la sentenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 15 legge 153/69, premettendo l'illustrazione del meccanismo di cui alla disposizione citata: i contributi giornalieri relativi a ciascun anno versati nella gestione degli autonomi si ripartiscono in quote uguali fra le settimane comprese nell'anno stesso, attribuendo a ciascuna settimana la cinquantaduesima parte del totale dei contributi spettanti nell'anno, che, sarà quindi considerata quale settimana di con-

tribuzione; le settimane coperte da contribuzione non agricola si sommano, ai fini della misura della pensione, con quelle coperte da contribuzione agricola e qualora il numero dei contributi riferiti ad un determinato anno risulti inferiore a quello che – in base ai rapporti del comma 9 dell'art. 7, legge 638/83 – corrisponde ad un anno di contribuzione, si considera coperto l'intero anno (l'elevazione della contribuzione è circoscritta alla ricerca della retribuzione pensionabile); la procedura indicata non si applica, peraltro, alle settimane per le quali risulta accreditata contribuzione per attività diversa da quella agricola, ossia il divieto di elevazione veniva escluso per evitare una riduzione della retribuzione pensionabile; ma l'esistenza di diversa contribuzione come causa di esclusione per l'elevazione figurativa del periodo da valutare, sarebbe strettamente correlata alla legislazione in vigore al momento di emanazione della legge 153/69, allorché il sistema di calcolo retributivo era riservato unicamente alla gestione dei lavoratori dipendenti, mentre la gestione dei lavoratori autonomi adottava il calcolo contributivo. A quel tempo, peraltro, era consentito il cumulo tra contributi di natura diversa, di talché anche la contribuzione versata come lavoratore dipendente, per effetto del cumulo, confluiva nel calcolo contributivo della gestione; detto cumulo era stato, invece, escluso dalla sopravvenuta legge 233/90, per cui leggendo la disposizione secondo il tenore letterale, si creerebbe un effetto sfavorevole per l'assicurato che con essa si era, invece, inteso evitare.

Il ricorso non è fondato.

I fatti di causa sono pacifici: il ricorrente, iscritto negli elenchi nominativi dei coltivatori diretti, per il periodo dal 1959 al 1994 ha svolto anche lavoro dipendente come salariato agricolo nel periodo 1984/1995, di talché per alcuni periodi vi era sovrapposizione di contribuzione come autonomo e come dipendente.

A) Le disposizioni da applicare sono le seguenti: il terzo comma dell'art. 15 della l. 30 aprile 1969, n. 153, il quale dispone la «elevazione» della contribuzione da lavoro dipendente ai fini del calcolo della relativa pensione, sino alla soglia del parametro che garantisce una copertura integrale del periodo. Recita, infatti, questa disposizione: «Qualora il numero dei contributi giornalieri obbligatori e di quelli figurativi per disoccupazione agricola accreditati nell'anno agrario risulti inferiore ad un anno di contribuzione (...) deve essere computato, per ciascuna settimana di contribuzione, un numero di contributi giornalieri pari a quello equivalente ad un contributo settimanale (...)». Ossia, qualora detti contributi giornalieri risultino inferiori all'anno, e cioè non coprano esattamente tutte le settimane dell'anno, la settimana coperta solo parzialmente deve considerarsi come settimana intera. Si tratta di una norma che, introducendo una sorta di contribuzione figurativa, risulta indubbiamente dettata a favore dei lavoratori agricoli dipendenti, che conseguono così un incremento della prestazione pensionistica.

L'altra disposizione da applicare è il successivo quarto comma dell'art. 15, il quale dispone, però, che detta disposizione di favore non si applica per le settimane che sono, comunque, coperte da altra contribuzione.

B) La questione per cui è causa concerne il calcolo della pensione per i lavoratori dipendenti dell'agricoltura, nei casi in cui in un medesimo periodo risultino versati contributi per lavoro agricolo dipendente e contributi per lavoro agricolo autonomo.

Più precisamente, occorre verificare se la pensione per il lavoro agricolo dipendente debba essere calcolata con la «elevazione» di cui al terzo comma dell'art. 15, oppure detta elevazione debba essere negata, come dispone il comma quarto, in caso di compresenza, nello stesso periodo, di contribuzione di lavoro agricolo autonomo (la quale ha dato luogo a pensione nella gestione di appartenenza, ossia nella gestione coltivatori diretti, mezzadri coloni).

Non vi è dubbio che, alla luce dei predetti commi dell'art. 15 sopra riportati, la «elevazione» pretesa non dovrebbe spettare.

C) Ciò non viene contestato dal ricorrente, il quale, però, ne rivendica il diritto in considerazione del mutamento della disciplina sulle pensioni dei lavoratori autonomi dell'agricoltura introdotto dalla legge 233/90.

Il ricorrente sostiene la non operatività del quarto comma dell'art. 15 e di avere, quindi, diritto alla «elevazione», ossia al completamento figurativo della settimana – ancorché la settimana medesima sia coperta da altra contribuzione, ossia da contribuzio-

ne da lavoro agricolo autonomo – perché il medesimo quarto comma potrebbe operare solo nell'ambito della legislazione vigente alla data di entrata in vigore della legge 153/69, mentre sarebbe inapplicabile dopo l'introduzione del nuovo sistema di liquidazione delle pensioni per i lavoratori autonomi dell'agricoltura di cui alla l. 2 agosto 1990, n. 233, che opera, nella specie, decorrendo la sua pensione dal primo gennaio 1996. Sostiene cioè il ricorrente che – mentre nella vigenza della legge del 1969 l'esclusione della «elevazione» dei contributi da lavoro dipendente, era giustificata dalla compresenza di contributi di altra natura, che potevano essere cumulati – la medesima esclusione non sarebbe più giustificata alla luce del nuovo sistema, che nega il cumulo e, quindi, rende necessario l'incremento figurativo dei contributi per lavoro dipendente.

D) Va allora verificato se questo effetto si verifichi realmente e se, quindi, sia ipotizzabile un'abrogazione tacita – per incompatibilità con il nuovo sistema – dell'ultimo comma dell'art. 15 della legge 165/69.

Al riguardo, per fare chiarezza, occorre distinguere tra due questioni che sono diverse l'una dall'altra: una attiene al cumulo dei periodi assicurativi e l'altra al cumulo dei contributi. La prima ha riflessi sulla anzianità assicurativa, mentre l'altra ha riflessi sull'ammontare della prestazione pensionistica.

1) Il cumulo periodi assicurativi: alla luce della disciplina anteriore all'entrata in vigore della legge 233/90, i periodi assicurativi svolti come lavoratore autonomo dell'agricoltura e come lavoratore dipendente si cumulavano dando luogo ad un'unica anzianità assicurativa, art. 6, l. 9 gennaio 1963, n. 9.

Invece, alla luce della legge 233/90, il cumulo dei periodi assicurativi è consentito, art. 16, solo se si liquida la pensione nella gestione lavoratori autonomi.

La diversa disciplina del cumulo dei periodi assicurativi non rileva, però, in relazione alla questione da esaminare, la quale verte – come detto – non già sulla misura dell'anzianità assicurativa da considerare ai fini della liquidazione della pensione nella gestione lavoratori dipendenti, ma sul suo ammontare. Infatti il terzo comma dell'art. 15 della legge 153/69, che prevede il diritto alla «elevazione», ha rilievo solo sulla misura della pensione. Pertanto, se il ricorrente intende riferirsi – per dimostrare l'incompatibilità della norma con il nuovo sistema – alla disciplina del cumulo dei periodi assicurativi, il riferimento è incongruo, nel senso che la normativa è effettivamente cambiata sul punto, ma tale modifica non influisce sul problema da risolvere.

2) Cumulo dei contributi di diversa natura.

Occorre allora verificare se la nuova legge 233/90 abbia mutato il regime di cumulo tra contributi per lavoro agricolo autonomo e lavoro agricolo subordinato versati in un medesimo periodo e se il nuovo divieto di cumulo determini gli effetti prospettati dal ricorrente, rendendo ormai incongrua l'esclusione della «elevazione» con conseguente effetto abrogativo tacito del quarto comma dell'art. 15 citato.

Ma così non è. Invero, il regime di cumulo tra contributi per lavoro autonomo e contributi per lavoro dipendente è rimasto inalterato, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge 233/90, nonostante il contenuto sicuramente innovativo di detta nuova disciplina per altri aspetti.

Ed, infatti, ai fini del calcolo della pensione dei lavoratori dipendenti, non è «mai» stato consentito il cumulo con quelli dei lavoratori autonomi, né prima né dopo l'entrata in vigore della legge 233/90.

Si tratta, infatti, di contributi aventi diverso peso. In particolare rivestono maggior peso i contributi per lavoro dipendente, che comportano presso l'Istituto una provvista maggiore rispetto a quella riservata ai contributi da lavoro autonomo.

È, quindi, possibile convogliare i contributi per lavoro dipendente presso la gestione dei lavoratori autonomi, artigiani, commercianti e coltivatori diretti, per incrementare le pensioni erogate da dette gestioni, ma non è vera la cosa reciproca. Lo rende palese l'art. 21 della l. 22 luglio 1966, n. 613 secondo cui «Nei riguardi di coloro che possono far valere periodi di iscrizione in più forme di assicurazione obbligatoria per attività autonoma, si liquida la pensione con il cumulo di tutti i contributi versati o accreditati, ivi compresi quelli dell'assicurazione generale obbligatoria, sia ai fini del conseguimento del diritto che della misura della prestazione, in quella tra le gestioni speciali, in cui l'interessato o il dante causa risulta aver contribuito da ultimo».

La legge del 1990 nulla, quindi, ha innovato in materia di

cumulo dei contributi di diversa natura rispetto alla legge 153/69 e, quindi, non è rinvenibile alcuna ragione per ipotizzare l'incompatibilità tra il divieto di «elevazione» contenuto in quest'ultima e la nuova disciplina.

Ed allora si deve concludere che la disposizione in commento, ossia il quarto comma dell'art. 15 della legge 153/69, non ha inteso escludere la cd. elevazione, di cui al terzo comma, della pensione dei lavoratori dipendenti dell'agricoltura, per il fatto che – potendosi cumulare i due tipi di contributo – non vi era ragione per elevare i contributi da lavoro dipendente, posto che la settimana poteva essere completata con quelli da lavoro autonomo con conseguente incremento della pensione. Se detto cumulo non era consentito, la *ratio* del quarto comma dell'art. 15 della legge 153/69 va, invece, ricercata altrove e, precisamente, nella volontà di escludere la contribuzione figurativa relativa alla «elevazione» perché – secondo i principi generali – non si fa «mai» luogo a contribuzione figurativa quando il periodo sia, comunque, coperto da contribuzione, e nella specie coesistevano, nella medesima settimana, i contributi da lavoro agricolo autonomo, che hanno dato luogo ad una distinta prestazione pensionistica, ancorché gli stessi non valessero ad incrementare la pensione da lavoro dipendente.

E) La medesima *ratio* è allora parimenti rinvenibile nella vigenza della legge 233/90, e, quindi, la disposizione in commento, ossia il quarto comma dell'art. 15 della legge 153/69 non può ritenersi tacitamente abrogato a seguito dell'entrata in vigore della legge del 1990.

Ed, infatti, detta abrogazione, ai sensi dell'art. 15 disp. prel. c.c., ricorre quando sussiste incompatibilità fra le nuove disposizioni e quelle precedenti, ovvero quando la nuova legge disciplina la materia già regolata da quella anteriore; in particolare, la suddetta incompatibilità si verifica solo quando fra le leggi considerate vi sia una contraddizione tale da rendere impossibile la contemporanea applicazione, cosicché dall'applicazione ed osservanza della nuova legge derivi necessariamente la disapplicazione o l'inosservanza dell'altra (cfr. tra le tante Cass. n. 2502 del 21 febbraio 2001).

Anche con la nuova legge si intende cioè che, ove la settimana venga coperta sia da contribuzione da lavoro autonomo agricolo (sulla frazionabilità a settimana della contribuzione annuale cfr. art. 7 legge 233/90), sia da contribuzione da lavoro agricolo dipendente, quest'ultima non sia soggetta ad elevazione, e ciò ancorché i contributi del primo tipo non possano incrementare quelli del secondo tipo, ma per il fatto che, secondo i principi generali, la contribuzione figurativa che deriva dalla «elevazione» va esclusa ove il medesimo periodo (nella specie, la settimana) sia, comunque, coperto da contribuzione.

F) L'istituto della contribuzione figurativa, per cui sono validi (senza oneri per l'interessato) ai fini del diritto e misura della pensione INPS per invalidità e vecchiaia superstiti, i periodi non coperti da contribuzione effettiva né presso l'INPS né presso Istituti previdenziali diversi, fu introdotto dall'art. 56 del r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827 convertito nella l. 6 aprile 1936, n. 1155, in relazione a situazioni come il servizio militare, la malattia e l'interruzione obbligatoria e facoltativa per gravidanza e puerperio, ritenute, per motivi di ordine sociale, meritevoli di particolare tutela. Né il principio fondamentale di incompatibilità tra contribuzione figurativa e contribuzione obbligatoria risulta modificata dalle numerose disposizioni intervenute nel corso del tempo, che hanno esteso la contribuzione figurativa ad ulteriori situazioni ritenute meritevoli di tutela, come ad es. ai casi di aspettativa politica e sindacale ex art. 31, legge n. 300 del 1970 ed art. 8, ottavo comma, della l. 23 aprile 1981, n. 155, pervenendosi da ultimo alla disciplina dettata dal d.lgs. 16 settembre 1996, n. 564 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 39, della l. 8 agosto 1995, n. 335, in materia di contribuzione figurativa e di copertura assicurativa per i periodi non coperti da contribuzione).

Il ricorso va, pertanto, rigettato. Nulla per le spese stante la mancata costituzione della controparte. (*Omissis*)

(1) Non si rinvencono precedenti in termini. L'ampia ed accurata analisi delle disposizioni legislative attinenti alla fattispecie esaminata, condotta nella motivazione della decisione in epigrafe, rende pleonastico ogni ulteriore commento.

Cass. Sez. III Pen. - 2-9-2005, n. 32847 - Vitalone, pres.; Franco, est.; Meloni, P.M. (diff.) - Germinasi, ric. (*Annulla con rinvio App. Roma 9 dicembre 2004*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Reato di violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione - Condizioni - Individuazione. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 54, 59)

In tema di tutela delle acque, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 59, comma quarto, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione) occorre, oltre alla inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione o delle altre prescrizioni imposte dall'autorità competente, che si tratti di acque reflue industriali e che queste contengano le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 3 e 5 dell'allegato 5, configurandosi in difetto l'illecito amministrativo di cui all'art. 54, comma terzo, del citato decreto n. 152 (1).

(*Omissis*)

FATTO. - La Corte d'appello di Roma, con sentenza del 9 dicembre 2004, confermò la sentenza emessa il 21 gennaio 2004 dal giudice del Tribunale di Latina, Sezione distaccata di Gaeta, che aveva dichiarato Germinasi Guido colpevole del reato di cui all'art. 59, comma 4, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, per avere, quale legale rappresentante della Manuli Taps S.p.A., effettuato scarichi di reflui industriali provenienti dallo stabilimento, contenenti solventi organici, senza osservare la prescrizione di eseguire almeno due volte l'anno i campionamenti delle acque di scarico da parte degli enti preposti, e lo aveva condannato alla pena ritenuta di giustizia.

Osservò, tra l'altro, la Corte d'appello: *a)* che l'autorizzazione prescriveva alla ditta in questione «di far eseguire periodicamente (...) il campionamento delle acque» e di trasmettere al Comune i risultati delle analisi eseguite dal P.M.P. della Usl; *b)* che era quindi onere della società, in assenza di iniziativa del P.M.P., sollecitare alla struttura pubblica la verifica semestrale, sollecitazione che non era stata più effettuata dopo il 1994; *c)* che pertanto era raffigurabile una inottemperanza alle prescrizioni dell'atto autorizzativo; *d)* che era configurabile la violazione dell'art. 59, comma 4, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, e non quella del precedente art. 54, perché l'art. 59, comma 4, punisce chi viola le prescrizioni dell'autorizzazione nello scaricare acque reflue industriali, indipendentemente dalla eventuale nocività di detti scarichi, mentre l'art. 54, comma 3, prevede una sanzione amministrativa per la mancata inosservanza delle prescrizioni solo per il caso di scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie, le cui immissioni sono considerate meno pericolose di quelle di provenienza industriale.

L'imputato propone ricorso per cassazione deducendo:

a) violazione degli artt. 49 e 50, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, in quanto le prescrizioni contenute nell'autorizzazione in questione erano arbitrarie ed illegittime perché contrarie ai detti artt. 49 e 50 che impongono all'autorità competente di effettuare il controllo mentre la società era tenuta soltanto a consentire l'accesso ed a permettere le ispezioni ed i prelievi; *b)* erronea interpretazione degli artt. 59, comma 4, e 54, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152; *c)* mancata applicazione dell'art. 54, comma 3, e conseguente mancata declaratoria di non doversi procedere ai sensi dell'art. 129 c.p.p. perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

Osserva che erroneamente la Corte d'appello ha ritenuto che l'art. 59, comma 4, si applichi ogni volta che si tratti di scarichi di acque reflue industriali indipendentemente dall'eventuale nocività degli scarichi, mentre l'art. 54, comma 4, si applicherebbe solo nel caso di scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie.

Infatti, perché sia applicabile l'art. 59, comma 4, occorre non solo che si tratti di acque reflue industriali, ma anche che queste contengano le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5, altrimenti si rientra nell'ipotesi di cui all'art. 54, comma 3.

Nel caso di specie mancava la prova che lo scarico contenesse i solventi organici, di cui parlava il capo d'imputazione, ed anche in tal caso non vi era la prova che si trattasse delle sostanze pericolose indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5, perché in queste si fa riferimento esclusivamente ai solventi organici aromatici ed ai solventi organici azotati e non semplicemente ai solventi organici.

DIRITTO. - Va preliminarmente osservato che l'eccezione di prescrizione sollevata in udienza è infondata perché il reato risulta

accertato il 17 gennaio 2001 sicché il periodo di prescrizione non è ancora decorso.

Il primo motivo è infondato perché risulta sorretta da congrua ed adeguata motivazione l'interpretazione data dal giudice del merito al contenuto del provvedimento amministrativo di autorizzazione nel senso che le prescrizioni ivi contenute imponevano alla società l'obbligo non solo di consentire le ispezioni ed i controlli periodici da parte dell'ente pubblico, ma anche di sollecitare quest'ultimo nel caso questo non si fosse attivato di sua iniziativa.

È invece fondato il secondo motivo in quanto erroneamente la Corte d'appello ha ritenuto che, nel caso d'inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione, il criterio distintivo tra le due disposizioni invocate risiederebbe esclusivamente nella natura degli scarichi, quale che sia il loro contenuto, nel senso che l'art. 59, comma 4, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, si applicherebbe in ogni caso si tratti di scarichi di acque reflue industriali, indipendentemente dalla eventuale nocività di detti scarichi, mentre l'art. 54, comma 3, si applicherebbe solo in caso di scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie.

Ed infatti, l'art. 59, comma 4, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, dispone che «Chiuso, al di fuori delle ipotesi di cui al comma 5, effettua uno scarico di acque reflue industriali contenenti le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5, senza osservare le prescrizioni dell'autorizzazione, ovvero le altre prescrizioni dell'autorità competente a norma degli artt. 33, comma 1 e 34, comma 3, è punito con l'arresto fino a due anni. Pertanto, affinché sia configurabile il reato previsto da questa disposizione, occorre la presenza di tre condizioni: 1) che non siano osservate le prescrizioni della autorizzazione o le altre prescrizioni della autorità competente; 2) che si tratti di scarico di acque reflue industriali; 3) che le acque contengano le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5.

Altrimenti, in mancanza della ricorrenza di queste tre condizioni, si rientra nella ipotesi più generale prevista dall'art. 54, comma 3, il quale dispone che «Chiuso, salvo che il fatto costituisca reato e al di fuori delle ipotesi di cui al comma 1, effettua o mantiene uno scarico senza osservare le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione ovvero fissate ai sensi dell'art. 33, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire due milioni a lire venticinque milioni».

Nella ipotesi di inosservanza delle prescrizioni nel caso di acque reflue industriali che non contengano le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5, il fatto non costituisce reato, perché non rientra nella fattispecie di cui all'art. 59, comma 4, e quindi l'ipotesi integra l'illecito amministrativo previsto dall'art. 54, comma 3.

Il coordinamento tra le varie disposizioni, del resto, rispecchia chiaramente lo spirito della legge, che è quello di graduare vari tipi di sanzioni, penali ed amministrative, a seconda della gravità delle fattispecie contemplate, dalla mera inosservanza di prescrizioni amministrative (art. 54, comma 3) allo scarico oltre i limiti di sostanze pericolose (art. 59, comma 4).

Ritiene il Collegio che non possa però procedersi ad un proscioglimento perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, ai sensi dell'art. 129 c.p.p., come richiesto dal ricorrente.

E ciò perché con il capo di imputazione si è contestato al Germinasi che le acque reflue industriali in questione contenevano solventi organici, senza però specificare di quali solventi si trattasse. Ora, la tabella 5 dell'allegato 5, ai nn. 13 e 14 indica rispettivamente i solventi organici aromatici ed i solventi organici azotati. I giudici del merito, avendo erroneamente ritenuto che l'art. 59, comma 4, si applicava sol perché si trattava di acque reflue industriali a prescindere dalla loro nocività, hanno omesso di accertare se dagli atti e dalle risultanze processuali emergesse o meno che effettivamente le acque reflue in questione contenevano solventi organici, così come contestato, ed in tal caso se si trattasse o meno di solventi organici aromatici o azotati ovvero di solventi organici di tipo diverso. Se infatti fosse provato, sulla base delle risultanze processuali, che le acque reflue industriali in questione contenevano solventi organici aromatici o azotati, ne conseguirebbe che sarebbe stato esattamente ravvisato il reato previsto dall'art. 59, comma 4.

Questo accertamento di fatto, risolutivo ai fini del decidere, non è stato, però, compiuto dai giudici del merito sicché la sentenza impugnata deve essere annullata con rinvio ad altra Sezione della Corte d'appello di Roma, che dovrà compiere il detto accertamento e quindi attenersi ai principi di diritto dianzi indicati.

(Omissis)

(1) CHIARITE DALLA CASSAZIONE LE CONDIZIONI NECESSARIE AI FINI DELLA CONFIGURABILITÀ DEL REATO DI CUI ALL'ART. 59, COMMA QUARTO, D.LGS. N. 152/99.

Con tale decisione di annullamento della sentenza impugnata e di rinvio ad altra Sezione della Corte di appello, al fine del compimento dell'accertamento di fatto, di tipo risolutivo, i giudici della Suprema Corte chiariscono il significato, peraltro di chiara lettura e di indubbia interpretazione, di quanto disposto dal comma 4 dell'art. 59 del d.lgs. n. 152/99, riguardante l'effettuazione di uno scarico di reflui industriali, inottemperando alle prescrizioni dell'autorizzazione rilasciata dall'autorità competente, ribadendo la sua applicabilità, soltanto in riferimento all'ipotesi in cui lo scarico stesso contenga alcune particolari sostanze ritenute, evidentemente, particolarmente pericolose e dannose (comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5).

Orbene, nel caso *de quo*, giustamente e correttamente i giudici della Suprema Corte hanno evidenziato la circostanza, scriminante ai fini dell'applicazione della relativa fattispecie sanzionatoria e della riconduzione a titolo di reato piuttosto che di illecito amministrativo, che il capo di imputazione, in riferimento alla fattispecie di sostanza scaricata dal titolare dell'impresa, in relazione alla quale non venivano ottemperate le relative prescrizioni sancite dal provvedimento autorizzativo, pur appartenendo alla vasta categoria della famiglia dei solventi, tuttavia non specificava, mancando all'uopo una esaustiva indagine cognitiva da parte del Tribunale giudicante, se trattavasi di solventi organici aromatici o azotati, come tali rientranti nella tabella 5 dell'allegato 5, ai punti rispettivamente 13 e 14, per i quali vige il sistema sanzionatorio penale, oppure semplicemente di altri solventi, ad esempio clorurati, per i quali vige, innanzitutto, un limite tabellare meno restrittivo ed, altresì, una sanzione amministrativa, in quanto non rientranti espressamente nella suddetta tabella 5.

Nel caso specifico, la Corte d'appello di Roma confermeva la sentenza emessa dal giudice del Tribunale di Latina, che aveva dichiarato il legale rappresentante di una ditta colpevole del reato di cui all'art. 59, comma 4, d.lgs. n. 152/99, per avere effettuato scarichi di reflui industriali provenienti dallo stabilimento contenenti solventi organici, senza osservare le prescrizioni dettate dall'atto autorizzatorio in merito alla frequenza del campionamento delle acque di scarico.

La Corte d'appello, nell'intravedere la inottemperanza alla prescrizione del provvedimento autorizzativo, giudicava configurabile la violazione dell'art. 59, comma 4, in luogo di quella dell'art. 54, comma 3, perché – erroneamente – considerava l'art. 59 applicabile alla fattispecie generale, di inosservanza alle prescrizioni in merito a tutte le tipologie di scarichi industriali, a prescindere dalla loro nocività, e l'art. 54 applicabile soltanto alle fattispecie di scarichi di natura domestica.

L'imputato proponeva ricorso per cassazione, deducendo erronea interpretazione degli artt. 59 e 54, mancata applicazione dell'art. 54, comma 3 e conseguente mancata declaratoria di non doversi procedere ai sensi dell'art. 129 c.p.p. perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

In effetti, erroneamente, la Corte d'appello aveva ritenuto applicabile l'art. 59, comma 4, in tutte le ipotesi in cui si trattasse di scarichi di natura industriale, a prescindere dalla eventuale nocività degli stessi, e l'art. 59 soltanto agli scarichi di acque reflue domestiche.

In realtà, perché sia applicabile l'art. 59, è necessario che ricorrano alcune condizioni, ovvero che si tratti di scarichi industriali ma che questi contengano le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5, altrimenti si rientra nell'ipotesi dell'art. 54, comma 3.

Nel caso di specie, l'imputato lamentava la mancanza della prova che lo scarico contenesse i solventi organici di cui parlava il capo di imputazione, ed anche in tal caso non vi era la prova che si trattasse delle sostanze pericolose indicate nelle tabelle di cui sopra, riferite esclusivamente ai solventi organici aromatici e azotati e non semplicemente ai solventi organici.

I giudici della Suprema Corte giudicavano fondato tale motivo perché la Corte d'appello aveva erroneamente ritenuto che, nell'ipotesi d'inottemperanza a prescrizioni stabilite nell'atto autorizzativo, il criterio distintivo tra le due disposizioni invocate risiedesse esclusivamente nella natura e nella tipologia degli scarichi, a prescindere dal loro contenuto, nel senso dell'applicabilità dell'art. 59 per tutte le ipotesi di scarichi di natura industriale, e dell'art. 54 per le sole acque di natura domestica.

In base al disposto dell'art. 59, comma 4 – secondo il quale «chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui al comma 5, effettua uno scarico di acque reflue industriali contenenti le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5, senza osservare le prescrizioni dell'autorizzazione, ovvero le altre prescrizioni dell'autorità competente a norma degli artt. 33, comma 1, e 34 comma 3, è punito con l'arresto fino a due anni» –, affinché sia configurabile tale reato occorrono tre condizioni: inottemperanza alle prescrizioni, che si tratti di scarico di acque reflue industriali, che i reflui contengano le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5.

In caso contrario, nell'ipotesi in cui non ricorrano le tre condizioni, si rientra nella fattispecie dell'art. 54.

Nella ipotesi d'inosservanza delle prescrizioni nel caso di reflui industriali che non contengano le sostanze pericolose di cui alle tabelle citate, il fatto non costituisce reato, non rientrando nella fattispecie derogatoria dell'art. 59, comma 4, ma costituisce illecito amministrativo previsto dall'art. 54, comma 3.

Il Collegio riteneva, però, di non potersi procedere ad un proscioglimento, come invocato dal ricorrente, perché il capo di imputazione parlava di solventi organici senza specificarne la natura, e i giudici del merito, avendo erroneamente interpretato gli articoli, avevano omesso di accertare se dagli atti e dalle risultanze processuali fosse emerso o meno che le acque reflue in questione contenevano solventi organici, così come contestato, ed in tal caso se si trattasse realmente di solventi organici azotati o aromatici, oppure di solventi organici di tipo diverso, come tali non rientranti nelle tabelle 3/A e 5 dell'allegato 5.

In caso fosse stata provata la presenza di solventi azotati o aromatici, infatti, ne sarebbe conseguita la corretta imputazione del reato previsto dall'art. 59, comma 4.

Pertanto, la Corte di cassazione procedeva ad annullare la sentenza impugnata, con rinvio ad altra Sezione della Corte di appello di Roma, affinché venisse compiuto l'accertamento di fatto, risolutivo, al fine della decisione conseguente.

Si conferma, dunque, la previsione espressa del disposto dell'art. 54, comma 3 – secondo cui «chiunque (...) effettua o mantiene uno scarico senza osservare le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione ovvero fissate ai sensi dell'art. 33, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria (...)» –, deducendosi che soltanto alcuni scarichi industriali sono sottratti al sistema sanzionatorio base di un regime depenalizzato amministrativo, per assoggettarsi al sistema penale di cui all'art. 59; ciò soltanto a determinate condizioni, ampiamente riferite in questa sede. Nel caso, invece, le stesse non ricorrano, anche gli scarichi di natura industriale che non rispettino le prescrizioni restano assoggettati all'ordinario sistema sanzionatorio amministrativo di cui all'art. 54.

Si aggiunga, infine, che non potrebbe soccorrere, in merito, il punto 18 della tabella 5, che con una norma di chiusura si riferisce a sostanze di cui è provato il potere cancerogeno; infatti la disposizione in questione «non richiede soltanto la possibilità che una determinata sostanza possa avere un potere

cancerogeno, ma esige che questo sia provato, non in base a cognizioni personali del giudice o su una perizia dallo stesso disposta, ma su dati certi» (cfr. Cass. Sez. III Pen. 1° dicembre 1999, n. 13694, Tanghetti, in questa Riv., 2002, 54, con nota di Bocci G., *Superamento dei limiti tabellari e successione di norme in materia di tutela delle acque e dell'inquinamento*).

E, sul punto, appare scientificamente certa l'esclusione del carattere di cancerogenità di qualsivoglia tipo di solvente; pertanto, dagli atti e dalle risultanze processuali non sarebbe considerabile, al fine della riconduzione a titolo di reato, un'eventuale assoggettamento del tipo di refluo descritto alla norma di carattere residuale di cui al punto 18 della tabella 5.

Enzo Pelosi

*

Cass. Sez. III Pen. - 8-3-2005, n. 8890 - Vitalone, pres.; Petti, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Gios, ric. (*Conferma Trib. Riesame Trento 5 ottobre 2004*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Materie fecali - Esclusione dalla disciplina dei rifiuti - Condizioni - Individuazione. (D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 8, 51)

In tema di gestione dei rifiuti, l'esclusione delle materie fecali dalla disciplina di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, prevista dall'art. 8, lett. c), opera a condizione che le stesse provengano da attività agricola e che siano riutilizzate nella stessa attività agricola. (In applicazione di tale principio, la Corte ha affermato l'applicabilità della disciplina sui rifiuti alla gestione delle materie fecali provenienti da un alpeggio di bovini in una malga) (1).

(Omissis)

FATTO. – Il Tribunale del riesame di Trento, con provvedimento del 5 ottobre 2004, notificato il successivo 11 ottobre 2004, rigettava la richiesta di riesame del decreto del G.I.P. presso il Tribunale di Rovereto, con il quale era stato disposto il sequestro preventivo di alcuni appezzamenti, facenti parte della «Malga Zocchi» di proprietà del ricorrente.

Il provvedimento di sequestro era stato emesso nel procedimento penale pendente a carico dell'attuale ricorrente e di Iseppi Gianfranco ed Iseppi Renzo, quali indagati per il reato di cui agli artt. 14 e 51 d.lgs. n. 22 del 1997 (abbandono di rifiuti sul suolo).

A fondamento della decisione il Tribunale adduceva, da un lato, che l'ordinanza di sequestro era estremamente chiara con riferimento all'oggetto del sequestro e, dall'altro, che era irrilevante, in questa fase, l'identificazione esatta della natura dei materiali accumulati nello spazio antistante i locali di mungitura (semplici deiezioni o letame in senso proprio).

Ricorre per cassazione il Gios, quale proprietario della malga, adducendo:

1) violazione di legge: non sarebbe, infatti, condivisibile la decisione del Tribunale del riesame allorché ha ritenuto che il provvedimento di sequestro fosse estremamente chiaro anche (e soprattutto) in considerazione delle modalità della sua esecuzione, posto che nel provvedimento non erano evidenziati in alcun modo l'ampiezza e gli ambiti territoriali del sequestro stesso, avendo il G.I.P. fatto riferimento alla richiesta avanzata dal P.M.;

2) travisamento dei fatti, contraddittorietà della motivazione, ed inosservanza della normativa in tema di rifiuti: dopo avere premesso che l'art. 8 del d.lgs. in questione esclude in ogni caso l'applicabilità della stessa alle deiezioni fecali, assume che il Tribunale del riesame di Trento, richiamando l'alta concentrazione di deiezioni e residui d'alimentazione di bovini, aveva dimostrato di non aver dubbio alcuno sulla natura del materiale accumulatosi, appunto, nella zona antistante il locale mungitura, ma nonostante ciò aveva omesso di prendere in considerazione il disposto di cui all'art. 8 d.lgs. n. 22 del 1997, limitandosi ad affermare che allo stato è «(...) ancora presto per affrontare il tema complesso dell'identificazione esatta della natura di tali materiali e cioè se essi consistano in semplici deiezioni o costituiscano, per la loro composizione, letame in senso proprio»; secondo il ricorrente

sarebbe evidente la contraddizione nella quale sarebbe caduto il Tribunale, poiché dopo aver dato per scontato che gli accumuli *de quibus* sono costituiti solo ed esclusivamente da deiezioni fecali (come peraltro risultante anche dalla relazione del N.O.E.), per giustificare il rigetto, aveva messo in dubbio la natura degli stessi, evitando di prendere in considerazione le esclusioni previste dalla norma.

DIRITTO. - Il ricorso è infondato anche se il provvedimento impugnato richiede qualche precisazione.

Giova premettere che in questa materia, a norma dell'art. 325 c.p.p., lo scrutinio di legittimità è limitato al vizio di violazione di legge sia sostanziale che processuale. Nella violazione di legge processuale rientra anche quella di cui all'art. 125 c.p.c. che impone al giudice di motivare i provvedimenti, ma non la manifesta illogicità della motivazione perché separatamente prevista dall'art. 606, lett. e) (cfr. Cass. 8 maggio 1998, Monelli e da ultimo Cass. Sez. Un. n. 2 del 2004, Ferazzi). Pertanto, le censure relative a presunte illogicità o contraddizioni della motivazione non possono essere prese in esame in questa sede. Va altresì premesso che trattandosi di provvedimento confermativo di quello adottato dal G.I.P., le due motivazioni si integrano a vicenda.

Ciò premesso, si rileva che l'oggetto del sequestro era ben individuato giacché, come riconosciuto dallo stesso ricorrente, il G.I.P., accogliendo la richiesta del P.M., aveva sottoposto a sequestro i beni che erano stati indicati dal P.M. nell'istanza. Non v'è quindi alcuna incertezza sull'oggetto del provvedimento.

Per quanto concerne la presunta violazione dell'art. 8 del decreto Ronchi, premesso che in questa fase non si deve accertare l'effettiva sussistenza del reato contestato, ma solo il *fumus*, si osserva che l'art. 8, alla lett. c), esclude dall'applicazione della disciplina del decreto Ronchi, tra gli altri rifiuti, le materie fecali, ed, alla lett. e), le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido.

Orbene, a proposito delle materie fecali, si osserva anzitutto che l'esclusione non è assoluta ma in quanto il rifiuto escluso sia disciplinato da specifiche disposizioni di legge. In secondo luogo, si rileva che le materie fecali sono escluse se provengono da attività agricola, come risulta chiaramente dal tenore letterale della norma, la quale dispone: «sono esclusi i seguenti rifiuti agricoli; le materie fecali (...)». Da ciò consegue che se le materie fecali non provengono da attività agricola, non sono escluse dalla disciplina dei rifiuti. Inoltre, le stesse materie fecali provenienti da attività agricola sono escluse se e in quanto riutilizzate in sede di attività agricola. Solo in questo caso non si applica il decreto Ronchi che troverà, invece, applicazione in tutti gli altri casi.

Quella svolta dagli indagati su quel suolo (alpeggio) non è attività agricola e comunque, allo stato, non risulta che il materiale fecale fosse riutilizzato nella filiera consequenziale dell'attività agricola.

Per quanto riguarda i liquami va evidenziato che il decreto Ronchi, all'art. 8, comma primo, lett. e), crea una deroga parziale per il vastissimo campo dei rifiuti liquidi limitata alle sole «acque di scarico» dirette, le quali restano disciplinate dal d.lgs. n. 152 del 1999. Pertanto, quest'ultimo decreto costituisce norma derogatoria alla disciplina del decreto Ronchi che riguarda tutti i rifiuti solo nel caso in cui quelli liquidi, disciplinati in via generale dal medesimo decreto Ronchi, costituiscono «scarico». Orbene, poiché lo scarico delle acque reflue è disciplinato dal d.lgs. n. 152 del 1999, il decreto Ronchi troverà applicazione per la parte non disciplinata dal decreto legislativo dianzi citato. In particolare, il decreto sulle acque si applicherà a tutte le acque reflue di processo o di scarico diretto. Per scarico diretto si intende qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria indipendentemente dalla natura inquinante (art. 2, d.lgs. n. 152 del 1999). In definitiva, come già statuito da questa Sezione (n. 1383 del 2000) la nozione di scarico, introdotta dal d.lgs. n. 152 del 1999, costituisce il parametro di riferimento per stabilire, per le acque di scarico e per i rifiuti liquidi, l'ambito di operatività delle normative in tema di tutela delle acque e dei rifiuti, sicché solo lo scarico diretto di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili in corpi idrici ricettori, specificamente indicati, rientra in tale normativa; per contro, i rifiuti allo stato liquido, costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfi senza versamento diretto nei corpi ricettori, avviandole cioè allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada o comunque non canalizzato, rientrano nella disciplina dei rifiuti e il loro smaltimento deve essere autorizzato.

Nella fattispecie, non si trattava di uno scarico diretto, che comunque doveva essere autorizzato, ma di un rifiuto liquido ordinario dell'attività svolta, trattandosi di liquami provenienti dalla porcaia

e dalla stalla e convogliati in una vasca di raccolta impermeabilizzata in attesa del trasporto altrove; il ruscellamento sul suolo è dipeso da un'accidentale rottura del tubo di raccolta e collegamento con la vasca, ma non costituiva la forma ordinaria di smaltimento del rifiuto. Pertanto è applicabile la disciplina di cui al decreto Ronchi.

Alla stregua delle considerazioni svolte il provvedimento impugnato deve essere quindi confermato.

(Omissis)

(1) GESTIONE DI RIFIUTI E MATERIE FECALI.

La sentenza oggetto di commento permette di affrontare ed approfondire, alla luce della normativa di settore in materia di scarichi (d.lgs. n. 152/99) e di rifiuti (d.lgs. n. 22/97), in ordine alla cui incerta configurazione dei rapporti la dottrina continua a discutere, la questione, direttamente collegata al disposto dell'art. 8, lett. c) del decreto Ronchi, sull'esclusione dall'applicazione di tale disciplina delle materie fecali, nonché quella riferibile alla lett. e) della citata disposizione, sulla esclusione delle acque di scarico eccetto i rifiuti allo stato liquido.

Nell'intento di fare opera di chiarezza, ed il giurista, non può sottrarsi a tale compito, sembra opportuno ripercorrere brevemente le varie fasi storiche della normativa sulla disciplina degli scarichi e quella sullo smaltimento dei rifiuti, rilevando, in proposito, di avere la consapevolezza di affrontare una ricostruzione del tema dei rapporti fra le due normative i cui confini sono tutt'altro che definiti.

Con riferimento alla legge Merli del 1976, sulla tutela delle acque, i maggiori problemi di coordinamento si sono posti, infatti, rispetto alla disciplina dei rifiuti, la cui originaria normativa era costituita dal d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, sostituito dal d.lgs. n. 22/97 (cd. decreto Ronchi), modificato dal d.lgs. n. 389/97 (cd. decreto Ronchi-bis), ulteriormente modificato dalla legge n. 426/1998 (Ronchi-ter). L'ultimo intervento è avvenuto con il d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con l. 8 agosto 2002, n. 178, che ha riproposto il d.l. conosciuto come «Ronchi quater», e che contiene, in modo del tutto inopinato, una norma, l'art. 14, relativa alla «interpretazione autentica» della definizione di «rifiuto» di cui all'art. 6, comma 1, lett. a) del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Recentemente la Corte di giustizia europea (1), ha dichiarato l'incompatibilità dell'art. 14 citato con le norme comunitarie di settore, bocciando l'interpretazione autentica della nozione di rifiuto voluta dal Governo italiano con tale contestatissimo articolo. Con tutto quello che ne deriva nell'ambito del diritto nazionale: ovvero l'immediata «reviviscenza» della vecchia nozione di rifiuto contenuta nell'art. 6, d.lgs. n. 22/97, e la correlata «riespansione», a livello penale, delle fattispecie incriminatrici imperniate su quella nozione.

Ciò premesso, per quanto concerne, in particolare, i liquami, l'art. 8, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 22/97 elimina dal proprio campo di applicazione, in quanto disciplinati da specifici

(1) La Corte di giustizia europea, Sez. II 11 novembre 2004, in causa C-457/01, procedimento Niselli, in questa Riv., 2005, 153, con nota di CARLO GRIMALDI F.-MAJO A., ha statuito che: «la definizione di rifiuto contenuta nell'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE, non può essere interpretata nel senso che essa ricomprenderebbe tassativamente le sostanze o i materiali destinati o soggetti alle operazioni di smaltimento o di recupero menzionati negli allegati II A e II B della detta direttiva, oppure in elenchi equivalenti, o il cui detentore abbia l'intenzione o l'obbligo di destinarli a siffatte operazioni».

La nozione di rifiuto ai sensi dell'art. 1, lett. a), primo comma, della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156 e dalla decisione 96/350, non deve 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».

che disposizioni di legge, «le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido»: con ciò avvalorando la tesi secondo la quale le «acque di scarico» sono soggette alla normativa sulle acque, mentre «i rifiuti allo stato liquido» rimangono soggetti alla normativa sui rifiuti, sia pur nell'incertezza dovuta all'assenza di una definizione delle «acque di scarico» nella legge Merli. Soltanto due anni dopo l'entrata in vigore del decreto Ronchi, la legge Merli veniva abrogata e sostituita dal d.lgs. n. 152 del 1999, il quale contiene la definizione di «acque di scarico», che sono «tutte le acque reflue provenienti da uno scarico» [art. 2, comma 1, lett. cc)], e cioè da «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione» [art. 2, comma 1, lett. bb)].

In sostanza, dunque, la distinzione di ambito, tra i due decreti, sancita dal richiamato art. 8, è tra *acque reflue di scarico* (scarico adesso solo diretto, cioè confluibile nell'ambiente, e tramite condotta, essendo stati esclusi gli scarichi indiretti) disciplinate dal d.lgs. n. 152/99 e *acque reflue-rifiuti liquidi* (non oggetto di scarico diretto) non disciplinate dal citato decreto, e pertanto, rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 22/97.

Con specifico riferimento alle materie fecali, giova anzitutto precisare che il legislatore, nell'art. 8, lett. c) del d.lgs. n. 22/97, nell'intento di evitare confusione tra la disciplina da esso dettata e le regolamentazioni ambientali già esistenti per alcune categorie di rifiuti, non ha dettato esenzioni assolute, non ha inteso, cioè, escludere tutte le categorie di rifiuti che siano oggetto di altra normativa speciale, ma solo quelle categorie che vengono, contestualmente, espressamente elencate: tra cui, appunto, le materie fecali. Se le materie fecali non provengono da attività agricola, rientrano nella disciplina dei rifiuti; se, invece, vengono riutilizzate in sede di attività agricola, sono escluse dalla disciplina del decreto Ronchi. Solo in questo caso non si applica il decreto Ronchi che troverà riscontro in tutti gli altri casi, e la raccolta effettuata dagli imputati nell'alpeggio non è attività agricola, e non risulta che il materiale fecale fosse riutilizzato nella filiera consequenziale dell'attività agricola.

Nel caso, dunque, in cui i rifiuti liquidi, disciplinati in via generale dal decreto Ronchi, costituiscono «scarico», troverà applicazione il d.lgs. n. 152/99, che costituisce norma derogatoria alla disciplina dettata dal decreto Ronchi. Quella relativa alle acque di scarico costituisce l'esclusione più rilevante tra quelle sancite dall'art. 8 del decreto Ronchi, esclusioni che sono operative, come si è visto, solo e nella misura in cui ricevono un'adeguata disciplina di tutela ambientale da disposizioni particolari e settoriali.

Con la sentenza in rassegna, la Corte di cassazione ha confermato il precedente orientamento (2), secondo cui la nozione di scarico introdotta dal d.lgs. n. 152/99, costituisce il parametro di riferimento per stabilire, per le acque di scarico e per i rifiuti liquidi, l'ambito di operatività delle normative in tema di tutela delle acque e dei rifiuti, sicché solo lo scarico diretto di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili in corpi idrici ricettori, specificamente indicati, rientra in tale normativa; per contro, i rifiuti allo stato liquido, costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfi senza versamento diretto nei corpi ricettori, avviandole cioè allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada o comunque non canalizzato, rientrano nella disciplina dei rifiuti e il loro smaltimento deve essere autorizzato ai sensi del d.lgs. n. 22/97.

Come la Suprema Corte ha, infatti, recentemente affermato (3) – e ribadito (4) – l'art. 8, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 22/97 esclude dall'applicazione della normativa stessa le acque di scarico, ad eccezione dei rifiuti allo stato liquido, definendo, quindi, espressamente il rapporto tra lo stesso d.lgs. n. 22/97, recante la disciplina dei rifiuti, e il d.lgs. n. 152/99 sulla tutela delle acque dall'inquinamento: il primo rappresenta la legge-quadro e, quindi, la normativa elettiva in materia di rifiuti, che però, qualora questi siano costituiti da acque di scarico dirette, sono assoggettati, in via di eccezione, alla disciplina del d.lgs. n. 152/99 sull'inquinamento idrico. Pertanto, da una parte, il c.d. «scarico indiretto» non è più considerato scarico, ma viene classificato come «rifiuto liquido costituito da acque reflue» ed è sottoposto alla disciplina dei rifiuti; dall'altra, lo scarico diretto di reflui liquidi contenenti sostanze pericolose è attratto nell'ambito della disciplina dell'inquinamento idrico. Ed allora, stante la nozione di «scarico» introdotta dal d.lgs. n. 152/99, deve ritenersi che i rifiuti allo stato liquido, costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfaccia senza versamento diretto nei corpi ricettori, avviandole cioè allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada o comunque non canalizzato, rientrano nella disciplina dei rifiuti dettata dal d.lgs. n. 22/97 e il loro smaltimento deve essere autorizzato; mentre all'opposto, lo scarico diretto di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili, indirizzato in corpi idrici ricettori, specificamente indicati, rientra nell'ambito del citato d.lgs. n. 152/99 sull'inquinamento idrico (5).

Nel caso concreto – e la conclusione cui giunge la Suprema Corte è da considerarsi pienamente condivisibile – il materiale fecale proveniente dall'alpeggio di bovini non costituisce scarico diretto, in quanto non è stato riutilizzato in sede di attività agricola: trattandosi di liquami provenienti dalla porcellaia e dalla stalla e convogliati in una vasca di raccolta impermeabilizzata, in attesa del trasporto altrove,

(2) Si v., da ultimo, Cass. Sez. III 4 maggio 2004, n. 20679, Sangalli, in questa Riv. (M), 2005, 335; inoltre, Cass. Sez. III 4 maggio 2000, n. 1383, Sainato, in *Ambiente*, 2000, n. 7, 677, con nota di richiami di BELTRAME e in questa Riv. (M), 2001, 281; Cass. Sez. III 17 marzo 2000, n. 1230, GAZZARRINI, in *Rivistambiente*, 2001, n. 1, 63; ID. 21 luglio 2000, n. 8419, Zovagli, in *Ambiente*, 2001, n. 1, 80, con nota di BELTRAME; ID. 13 febbraio 2001, n. 561, Pighi, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, 2001, nn. 7-8, 91.

(3) V. Cass. Sez. III 2 ottobre 2002, n. 32825, Acquafredda, in questa Riv. (M), 2003, 521, ove si conferma che «il decreto Ronchi (...) rappresenta la legge quadro in materia di rifiuti che però, qualora siano costituiti da acque di scarico "dirette", sono assoggettati, in via di eccezione, alla disciplina del decreto n. 152/1999. L'ex "scarico indiretto", quindi, non è più considerato scarico ma viene classificato come "rifiuto liquido costituito da acque reflue" ed è sottoposto alla disciplina dei rifiuti».

(4) V. Cass. Sez. III 17 maggio 2005, n. 18218, Finotto, in *www.ambienteditto.it*

(5) Si impone, dunque, una demarcazione tra la normativa sulla tutela delle acque e quella sui rifiuti. Dopo un lungo travaglio giurisprudenziale e dottrinale, la regolazione di questi confini è quella tracciata dalle sentenze delle Sezioni Unite (Cass. Sez. Un. 13 dicembre 1995, n. 12310, Forina, in que-

sta Riv., 1996, 457, con nota di COSENTINO M.G.) e della Corte costituzionale (8 – 20 maggio 1998, n. 173, in *Foro it.*, 1998, 2345, con nota di PAONE). Questa impostazione, prendendo atto della coincidenza parziale tra acque di scarico e rifiuti liquidi, assume come unico criterio di discriminazione tra le due discipline, non già la differenza della sostanza, bensì la diversa fase del processo di trattamento della sostanza, riservandosi alla disciplina della tutela delle acque solo la fase dello «scarico», cioè quella dell'immissione diretta nel corpo ricettore. Infatti, secondo la sentenza Forina, il d.p.r. n. 915/82 (ora sostituito dal d.lgs. n. 22/97) disciplina tutte le singole operazioni di smaltimento dei rifiuti, siano essi solidi o liquidi, fangosi o sotto forma di liquami, con esclusione di quelle fasi concernenti i rifiuti liquidi che sono attinenti allo scarico e, come tali, sono riconducibili alla disciplina stabilita dalla legge n. 319/76, con l'unica eccezione dei fanghi e dei liquami tossici e nocivi, che sono regolati sotto ogni profilo dal d.p.r. n. 915/82 [v. art. 2, comma sesto e comma settimo, lett. d)]. Dal canto suo, la Corte costituzionale precisa che nello stesso senso è interpretabile anche il più recente d.lgs. n. 22/1997, il quale, pur abrogando esplicitamente il d.p.r. n. 915/1982, ne mantiene, tuttavia, la stessa impostazione rispetto alla regolamentazione degli scarichi idrici, dato che, all'art. 8, lett. e), ricomprende espressamente nel proprio ambito disciplinare i rifiuti liquidi, distinguendoli dalle acque di scarico.

devono considerarsi rifiuto liquido ordinario dell'attività svolta, e come tale il loro smaltimento deve essere autorizzato ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 22/97.

Nell'ipotesi di abbandono di rifiuti sul suolo – e nel caso di specie, le materie fecali erano state accumulate nello spazio antistante i locali di mungitura – che presuppone una condotta d'immissione di rifiuti effettuata in contrasto con la legge e pericolosa per l'ambiente, la normativa sanzionatoria da applicare risulta essere quella di cui agli artt. 14 e 51, d.lgs. n. 22/97.

L'art. 14, in particolare, punisce l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo, nonché l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali o sotterranee. Con la conseguenza che le «immissioni» di rifiuti di qualsiasi genere rientrano nel divieto di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 22/97, mentre gli scarichi, che, come abbiamo visto, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. e), sono esclusi dal campo di applicazione del decreto, in quanto disciplinati da normativa speciale, continuano ad essere disciplinati (e consentiti) dalla normativa speciale.

Le sanzioni per chi non rispetta questo divieto sono differenziate rispetto alla qualità del soggetto attivo: amministrative se si tratta di un privato (art. 50, comma 1), e penali se si tratta di «titolare di impresa» o di «responsabile di ente» (art. 51, comma 2, che richiama le sanzioni penali di cui al comma 1) (6). La ragione di questa differenziazione è facilmente comprensibile, ritenendosi la violazione maggiormente pericolosa per l'ambiente qualora venga commessa nell'ambito di un'attività lavorativa suscettibile di produrre rifiuti con continuità e con pericolosità certamente superiori a quelle di un semplice privato che opera occasionalmente e senza alcun intento economico.

A questa conclusione deve pervenirsi osservando come essa sia imposta dalla stessa *ratio* del d.lgs. n. 22/97, che tende ad impedire ogni rischio d'inquinamento dell'ambiente. Del resto, non sarebbe coerente con tale *ratio* un'interpretazione che facesse distinzioni non in base al rischio d'inquinamento, ma in base a puri criteri formali relativi ai soggetti e senza alcuna connessione con i pericoli che dalla loro attività possano derivare all'ambiente.

A proposito, poi, del differente trattamento sanzionatorio a seconda del soggetto attivo, la Cassazione ha chiarito che la questione attinente al soggetto penalmente imputabile deve essere risolta nel senso che esso può essere «chiunque», come si ricava dal tenore testuale degli artt. 50 e 51, comma 2, che fa riferimento ai «titolari» di imprese ed ai «rappresentanti» di enti: certamente questi soggetti sono penalmente passibili di sanzione penale, ma la stessa sanzione può applicarsi anche a figure diverse nell'ambito dell'impresa o dell'ente in forza di delega o dell'assetto strutturale statutario ed organizzativo. La formulazione legislativa, che sembra discostarsi dalla dizione ordinaria «chiunque» si spiega con l'esigenza di differenziare la posizione del privato soggetto alla sola sanzione amministrativa (art. 50) da quella delle società o di enti, ma sarebbe illogica ed incoerente un'interpretazione nel senso di ravvisare un reato «proprio» (7).

In definitiva, la norma di cui all'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 22/97 non prevede un reato proprio, considerata la regola della delegabilità della responsabilità penale in materia ambientale e l'ipotizzabilità del concorso nel reato, ma definisce l'ambito della responsabilità per l'applicazione della normativa.

Alessandra Coviello

(6) Cfr. Cass. Sez. III 4 ottobre 2002, n. 4069, Bergia, ove si puntualizza che «dall'esame delle due norme emerge evidente che l'art. 50, d.lgs. n. 22/97 trova applicazione nel caso di abbandono di rifiuti commesso da privati mentre nel caso in cui il fatto è commesso da titolari di impresa ricorre il reato di cui al successivo art. 51, quale che sia la natura dei rifiuti abbandonati».

(7) Cfr. Cass. Sez. III 20 maggio 2003, n. 22053, Grossi, in *Ragiusan*, 2004, 221, la quale conclude che con l'art. 14 «il legislatore intende evitare un evento quale che sia l'autore o quali che siano gli autori».

Cass. Sez. III Pen. - 8-9-2004, n. 36059 - Vitalone, pres.; Lombardi, est.; Meloni, P.M. (conf) - Martelli, ric. (*Annulla con rinvio al g.i.p. Trib. Patti 3 ottobre 2002*)

Animali - Maltrattamenti - Ratio dell'incriminazione - Parte offesa dal reato - Proprietario dell'animale sottoposto a maltrattamenti da altri in sua assenza - Sussistenza di un danno morale - Costituzione di parte civile - Ammissibilità. (C.p., art. 727; nuovo c.c.p., art. 74)

In tema di maltrattamenti di animali, seppure la ratio dell'incriminazione di cui all'art. 727 c. p. è l'esigenza di tutelare il sentimento di comune pietà verso gli animali e di promuovere l'educazione civile, la qualifica di persona offesa dal reato compete al proprietario dell'animale che abbia subito sevizie da parte di altri, anche se non abbia assistito personalmente alla commissione del fatto, avendo egli ricevuto un danno morale per il vincolo di affetto che lo lega all'animale. (Fattispecie in cui si è ritenuta ammissibile la costituzione di parte civile nel procedimento penale) (1).

(Omissis)

Con il primo mezzo di annullamento il ricorrente denuncia la violazione ed errata applicazione dell'art. 727 c.p. Si osserva che la fattispecie criminosa di cui alla norma citata prevede, tra l'altro, come reato il fatto di chi sottopone a sevizie un animale e, cioè, il compimento di un atto di crudeltà, un'azione determinata che infligga all'animale una grave sofferenza fisica al di là della normale soglia di tollerabilità. Si deduce che, però, il giudice di merito, nel caso in esame, non ha affatto precisato in quali atti si siano concretizzate le sevizie inflitte al gatto, essendosi limitato ad affermare che l'imputato ha sevizato il felino. Con il secondo mezzo di annullamento il ricorrente denuncia la sentenza per carenza e manifesta illogicità della motivazione. Si deduce che il giudice di merito ha desunto dalle circostanze esposte dalla teste il maltrattamento di animali attribuito al Martelli con un'evidente forzatura logica, non essendovi alcun elemento di prova dal quale poter desumere che i rumori di sbattimento contro le pareti del furgone avessero origine ed insieme ad oggetto il corpo di un gatto; l'esistenza di un nesso eziologico tra i miagolii ed il fatto accertato, nonché l'appartenenza del felino, oggetto dei maltrattamenti, alla Di Blasi. Con l'ultimo mezzo di annullamento il ricorrente denuncia, infine, la violazione ed errata applicazione degli artt. 185 c.p. e 74 c.p.p. Si deduce l'inammissibilità della costituzione di parte civile della Di Blasi. Il ricorrente osserva in proposito che non è stata accertata l'appartenenza del gatto alla predetta parte civile e che, in ogni caso, la fattispecie criminosa non tutela gli animali in quanto oggetto di proprietà, bensì il sentimento di comune pietà nei confronti degli animali, di talché – si afferma –, poiché la Di Blasi non ha assistito alla commissione del fatto, la stessa è rimasta preservata da qualsiasi turbamento d'animo, con la conseguente inesistenza di un danno morale risarcibile.

I primi due motivi di ricorso sono fondati.

Il giudice di merito ha desunto l'esistenza del comportamento attribuito all'imputato, caratterizzato dall'aver inflitto sevizie ad un gatto, da un complesso di elementi indiziari del tutto generici e non concludenti, quali quelli esposti in narrativa, in quanto non consentono certamente di poter stabilire con sufficiente certezza le caratteristiche della condotta dell'imputato, l'esistenza e natura delle sevizie inflitte al gatto, la reale afflittività del comportamento del Martelli.

In proposito, peraltro, deve essere rilevato il mancato accertamento dell'esistenza di lesioni o di sofferenze subite dal felino, la cui identificazione, peraltro, si palesa egualmente fondata su un elemento indiziario del tutto generico, quali le dichiarazioni della teste riportate in sentenza.

Il terzo motivo di ricorso resta assorbito dall'accoglimento dei precedenti.

In proposito si deve, però, precisare che, pur essendo inquadabile la *ratio* dell'incriminazione nell'esigenza di tutelare il sentimento comune di pietà verso gli animali e di promuovere l'educazione civile, non può non ravvisarsi l'esistenza di un danno morale da parte del proprietario dell'animale che abbia subito sevizie, per il vincolo di affetto che lo lega ad esso, anche se non ha assistito personalmente alla commissione del fatto. (Omissis)

(1) LA PARTE OFFESA NEL REATO DI MALTRATTAMENTO DI ANIMALI.

È ormai da ritenersi definitivamente superato quell'indirizzo giurisprudenziale secondo cui per la violazione dell'art. 727 c.p. le associazioni od enti per la protezione degli animali non possono essere ritenuti soffrire un danno patrimoniale o non patrimoniale ed assumere, quindi, la qualità di danneggiato e neppure quella di soggetto passivo del predetto reato non essendo portatori dell'interesse leso dalla menzionata norma codicistica (1), con la conseguente impossibilità di costituirsi parte civile nel processo penale (2).

Già, però, negli anni '80 la Suprema Corte si era orientata in senso diverso ritenendo legittima, nell'ipotesi di giudizio per maltrattamento di animali, la costituzione di parte civile dell'«Unione Amici del cane e del gatto» per far valere il danno prodotto dalla lesione degli interessi tutelati dall'art. 727 c.p., ben oltre il sentimento di comune pietà verso gli animali e la promozione dell'educazione civile (3).

Nell'ambito di una più aperta visione prospettata dalla sentenza in rassegna, si precisa che, pur rinvenendosi la *ratio* della previsione contenuta nell'art. 727 c.p. nella esigenza di cui sopra, non può non ravvisarsi l'esistenza di un danno morale sofferto da parte del proprietario dell'animale che abbia subito sevizie, per il vincolo di affetto che lega l'uno all'altro, anche se detto proprietario non abbia assistito personalmente alla commissione del fatto (4). E sotto la spinta di un vasto movimento di opinione, il legislatore si è mostrato pronto a cogliere la profonda evoluzione in materia di salvaguardia degli animali in quanto autonomi esseri viventi dotati di sensibilità psicologica e che perciò devono considerarsi destinatari diretti della tutela penale, ed è pertanto intervenuto a ridisegnare le linee portanti della materia con la l. 20 luglio 2004, n. 189.

L'art. 7 di tale legge riconosce agli enti e associazioni animaliste di cui all'art. 19 *quater* disp. att. c.p., il potere di esercitare gli stessi diritti e facoltà attribuiti alla persona offesa dall'art. 91 c.p.p., ai fini di tutela degli interessi protetti dalle nuove disposizioni. Ne deriva che gli enti e le associazioni predetti, ai quali anteriormente alla commissione del fatto per cui si procede, sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dai reati in esame, possono esercitare quei diritti e quelle facoltà, con l'avvertenza che un tale esercizio è subordinato ex art. 92 c.p.p. al consenso della persona offesa (5).

La statuizione contenuta nella l. 20 luglio 2004, n. 189 deve essere apprezzata in termini positivi in quanto è aderente alle istanze sociali che reclamavano un intervento ispirato a rigore, volto a tutelare adeguatamente gli animali e più in generale l'ambiente naturalistico, in conformità anche alle proposte di riforma dell'art. 9 Cost. che contemplano l'inserimento di un terzo comma per cui la Repubblica «promuove il rispetto degli animali» (6).

Patrizia Mazza

(1) Cass. Sez. VI 24 novembre 1971, n. 1077, Marino, 120.290, in *Mass. pen.*, 1972, 297.

(2) Sulla distinzione tra oggetto materiale del reato, che è la persona o cosa su cui cade l'attività fisica del reo (nel caso di specie l'animale) e danneggiato dal reato (nella specie il proprietario dell'animale) cfr. GIANNITI, *L'oggetto materiale del reato*, Milano, 1965, *passim*, nonché DELEGOU, *L'elemento materiale del reato*, Roma, s.d., 27 e segg.

(3) Cfr. Cass. Sez. III 1° settembre 1986, n. 9006, Cavuoti, 173.673, in *Mass. dec. pen.*, 1986, 733.

(4) In generale sulla portata del vecchio testo dell'art. 727 c.p. vedi COSSEDDU, *Sub art. 727 c.p.*, in *Commentario al codice penale*, Torino, 2002, vol. IV, 3719 e segg.

(5) Cfr. LOZZI, *Lezioni di procedura penale*, Torino, 2001, 119 e segg.

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

Cass. Sez. III Pen. - 3-9-2004, n. 35843 - Dell'Anno, pres.; Grillo, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Rizzo, ric. (*Conferma App. Lecce 28 novembre 2003*).

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi - Da frantoio - Natura di insediamento produttivo - Assimilabilità agli scarichi di acque domestiche - Condizioni - Assenza - Reato di cui all'art. 59, d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 59, 28)

Lo scarico senza autorizzazione delle acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive configura il reato di cui all'art. 59, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, atteso che i frantoi oleari costituiscono installazioni nelle quali si svolgono attività di produzione di beni, con la sola eccezione della possibile assimilazione delle acque di scarico a quelle domestiche in presenza delle condizioni di cui all'art. 28, comma settimo, del citato decreto n. 152 (1).

(Omissis)

Con la sentenza indicata epigrafe, la Corte d'appello di Lecce confermava la sentenza del 7 marzo 2002 del Tribunale di Brindisi-Sezione di Mesagne, in composizione monocratica, con la quale Rizzo Giuseppe - amministratore del frantoio oleario «Antonio Rizzo & figli s.r.l.» - era stato condannato alla pena, condizionalmente sospesa, di mesi 2 di arresto per il reato continuato di cui all'art. 59, comma 3, d.lgs. n. 152/1999, accertato il 18 gennaio 2000 (scarico in pubblica fognatura di acque reflue industriali derivante dalla molitura delle olive, in assenza della prescritta autorizzazione e con superamento dei valori limite di emissione relativamente al parametro «fenoli»).

Avverso detta sentenza ricorre l'imputato, deducendo: 1) erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale [art. 606, comma 1, lett. b), c.p.p., in relazione agli artt. 59, commi 1 e 3, d.lgs. n. 152/1999 e 52, comma 2, d.lgs. n. 22/1997], essendo la fattispecie in esame regolata da tale ultima norma e non dalla prima, applicata, invece, dai giudici di merito, trattandosi di rifiuti liquidi e non di acque reflue, giacché, nel caso di specie, manca la prova dell'esistenza di uno scarico diretto delle stesse nel corpo recettore e non esiste alcuna canalizzazione tra le vasche di deposito temporaneo delle acque di vegetazione (derivanti dalla lavorazione delle olive) e la rete fognaria pubblica; 2) erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale [art. 606, comma 1, lett. b), c.p.p., in relazione all'art. 59, commi 1 e 3, d.lgs. n. 152/1999], giacché la contravvenzione in questione si configura come reato «comune», per cui non ne risponde necessariamente il titolare dell'azienda, ma chi concretamente è responsabile dell'immissione, e nel caso in esame manca qualsiasi prova sul punto; 3) erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale [art. 606, comma 1, lett. b), c.p.p., in relazione agli artt. 54 e 59, commi 1 e 3, d.lgs. n. 152/1999], ricorrendo al più, nel caso di specie, la violazione amministrativa prevista dal menzionato art. 54, trattandosi di immissione occasionale; 4) carenza di motivazione della sentenza relativamente alla sussistenza del reato continuato ex art. 81, cpv., c.p., contestato nel capo di imputazione [art. 606, comma 1, lett. e), c.p.p.], in quanto nulla si dice in ordine alla pluralità di azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso protese alla commissione del reato di cui all'art. 59 d.lgs. n. 152/1999.

All'odierna udienza il P.M. conclude come riportato in epigrafe.

Il ricorso è infondato.

Il fatto ascritto all'imputato è di aver continuativamente scaricato, direttamente nella rete pubblica fognaria, senza titolo autorizzativo, le acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive prodotte dal suo frantoio.

Secondo la pacifica giurisprudenza di questa Corte (tra tante: Cass. Sez. III 22 gennaio 2003, n. 10626, Zomparelli; 31 maggio 2002, n. 26614, Iannotti; 18 febbraio 2000, n. 4068, Rossi), lo scarico dei reflui derivanti dalla molitura delle olive, effettuato senza l'autorizzazione prevista dal d.lgs. n. 152/1999, configura il reato di cui all'art. 59 del citato decreto, anche in caso di recapito in fognatura, atteso che i frantoi oleari costituiscono installazioni in

cui si svolgono attività di produzione di beni, a meno che le acque di scarico possano essere assimilate a quelle «domestiche» - ex art. 28, comma 7, lett. c), del decreto 152 - il che presuppone che esse provengano dalle imprese che esercitano attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarità funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente per almeno due terzi esclusivamente dall'attività di coltivazione dei fondi dei quali si abbia, a qualsiasi titolo, la disponibilità.

Quindi, i reflui in questione, non risultando ricorrere le condizioni prescritte dal menzionato art. 28, ipotesi peraltro nemmeno invocata dalla difesa, non possono essere assimilati a quelli domestici, donde la astratta configurabilità del reato.

Con la nuova disciplina, però, il concetto di scarico necessitante la previa autorizzazione è quello delineato dall'art. 2, lett. bb), d.lgs. n. 152/1999, limitato a qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue comunque convogliabili; in altri termini, ora lo scarico, da una parte, non comprende più le immissioni occasionali, dall'altra, presuppone sempre l'esistenza di una condotta e, cioè, di un sistema stabile - anche non costituito da una tubazione - con il quale si consente il passaggio o il deflusso delle acque reflue. Senza il tramite di una condotta, o di un sistema di convogliabilità, non è, quindi, applicabile la normativa sulle acque (d.lgs. n. 152/1999), bensì quella sui rifiuti (d.lgs. n. 22/1997), essendo il refluo considerato alla stregua del rifiuto liquido.

Nel caso di specie, la prima doglianza, verte proprio sulla disciplina applicabile, che secondo l'imputato deve essere quella del «decreto Ronchi», mancando la prova della immissione diretta dei reflui, derivanti dalla lavorazione delle olive, nella rete fognaria.

Alla censura, già proposta in appello, forniscono adeguata risposta, sia la sentenza impugnata, che quella di primo grado. I giudici di merito, con accertamento «in fatto» incensurabile in questa sede in quanto adeguatamente motivato, hanno escluso - nel caso in esame - qualsiasi interruzione tra «fonte» e «corpo recettore», preso atto della canalizzazione dei reflui provenienti dal frantoio prima attraverso il pozzetto dell'E.A.A.P., di pertinenza esclusiva dello stesso, dove venne effettuato il prelievo, e poi attraverso le condotte della rete fognaria sfocianti nel canale «Reale». Del resto, è emerso nel dibattimento, come ricorda la gravata sentenza, che le opere di canalizzazione interne all'azienda (dal frantoio alla vasca di raccolta) vennero ultimate dopo i fatti per cui è processo. Dunque, nessun dubbio nutrono i giudici del merito in ordine alla circostanza sopra indicata, evidenziando peraltro come lo stesso imputato abbia ammesso sia che il frantoio aveva «lavorato», pur in difetto di autorizzazione, per non andare incontro a problemi economici, sia che i reflui venivano immessi nella fogna.

Si trattava, quindi, certamente, di scarico non occasionale, ma tutt'al più discontinuo. Basti pensare che, pur essendo stato accertato lo sversamento in questione il 18 gennaio 2000, si è reso necessario - due mesi dopo (il 28 marzo 2000) - il sequestro preventivo del frantoio perché dalle ispezioni dei funzionari ASL era risultato che continuava ad usare lo stesso sistema di eliminazione dei reflui.

Si ricorda in proposito che lo «scarico discontinuo» di reflui è quello che, sia pure qualificato dai requisiti della irregolarità, dell'intermittenza e della saltuarietà, risulta tuttavia collegato ad un determinato ciclo produttivo industriale, ancorché di carattere non continuativo; diversa l'ipotesi dello scarico occasionale, caratterizzato, invece, dall'effettuazione fortuita ed accidentale.

Del primo, pacificamente, permane la rilevanza penale anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/1999, come modificato dal d.lgs. n. 258/2000 (in tal senso, tra tante: Cass. Sez. III 7 novembre 2000, n. 12974, Lotti; Sez. III 22 marzo 1989, n. 5673, Dall'Ora), mentre la mancata autorizzazione del secondo ed il superamento dei valori limite, non sono più sanzionati dalla legge, essendo stato espunto il riferimento alle «immissioni occasionali» dagli artt. 54 e 59, ad opera della menzionata novella del 2000 [art. 23, comma 1, lett e)] (così: Cass. Sez. III 14 giugno 2002, n. 29651, PG/Paolini).

Per quanto concerne, infine, la doglianza in ordine all'addebitabilità al Rizzo dei fatti rubricati, si rileva che entrambe le sentenze motivano adeguatamente sul punto, giungendo alla argomentata esclusione che i reflui *de quibus* potessero avere provenienza diversa da quella del frantoio in questione. Peraltro, come si è detto, ci sono in proposito anche precise ammissioni dell'imputato

e non è stato dallo stesso evidenziata alcuna delega di funzioni nell'ambito aziendale.

P.Q.M. la Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali.

(Omissis)

(1) IMMISSIONE IN PUBBLICA FOGNATURA DELLE ACQUE DI VEGETAZIONE IN ASSENZA DI AUTORIZZAZIONE: QUALE NORMATIVA È APPLICABILE ?

La Corte di cassazione affronta la questione relativa alla disciplina applicabile alla fattispecie di scarico continuo in pubblica fognatura delle acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive prodotte da un frantoio, in assenza della prescritta autorizzazione. Nel caso di specie, la Corte doveva verificare se alla fattispecie in esame fosse applicabile la normativa sui rifiuti di cui al d.lgs. n. 22/1997, invocata dal ricorrente, oppure la normativa in materia di acque di cui al d.lgs. n. 152/1999.

Le acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive prodotte da un frantoio possono essere considerate rifiuti, ai sensi del d.lgs. n. 22/1997, in quanto definibili ex art. 6 come quelle «sostanze o oggetti rientranti nelle categorie di cui all'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi». In particolare, l'allegato A contempla la categoria dei rifiuti provenienti dall'agricoltura (02), in cui possono essere ricomprese le acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive. L'immissione di tali rifiuti liquidi in acque superficiali o sotterranee non può essere considerata attività di smaltimento poiché non è operazione prevista dall'allegato B del d.lgs. n. 22/1997, che, per il rinvio dell'art. 6, comma 1, lett. g), elenca tassativamente le operazioni definibili come smaltimento. Tra queste, non è rappresentata l'immissione di rifiuti liquidi in acque superficiali o sotterranee. Pertanto, tale condotta non può integrare la fattispecie di reato prevista e punita dall'art. 51, comma 1, d.lgs. n. 22/1997, in quanto non va considerata come attività di smaltimento di rifiuti non autorizzata, ma, semmai, integra la fattispecie di cui al comma 2 dell'art. 51, che sanziona l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti e la loro immissione in acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'art. 14, comma 2. Tale norma vieta espressamente l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali o sotterranee.

Le acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive prodotte da un frantoio, oltre che essere considerate come rifiuti liquidi rilevanti per la normativa in materia di rifiuti, possono altresì essere qualificate come acque reflue industriali, secondo il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 in materia di acque. L'art. 2, lett. b), definisce le acque reflue industriali come «qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento». Infatti, poiché il frantoio è una installazione in cui si svolge attività di produzione di beni, ossia la lavorazione delle olive, le acque di vegetazione residue sono acque reflue industriali, e la loro immissione nel suolo e nel sottosuolo rientra nella definizione di scarico prevista dall'art. 2, lett. bb): è scarico «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione». Lo scarico non autorizzato è condotta prevista e punita

dall'art. 59, comma 1, che punisce colui che «apre o comunque effettua nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, ovvero continua ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata». Va tuttavia precisato che gli scarichi di liquami derivanti dalla molitura delle olive effettuati senza la prescritta autorizzazione possono essere assimilabili alle acque reflue domestiche, non integrando, perciò, il reato di cui all'art. 59 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 solo se l'attività del frantoio è inserita, con carattere di normalità e complementarietà, in una impresa dedicata esclusivamente alla coltivazione del fondo ed alla silvicoltura ed in presenza delle condizioni previste dall'art. 28 del citato decreto n. 152, tra cui quella per la quale la materia prima lavorata deve provenire per almeno due terzi esclusivamente dall'attività di coltivazione dei fondi dei quali si abbia, a qualsiasi titolo, la disponibilità. In caso contrario, come quello di specie in cui non sono stati ravvisati dalla Corte di cassazione i requisiti di cui all'art. 28, i liquami derivanti dalla molitura delle olive sono assimilabili alle acque reflue industriali e lo scarico di tali liquami integra il reato di cui all'art. 59, comma 1 del d.lgs. n. 152/1999. (1)

L'attività di immissione di acque reflue industriali in acque superficiali o sotterranee, secondo la definizione del d.lgs. n. 152/99, per costituire la fattispecie di reato di cui all'art. 59, comma 1, deve anzitutto coincidere con la definizione di scarico richiesta dall'art. 2, lett. *bb*), che è un concetto più articolato, quindi più tipizzato, rispetto all'attività vietata dall'art. 14, comma 2 del d.lgs. n. 22/1997, prevista e punita dall'art. 51, comma 2 del d.lgs. medesimo. Perché ci sia uno «scarico», devono sussistere due requisiti: il reflu deve essere liquido o semiliquido; l'immissione di acque reflue deve avvenire per il tramite di una condotta. Poiché anche per il d.lgs. n. 22/1997 il rifiuto può essere liquido o semiliquido, il requisito della convogliabilità del reflu tramite una condotta è il *quid pluris* rispetto alla nozione di immissione disciplinata dal d.lgs. n. 22/1997, la cui sussistenza consente di applicare la normativa in materia di acque anziché quella in materia di rifiuti, che assume un ruolo residuale. Non è un caso che sia l'art. 2, lett. *bb*) del d.lgs. n. 152/1999 a contemplare anche la rete fognaria come corpo recettore del reflu liquido, che presuppone proprio un sistema di convogliabilità. Ne consegue che la normativa sui rifiuti può essere considerata la normativa di tutela generale, mentre quella in materia di acque assume un carattere di maggiore specialità allorché l'immissione di rifiuti liquidi in acque superficiali o sotterranee rilevi come «scarico» secondo la definizione di cui all'art. 2, lett. *bb*) del d.lgs. n. 152/1999. In tal senso si è già espressa la Corte di cassazione affermando che «la normativa sui rifiuti, considerata l'ampiezza dei termini «rifiuto» e «smaltimento», rappresenta la normativa base per la protezione dell'ambiente, con la conseguenza che il rinvio alla disciplina sull'inquinamento delle acque (legge n. 319 del 1976 ed ora d.lgs. n. 152 del 1999) opera solo allorché si verifichi uno «scarico», ossia un'immissione diretta di «acque reflue domestiche» o di «acque reflue industriali» in un corpo recettore. Pertanto, dopo l'entrata in vigore del

d.lgs. n. 152/1999, se per scarico si intende il riversamento diretto nei corpi recettori, quando il collegamento tra fonte di riversamento e corpo ricettore è interrotto, viene meno lo scarico (indiretto) per far posto alla fase di smaltimento del rifiuto liquido». (2) Ed infatti, l'art. 8, comma 1, lett. *e*) del d.lgs. n. 22/1997 esclude dal campo di applicazione di tale decreto le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato di liquido, affermando il ruolo residuale della normativa sui rifiuti nel disciplinare i rifiuti liquidi laddove non siano qualificabili come acque di scarico, disciplinate invece dalla speciale normativa in materia di acque.

Sulla base di tali ragionamenti ci si accorge come, nella scelta della disciplina applicabile alla fattispecie in esame, la Corte di cassazione abbia seguito un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato (3), secondo il quale l'elemento discriminante tra la normativa sulle acque (d.lgs. n. 152/1999) e quella sui rifiuti (d.lgs. n. 22/1997) è rappresentato dalla presenza o meno di una canalizzazione che consenta la convogliabilità dello scarico, ovvero il collegamento senza interruzione tra la fonte di riversamento e il corpo idrico recettore: laddove esiste un'immissione diretta non autorizzata di acque reflue industriali tramite un sistema di convogliabilità, ovvero tramite condotta, si applica la disciplina di cui al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 e, viceversa, nel caso in cui vi sia immissione senza il tramite di una condotta, o di un sistema di convogliabilità, si configura l'ipotesi di abbandono incontrollato di rifiuti liquidi o della loro immissione in acque superficiali o sotterranee, prevista e punita dall'art. 51, comma 2 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (4). L'interruzione funzionale del nesso di collegamento diretto fra la fonte di produzione del liquame ed il corpo ricettore determina la trasformazione del liquame di scarico in un ordinario rifiuto liquido, con la conseguente inapplicabilità delle disposizioni del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, ed il necessario rispetto delle previsioni del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. (5) Anche la giurisprudenza amministrativa ha esplicitato efficacemente la distinzione affermando che qualora «manchi un'interruzione funzionale del nesso di collegamento diretto tra la fonte di produzione del liquame ed il corpo idrico ricettore, va esclusa l'applicabilità del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, mentre troveranno applicazione le disposizioni di cui al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152. Peraltro, la soluzione di continuità della canalizzazione va intesa in senso materiale e funzionale, restando pertanto irrilevante la circostanza (valutabile sotto il profilo meramente giuridico) che i reflui vengano canalizzati in un impianto di depurazione non consortile, dal quale vengano successivamente scaricati nel corpo ricettore» (6). L'elemento discriminante della convogliabilità è propria del concetto di scarico, ossia di una attività prevista e punita, laddove non autorizzato, esclusivamente dalla normativa in materia di acque.

Ne consegue che, laddove esiste un sistema di convogliabilità delle acque reflue, l'immissione di rifiuti liquidi in acque superficiali o sotterranee o in rete fognaria deve essere definita come «scarico» e si rientra nel campo di applicazione del d.lgs. n. 152/99 in materia di acque anziché del d.lgs. n. 22/1997 in materia di rifiuti.

Maurizio Mazzi

(1) Cass. Pen. Sez. III 7 marzo 2003, n. 10626, Zamparelli, in questa Riv., 2004, 502.

(2) Cass. Pen. Sez. III 21 aprile 2004, n. 18347, P.M. in proc. Cravanzola, rv. 228.457, in Riv. pen., 2004, II, 852.

(3) Si citano tra le tante, alcune sentenze della Corte di cassazione: Cass. Pen. Sez. III 5 novembre 2002, n. 1376, Cass. Pen. Sez. III 8 aprile 2004, n. 16717, Rossi, rv. 228.027; Cass. Pen. Sez. III 14 marzo 2003, n.

12005, Arici, rv. 224.358, in Riv. pen., 2004, I, 82.

(4) Sul punto, vedasi Cass. Pen. Sez. III 8 aprile 2004, n. 16717, cit.

(5) Cass. Pen. Sez. III 24 febbraio 2003, n. 8758, Conte, rv. 224.164, in Riv. pen., 2004, I, 82.

(6) T.A.R. Veneto, Sez. III 26 gennaio 2005, n. 248, massima in T.A.R., 2005, 3, 799.

Cass. Sez. III Pen. - 8-6-2004, n. 25463 (c.c.) - Papadia, pres.; Squassoni, est. (conf.) - P.M. in proc. Bono, ric. (*Annulla con rinvio al g.i.p. Trib. Torino 6 agosto 2003*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Reato di abbandono o deposito incontrollato - Condizioni per la sua configurabilità - Reato di realizzazione o gestione di discarica - Differenze. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51)

In tema di smaltimento dei rifiuti, l'abbandono di rifiuti effettuato dal titolare di una impresa configura il reato di cui all'art. 51, comma secondo, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, anche se effettuato occasionalmente ed in misura limitata, atteso che l'assenza di caratteristiche quantitative e di sistematicità costituisce esclusivamente elemento di differenziazione del reato de quo da quello di realizzazione o gestione di una discarica non autorizzata previsto dal comma terzo del citato art. 51 (1).

(Omissis)

In presenza di una richiesta del P.M. di emissione di decreto penale di condanna a carico di Bono Raffaele per il reato di cui all'art. 51, comma 2, d.lgs. 22/1997, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino ha emesso, ex art. 129 c.p.p., sentenza con la quale ha dichiarato che il fatto non sussiste; a sostegno di tale conclusione, il giudice ha rilevato che la condotta di abbandono di rifiuti aveva carattere occasionale e, pertanto, non integrava la fattispecie di reato.

Avverso la decisione, il P.M. ha proposto appello, che la Corte qualifica ricorso per cassazione in quanto la sentenza di proscioglimento dell'imputato, emessa a sensi degli artt. 129, 459, comma 3, c.p.p., è solo sindacabile come hanno chiarito le Sezioni Unite (sentenza 11 maggio 1993, Amato).

Nei motivi di impugnazione, il ricorrente deduce violazione di legge e osserva che l'abbandono di rifiuti (che per avere rilevanza penale deve essere effettuato, come nel caso in esame, da titolari di imprese) integra l'ipotesi del contestato reato anche se occasionale ed in misura limitata senza la necessità di quelle caratteristiche, quantitative o di sistematicità, che connotano l'esistenza di una discarica.

Il Collegio ritiene che la deduzione sia meritevole di accoglimento.

Il d.lgs. 22/1997 non fornisce una nozione di «abbandono» di rifiuti che è stata, tuttavia, enucleata dalla giurisprudenza in relazione alla diversa nozione di «discarica»; si è, in tale modo, evidenziata la natura occasionale e discontinua dell'attività di abbandono rispetto a quella abituale o organizzata di discarica. Pertanto il giudice ha ritenuto necessario per il perfezionamento della fattispecie un requisito - reiterazione della condotta - che esula dal testo normativo ed è escluso dalla giurisprudenza di legittimità. (Omissis)

(1) DISCARICA ABUSIVA E ABBANDONO DI RIFIUTI.

La sentenza della Suprema Corte in rassegna si occupa del controverso problema dei rapporti fra le fattispecie descritte ai commi secondo e terzo dell'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (1), che ha provveduto a sanzionare i titolari di imprese ed i responsabili di enti che abbandonano

o depositano in modo incontrollato rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee nonché chiunque realizzi o gestisca una discarica non autorizzata.

Sostiene la Cassazione che l'abbandono di rifiuti, effettuato dai «titolari di imprese» e dai «responsabili di enti» integra l'ipotesi di reato descritta nel secondo comma del citato articolo anche se avviene in modo occasionale ed in misura limitata, non essendo necessarie le caratteristiche di sistematicità e quantitative che caratterizzano, invece, l'esistenza di una discarica che deve essere sempre autorizzata (2).

La questione è insorta in quanto il d.lgs. n. 22/97 non fornisce una nozione di abbandono di rifiuti, né spiega cosa debba intendersi per «realizzazione» di una discarica abusiva. Al riguardo sono intervenuti ripetutamente i giudici di legittimità i quali hanno puntualizzato che si è in presenza di una tale discarica tutte le volte in cui, per effetto di una condotta reiterata, i rifiuti sono scaricati in una determinata area che così viene di fatto trasformata in un ricettacolo di essi. Ad integrare, quindi, la previsione contenuta nel terzo comma del detto art. 51 debbono riscontrarsi due elementi quali l'accumulo ripetuto nel tempo e nello stesso luogo di rifiuti e la mancanza di autorizzazione.

Le Sezioni Unite hanno, altresì, precisato che il reato di realizzazione di discarica non autorizzata può integrarsi soltanto in forma commissiva, con ciò correggendo il precedente orientamento che ravvisava il concetto di gestione di discarica in senso ampio, comprensivo di qualsiasi contributo diretto a realizzare ed anche a tollerare e mantenere lo stato di fatto che costituisce reato (3).

Si stagliano in tal modo i contorni della nozione di abbandono di rifiuti, che per essere penalmente rilevante deve assumere i connotati dell'occasionalità e della discontinuità dell'attività spesa dall'agente, il quale deve rivestire lo specifico ruolo indicato nel comma secondo e cioè essere un titolare di impresa o un responsabile di un ente, laddove «chiunque» può realizzare il reato di discarica abusiva (4).

Alla luce di quanto sopra esposto la sentenza in rassegna merita di essere condivisa, contribuendo così a consolidare l'orientamento giurisprudenziale che ha consentito di differenziare le fattispecie di reato descritte nei commi secondo e terzo dell'art. 51 d.lgs. n. 22/97.

Francesco Mazza

*

Autorità garante concorrenza e mercato - 26-10-2005, provv. n. 14821 - Catricalà, pres.; Santagata, est. - Cesare Fiorucci S.p.A.

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Pubblicità ingannevole - Alimento preparato secondo parametri qualitativi della tradizione alimentare regionale - Indicazione geografica del luogo di produzione - Confusione nei consumatori con analoghi prodotti alimentari qualificati come DOP. [D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, artt. 19, 20 e 21, lett. a)]

Il messaggio pubblicitario di un prodotto alimentare tipico della tradizione alimentare regionale contenente l'indicazione dell'origine geografica tale da attribuire ad esso caratteristiche di particolare pregio e qualità riconducibili a prodotti a denominazione di origine protetta, costituisce una fattispecie di pubblicità ingannevole (1).

(Omissis)

I. RICHIESTA DI INTERVENTO

Con richiesta di intervento pervenuta in data 26 novembre 2004, integrata in data 20 maggio 2005, la Cooperativa Co.Z.A.C. a r.l., in qualità di concorrente, ha segnalato la presunta ingannevo-

(1) Cfr. AMEDOLA, *I nuovi obblighi nella gestione dei rifiuti*, Rimini, 1998, 17 ss.; CERVETTI SPRIANO, *La nuova normativa sui rifiuti*, Milano, 1998, *passim*.

(2) Sul regime delle autorizzazioni cfr. BUTTI e ZUCCA, *Rifiuti, in Il codice dell'ambiente*, a cura di NESPOR e DE CESARIS, Milano, 1999, 1237 ss.

(3) Cfr. Cass. Sez. Un. 18 dicembre 1994, n. 12753, Zaccarelli, in questa Riv., 1995, 642, con nota di M. MAZZA, *Sulla natura giuridica di realizzazione e gestione di discarica abusiva e stoccaggio non autorizzato di rifiuti tossici*, conformi: Cass. 7 febbraio 1992, n. 1073, Sacchetto, in questa Riv. (M), 1993, 60. Sulla nozione di gestione di una discarica abusiva cfr. Cass. 4 novembre 1994, in *Dir. pen. econ.*, 2000, 781.

(4) Cfr. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari. I reati fallimentari, tributari, ambientali e dell'urbanistica*, vol. II, 2001, 471.

lezza, ai sensi del d.lgs. n. 74/92, del messaggio pubblicitario diffuso dalla società Cesare Fiorucci S.p.A., costituito dall'etichetta apposta sulla confezione del prodotto «Salamella Calabrese Piccante» – posto in vendita presso «Alimentari Francesco Spadafora», Contrada Casali, Cosenza – nel periodo dal 15 al 20 novembre 2004.

Nella richiesta di intervento si evidenzia che l'etichetta recante la denominazione «Le Specialità Regionali - Salamella Calabrese Piccante - Puro Suino» indurrebbe in errore il consumatore in ordine all'origine ed alle caratteristiche qualitative del prodotto pubblicizzato. In particolare, il risalto dato sull'etichetta al termine «Calabrese» – stampato con caratteri di dimensioni molto maggiori rispetto alla rimanente parte della sopra citata dicitura – lascerebbe intendere, contrariamente al vero, che il prodotto in esame sia un salume tipico calabrese prodotto in Calabria.

Nell'adunanza del 22 dicembre 2004, l'Autorità ha deliberato l'archiviazione della richiesta per manifesta infondatezza, ai sensi dell'art. 4, comma 5, del d.p.r. n. 284/03, recante il regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa. Con nota prot. 10045/05 del 4 gennaio 2005 il Segretario generale dell'Autorità ha comunicato al segnalante l'archiviazione del caso.

Con ordinanza del 20 aprile 2005, notificata all'Autorità in data 26 aprile 2005, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha provvisoriamente sospeso l'efficacia della decisione di archiviazione, ai fini del riesame.

II. MESSAGGIO

Il messaggio oggetto della richiesta di intervento consiste in un'etichetta recante l'indicazione del marchio «Fiorucci», sotto al quale viene riportata la denominazione del prodotto «Le Specialità Regionali - Salamella Calabrese Piccante - Puro Suino». Nella parte inferiore dell'etichetta compare poi la dicitura con caratteri più piccoli, «Prodotto e confezionato da: Cesare Fiorucci S.p.A. - Località Santa Palomba - Viale Cesare Fiorucci, 11 - 00040 Pomezia (RM) - Italia».

III. COMUNICAZIONI ALLE PARTI

In data 20 maggio 2005, l'Autorità, in via di autotutela, annullava la nota prot. 10045/05 del 4 gennaio 2005 con la quale il Segretario generale dell'Autorità ha comunicato al segnalante l'archiviazione del caso, e provvedeva a comunicare al segnalante e alla società Cesare Fiorucci S.p.A., in qualità di operatore pubblicitario, l'avvio del procedimento ai sensi del d.lgs. n. 74/92, in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, precisando che l'eventuale ingannevolezza del messaggio pubblicitario oggetto della richiesta di intervento sarebbe stata valutata ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 del citato decreto legislativo, con particolare riguardo alle caratteristiche del prodotto pubblicizzato.

IV. RISULTANZE ISTRUTTORIE

Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento è stato richiesto alla società Cesare Fiorucci S.p.A., in qualità di operatore pubblicitario, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. a), del d.p.r. n. 284/03, di fornire informazioni e relativa documentazione riguardanti, in particolare, il procedimento produttivo e le caratteristiche del prodotto pubblicizzato, evidenziando, in particolare, quanto il prodotto stesso possa essere assimilabile ai salumi calabresi tipici.

Con memoria pervenuta in data 6 giugno 2005, la società Cesare Fiorucci S.p.A. ha evidenziato quanto segue:

- il prodotto Fiorucci denominato «Salamella Calabrese Piccante» non è confondibile con i quattro salumi tipici calabresi protetti dalla DOP ai sensi del reg. CE 20081/92, denominati «Soppressata di Calabria», «Capocollo di Calabria», «Pancetta di Calabria», «Salsiccia di Calabria»;

- in particolare, la «Salamella Calabrese Piccante» è un salume commercializzato dalla Fiorucci fin dagli anni '80 e risulta completamente diverso dalla «Salsiccia di Calabria» DOP, sia per una denominazione e natura (è un salame e non una salsiccia), che per forma, dimensioni e peso (le salsicce DOP sono piccoli bocconcini di poco peso uniti tra di loro da una filza in corda, mentre la salamella è un vero e proprio salame a forma di ferro di cavallo);

- la Cesare Fiorucci S.p.A. utilizza legittimamente la denominazione «Salamella Calabrese Piccante», peraltro utilizzata anche da altri produttori, poiché essa, sebbene sia derivata dal nome di un luogo in cui il prodotto alimentare è stato inizialmente ottenuto

o commercializzato, diventa «generica» perdendo ogni collegamento con il luogo stesso, così che si rientrerebbe nel campo d'applicazione dell'art. 3 del reg. CE 2081/92. In tal senso, la denominazione «Salamella Calabrese Piccante» sarebbe usata nel linguaggio comune di produttori e consumatori per riferirsi ad una metodologia particolare di produzione e ad una tradizione locale, utilizzata per la preparazione di un salame piccante con caratteristiche proprie. A tal riguardo la Cesare Fiorucci S.p.A. ricorda che esistono numerosi esempi a livello nazionale sia di prodotti della salumeria che di altra natura che hanno preso il nome dal luogo da cui hanno avuto origine senza mantenere più alcun collegamento con lo stesso, divenendo qui a tutti gli effetti «generici» (ad esempio la «Coppa Parma», il «Salame Milano», il «Salame Ungherese», la «Finocchiona Toscana», il «Pesto alla Genovese», i «Biscotti Canestrelli Liguri», l'«Aceto Balsamico di Modena», ecc.);

- in particolare, il prodotto in questione risulterebbe conforme per caratteristiche merceologiche e qualitative a quanto il consumatore si aspetta dalla denominazione utilizzata: macinatura medio-grossa dalla lavorazione di carni di suino fresche con l'aggiunta di aromi naturali e peperoncino forte, colore rosso intenso (dato dal peperoncino) e caratteristica forma a ferro di cavallo;

- l'etichetta contenente la denominazione «Le Specialità Regionali - Salamella Calabrese Piccante - Puro suino» non è idonea ad indurre in inganno il consumatore circa la provenienza e le caratteristiche del prodotto in quanto l'etichetta stessa riporta in modo chiaro e leggibile il luogo di produzione (Lazio) e tutte le altre indicazioni necessarie per legge;

- sull'etichetta, inoltre, assume particolare evidenza il marchio della Cesare Fiorucci S.p.A., che è impresa ben nota ai consumatori quale produttore industriale del centro Italia, *leader* a livello nazionale;

- l'indicazione «Le Specialità Regionali» informa il consumatore che il prodotto appartiene ad una linea specificamente dedicata alle Regioni italiane, che comprende tra l'altro una serie di salami (calabrese, campano, piemontese, perugino, toscano, ecc.) realizzati secondo ricette che, consolidate dalla tradizione regionale, si sono diffuse fino a raggiungere una estensione ed una appartenenza nazionale;

- il riconoscimento della tutela ai quattro salumi DOP non ha conferito alla Calabria una particolare notorietà presso i consumatori come Regione portatrice di una particolare tradizione nella trasformazione agro-alimentare ed una vocazione nell'ambito della salumeria, tale da attribuire a tali prodotti caratteristiche di particolare pregio e qualità;

- la Cesare Fiorucci S.p.A. nella redazione delle proprie etichette si è sempre attenuta all'interpretazione autentica data alla normativa comunitaria e nazionale dal Ministero delle attività produttive con nota ufficiale del 15 settembre 2003, secondo cui l'indicazione geografica con la quale vengono designati numerosi prodotti alimentari italiani cui non è stata attribuita la DOP o la IGP, si riferisce alla ricetta tradizionale, agli usi e alle consuetudini.

In data 12 settembre 2005 è stata comunicata alle parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 12, comma 1, del d.p.r. n. 284/03.

Con memoria pervenuta in data 23 settembre 2005, la Cooperativa Co.Z.A.C. a r.l., ha evidenziato quanto segue:

- la forma a ferro di cavallo della «Salamella Calabrese Piccante» prodotta da Fiorucci è analoga a quella prevista dal disciplinare di produzione della «Salsiccia di Calabria» DOP, ingenerando la possibilità di trarre in inganno il consumatore, proponendo allo stesso un prodotto che si presenta esteriormente in modo del tutto simile a quello tutelato dalla UE;

- l'indicazione del luogo di produzione della «Salamella Calabrese Piccante», presente sull'etichetta, non esclude l'ingannevolezza del messaggio, atteso che l'art. 13 del reg. CE 2081/92 stabilisce che le denominazioni registrate sono tutelate contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata;

- il riconoscimento della DOP alla «Salsiccia di Calabria» è il risultato della valutazione effettuata dall'UE sulla sussistenza, tra l'altro, dei requisiti di notorietà, che ne hanno motivato la tutela, a riprova che i consumatori attribuiscono a tale prodotto caratteristiche peculiari non riproducibili al di fuori del territorio della Regione Calabria;

- la Cesare Fiorucci S.p.A., oltre allo stabilimento ubicato nel Lazio, ha numerose altre unità produttive tra cui alcune ubicate nell'area di origine di alcuni prodotti che hanno ottenuto il riconoscimento della DOP. Ciò indurrebbe i consumatori a ritenere che

la Fiorucci è una grande azienda che produce nelle zone d'origine tutelate i prodotti protetti dalla UE.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Il messaggio è costituito dall'etichetta del prodotto pubblicizzato, recante la dicitura «Le Specialità Regionali – Salamella Calabrese Piccante – Puro Suino». Tale messaggio lascia intendere che il prodotto in questione sia un salume preparato secondo quei parametri qualitativi tipici della tradizione salumiera calabrese. Infatti, la collocazione nel testo del messaggio dell'indicazione «Calabrese» e i caratteri grafici utilizzati risultano idonei ad indurre il consumatore a ritenere che il prodotto pubblicizzato abbia le stesse qualità e caratteristiche dei salumi che godono del riconoscimento della denominazione di origine protetta, in particolare della «Salsiccia di Calabria» DOP. Il messaggio, pertanto, ingenera confusione nei consumatori tra il prodotto cui si riferisce e i salumi di Calabria qualificati come DOP. Né l'indicazione in etichetta del luogo di riproduzione e di confezionamento vale ad escludere il carattere ingannevole del messaggio, in quanto detta indicazione viene riportata con caratteri assai più piccoli rispetto al resto del messaggio.

Ritenuto, pertanto, che il messaggio pubblicitario in esame, volto a pubblicizzare la «Salamella Calabrese Piccante» prodotta da Cesare Fiorucci S.p.A., è idoneo a indurre in errore i consumatori in ordine alle caratteristiche del prodotto, potendo, per tale motivo, pregiudicarne il comportamento economico;

delibera che il messaggio pubblicitario descritto al punto II del presente provvedimento, diffuso dalla società Cesare Fiorucci S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, fattispecie di pubblicità ingannevole ai sensi degli artt. 19, 20 e 21, lett. a) del d.lgs. n. 206/05, e ne vieta l'ulteriore diffusione;

assegna un termine di 90 giorni dalla notifica del presente provvedimento, ai sensi dell'art. 26, comma 8 del d.lgs. n. 206/05, per l'adeguamento della confezione del prodotto attraverso l'eliminazione e/o precisazione dell'indicazione «Calabrese», nonché l'inserimento di elementi idonei a differenziare il prodotto dai salumi DOP.

Ai sensi dell'art. 26, comma 10 del d.lgs. n. 206/05, in caso di inottemperanza alla presente delibera l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

(Omissis)

(1) VALORE ATTRATTIVO DEL TERRITORIO E INGANNEVOLEZZA DEL MESSAGGIO PUBBLICITARIO.

Le vicende legate alla diffusione del messaggio pubblicitario costituito dall'etichetta apposta sulla confezione del prodotto «Le Specialità Regionali - Salamella Calabrese Piccante - Puro Suino» è emblematica del «dualismo esistente fra industria e consorzi di tutela, dualismo che vede sì entrambi gli schieramenti impegnati ad affermare e proteggere la produzione italiana ma su fronti che, se non sono opposti, certo non sono convergenti» (1).

Invero, a seguito della richiesta di avviare il procedimento in materia di pubblicità ingannevole, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha, da prima, escluso qualsiasi indicazione o riferimento che, nella presentazione, fosse idoneo a lasciar intendere al consumatore

la corrispondenza con l'origine regionale, in quanto la dicitura sarebbe esclusivamente impiegata al fine di indicare che il salume appartiene ad una linea di prodotti industriali ispirata ad alimenti tipici provenienti da varie Regioni italiane e tale da limitarsi all'evocazione del gusto del prodotto territoriale senza alcuna vanteria di perfetta identità.

Con una successiva ordinanza, il T.A.R. Lazio ha, tuttavia, sospeso l'efficacia della decisione di archiviazione, ai fini del riesame, riconoscendo ingannevole il messaggio nelle modalità con cui l'operatore pubblicitario ha scelto di presentare il prodotto attraverso «una eccessiva evidenziazione grafica del toponimo, posto in assoluto risalto rispetto alle rimanenti espressioni testuali, il che può far effettivamente ritenere che esso posseda le stesse qualità e caratteristiche dei salumi che godono della particolare tutela costituita dalla denominazione di origine protetta».

Di nuovo investita dell'esame dell'eventuale ingannevolezza del messaggio, l'Autorità, modificando le precedenti valutazioni istruttorie, ritiene, dunque, che i consumatori possano essere indotti all'acquisto di tale salume definito *calabrese* proprio per la *immagine desiderata*, in termini di identità reale, di un prodotto preparato secondo quei parametri qualitativi tipici della tradizione salumiera regionale.

A fronte di una domanda di alimenti tipici e di qualità, fortemente connotati sotto il profilo della provenienza geografica da aree che evocano aspettative di adozione di stili di vita sani e controllo di possibili rischi per la salute, le marche tendono ad appropriarsi dei valori simbolici proposti dall'origine (2), che diventa un addensato di elementi materiali ed immateriali capaci di generare maggiore affidabilità e desiderabilità nel consumatore, incidendo sulla pianificazione degli acquisti.

Ad una iniziale e non sempre attenta valutazione delle componenti di natura grafica, decorativa e verbale della confezione non che dei colori prescelti e delle informazioni contenute nell'etichettatura, l'Autorità (3) sembra, così, voler mostrare un più adeguato interesse a tutelare il campo dei segni e dei significati che, nella presentazione dei prodotti alimentari, configurano una precisa concordanza con l'espressione geografica di luoghi in grado di trasmettere e veicolare ai consumatori caratteristiche di unicità.

In effetti, non va sottaciuta la delineata tendenza dei *brand* agroalimentari a costruire il richiamo a luoghi straordinariamente ricettivi in funzione della ricchezza di risorse naturali e di valori culturali, raffigurabili ed identificabili nell'immaginario semiotico, sì che proprio per tutelare dai rischi di omologazione dei gusti e di semplificazione delle preparazioni il consumatore che voglia riportare la propria decisione di acquisto alla reale provenienza geografica delle così dette *materie prime*, risulta tanto più opportuno il consolidamento di un indirizzo interpretativo volto a far valere il carattere ingannevole dell'appropriazione del patrimonio simbolico del territorio nella connotazione del *made in* o nell'illusione della marca.

Stefano Masini

(1) Così NERI, *Il Made in Italy non basta più*, in *Alimenta*, 2005, 198, che evidenzia – dimenticando che, a livello globale, l'aumento della capacità competitiva della nostra agricoltura dipenderà sempre di più dalla non imitabilità delle produzioni e da misure di tutela da atti di contraffazione – i limiti creati da una «politica di privilegio a favore dei segmenti «artigianali», politica spinta al punto che i consumatori oggi credono che i prodotti alimentari italiani che meglio rappresentano il *made in Italy* all'estero sono soprattutto quelli delle piccole produzioni di eccellenza e quelli tutelati dalle DOP e dalle IGP».

(2) Sia consentito il rinvio al mio, *Il diritto all'informazione e l'etichettatura dei prodotti agro-alimentari: utilità del metodo casistico*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, 498, non che *amplius* ALBISINNI, *L'origine dei prodotti*

alimentari, in *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, a cura di A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, Torino, 2005, 41 e ss.

(3) Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, provv. n. 6855 (PI2107) 4 febbraio 1999, *Mozzarella Galbani Vallelata*, in *Boll.*, 22 febbraio 2000, n. 5, in relazione alla insufficiente attenzione riservata alla specifica origine geografica di un prodotto – com'è la mozzarella – fortemente connotata dall'appartenenza ad una tradizionale area geografica, evocata nel messaggio pubblicitario attraverso l'interpretazione di un personaggio tipico che affida a regionalismi linguistici l'idea di affidabilità e di qualità del prodotto, senza che ne sia riconosciuta l'ingannevolezza, per risultare, piuttosto, un mero «espedito creativo di aggancio indiretto alla tradizione».

Comm. reg. liquidazione usi civici Veneto - 13-5-2005, n. 26 - Carbone, commissario - Amministrazione delle finanze e della difesa dello Stato (avv. dello Stato di Venezia) c. Comune di Arsiero (avv. Bergamin) e Regione Veneto (avv. ti Morra, Peagno e Munari).

Usi civici - Opposizione contro provvedimento di reintegra amministrativa del demanio civico di terreni già assegnati alla categoria a) ed espropriati senza autorizzazione. (L. 16 giugno 1927, n. 1766, artt. 11 e 12)

Sono assoggettabili ad espropriazione per pubblica utilità i beni di uso civico, qualora sia già avvenuta l'assegnazione alla categoria a), prevista dall'art. 11 della legge 1776/1927, purché sia stata ottenuta l'autorizzazione disposta dall'art. 12 della stessa legge. L'esproprio di terreni per opere destinate alla difesa militare senza gli indispensabili antecedenti giuridico-fattuali, contrasta, quindi, con i caratteri di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità dei beni stessi, sacrificabili solo alle condizioni previste dalla legge (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso del 21 aprile 2000, le Amministrazioni statali della difesa e delle finanze proponevano opposizione avverso la determinazione del Comune di Arsiero, formalizzata con comunicazione del 23 marzo di quell'anno, attraverso la quale l'ente locale notiziava della pendenza della procedura di reintegra nel patrimonio comunale, per alcuni terreni assentamente rientranti nel demanio civico, meglio identificati in atti e per i quali le Amministrazioni ricorrenti evidenziavano, invece, l'avvenuta espropriazione, risalente al 1963, per motivi di pubblica utilità, in favore del demanio statale - ramo aeronautico - in relazione ad esigenze di difesa nazionale, con atti mai impugnati e dunque divenuti intangibili, lamentando anche di non essere state tempestivamente poste a conoscenza dell'intrapresa procedura di riordino: chiedevano, conseguentemente, l'accertamento del consolidato diritto di proprietà per effetto dell'avvenuta espropriazione e del successivo uso ventennale dei terreni *de quibus*, con la correlata declaratoria di infondatezza della pretesa rivendicata dal Comune.

Nella controversia si costituivano il Comune di Arsiero e la Regione Veneto, entrambi contestando la prospettazione e le richieste delle ricorrenti, essenzialmente sulla base della mancata, preventiva «sdemanializzazione» dei terreni - appartenenti al demanio collettivo - appresi dalle Amministrazioni indicate, in contrasto con le previsioni della legge n. 1766 del 1927 e dunque deducendo la disapplicabilità dei provvedimenti espropriativi, non impedita dalla circostanza che i provvedimenti commissariali di accertamento dell'assoggettamento ad uso civico dei beni controversi, trattandosi di atti meramente dichiarativi e della rilevanza del ritardo nella comunicazione, alle Amministrazioni statali, della pendenza della procedura di riordino, solo in funzione della posticipazione del decorso del termine previsto per le eventuali opposizioni,

All'esito di produzioni documentali ed assegnati i termini di legge, sulle conclusioni in epigrafe riportate, la controversia è stata riservata per la pronunzia.

DIRITTO. - In punto di fatto va premesso che dalla documentazione prodotta è desumibile che i terreni individuati come mappali nn. 92, 94 e 96 del foglio 8 del Catasto del Comune di Arsiero, come meglio descritti nella relazione Ziliotto dimessa in atti, risultano oggetto di espropriazione, in forza del provvedimento datato 15 giugno 1964 e che altrettanto riscontrato è che la relativa indennità fu accettata dall'Amministrazione comunale allora in carica, così come deve stimarsi incontrovertibile che la base militare a suo tempo allestita *in loco* risulti da molto tempo dismessa dall'Amministrazione competente ed abbandonata (v. ancora la relazione precitata e le ammissioni contenute negli scritti difensivi delle ricorrenti).

Altrettanto pacifico, avuto riguardo all'epoca di attuazione del procedimento espropriativo, è che il medesimo non fu accompagnato dall'autorizzazione, allora di competenza del Ministro per l'agricoltura, prevista dall'art. 12 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, trattandosi di terreni annoverabili nella categoria a) del precedente art. 11, dovendosi, dunque, valutare se detta carenza incida - ed in che termini - sulla ritualità della procedura di esproprio e se la stessa possa essere oggi invocata dal Comune interessato e dalla Regione che, ovviamente, ne condivide assunti e richieste. Tutto ciò con la premessa, altrettanto intuibile, della fondatezza del rilievo della tardività nella comunicazione, alle Amministrazioni statali interessate - circa il promovimento e la pendenza della procedura di riordino - esclusivamente ai fini del decorso del termine per l'opposizione prevista dalla legge.

In fatto, come anticipato, sulla carenza del provvedimento autorizzatorio richiesto dalla normativa allora in vigore, non v'è contestazione e dunque la problematica che si pone è quella della natura di tale presupposto e degli effetti del suo difetto, in relazione ad una procedura di espropriazione da tempo definita e che ha comportato, allora, la sottrazione dei beni controversi alla loro destinazione, con l'utilizzazione per gli scopi di difesa nazionale menzionati, peraltro cessati.

Tuttavia, il problema fondamentale della controversia va individuato, più a monte, nella possibilità di ritenere o meno assoggettabili ad espropriazione i beni gravati da uso civico, a favore della collettività e nell'individuare le condizioni ed i presupposti di legittimità di tale procedura, verificandone l'osservanza, nel caso che occupa, e le conseguenze dell'eventuale, mancato rispetto.

Sul primo profilo, per il vero, la risposta affermativa pare ovvia, solo che si consideri che detta eventualità aveva trovato, già nel meno recente passato, specifica regolamentazione di diritto positivo, nelle previsioni degli artt. 3 del r.d.l. 11 novembre 1938, n. 1834 e 9 della l. 12 maggio 1950, n. 230, e che, nella specie, trattandosi di procedimento instaurato ben prima dell'introduzione, nell'ordinamento, dell'istituzione regionale, la valutazione circa il bilanciamento degli interessi rispettivamente sottesi all'assoggettamento ed alla conservazione del regime degli usi civici, ovvero alla soddisfazione di esigenze pure, immancabilmente, di portata generale, in ipotesi prevalenti sui primi, risultava demandata unicamente allo Stato-amministrazione, attraverso la possibilità di interlocuzione, nell'*iter* procedimentale, delle varie articolazioni competenti.

Ora, i numerosi interventi del giudice delle leggi, in materia indubbiamente stratificata, nella regolamentazione e da armonizzare con principi costituzionalmente altrettanto rilevanti, si sono tradotti, nelle varie pronunzie emesse (v. le statuizioni nn. 391/1989; 221/1992; 156/1995; 345/1997), nell'affermazione, di sintesi e sufficientemente chiara, della necessità che gli interventi e le determinazioni relative alla destinazione ed alle facoltà di godimento dei beni di uso civico, siano precedute dall'assegnazione dei beni coinvolti alla categoria a) contemplata dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 ovvero, se già ivi inclusi, che l'alienazione od il mutamento di destinazione degli stessi abbia luogo previo ottenimento dell'autorizzazione ministeriale allora prevista, *ex art.* 12 della medesima legge (v., in particolare, la sentenza n. 345 del 1997). Tale orientamento appariva, del resto, convalidato da pronunzie, non recenti ma neppure contraddette, della Corte regolatrice (v. la pure citata Cass. Sez. Un. 16 giugno 1973, n. 1671) ed in tempi più vicini riaffermato da pronunzie commissariali rese in fattispecie analoghe a quella che occupa (v. Commissario Usi Civici per il Lazio 18 febbraio 1991, in *Giust. civ.*, 1991, 1343 e segg.).

Ad avviso del giudicante, dall'indiscussa carenza, nella vicenda che occupa, dell'autorizzazione menzionata, deve trarsi la conseguenza, contraria all'impostazione delle ricorrenti, che la valutazione comparativa degli interessi coinvolti - demandata, come si è rammentato, a diverse emanazioni dello Stato-amministrazione - sia difettata, non essendo dato neppure rinvenire previsioni legislative differenti, le quali, in termini preventivi e generali, abbiano affrontato e risolto il potenziale conflitto tra esigenze meritevoli di tutela ed entrambe riferibili alla collettività (non individuabili, per i beni qui controversi, nelle disposizioni di cui agli artt. 74 e segg. della l. 25 giugno 1865, n. 2359).

La conseguenza che ne deriva non può essere - come sostengono le ricorrenti - quella dell'intangibilità e permanenza di effetti, per i fini che qui occupano, dell'atto ablatorio, non tempestivamente impugnato, al pari degli antecedenti procedimentali: in realtà, l'omissione rilevata si riverbera direttamente ed immediatamente, in termini di carenza, sul potere dell'autorità che ebbe ad adottare il provvedimento espropriativo, mancanza indotta dall'assenza dell'autorizzazione ricordata, certamente accertabile in questo giudizio, ove si consideri che il rituale esercizio del potere di espropriazione all'epoca concretato, costituisce presupposto di accoglibilità della pretesa di accertamento negativo che le odierne ricorrenti hanno svolto e che sulla constatazione dell'avvenuta esplicazione dello stesso, *contra ius*, non incide la conseguente mancata attualità dell'esercizio del diritto collettivo suindicato.

Il corollario che ne discende è che la situazione di fatto determinata dalla materiale apprensione dei terreni disputati e dall'esecuzione, sui medesimi, di opere destinate alla difesa militare, non sorretta dagli indispensabili antecedenti giuridico-fattuali, non può stimarsi idonea a caducare l'uso civico esistente su detti beni: in realtà, la prospettazione di un'occupazione acquisitiva così, comunque realizzata, si scontra con la considerazione delle ben note connotazioni di indisponibilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità dei beni oggetto di uso civico, sacrificabili solo nelle ipotesi ed alle condizioni previste dalla legge, nella fattispecie non ravvisabili (anche a tacere delle incontrastate indicazioni tem-

porali, desumibili dalla relazione Ziliotto – dimessa per estratto in atti – dalle quali si ricaverebbe che la dismissione della base è avvenuta ben prima del maturare del termine ventennale indicato dalle ricorrenti).

Conclusivamente, l'opposizione svolta deve essere rigettata, correlativamente accertandosi, come richiedono entrambe le resistenti, la ritualità e legittimità del provvedimento regionale che ha disposto il riordino e la reintegra nel demanio civico del Comune di Arsiero dei terreni in contestazione, per i quali non figurano documentatamente comprovate immutazioni che ne precludano la recuperabilità all'uso collettivo.

Le spese del procedimento possono essere compensate, attese la natura ed il contenuto della controversia.

(Omissis)

(1) REINTEGRA AMMINISTRATIVA DI BENI DI USO CIVICO A SEGUITO DI ESPROPRIO REALIZZATO SENZA AUTORIZZAZIONE.

Prima di svolgere alcune considerazioni sulla tematica affrontata dalla sentenza in epigrafe, è opportuno delineare brevemente gli aspetti generali che riguardano l'espropriazione dei diritti e dei beni di uso civico (1).

È anzitutto da rilevare come, per quanto riguarda l'esercizio di procedure ablatorie su terreni privati gravati da usi civici (si parla, in tali casi, di usi civici in senso stretto, ossia di diritti di godimento spettanti ai membri di determinate comunità e che ineriscono a terreni appartenenti a soggetti diversi dagli utenti), in diverse leggi successive alla l. 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordino degli usi civici e al regolamento di attuazione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, si rinvencono disposizioni puntuali, intese a rimuovere ostacoli alle procedure stesse, soprattutto per il perseguimento di finalità attinenti alla bonifica integrale, alla riforma fondiaria, all'ampliamento della proprietà forestale dello Stato e alle misure di favore per lo sviluppo delle zone montane.

Il contenuto di tali precetti (tra i quali vanno ricordati specialmente l'art. 29, secondo comma della l. 27 ottobre 1966, n. 910, e l'art. 12, secondo e terzo comma della l. 31 gennaio 1994, n. 97) è sostanzialmente lo stesso e cioè si prevede l'estinzione dei diritti di uso civico che gravano sul bene espropriato ed il trasferimento sulla indennità di espropriazione dei diritti e compensi spettanti agli utenti.

Tale indirizzo, come è stato sottolineato dalla dottrina (2), trae la sua origine più remota dall'art. 52 dalla l. 25 giugno 1865, n. 2359, che enuncia il principio dell'unicità dell'indennità di espropriazione, disponendo che tra gli eventuali diritti (rivendicazione, usufrutto, ipoteca, diretto dominio, etc.) che i terzi vantano su un bene colpito da espropriazione si possano far valere non più sul bene espropriato, ma sull'indennità che lo rappresenta.

Diversamente si pone il problema della espropriabilità dei beni demaniali civici, atteso il particolare regime pubblicistico di indisponibilità che connota tale categoria di terreni.

Come è generalmente affermato (3), sotto questa dizione (o altre, di identico significato, quali beni di uso civico,

demani collettivi e terre civiche) si ricomprendono beni di dominio pieno e diretto di una collettività (Comune, Frazione, associazione agraria) sui quali la collettività stessa ha diritto di ritrarre tutte le utilità che si possono conseguire.

Ora la legge fondamentale del 1927, mentre persegue l'intento fondamentale di operare la liquidazione dei diritti goduti sui beni privati mediante una serie di compensi, tende, invece, a tutelare e a potenziare i diritti delle comunità sulle terre civiche: in armonia con tale finalità ha sancito l'accennato carattere di indisponibilità dei beni stessi, temperato dalla possibilità, in ipotesi tassativamente previste e previa autorizzazione da parte del Ministro dell'agricoltura e delle foreste (ed attualmente da parte delle Regioni), di alienazione o di mutamento di destinazione.

Va sottolineato che, sul punto specifico, la giurisprudenza si è concordemente pronunciata in senso favorevole in ordine alla espropriabilità dei beni di uso civico (4), richiedendo, peraltro, categoricamente, l'emissione di un apposito provvedimento che autorizzi il mutamento di destinazione in funzione di un interesse pubblico ritenuto preminente, qual è quello che sta alla base della dichiarazione di pubblica utilità.

Sull'argomento anche la Corte costituzionale ha avuto modo di prendere posizione in diverse occasioni (5): in particolare, da ultimo, nella decisione n. 345 del 1997, concernente la legittimità costituzionale di una forma semplificata di imposizione coattiva di servitù di elettrodotto introdotta dall'articolo unico, terzo comma, della l.r. Abruzzo 27 aprile 1996, n. 23, ha affermato la necessità di osservare le procedure previste dalla legge n. 1766 del 1927 e cioè l'assegnazione a categoria dei terreni di uso civico e la successiva autorizzazione al mutamento di destinazione per quelli oggetto di espropriazione (6).

A livello di normativa di carattere generale va altresì osservato che, a seguito dell'art. 4, primo comma, del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (approvato con il d.p.r. 8 giugno 2001, n. 237) che, in termini ampi e omnicomprensivi, prevede che i beni appartenenti al demanio pubblico non possano essere espropriati fino a quando non viene pronunciata la sdemanializzazione, fondatamente si ritiene che sia stata confermata, anche per i beni civici, la necessità che l'esproprio dei beni sia preceduto da un formale mutamento di destinazione, il quale non potrebbe essere concesso solo perché l'ente espropriante, puramente e semplicemente, si è determinato in tal senso (7).

Va aggiunto che anche nel caso degli espropri dei beni in discorso, l'estinzione dei diritti spettanti agli utenti non si risolve in una (illegittima) sottrazione senza corrispettivo, in quanto le somme ricavate dall'espropriazione – secondo un'interpretazione estensiva, adottata nella prassi amministrativa, dell'art. 24 della legge 1766/1927 – devono essere destinate esclusivamente ad opere permanenti di interesse generale della popolazione già titolare dei diritti.

La vertenza definita dalla sentenza alla quale afferisce questa nota ha preso avvio non già (come quasi sempre è avvenuto) da un ricorso presentato da un Comune, da un'amministra-

(1) Per approfondimenti sulla questione si richiamano principalmente: V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 131 e ss.; L. FULGINITI, *I beni di uso civico*, Padova, 2000, 284 e ss.; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2003, 262 e ss.

(2) Si veda, in particolare, P. BORGHI, *Commento all'art. 12 legge n. 97 del 1994*, in *Riv. dir. agr.*, I, 634; A. GERMANÒ, *Le «concessioni» per il pascolo in terreni privati comunali soggetti ad uso civico come affitti di fondi rustici*, *ivi*, 1995, II, 369, nota 32; L. FULGINITI, *op. cit.*, 286.

(3) Si veda, per tutti, F. MARINELLI, *op. cit.*, 90 ss.

(4) Come decisioni rappresentative di questo indirizzo si vedano: Cass. Sez. Un. 11 giugno 1973, n. 1671, in *Rep. Foro it.*, 1973, voce *Cass. Sez. Un. usi civici*, e Corte d'appello di Roma, Sez. spec. usi civici 21 aprile 1992, n. 136, in *Giust. civ.*, 1992, 2192.

Va registrato il diverso orientamento (rimasto peraltro isolato) che emerge dalla sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici di Venezia del 23 marzo 1992, n. 2, in *Giust. civ.*, 1993, I, 265, con nota di I.

CACCIAVILLANI, *Natura demaniale civica di beni ed espropriazioni per pubblica utilità*, *ivi*, 1993, I, 273, secondo la quale il decreto di espropriazione ed anche la sua dichiarazione di pubblica utilità sono equivalenti al provvedimento di sdemanializzazione e, pertanto, di per sé idonei ad estinguere l'uso civico, perché contenenti, sia pure in modo implicito, la valutazione circa il mutamento di destinazione del bene stesso.

(5) Per queste decisioni si veda anche, in aggiunta alle opere ricordate alla precedente nota (1), F.G. SCOCA, *Usi civici e irragionevolezza regionale*, in *Giur. cost.*, 1997, 3400 ss. e A. SIMONATI, *La Corte costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici*, in *Le Regioni*, 1998, 1483 ss.

(6) In *Giur. civ. Mass.*, 1998, 329, con nota di MARINELLI F.

(7) Così si esprime A. SATURNO, *Commento all'art. 4 del T.U. n. 327/2001, in Espropriazione per pubblica utilità*, a cura di A. SATURNO e P. STANZIONE, Milano, 2002, 64.

zione frazionale o da singoli cittadini legittimati ad intervenire in giudizio, ma dall'opposizione di alcune amministrazioni dello Stato (cioè dei Ministeri della difesa, dell'economia e della finanza e dell'Agenzia del demanio), al termine di una particolare procedura di accertamento delle terre di uso civico (che si discosta dalla legge 1766/1927 e dal relativo regolamento di attuazione) prevista dalla legislazione della Regione Veneto in tema di usi civici, costituita dalla l.r. 22 luglio 1994, n. 31, e successive modifiche e integrazioni, alla quale sono collegate le norme di attuazione (che tuttavia non sono qualificabili come atti normativi di rango secondario, essendo prive del carattere di regolamento) adottate con delibera della Giunta regionale 18 dicembre 1995, n. 6641 (8).

Infatti, alla fine delle operazioni di riordino sui beni di uso civico, effettuate in tre Comuni della Provincia di Vicenza (9) (tra i quali quello di Arsiero, che è stato parte resistente nella causa in esame), è emerso che, nell'ambito del comprensorio soggetto alla normativa in discorso, negli anni '60 erano stati espropriati alcuni terreni da parte del Ministero della difesa a favore dello Stato (ramo difesa) e che gli atti di esproprio erano stati emessi, da parte del Prefetto, senza il supporto della particolare autorizzazione di cui all'art. 12 della legge 1766/1927, alla quale sopra si è accennato.

Inoltre era stato accertato che la superficie interessata era recuperabile alla destinazione agro-silvo-pastorale e che su di essa insistevano, in minima parte, strutture militari costruite dal Ministero della difesa ed attualmente dismesse ed in stato di completo abbandono.

A conclusione della procedura (che aveva accertato, nei confronti delle amministrazioni ricorrenti, il possesso di terreni demaniali fondato su un titolo illegittimo), la Regione Veneto, a seguito di proposta del Consiglio comunale, aveva adottato il provvedimento di rilascio delle terre occupate, sulla scorta del secondo comma dell'art. 11 della legge regionale surriferita, norma, appunto, che riguarda la reintegra amministrativa e che ha riprodotto l'analogo istituto disciplinato dall'art. 9 della legge 1766/1927 e specificato dall'art. 31 del regolamento 332/1928 (10).

Contro tale provvedimento è stato proposto il ricorso delle Amministrazioni statali predette, le quali, a sostegno della richiesta di accertamento del diritto di proprietà (conseguente alla espropriazione realizzata e al successivo uso ventennale dei terreni), hanno dedotto principalmente la mancanza di impugnazione, nel termine di decadenza, degli atti ablatori, la sussistenza, in capo all'amministrazione espropriante, del relativo potere e l'ammissibilità del sacrificio dell'interesse alla salvaguardia della destinazione civica dei beni rispetto ad altro interesse pubblico preminente (quale quello connesso con la

realizzazione di opere destinate alla difesa nazionale).

Ora il giudicante ha svolto una rigorosa e lineare disamina dei profili giuridici della questione sottoposta al suo vaglio, soffermandosi specialmente sulla natura dell'atto di autorizzazione all'esproprio e sugli effetti della sua mancanza, inquadrandola alla luce degli orientamenti risultanti dalla giurisprudenza (ordinaria e dei Commissari agli usi civici) e della Corte costituzionale.

Punto di partenza del ragionamento seguito è la riscontrata mancanza, nel procedimento ablatorio, del provvedimento di autorizzazione del Ministro dell'agricoltura e delle foreste prescritto dall'art. 12 della legge 1766/1927 (11).

Tra l'altro, dagli atti di causa è emerso che nemmeno nella dichiarazione di pubblica utilità adottata dal Ministero della difesa in base agli artt. 74 e segg. della l. 25 giugno 1865, n. 2359, (che disponevano per le opere militari una procedura differenziata rispetto al modello delineato dalla legge fondamentale sull'espropriazione) risultava la ponderazione comparativa dei due interessi pubblici contrapposti, né era dato rinvenire alcuna motivazione a sostegno della scelta di realizzare, sui terreni civici, le opere pubbliche in questione.

Da tale circostanza il Commissario agli usi civici ha dedotto la conseguenza che la procedura ablatoria è stata viziata *ab origine* e si è tradotta, quindi, in una ipotesi di carenza di potere in capo all'autorità che ha emesso il decreto di esproprio (12).

Nel successivo passaggio argomentativo la sentenza ha respinto la tesi della intervenuta usucapione dei terreni di uso civico (prospettata dalle amministrazioni ricorrenti), richiamando il regime di indisponibilità di tali beni (al quale sopra si è accennato), il quale comporta, da un lato, l'inalienabilità e, dall'altro, l'imprescrittibilità dei diritti connessi agli immobili, con la conseguente inusucapibilità degli stessi.

Va aggiunto che a tale categoria di beni pubblici inerisce un vincolo di destinazione all'uso agro-silvo-pastorale, per cui i titolari dei diritti di godimento (*i cives*) non possono chiedere la divisione o lo scioglimento del rapporto dominicale, né possono modificare la finalità dei beni, a meno che non intervenga, come si è detto, un provvedimento della Regione, che autorizzi il cambiamento della destinazione medesima.

In effetti, sono questi i caratteri peculiari che contraddistinguono la disciplina dei beni civici e che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza, giustificano l'assimilazione ai beni demaniali (13).

Le norme dalle quali si ricostruisce il delineato regime pubblicistico d'indisponibilità (che si potrebbe definire il nocciolo duro dell'assetto dei beni civici) sono, nel complesso della legge 1766/1927, soprattutto quelle contenute nel terzo comma

(8) Per un'analisi dei principali aspetti di tale legge si rinvia al nostro lavoro *L'accertamento e la sistemazione delle terre di uso civico nella legislazione della Regione Veneto*, in questa Riv., 1998, 400 e ss.

(9) Per una ampia illustrazione degli aspetti della questione in discorso (che riguarda territori di più Comuni) si veda S. OCCHIPINTI e E. ZANGRANDO, *Ricorso avanti al Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Venezia promosso dal Ministero della difesa, Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia del demanio contro la Regione Veneto e i Comuni di Arsiero, Cison del Grappa e Enego per l'annullamento di provvedimenti di reintegra di beni di uso civico espropriati negli anni '60 dal Ministero della difesa*, comunicazione presentata alla 11ª riunione scientifica del Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive, Università di Trento, 17-18 novembre 2005.

(10) Tale provvedimento di reintegra ha carattere amministrativo e rappresenta un'espressione del potere di autotutela della pubblica amministrazione. La competenza relativa attualmente spetta alle Regioni ed è disciplinata variamente secondo specifiche normative emanate a seguito dell'ampio trasferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni amministrative nel settore degli usi civici, operato soprattutto dai commi 5 e 6 dell'art. 66 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616. Sui problemi causati da tale trasferimento, in tale specifico punto, si veda L. FULCINITI, *op.cit.*, 177 ss.

(11) In tali casi la carenza del provvedimento dà luogo alla radicale nullità (non sanabile successivamente) per impossibilità giuridica dell'oggetto. Si veda sul punto V. CERULLI IRELLI, voce *Beni Pubblici, Dig. disc. pubblici-*

stiche, Vol. II, Milano, 1987, 295-296.

(12) Sulla fattispecie della mancanza in concreto del potere in tema di procedure ablatorie (che determina la nullità e l'illegittimità degli atti) con riferimento al recente ampliamento delle questioni attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo, si veda A. PAJNO, *Il riparto della giurisdizione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo quinto, Milano, 2003, 4255 ss.

(13) Si veda per tutti Cass. 19 ottobre 1967, n. 2559, in *Giust. civ.*, 1968, I, 263, la quale afferma che «i beni di uso civico non sono demaniali in senso tecnico, ma ad essi si applica, in forza della legge particolare che li concerne, il regime giuridico dei beni demaniali, tra cui, appunto, la inalienabilità, l'imprescrittibilità e la inusucapibilità».

Va inoltre ricordata, più di recente, la sentenza della Corte di cassazione Sez. Un. n. 5441 del 13 giugno 1996, in questa Riv. 1997, II, 321, con nota di A.R. STOLFI, *Vecchi e nuovi problemi in materia di usi civici*, che, nel dichiarare la nullità assoluta dei negozi di disposizione dei beni civici non preceduti dalla prescritta autorizzazione, si richiama alla natura demaniale di tali beni, traendo argomento dal chiaro dettato del secondo comma dell'art. 29 della legge 1766/1927, dove si trova menzionata la «qualità demaniale del suolo».

Per connessione di argomento, si segnala il comma 1 dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 12 settembre 2000, n. 57, la quale, per definire sinteticamente i citati connotati della indisponibilità dei beni civici, fa ricorso alla nozione (piuttosto ambigua e priva di significato utile) di «parademanialità».

dell'art. 9 (che dispone, se non avviene la legittimazione, la restituzione delle terre al Comune, e alla Frazione o all'associazione «a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti»), il sopra ricordato secondo comma dell'art. 12 [che consente solo in via eccezionale, sia l'alienazione, che il mutamento di destinazione dei beni assegnati alla categoria *a*)] e il primo comma dell'art. 26 (che prescrive l'apertura dei beni, a qualunque ente siano imputati, agli usi di tutti i cittadini o della Frazione) (14).

L'essenza della indisponibilità, poi, si coglie se ci si dispone in una prospettiva diacronica, in quanto, nel corso dell'evoluzione storica, per tali beni venne apprestata una rigida tutela, in considerazione della necessità di assicurare alle popolazioni il godimento collettivo dei frutti e delle altre utilità provenienti dalle terre per sovvenire ad esigenze fondamentali di vita (15).

E proprio questo particolare regime ha contribuito, oltre a fornire, nelle diverse epoche, una rilevante fonte di reddito per gli utenti, a preservare da dispersioni e da polverizzazioni ingenti patrimoni che rivestono una spiccata valenza ecologica: tale funzione ha ricevuto un esplicito riconoscimento normativo, poiché con la cosiddetta legge Galasso (e precisamente in base alla lett. *b*) dell'art. 1 della l. 8 agosto 1985, n. 431, poi trasfusa nella lett. *b*) dell'art. 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 41) le zone gravate da uso civico sono state incluse nel novero dei beni paesaggistici e assoggettate alla particolare protezione stabilita da tale normativa (16).

Infine, la sentenza, quasi *ad abundantiam*, evidenziando la circostanza che *in loco* non risultano provate modifiche del territorio tali da impedire la recuperabilità all'uso collettivo, implicitamente esclude che, nella specie, si possa invocare l'applicazione dell'istituto della sclassificazione (regolato dal secondo comma dell'art. 7 della l.r. 31/1994) e cioè del passaggio al patrimonio del Comune di aree che, nel corso del tempo, abbiano subito radicali e profonde trasformazioni delle loro caratteristiche originarie di tipo agricolo e forestale.

Pertanto, la decisione, per la giustezza della conclusione alla quale è pervenuta e per la coerenza del ragionamento sviluppato, è meritevole di adesione.

L'argomento dell'incidenza dei provvedimenti ablatori sui beni e diritti civici (che nella sentenza trova riferimento normativo nelle disposizioni della legge 1766/1927), richiede qualche ulteriore accenno, valutandolo in un'ottica più attuale e cioè nell'ambito di alcune leggi regionali che hanno disciplinato la materia degli usi civici e che hanno introdotto, anche indirettamente, soluzioni differenziate.

Vi sono anzitutto disposizioni regionali che riflettono una tendenza di radicale soppressione della natura civica dei terreni e che danno luogo ad espropriazioni anomale, senza alcuna contropartita per gli utenti che vengono privati dei diritti in discorso.

In questa linea eversiva si colloca l'art. 6 della l. 16 maggio 1986, n. 13 della Regione Lombardia (17), che fa discendere il mutamento di uso, di carattere edilizio, dalla sola prescrizione in tal senso contenuta nel piano regolatore generale, qualora il mutamento si riferisca ad interi comparti di beni di cui alla categoria *a*) dell'art. 11 della legge 1766/1927, stabilendo espressamente che non si fa luogo a specifici provvedimenti autorizzativi riguardanti i singoli terreni compresi nei comparti suddetti.

Analoga tendenza (che determina una forma di estinzione senza alcun indennizzo dei diritti sia dominicali che di godimen-

to spettanti ai *cives* utenti) si riscontra nel terzo comma dell'art. 5 della legge della Regione Basilicata 12 settembre 2000, n. 57, secondo il quale le terre civiche destinate dallo strumento urbanistico ad opere di generale interesse della popolazione, e/o pubblico, sono, su richiesta del Comune, mutate di destinazione dalla Regione e trasferite al demanio comunale senza oneri.

Altre normative di Regioni e Province autonome sono invece indirizzate a disciplinare il procedimento di esproprio dei beni e diritti civici, al fine di garantire la presenza, in via preventiva, di un'autorizzazione o di un provvedimento simile.

Così la Regione Lazio, al secondo comma dell'art. 10 della l. 29 maggio 1997, n. 13, (Consorti per le aree e i nuclei di sviluppo industriale), prevede che il provvedimento del presidente della Giunta regionale, con il quale viene approvato il progetto di opera pubblica da realizzare su suoli facenti parte di un demanio civico, deve contenere l'autorizzazione al mutamento di destinazione e/o alienazione dei terreni da occupare, così come disposto dall'art. 12 della legge 1766/1927.

Similmente il primo comma dell'art. 12 della l. 28 gennaio 1998, n. 19, della Regione Puglia, stabilisce, in modo esplicito, che i decreti di espropriazione per opere pubbliche e di pubblica utilità di terreni di demanio civico o privati ancora gravati da usi civici, devono ottenere l'assenso della Regione, mentre i due commi successivi si riferiscono alle modalità per la determinazione dei compensi nelle ipotesi di esproprio di terre private gravate da usi civici.

Va infine segnalato che la Provincia autonoma di Trento si è dotata di recente di un'articolata e organica normativa sul punto in discorso, che fissa precise condizioni per la valutazione, nell'ambito delle procedure di esproprio delle terre di uso civico, dei diversi interessi pubblici coinvolti, compresi quelli di carattere ambientale.

Particolare rilievo presenta, in proposito, l'art. 18 della l.p. 14 giugno 2005, n. 5, disposizione che inserisce la questione dei mutamenti di destinazione delle terre civiche nella prospettiva più ampia della pianificazione territoriale.

Anzitutto, il terzo comma di tale norma prescrive, in generale, che l'adozione degli strumenti urbanistici subordinati al piano urbanistico sia preceduta dalla verifica (effettuata mediante una conferenza di servizi) della compatibilità del mutamento di destinazione con la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e con il soddisfacimento delle esigenze della collettività beneficiaria del diritto di uso civico.

Viene poi sancito, dal quarto comma della norma, che il decreto di esproprio e di occupazione per opere di pubblica utilità, una volta conclusa, per l'opera stessa, la eventuale procedura di valutazione di impatto ambientale, determina l'estinzione o la sospensione del vincolo di uso civico apposto sui beni in esso ricompresi.

Infine, nel comma quinto della disposizione vengono individuati i soggetti che possono assumere l'iniziativa del procedimento per acquisire la disponibilità del terreno civico sul quale realizzare l'opera pubblica e, cioè, si stabilisce che l'ente promotore possa essere soltanto un ente pubblico, ovvero che l'esproprio sia funzionale per l'esecuzione di strutture finalizzate all'erogazione dei servizi pubblici essenziali, di competenza degli enti di cui all'art. 1 della legge 146/1990.

Enzo Benedetti

(14) Sull'argomento si veda M. ARSI, *I beni pubblici*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, tomo II, Milano, 2003, 1756.

(15) Per questi profili, per tutti, si rinvia a G. ROSSI, *Le radici storiche dei demani civici e proprietà collettive: una riflessione tra passato e presente*, in *Archivio Vittorio Scialoja - Giangastone Bolla. Annali di studio sulle proprietà collettive*, Milano, I, 2003, 77 ss.

(16) Sulle problematiche che si pongono in ordine al collegamento tra la normativa sugli usi civici e quella sulla tutela dei beni paesaggi-

stici si vedano i contributi raccolti nel volume *Demani civici e risorse ambientali*, a cura di F. CARLETTI, Napoli, 1993. Per il ruolo dei beni civici nel contesto della tutela ambientale si veda C. FEDERICO, *Dall'intento livellatore e liquidatorio alle nuove prospettive di valorizzazione dei domini collettivi*, in P. NERVI (a cura di), *I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo delle aree rurali*, Padova, 2002, 80 ss.

(17) Su tale norma si veda L. FULCINITI, *I beni civici nelle previsioni urbanistiche delle leggi regionali*, in *Riv. giur. edilizia*, 1989, 203.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Di terreno di riforma fondiaria - Erede subentrante nel rapporto di assegnazione - Requisiti di cui all'art. 16 della legge n. 230 del 1950 - Momento determinativo - Morte dell'assegnatario e momento della decisione della relativa controversia - Prova. (L. 12 maggio 1950, n. 230, art. 16; l. 29 maggio 1967, n. 379, art. 7)

Cass. Sez. II Civ. - 29-7-2005, n. 16097 - Calfapietra, pres.; Fiore, est.; Scardaccione, P.M. (diff.) - Curci Curcio (avv. Clemente ed altro) c. Curcio ed altri (avv. Di Marco ed altro). (*Cassa con rinvio App. Salerno 5 dicembre 2003*)

In tema di riforma agraria, i requisiti richiesti dalla legge in capo all'erede (designato dal de cuius, ovvero) che chiede di subentrare al genitore deceduto nell'assegnazione del fondo, devono esistere al momento dell'apertura della successione e persistere fino a tutto il tempo della decisione; sul piano probatorio, dimostrata dall'erede la sussistenza di tali requisiti al momento dell'apertura della successione, è da ritenere presunta la permanenza degli stessi fino alla decisione, salvo prova contraria da parte dell'Ente o dei controinteressati (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. Un. 16 novembre 2004, n. 21632, in *Giust. civ.*, 2005, 336; Cass. 30 agosto 2002, n. 12700, *ivi*, 2003, 1289. In senso contrario, cfr. Cass. 13 maggio 1995, n. 5283, in questa Riv., 1996, 172, con nota di GRASSO A., *Del regime successorio nelle terre di riforma fondiaria*.

*

Proprietà - Limitazioni legali della proprietà - Rapporti di vicinato - Distanze legali - Per piantagioni di alberi - Norme a tutela dell'ambiente e del paesaggio - Impedimento all'obbligo di estirpazione - Esclusione - Fondamento - Possibile rilevanza solo in sede di esecuzione della sentenza - Modalità e limiti. (C.c., art. 892)

Cass. Sez. II Civ. - 28-7-2005, n. 15882 - Colarusso, pres.; Bognanni, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Cond. Pavan 31 Forlì (avv. Punzi ed altro) c. Cond. Fiamma (avv. Bellini ed altro). (*Conferma Trib. Forlì 28 novembre 2001*)

In tema di proprietà, chi pianta alberi in violazione delle distanze dal confine previste dall'art. 892 del c.c., non può invocare, per impedire la loro estirpazione, le leggi speciali che tutelano, nell'interesse pubblico, il paesaggio e l'ambiente, perché il relativo vincolo è volto a proteggere una determinata zona nel suo complesso, non già un determinato tipo di piante, né tanto meno gli alberi impiantati in un determinato fondo, dovendosi d'altro canto considerare che, quando pure il vincolo paesaggistico non tollerasse la perdita degli alberi, il relativo problema verrebbe in rilievo soltanto in sede di esecuzione della sentenza e si dovrebbe risolvere sulla base di giudizio tecnico riservato alla competente autorità amministrativa preposta all'osservanza del vincolo (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 22 gennaio 1999, n. 14455, in questa Riv., 2001, 48.

*

Prelazione e riscatto - Retraito agrario - Condizioni - Sussistenza al tempo dell'esercizio del diritto - Necessità - Persistenza in corso di causa - Necessità - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Prelazione e riscatto - Requisiti soggettivi - Soggetto rilevante - Retraente - Eredi dello stesso - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; c.p.c., art. 110)

Prelazione e riscatto - Comproprietà del fondo contiguo a quello in vendita - Esercizio del riscatto da parte di un contitolare - Configurabilità. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 8-7-2005, n. 14448 - Nicastro, pres.; Calabrese, est.; Scardaccione, P.M. (conf.) - Bigotto ed altro (avv. Grassi ed altro) c. Fornasiero ed altri (avv. Perin ed altro). (*Conferma App. Venezia 25 gennaio 2001*)

In materia di prelazione agraria, le condizioni per l'esercizio della facoltà di riscatto, compresa la destinazione agricola del fondo, vanno riscontrate nel momento in cui sorge detta facoltà col compimento dell'atto di alienazione al terzo in violazione del diritto di prelazione, oppure nel momento in cui essa viene esercitata, con la dichiarazione relativa al retraito comunicata dal retraente al retrattato, senza che il giudice debba verificare la persistenza dei requisiti previsti dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 per tutta la durata della causa, dalla sua proposizione sino al momento dell'emanazione della sentenza (1).

In tema di riscatto agrario, la sussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 va verificata con riferimento a colui che ha esercitato il relativo diritto, e non agli eredi dello stesso, a lui subentrati nel giudizio volto a far valere tale diritto (2).

La comproprietà - anziché la proprietà esclusiva - del fondo contiguo a quello posto in vendita non osta all'esercizio del diritto di prelazione e quindi di riscatto, previsto dagli artt. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, da parte di un comproprietario soltanto, perché ciascun comproprietario, quale titolare di un autonomo diritto di proprietà sul fondo, può esercitare tali diritti indipendentemente dagli altri comproprietari (3).

(1-3) In merito al primo principio non si rilevano precedenti in termini. Sul punto vedi Cass. 9 giugno 2004, n. 10972, in questa Riv., 2005, 241, con nota di Busetto G., *I momenti delle condizioni del riscatto*, Cass. 22 gennaio 2004, n. 1103, *ivi*, 2004, 480, con nota di TRIOLA R., *Pluralità di coltivatori e pluralità di fondi in tema di prelazione agraria*, Cass. 29 marzo 2003, n. 4842, *ivi*, 2003, 486. Sulla seconda massima, in senso conforme, cfr. Cass. 23 febbraio 1983, n. 1450, in questa Riv., 1983, 431, con nota di DANZA D., *Riscatto: questioni in tema di pagamento del prezzo, competenza in sede di rinvio e successione nel diritto del detraente*. Infine, in merito al terzo principio, in termini Cass. 6 marzo 1998, n. 2481, in questa Riv., 1998, 283.

*

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Sanzioni amministrative - Indebita percezione di aiuti comunitari - Sanzioni - Competenza del Ministero delle risorse agricole - Fondamento. (L. 4 dicembre 1993, n. 491, artt. 1, comma 2, 2, 8; d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143)

Cass. Sez. I Civ. - 23-2-2005, n. 3786 - Proto, pres.; Ceccherini, est.; Russo, P.M. (diff.) - Ass. Zona Produttori Agrumari (avv. Mastrangelo ed altro) c. Min. politiche agricole (Avv. gen. Stato) (*Conferma Trib. Siracusa 29 gennaio 2001*)

La competenza alla emissione di ordinanza di ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa per indebito conseguimento di aiuti comunitari, appartiene al Ministero delle risorse agricole (in seguito sostituito dal Ministero delle politiche agricole con d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143), succeduto, ai sensi dell'art. 2, comma secondo, dalla legge n. 491 del 1993, in tutti i rapporti attivi e passivi non attribuiti alle Regioni, facenti capo al soppresso Ministero dell'agricoltura e delle foreste, tra i quali l'accertamento e la repressione delle frodi in detta materia (1).

(1) Sul punto, in senso conforme, cfr. Cass. 10 aprile 2003, n. 5673, in questa Riv., 2004, 97, con nota di CONVENTI S., *Condizioni essenziali ai fini dell'esercizio della prelazione del confinante*, Cass. 1° aprile 2003, n. 4914, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 678.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Abbandono di rifiuti da parte di terzi - Possessore del fondo - Responsabilità - Condizioni - Individuazione. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 14)

Cass. Sez. III Pen. - 10-6-2005, n. 21966 - Zumbo, pres.; Fiale, est.; P.M. (diff.) - Nugnes, ric. (*Conferma App. Bari 16 settembre 2003*)

In tema di gestione dei rifiuti, la responsabilità del soggetto avente la disponibilità di un'area sulla quale terzi abbiano abbandonato rifiuti è configurabile soltanto qualora venga accertato il concorso, a qualsiasi titolo, del possessore del fondo con gli autori del fatto, ovvero per una condotta di compartecipazione agevolatrice, non sussistendo in questo caso una posizione di garanzia in capo allo stesso (1).

(1) Non risultano precedenti in termini.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Aree protette - Reato di cui agli artt. 11 e 30 della legge n. 394 del 1991 - Divieto di introduzione di armi - Fondamento. (L. 6 dicembre 1994, n. 394, artt. 11, comma 3, 30)

Cass. Sez. III Pen. - 10-5-2005, n. 17611 - Vitalone, pres.; Petti, est.; P.M. (parz. diff.) - Marmo ed altro, ric. (*Conferma Trib. Salerno, Sez. dist. Eboli 20 febbraio 2002*)

Ai fini della configurabilità della contravvenzione di cui agli artt. 11, comma terzo, lett. f), e 30 della l. 6 dicembre 1991, n. 394, è sufficiente la constatata presenza del privato, senza la prescritta autorizzazione, all'interno di un'area protetta ed in possesso di un'arma e munizioni, indipendentemente dalla flagranza dell'attività venatoria o dell'atteggiamento di caccia, atteso che il divieto di portare armi all'interno delle aree protette costituisce lo strumento prescelto dal legislatore per la radicale salvaguardia della fauna protetta del parco (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. I 9 marzo 2000, n. 2919, Nocentini, in questa Riv. (M), 2000, 701.

*

Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Reato di realizzazione o gestione di discarica abusiva - Nozione. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51)

Cass. Sez. V Pen. - 25-3-2005, n. 11924 - Lattanzi, pres.; Ferrua, est.; P.M. (conf.) - Spagnolo ed altri, ric. (*Annulla senza rinvio App. Milano 2004*)

In tema di smaltimento di rifiuti, la configurazione del reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, in presenza dei requisiti della fattispecie rappresentati da una condotta di accumulo di rifiuti su un'area, dal degrado dell'area stessa e dalla consistente quantità di rifiuti depositati abusivamente, non può rimanere esclusa dalla provvisorietà e dallo stoccaggio dei rifiuti in attesa di trasferimento (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 8 novembre 1996, n. 9579, Tabellini, rv. 206.716, in *Mass. dec. pen.*, 1997.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi da depuratore di rete fognaria - Guasto tecnico con tracimazione dei

reflui - Permanenza della funzionalità dello scarico ordinario - Disciplina applicabile - Individuazione. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

Cass. Sez. III Pen. - 29-4-2005, n. 16274 - Zumbo, pres.; Postiglione, est.; P.M. (diff.) - Faraci, ric. (*Annulla con rinvio App. Catania 3 ottobre 2003*)

Nel caso di scarico da rete fognaria dotata di impianto di depurazione finale, anche in ipotesi di guasto tecnico in conseguenza del quale si sia verificata la tracimazione dalle vasche ma con contestuale funzionamento dello scarico ordinario, non trova applicazione la normativa sui rifiuti (di cui al d.lgs. n. 22 del 1997) ma quella di cui al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, atteso che rientrano in tale disciplina soltanto i rifiuti liquidi che esulano dal concetto di scarico come definito dall'art. 2 del citato decreto n. 152 (1).

(1) Giurisprudenza costante. In termini Cass. Sez. III 23 febbraio 2000, n. 2108, Balestrini, in questa Riv., 2001, 119, con nota di DE SANTIS F., *Gestione di impianti di depurazione e responsabilità per colpa*.

*

Sanità pubblica - Reato di cui all'art. 51, comma quarto, d.lgs. n. 22 del 1997 - Natura - Reato permanente - Fondamento. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 4)

Cass. Sez. III Pen. - 5-5-2005, n. 16890 - Dell'Anno, pres.; Grillo, est.; P.M. (diff.) - Gallucci ed altro, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Firenze 30 Giugno 2003*)

Il reato di inosservanza delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni, di cui all'art. 51, comma quarto, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ha natura permanente, non rilevando il fatto che la P.A. abbia fissato un termine per l'adempimento delle prescrizioni, atteso che è punito non l'inadempimento in sé delle prescrizioni ma la protrazione della specifica condotta di smaltimento, recupero, trasporto od altro senza l'osservanza delle stesse (1).

(1) In termini Cass. Sez. III 10 aprile 2000, n. 4398, in questa Riv., 2001, 266, con nota di DE SANTIS F., *Il trasporto dei rifiuti: adempimenti e sanzioni nel d.p.r. 10 ottobre 1982, n. 915 e nel nuovo testo legislativo d.l. 5 febbraio 1997, n. 22*.

*

Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di cui all'art. 24, comma secondo, d.p.r. n. 203 del 1988 - Natura - Reato permanente - Esclusione - Fondamento. (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 24, comma 2)

Cass. Sez. III Pen. - 13-5-2005, n. 17840 - Vitalone, pres.; Grillo, est.; P.M. (conf.) - Salerno, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Vallo della Lucania 14 aprile 2004*)

In materia di inquinamento atmosferico, la contravvenzione di cui all'art. 24, comma secondo, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, attivazione di nuovo impianto in difetto di comunicazione preventiva nel termine prescritto, non ha natura di reato permanente, 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 (1).

(1) In senso contrario alla massima in rassegna è Cass. Sez. III 21 dicembre 1994, n. 12710, D'Alessandro, in *Cass. pen.*, 1995, 3509, con nota di DE FALCO. Non risultano altri precedenti.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Ambiente - Beni di interesse storico-artistico - Alienazione - Esercizio diritto di prelazione - Comunicazione avvio del procedimento - Necessità - Esclusione.

Ambiente - Beni di interesse storico-artistico - Alienazione - Esercizio diritto di prelazione - Congrua motivazione - Necessità.

Cons. Stato, Sez. II - 8-6-2005, n. 4019/2006 - Barberio Corsetti, pres.; Pozzi, est. - B.C.M.E. e B.F. (avv. Del Moro) c. Comune di Belluno e Ministero beni e attività culturali (Avv. gen. Stato).

In tema di prelazione sulle alienazioni di beni di interesse storico-artistico, non occorre la comunicazione dell'avvio del procedimento, in quanto il procedimento stesso scaturisce da una serie di atti di iniziativa privata, quali il trasferimento negoziale del bene e la successiva denuncia all'Amministrazione, per cui un'ulteriore fase partecipativa degli stessi soggetti privati autori dell'atto negoziale su cui si immetta il diritto di prelazione non avrebbe alcun risvolto di utilità, essendo rimessa all'esclusiva valutazione tecnico-discrezionale dell'Amministrazione la consistenza e l'importanza dell'interesse generale in base al quale si esercita la prelazione medesima (1).

L'atto di esercizio della prelazione sulle alienazioni di beni di interesse storico-artistico necessita di congrua motivazione che tenga conto degli interessi pubblici attuali all'acquisizione del bene, come una migliore valorizzazione e fruizione del pregio storico e artistico dei beni medesimi (2).

(1-2) Si tratta di parere emesso su ricorso straordinario.

Sulla prima massima e, in generale, sulla non necessità della comunicazione dell'avvio del procedimento allorché questo sia attivato ad istanza di parte, *ex plurimis*, v.: Cons. Stato, Sez. VI 5 agosto 2004, n. 5464 e 29 luglio 2004, n. 5338, in *Cons. Stato*, 2004, I, rispettivamente 1546 e 1608.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 18 luglio 1997, n. 1125, *ivi*, 1997, I, 1094.

È appena il caso di aggiungere che il decreto del Ministero per i beni e le attività culturali 13 giugno 1994, n. 495, recante il regolamento sulle disposizioni di attuazione degli artt. 2 e 4 della l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dal d.m. 19 giugno 2002, n. 165, dispone, con la norma di cui all'art. 1 *bis*, che la comunicazione dell'inizio del procedimento non è dovuta nelle ipotesi di provvedimenti avviati ad istanza di parte, tra cui quelli di esercizio del diritto di prelazione.

*

Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Carattere discrezionale - Sindacabilità - Limiti. (L. 1° giugno 1939, n. 1089, art. 21; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 499)

Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Fascia di rispetto - Assoggettabilità di immobile contiguo - Legittimità.

Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Carattere discrezionale - Interesse tutelato - Visibilità e fruibilità del monumento da parte della collettività.

Ambiente - Beni archeologici - Imposizione vincolo indiretto - Fascia di rispetto - Assoggettabilità di immobile contiguo - Ragioni.

T.A.R. Lazio, Sez. II *bis* - 16-2-2006, n. 1171 - Giulia, pres.; Giordano, est. - R.D. (avv. Polchi) c. Ministero beni culturali e ambientali (Avv. gen. Stato).

La determinazione dell'Amministrazione di imporre un vincolo archeologico indiretto su un'area, ai sensi dell'art. 21, l. 1° giugno 1939, n. 1089 (trasfuso nell'art. 49, d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490), appartiene alle valutazioni di merito dell'azione amministrativa e non è, quindi, sindacabile in sede di giudizio di legittimità, eccettuato il caso che la sua motivazione risulti inadeguata o presenti manifeste e macroscopiche incongruenze o illogicità (1).

Il vincolo archeologico indiretto, a differenza di quello diretto, è destinato a coinvolgere l'ambito costituente la c.d. «fascia di rispetto»

che non coincide con l'ambito materiale dei confini perimetrali dei singoli immobili, ma va stabilito in rapporto alla globale consistenza della c.d. «cornice ambientale», per cui può essere imposto anche su un immobile non contiguo al monumento (2).

Il vincolo archeologico indiretto non ha un contenuto prescrittivo tipico, sicché l'Amministrazione deve valutare, con proprio apprezzamento discrezionale, le misure da adottare per la conservazione del bene con motivazione congrua e sorretta da adeguata istruttoria (3).

Il vincolo archeologico indiretto legittimamente viene imposto su terreni contigui, adiacenti ovvero limitrofi al bene da tutelare, per cui non occorre una particolare e diffusa motivazione per identificare i limiti della cornice ambientale ritenuta indispensabile, essendo preminente non solo l'esigenza di tutela dell'integrità e conservazione del bene protetto, ma anche la sua visibilità e fruibilità da parte della collettività (4).

(1-4) Nella specie si è trattato dell'imposizione di un vincolo indiretto sull'area circostante un monumento funerario a pianta circolare del II secolo d.C. esistente in Roma, località Casal Bruciato, ed i resti di una rinvenuta villa romana.

Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 4 settembre 2002, n. 35, in *Cons. Stato*, 2002, I, 1863; T.A.R. Sicilia - Palermo 18 gennaio 2005, n. 35, in *Trib. amm. reg.*, 2005, I, 906.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v.: T.A.R. Veneto, Sez. II 4 novembre 2004, n. 3846, in *Trib. amm. reg.*, 2005, I, 161.

Sulla terza massima, in senso conforme, v.: T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 10 maggio 2004, n. 1664 (inedita).

Sull'ultima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 1° ottobre 1996, n. 1316, in *Cons. Stato*, 1996, I, 1546.

*

Ambiente - Bellezze paesistiche - Costruzioni edilizie - Nulla osta - Annullamento ministeriale - Termine - Perentorietà - Interruzione - Possibilità - Limiti. (T.U. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 151)

Ambiente - Bellezze paesistiche - Costruzioni edilizie - Nulla osta - Annullamento - Termine - Computo - Esclusione della fase di comunicazione. (T.U. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 151)

Cons. Stato, Sez. II - 18-1-2006, n. 2449/2004 - Trotta, pres.; Pozzi, est. - Cataldo c. Ministero beni culturali ed ambientali (Avv. gen. Stato).

Ai sensi dell'art. 151 del T.U. 29 ottobre 1999, n. 490, il termine perentorio di sessanta giorni entro il quale il Ministero dei beni culturali e ambientali può annullare il nulla osta regionale per la tutela dei beni paesistici, decorre dalla ricezione, da parte della Soprintendenza, dell'autorizzazione rilasciata completa della relativa documentazione tecnico-amministrativa, ma il medesimo termine può essere interrotto per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, ove sia necessario avere chiarimenti o acquisire elementi integrativi di giudizio, ovvero procedere ad accertamenti di natura tecnica (1).

Ai sensi dell'art. 151 del T.U. 29 ottobre 1999, n. 490, il termine perentorio di sessanta giorni entro il quale il Ministero dei beni culturali e ambientali può annullare il nulla osta regionale per la tutela dei vincoli paesistici riguarda l'esercizio del potere di annullamento e non anche la successiva fase della comunicazione o della notifica (2).

(1-2) Si tratta di parere emesso su ricorso straordinario. Le massime vanno condivise.

Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. II 4 giugno 2003, n. 524 e Sez. VI 12 agosto 2002, n. 4182, in *Cons. Stato*, rispettivamente, 2003, I, 2556 e 2002, I, 1669.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 25 maggio 2005, n. 2648 (inedita) e 18 marzo 2004, n. 1434, in *Cons. Stato*, 2004, I, 626.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Organizzazione comune dei mercati nel settore delle sementi e abrogazione dei regolamenti (CEE) n. 2358/71 e (CEE) n. 1674/72. *Reg. Consiglio 23 novembre 2005, n. 1947/2005*. (G.U.U.E. 29 novembre 2005, 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 16 dicembre 2005, n. 2067/2005*. (G.U.U.E. 17 dicembre 2005, n. L 331)

Modifica del reg. (CE) n. 883/2001, del reg. (CE) 1037/2001 del Consiglio e del reg. (CE) n. 2303/2003 in relazione alla proroga di alcune deroghe riguardanti la certificazione e l'etichettatura dei vini nonché le pratiche enologiche. *Reg. Commissione 19 dicembre 2005, n. 2079/2005* (G.U.U.E. 20 dicembre 2005, n. L 333)

Criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari. *Reg. Commissione 15 novembre 2005, n. 2073/2005*. (G.U.U.E. 22 dicembre 2005, n. L 338)

Modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al reg. (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, deroga al reg. (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e modifica dei regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004. *Reg. Commissione 5 dicembre 2005, n. 2074/2005*. (G.U.U.E. 22 dicembre 2005, n. L 338)

Fissazione delle disposizioni transitorie per l'attuazione dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 853/2004, (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 e modifica dei regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004. *Reg. Commissione 5 dicembre 2005, n. 2076/2005*. (G.U.U.E. 22 dicembre 2005, n. L 338)

Modifica del reg. (CE) n. 1493/1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, *Reg. Consiglio 20 dicembre 2005, n. 2165/2005*. (G.U.U.E. 28 dicembre 2005, n. L. 345)

Modifica del reg. (CE) n. 1973/2004 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio per quanto riguarda i regimi di sostegno di cui a i titoli IV e IV bis di detto regolamento e l'uso di superfici ritirate dalla produzione allo scopo di ottenere materie prime. *Reg. Commissione 22 dicembre 2005, n. 2182/2005*. (G.U.U.E. 30 dicembre 2005, n. L. 347)

Modifica del reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e del reg. (CE) n. 795/2004, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio. *Reg. Commissione 22 dicembre 2005, n. 2183/2005*. (G.U.U.E. 30 dicembre 2005, n. L. 347)

Modifica dei regolamenti (CE) n. 796/2004 e (CE) n. 1973/2004 recanti modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori. *Reg. Commissione 23 dicembre 2005, n.*

2184/2005. (G.U.U.E. 30 dicembre 2005, n. L. 347)

Misure comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria e abrogazione della dir. 92/40/CEE. *Dir. Consiglio 20 dicembre 2005, n. 2005/94/CE*. (G.U.U.E. 14 gennaio 2006, n. L 10)

Immissione in commercio, a norma della dir. 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, di un granturco (*Zea mays* L. ibrido MON 863 x MON 810) geneticamente modificato resistente alla diabrotica del mais e a determinati lepidotteri. *Dec. Commissione 16 gennaio 2006, n. 2006/47/CE*. (G.U.U.E. 31 gennaio 2006, n. L 26)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 1° ottobre 2005, n. 202, recante misure urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria. *L. 30 novembre 2005, n. 244*. (G.U. 30 novembre 2005, n. 279)

Testo del d.l. 1° ottobre 2005, n. 202, coordinato con la legge di conversione 30 novembre 2005, n. 244, recante: «Misure urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria». (G.U. 30 novembre 2005, n. 279)

Disposizioni procedurali in applicazione del d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297, recante «Disposizioni sanzionatorie in applicazione del reg. (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari». *D.M. (politiche agricole e forestali) 1° dicembre 2005*. (G.U. 7 dicembre 2005, n. 285)

Ulteriori modalità di attuazione del reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, relativo alla riforma della politica agricola comune per il settore lattierocaseario. *D.M. (politiche agricole e forestali) 21 ottobre 2005*. (G.U. 19 dicembre 2005, n. 294)

Disciplina del regime di condizionalità dei pagamenti diretti della PAC e abrogazione del d.m. 13 dicembre 2004 e successive modifiche e integrazioni. *D.M. (politiche agricole e forestali) 15 dicembre 2005*. (G.U. 29 dicembre 2005, n. 302)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006). *L. 23 dicembre 2005, n. 267*. (G.U. 29 dicembre 2005, n. 302, suppl. ord. n.211/L)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2006 e bilancio pluriennale per il triennio 2006-2008. *L. 23 dicembre 2005, n. 267*. (G.U. 29 dicembre 2005, n. 302, suppl. ord. n. 211/L)

Modifica ed integrazione del decreto del Ministero della sanità del 15 febbraio 1984, recante trattamento della frutta con gas etilene. *D.M. (salute) 13 dicembre 2005*. (G.U. 31 dicembre 2005, n. 304)

Ratifica ed esecuzione della Convenzione congiunta in materia di sicurezza della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, fatta a Vienna il 5 settembre 1997. *L. 16 dicembre 2005, n. 282*. (G.U. 7 gennaio 2006, n. 5, suppl. ord. n. 3/L)

Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa. *D.L. 10 gennaio 2006, n. 3*. (G.U. 11 gennaio 2006, n. 8)

Ripubblicazione del testo della l. 23 dicembre 2005, n. 266, recante: «Disposizioni per la formattazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», corredato delle relative note. (G.U. 13 gennaio 2005, n. 10, suppl. ord. n. 9)

Ripubblicazione del testo della l. 23 dicembre 2005, n. 267, recante: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2006 e bilancio pluriennale per il triennio 2006-2008», corredato delle relative note. (G.U. 13 gennaio 2006, n. 10, suppl. ord. n. 10)

Codice dei beni culturali e del paesaggio. *D.P.C.M. 12 dicembre 2005*. (G.U. 31 gennaio 2006, n. 25)

LEGISLAZIONE REGIONALE

ABRUZZO

Modifiche e integrazioni alla l.r. 21 giugno 1996, n. 38: Legge quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa. *L.R. 10 febbraio 2006, n. 2*. (B.U. 22 febbraio 2006, n. 12)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Sistema integrato dei servizi di sviluppo agricolo e rurale (SIS-SAR) *L.R. 23 febbraio 2006, n. 5*. (B.U. 1° marzo 2006, n. 9)

Legge regionale n. 29/1993, artt. 3 e 4, comma 1 - Regolamento di esecuzione della legge regionale n. 29/1993 «Disciplina dell'aucupio». Approvazione. *D.P.R. 12 luglio 2005, n. 226*. (B.U. 3 agosto 2005, n. 31)

Regolamento per l'esecuzione della legge regionale n. 19/1971, recante norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli-Venezia Giulia di cui al decreto del presidente della giunta regionale n. 04003/Pres./1972. Approvazione modifica. *D.P.R. 12 luglio 2005, n. 228*. (B.U. 3 agosto 2005, n. 31)

LIGURIA

Disposizioni per lo svolgimento della stagione venatoria 2005-2006. *L.R. 29 luglio 2005, n. 10*. (B.U. 3 agosto 2005, n. 8)

LOMBARDIA

Modifiche a leggi regionali in materia di agricoltura. *L.R. 7 febbraio 2006, n. 3*. (B.U. 10 febbraio 2006, n. 6)

MOLISE

Modifiche alla l.r. 21 febbraio 2000, n. 11, concernente «Norme sulla raccolta e sulla commercializzazione dei funghi epigei, secondo i principi stabiliti dalla legge n. 352/1993, come modificata dalla l.r. 18 ottobre 2004, n. 20». *L.R. 24 ottobre 2005, n. 35*. (B.U. 31 ottobre 2005, n. 30)

Norme per l'agricoltura biologica. *L.R. 11 novembre 2005, n. 38*. (B.U. 16 novembre 2005, n. 33)

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 10 agosto 1993, n. 19, recante: «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» *L.R. 11 novembre 2005, n. 39*. (B.U. 16 novembre 2005, n. 33)

SICILIA

Disciplina della raccolta, commercializzazione e valorizzazione dei funghi epigei spontanei. *L. 1° febbraio 2006, n. 3*. (B.U. 3 febbraio 2006, n. 6)

TOSCANA

Disciplina degli interventi regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale. *L.R. 24 gennaio 2006, n. 1*. (B.U. 1° febbraio 2006, n. 2)

Attuazione dell'art. 9 della dir. 79/409/ CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. *L.R. 30 settembre 2005, n. 57*. (B.U. 5 ottobre 2005, n. 38)

TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Misure per garantire la qualità nel settore dei prodotti alimentari e adozione del «marchio di qualità con indicazione di origine». *L.P. 22 dicembre 2005, n. 12*. (B.U. 3 gennaio 2006, n. 1.)

Istituzione e tenuta degli albi dei vigneti e degli elenchi delle vigne. *D.P.P. 14 luglio 2005, n. 32*. (B.U. 6 settembre 2005, n. 36)

Regolamento di esecuzione in materia di protezione degli animali. *D.P.P. 11 luglio 2005, n. 31*. (B.U. 13 settembre 2005, n. 37, suppl. n. 1)

Norme tecniche per le discariche di rifiuti. *D.P.P. 26 settembre 2005, n. 45*. (B.U. 8 novembre 2005, n. 45)

(Provincia di Trento)

Nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico. *L.P. 14 giugno 2005, n. 6*. (B.U. 16 giugno 2005, n. straord. n. 24)

Disposizioni per la stagione venatoria dell'anno 2005. *L.P. 27 luglio 2005, n. 11*. (B.U. 9 agosto 2005, n. 32)

UMBRIA

Modificazioni ed integrazioni del r.r. 21 giugno 2002, n. 2 - Regolamento di attuazione della disciplina della Strada dell'olio extravergine d'oliva DOP Umbria. *R.R. 4 ottobre 2005, n. 5*. (B.U. 12 ottobre 2005, n. 43)

Ulteriori modificazioni ed integrazioni del r.r. 19 giugno 2001, n. 1 - Regolamento di attuazione della disciplina delle Strade del vino in Umbria. *R.R. 4 ottobre 2005, n. 6*. (B.U. 12 ottobre 2005, n. 43)

VALLE D'AOSTA

Disposizioni per il sostegno alla tutela, alla conservazione e alla valorizzazione dei borghi in Valle d'Aosta. *L.R. 18 novembre 2005, n. 30*. (B.U. 13 dicembre 2005, n. 52)

Disposizioni urgenti in materia di quote latte. Modificazioni alla l.r. 12 dicembre 2002, n. 27 (Disciplina delle quote latte). *L.R. 14 ottobre 2005, n. 21*. (B.U. 25 ottobre 2005, n. 43)

VENETO

Proroga dei termini della l.r. 27 giugno 1996, n. 17 «Piano faunistico-venatorio regionale (1996-2001)». *L.R. 30 gennaio 2006, n. 1*. (B.U. 31 gennaio 2006, n. 11)