

Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente

Mensile diretto da Giovanni Galloni



9

SETTEMBRE 2013 - ANNO XXII

EDIZIONI

TELLUS

DIRETTORE
GIOVANNI GALLONI

VICE DIRETTORI
AMEDEO POSTIGLIONE - ANDREA BALDANZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

ALBERTO ABRAMI - FERDINANDO ALBISINNI - GIANFRANCO AMENDOLA - GIUSEPPE BIVONA - ETTORE CASADEI
GIAN GIORGIO CASAROTTO - LUIGI COSTATO - MARIARITA D'ADDEZIO - PAOLO DELL'ANNO - NICOLETTA FERRUCCI
ANTONIO FONTANA - LUCIO FRANCIOSI - CARLO GATTA - ALBERTO GERMANÒ - GIUSEPPE GIUFFRIDA - MARCO GOLDONI
INNOCENZO GORLANI - ALFIO GRASSO - CARLO ALBERTO GRAZIANI - ANTONIO JANNARELLI - DOMENICO LA MEDICA
PIETRO MASI - ALFREDO MASSART - LEONARDO MAZZA - MARIA PIA RAGIONIERI - EVA ROOK BASILE
FERNANDO SALARIS - GIULIO SGARBANTI - MICHELE TAMPONI - GAETANO VARANO

COMITATO DI REDAZIONE

MATTEO BENOZZO - FRANCESCO BRUNO - GIANFRANCO Busetto - DONATO CALABRESE - IRENE CANFORA
MARIO CARDILLO - SONIA CARMIGNANI - IVAN CIMATTI - ANTONINO CIMELLARO - OSCAR CINQUETTI - ANTONINO CORSARO
GIUSEPPE FERRARA - LUCIANA FULCINITI - FRANCESCO MAZZA - PATRIZIA MAZZA - MAURIZIO MAZZI - ANTONIO ORLANDO
LORENZA PAOLONI - ALBERTO PIEROBON - NICOLETTA RAUSEO - ILARIA ROMAGNOLI - ALESSANDRO SAVINI

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

SEGRETERIA DI REDAZIONE: SALVATORE ALTIERO

DIRETTORE RESPONSABILE
PAOLA MANDRICI

Direzione, Redazione e Segreteria: Via XX Settembre 118 - 00187 Roma
Tel. 06 48070744 - 06 4828866 - Fax 06 4828865
Internet: www.rivistadga.it o www.edizionitellus.it - E-mail: rivistadga@edizionitellus.it

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

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma al n. 129 del 5 marzo 1992 Registro Stampa
Stampa: RAIA s.r.l. - Via G.B. Impallomeni, 66 - 00166 Roma



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

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2013

Abbonamento annuo versione cartacea € 100,00 - Abbonamento estero € 120,00 - Abbonamento annuo versione *integrale* (cartaceo + *on line*) € 130,00 - Abbonamento estero € 150,00 - Abbonamento annuo versione *on line* € 70,00 - Annate arretrate (disponibili) € 110,00. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto agli arretrati e s'intende tacitamente rinnovato per l'anno successivo, salvo disdetta da esercitarsi entro il 30 novembre.

Per l'abbonamento nella versione *integrale* (cartaceo + *on line*) collegarsi al sito *internet: www.rivistadga.it*.

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

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

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

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

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



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

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

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

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

OPINIONI E COMMENTI

AMEDEO POSTIGLIONE: La Green Economy dopo Rio+20 511

NOTE A SENTENZA

INNOCENZO GORLANI: L'accesso dei cacciatori ai fondi altrui e la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo 515

ALESSANDRO SAVINI: Valutazione d'impatto ambientale e impianti energetici da biogas. Il vaso di Pandora delle biomasse 522

DANIELA BERGAMINI: Vendita di cosa gravata da oneri o diritti di godimento a favore di terzi: la garanzia di cui all'art. 1489 c.c. non opera in presenza di servitù apparente 528

GUIDO JESU: La mancata comparizione della parte istante al tentativo di conciliazione dinanzi all'I.P.A. non rende improponibile la domanda giudiziale 531

LUIGI CENICOLA: Per la P.P.C. l'unico requisito è la forza lavoro 533

PATRIZIA MAZZA: Detenzione di uccelli in gabbiette, tentativi di volo e lesioni alle ali 535

ELISABETTA ANTONINI-ANDREOZZI: Sull'evoluzione della giurisprudenza in tema di decorrenza del termine di prescrizione del reato di realizzazione di impianto senza autorizzazione alle emissioni in atmosfera 537

PATRIZIA MAZZA: Allevamento di cani di razza *beagle* e maltrattamento di animali 540

GLORIA G. GIAMMARELLI: Aree sottoposte a vincolo paesaggistico-ambientale: è necessario acquisire il previo parere della competente soprintendenza 542

VINCENZO PERILLO: Disciplina applicabile in tema di immissioni in atmosfera 545

PAOLO COSTANTINO: Nuove «aperture» giurisprudenziali sul concetto di paesaggio 549

MARCO MORELLI: Occupazioni illegittime sì: ma il proprietario non può pretendere la luna 554

CRISTINA ROMANELLI: Sulla non assimilabilità delle acque meteoriche di dilavamento agli scarichi industriali 557

ALBERTO GERMANÒ: Sull'impossibilità giuridica della sdemanializzazione di fatto di terreni gravati da uso civico 559

ANTONIO GIARDINO: Territorialità e esclusività: il caso della DOC «Venezia» nell'ambito del regime transitorio *ante* 2009 562

ALESSANDRO M. BASSO: Contaminazione di torrente ed ordinanza provinciale tra onere della prova e presunzioni civilistiche: legittima l'imposizione di obblighi di caratterizzazione e di bonifica in base al criterio della *vicinitas* e del più probabile che non 566

FRANCESCO MARIO AGNOLI: Efficacia e retroattività della ruralità di fatto 570

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Inquinamento - Inquinamento idrico - Rifiuti - Acque meteoriche da dilavamento provenienti da vasche drenanti - Assimilazione ai reflui industriali soggetti ad autorizzazione - Esclusione - Provvedimenti della Provincia - Competenza - Illegittimità. *Cons. Stato, Sez. VI 9 luglio 2012, n. 4018*, con nota di C. ROMANELLI 556

Acque reflue - Superamento delle soglie di concentrazione di inquinanti in un torrente - Individuazione dell'autore della contaminazione e accertamento dei presupposti della responsabilità per danno ambientale - Obblighi di bonifica. *T.A.R. Toscana, Sez. II 22 ottobre 2012, n. 1687*, con nota di A.M. BASSO 564

AMBIENTE

Norme della Regione Marche - Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale (VIA) - Definizione di progetto quale insieme di elaborati tecnici concernenti la realizzazione di impianti, opere o interventi - Ambito di applicazione - Soglie di tipo solo dimensionale fissate per le attività produttive di cui agli allegati B1 (Tipologie progettuali da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale) e B2 (Tipologie progettuali da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale) - Illegittimità costituzionale - Sussistenza - Obbligo comu-

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

	pag.		pag.
nitario gravante sugli Stati membri di effettuare lo <i>screening</i> in materia di impatto ambientale avvalendosi di tutti gli specifici criteri di selezione dei progetti tassativamente prescritti dalla direttiva 2011/92/UE - Necessità. <i>Corte cost. 22 maggio 2013, n. 93</i> , con nota di A. SAVINI	520	saggio - Non sovrapposibilità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 12 aprile 2013, n. 2000 (M)</i>	574
Norme della Regione Marche - Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale (VIA) - Previsione che il proponente il progetto specifichi solo alcune delle informazioni prescritte dall'art. 6, par. 2 della direttiva UE n. 2011/92 - Artt. 8, comma 4, e 13 della l.r. Marche n. 3/2012 - Illegittimità costituzionale. <i>Corte cost. 22 maggio 2013, n. 93</i> , con nota di A. SAVINI	520	Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Destinazione urbanistica di area - Irrilevanza - Affidamento sul non esercizio del potere di imposizione del vincolo - Esclusione - Preminenza principio conservazione territorio naturale. <i>Cons. Stato, Sez. VI 12 aprile 2013, n. 2000 (M)</i>	574
Immissioni in atmosfera - Autorizzazione generale - Adesione - Silenzio-assenso - Applicazione per quindici anni - Nuova disciplina - Applicazione retroattiva - Illegittimità. <i>Cons. Stato, Sez. V 11 aprile 2013, n. 1973</i> , con nota di V. PERILLO	544	Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistico - Concessione - Specifica motivazione - Necessità - Ragioni. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I 22 aprile 2013, n. 299 (M)</i>	574
Immissioni in atmosfera - Autorizzazione generale - Adesione - Silenzio-assenso - Soggetti autorizzati - Diritto ad esercitare l'opificio - Durata per il periodo riconosciuto dalla medesima autorizzazione. <i>Cons. Stato, Sez. V 11 aprile 2013, n. 1973</i> , con nota di V. PERILLO	544	Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistico - Controllo da parte dello Stato - Avviso del procedimento - Necessità - Esclusione - Ragioni. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I 22 aprile 2013, n. 299 (M)</i>	574
Centrale eolica <i>offshore</i> per la produzione di energia elettrica da allocare in mare aperto - Realizzazione - Vincolo paesaggistico - Ostacolo visivo nell'orizzonte - Sussiste. <i>Cons. Stato, Sez. VI 26 marzo 2013, n. 1674</i> , con nota di P. COSTANTINO	546	CACCIA E PESCA	
ANIMALI		Caccia - Esercizio - Accesso dei cacciatori ai fondi altrui - Obbligo per il proprietario del fondo di tollerare l'accesso - Esclusione. <i>Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera 26 giugno 2012, ricorso n. 9300/07</i> , con nota di I. GORLANI	515
Maltrattamento - Detenzione di uccelli in gabbie anguste. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2013, n. 2341</i> , con nota di P. MAZZA	535	CAVE E TORBIERE	
Maltrattamenti - Cani di razza <i>beagle</i> - Allevamento - Detenzione - Condizioni incompatibili con le caratteristiche etologiche della specie - Sperimentazioni - Legittimità del sequestro. <i>Trib. Brescia, Sez. F 1° agosto 2012, n. 115 ord.</i> , con nota di P. MAZZA	539	Cave - Esercizio - Condizioni - Rispetto pianificazione urbanistica - Necessità. <i>T.A.R. Umbria, Sez. I 21 maggio 2013, n. 298 (M)</i>	574
BELLEZZE NATURALI		CONTRATTI AGRARI	
Zone a preminente contenuto paesistico - Piano di lotizzazione - Vincolo paesaggistico - Valutazione di incidenza ambientale - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 24 maggio 2013, n. 2867</i> , con nota di G.G. GIAMMARELLI	541	Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Espletamento - Richiesta all'I.P.A. - Sufficienza ai fini dell'inizio del giudizio - Effettiva convocazione delle parti, presentazione delle stesse o esito del tentativo di conciliazione - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 22 marzo 2013, n. 7270</i> , con nota di G. JESU	530
Reato paesaggistico - Natura di reato di pericolo - Effettivo pregiudizio per l'ambiente - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 febbraio 2013, n. 6299 (M)</i>	573	ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Su intero territorio comunale - Legittimità - Presupposti. <i>Cons. Stato, Sez. VI 12 aprile 2013, n. 2000 (M)</i>	574	Art. 5 <i>bis</i> , comma 4, legge n. 359/92, in combinato disposto con gli artt. 15, comma 1 e 16, commi 5 e 6, legge n. 865/71, nonché art. 40, commi 2 e 3, d.p.r. 327/01 - Illegittimità costituzionale - Determinazione dell'indennità di esproprio in base alle caratteristiche essenziali del bene ablato. <i>Cons. Stato, Sez. IV 21 gennaio 2013, n. 320</i> , con nota di M. MORELLI	551
Bellezze paesaggistiche - Tutela - Competenza - Spetta allo Stato. <i>Cons. Stato, Sez. VI 12 aprile 2013, n. 2000 (M)</i> ..	574	Art. 40, comma 3, d.p.r. 327/01 - Illegittimità costituzionale - Triplicazione <i>ex art.</i> 45, comma 2, d.p.r. 327/01 - Inammissibile. <i>Cons. Stato, Sez. IV 21 gennaio 2013, n. 320</i> , con nota di M. MORELLI	551
Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Principio di leale collaborazione - Applicazione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 12 aprile 2013, n. 2000 (M)</i>	574	Sentenza Corte cost. n. 181 del 2011 - Aree edificabili - Applicazione del criterio generale dell'indennizzo al valore venale. <i>Cons. Stato, Sez. IV 21 gennaio 2013, n. 320</i> , con nota di M. MORELLI	551
Bellezze paesaggistiche - Tutela - Modalità - Profili indicati in strumenti urbanistici e nel codice beni culturali e paesaggistici		Illegittima apprensione di terreno agricolo - Danno da c.d. sconfigurazione dell'assetto aziendale - Risarcimento del danno. <i>Cons. Stato, Sez. IV 21 gennaio 2013, n. 320</i> , con nota di M. MORELLI	551

	pag.		pag.
Fondo agricolo - Imposizione di servitù di rispetto stradale - Minore edificabilità delle aree residue - Risarcimento del danno - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. IV 21 gennaio 2013, n. 320</i> , con nota di M. MORELLI	551	Rifiuti - Nozione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 9 luglio 2012, n. 4018</i> , con nota di C. ROMANELLI	556
Danni da occupazione illegittima - Dimostrazione a carico del proprietario leso - Disciplina della responsabilità extracontrattuale <i>ex art. 2043 c.c. Cons. Stato, Sez. IV 21 gennaio 2013, n. 320</i> , con nota di M. MORELLI	551	Rifiuti - Rifiuti risultanti da sfruttamento di cave - Esclusione dalla disciplina dei rifiuti - Condizioni. <i>Cons. Stato, Sez. VI 9 luglio 2012, n. 4018</i> , con nota di C. ROMANELLI	556
Competenza e giurisdizione - Azione risarcitoria - Accordi o comportamenti espressione dell'esercizio di pubblici poteri - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Sussistenza - Natura dei diritti e della pretesa - Irrilevanza. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 5 aprile 2013, n. 8349(M)</i>	572	Rifiuti - Illecita gestione - Reato comune. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 luglio 2013, n. 29077(M)</i>	573
IMPOSTE E TASSE		Rifiuti - Trasporto occasionale - Reato. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 giugno 2013, n. 24787(M)</i>	573
Imposta di registro - Esenzioni ed agevolazioni - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni <i>ex art. 9 del d.p.r. n. 601 del 1973</i> - Qualità di coltivatore diretto - Necessità - Esclusività o prevalenza dell'attività coltivatrice - Necessità - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. VI Civ. 29 gennaio 2013, n. 1948</i> , con nota di L. CENICOLA	533	Gestione illecita dei rifiuti - Deposito temporaneo - Nozione - Luogo di produzione e di deposito - Contiguità - Estensione della nozione al luogo di deposito - Ammissibilità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 febbraio 2013, n. 8061 (M)</i>	
ICI - Categoria di iscrizione catastale dei fabbricati - Rilevanza - Esclusione - Effettiva destinazione rurale - Rilevanza. <i>Comm. trib. reg. Lazio - Roma, Sez. IX 18 aprile 2013, n. 125</i> , con nota di F.M. AGNOLI	569	Rifiuti - Deposito temporaneo - Disciplina generale sui rifiuti - Disposizioni derogatorie - Onere della prova - Produttore di rifiuti - Soggetto onerato. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 febbraio 2013, n. 6295 (M)</i>	573
ICI - Domanda di variazione catastale - Categorie catastali «rurali» A/6 (uso abitativo) e D/10 (uso strumentale) - Fabbricati in possesso in fatto dei richiesti requisiti - Abrogazione dell'art. 7, commi 2 <i>bis</i> , 2 <i>ter</i> , 2 <i>quater</i> della legge n. 206/2011 - Effetti. <i>Comm. trib. prov. Reggio-Emilia, Sez. IV 4 dicembre 2012</i> , con nota di F.M. AGNOLI	569	Rifiuti - Violazioni <i>ex art. 256</i> , d.lgs. n. 152/2006 - Natura di reato comune. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 febbraio 2013, n. 6294 (M)</i>	573
PRELAZIONE E RISCATTO		SERVITÙ PREDIALI	
Contratto preliminare concluso in violazione del diritto di prelazione - Rimedio esperibile - Esercizio del diritto di riscatto - Esclusività - Azione di mero accertamento esperita dal prelazionario in relazione al contratto preliminare - Carezza di interesse - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 17 aprile 2013, n. 9238 (M)</i>	572	Vendita di terreno gravato da servitù di passaggio - Apparenza degli oneri e dei diritti gravanti sul bene - Servitù apparente - Conoscenza effettiva da parte dell'acquirente - Equiparazione - Garanzia <i>ex art. 1489 c.c.</i> - Esclusione. <i>Cass. Sez. II Civ. 8 aprile 2013, n. 8500</i> , con nota di D. BERGAMINI	527
Prelazione - Fondo rustico - Nozione - Interpretazione estensiva - Esclusione - Conseguenze - Inapplicabilità della disciplina ai terreni aventi solo in parte destinazione agricola - Fondamento - Prevalenza della zona agricola del fondo rispetto alla zona a destinazione urbana - Irrilevanza. <i>Cass. Sez. III Civ. 14 marzo 2013, n. 6572 (M)</i>	572	USI CIVICI	
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO		Area soggetta ad usi civici - Inalienabilità - Sdemianalizzazione di fatto o tacita - Esclusione. <i>T.A.R. Sardegna, Sez. I 17 luglio 2013, n. 546</i> , con nota di A. GERMANÒ	558
Prodotti alimentari - Vino - Riconoscimento della denominazione di origine controllata (DOC) dei vini «Venezia» e approvazione del relativo disciplinare di produzione. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II ter 28 maggio 2013, n. 5350</i> , con nota di A. GIARDINO	560	Occupazioni e legittimazioni - Istanza di legittimazione del possesso di bene gravato da uso civico - Influenza sulla natura del possesso dell'istante ai fini dell'usucapione - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. II Civ. 13 marzo 2013, n. 6378 (M)</i>	572
SANITÀ PUBBLICA		MASSIMARIO	
Inquinamento atmosferico - Reato di costruzione di impianto senza autorizzazione - Natura giuridica - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 gennaio 2013, n. 192</i> , con nota di E. ANTONINI-ANDREOZZI	536	- <i>Giurisprudenza civile</i>	572
		- <i>Giurisprudenza penale</i>	573
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	574
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>dell'Unione europea</i>	575
		- <i>nazionale</i>	575
		- <i>regionale</i>	576
		LIBRI	
		A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE - F. BRUNO - M. BENOZZO: Commento al codice dell'ambiente (<i>Luca Ramacci</i>)	576

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2012					
<i>GIUGNO</i>					
26	Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera ricorso n. 9300/07	515	8	Cass. Sez. III Pen. n. 6295 (M)	573
<i>LUGLIO</i>			8	Cass. Sez. III Pen. n. 6299 (M)	573
9	Cons. Stato, Sez. VI n. 4018	566	20	Cass. Sez. III Pen. n. 8061 (M)	573
<i>AGOSTO</i>			<i>MARZO</i>		
1	Trib. Brescia, Sez. F n. 115 ord.	539	13	Cass. Sez. II Civ. n. 6378 (M)	572
<i>OTTOBRE</i>			14	Cass. Sez. III Civ. n. 6572 (M)	572
22	T.A.R. Toscana, Sez. II n. 1687	564	22	Cass. Sez. III Civ. n. 7270	530
<i>DICEMBRE</i>			26	Cons. Stato, Sez. VI n. 1674	546
4	Comm. trib. prov. Reggio-Emilia, Sez. IV	569	<i>APRILE</i>		
2013			5	Cass. Sez. Un. Civ. n. 8349 (M)	572
<i>GENNAIO</i>			8	Cass. Sez. II Civ. n. 8500	527
7	Cass. Sez. III Pen. n. 192	536	11	Cons. Stato, Sez. V n. 1973	544
17	Cass. Sez. III Pen. n. 2341	535	12	Cons. Stato, Sez. VI n. 2000 (M)	574
21	Cons. Stato, Sez. IV n. 320	551	17	Cass. Sez. III Civ. n. 9238 (M)	572
29	Cass. Sez. VI Civ. n. 1948	533	18	Comm. trib. reg. Lazio - Roma, Sez. IX n. 125	569
<i>FEBBRAIO</i>			22	T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I n. 299 (M)	574
8	Cass. Sez. III Pen. n. 6294 (M)	573	<i>MAGGIO</i>		
			21	T.A.R. Umbria, Sez. I n. 298 (M)	574
			22	Corte cost. n. 93	520
			24	Cons. Stato, Sez. VI n. 2867	541
			28	T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II <i>ter</i> n. 5350	560
			<i>GIUGNO</i>		
			6	Cass. Sez. III Pen. n. 24787 (M)	573
			<i>LUGLIO</i>		
			9	Cass. Sez. III Pen. n. 29077 (M)	573
			17	T.A.R. Sardegna, Sez. I n. 546	558

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

PARTE I - DOTTRINA

OPINIONI E COMMENTI

La Green Economy dopo Rio+20

di AMEDEO POSTIGLIONE

1. - Il Documento politico dei Governi «Il futuro che vogliamo» adottato a Rio+20 nel 2012 contiene molti riferimenti, diretti ed indiretti, alla «Green Economy», cioè all'economia verde (vedi l'intero testo del suddetto Documento, soprattutto i punti da 25 a 42).

Va certamente salutato come un fatto rilevante e significativo, che la problematica sulla «Green Economy» sia assunta come prioritaria in sede internazionale dai Governi, sia pur in una logica promozionale e non vincolante.

In tal modo non viene solo superato il livello accademico della considerazione della natura pur molto importante, ma, in qualche modo, viene offerto *uno sbocco più ampio e sicuro al principio dello sviluppo sostenibile*, enunciato dalla Commissione Brundtland nel 1987 e ripreso dalle Conferenze ONU di Rio del 1992 e di Johannesburg del 2002.

La Conferenza Onu Rio+20 del 2012 guarda all'economia verde come «*un mezzo per raggiungere uno sviluppo sostenibile, che deve rimanere il nostro obiettivo primario*», cioè per la sua attualizzazione.

Poiché dello «sviluppo sostenibile» sono state date molte definizioni, non sempre coerenti tra loro, i Governi nel nuovo Documento, pur non dando una definizione formale di «Green Economy», forniscono una serie di elementi, che si riducono in sintesi ad una sostanziale unificazione di economia ed ecologia, in un'ottica di giustizia sociale a favore dei Paesi più poveri.

L'economia verde, secondo i Governi, ha alcune *finalità specifiche di natura ambientale*, come la protezione e la valorizzazione delle risorse naturali, l'aumento della efficienza nell'uso delle risorse, la promozione di modelli di produzione e consumo sostenibili, lo sviluppo di un mondo a bassa intensità di carbonio.

L'economia verde è considerata nel contesto dello sviluppo sostenibile e dell'eliminazione della povertà, per raggiungere *obiettivi chiari di ordine ecologico* (gestione appropriata delle acque; accesso all'acqua; gestione degli oceani; interrelazioni tra acque, energia, alimentazione, cambiamenti climatici; riforestazione; biodiversità; montagne; isole minori; diversità biologica marina anche nelle aree fuori della giurisdizione nazionale; pesca sostenibile; protezione dell'ambiente marino dall'impoverimento di origine terrestre; gestione dei rifiuti e dei prodotti chimici; città sostenibili; emergenze ambientali; ecc.).

Non si fa cenno alla *sostenibilità della vita sulla terra* quale principio primario, anche se si riconosce – a valle – che la politica «verde» migliora l'integrazione dello sviluppo economico con la sostenibilità ambientale, offrendo opportunità vantaggiose a tutti gli Stati «*indipendentemente dalla struttura*

della loro economia e dal loro modello di sviluppo».

Sono indicati, altresì, alcuni *obiettivi economici*, tra cui «una crescita economica sostenuta, inclusiva ed equa che generi occupazione anche per i giovani».

Tra gli *obiettivi sociali* – sia pure in termini generali – si indica la protezione della salute e la «eliminazione» della povertà (senza però precisare «come» questo obiettivo possa realizzarsi e «quando»).

Vengono richiamati come validi i «principi di Rio», che come è noto non hanno carattere cogente e sono oggetto di sofferta elaborazione dottrina e giurisprudenziale.

Si precisa che «*l'economia verde non è intesa come una rigida serie di regole*», ma anche a voler condividere questo punto, appare necessario conoscere quale sia il percorso comune di una economia verde a livello internazionale.

Questo percorso non viene indicato (a parte il richiamo ai principi di Rio non sono indicate nuove regole, ma tutto è affidato al ruolo dei singoli Paesi).

La questione si sposta alla base legale, alla sua natura giuridica, alla sua rilevanza ed effettività, cioè ai temi del diritto internazionale dell'ambiente.

L'economia, intesa come nuovo quadro decisionale integrato, nel pensiero dei Governi deve svilupparsi attraverso *esperienze concrete* con le imprese, le industrie, i soggetti economici e sociali, su impulso degli enti locali e dei Governi nazionali, in una *cornice di maggiore cooperazione internazionale* (soprattutto in tema di nuove tecnologie), su misura con le esigenze diverse per settori e Paesi.

I singoli Paesi utilizzeranno, nell'ambito della propria sovranità, «*strumenti normativi, economici e fiscali*», ma dovranno rispettare le regole del commercio internazionale, che, come è noto, non sono favorevoli all'ambiente (essendo regole forti autoreferenziali a contenuto economico e non ecologico).

Nei punti 124, 125, 126 e 127 si indica, è vero, un «sistema economico universale, basato su regole, aperto, non discriminatorio, equo e multilaterale», ma gli Stati firmatari del Documento di Rio si limitano a sostenere «*la graduale eliminazione dei sussidi distortivi del mercato e dannosi per l'ambiente che impediscono la transizione verso uno sviluppo sostenibile*».

Anche in questo delicato settore le «regole» vengono evocate, ma non specificate.

In verità i Governi (vedi punto 11) mostrano consapevolezza della *attuale crisi finanziaria ed economica*, ma non si soffermano sulle cause ed i rimedi.

Parallelamente ammettono che «*lo sviluppo insostenibile ha aumentato lo stress sulle limitate risorse naturali della*

Terra e sulle capacità di carico degli ecosistemi.

Ammettono, altresì, la *crisi sociale* legata alla povertà estrema, denutrizione e salute di circa un miliardo e mezzo di persone.

Questa «crisi» contestuale economica, ambientale e sociale, deve trovare un punto di sbocco nella nuova economia verde, con un ottimismo che si vuole condividere, anche se appare eccessivo.

Proprio sui *tre pilastri dello sviluppo sostenibile* si deve operare, a nostro avviso, con un *ruolo più forte della Comunità internazionale come tale* e non solo dei singoli Governi.

Di conseguenza devono essere riesaminati, alla luce delle esperienze già verificate, aspetti importanti della finanza speculativa, con eliminazione dei «paradisi fiscali» ed un diverso controllo delle multinazionali; deve essere protetta l'economia reale a partire da quella legata al territorio ed alle sue risorse; deve essere favorita la formazione di competenze *in loco*, arginando la migrazione di massa dei giovani; deve affermarsi l'etica dei doveri, per evitare «l'offesa» demagogica dei diritti umani; ecc.

In conclusione sembra a noi un fatto positivo che i Governi a Rio nel 2012 abbiano sposato la causa della «Green Economy».

Le scelte energetiche – di cui non si parla adeguatamente nel Documento – sono decisive.

I conflitti sull'uso delle risorse (es. l'acqua), domandano soluzioni in base a regole giuridiche adeguate e ad Autorità capaci di risolverli.

La sovranità statale rimane un valore positivo, ma in termini di sostenibilità (e non di «proprietà» sulle proprie risorse), sicché la solidarietà internazionale deve divenire per necessità una regola giuridica più elevata e necessaria, di collaborazione tra Popoli.

Solo in un contesto di nuove e poche regole forti internazionali e relativa «governance», a nostro avviso, può davvero decollare la «Green Economy».

2. - Il primo dato di fatto da considerare riguarda la *crisi finanziaria ed economica mondiale*, che si trascina – finora senza soluzione – dal 2008.

Questa crisi è anche *ambientale*, perché si sono aggravati alcuni rischi globali in tema di gestione del clima, delle acque, degli oceani e mari e della biodiversità, e, più in generale, della qualità della vita.

Si constata *una tendenza politica dei Governi al rinvio delle soluzioni per ragioni economiche*.

Si tratta, altresì, di *crisi sociale*, perché la povertà e la salute – nonostante alcuni progressi – sono tuttora in una condizione grave in interi continenti, come l'Africa.

Nella sostanza è vera l'opinione dei Governi secondo cui *i tre pilastri dello sviluppo sostenibile* (quello economico, quello ambientale e quello sociale) *sono in crisi e sono influenzati dalle medesime cause interconnesse*.

La *risposta «globale»* deve allora riguardare tutti e tre gli aspetti sopraindicati.

Non è importante la formale definizione di Green Economy ma la sua sostanza, cioè la risposta congrua e funzionale alla attuale crisi e soprattutto l'indicazione di una prospettiva realistica.

Per *economia verde* deve intendersi – secondo il nostro punto di vista – non «la parte verde dell'economia» ma *l'economia nella sua interezza*, che deve essere capace di internizzare il valore ambiente in modo strutturale e permanente, consentendo altresì uno sviluppo umano socialmente più giusto su base globale.

Il nuovo modello economico che chiamiamo «Green Economy» deve, dunque, presentare *alcune caratteristiche*:

a) essere vera economia (nel senso di saper realizzare profitti, favorire il commercio, assecondare le innovazioni, moltiplicare i benefici, realizzare investimenti redditizi in fun-

zione della domanda, ecc.);

b) essere economia ecologica (recependo in modo strutturale l'ambiente in tutto il suo ciclo, cioè materie prime impiegate; loro provenienza ed estrazione; energia impiegata; risorse naturali coinvolte; prodotti finiti; rifiuti e loro riutilizzo; ecc.)

c) essere economia sociale (nel senso di rispettare alcuni diritti umani fondamentali: la famiglia come società naturale uomo donna fondata sul matrimonio; la maternità, l'infanzia, i minori nelle loro esigenze primarie di educazione, formazione e istruzione; la salute; il lavoro; la libertà di emigrazione in un mondo globalizzato ma con l'osservanza di alcuni obblighi stabiliti a livello comunitario e internazionale; la libertà sindacale; il rispetto dell'iniziativa economica privata e della proprietà privata in un quadro di utilità sociale di tutti; ecc. Questi punti sono già recepiti nella Costituzione di molti Paesi tra cui l'Italia – 1948 –, vedi Principi fondamentali; rapporti civili; rapporti etico-sociali; rapporti economici; rapporti politici).

La definizione di Green Economy così concepita non sostituisce quella di sviluppo sostenibile ma ne diviene un necessario passaggio nella attuale fase di transizione: i Governi a Rio nel 2012 hanno preferito giustamente parlare di economia verde nel «*contesto dello sviluppo sostenibile*» e «*come mezzo per raggiungere lo sviluppo sostenibile che rimane il nostro obiettivo primario*».

Stante l'ambiguità intrinseca del termine «sviluppo sostenibile» occorre tener conto che anche le parole sono importanti e spesso possono nascondere sostanza diversa: alcuni orientamenti pessimistici invocano una «decrecita felice»; l'OCSE parla di «crescita verde», Green Growth; l'ONU attraverso l'UNEP non esita ad utilizzare il termine Green Economy, indicandone però gli elementi chiave nei più importanti settori produttivi e considerando sia il capitale naturale che il capitale umano.

Lo stesso Documento dei Governi di Rio+20 parla di «*crescita sostenuta purché inclusiva ed equa che generi occupazione anche per i giovani*».

La questione di fondo riguarda il «peso» da attribuire ai tre pilastri della sostenibilità (economica, sociale ed ambientale), considerati nella loro reciproca integrazione ed evoluzione reale, sia nelle scelte politiche generali, sia nei casi di concreta attuazione sul territorio.

In una *visione istituzionale di sintesi* – che noi consideriamo democraticamente necessaria – il tessuto istituzionale deve saper giocare un ruolo decisivo di *governance* a tutti i livelli.

I *soggetti della governance* devono trovare punti di incontro in istituzioni nuove preparate, non autoreferenziali, trasparenti, responsabili, autorevoli, capaci di favorire effettivamente la transizione economica nei singoli settori. In una economia globalizzata i *soggetti economici* hanno ragione a pretendere tempi certi e risposte reali, perché possano affrontare i rischi di investimenti con buone prospettive.

La stessa *società civile* deve offrire un contributo importante nel senso non solo di attivare i diritti procedurali (informazione, partecipazione e accesso), ma ancor più nel senso di considerare questi diritti come doveri di partecipazione responsabile, nel rispetto delle decisioni delle autorità competenti.

Una *governance* responsabile che coinvolga tutti i soggetti interessati non può paralizzare lo sviluppo economico, ma porsi come *punto di riferimento flessibile e costante per giuste decisioni*, nel rispetto dei ruoli e senza pretese di esclusività: proprio per la complessità e interdipendenza della materia ambientale con l'economia, *le leggi* che riguardano la materia devono essere chiare e non devono creare ostacoli ingiustificati all'economia. *La pubblica amministrazione* deve saper dialogare con le imprese e con la società civile, senza paura, con autorevolezza e indirizzi coerenti, assumendo la responsabilità delle scelte. *Il mondo delle imprese* ha ragione a chiedere semplificazioni amministrative, sussidi ed incentivi ma deve effettivamente investire in ricerca, innovazione e forma-

zione per la produzione di beni e servizi eco-compatibili, creando una economia stabile ed aperta al mercato anche internazionale che non viva di assistenzialismo. La *società civile* deve collaborare accettando i necessari sacrifici e la responsabilità comune (ad esempio in tema di localizzazione di opere e servizi, di raccolta differenziata dei rifiuti, di risparmio energetico, ecc.).

Prima di accennare alle *politiche ad hoc* necessarie per lo sviluppo di una economia verde ed ai *mezzi* da utilizzare, sembra utile insistere sulla attuale situazione, che è caratterizzata – come si è detto – da una profonda crisi.

Si può uscire da questa crisi con una nuova *cultura della responsabilità*.

Se la finanza è stata irresponsabile, attraverso centri di potere, paradisi fiscali, banche compiacenti, occorre stabilire doveri assoluti di trasparenza e la garanzia dell'impiego del denaro per l'economia reale e non per la speculazione.

Fermo rimanendo il principio che il *sistema commerciale universale* è un valore positivo, occorre non solo eliminare i sussidi distorsivi dannosi per l'ambiente, ma anche introdurre la regola della compatibilità ambientale delle produzioni e dei prodotti scambiati. Una economia verde, se è tale, non può accettare l'attuale politica del WTO, che in nome del commercio libero internazionale, considera ostacoli non accettabili quelli sollevati alle importazioni di prodotti ottenuti senza la garanzia della compatibilità ambientale e sulla esportazione di merci eco-compatibili ottenute tramite sussidi governativi.

La compatibilità dell'economia verde con i meccanismi della finanza e del commercio internazionale è necessaria proprio per conservare la «libertà» in sede internazionale, in sintonia con il nuovo valore ambientale, anche in considerazione del suo contenuto economico.

Una politica *ad hoc* per l'economia verde, espressione di una *governance* responsabile di tutti i soggetti coinvolti, deve partire da un *principio fondamentale di condotta*: assicurare la sostenibilità e continuità della vita sulla Terra.

Non si tratta di utopia.

Se la «*stabilizzazione delle emissioni climalteranti di origine fossile*» è davvero necessaria per il *clima* terrestre (e quindi per la vita non solo umana), occorre da una parte «imporre» ai Paesi produttori di petrolio, gas naturale e carbone, una «moderazione» nei prezzi durante il periodo di transizione verso la Green Economy (ma non risultano iniziative in tal senso della Comunità internazionale) e dall'altro *sviluppare le energie alternative e rinnovabili* (*energia solare, energia eolica, energia idraulica, biomasse, energia dalle maree, energia dai rifiuti, ecc.*), che richiedono ancora un margine temporale per affermarsi.

Lo sviluppo volontario di attività non nocive per l'ambiente mostra già sviluppi incoraggianti, ma il problema è dei «tempi», cioè del *periodo di transizione*, che deve accordarsi con l'evoluzione delle emergenze globali ambientali in atto. Le istituzioni devono, comunque, intervenire in modo autoritativo in quei settori, che condizionano positivamente i futuri sviluppi (es. l'utilizzo delle migliori tecnologie).

Uno sguardo al *diritto internazionale dell'ambiente* mostra che esistono molte norme «esoritative» o «programmatiche», ma *poche norme effettivamente vincolanti per gli Stati e le imprese multinazionali*.

In tutti i settori individuati come strategici dall'UNEP per l'affermarsi di una «Green Economy», esiste un *deficit di effettività e governance in sede internazionale*. Tuttavia l'UNEP – che non è riuscita a trasformarsi in una Agenzia specializzata delle NU per l'ambiente – ha rafforzato la sua rappresentatività con l'istituzione dell'*Assemblea per l'Ambientale delle NU*, ossia di un organo di tutti i Paesi membri delle NU e si spera possa svolgere un ruolo di coordinamento delle varie Convenzioni migliorando l'implementazione e l'effettività. Rimane, dunque, un *gap in sede internazionale tra norme ed istituzioni* di reale *governance*, imputabile a ragioni economiche

e politiche.

Pesa negativamente la c.d. *sovranità degli Stati sulle proprie risorse* soprattutto con riferimento ai Paesi in via di sviluppo: vi è il rischio reale che sia svenduto, ad esempio, il patrimonio di risorse forestali di questi Paesi in cambio di vantaggi economici a breve.

È anche importante che *l'economia verde agricola* sia sviluppata localmente con pratiche di sviluppo sostenibile socialmente eque.

Anche *la pesca* che è fondamentale per la sicurezza alimentare ha bisogno di misure urgenti di sostenibilità di medio e lungo periodo, sicché la politica degli incentivi diretta a favorire il prezzo basso del pesce, non sembra idonea ad arginare il supersfruttamento della risorsa.

A tale scopo va salutata con favore l'indicazione del Documento dei Governi a Rio+20 della *istituzione di aree ecologiche fuori dalla giurisdizione degli Stati*: si tratta di una strategia innovativa su oceani e mari che non dovrebbe tardare nella sua reale attuazione.

Altri settori molto delicati della Green Economy sono quelli che riguardano *la riforestazione, il suolo, l'acqua, l'energia, i rifiuti, le sostanze chimiche, gli organismi geneticamente modificati, le biotecnologie* e la loro utilizzazione commerciale, ecc.

Spesso sfugge all'attenzione che *l'acqua, le risorse energetiche fossili e la stessa biodiversità* sono distribuite in modo non omogeneo sul pianeta, sicché la *solidarietà* deve diventare un principio etico-giuridico per una vera economia verde.

In questo senso si è orientato il d.lgs. n. 4/2008 che nella definizione di sviluppo sostenibile inserisce espressamente «il principio di solidarietà».

Nella fase attuale di transizione un ruolo molto importante è già svolto dall'innovazione tecnologica (che può essere assicurata dai paesi OCSE e da quelli emergenti come India, Cina e Brasile), cioè dal *capitale economico*; ma un ruolo non meramente assistenziale compete anche ai Paesi sottosviluppati, dove si trova un *immenso capitale naturale* (risorse primarie), mentre il *capitale sociale* (lavoro e benessere) attende di essere valorizzato in loco e non costretto a migrazioni bibliche per ragioni economiche (soprattutto dei giovani).

Occorre riconoscere obiettivamente che tutto ciò non è facile perché mancano alcune regole di base a livello internazionale con riferimento alla finanza, al ruolo delle multinazionali, al commercio.

I Governi nel Documento di Rio del 2012 riconoscono che l'unica strategia seria per uscire dall'attuale modello economico (caratterizzato per altro da una profonda crisi) consiste in una economia diversa, cioè in una economia verde capace di valorizzare insieme il capitale economico, il capitale naturale e il capitale sociale in nome della sostenibilità reciproca. Le raccomandazioni che gli Stati rivolgono curiosamente a se stessi, svolgono per ora *una funzione* (da non sottovalutare) di *stimolo* che rafforza la collaborazione internazionale.

Vi sono anche alcune *indicazioni pratiche* molto importanti:

- la previsione di una piattaforma internazionale di condivisione delle conoscenze in materia di Green Economy;
- la formazione di partenariati innovativi;
- l'aumento di scambi di esperienze nel settore della Green Economy e delle energie rinnovabili;
- l'accresciuto ruolo del Segretario generale delle NU per l'acquisizione delle conoscenze in collaborazione delle imprese e delle industrie private;
- la definizione di nuovi indicatori per misurare i progressi e valutarli adeguatamente;
- la previsione di un Rapporto specifico del Segretario generale all'Assemblea delle NU.

Le reali esperienze di Green Economy sono affidate soprattutto alle *politiche nazionali e locali*: sono queste politiche a dover promuovere nuove competenze, l'accesso a

nuove tecnologie, assicurare fonti di finanziamento, sostenere la ricerca in settori pilota trainanti, ecc.

L'economia verde, come si è detto, non si limita a riconoscere soltanto l'impatto ambientale di alcuni progetti o piani, ma entra nel tessuto economico nel senso di attribuire un *valore economico in sé agli ecosistemi naturali ed ai servizi da questi resi alla collettività*, finora sottostimati.

Non è in discussione, dunque, più soltanto la patologia dell'inquinamento, ma l'uso delle risorse nel senso di evitarne la eccessività ed il valore dei servizi che la natura deve continuare a rendere alla collettività.

In questa logica si spiega la preoccupazione per la *stabilità del ciclo dell'acqua*: occorre evitare perdite e sprechi, dare priorità all'uso potabile, assicurare un uso corretto all'agricoltura e all'industria, assicurare sempre criteri di risparmio e di riutilizzo dove possibile.

La natura pubblica dell'acqua non equivale automaticamente ad una gestione economica pubblica dei servizi: se il soggetto pubblico può garantirla va bene, altrimenti i privati, opportunamente controllati, devono poter svolgere un ruolo positivo.

L'economia verde cerca di *chiudere il ciclo dei rifiuti* nel senso di favorire il riutilizzo e il riciclo: l'attuale impostazione – e questo sfugge a molti – è ancora sostanzialmente ispirata alla tradizionale visione *«command and control»* e purtroppo si tratta di una impostazione erronea della stessa UE, premuta da potenti lobby economiche. La gestione dei rifiuti deve essere di tipo economico e tecnico e non di tipo burocratico sanzionatorio, perché come l'esperienza dimostra *i meccanismi sanzionatori ex post si sono rivelati inefficaci*.

Un diverso modello di gestione dei rifiuti, qui invocato, è più severo nella sostanza perché tocca direttamente il soggetto economico in quanto tale nella responsabilità di gestire i suoi rifiuti: in mancanza egli non deve svolgere economia.

La Green Economy sta già realizzando *esperienze di risparmio energetico negli edifici, nei trasporti e in vari altri settori produttivi* puntando giustamente sulle energie alternative e rinnovabili.

L'economia verde cerca di realizzare *aree urbane sostenibili*, cioè città verdi con limitata emissione di carbonio e drastica riduzione dell'occupazione di suolo. Le difficoltà, comprese quelle relative al *traffico dei veicoli privati* sono note a tutti e sono del tutto naturali perché si interviene *ex post* per arginare fenomeni strutturali costruiti in vari anni. Rientra ancora nell'economia verde l'attenzione all'*ecoturismo* e più in generale al *turismo di qualità*, sia per la conservazione dei beni naturali e dei beni culturali, sia per aiutare le popolazioni rurali ed anche gli enti locali interessati.

L'Unione europea, in sintonia con la strategia dell'OCSE punta sull'innovazione *tecnologica in tutti i settori di produzione di beni e servizi*.

L'Unione ha già allargato l'*area di applicazione doverosa della migliore tecnologia disponibile*: si attende che questa politica si sviluppi ulteriormente nel senso della obbligatorietà, poiché eventuali contributi e sussidi non escludono di per sé la obbligatorietà della adozione della migliore tecnolo-

gia quando questo è necessario.

In termini più generali l'UE vede il *legame tra Green Economy e governance globale dell'ambiente*. Perciò essa si è presentata a Rio+20 con un progetto ambizioso di trasformazione dell'UNEP in ONUE cioè in una vera Agenzia per l'ambiente delle NU.

Ancor più coraggioso è stato il Parlamento europeo che ha «riproposto» il *progetto di una Corte internazionale dell'ambiente*, cioè di un organo di giustizia nuovo, permanente e specifico, avente il compito di dichiarare i casi di violazione del diritto internazionale da parte degli Stati, applicando, ove necessario, il principio di responsabilità.

I conflitti ambientali non riguardano soltanto l'inquinamento transfrontaliero, ma l'uso delle risorse comuni: fiumi, fondali marini, Artide, Antartide, ecc.

La pretesa degli Stati di rinviare il problema della giustizia per l'ambiente attraverso meccanismi di migliore implementazione delle Convenzioni internazionali, cioè attraverso un'opera di razionalizzazione interna alle singole Convenzioni, si è rivelata inefficace.

La giurisdizione, soprattutto se intesa in senso non fondamentalista ma nella sua obiettività e funzione, è una esigenza che si pone a tutti i livelli per la ordinaria applicazione del diritto.

Gli ostacoli che tuttora vengono posti alla istituzione di una Corte internazionale per l'ambiente sono reali e sono di natura economica e politica: l'opinione di chi scrive è che questo dato di fatto non deve escludere *la convenienza* di dotare la Comunità internazionale di nuove istituzioni anche in tema di giustizia ambientale, senza rompere l'unitarietà del diritto internazionale dell'ambiente.

Questa istituzione dovrebbe essere specializzata e non speciale; non è importante dove localizzarla e neppure il rapporto con le istituzioni già esistenti.

Se la Corte internazionale di giustizia dell'Aia è in grado di aprirsi ad una riforma del suo Statuto per quanto riguarda la legittimazione ad agire da estendere, a certe condizioni, anche alla società civile ed alle organizzazioni internazionali; se questa Corte è in grado di assecondare una profonda modifica della natura obbligatoria della giurisdizione in relazione ai problemi globali dell'ambiente, il ruolo di Corte internazionale dell'ambiente è già coperto.

Quel che è importante è la funzione giurisdizionale internazionale forte in tema di ambiente al livello mondiale, non uno slogan.

L'ICEF, che è una fondazione che ha operato da oltre 25 anni nel settore, ha maturato una reale esperienza di collaborazione con i Governi e si limita a chiedere ai Governi di assumere le loro responsabilità.

Questa impostazione diventa ancora più importante se si vuole costruire a livello mondiale una nuova economia: le regole di questa nuova economia, nate dall'esperienza nei singoli Paesi, devono avere alcune regole comuni che vanno fatte osservare dalla giustizia a tutti i livelli, compreso quello internazionale. □

Bibliografia

E. MANCUSO - R. MORABITO, *La green economy nel panorama delle strategie internazionali*, ENEA, Unità Tecnica Tecnologie Ambientali, 2012, reperibile su <http://www.enea.it/it/produzione-scientifica/EAI/anno-2012/verso-la-green-economy/la-green-economy-nel-panorama-delle-strategie-internazionali>.

UNEP - United Nations Environment Programme, *Towards a Green economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, 2011, reperibile su <http://www.unep.org/greeneconomy/greeneconomyreport/tabid/29846/default.aspx>.

WWF, *Atti del convegno 30 marzo 2012*, reperibile su <http://www.wwf.it/client/ricerca.aspx?root=30612&parent=30002&content=1>.

OECD, *Towards Green Growth*, 2011, reperibile su <http://www.oecd.org/greengrowth/towardsgreengrowth.htm>.

OECD, *European Commission/Nordic Innovation Joint Workshop, The Future of Eco-Innovation: The Role of Business Models in Green Transformation*, 2012, reperibile su <http://www.oecd.org/sti/inno/49537036.pdf>.

UE (2011), COM(2011) 899 def., Bruxelles.

UE (2011), COM(2011) 363 def., Bruxelles.

Consiglio dell'Unione europea, *Rio+20: Pathways to a Sustainable Future*, Conclusione del 9 marzo 2012, Bruxelles.

ONU, *Atti del Negoziato 20 marzo 2012*, reperibile su <http://www.comitatoscientifico.org/temi%20SD/Rio+20/index.htm>.

A. POSTIGLIONE (a cura di), *The Role of the Judiciary in the Implementation and Enforcement of Environmental Law*, Bruxelles, 2008.

A. POSTIGLIONE (a cura di), *Global Environmental Governance*, Bruxelles, 2010.

A. POSTIGLIONE (a cura di), *International Conference on Global Environmental Governance*, ISPRA, 2011.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera - 26-6-2012, ricorso n. 9300/07 - Bratza, pres. - Hermann c. Germania.

Caccia e pesca - Caccia - Esercizio - Accesso dei cacciatori ai fondi altrui - Obbligo per il proprietario del fondo di tollerare l'accesso - Esclusione.

Imporre ad un proprietario terriero che si oppone alla caccia per motivi etici l'obbligo di tollerarne l'esercizio sulle sue terre comporta la rottura del giusto equilibrio che deve essere perseguito tra la protezione del diritto di proprietà e le esigenze dell'interesse generale e la caccia e fa pesare su un determinato proprietario un carico sproporzionato, incompatibile con l'art. 1 del Protocollo n. 1 (1). ()*

(Omissis)

(1) L'ACCESSO DEI CACCIATORI AI FONDI ALTRUI E LA PRONUNCIA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.

1. Con la sentenza del 29 giugno 2012 la Corte europea dei diritti dell'uomo (in seguito CEDU o Corte) (1) si è pronunciata nel caso *Hermann c. Germania* sull'accesso dei cacciatori ai fondi altrui: la *quaestio* era stata sollevata da un proprietario terriero costretto a tollerare l'accesso dei cacciatori secondo quello speciale istituto della legge federale tedesca (*Bundesjagdgesetz*) che iscrive obbligatoriamente i proprietari di terreni di superficie inferiore a 75 ettari alla associazione della caccia (*Jagdgenossenschaft*), la quale dispone dei diritti venatori connessi alla gestione della fauna selvatica: diritti negoziabili ed i cui proventi ridondano a vantaggio della associazione medesima e conseguentemente anche di quei soci che subiscono l'esercizio venatorio, essendo contrari all'ingresso dei cacciatori ai propri fondi. Per superfici superiori, il titolare del fondo gestisce autonomamente i diritti di caccia nei limiti stabiliti dalla legge.

Il sig. Hermann aveva chiesto all'autorità amministrativa di essere sciolto dagli obblighi associativi, ma la domanda era stata respinta, non ravvisandosi le condizioni per essere affrancato dagli obblighi discendenti dal vincolo associativo. A questo punto è iniziato il contenzioso approdato, da ultimo, alla CEDU. È utile seguirne le tappe.

2. Investito della questione sulla base delle conclusioni a cui era già pervenuta la CEDU nell'*affaire Chassegnou c. France* del 1999, il Tribunale amministrativo di Treviri aveva respinto il ricorso, stante la diversità del sistema francese da quello tedesco; e, altresì, perché l'appartenenza obbligatoria all'associazione permette ai proprietari ter-

rieri (fino a 75 ettari e, perciò, troppo piccoli per gestire autonomamente i diritti di caccia) di influenzare positivamente il processo decisionale concernente tali diritti e i relativi proventi.

Il Tribunale aveva, altresì, osservato che l'associazione venatoria non solo gestisce gli interessi attinenti alla fruizione del tempo libero dei soci, ma persegue anche interessi generali connessi alla conservazione delle popolazioni di selvaggina e alla gestione dei c.d. *gamestock* (popolazioni di selvaggina), facendosi carico dei danni causati dalla stessa: insomma la caccia per come regolata dalla legge tedesca assicura quote ottimali ai soci e garantisce una razionale gestione delle risorse faunistiche.

La sentenza risale al 14 gennaio 2004.

Impugnata avanti alla Corte d'appello della Renania-Palatinato e, di seguito, alla Corte federale amministrativa, entrambe le Corti avevano rigettato l'appello, rispettivamente, il 13 luglio 2004 e il 14 aprile 2005.

3. Il sig. Hermann, a quel punto, era ricorso alla Corte costituzionale (*Bundesverfassungsgericht-BVG*), ma il suo gravame era stato dichiarato inammissibile perché le disposizioni impugnate non violano il diritto al pacifico godimento della proprietà, ma ne definiscono l'esercizio secondo criteri di proporzionalità: così ragionando, l'appartenenza obbligatoria ad una *associazione* venatoria non sacrifica il diritto di proprietà, dal momento che rappresenta il mezzo idoneo per il raggiungimento degli obiettivi generali della legge. Né il richiamo della sentenza *Chassegnou c. France* offre argomenti per la tesi contraria: il BVG, infatti, riferendosi a tale sentenza, aveva obiettato che, per la CEDU, si tratta di un interesse generale al fine di evitare una caccia non regolamentata e di favorire la gestione razionale dei *gamestock*. In questo senso l'iscrizione ad una associazione venatoria rappresenta un mezzo adeguato, perché tutti i membri partecipano al processo decisionale interno e ricevono una quota dei profitti derivanti dalla locazione dei diritti di caccia.

Il BVG aveva, altresì, rilevato che non c'è violazione della libertà di coscienza; ma che, se mai ci fosse, non sarebbe di tale gravità da far dubitare della legittimità costituzionale della norma: tanto più che il ricorrente non è costretto a partecipare alla caccia e non deve prendere una decisione a tale riguardo che lo ponga in una situazione di conflitto con la propria coscienza. Altro motivo di rigetto era stato ravvisato nel fatto che non è in gioco la libertà di associazione «perché le associazioni venatorie tedesche sono di natura pubblica».

Per il BVG non si può dedurre la violazione del principio di uguaglianza perché la linea di distinzione tra proprietari è quella dei 75 ettari applicabile su tutto il territorio federale ed i proprietari di appezzamenti superiori hanno gli stessi doveri nei confronti del c.d. *gamekeeping* dei pro-

(*) La sentenza è pubblicata per esteso (tradotta in italiano) sul sito www.rivistadga.it.

(1) La sentenza è pubblicata per estratto in lingua inglese in *Riv. giur. amb.*, 2013, 117, con nota di T. SCOVAZZI, *Un'altra sentenza della Corte europea dei diritti umani in tema di caccia sui terreni altrui*.

prietari iscritti alle associazioni venatorie, diversamente dalla situazione francese disciplinata dalla legge *Verdeille*, esaminata nella sentenza *Chassegnou c. France*.

La sentenza, depositata il 13 dicembre 2006, aveva chiuso il contenzioso in ambito tedesco.

4. E finalmente la controversia – giunta all'apice della trafila processuale – è approdata allo scrutinio della CEDU. Ma anche qui ha conosciuto due gradi (o, forse meglio, due istanze) di giudizio. Dapprima avanti alla *Chambre* – Sezione V – che, con sentenza del 20 gennaio 2011, ha respinto il ricorso – sia pure di stretta misura (con quattro voti contro tre) – affermando la legittimità della procedura di assoggettamento dei fondi al diritto di caccia della associazione nei confronti dell'art. 1 del protocollo n. 1 allegato alla Convenzione CEDU, ravvisando nella legge tedesca le condizioni per il mantenimento di livelli adeguati di popolazioni di fauna selvatica sana e varia e compatibili con la cura della terra e con le prevalenti convinzioni culturali, oltre che idonee a prevenire i danni causati dalla selvaggina e la diffusione di malattie animali. Inoltre – precisava – al ricorrente è data la possibilità di trarre un utile dalla attività di caccia svolta sui propri terreni, anche *invito domino*.

Ma il verdetto è stato «ribaltato» dalla *Grande Chambre* – a cui l'*affaire* era stato rinviato per una ricognizione della giurisprudenza della Corte e perché dicesse se le peculiarità della legislazione tedesca giustificassero un approccio differente da quello adottato nei precedenti *arrêts Chassegnou c. France* e *Schneider c. Lussembourg* – la quale (con quattordici voti contro tre e con un voto parzialmente dissenziente e parzialmente consenziente) nella sentenza in commento invoca i precedenti rappresentati dalle due sentenze appena citate.

Nella prima causa la *Grande Chambre* aveva esaminato la legge *Verdeille* del 1964, che persegue l'obiettivo di evitare una caccia non regolamentata e di incoraggiare la gestione razionale delle popolazioni di selvaggina. Secondo tale legge i ricorrenti non avevano potuto evitare il trasferimento coattivo dei diritti di caccia e non avevano goduto di nessuna misura di compensazione prevista per i proprietari terrieri che, come i ricorrenti, si opponevano alla caccia.

Su tali basi la *Grande Chambre* aveva concluso che il trasferimento obbligatorio dei diritti di caccia poneva i ricorrenti in una situazione che stravolgeva il giusto equilibrio tra la tutela del diritto di proprietà e le esigenze di interesse generale. E ciò valeva per i piccoli proprietari (fino a 20 ettari) costretti a subire il trasferimento dei diritti di caccia ad altri in contrasto con il secondo comma dell'art. 1 del protocollo n. 1.

Per quanto riguardava, poi, la sentenza *Schneider* pronunciata dalla *Chambre* (Sezione V), la *Grande Chambre* aveva applicato i medesimi criteri applicati nella sentenza *Chassegnou*, ma in ambito lussemburghese, osservando che, a differenza dalla legge *Verdeille*, quella del Lussemburgo prevede un indennizzo a favore dei proprietari, ma aveva ritenuto tale fattore non decisivo, tenuto conto che le convinzioni etiche di una persona contraria alla caccia non potevano essere utilmente bilanciate con la remunerazione percepita annualmente in contropartita del diritto d'uso perduto. In ogni caso l'importo proposto (euro 3,25 per anno) non poteva essere considerato come equo compenso per il ricorrente proprietario di un piccolo appezzamento.

5. La Corte, nel paragrafo intitolato *Coherence de la*

jurisprudence della sentenza in commento, «ricorda che, pur non essendo formalmente tenuta a *suivre ses arrêts antérieurs*, è nell'interesse della certezza del diritto, della prevedibilità e dell'uguaglianza di fronte alla legge che non si discosti dai suoi precedenti giurisprudenziali senza validi motivi. Tuttavia, poiché la Convenzione è prima di tutto un *mécanisme* di protezione dei diritti dell'uomo, la Corte deve tener conto della evoluzione della situazione nello Stato convenuto in giudizio e negli Stati contraenti» (pag. 78).

Tanto premesso «la Corte non può che riaffermare i principi enunciati nelle sentenze *Chassegnou* e *Schneider* ed in particolare ricordare che il fatto di imporre ad un proprietario fondiario contrario alla caccia per motivi etici l'obbligo di tollerare l'esercizio sui suoi terreni è tale da rompere il giusto equilibrio tra la tutela del diritto di proprietà e le esigenze di interesse generale e a far pesare sul relativo proprietario un onere sproporzionato, incompatibile con l'art. 1 del protocollo n. 1» (pag. 80).

La Corte, infatti, si pone il problema se, come obiettava il Governo tedesco, la situazione desumibile dalle disposizioni della legge federale sulla caccia, applicate nella fattispecie, differisca significativamente dalla situazione di fatto e di diritto che vigeva rispettivamente in Francia e in Lussemburgo al tempo degli *arrêts Chassegnou* e *Schneider* e, in caso affermativo, se le differenze in questione fossero rilevanti al punto da concludere per l'assenza della violazione dell'art. 1 del protocollo n. 1 nelle circostanze di specie.

La Corte osserva che, a differenza della *Verdeille* francese, la legge federale non sembra avere quale scopo principale quello di servire gli interessi dei cacciatori, ma impone alle persone che praticano la caccia a titolo privato di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di interesse pubblico. Stante ciò, tale legge concede ai cacciatori determinati diritti come quello di cacciare la selvaggina e di acquisirne la proprietà. E pur se la legge sulla caccia prevede degli obblighi, non di meno in Germania la caccia è principalmente praticata dai privati a titolo di *loisir*, come nel caso francese e lussemburghese. Tenendo conto di ciò, la Corte aveva concluso che gli obiettivi perseguiti dalla legge tedesca non sono significativamente diversi da quelli perseguiti dalla legge francese e lussemburghese precedentemente da essa esaminate.

In conclusione la CEDU osserva che le tre leggi messe a confronto perseguono obiettivi simili e comportano talune eccezioni territoriali di maggiore o minore ampiezza. La questione dell'indennizzo è stata trattata in modo identico in Germania e Lussemburgo, mentre quello francese è diverso, di tal che non è convinta che la situazione in Germania sia *sensiblement différente* da quelle esaminate negli *affaires Chassegnou* e *Schneider*. Perciò non vede alcuna ragione di discostarsi dalla conclusione alla quale è pervenuta in quei due *affaires*, consapevole che l'obbligo di tollerare la caccia sulle proprie terre impone ai proprietari – che, come il ricorrente nel caso di specie, si oppongono a tale pratica per ragioni etiche – un peso sproporzionato. Pertanto conclude che c'è stata violazione dell'art. 1 del protocollo n. 1 della Convenzione.

6. Seguono il parere parzialmente concordante e parzialmente dissenziente di un giudice (supportato da una dotta e lunga motivazione) e *la dissenting opinion* di altri tre giudici (2): quest'ultima offre spunti utili per meglio valutare, alla luce delle obiezioni dei dissenzienti, le argomentazioni della maggioranza.

(2) Introdotta da un ossequioso «*A notre grande regret, nous ne pouvons souscrire à la décision de la majorité, que ce soit en ce qui concerne*

son analyse de la jurisprudence existante ou pour ce qui est de l'appréciation qu'elle a faite des différences entre les réglementations nationales.

A loro parere, infatti, bisogna tener conto che gli *arrêts* della *Grande Chambre* negli *affaires Chassegnou* e *Schneider* non sono identici. Al contrario, la *Chambre*, nel secondo *arrêt* è andata ben al di là delle conclusioni alle quali era pervenuta la maggioranza nell'*affaire Chassegnou* su tre punti molto importanti. Passandoli in esame i tre giudici osservano che la *Grande Chambre* non avrebbe potuto seguire il ragionamento elaborato dalla *Chambre* nell'*arrêt Schneider*, ma avrebbe dovuto adottare una interpretazione più restrittiva della giurisprudenza in materia di diritti dell'uomo elaborata nell'*arrêt Chassegnou*: se interpretato in senso restrittivo, si vede chiaramente che le regole fissate dalla legge tedesca sulla caccia sono sostanzialmente diverse da quelle che la *Grande Chambre* ha criticato nell'*arrêt Chassegnou*. La legislazione tedesca non regola una attività di *loisir*: essa punta alla gestione generale del patrimonio cinegetico, fatto di diritti e doveri, include i proprietari fondiari in un organismo decisionale autogestito e permette loro di rivendicare una parte dei benefici ottenuti dalla caccia così come un indennizzo per i danni eventualmente subiti e le garanzie di una assicurazione. Essa si applica su tutto il territorio nazionale senza eccezioni di carattere personale, perché la riforma del sistema federale non ha cambiato il fatto che le regole sono applicate su tutto il territorio tedesco.

I tre giudici osservano che gli argomenti svolti nell'*arrêt* della *Chambre* del 20 gennaio 2011 sono *pertinents et convaincantes* e concludono così: «la Corte si è lasciata trascinare inutilmente nella microgestione di problemi che non vogliono una soluzione a livello europeo e che sarebbero meglio risolti dai parlamenti e dalla autorità della caccia a livello nazionale». E aggiungono: «*Il s'agit là selon nous d'un excellent exemple d'affaire dans laquelle le principe de subsidiarité devrait être pris très au sérieux*» (pag. 58) (3).

7. Come si è visto, la CEDU nell'*affaire Ehrmann c. Allemagne*, ha ritenuto violato l'art. 1 del protocollo n. 1 della Convenzione (mentre ha escluso di poter esaminare la violazione dell'art. 9 e pure dell'art. 14 dedotta dal ricorrente relativamente al diritto di pensiero e di coscienza). Nella convinzione della Corte, l'obbligo del proprietario di tollerare la caccia sui propri terreni si scontra con il principio che tutela le ragioni etiche del proprietario. Non è dunque una ragione dominicale quella assunta dalla Corte, anche se la disposizione violata è individuata nello stesso art. 1 del protocollo n. 1 (4). E infatti l'indennizzo non basta a salvare la legge sulla caccia tedesca dalla declaratoria di illegittimità con riguardo alla Convenzione (come la legge del Lussemburgo). E benché la Corte – come si è visto – riconosca la differenza del sistema francese a que-

sto riguardo, tuttavia non esita a richiamare come precedenti utili gli *arrêts Chassegnou* e *Schneider*.

È il caso di osservare che la *dissenting opinion* dei tre giudici mette in dubbio proprio la logicità del richiamo di tali precedenti, che, a loro volta, offrono valide argomentazioni in difesa del sistema venatorio (e di quello italiano, in particolare, al quale corre la nostra attenzione).

Si consideri, peraltro, che non è mancato un ragionamento comparativo, se pure alquanto schematico, se non approssimativo. Volendo mettere a confronto i vari sistemi invalsi nei 40 Paesi membri del Consiglio d'Europa a proposito della *adesione facoltativa o obbligatoria dei cacciatori a una associazione di caccia*, la Corte li suddivide in due gruppi: da un parte, la stragrande maggioranza dei Paesi in cui l'adesione è facoltativa; dall'altra, quelli (Austria, Francia e Svezia) in cui è obbligatoria. Ebbene: nei primi figura (sorprendentemente) l'Italia, mentre Georgia e Svizzera non se ne occupano.

Secondo il (diverso) parametro dell'obbligo o meno dei proprietari di tollerare la caccia sui propri fondi, l'indagine spazia fra 39 Paesi. Ebbene: in 18 i proprietari non sono obbligati a tollerare la caccia, in altri 18 la legislazione ve li obbliga (a questi appartiene l'Italia). Per Francia e Repubblica Ceca l'obbligo dipende da situazioni attinenti ai terreni o da decisioni amministrative. La Svizzera ignora il problema (5). E aggiunge (con una punta di soddisfazione): in quattro Stati membri – la legislazione o la giurisprudenza sono state modificate a seguito dell'*arrêt Chassegnou* (6).

8. Il tema appena trattato offre lo spunto per qualche considerazione comparativa. Intanto non è appropriato includere l'Italia fra i Paesi che considerano facoltativa l'adesione ad una associazione di caccia: a meno di considerare l'ambito territoriale di caccia degli artt. 10 e 14 della legge n. 157/92 alla stregua di una libera associazione. Esso è comunemente definito quale struttura associativa senza fini di lucro (7) a cui ogni cacciatore ha *diritto di accesso*, ma l'appartenenza ad un ambito è indispensabile per l'esercizio dell'attività venatoria: ogni cacciatore ha diritto di accesso ad un ambito o ad un comprensorio alpino nella Regione in cui risiede, ma può avere accesso anche ad altri ambiti o comprensori di altra Regione previo consenso degli organi di gestione (comma 5 dell'art. 14 della legge n. 157/92). Compiti e fini degli ambiti e dei comitati di gestione che li sovrintendono sono stabiliti per legge, ma non è il caso di soffermarsi. Qui basta segnalare che il sistema italiano non può assimilarsi ad una associazione di caccia (del tipo alla francese – *l'Association Communale de Chasse Agréé* – ACCA o tedesco *Jagdgenossenschaft*) (8).

della caccia sui suoi terreni.

(4) Sul punto T. Scovazzi, *op.cit.*, 120.

(5) Si veda il capitolo III, intitolato *Droit comparé*, 34 e 35.

(6) Si citano la Francia con la legge Voynet del 20 luglio 2000 secondo la quale i proprietari fondiari che si oppongono alla caccia per ragioni etiche, possono, a certe condizioni, chiedere la propria radiazione da una associazione di caccia; in Lituania ha cessato di essere applicato; in Lussemburgo la nuova legge consente ai proprietari di essere esonerati dall'obbligo di associarsi e nella Repubblica Ceca è l'autorità amministrativa a decidere l'inclusione o meno dei terreni in un distretto di caccia soppesando i diversi interessi secondo i principi dell'*arrêt Chassagnou*.

(7) Cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI 19 marzo 2013, n. 1594, in questa Riv., 2013, 324, con nota di I. GORLANI, *Accesso agli ambiti territoriali di caccia e piano faunistico-venatorio del Veneto: una questione aperta*.

(8) Cfr. il volume *La Chasse en droit comparé*, Parigi, 1991 e, *ivi*, JAN BOUKEART, *Les territoires de chasse et les habitats*, secondo cui «il diritto di caccia fa parte del diritto di proprietà, anche se le modalità del suo esercizio sono in qualche modo differenti».

(3) I tre giudici rilevano che, se è vero che «la protezione dei diritti dell'uomo deve essere concreta ed effettiva e non teorica o illusoria, è altresì vero che la Corte deve sapere se il problema di diritti dell'uomo è reale o se non è che teorico». Tanto premesso, precisano che «il ricorrente (Hermann) ha ereditato i terreni di cui è causa da sua madre nel 1993 e, a questa data, è divenuto *de jure* membro di una associazione di caccia. E non si è lamentato di una violazione dei diritti dell'uomo che nel 2003, cioè dieci anni più tardi, probabilmente - secondo quel che disse il suo avvocato in udienza - perché non sapeva prima di essere membro di una associazione di caccia. Negli affari veri di violazione dei diritti dell'uomo, i ricorrenti sanno (e protestano) che i loro diritti sono stati beffati. Di più. Il ricorrente non aveva conoscenza della utilizzazione fatta delle sue terre e non sapeva che degli animali vi erano allevati per essere abbattuti. Nulla indica che i suoi beni siano stati danneggiati o che la legislazione in vigore abbia causato altri problemi visibili e concreti. Parimenti egli non ha tentato di influenzare gli altri membri dell'associazione di caccia benché egli abbia affermato che quella disponeva di un certo margine di manovra per esempio per ridurre il numero di specie suscettibili di essere cacciate (par. 97 dell'*arrêt*). Infine non ha dichiarato di essere stato testimone della pratica

È però utile una (rapida) rassegna degli argomenti della sentenza in esame per approfondire una tematica *tutta italiana* imperniata sull'accesso ai fondi disciplinato dagli artt. 842 c.c. e 15, comma 11, della legge n. 157/92, che ha conosciuto di recente una approfondita trattazione (9). L'impostazione fondiaria si pone in sintonia con la problematica trattata dalla CEDU nella parte afferente al riconoscimento del diritto del proprietario di godere e disporre del proprio fondo senza limitazioni, ma tale diritto è cedevole di fronte ad obbligazioni *propter rem*: l'obbligo di tollerare l'ingresso dei cacciatori nei fondi altrui anche *invito domino* sancito dall'art. 842 ha resistito alla censura di illegittimità costituzionale in ragione del rilievo sociale della caccia: rilievo negato a coloro che esercitano attività di osservazione di animali ed in particolare di uccelli (10).

È noto, peraltro, che la legge sulla caccia ed in particolare l'accesso ai fondi sono stati oggetto di quattro richieste referendarie, tutte naufragate [le prime due per l'inammissibilità del quesito, le ultime due per mancanza di *quorum* (11)] e che la caccia è stata riconosciuta quale esercizio di un diritto di libertà, anche se non di rango costituzionale (12).

Sul punto giova il richiamo di un illustre civilista per il quale «la norma del codice civile, su cui cade la proposta referendaria, si inserisce tra i principi fondamentali relativi alla proprietà fondiaria e ribadisce che la proprietà è diritto di escludere, in ciò ancora consistendo la sostanza dell'istituto» (13). E aggiunge: «Nel quadro della codificazione che si conclude nel 1942 è ancora riservata una posizione privilegiata ed eminente alla proprietà fondiaria, ed all'agraria in particolare, rispetto alle altre forme» (14). Nello stesso senso si sottolinea che «l'art. 842 c.c. recepisce il contenuto normativo dell'art. 29 e lo colloca nella sede sistematicamente più idonea, e cioè la disciplina "in generale" dei poteri del proprietario fondiario (...). La regola (desumibile dall'art. 842, e confermata dall'art. 841) è che il proprietario ha, in linea di principio, il potere di vietare l'accesso ai terzi nel proprio fondo, come espressione di quella "esclusività" che è tratto essenziale dello schema codicistico della proprietà» (15). L'istituto venatorio ha radici e giustificazioni lontane e tuttavia ancora vive, come dimostra la vicenda normativa della disciplina della caccia, sì che si può ben affermare – con le parole di un grande agrarista – che «questa complessa valutazione comparativa di interessi, compiuta dal legislatore degli anni 1920 e 1930 e confermata dal codice civile

del 1942, ha trovato ulteriore sostanziale conferma nell'art. 17 della l. 27 dicembre 1977, n. 968. Essa appare rispondente ad una corretta considerazione di valori costituzionalmente apprezzabili, come è stato ben posto in evidenza dalla sentenza 25 marzo 1976, n. 57 (che certamente ha contribuito ad indirizzare il legislatore del 1977), la quale sviluppando un discorso introdotto principalmente dalla precedente sentenza 27 giugno 1973, n. 93 ed avendo ricordato, anche con riferimento alla precedente giurisprudenza, che il settore «si è progressivamente pubblicizzato» e che la caccia è stata definitivamente inserita fra le libere manifestazioni sportivo-agonistiche a carattere nazionale, si è così espressa sull'equilibrio dei valori costituzionalmente rilevanti in gioco nell'art. 842 e nel T.U. del 1939» (16).

Echi di quel dibattito si ritrovano in altri contributi nella prospettiva, che ci siamo proposti, di un approfondimento del tema dell'art. 842 c.c. in relazione alla sentenza in commento. Di questo, in ultima analisi, si tratta: individuare nell'accesso ai fondi dell'art. 842 c.c. una *funzione sociale della proprietà*. E esso, peraltro, «risulta l'espressione normativa di una peculiare nostra tradizione giuridica; ed è inoltre espressione della funzione sociale che si vuole attribuire alla proprietà nel nostro ordinamento (...). La sua abrogazione comporta innegabilmente per un verso il taglio netto con lo svolgimento plurisecolare dei diritti di caccia nel nostro Paese, paralizzando l'esercizio di diritti pubblici subiettivi e connettendo per l'ennesima volta (corsi e ricorsi storici!) l'esercizio della caccia alla proprietà, di cui diventa, come è stato detto, una appendice. Per altro verso l'abrogazione di una delle poche norme che sicuramente comporta una sorta di retrocessione dell'ordinamento – al di là delle declamazioni – ad una concezione ottocentesca» (17).

Il tema dell'accesso ai fondi *ex art. 842 c.c.* è ancora oggetto di attenzione nell'ambito della trattazione dei diritti reali e, segnatamente, fondiari, anche se la discussione in atto è lontana da un approdo condiviso. Infatti, da un lato, si osserva che «nel mentre per gli usi civici e per le fattispecie degli artt. 843 e 924 c.c. la giustificazione del diritto di accesso può risultare coerente con l'esigenza di limitazione reciproca dei diritti proprietari o di convivenza tra diritti reali, nel caso previsto dall'art. 842 c.c. (dell'accesso al fondo per l'esercizio della caccia), non è possibile invocare la tutela dei diritti proprietari, trattandosi di esigenze sportive e ricreative, di uso del tempo libero assolutamente non

(9) Alludiamo al saggio di A. TOMMASINI, *Il regime degli accessi ai fondi altrui*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 598 ss., spec. part. 1, 2, 3 e 6.

(10) Il c.d. *birdwatching*, che nella considerazione della Corte cost. espressa nella sentenza 25 marzo 1976, n. 57, in *Giur. cost.*, 1976, 565, con nota critica di A. CERRI, *Favor per l'interesse atipico rispetto all'interesse costituzionalmente tutelato*, cede alla facoltà di accesso del cacciatore. Ce ne siamo occupati - se è consentito il richiamo - nel nostro commento della legge n. 157/92, *La caccia programmata. Per un esercizio venatorio ecocompatibile*, Bologna, 1992, II ed., sub artt. 14-15, 81 ss.

(11) Per una indagine a tutto campo, in occasione del terzo referendum, si vedano per i profili civilistici dell'accesso ai fondi e di quelli attinenti alla ammissibilità del referendum, AA.VV., *Il referendum tra limiti impliciti, problemi civilistici e comunitari: il «caso» della caccia*, Atti del convegno di studi tenutosi in Roma il 20 ottobre 1989, nel volume pubblicato dall'Università degli Studi Tor Vergata, Facoltà di Economia e Commercio, con contributi (fra gli altri) di L. PALADIN, *I referendum sulla caccia alla luce della giurisprudenza costituzionale*; P. RESCIGNO, *Caccia e diritto di proprietà*; E. RUSSO, *Le consuetudini e i diritti di caccia in relazione alla funzione sociale della proprietà e all'art. 842 c.c.*; I. GORLANI, *L'abrogazione dell'art. 842, 1° e 2° comma del codice civile e la sorte della caccia*; P.F. GROSSI, *L'esercizio della caccia come diritto di libertà individuale in materia regionale*; C. CHIOLA, *Decadenza del favor referendario e improponibilità delle richieste*; A. D'ATENA, *La terza iniziativa referendaria a carico della legge cornice sulla caccia. Appunti*; S. PANUNZIO, *Vecchi e nuovi problemi di ammissibilità del referendum abrogativo della legge n. 68/7 in materia di tutela della fauna e disciplina della cac-*

cia; A. CLARIZIA, *Evoluzione dell'istituto referendario e ammissibilità del referendum*; G. MOTZO, *Relazione di sintesi. In tema di referendum sulla caccia*. In tema cfr. anche A. TOMMASINI, *op. cit.*, 615, nota 49.

(12) Così P. GROSSI, *op. cit.*, 189 e spec. 192 ss.

(13) Così P. RESCIGNO, *Caccia e diritti di proprietà*, in AA.VV., *Referendum sulla caccia. Problemi vecchi e nuovi*, a cura dell'Istituto di Studi giuridici della Facoltà di Scienze Politiche Università di Perugia, Perugia, 1986, 6, aprendo il confronto sul tema del convegno in occasione della prima richiesta referendaria.

(14) P. RESCIGNO, *op. cit.*, 5, che precisa: «Sul piano del sistema esso [l'art. 842 c.c.] si pone come norma che, da un lato, riafferma la potenziale assolutezza dei diritti del proprietario, ma che è tuttavia dettata nella prospettiva dei limiti alla proprietà. I limiti, pur se il concetto e la terminologia si ritrovano, non senza ambiguità, già nell'epoca del codice, non sono visti dal codice civile in termini di funzione sociale, un limite generale che il testo costituzionale pone alla proprietà privata, assieme a quella della uguale accessibilità di tutti all'istituto», pag. 8.

(15) C. SALVI, *I problemi connessi alla richiesta di abrogazione dell'art. 842 del codice civile*, in AA.VV., *Referendum sulla caccia*, cit., 52. L'art. 29, richiamato dall'A., fa parte del T.U. n. 1016 del 1939.

(16) E. ROMAGNOLI, *Esercizio della caccia e chiusura dei fondi: primi appunti*, in AA.VV., *Referendum sulla caccia*, cit., 80.

(17) E. RUSSO, *Le consuetudini e i diritti di caccia in relazione alla funzione sociale della proprietà e all'art. 842 c.c.*, in AA.VV., *Il referendum tra limiti impliciti, problemi civilistici e comunitari: il caso della caccia*, cit., 65-66.

assimilabili alle ragioni tipiche della proprietà» (18), dall'altro, sembra prevalere la tendenza a inquadrare la posizione del cacciatore nell'esercizio della facoltà di accesso ai fondi altrui in quella dell'interesse legittimo (19). Sta per certo che nella disciplina della caccia si riscontra un viepiù accentuato interesse ad un bilanciamento degli interessi fra istanze private e interesse pubblico alla tutela e conservazione della fauna selvatica. Torneremo sul punto, ma intanto non riteniamo di dover abbandonare il tradizionale inquadramento della materia nell'ambito della teoria dei diritti reali e specificamente fondiari alla quale, peraltro, offre uno spunto proprio la sentenza in commento.

9. Partendo da qui, è agevole individuare nella disposizione dei primi due commi dell'art. 842 un forte aggancio alla funzione pubblica dei limiti imposti alla proprietà fondiaria e del contestuale diritto di accesso dei cacciatori finalizzati alla attuazione della pianificazione e programmazione faunistico-venatoria introdotta dagli artt. 10, 14 e 15 della legge appena citata. In particolare la funzione si coglie nell'ultimo comma dell'art. 15: norma sollecitatoria degli adempimenti previsti dalla legge n. 157/92 nel senso che «comunque, a partire dalla stagione venatoria 1994-95 le disposizioni del primo comma dell'art. 842 (...) si applicano esclusivamente nei territori sottoposti al regime di gestione programmata della caccia ai sensi degli artt. 10 e 14». L'aggancio non potrebbe essere più chiaro: se l'avvio della pianificazione-programmazione faunistico-venatoria è obiettivo strategico del legislatore, l'istituto dell'art. 842 si colora di tinte più forti non nella prospettiva della tutela del diritto di proprietà, ma della attuazione degli obiettivi strategici della legge n. 157/92 mediante la istituzione degli ambiti territoriali di caccia e all'interno dei piani faunistico-venatori, giusta il paradigma dell'art. 42, comma 2, della Costituzione. Si esalta in tal modo l'obiettivo della salvaguardia della fauna selvatica declinata con un razionale prelievo venatorio. La funzione pubblica è, pertanto, balzata al primo posto nella graduatoria degli interessi: con l'effetto di comprimere i diritti dei proprietari (e conduttori) dei fondi ricompresi nel territorio agro-silvo-pastorale pianificato e, all'inverso, di riesperandere la tutela fondiaria – ed in particolare lo *jus excludendi* dei proprietari (e conduttori) – nella misura in cui viene meno (per il ritardo o l'assenza per i più vari motivi) la pianificazione faunistico-venatoria (20). Come a dire: i diritti del proprietario (e del conduttore) del fondo si riesperandono nel (legittimo) contrasto all'accesso dei cacciatori quale reazione ad una inadempienza pubblica.

Questo bilanciamento – tra tutela della fauna selvatica, rispetto delle colture agricole e prelievo venatorio – si attualizza e si completa con la legge n. 157/92, che non ignora le esigenze della conduzione agricola (art. 1, comma 2) e «interessi di tipo non dominicale» (21), ma a ben vedere era già auspicato da quegli Autori che si erano espressi per la inopportunità, se non anche per la contraddittorietà, del referendum abolitivo dell'art. 842: «Piuttosto che la caduta della norma, potrebbe essere opportuno l'allargamento delle categorie in essa contemplate» – scriveva P. Rescigno, e aggiungeva: «La rimozione dell'articolo, a tal fine, non sembra sufficiente; essa crea un vuoto nella disci-

plina del codice, che, pur essendo sotto qualche aspetto discutibile, tuttavia ha la sua ragione d'essere nella disciplina generale della proprietà» (22).

10. Seguendo il filo del discorso e tenendo d'occhio gli scenari ipotizzati dagli Autori che si sono occupati del problema sullo scorcio degli anni '80, si percepisce una evoluzione della materia, sicuramente indotta o per lo meno sollecitata dall'acceso confronto referendario, ma ancora lontana dal concretizzarsi in una proposta di legge, che ha trovato invece modo di esprimersi qualche anno più tardi nella legge n. 157/92: superando l'istituto della *caccia controllata* dell'art. 10 della l. 27 dicembre 1977, n. 968, che rappresentava già un salto di qualità rispetto alla tradizionale nozione di caccia del T.U. n. 1016 del 1939, il nuovo legislatore stabilisce che *tutto* il territorio agro-silvo-pastorale deve essere pianificato e che soltanto nella porzione di esso non riservata a protezione della fauna selvatica (oasi di protezione, zone di ripopolamento e cattura, centri pubblici di riproduzione allo stato di natura, aree a vario titolo protette, ecc.), possono essere accolti i cacciatori. È il sistema di *caccia programmata* che non ha eguali in Europa, sì che – sciogliendo la riserva – si può ben dire che l'Italia non può essere annoverata fra i Paesi membri del Consiglio d'Europa nei quali l'adesione alla associazione di caccia è facoltativa. Come si è appena finito di dire, il cacciatore deve (poter) accedere ad un ambito di caccia della propria Regione (e di altre Regioni, se ottiene il consenso) perché il prelievo venatorio è rapportato alla *densità venatoria* (che regola il numero dei cacciatori per ettaro) stabilita dal Ministero e subordinato all'esistenza di un piano faunistico-venatorio.

Né può dirsi che in Italia i proprietari fondiari sono obbligati a tollerare la caccia sui propri fondi. La stessa sentenza in commento avverte che ci sono differenze fra legislazioni a questo riguardo perché prevedono eccezioni più o meno ampie: a condizione di riconoscere, a proposito della *quaestio* che ha dato causa alla pronuncia della CEDU, che la disciplina italiana non contrappone il cacciatore al proprietario del fondo dandogli la prevalenza nei termini previsti dai primi due commi dell'art. 842 c.c. È il piano faunistico-venatorio a legittimarne l'ingresso, ma questo è l'effetto di una scelta pubblica, non casuale, anzi programmata: in tanto il terreno altrui è accessibile in quanto sia incluso nel piano faunistico-venatorio a fini venatori. E con l'accesso il cacciatore attua la previsione dello strumento pianificatorio a tal punto che, se manca il piano, l'accesso gli è precluso. Ne deriva che l'art. 842 è stato riscritto dal legislatore del 1992: non è più (soltanto) la licenza di caccia a legittimare l'accesso (23).

Lo dimostra, per altro verso, la disposizione dell'art. 15, commi 3 e 4, della legge n. 157/92 secondo cui «Il proprietario o conduttore di un fondo che intenda vietare sullo stesso l'attività venatoria deve inoltrare, entro 30 giorni dalla pubblicazione del piano faunistico-venatorio, al Presidente della Giunta regionale richiesta motivata (...). La richiesta è accolta se non ostacola l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria di cui all'art. 10. È altresì accolta, in casi specificamente individuati con norme regionali, quando l'attività venatoria sia in contrasto con l'esigenza di salvaguardia di colture agricole specializzate

(18) Così L. FRANCIANO, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato dir. priv.*, I, II ed., Torino, 2005, 455.

(19) Cfr. A. TOMMASINI, *Il regime degli accessi*, cit., 627-630 e note 87-89.

(20) Le Regioni furono intimate a dare corso alla pianificazione faunistico-venatoria entro la stagione venatoria 1994-95 dagli artt. 10, 15 e 36 della legge n. 157/92.

(21) Così L. FRANCIANO, *op. cit.*, 57, che specifica «ambientali, culturali, sportivi, ricreativi».

(22) P. RESCIGNO, *op. cit.*, 12. Giova ricordare, peraltro, che non erano mancate anche proposte di modifica dell'art. 842 c.c. come quella che pre-

vedeva l'abrogazione dei primi due commi, sostituiti da una disciplina del seguente tenore «l'accesso ai fondi per l'esercizio della caccia, oltre che nei casi previsti dall'art. 17 della l. 27 dicembre 1977, n. 968, può essere impedito dai proprietari o conduttori i cui fondi sono compresi nei piani regionali di cui all'art. 3». Sul punto C. SALVI, *op. cit.*, 61.

(23) Per la verità altre condizioni concorrono a questo esito: *in primis* la scelta della forma di caccia a' sensi dell'art. 12, comma 5, che obbliga il cacciatore a praticare la forma di caccia per la quale ha optato in via esclusiva, il calendario venatorio ed il rispetto delle regole di tempo da esso previste.

nonché di produzioni agricole condotte con sistemi sperimentali o a fine di ricerca scientifica ovvero quando sia motivato di danno o di disturbo ad attività di rilevante interesse economico, sociale o ambientale». L'esegesi del testo è agevole: da un lato, impone l'esigenza di attuare le previsioni del piano faunistico nella loro interezza, compresa l'attività venatoria; dall'altro, privilegia le colture specializzate o sperimentali rispetto alla attività venatoria in quanto suscettibile di danneggiarle. Uguale riguardo la norma riserva alle attività di rilevante interesse economico, sociale e ambientale. Sulla sussistenza dei presupposti per sottrarre i fondi all'esercizio venatorio decide, peraltro, l'autorità amministrativa (art. 15, comma 4). Senza dire che nei fondi sottratti alla gestione programmata della caccia è vietato a chiunque l'esercizio venatorio, proprietario o conduttore compresi.

La breve rassegna normativa dimostra che in gioco non c'è un *favor* venatorio irresistibile: con la caccia, infatti, concorrono interessi diversi che la legge si cura di conciliare perché meritevoli di tutela rispetto all'esercizio della caccia (24).

11. Torniamo alla sentenza in commento.

Le *dissenting opinions* dei tre giudici hanno messo in dubbio il postulato su cui regge la decisione della *Grande Chambre*: la disciplina della caccia non è questione di diritti dell'uomo, quanto dei modi per giungere ad un equilibrio ecologico fra l'uomo e la natura in un contesto determinato. Né i precedenti *arrêts* della Corte sono pertinenti con la questione sollevata nell'*affaire Hermann*: basti dire che nell'*affaire Chassegnou* la Corte non era entrata nel dibattito generale, ma aveva fondato la sua opinione sulla natura selettiva delle restrizioni apportate ai diritti dell'uomo nel sistema francese, ritenendole ingiustificate. Questo ragionamento non poteva essere trasposto tal quale nella causa *Schneider c. Luxembourg* dove la sola eccezione all'applicazione generale della legge sulla caccia era legata ai privilegi della Corona. Per i tre dissenzienti la struttura del diritto di proprietà è fundamentalmente diversa da quella del diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione protetta dall'art. 9 della Convenzione: basti dire che gli attentati al diritto di proprietà possono essere rimborsati (o indennizzati), ciò che non è possibile nei casi di attentato ad altri diritti. E soprattutto non c'è ragione di far dipendere le restrizioni all'uso dei beni dalle convinzioni dei proprietari. Se si seguisse questo percorso, le convinzioni dei proprietari sarebbero privilegiate rispetto ad altre esigenze e considerazioni e beneficerebbero di una doppia protezione, da una parte, sotto l'angolo di visuale dell'art. 9, e dall'altra parte sotto quello dell'art. 1 del protocollo n. 1. Nell'affare *Schneider* il ricorso avrebbe dovuto essere esaminato (e rigettato) sul terreno dell'art. 9 e le questioni di coscienza non avrebbero potute essere sollevate sotto l'angolo di visuale dell'art. 1 del protocollo n. 1.

Mette conto di segnalare, in conclusione, quanto sarebbe impropria l'obiezione di coscienza alla caccia se messa a confronto con le misure compensative o indennitarie del diritto di proprietà e con la vocazione del territorio agrosilvopastorale alla tutela della fauna selvatica e alla salvaguardia delle produzioni agricole assicurate dalla legge n. 157/92.

Innocenzo Gorlani

(24) Esercizio peraltro consentito «purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole» (art. 1, comma 2, legge n. 17/1992). Aggiungasi che nei fondi chiusi è vietata la caccia: ma l'onere della chiusura è accollato al proprietario secondo le modalità dettate dall'art. 15, comma 8.

Corte cost. - 22-5-2013, n. 93 - Gallo, pres.; Tesaurò, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Marche.

Ambiente - Norme della Regione Marche - Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale (VIA) - Definizione di progetto quale insieme di elaborati tecnici concernenti la realizzazione di impianti, opere o interventi - Ambito di applicazione - Soglie di tipo solo dimensionale fissate per le attività produttive di cui agli allegati B1 (Tipologie progettuali da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale) e B2 (Tipologie progettuali da sottoporre a verifica di assoggettabilità provinciale) - Illegittimità costituzionale - Sussistenza - Obbligo comunitario gravante sugli Stati membri di effettuare lo screening in materia di impatto ambientale avvalendosi di tutti gli specifici criteri di selezione dei progetti tassativamente prescritti dalla direttiva 2011/92/UE - Necessità. (Direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE; l.r. Marche 26 marzo 2012, n. 3, all. B1 e B2)

Ambiente - Norme della Regione Marche - Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale (VIA) - Previsione che il proponente il progetto specifichi solo alcune delle informazioni prescritte dall'art. 6, par. 2 della direttiva UE n. 2011/92 - Artt. 8, comma 4, e 13 della l.r. Marche n. 3/2012 - Illegittimità costituzionale. (Cost., art. 117; direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE; l.r. Marche 26 marzo 2012, n. 3, artt. 8, comma 4 e 13)

Limitandosi a stabilire soglie di tipo solo dimensionale, al di sotto delle quali i progetti non sono assoggettabili alla procedura di VIA, e non prevedendo l'obbligo di tenere conto di tutti gli altri criteri di cui alla direttiva 2011/92/UE, le norme di cui ai relativi allegati della l.r. Marche n. 3/2012 sono costituzionalmente illegittime per contrasto con l'obbligo comunitario gravante sugli Stati membri di effettuare lo screening in materia di impatto ambientale avvalendosi di tutti gli specifici criteri di selezione dei progetti tassativamente prescritti dalla direttiva medesima (1).

Poiché nell'ambito della procedura di assoggettabilità a VIA pongono al proponente il progetto l'obbligo non di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, par. 2 della direttiva n. 2011/92/UE ma solo alcune di esse, gli artt. 8, comma 4, e 13 della l.r. Marche n. 3/2012 violano gli specifici obblighi discendenti sul punto dalla direttiva medesima, vincolanti il legislatore regionale e statale ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. (2).

(Omissis)

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale di numerose disposizioni della l.r. Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale - VIA), la quale reca la disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale.

(Omissis)

1.2. - Vengono, poi, impugnati gli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata l.r. n. 3 del 2012, considerati nel loro complesso, nelle parti in cui, determinando i criteri per l'individuazione dei progetti assoggettati alla procedura di VIA, si limitano a stabilire delle soglie di tipo dimensionale al di sotto delle quali i progetti non sono assoggettabili alla citata procedura. Tali previsioni si porrebbero in contrasto con l'art. 4, par. 3, della direttiva 2011/92/UE che, invece, fra i criteri per l'individuazione dei progetti assoggettati alla procedura di VIA, oltre a quello della dimensione, ne individua altri, che sono: le caratteristiche dei progetti, che devono essere considerate tenendo conto, in particolare, oltre che delle loro dimensioni, del cumulo con altri progetti, dell'utilizzazione di risorse naturali, della produzione di rifiuti, dell'inquinamento e disturbi ambientali; la localizzazione dei progetti, così che la sensibilità ambientale possa essere considerata tenendo conto, in particolare, dell'utilizzazione attuale del territorio e delle capacità di carico dell'ambiente naturale; le caratteristiche dell'impatto potenziale, con riferimento tra l'altro, all'area geografica ed alla densità della popolazione interessata.

1.2.1. - In via preliminare, occorre pronunciarsi sulla richiesta di dichiarare cessata la materia del contendere, presentata dalla Regione Marche, in considerazione delle sopravvenienze legislative.

(Omissis)

1.2.3. - Nel merito, la questione è fondata.

Dalla citata direttiva UE discende un preciso obbligo gravante su tutti gli Stati membri di assoggettare a VIA non solo i progetti indicati nell'allegato I, ma anche i progetti descritti nell'allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all'esito della procedura di c.d. screening. Tale *screening* deve essere effettuato avvalendosi degli specifici criteri di selezione definiti nell'allegato III della stessa direttiva e concernenti, non solo la dimensione, ma anche altre caratteristiche dei progetti (il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, la produzione di rifiuti, l'inquinamento ed i disturbi ambientali da essi prodotti, la loro localizzazione e il loro impatto potenziale con riferimento, tra l'altro, all'area geografica e alla densità della popolazione interessata). Tali caratteristiche sono, insieme con il criterio della dimensione, determinanti ai fini della corretta individuazione dei progetti da sottoporre a VIA o a verifica di assoggettabilità nell'ottica dell'attuazione dei principi di precauzione e di azione preventiva ('considerando' 2) ed in vista della protezione dell'ambiente e della qualità della vita ('considerando' 4).

In attuazione del predetto obbligo comunitario, che grava sul legislatore regionale come su quello statale ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., gli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012 identificano le «tipologie progettuali» da sottoporre, rispettivamente, a VIA regionale (allegato A1) e provinciale (allegato A2), nonché a verifica di assoggettabilità regionale (allegato B1) e provinciale (allegato B2). Tuttavia, i predetti allegati contengono elenchi puntuali e tassativi di progetti sottoposti a VIA regionale e provinciale o a verifica di assoggettabilità regionale e provinciale molti dei quali sono individuati in base al solo criterio dimensionale, senza che vi sia alcuna disposizione (come quelle, peraltro, introdotte all'art. 3 ed all'allegato C della medesima legge regionale n. 3 del 2012, solo a seguito della proposizione del ricorso, con la già richiamata legge regionale n. 30 del 2012) che imponga di tener conto, caso per caso, in via sistematica, anche degli altri criteri di selezione dei progetti, tassativamente prescritti negli allegati alla citata direttiva UE, come imposto dall'art. 4, par. 3, della medesima.

La mancata considerazione dei predetti criteri della direttiva UE pone la normativa regionale impugnata in evidente contrasto con le indicazioni comunitarie.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III della stessa direttiva UE, come prescritto dall'art. 4, par. 3, della medesima.

(*Omissis*)

1.4. - Sono, poi, censurati, in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., anche gli artt. 8, comma 4, e 13, della citata legge regionale n. 3 del 2012, in quanto non contemplerebbero alcuni degli obblighi informativi previsti a carico del proponente dalla direttiva comunitaria 2011/92/UE all'art. 6, par. 2. In particolare, l'uno (art. 8, comma 4) non prevedrebbe nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare: i termini entro i quali potranno essere ottenute tutte le informazioni relative al progetto; le modalità con cui le informazioni sono rese disponibili al pubblico (orari di accesso agli uffici pubblici e possibilità di estrarne copia, scaricare file etc.); la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione finale. L'altro (art. 13) non contemplerebbe, tra le informazioni che devono essere pubblicate a cura del proponente: l'indicazione specifica del fatto che il progetto sia soggetto ad una procedura di VIA; i termini per l'acquisizione del parere da parte delle competenti amministrazioni; le modalità, i giorni e gli orari in cui tutte le informazioni relative alla procedura possono essere acquisite dal pubblico interessato; la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione.

1.4.1. - La questione è fondata.

Fin dalla entrata in vigore della direttiva 85/337/CEE, gravava sugli Stati membri, fra gli altri, l'obbligo di garantire trasparenza e informazione e la possibilità effettiva di partecipazione del «pubblico interessato» alle attività decisionali in materia ambientale. Il 25 giugno 1998 la Comunità europea ha sottoscritto la convenzione UN/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia

ambientale («Convenzione di Aarhus»), ratificata il 17 febbraio 2005. Ad essa fa espressamente riferimento la direttiva 2011/92/UE, che, al 'considerando' n. 19, ricorda come tra gli obiettivi della predetta Convenzione vi sia quello di «garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone». A tale scopo, la predetta direttiva prescrive all'art. 6, par. 2, che il pubblico sia informato, attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata, «in una fase precoce delle procedure decisionali in materia ambientale (...)» e, al più tardi, non appena sia ragionevolmente possibile fornire le informazioni su una serie di aspetti concernenti, fra l'altro: *a*) la domanda di autorizzazione; *b*) il fatto che il progetto sia soggetto a una procedura di valutazione dell'impatto ambientale; *c*) le autorità competenti responsabili dell'adozione della decisione, quelle da cui possono essere ottenute le informazioni in oggetto, quelle cui possono essere presentate osservazioni o quesiti, nonché i termini per la trasmissione di osservazioni o quesiti; *d*) la natura delle possibili decisioni o l'eventuale progetto di decisione; *e*) la disponibilità delle informazioni; *f*) i tempi ed i luoghi in cui possono essere ottenute le informazioni in oggetto e le modalità alle quali esse sono rese disponibili; *g*) le modalità precise della partecipazione del pubblico. Al fine di assicurare l'adempimento dei prescritti obblighi informativi, la medesima direttiva precisa espressamente, inoltre, che «gli Stati membri stabiliscono le modalità dettagliate di informazione del pubblico (ad esempio mediante affissione entro una certa area o mediante pubblicazione nei giornali locali)» (art. 6, par. 5).

Le norme regionali impuginate, lungi dallo stabilire modalità dettagliate di attuazione dei predetti obblighi informativi, si limitano a prevedere che il proponente un progetto - il quale provvede, a proprie spese, a pubblicare nel *B.U.R.* e nell'albo pretorio dei Comuni interessati, nonché su un quotidiano a diffusione regionale l'avviso contenente le informazioni da fornire al pubblico - indichi in tale avviso soltanto i propri dati identificativi, la localizzazione del progetto e una sommaria descrizione delle sue finalità, caratteristiche e dimensionamento, i luoghi di deposito della documentazione relativa al progetto, nonché il termine entro il quale è possibile presentare osservazioni.

Esse, pertanto, omettendo di indicare, fra gli obblighi informativi oggetto del predetto avviso, quello di fornire una serie di ulteriori informazioni rilevanti, si pongono in contrasto con le indicazioni recate dalla norma della direttiva, violando in tal modo gli specifici obblighi che discendono da essa e vincolano il legislatore regionale come quello statale ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, e dell'art. 13 della legge regionale n. 3 del 2012 nella parte in cui non prevedono, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, par. 2, della direttiva 2011/92/UE.

2. - Un secondo gruppo di norme della legge regionale n. 3 del 2012 [l'art. 5, comma 1, lett. *c*), l'art. 9, comma 2, lett. *d*), l'art. 12, comma 1, lett. *c*) ed *e*), nonché l'allegato A1, punto *n*), l'allegato A2, punto *b*), l'allegato B1, punto *2b*), l'allegato B2, punti *7p*) e *7q*)] è, poi, impugnato in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost.: dette norme recherebbero una disciplina difforme rispetto a quella stabilita dal legislatore statale con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e quindi violerebbero la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

2.1. - Occorre premettere che la disciplina della VIA - come già più volte affermato da questa Corte - deve essere ricondotta, in via prevalente, alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, in quanto riguarda «procedure che valutano in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale» (sentenza n. 225 del 2009). Pertanto, le Regioni sono tenute, per un verso, nell'esercizio delle loro competenze che interferiscano con la tutela dell'ambiente, a rispettare i livelli omogenei di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, potendo solo - eventualmente ed in via indiretta - determinare una elevazione degli stessi; per altro verso, devono «mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA» (sentenza n. 186 del 2010; v. anche sentenza n. 227 del 2011), tenuto anche conto dell'obbligo di adeguamento alle disposizioni del medesimo Codice, fissato in via generale dall'art. 35, nei confronti delle Regioni.

3. - Poste tali premesse, si può passare all'esame delle singole censure prospettate in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

(Omissis)

3.3. - È, poi, impugnato l'art. 12, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui, prescrivendo al proponente il progetto di corredare la domanda da presentare all'autorità competente con la copia dell'avviso da pubblicare a mezzo stampa, si porrebbe in contrasto con l'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone, invece, che la pubblicazione a mezzo stampa sia contestuale alla presentazione dell'istanza di VIA.

3.3.1. - La questione è fondata.

La norma regionale impugnata, stabilendo che il proponente il progetto presenti apposita domanda all'autorità competente, allegando, fra l'altro, copia dell'avviso ancora da pubblicare a mezzo stampa, contrasta in maniera evidente con quanto statuito dall'art. 23, comma 1, del codice dell'ambiente, che viceversa impone che ad essere allegata alla domanda sia copia dell'avviso a mezzo stampa, il quale, in base a quanto espressamente statuito dall'art. 24, comma 1, del medesimo codice, deve essere pubblicato contestualmente alla presentazione dell'istanza.

Questa Corte ha già avuto occasione di rilevare che «tale difformità, non determinando una miglior tutela ambientale, ed anzi ritardando la pubblica conoscenza del procedimento iniziato, è suscettibile di ritardare per ciò stesso la possibilità di partecipazione e decisione informata del procedimento medesimo e, quindi, di tutelare con minore efficacia il bene dell'ecosistema, a presidio del quale il legislatore statale, nell'ambito della propria competenza, ha dettato la menzionata disciplina» (sentenza n. 227 del 2011).

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui prevede che il proponente il progetto possa provvedere alla pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa dopo la presentazione della domanda stessa e non debba, invece, farlo contestualmente ad essa.

(Omissis)

3.7. - Il ricorrente impugna anche l'allegato B1, punto 2b), alla medesima legge regionale nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici, in contrasto con quanto statuito dall'allegato IV, punto 2, lett. g), del d.lgs. n. 152 del 2006 che non prevede eccezioni in merito ai progetti riguardanti l'attività di ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre alla verifica di assoggettabilità, di competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

3.7.1. - La questione è fondata.

Il punto 2, lett. g), dell'allegato IV alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, che reca l'individuazione dei «Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», annovera fra quelli relativi all'«industria energetica ed estrattiva» anche i progetti inerenti alla «attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma», senza prevedere ipotesi di esclusione.

La norma regionale si differenzia da quella statale in ragione del fatto che esenta dalla verifica di assoggettabilità regionale proprio i rilievi geofisici che sono, tuttavia, necessariamente funzionali e quindi ricompresi nei progetti (relativi all'industria energetica ed estrattiva) di attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, che il legislatore statale sottopone senza deroghe alla medesima verifica.

In tal modo, la norma regionale non solo viola l'obbligo di adeguamento prescritto dall'art. 35 del codice, ma reca *vulnus* ad un preciso *standard* di tutela dell'ambiente individuato dal legislatore statale, in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'allegato B1, punto 2b), alla legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici.

(Omissis)

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3

(Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale - VIA), nel loro complesso, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III alla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - codificazione), come prescritto dall'art. 4, par. 3, della medesima;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 8, comma 4, e 13 della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui non prevedono, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, per il proponente, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, par. 2, della direttiva 2011/92/UE;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lett. c), della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui prevede che il proponente il progetto possa provvedere alla pubblicazione dell'avviso a mezzo stampa dopo la presentazione della domanda anziché prevedere che debba provvedere alla suddetta pubblicazione dell'avviso contestualmente alla presentazione della stessa;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'allegato B1, punto 2b), alla legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nella parte in cui esclude dalle tipologie progettuali, relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale, i rilievi geofisici;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lett. c), e 3, comma 4, della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost.;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lett. c), 9, comma 2, lett. d), 12, comma 1, lett. e), della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, nonché degli allegati A1, punto n), A2, punto b), B1, punto 2b), B2, punti 7p) e 7q), alla stessa legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 10, della legge della Regione Marche n. 3 del 2012, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost.

(Omissis)

(1-2) VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE E IMPIANTI ENERGETICI DA BIOGAS. IL VASO DI PANDORA DELLE BIOMASSE.

La questione principale di cui si occupa la Corte nella specie, e che definisce con le declaratorie di incostituzionalità che si è scelto di segnalare principalmente, meritava certamente di essere chiarita sotto il profilo giuridico-ordinamentale nazionale, ma essa, come si vedrà brevemente, non avrebbe dovuto neanche ricevere il soffio vitale per impulso della legislazione regionale impugnata dallo Stato sotto svariati profili.

Questi per la verità non sono stati tutti condivisi e la sentenza, attraverso otto questioni dichiarate non fondate e quattro dichiarate fondate per illegittimità costituzionale, compone una sorta di quadro di riferimento operativo assai utile per i legislatori regionali in generale poiché, in definitiva, segnala ciò che in materia è costituzionalmente possibile regolamentare con determinati criteri in materia di procedure di competenza regionale per la valutazione d'impatto ambientale e ciò che invece non è costituzionalmente lecito regolamentare variando od omettendo determinati criteri rispetto al diritto comunitario e statale. E soprattutto lo fa,

impattando frontalmente una materia diventata negli ultimi tempi davvero incandescente quale, è il caso di dire, quella della produzione di energia con impianti alimentati da biomasse in generale e da biogas in particolare.

Pur rinviando il lettore all'esame del testo integrale della sentenza sulle questioni che la Corte ha giudicato non fondate, è opportuno e giusto segnalare che molte delle norme di cui alla l.r. Marche n. 3 del 2012 impugnate hanno infatti retto il vaglio di costituzionalità poiché, in sintesi, tra quelle più rilevanti:

- la definizione di «progetto» recata dalla norma regionale impugnata ai fini della VIA risulta generale ed astratta ma non riduttiva e quindi compatibile con la definizione comunitaria di «progetto» in materia di VIA;

- il legislatore regionale, nell'individuare i progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA all'interno di tre specifiche categorie, correttamente tiene conto non solo delle dimensioni dei medesimi ma anche di tutti gli altri criteri indicati dalla direttiva UE n. 2011/902, elevando le soglie dimensionali fissate in generale per tutte le altre attività produttive contemplate dalle norme regionali, proprio in considerazione delle specifiche caratteristiche ambientali dei medesimi progetti ivi indicati;

- le norme regionali che prevedono che «sia data specifica evidenza dell'integrazione tra le procedure suddette» (procedura per il rilascio di autorizzazione integrata ambientale e procedura di testo VIA) affinché «la pubblicazione e la consultazione del pubblico effettuate ai fini della VIA» siano considerate «valide anche ai fini della procedura di AIA», lungi dal determinare la violazione dell'obbligo di unicità della consultazione pubblica – imposto dalla normativa statale – assolve proprio al fine di assicurare un concreto e più corretto adempimento di quell'obbligo, imponendo che il pubblico sia reso consapevole che la consultazione unica avrà efficacia ai fini di entrambi i provvedimenti integrati nel provvedimento di VIA;

- le norme regionali che escludono non la semplice verifica di assoggettabilità ma la sottoposizione a VIA obbligatoria per gli impianti di cui alle «piccole utilizzazioni locali di cui all'art. 10, comma 7, del d.lgs. n. 22 del 2011», norma statale che ha escluso che la realizzazione di tali impianti possa anche solo eventualmente avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente, non arreca alcun *vulnus* agli *standard* di tutela dell'ambiente apprestati dal legislatore statale;

- le norme regionali che estendono la previsione della procedura di VIA anche agli elettrodotti interrati, in aggiunta a quelli aerei, finisce con il determinare, sia pure in via indiretta, attraverso la disciplina di settori di competenza regionale, eventualmente forme più elevate di tutela ambientale, consentite alla legislazione regionale quali effetti indiretti, come più volte riconosciuto dalla Corte costituzionale (1);

- le norme regionali che esentano dalla verifica di assoggettabilità a VIA taluni impianti che effettuano il recupero di diluenti e solventi esausti presso i produttori degli stessi non fanno riferimento al solo criterio della ridotta dimensione quantitativa dell'intervento [giudicato insufficiente dalla Corte costituzionale già con la sentenza 127 del 2010 (2)] ma individuano nella predetta circostanza solo una delle condizioni che, congiunta alla peculiarità della tipologia degli impianti (diluenti e solventi esausti) e alla localizzazione degli stessi (presso gli stessi produttori dei

rifiuti da recuperare), determina di per sé una drastica riduzione dell'impatto ambientale e contribuisce a soddisfare i requisiti imposti dal legislatore statale per l'identificazione delle deroghe da parte della Regione;

- le norme regionali che esentano dalla verifica di assoggettabilità provinciale i progetti inerenti la realizzazione di impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi con capacità complessiva superiore a 10 t al giorno, nonostante il codice dell'ambiente non consenta al riguardo esenzioni, non sono censurabili poiché sono conformi all'art. 6, comma 9, del medesimo codice che attribuisce alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di determinare per specifiche categorie progettuali o in particolari situazioni ambientali e territoriali criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità, e perché condizionano l'esenzione al fatto che si tratti di rifiuti provenienti da attività di costruzione e demolizione e che tale recupero avvenga nello stesso luogo in cui siffatti rifiuti sono prodotti, così da rivelarne il ridotto impatto ambientale.

Non che tali questioni, quale più formale quale più sostanziale in materia di VIA, fossero marginali, ma certo non può non prendersi atto che la legge regionale è scivolata invece malamente, e giustamente cancellata dalla Corte, su ben altra questione, davvero centrale in materia in quanto riguardante una tipologia di intervento che tocca aspetti socialmente delicatissimi, e che hanno assunto toni al calor bianco in vari territori del Paese, in rapporto alle contraddizioni che stanno emergendo in ordine agli impianti di produzione di energia da biogas e al coinvolgimento delle attività dello Stato sul punto.

La Regione Marche, infatti, con la legge n. 3/2012 [peraltro contraddicendo la sua stessa legislazione precedente in materia (3)] con riferimento a tali tipi di impianti pensa bene di:

- individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale e a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedendo però che si dovesse tenere conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III alla dir. UE 13 dicembre 2011, n. 2011/92 come prescritto dall'art. 4, par. 3, della medesima, bensì privilegiando il solo criterio della dimensione dell'impianto da realizzare e facendo di tale solo criterio dimensionale la soglia al di sotto della quale i relativi progetti non sarebbero stati assoggettabili alla procedura di VIA;

- non prevedere a carico del proponente il progetto, nell'ambito della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, l'obbligo di specificare tutte le informazioni prescritte dall'art. 6, par. 2, della dir. UE n. 2011/92;

- prevedere che il proponente il progetto potesse provvedere alla pubblicazione a mezzo stampa dell'avviso del progetto (pubblicazione prevista dall'art. 24 del codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152/2006) dopo la presentazione della istanza di realizzazione dell'opera o intervento (di cui all'art. 23 del codice dell'ambiente) anziché contestualmente alla presentazione della stessa;

- escludere i rilievi geofisici dalle tipologie progettuali relative alle attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma da sottoporre a verifica di assoggettabilità regionale.

Come dire, una grande porta spalancata alla «sportività»: e nel giro di pochi mesi nel territorio marchigiano si moltiplicano a decine le autorizzazioni intanto assentite nel vigore della legge regionale.

(1) Cfr. Corte cost. 22 luglio 2009, n. 225, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 936.

(2) In questa *Riv.*, 2010, 528 (con nota di BASSO); in *Foro it.*, 2011, 6, 1614; in *Riv. giur. edil.*, 2010, 4, 1042; in *Giur. cost.*, 2010, 2, 1520.

(3) Con la l. 14 aprile 2004, n. 7, la Regione Marche aveva infatti regola-

mentato i vari aspetti procedurali e autorizzativi in modo da tutelare completamente i profili della valutazione di impatto ambientale sia generali sia relativi ai progetti di impianti in questione in armonia con la legislazione comunitaria e nazionale.

La Corte costituzionale chiude questa porta con dei rilievi lineari, francamente ineccepibili (non li staremo qui a parafrasare) e che riportano la Regione Marche con i piedi per terra in una materia in cui davvero tanta sportività era fuori luogo da ogni punto di vista.

Fuori luogo soprattutto, come è ovvio, dal punto di vista giuridico poiché le norme regionali censurate dalla Corte avevano tentato di eludere norme comunitarie e nazionali dotate di indicazioni assolutamente precise in tema di VIA, in coerenza con l'importanza conferita da tempo a questo istituto dalla legislazione europea e nazionale, facenti carico agli Stati e agli enti territoriali che li compongono e di cui questi, nella gestione loro rispettivamente demandata, devono assicurare il rispetto.

La decisione della Corte costituzionale è peraltro perfettamente in linea con una decisione della Corte di giustizia UE di poco precedente (4). La fattispecie riguardava l'ampliamento dell'aeroporto di Salisburgo e il perno del dibattito era appunto la liceità o meno di una normativa che, come quella austriaca sul punto, sosteneva l'assoggettamento a VIA soltanto per progetti volti a incrementare il numero di movimenti aerei di almeno ventimila unità all'anno, reputando a ciò non ostative le disposizioni della direttiva CE n. 83/337.

Anche qui, dunque, come nella legge della Regione Marche, veniva assunto un parametro esclusivamente dimensionale come discriminante per il non assoggettamento alla procedura di valutazione ambientale.

La Corte di giustizia ha precisato allora, sostanzialmente, che il solo criterio dimensionale è in materia illegittimo in quanto in contrasto con il diritto dell'Unione (direttiva CE n. 85/337), poiché illegittimo è prendere «in considerazione unicamente l'aspetto quantitativo delle conseguenze di un progetto, senza tenere conto di altri criteri di selezione figuranti nell'allegato III di tale direttiva» e allo scopo ha chiarito, in sintesi, che:

- «come emerge dal combinato disposto dell'art. 4, par. 2, della direttiva CE n. 85/337 e del punto 13, primo trattino, dell'allegato II della stessa, che per qualsiasi modifica o estensione di progetti già autorizzati, realizzati o in fase di realizzazione, riguardanti aeroporti e che possono avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente, gli Stati membri devono determinare, mediante un esame caso per caso o sulla base di soglie o criteri da essi fissati, se un siffatto progetto debba essere sottoposto a una valutazione del suo impatto ambientale»;

- per la fissazione delle soglie o dei criteri la citata norma della direttiva «conferisce certamente agli Stati membri un margine di discrezionalità al riguardo. Tuttavia, tale margine di discrezionalità trova i suoi limiti nell'obbligo, dettato dall'art. 2, par. 1, di tale direttiva, di sottoporre a uno studio dell'impatto i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione»;

- «In tal senso, i criteri o le soglie di cui all'art. 4, par. 2, lett. b), della direttiva CE n. 85/337 hanno lo scopo di agevolare la valutazione delle caratteristiche concrete di un progetto al fine di stabilire se sia sottoposto all'obbligo di valutazione, e non di sottrarre anticipatamente a detto obbligo intere categorie di progetti di cui all'allegato II di tale direttiva, la cui realizzazione è stata prevista nel territorio di uno Stato membro»;

- «uno Stato membro che fissasse i criteri e/o le soglie a un livello tale che, in pratica, la totalità dei progetti relativi a

una categoria resterebbe *a priori* sottratta all'obbligo di realizzare uno studio dell'impatto, eccederebbe il margine di discrezionalità di cui dispone ai sensi degli artt. 2, par. 1, e 4, par. 2, della direttiva CE n. 85/337, a meno che la totalità dei progetti esclusi potesse considerarsi, sulla base di una valutazione globale, come inidonea a produrre un notevole impatto ambientale;

- «dall'art. 4, par. 3, della direttiva CE n. 85/337 emerge infine che, per la fissazione delle soglie o dei criteri ai sensi del par. 2, lett. b) di tale articolo, si tiene conto dei criteri di selezione pertinenti definiti nell'allegato III della richiamata direttiva».

Dal canto suo, la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 127 dell'8 aprile 2010 (5), aveva dichiarato la illegittimità costituzionale di una norma della Regione Umbria che, sulla base di soli elementi quantitativi inferiori a determinati parametri, aveva escluso dalla verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale i progetti relativi agli impianti mobili per il recupero dei rifiuti non pericolosi. E aveva appunto chiarito in quell'occasione la Corte che «la necessità di esperire la procedura di VIA è rimessa dalla normativa comunitaria, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale (dir. CEE 27 giugno 1985, n. 85/337, direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati: art. 4, par. 2), a valutazioni caso per caso o alla fissazione di soglie, pur nell'ambito del principio di inderogabilità, da parte del legislatore nazionale, dell'obbligo di VIA, la giurisprudenza comunitaria rimette alla normativa interna, per certe materie, l'individuazione delle soglie. Per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 4 del 2008, l'effettuazione della VIA è ora subordinata, anziché alla determinazione di soglie, allo svolgimento di un subprocedimento preventivo volto alla verifica dell'assoggettabilità dell'opera alla VIA medesima (art. 20, d.lgs. n. 152 del 2006).

Sicché, atteso il rinvio alla normativa nazionale, se non è dato ravvisare una violazione diretta della normativa comunitaria [la verifica delle regole di competenza interne, comunque, sarebbe preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sentenza n. 368 del 2008 (6)], per i progetti indicati dall'allegato IV al d.lgs. n. 152 del 2006, sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle Regioni, non sembra che queste possano derogare all'obbligo di compiere la verifica, potendo solo limitarsi a stabilire le modalità con cui procedere alla valutazione preliminare alla VIA vera e propria.

L'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA, o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale (7), che, nella disciplina statale, costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale. La disciplina statale uniforme non consente, per le ragioni sopra esaminate, di introdurre limiti quantitativi all'applicabilità della disciplina, anche se giustificati dalla ritenuta minor rilevanza dell'intervento configurato o dal carattere tecnico dello stesso (sentenze n. 315 e n. 249, sopra citate).

Non è poi certo il caso di ripercorre qui l'evoluzione normativa della VIA, la determinazione del legislatore comunitario nell'introdurre un tale istituto, le resistenze del legislatore italiano a comprenderne il valore e ad attuare la direttiva iniziale, né è il caso di diffondersi su procedure e competenze che caratterizzano la VIA nel nostro ordina-

(4) Corte di giustizia UE, Sez. V 21 marzo 2013, in causa C-244/12, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 3, 636.

(5) Corte cost. 8 aprile 2010, n. 127, in questa Riv., 2010, 528.

(6) Corte cost. 14 novembre 2008, n. 368, in questa Riv., 2009, 688.

(7) Corte cost. 22 luglio 2009, n. 225, cit.; 23 luglio 2009, n. 234, in *Giur. cost.*, 2009, 4, 2843.

mento (8).

Tuttavia – per l'incidenza che ha sulla valutazione delle norme censurate oggi dalla Corte costituzionale – non è possibile omettere di ricordarne l'importanza, per quanto ovvia (ma non è stato così per la Regione Marche) possa sembrare, e che può riassumersi nel principio chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 227 del 2011 secondo cui «la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che *accertano in concreto e preventivamente la "sostenibilità" ambientale* e rientrano nella materia della tutela dell'ambiente».

È un'importanza che peraltro deriva direttamente dall'art. 4, comma 3 del codice dell'ambiente, che espressamente attribuisce alla VIA «*la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica*».

L'obiettivo della VIA «è quindi quello di dare concreta attuazione ad uno sviluppo economico, per l'appunto, sostenibile, mediante lo svolgimento di una procedura valutativa degli effetti prodotti sull'ambiente da determinati interventi progettuali. La VIA rientra così, a pieno titolo, tra gli strumenti giuridici approntati dal legislatore per realizzare il necessario temperamento tra le cosiddette esigenze di sviluppo e di progresso economico, da un lato, e le esigenze di tutela ambientale, dall'altro. Al riguardo, va però precisato che la VIA assolve la suddetta funzione, non già avendo riguardo ad esigenze di tutela relative a singoli fattori ambientali (aria, acqua etc.) sui quali può negativamente incidere un dato progetto, ma piuttosto con riferimento all'ambiente globalmente inteso» (9).

Del resto, il fatto che la VIA, sin dalla sua introduzione nell'ordinamento comunitario, abbia avuto «il merito di essere "calibrata" in modo da garantire la tutela dell'ambiente nella sua onnicomprensività, superando in tal modo l'approccio settoriale alle problematiche ambientali» (10) trova la sua origine proprio nella circostanza che «per alcuni procedimenti la tutela dell'ambiente è l'oggetto precipuo della funzione cui sono preposti (...) e pertanto la ponderazione degli interessi è condotta avendo riguardo alla ottimizzazione del fattore ambientale» (11), onde «la peculiarità del procedimento è la sua finalità preventiva: esso è, infatti, finalizzato a prevedere gli effetti sull'ambiente di determinati progetti pubblici e privati per la realizzazione di interventi sul territorio, al fine di evitare o minimizzare le conseguenze dannose di questi ultimi» (12).

E d'altro canto, non certo casualmente, «il termine "impatto" sottolinea l'effetto che un'azione di origine antropica o naturale genera su un bersaglio ambientale o umano. In termini generali, gli impatti ambientali devono essere intesi come alterazioni delle singole componenti o dei sistemi ambientali prodotte da interventi di origine esterna» (13).

A ciò si aggiunga, con riguardo specifico alla problematica coinvolta direttamente dalle norme della Regione Marche di cui alla sentenza in commento, che «uno degli aspetti senz'altro più delicati del procedimento abilitativo alla costruzione ed esercizio di impianti che producono energia da fonti rinnovabili concerne il loro inserimento nel territorio, sia sotto il profilo di natura ambientale, sia sotto il profilo più squisitamente paesaggistico» onde «la criticità maggiore consiste nel trovare il giusto punto di equilibrio tra gli interessi energetici, ambientali e paesaggistici coinvolti. In concreto, infatti, seppure il maggior ricorso all'energia da fonti rinnovabili costituisca una delle misure necessarie per la lotta ai cambiamenti climatici (direttiva CE n. 2009/28, 'considerando' 1), nondimeno, l'interesse alla massima diffusione di tali tecnologie e gli interessi ambientali (e paesaggistici) sono spesso intesi come interessi contrapposti i quali ultimi, nella prassi, sono destinati a prevalere secondo una logica escludente» (14).

Una particolare criticità, determinata anche dalla complicata relazione tra materie che si intersecano nell'ordinamento (pur nel medesimo ambito della tutela dell'ambiente) è ad esempio quella relativa al fatto che, proprio in tema di biogas (15), poiché «il biogas derivante dai rifiuti (discariche, fanghi e liquami e qualsiasi altro rifiuto) può essere invece utilizzato soltanto con le modalità e le condizioni previste dalla normativa sui rifiuti, è necessario valutare, caso per caso, se gli speciali materiali dai quali si ricava il biogas costituiscano o meno rifiuti» (16). Su tale criticità vi è stato fortunatamente un chiarimento abbastanza recente del Consiglio di Stato (17), il quale in fattispecie relativa ad un impianto di biogas nel quale erano immessi anche rifiuti animali, ha escluso che si trattasse di impianti che smaltissero o trattassero in qualche modo rifiuti, precisando che «si tratta, invece, di impianti che producono energia, mediante quel particolare procedimento che si concreta nel cosiddetto biogas, per cui vengono inizialmente introdotti elementi organici che procedono ad un'attività riproduttiva rispetto alle sostanze immesse, donde la caratteristica relativamente alla quale i residui in parola non sono utilizzati per essere smaltiti o in qualche modo trattati, ma servono solo per iniziare l'attività di decomposizione delle sostanze immesse, ai fini della produzione energetica. Il fatto che inizialmente, all'atto dell'avvio dell'impianto, vi fosse l'immissione di sostanze organiche, rifiuti animali in senso lato, non determina solo per questo la classificazione dell'impianto fra quelli afferenti al trattamento dei rifiuti, in quanto le sostanze organiche suddette, lungi dall'essere l'oggetto del trattamento, ne sono invece uno strumento operativo, con il quale l'impianto funziona, alla stregua di un meccanismo di messa in moto».

Se questo è il quadro, pare evidente che, con particolare riguardo alle norme che incidono sugli impianti da biogas, tutto il carattere e la funzione preventiva della VIA (ivi compreso il connesso profilo della conoscenza pubbli-

(8) A tali fini cfr. per tutti SCIALÒ - COSTANTINO, *La nuova valutazione di impatto ambientale*, Roma, 2011.

(9) SCIALÒ - COSTANTINO, *op. cit.*, 18.

(10) SCIALÒ - COSTANTINO, *op. cit.*, 19.

(11) ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2012, 73.

(12) ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - P. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, 217.

(13) GADIA, *VIA e VAS: campo di applicazione della normativa, definizioni e concetti*, in A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 833.

(14) BITTO, *L'inserimento degli impianti nel territorio. Profili ambientali e paesaggistici*, in F. ARECCO - G. DALL'O' (a cura di), *Energia sostenibile*

e fonti rinnovabili, Milanofiori Assago, 2012, 375.

(15) Il c.d. «biogas» - non va dimenticato - è una miscela di diversi gas che deriva dalla fermentazione batterica in assenza di ossigeno di una c.d. «biomassa» - cioè residui organici provenienti da rifiuti, vegetali in decomposizione, carcasse animali in putrescenza, liquami zootecnici, fanghi di depurazione, scarti agro-industriali - la quale, chiusa in un c.d. «digestore», produce appunto batteri e microorganismi. Il biogas così ottenuto viene poi depurato con uno specifico trattamento, e solo dopo è utilizzabile come combustibile per riscaldamento, raffreddamento e produzione di energia elettrica.

(16) GUARINIELLO, *La disciplina dei combustibili*, in A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, cit., 1131.

(17) Cons. Stato, Sez. V 7 ottobre 2009, n. 6117, in questa Riv., 2010, 411.

ca del progetto e del procedimento di valutazione ambientale) era stata irrimediabilmente compromessa dalla legge della Regione Marche, oggetto del giudizio di costituzionalità sfociato nelle declaratorie di illegittimità: non poteva infatti non essere altrettanto evidente che concepire delle soglie solo dimensionali, su cui parametrare il non obbligo di sottoporre tali impianti alla VIA o alla verifica di assoggettabilità, significava nient'altro che prevalutare alla cieca la compatibilità ambientale di un progetto, e comunque la assenza totale di implicazioni ambientali negative di un dato intervento o impianto, e dunque dare per certa, senza adeguati elementi di conoscenza, la sostenibilità dello sviluppo economico connesso all'intervento o all'impianto di dimensioni inferiori alla soglia fissata dalla legge regionale.

Una preveggenza non solo non consentita in tali termini dal diritto comunitario e nazionale, ma anche eccessiva e rischiosa in un settore quale quello degli impianti da biogas, come si diceva all'inizio delicatissimo in sé e attualmente nell'occhio del ciclone proprio dal punto di vista delle aspettative sociali-territoriali di effettiva ponderazione dei diversi interessi che mettono in gioco tali impianti, aspettative che interpellano in modo molto forte la salubrità o meno del rapporto tra società civile e pubblica amministrazione.

Non per caso si è lucidamente rilevato in generale, sia pure ai tempi dell'affondo tentato dal d.l. n. 138 del 2011, che «la disciplina della materia ambientale, negli ultimi tempi più che mai, è stretta tra due spinte riformatrici in parte contraddittorie: da un lato, la spinta (soprattutto di matrice comunitaria) nella direzione del completamento (attraverso diversi atti di recepimento) del quadro giuridico di riferimento e del potenziamento degli strumenti di tutela, verso obiettivi di qualità ambientale sempre più ambiziosi; dall'altro lato, l'imperativo assoluto della crescita che, attraverso numerosi interventi, per lo più in sede di decretazione d'urgenza, decostruisce e rimette in discussione il sistema, mirando ad obiettivi di semplificazione (...) la linea ispiratrice di questi interventi è però comune: semplificare e ridurre i controlli ambientali per liberare la competitività delle imprese» (18).

Nell'ambito della produzione di energia da fonti rinnovabili, gli impianti da biogas suscitano infatti una quantità di problematiche particolarmente rilevante rispetto ad altre fonti (19) ed è per questo che il dibattito su tali impianti ha assunto fortissima conflittualità, tale da dividere persino gli ambientalisti nel loro stesso fronte e non più dai disinteressati alla tutela dell'ambiente. La materia del biogas sembra dimostrare che la distinzione tra ambientalisti e antiambientalisti non regge più e diventa un luogo comune astratto: in materia di biogas si può essere ambientalisti e cionondimeno rischiare di avere così di mira un mera teoria e dimenticarsi dell'ambiente: quella entità-materia globale che secondo la Corte costituzionale rimane pur sempre una galassia in cui è indispensabile non un finto equilibrio ma un vero equilibrio tra protezione dell'ambiente e qualità della vita. Va infatti segnalato

che per gli impianti da biogas, a differenza che nel campo del fotovoltaico e dell'eolico, ad esempio, sono presenti rilevanti problemi, principalmente di:

- emissioni maleodoranti causate dagli stoccaggi dei digestati e delle loro frazioni solide e liquide separate;
- inquinamento acustico da rumore, relativamente labile da un punto di vista materiale ma capace di accumulo da un punto di vista psicofisico, tenendo conto che il rumore è prodotto sia a monte dalle apparecchiature dell'impianto di digestione anaerobica, sia a valle dai c.d. impianti di cogenerazione che utilizzano il biogas per la produzione di energia elettrica e calore;
- aumento del volume di traffico sulla viabilità generale dovuto alla movimentazione dei materiali in ingresso e in uscita dall'impianto;
- non certa assenza di polveri sottili emesse nell'atmosfera.

Non si vuole ovviamente entrare nella diatriba tra sostenitori e detrattori degli impianti da biogas ma solo aggiungere che in tale oggettiva situazione – in cui la mitigazione degli impatti ambientali degli impianti in questione è tutt'altro che cosa normativamente certa – la legge regionale non poteva non scatenare reazioni socialmente forti.

Ciò in quanto, se da un lato è innegabile che – in teoria – il biogas costituisca una fonte energetica pulita, rinnovabile, sostenibile, e che consente di diminuire l'uso di fonti fossili, dall'altro lato è altrettanto innegabile che l'esperienza degli ultimi tempi, al di là di incontestabili posizioni radicali e preconcette di taluni, abbia dimostrato tutta la effettiva delicatezza della gestione di tale fonte, che da astrattamente sostenibile rischia di entrare in frontale e insanabile contraddizione con i fini della concreta sostenibilità, della quale deve inderogabilmente far parte e non costituire volano di altri e nuovi problemi ambientali di vario ordine e grado (20).

L'incentivazione disposta dal legislatore statale in favore degli impianti da biogas, e soprattutto il nuovo regime di incentivazione che premia gli impianti più piccoli, ha scoperto, per così dire, il vaso di Pandora delle biomasse e tutti i problemi che si sono sopra segnalati hanno cominciato ad uscirne alla rinfusa, sino a confluire in molte parti del Paese in una massiccia protesta sociale.

Gli incentivi per la costruzione di queste centrali sono infatti assai significativi in termini economici e, forse troppo, velocemente remunerativi, ed è un fatto che negli ultimi due anni gli impianti biogas risultano triplicati nel territorio nazionale (21).

Ma questo solo dato quantitativo, che di per se potrebbe essere in astratto positivo, non spiega la necessità di richiudere il coperchio, non certo per puntare il dito contro il biogas ma perché quei problemi non siano lasciati a se stessi e sottovalutati, sostanzialmente in solo favore degli operatori economici che più o meno santamente si dedicano alla realizzazione degli impianti biogas.

La necessità deriva piuttosto dal fatto che, al di là della buona idea di partenza, le contraddizioni di tali impianti

(18) CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela: un binomio difficile*, in *Trecani. Il libro dell'anno del diritto 2012*, Roma, 2012, 359, 362.

(19) Come rilevato da Legambiente nelle sue *Linee guida per la mitigazione degli impatti ambientali nella progettazione e gestione degli impianti biogas*, in www.pensieridemocratici.it.

(20) Oltre alle pure questioni dell'ambiente e sociali, si stanno già consolidando veri e propri «danni collaterali» accanto all'industria del biogas: alcuni sono del tutto analoghi a quelli verificatisi per il fotovoltaico ma con effetti molto più gravi, quali l'abnorme aumento degli affitti dei terreni agricoli, dai quali evidentemente gli allevatori sono completamente dipendenti: gli allevatori stanno lasciando, non potendo resistere, e gli agricoltori stanno invece cedendo alla tentazione di trasformarsi in meri

produttori di energia, non immettendo più i prodotti sul mercato agricolo ma su quello del biogas.

(21) Oltre al contributo iniziale (il 30 per cento finanziato dalla Regione con le risorse dei Piani di sviluppo rurale) c'è un contributo per ogni kWh prodotto, e che tutti paghiamo in bolletta come per le altre rinnovabili. Studi economici rilevano tra l'altro che l'energia prodotta da biogas al momento finisce per costare cinque volte di più di quella prodotta con i combustibili fossili. Poiché poi le industrie sono tenute ad utilizzare una quota di energia rinnovabile, molte di queste si sono indotte ad investire direttamente nel settore come un affare alla stregua di qualunque altro: e la sostenibilità diventa sempre più relativa.

con i fini concreti della sostenibilità della quale deve far parte, si sono impietosamente verificate, e ciò che doveva contribuire ad integrare il reddito delle aziende agricole sta diventando una delle cause della loro crisi (22).

A darne atto è la stessa Legambiente che, in un recente convegno svoltosi in Umbria, pur convinta del biogas come fonte di produzione energetica sostenibile, da un lato chiarisce che il biogas non è un'opportunità scontata per l'agricoltura ma che il biogas «rappresenta una grande opportunità per l'agricoltura e per l'ambiente nella misura in cui concorre all'integrazione del reddito agricolo, alla valorizzazione dei suoi sottoprodotti», e dall'altro lato ammette che il biogas ha costituito «occasione di iniziative speculative che poco hanno avuto a che fare con l'uso sostenibile delle risorse naturali dei territori, e, in alcuni casi, impianti mal gestiti hanno prodotto forti problemi nell'accettazione sociale anche agli operatori più virtuosi. A questo si è aggiunta la recente preoccupazione per la possibile diffusione di batteri patogeni attraverso il ciclo del digestato e lo spargimento sui suoli del compost» (23).

In fiduciosa attesa che il vaso di Pandora per così dire si richiuda e che il biogas, attraverso un controllo effettivo della materia, sia recuperato (o per meglio dire astretto) alla sua funzione di compatibilità e sostenibilità ambientale, non può però non echeggiare nella mente come un monito per tutti la recentissima e dolorosa riflessione di un grande giurista: «Per anni si è ritenuto che il problema della tutela dell'ambiente si potesse risolvere nella prospettiva di un equilibrio tra le esigenze dell'economia e la capacità rigenerativa della natura, individuando nella "compatibilità ambientale", il limite ultimo della alterabilità dei beni ambientali da parte delle attività aventi finalità economiche. È stata una pura illusione. Istituti come la valutazione d'impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica, entrambi fondati sulla valutazione preventiva dei danni ambientali in rapporto ai benefici economici prodotti dall'esecuzione, rispettivamente, di "opere" o "piani", pur essendo assolutamente indispensabili, non sono riusciti a porre un freno alla speculazione e all'abusivismo edilizio» (24).

E alla fine delle nostre sparse riflessioni c'è quindi da augurarsi che la sentenza della Corte costituzionale, quale punto fermo di diritto, faccia anche comprendere davvero quale sia la campana d'allarme da considerare in materie ambientali ancora in via di incerto assestamento come quella delle centrali da biogas. Diversamente, pensare che tale campana sia sportivamente sottovalutabile, significherebbe porre sul tappeto irresponsabili premesse per un tassello storico assai analogo alla irresponsabilità degli abitanti dell'isola di Pasqua e a porci prima o poi di fronte al loro stesso destino.

Alessandro Savini

(22) Cfr. tra gli altri l'equilibrato contributo di BOMMARITO, *Il disastro annunciato delle centrali biogas*, in www.cronachemaceratesi.it, 29 agosto 2012.

(23) Cfr. *Il biogas può essere sostenibile con la filiera corta*, in <http://energia24club.it>, 16 aprile 2013.

(24) MADDALENA, *Ambiente, bene comune*, in *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Torino, 2013, 95, che per valorizzare la riflessione prende ad esempio il disastro storicamente inconfutabile della estinzione degli abitanti dell'isola di Pasqua, per anni con le sue immense statue oggetto di un mistero, miseramente infrantosi poi nella individuazione della folle deforestazione attuata dagli abitanti dell'isola per lo spostamento e collocazione delle statue, simbolo e oggetto presuntivo di potere.

Cass. Sez. II Civ. - 8-4-2013, n. 8500 - Piccialli, pres.; Carrato, est.; Velardi, P.M. (parz. diff.) - P.A. (avv. Tagariello) c. C.G.B. (avv. Mastrangelo) e C.R.G. (avv. Campanelli). (Conferma App. Lecce, Sez. dist. Taranto 4 ottobre 2006)

Servitù prediali - Vendita di terreno gravato da servitù di passaggio - Apparenza degli oneri e dei diritti gravanti sul bene - Servitù apparente - Conoscenza effettiva da parte dell'acquirente - Equiparazione - Garanzia ex art. 1489 c.c. - Esclusione. (C.c., art. 1489)

Ai fini dell'esclusione della responsabilità del venditore l'apparenza degli oneri e dei diritti è equiparata alla loro conoscenza effettiva da parte dell'acquirente, con la conseguenza che, ove il peso gravante sul fondo acquistato sia una servitù, è sufficiente ad escludere la garanzia ex art. 1489 c.c., che la servitù sia apparente (1).

(Omissis)

2. Con il secondo motivo la P.A. ha denunciato, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3, la violazione e falsa applicazione dell'art. 1489 c.c., e dell'art. 112 c.p.c., congiuntamente all'inesistente o, almeno, insufficiente motivazione circa il punto controverso e decisivo per la controversia (in ordine all'art. 360 c.p.c., n. 5) del mancato riconoscimento della fondatezza della domanda di riduzione del prezzo e del risarcimento del danno sul presupposto che il disposto dell'art. 1489 c.c., non sarebbe stato applicabile nella fattispecie alla stregua dell'accertata apparenza della servitù, per come ritenuto risultante dalle emergenze della prova testimoniale espletata e dalla circostanza della pregressa tutela possessoria del diritto di passaggio ottenuta dalla S. con riferimento alla parte che attraversava la proprietà Pa.

Con riferimento alla supposta violazione di legge la predetta ricorrente ha indicato - ai sensi dell'art. 366 bis c.p.c., - il seguente quesito di diritto: «quando in un contratto di compravendita di un immobile il venditore abbia espressamente dichiarato, contro il vero, che il bene è libero da servitù, l'acquirente, indipendentemente dalla sua conoscenza dell'esistenza di tale peso, ha diritto a richiedere la risoluzione del contratto oppure la riduzione del prezzo ed il risarcimento del danno?».

2.1. Questo complesso motivo, ancorché ammissibile in relazione all'osservanza del requisito imposto dal citato art. 366 bis c.p.c., è, tuttavia, infondato e deve, pertanto, essere rigettato.

Secondo l'impostazione operata dal difensore della P., l'art. 1489 c.c., impedirebbe il riconoscimento del diritto risarcitorio solo quando, nell'assenza di una specifica menzione contrattuale, la servitù sia conosciuta o facilmente conoscibile, cioè apparente. Tuttavia, qualora il venditore abbia espressamente assicurato in contratto l'inesistenza della servitù, deve ritenersi che prevalgano la volontà e la pattuizione contrattuale anche sull'eventuale conoscenza ed apparenza della servitù, come si sarebbe dovuto ravvisare nel caso di specie, in senso, perciò, contrario a quanto statuito dalla Corte territoriale. In altri termini, quando l'alienante abbia espressamente garantito la libertà del bene venduto (anche contrariamente al vero), egli - dovendo applicarsi, in favore del compratore, il principio dell'affidamento nella rilevanza negoziale delle dichiarazioni della controparte - sarebbe da considerarsi responsabile verso l'acquirente dei diritti e degli oneri gravanti sul bene, nonostante la conoscenza o evidenza dei medesimi, in quanto, per l'appunto, il predetto affidamento esonerebbe l'acquirente dall'onere di verificare in precedenza la condizione di libertà del bene oggetto del contratto (e ciò anche nel caso di trascrizioni ed iscrizioni pregiudizievoli).

Osserva, in generale, il Collegio che la fattispecie regolamentata dall'art. 1489 c.c., presenta, in effetti, caratteri propri sia della disciplina della garanzia per evizione che della garanzia per vizi: essa, infatti, ricorre in virtù dell'affermazione di un diritto da parte di un terzo sul bene (evizione) e si estrinseca in una diminuzione della sua utilità (per effetto della presenza di un vizio). La giurisprudenza di questa Corte, anche più recente (v. Cass. n. 24055 del 2008 e Cass. n. 29367

del 2011), ha precisato, al riguardo, che l'evizione totale o parziale viene a verificarsi solo quando l'acquirente sia privato in tutto od in parte del bene alienato ovvero il diritto trasferito perda le sue caratteristiche qualitative o quantitative, mentre se la privazione riguardi esclusivamente limitazioni inerenti il godimento del bene o imposizioni di oneri che lascino integra l'acquisizione patrimoniale trova applicazione l'art. 1489 c.c., riguardante i vizi della cosa venduta. Quest'ultima norma individua, quindi, una forma di tutela del compratore nella ipotesi di inesattezza giuridica della prestazione a causa dell'esistenza di oneri o di diritti, non apparenti o non conosciuti, che rechino limitazioni al godimento (cfr. ad es., Cass. n. 5703 del 1979 e Cass. n. 1215 del 1985). In altre parole, la garanzia prevista da detta norma, senza incidere sull'efficacia dell'acquisto, tutela l'acquirente di buona fede nell'ipotesi in cui il diritto acquistato non sia esercitabile interamente a causa dell'esistenza di uno *jus in re aliena*. Però, tale garanzia, a differenza dell'evizione (che è dovuta anche in caso di conoscenza da parte del compratore della causa di evizione), non opera quando le limitazioni sono effettivamente conosciute dal compratore ovvero apparenti. I presupposti per l'applicazione della garanzia in questione consistono, per un primo aspetto, nell'accertamento del diritto o dell'onere vantato dal terzo con sentenza ovvero nel riconoscimento di tale diritto od onere da parte del venditore e, per un secondo aspetto, nella ignoranza dell'acquirente al momento della conclusione del contratto del peso gravante sulla cosa, ovvero nella non conoscibilità di tale peso determinata dalla mancanza di opere visibili e permanenti idonee a costituire una situazione di apparenza, come quelle riferentisi all'esercizio di un diritto di servitù.

A quest'ultimo riguardo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. Cass. n. 10525 del 1990, richiamata anche nella sentenza impugnata) ha, per l'appunto, sottolineato che, in tema di vendita di cosa gravata da oneri o diritti reali o personali di godimento a favore di terzi l'apparenza degli oneri e dei diritti (requisito al quale, *a contrario*, pone riguardo anche la più recente Cass. n. 976 del 2006) è equiparata ai fini dell'esclusione della responsabilità del venditore alla loro conoscenza effettiva da parte dell'acquirente, con la conseguenza che ove il peso gravante sul fondo acquistato sia una servitù è sufficiente ad escludere la garanzia *ex art.* 1489 c.c., che la servitù sia apparente. In termini ancor più incisivi si è affermato (v. Cass. n. 2856 del 1995) che, nella vendita di cosa gravata da oneri o da diritti di godimento di terzi la responsabilità del venditore ai sensi dell'art. 1489 c.c., è esclusa tanto nel caso in cui il compratore abbia avuto effettiva conoscenza del peso gravante sulla cosa, presumendosi che egli l'abbia accettata con tale peso, quanto nel caso in cui si tratti di oneri e diritti apparenti, che risultino cioè da opere visibili e permanenti destinate al loro esercizio, perché il compratore, avendo la possibilità di esaminare la cosa prima dell'acquisto, ove abbia ignorato ciò che poteva ben conoscere in quanto esteriormente visibile, deve subire le conseguenze della propria negligenza, secondo il criterio di autoreponsabilità. Ciò comporta che la garanzia di cui trattasi è da intendersi esclusa quando le limitazioni siano effettivamente conosciute (anche, quindi, per l'apparenza dello *jus in re aliena*) dall'acquirente, applicandosi la presunzione legale che il compratore a conoscenza dei pesi abbia ugualmente accettato il bene con quelle limitazioni, anche a fronte della dichiarazione del venditore della inesistenza di pesi od oneri sul bene medesimo, non operando, in tal caso, il principio dell'affidamento nella rilevanza negoziale delle dichiarazioni della controparte, al quale ha posto riferimento la ricorrente P. con la doglianza in esame. E del resto il suo difensore, nell'indicazione del quesito di diritto ai sensi dell'art. 366 *bis* c.c., ha chiesto a questa Corte di affermare proprio il principio di diritto in base al quale la garanzia *ex art.* 1489 c.c., sulla quale fondare la domanda di riduzione del prezzo e quella di risarcimento del danno, dovrebbe operare per la sola presenza della dichiarazione del venditore, operata in sede di conclusione della compravendita, della libertà del bene immobile da servitù, indipendentemente dalla conoscenza dell'esistenza di tale peso da parte dell'acquirente.

Senonché, contrariamente all'assunto di parte ricorrente, quest'ultimo aspetto non è irrilevante dal momento che,

secondo la condivisibile giurisprudenza precedentemente richiamata, la conoscenza dell'esistenza di tale peso da parte del compratore, così come l'apparenza della servitù, comportano, di per sé, l'inoperatività della garanzia prevista dall'art. 1489 c.c.

Ed è proprio a questo principio che si è conformata la Corte territoriale sulla scorta dell'adeguato accertamento di fatto rinvenibile nella sentenza (cfr. pagg. 42 e 43), alla stregua del quale era rimasto riscontrato che la P. fosse a conoscenza della preesistenza di una servitù giuridicamente tutelabile, per come evincibile dalla pregressa azione possessoria relativa alla stessa esercitata ed ottenuta dalla S. con riferimento alla parte che attraversava la proprietà (contigua) del coniuge della medesima P., servitù che, peraltro, era - in virtù di una vantazione di merito sufficientemente motivata (e, perciò, insindacabile nella presente sede di legittimità) - da qualificarsi come apparente, per come confermato dalle risultanze della c.t.u. circa l'esistenza di una strada visibile che attraversava tutti i fondi ed avvalorato anche dagli esiti della prova testimoniale.

(*Omissis*)

(1) VENDITA DI COSA GRAVATA DA ONERI O DIRITTI DI GODIMENTO A FAVORE DI TERZI: LA GARANZIA DI CUI ALL'ART. 1489 C.C. NON OPERA IN PRESENZA DI SERVITÙ APPARENTE.

Con la sentenza che si annota, la Corte di cassazione si pronuncia, ancora una volta, in materia di vendita di cosa gravata da oneri o da diritti di godimento di terzi e sull'applicazione della garanzia di cui all'art. 1489 c.c.

Tale norma codicistica riconosce al compratore il potere di domandare la risoluzione del contratto oppure una riduzione del prezzo, nei casi in cui la cosa venduta risulti gravata da oneri o da diritti (reali o personali) non apparenti, dal medesimo ignorati e non dichiarati dal venditore, che limitano il godimento della cosa.

In breve ecco la vicenda: con atto di citazione, notificato l'11 luglio 1973, la sig.ra P.A. conveniva, davanti il Tribunale di Taranto, i sigg.ri S.M. e C.E. deducendo di aver acquistato da C.E., con rogito notar Leogrande del 9 febbraio 1968, un fondo destinato ad uliveto, libero da ogni e qualsiasi servitù e che sullo stesso la sig.ra S.M. aveva affermato di aver diritto ad una servitù di passaggio e che l'esercizio di tale diritto le era stato impedito; chiedeva pertanto che venisse riconosciuta e dichiarata la libertà del fondo da ogni pretesa di servitù della S.M., e, per l'eventuale riconosciuta esistenza della predetta servitù, chiedeva il risarcimento del danno per mancato parziale utilizzo del fondo il cui prezzo avrebbe dovuto subire una congrua riduzione.

Il Tribunale adito, dopo la sentenza non definitiva del 27 ottobre 1998, con sentenza pubblicata il 10 gennaio 2003, accoglieva la domanda della parte attrice e condannava gli eredi del venditore C.E. al pagamento di una somma a titolo di riduzione del prezzo iniziale contenuto nell'atto di compravendita nonché al risarcimento del danno.

La Corte d'appello di Lecce, Sez. dist. di Taranto, con sentenza n. 276 del 2006 (depositata il 4 ottobre 2006), riformava in toto la sentenza di primo grado ravvisando la fondatezza del motivo proposto relativo alla violazione e falsa applicazione dell'art. 1489 c.c. nonché del principio di buona fede in materia contrattuale.

Secondo la Corte territoriale, la decisione di prime cure sarebbe incorsa in errore nella parte in cui aveva

accordato la tutela di cui all'art. 1489 c.c. senza porsi la questione dell'apparenza della servitù né quella della conoscenza della stessa, nel mentre, nella specie, la dedotta servitù era da qualificarsi come apparente e, perciò, comportava l'inapplicabilità della suddetta norma citata.

Avverso tale sentenza i soccombenti proponevano ricorso per Cassazione con cinque motivi di impugnazione.

La Corte di cassazione con la decisione in rassegna respingeva integralmente il ricorso per le ragioni di cui appresso.

Secondo la sentenza della Suprema Corte, per l'applicazione della garanzia in questione sono necessari i seguenti presupposti di fatto: *a*) l'accertamento del diritto o dell'onere vantato da terzo con sentenza ovvero il riconoscimento di tale diritto od onere da parte del venditore; *b*) l'ignoranza dell'acquirente, al momento della conclusione del contratto, del peso gravante sulla cosa; *c*) la non conoscibilità di tale peso determinata dalla mancanza di opere visibili e permanenti idonee a costituire una situazione di apparenza, come quelle riferentisi all'esercizio di un diritto di servitù (requisito della non apparenza dell'onere o del diritto reale).

Per tali aspetti, la fattispecie regolamentata dall'art. 1489 c.c. presenta caratteri propri sia della disciplina della garanzia per evizione che della garanzia per vizi.

Con la garanzia per evizione totale o parziale ha in comune l'esistenza di un diritto altrui sul bene compravenduto; con la garanzia per vizi, invece, la diminuzione della sua utilità.

A differenza dell'evizione e della garanzia per vizi, però, la responsabilità del venditore di cui all'art. 1489 c.c., opera solo se la privazione riguardi esclusivamente limitazioni inerenti il godimento del bene o imposizioni di oneri che lascino integra l'acquisizione patrimoniale, ma non anche quando l'acquirente sia privato in tutto od in parte del bene alienato (garanzia per evizione) ovvero il diritto trasferito perda le sue caratteristiche qualitative o quantitative (garanzia per vizi).

A differenza dell'evizione, però, dove la responsabilità del venditore non è esclusa dal fatto che al compratore sia nota la causa generatrice dell'evizione, la garanzia di cui all'art. 1489 c.c. non opera quando le limitazioni siano effettivamente conosciute dal compratore ovvero «apparenti».

Orbene, nella fattispecie in esame, secondo la sentenza in commento, ricorre la sussistenza del diritto reale di servitù di passaggio sul fondo compravenduto, evincibile dalla pregressa azione possessoria relativa alla stessa esercitata ed ottenuta dalla S.M. ma mancano sia il carattere di non apparenza della prefata servitù come confermato dalle risultanze della c.t.u. circa l'esistenza di una strada visibile che attraversava tutti i fondi e avvalorato anche dagli esiti della prova testimoniale, sia il presupposto della non conoscenza effettiva e/o non conoscibilità con la diligenza normale rapportabile all'affare, da parte del compratore, dell'onere o diritto reale altrui sul fondo acquistato.

Pertanto, la Corte di cassazione non ritiene applicabile la garanzia di cui all'art. 1489 c.c. dal momento che la

servitù gravante sul fondo compravenduto (servitù di passaggio) è qualificabile come apparente e che l'esistenza della stessa sul fondo era *ictu oculi* conosciuta e conoscibile dal compratore perché visibile esternamente.

Sul punto la decisione si pone in sintonia con il consolidato orientamento giurisprudenziale richiamato dalla stessa sentenza in commento, secondo il quale l'apparenza degli oneri e dei diritti va equiparata – ai fini dell'esclusione della responsabilità del venditore ex art. 1489 c.c. – alla loro conoscenza effettiva da parte dell'acquirente, con la conseguenza che ove il peso gravante sul fondo acquistato sia una servitù è sufficiente ad escludere la garanzia ex art. 1489 c.c. che la servitù sia apparente (1).

Ne consegue che, nella vendita di cosa gravata da oneri o da diritti di godimento di terzi, la responsabilità del venditore ai sensi dell'art. 1489 c.c., è esclusa tanto nel caso in cui il compratore abbia avuto effettiva conoscenza del peso gravante sulla cosa, presupponendosi che egli l'abbia accettata con tale peso, quanto nel caso in cui si tratti di oneri e diritti apparenti, che risultino cioè da opere visibili e permanenti destinate al loro esercizio, perché il compratore, avendo la possibilità di esaminare la cosa prima dell'acquisto, ove abbia ignorato ciò che poteva ben conoscere in quanto esteriormente visibile, deve subire le conseguenze della propria negligenza, secondo il criterio di autoreponsabilità (2).

A riguardo la giurisprudenza ha affermato che detta conoscenza deve essere effettiva e rispondere ai «requisiti di precisione, univocità e chiarezza» e l'apparenza del diritto di terzi deve essere tale da renderlo conoscibile da una persona di media diligenza.

Ciò anche a fronte delle dichiarazioni del venditore della inesistenza di pesi od oneri sul bene compravenduto, non operando, in tal caso, il principio dell'affidamento nella rilevanza negoziale delle dichiarazioni della controparte.

In altre parole, afferma la Suprema Corte nella sentenza in commento, anche quando in un contratto di compravendita di un immobile il venditore abbia espressamente dichiarato, contro il vero, che il bene è libero da pesi e servitù, l'acquirente, indipendentemente dalla sua conoscenza dell'esistenza di tale peso, non ha il diritto di richiedere la risoluzione del contratto né la riduzione del prezzo ed il risarcimento del danno.

La clausola con cui il venditore dichiara di trasferire l'immobile franco e libero da pesi costituisce una mera clausola di stile in quanto confermativa della responsabilità del venditore in relazione a quegli oneri non apparenti rilevabili solo con particolari indagini, mentre non può riferirsi agli oneri e pesi che risultano *ictu oculi* visibili a tutti come la servitù di passaggio.

In conclusione, la decisione in commento, conformandosi all'orientamento giurisprudenziale dominante in tema di vendita di cosa gravata da oneri o diritti reali o personali di godimento a favore di terzi, ha ritenuto correttamente, in presenza di una servitù di passaggio qualificabile come «apparente», non applicabile la garanzia di cui all'art. 1489 c.c.

Daniela Bergamini

(1) Cfr., tra le altre, Cass. Sez. II Civ. 30 ottobre 1990, n. 10525, in *Arch. civ.*, 1991, 4, 438; Cass. Sez. II Civ. 11 marzo 1995, n. 2856, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, 581; Cass. Sez. II Civ. 19 gennaio 2006, n. 976,

ivi, 2006, 1, 65.

(2) Cfr., tra le altre, Cass. Sez. II Civ. 11 marzo 1995, n. 2856, cit., in tema di vendita di terreno gravato da servitù di elettrodotto.

Cass. Sez. III Civ. - 22-3-2013, n. 7270 - Berruti, pres.; Amendola, est.; Basile. P.M. (conf.) - Rinallo ed a. (avv. Salvaggio) c. Romano ed a. (avv. Furitano). (*Conferma App. Palermo 11 luglio 2006*)

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Espletamento - Richiesta all'I.P.A. - Sufficienza ai fini dell'inizio del giudizio - Effettiva convocazione delle parti, presentazione delle stesse o esito del tentativo di conciliazione - Rilevanza - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

In tema di controversie agrarie, il tentativo obbligatorio di conciliazione - al quale l'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, subordina la proponibilità dell'azione giudiziaria - è assolto con la richiesta di attivazione della procedura all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura ed alla controparte, così che, trascorso il termine dilatorio di sessanta giorni fissato dalla predetta norma, la parte può dare inizio alla lite senza che rilevi né l'avvenuta convocazione delle parti e delle associazioni di categoria ad opera dell'Ispettorato, né l'eventuale mancata presentazione delle stesse, pur convocate, né, ancora, l'eventuale fallimento del tentativo di conciliazione (1).

(Omissis)

1. Con il primo motivo gli impugnanti denunciano violazione della legge n. 203 del 1982, art. 46, ex art. 360 c.p.c., n. 3.

Sostengono che l'azione *ex adverso* proposta andava dichiarata inammissibile per mancato esperimento di un rituale tentativo di conciliazione, considerato che la Ro., dopo averlo attivato, non era comparsa il giorno fissato per la comparizione delle parti, né aveva munito di idoneo mandato il suo difensore.

2. Le critiche sono prive di pregio.

Mette conto evidenziare che il giudice di merito, da un lato, ha escluso che, ai fini della proponibilità di una controversia relativa a rapporti agrari sia necessaria la comparizione delle parti innanzi all'I.P.A., ritenendo per contro sufficiente la mera attivazione della procedura, dall'altro, ha ritenuto infondata l'eccezione degli appellanti sull'assunto che, contrariamente a quanto dagli stessi affermato, la Ro. era intervenuta alla riunione indetta dall'I.P.A. il 23 marzo 2000.

La prima affermazione è assolutamente corretta, sul piano giuridico.

È invero costante, nella giurisprudenza di questa Corte, il principio che, in tema di controversie agrarie, il tentativo obbligatorio di conciliazione - al quale la l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46, subordina la proponibilità dell'azione giudiziaria - è assolto con la richiesta di attivazione della procedura all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura ed alla controparte, così che, trascorso il termine dilatorio di sessanta giorni fissato dalla predetta norma, la parte può dare inizio alla lite senza che rilevi che l'Ispettorato provinciale dell'agricoltura abbia convocato le parti e le associazioni di categoria o se, avendole convocate, queste non si siano presentate o ancora se, essendosi le stesse presentate, il tentativo di conciliazione sia fallito (confr. Cass. Civ. 11 giugno 2003, n. 9386; Cass. Civ. 10 novembre 1992, n. 12083).

3. Va poi aggiunto, per puro scrupolo di completezza, che l'affermata comparizione della Ro. innanzi all'I.P.A. rilievo integrante un'autonoma *ratio decidendi* del provvedimento impugnato, la cui rispondenza al vero avrebbe dovuto essere confutata con il più appropriato mezzo della revocazione, ex art. 395 c.p.c., n. 4 (confr. Cass. Civ. 14 novembre 2012, n. 1991; Cass. Civ. 24 luglio 2012, n. 12962) - non è stata in alcun modo contestata. Vale allora il principio per cui, qualora la decisione di merito sia sorretta da una pluralità di ragioni, distinte ed autonome, ciascuna delle quali giuridicamente e logicamente sufficiente a giustificare la decisione adottata, l'omessa impugnazione di una di esse rende inammissibile, per difetto di interesse, la censura relativa alle altre, la quale, essendo divenuta definitiva l'autonoma motivazione non impugnata, non potrebbe produrre in nessun caso l'annullamento della sentenza (confr. Cass. Civ. 3 novembre 2011, n. 22753).

4. Si prestano a essere esaminati congiuntamente, per la loro intrinseca connessione, il secondo, il quarto e il quinto motivo di ricorso.

Con il secondo gli esponenti lamentano violazione della legge n. 203 del 1982, art. 5, ex art. 360 c.p.c., n. 3. Sostengono che l'attri-

ce, contravvenendo al disposto della norma innanzi menzionata, non aveva preventivamente contestato gli addebiti agli affittuari.

Con il quarto mezzo prospettano violazione della legge n. 203 del 1982, art. 6, nonché vizi motivazionali, ex art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5 in relazione alla ritenuta insussistenza, tra le parti, di un rapporto di affittanza agraria. Secondo gli esponenti la scelta decisoria adottata sarebbe frutto di malgoverno delle risultanze istruttorie.

Con il quinto motivo, deducendo violazione dell'art. 132 c.p.c., nonché, ancora una volta, vizi motivazionali, ex art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5, i ricorrenti si dolgono della mancata pronuncia sulla domanda riconvenzionale volta ad ottenere la declaratoria dell'esistenza di un contratto di affitto a coltivatore diretto nonché della mancata, adeguata esplicitazione delle ragioni per le quali il decidente non aveva condiviso le contestazioni in ordine alla sussistenza dei lamentati inadempimenti.

5. Le critiche sono, per certi aspetti inammissibili, per altri infondate.

(Omissis)

6. Per il resto le censure con le quali i ricorrenti contestano, sotto il profilo della violazione di legge, la negativa valutazione, da parte del giudice di merito, della idoneità delle prove offerte dai convenuti a dimostrare l'esistenza di un rapporto di affittanza agraria, oltre ad evocare impropriamente degli *errores in iudicando* (posto che la violazione di legge consiste nella deduzione dell'erronea ricognizione della fattispecie astratta prevista da una disposizione, e quindi, implica necessariamente questioni di ermeneutica normativa, laddove l'allegazione dell'erronea ricostruzione della fattispecie concreta, a mezzo delle risultanze di causa, è a queste esterne, attenendo piuttosto all'apprezzamento delle risultanze istruttorie, la cui censura è possibile, in sede di legittimità, solo sotto l'aspetto del vizio di motivazione), si risolvono in una sollecitazione alla rilettura dei fatti e delle prove, preclusa a questa Corte. Valga al riguardo considerare che il decidente ha analiticamente analizzato il materiale probatorio acquisito, dando conto in maniera precisa e puntuale delle ragioni della ritenuta genericità e contraddittorietà delle deposizioni rese dai testi escussi.

Ne deriva che, in ogni caso, le critiche hanno ad oggetto una valutazione di stretto merito, adeguatamente motivata e quindi insindacabile in sede di legittimità.

7. Quanto sin qui detto attiene, in particolare, al contenuto del quarto motivo di ricorso. E tuttavia la mancanza di pregio delle argomentazioni in esso svolte agevola la confutazione anche dei rilievi formulati nel secondo e nel quinto motivo. Non par dubbio infatti che, da un lato, una volta esclusa l'esistenza di un rapporto di affittanza, correttamente è stata ritenuta inoperante la norma che impone al concedente, prima di agire in risoluzione davanti all'autorità giudiziaria, di contestare al conduttore le inadempienze mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento (art. 5 della legge n. 203 del 1982), e tanto a prescindere dalla sanabilità o meno delle stesse; dall'altro, che la ritenuta mancanza di prova dell'intervenuta conclusione di un contratto agrario, ampiamente e congruamente motivata, per quanto innanzi detto, si presta a sorreggere sia l'accoglimento della domanda di rilascio proposta dall'attrice, sia l'implicito ma inevitabile rigetto della riconvenzionale dei convenuti. In tale contesto, infine, resta evidentemente assorbito l'esame dei motivi di censura relativi alla sussistenza di inadempimenti dei pretesi conduttori idonei a sorreggere una domanda di risoluzione, solo in via gradata azionata.

8. Con il terzo motivo gli impugnanti denunciano violazione dell'art. 1810, art. 1183 c.c., e ss., e art. 447 *bis* c.p.c., ex art. 360 c.p.c., n. 3.

Sostengono che, in violazione delle norme richiamate, le quali espressamente facevano riferimento agli usi locali, la concedente non aveva comunicato la sua intenzione di recedere dal contratto di comodato, né aveva promosso l'azione davanti al giudice civile competente.

9. Anche tali censure non hanno fondamento.

Il richiamo alla disciplina del comodato senza determinazione di durata e ai meccanismi di determinazione dei tempi di esecuzione della prestazione dovuta, ex artt. 1810 e 1183 c.c., non giova agli esponenti per le seguenti ragioni. L'art. 1810 c.c., impone la restituzione della cosa data in comodato non appena il comodante la richiede, se non è stato convenuto un termine e questo non risulti dall'uso a cui la cosa doveva essere destinata. Ora, gli impugnanti non solo non hanno allegato la pattuizione di un termine, ma neppure si sono doluti che non sia stato ordinato il rilascio per la fine dell'annata agraria,

genericamente dolendosi, invece, della mancata, preventiva comunicazione della volontà di recedere dal contratto.

Sotto altro, concorrente profilo, va poi evidenziato che non risultano specificati i pretesi usi locali dei quali il giudice di merito avrebbe fatto malgoverno.

Quanto poi alla pretesa incompetenza del decidente a conoscere della domanda di restituzione del fondo, si ricorda che per radicare la competenza funzionale della Sezione specializzata agraria (da ultimo prevista, in via generale, dalla legge n. 29 del 1990) è necessario e sufficiente che la controversia implichi l'accertamento, positivo o negativo, dell'esistenza di uno dei rapporti soggetti alle speciali norme cogenti che disciplinano i contratti agrari, senza che, nella introduzione del giudizio, le parti siano tenute ad indicare, specificamente ed analiticamente, la natura del rapporto oggetto della lite, essendo quel giudice chiamato a conoscere anche delle vicende che richiedano la astratta individuazione delle caratteristiche e del *nomen iuris* dei rapporti in contestazione. E tanto pur nella eventualità che il giudizio si risolva in una negazione della natura agraria della instaurata controversia, come nel caso in cui si tratti di stabilire se il convenuto per il rilascio di un fondo sia un occupante *sine titulo* dello stesso, ovvero, alla stregua di una prospettiva *prima facie* non infondata, lo detenga in forza di un contratto di affitto, o di altro contratto agrario.

In particolare, in applicazione del principio della *perpetuatio iurisdictionis* di cui all'art. 5 c.p.c., secondo il quale la competenza del giudice che originariamente ne sia carente deve ritenersi legittimamente radicata ove la competenza stessa insorga a seguito di mutamenti di fatto sopravvenuti nel corso del giudizio, la proposizione, in via riconvenzionale, da parte del convenuto dinanzi alla Sezione specializzata agraria, di una domanda di accertamento della esistenza di un rapporto di affittanza agraria deve ritenersi idonea a radicare la competenza di quel giudice anche se il tenore della domanda attorea inizialmente proposta era tale da escluderla, senza che alcun rilievo assuma che, in corso di causa, la detta riconvenzionale venga poi dichiarata improponibile o rigettata (confr. Cass. Civ. 11 aprile 2001, n. 5405; Cass. Civ. 8 agosto 1997, n. 7358).

(Omissis)

Il ricorso è respinto.

I ricorrenti rifonderanno alla controparte vittoriosa le spese del giudizio, liquidate nella misura di cui al dispositivo.

(Omissis)

(1) LA MANCATA COMPARIZIONE DELLA PARTE ISTANTE AL TENTATIVO DI CONCILIAZIONE DINANZI ALL'I.P.A. NON RENDE IMPROPONIBILE LA DOMANDA GIUDIZIALE.

Il proprietario di un fondo agricolo contesta giudizialmente al detentore del fondo medesimo l'occupazione abusiva

va chiedendo il rilascio e svolgendo domanda subordinata per ottenerne – qualora ritenuto sussistente il preteso rapporto di affittanza – la condanna per grave inadempimento consistito nello sradicamento di alberi oltre che nella demolizione di un piccolo fabbricato rurale con utilizzo a scopo edilizio del materiale inerte ricavato. Ambedue i giudizi di merito concludono per l'inesistenza di un contratto di affitto e la condanna dell'occupante al rilascio del terreno. Ulteriore questione dibattuta nei due gradi è la mancata comparizione dinanzi all'I.P.A. del proprietario che l'aveva attivata. Sul punto entrambe le sentenze pervengono all'affermazione che è sufficiente l'attivazione della procedura conciliativa essendo irrilevante che la parte istante non si sia presentata alla riunione indetta dall'Ispektorato.

La soluzione offerta dai giudici di merito viene pienamente accolta dalla Corte Suprema che respinge le eccezioni del ricorrente detentore del fondo volte a sentir dichiarare l'inesistenza dell'azione giudiziaria «per mancato esperimento di un rituale tentativo di conciliazione» (1) al quale la parte istante non era comparsa.

La decisione, che risulta conforme ad altre risalenti (2), si fonda sull'assunto che la proponibilità dell'azione giudiziaria, una volta trascorso il termine dilatorio di sessanta giorni, non è subordinata all'espletamento del tentativo di conciliazione essendo bastante che ne sia stata avanzata richiesta dalla parte intenzionata a promuovere il giudizio.

Sebbene dunque nell'attuale tendenza giurisprudenziale questa soluzione non presenti elementi di novità, tuttavia offre lo spunto per alcune riflessioni in quanto, in epoca prossima all'introduzione della legge che imponeva la procedura conciliativa, non poche decisioni, e non soltanto di merito (3), avevano espresso un diverso orientamento propendendo a ritenere che la mancata comparizione della parte istante rendesse «improcedibile» l'azione giudiziaria (4).

In tal senso si argomentava che un tentativo di conciliazione può considerarsi «non riuscito» solo se effettivamente esperito, poiché solo in questo modo si offre la possibilità di raggiungere quella composizione bonaria auspicata dal legislatore allo scopo di evitare una controversia giudiziaria (5). Rifiutare il «tentativo» di conciliazione rimanendone assente veniva inteso infatti come atteggiamento diverso da quello del rifiutare una «conciliazione» in sede di comparizione laddove l'Ispektorato può esplicare la funzione mediatrice che la legge gli assegna.

L'interpretazione fornita dalla succitata giurisprudenza, divergente da quella attuale, trovava rispondenza nella dottrina (6) per la quale l'obbligatorio tentativo di conciliazione

(1) Così, testualmente, nella sentenza Cass. 22 marzo 2013, n. 7270, in commento.

(2) Vedi Cass. Sez. III Civ. 27 settembre 2007, n. 20342, in questa Riv., 2008, 708, con nota redazionale; 11 giugno 2003, n. 9386, *ivi*, 2003, 656; 1° agosto 2000, n. 10033, *ivi*, 555; 24 marzo 1997, n. 2569, *ivi*, 1998, 34; 19 dicembre 1996, n. 11366, *ivi*, 1997, 308; 26 gennaio 1995, n. 934, *ivi*, 1995, 409, con nota di G. LO SURDO; 10 novembre 1992, n. 12083, *ivi*, 1993, 475.

(3) Corte d'app. Cagliari 25 giugno 1985, in *Rass. giur. sarda*, 1986, 131, con nota di F. TULLI; Trib. Napoli 25 giugno 1986, in *Giur. agr. it.*, 1988, 502, con nota di D. CALABRESE; Trib. Novara 19 maggio 1987, n. 93, in *Riv. dir. agr.*, 1988, II, 19; Trib. Aosta 25 gennaio 1988, in questa Riv., 1990, 565, con nota di M. LIPARI; Trib. Ragusa 20 luglio 1988, n. 417 e Trib. Lecce 10 dicembre 1988, in questa Riv., 1990, 626 ss., con nota di S. MARZANO; Trib. Roma 18 marzo 1992, *ivi*, 1992, 499. Analogamente orientate risultano lontane pronunce della Suprema Corte: vedi Cass. Sez. Un. 20 dicembre 1985, n. 6517, in *Foro it.*, 1986, I, 381; Cass. Sez. III Civ. 19 gennaio 1987, n. 428, in questa Riv., 1989, 58.

(4) Inteso come vincolante il tentativo di conciliazione, questo, se pretermesso, «implica una situazione di improcedibilità (o improponibilità secondo altri), nella quale il giudice deve declinare il dovere di decidere la causa nel merito, assolvendo il convenuto dall'osservanza del giudizio». Così in Trib. Aosta 25 gennaio 1988, cit. Nella nota di commento si richiama l'orientamento giurisprudenziale allora consolidato «secondo cui l'o-

missione del tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dall'art. 46, legge n. 203/1982, comportando la mancanza di un indispensabile presupposto processuale, determina l'improcedibilità della domanda». Vedi M. LIPARI, *L'improcedibilità della domanda non preceduta dal tentativo di conciliazione*, in questa Riv., 1990, 565.

(5) La disposizione processuale sull'obbligatorietà del tentativo di conciliazione «è ispirata dall'intento di favorire in sede extragiudiziale la composizione dei contrasti insorti tra le parti in materia di contratti agrari al fine di evitare che gli stessi siano portati innanzi all'autorità giudiziaria e di limitare di conseguenza l'insorgere di controversie innanzi a quest'ultima». Così in Trib. Ragusa 20 luglio 1988, n. 418, cit. Nella nota di commento si afferma che «il tentativo di conciliazione costituisce, nell'intenzione del legislatore, una sorta di procedimento filtro mediante il quale ridurre il contenzioso giudiziario». Vedi S. MARZANO, *Il tentativo di conciliazione e necessità della comparizione del richiedente dinanzi all'I.P.A. nelle controversie agrarie*, in questa Riv., cit.

(6) All'epoca dell'entrata in vigore della legge n. 203/1982, a proposito dell'art. 46 rilevava C. Consoletto che il modello di conciliazione contemplato in tale legge «è connotato innanzitutto in termini di obbligatorietà ed è devoluto ad una sede compiutamente extragiudiziale, cioè non solo non contenziosa, ma senz'altro amministrativa». Vedi C. CONSOLO, *Aspetti processuali della legge*, in G. CIAN - A. MAFFEI ALBERTI - P. SCHLESINGER (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1982, 725 ss.

doveva realizzarsi nella sua interezza che ingloba le due fasi, quella dell'attivazione e quella della comparizione.

Più precisamente, a sostegno della necessità della comparizione, si evidenziava che nel testo della legge la locuzione «non riesce» non poteva che riferirsi alla fase esecutiva della conciliazione e non già a quella propedeutica della sua attivazione. Di questa fase infatti non può dirsi se sia «riuscita» o no, ma soltanto se ci sia stata o no.

Rispetto a tale interpretazione si impose però successivamente altra di segno opposto inducente alla non obbligatorietà di un effettivo esperimento conciliativo. La prima pronuncia nella nuova direzione risale al 1992 e nella sua motivazione si argomentava che «non comparire equivale a comparire con una determinazione contraria a qualunque conciliazione: si tratta di due atteggiamenti sostanzialmente identici, e, conseguentemente, come non può essere vietato il secondo, non si vede come possa esserlo il primo». Ne discende che «ai fini della procedibilità della domanda, l'unico onere dell'istante è attivare la procedura per il tentativo di conciliazione, mediante la comunicazione all'I.P.A., senza che la parte sia tenuta anche a comparire in sede di successiva convocazione» (7).

L'intervenuto mutamento giurisprudenziale apriva un dibattito (8) a livello dottrinario nel cui contesto, pur attribuendosi maggiore coerenza logica alla tesi della comparizione obbligatoria, non si mancava di dare pari rilievo a quella contraria (9) per la quale è sufficiente l'attivazione della procedura senza che ad essa faccia seguito l'incontro delle parti innanzi all'I.P.A.

Questa seconda chiave di lettura, incentrata sulla non obbligatorietà della presenza del proponente all'esperimento conciliativo, aveva invero già trovato accoglimento anche in sentenze di merito (10) coeve ma discordi con quelle più sopra richiamate.

Siffatta linea interpretativa finì col prevalere per essere stata accolta dalle sopravvenute pronunce di legittimità e avvalorata dalla dottrina giunta a condividere che fosse bastevole la formalità della convocazione (11) proveniente dall'istante senza il concretarsi di un confronto diretto tra le parti, pur privo di esito risolutivo.

Anche di recente è stato autorevolmente affermato (12) che per la proponibilità di una domanda in giudizio non rileva che abbia avuto luogo la fase conciliativa, ma solo che ne sia stata formulata richiesta, conseguentemente non possono avere incidenza l'assenza alla riunione dell'una o dell'altra parte (13) e neppure eventuali ritardi od omissioni nella procedura amministrativa (14). Resta invece rilevante il decorso del termine di sessanta giorni tra la comunicazione della

parte attivante all'altra (15) e all'Ispettorato competente, circa il suo intento di andare in giudizio, e l'avvio dell'azione giudiziaria che non è subordinato all'effettivo espletamento del tentativo di conciliazione.

Peraltro si può osservare in proposito che la comunicazione dell'una all'altra parte pone già di per sé quest'ultima nella condizione di conoscere gli addebiti che le sono mossi e quindi, se del caso, di porvi pronto rimedio onde prevenire la chiamata in giudizio ed evitarne i relativi oneri. Può concludersi dunque che la finalità della legge diretta ad evitare controversie giudiziarie è già esaudita con la sola comunicazione nella quale la parte attivante esplicita all'altra l'oggetto della domanda che intende proporre in causa.

Sul versante della giurisprudenza, le argomentazioni esposte nella sentenza innovativa del '92 sono riprese nelle decisioni successive in cui, facendo leva sulla dizione del comma 5 dell'art. 46, che si limita a fissare il termine perentorio oltre il quale può liberamente promuoversi il giudizio qualunque sia stato lo sviluppo della procedura attivata, trova conferma il principio per il quale il tentativo di conciliazione deve ritenersi assolto con la mera proposizione della procedura, cui non deve far seguito la comparizione personale delle parti. A supporto di tale convincimento si dà inoltre rilievo all'inesistenza di provvedimenti coercitivi e sanzionatori riguardo all'assenza dell'istante (16).

Nel quadro della mutata impostazione giurisprudenziale particolarmente incisiva si presenta la decisione del 2007 (17) che, oltre a riaffermare che «qualora l'attore abbia inviato la richiesta di cui all'art. 46, comma 1, e l'Ispettorato abbia convocato le parti e queste, o una di queste, non si sono presentate innanzi all'Ispettorato per esporre le proprie ragioni e tentare una definizione bonaria della controversia, il precetto normativo è stato puntualmente osservato», aggiunge che, oltrepassata la data fissata per la comparizione fallita per l'assenza di una qualsiasi delle due parti, non è più necessario «attendere anche il decorso di sessanta giorni dall'invio della primitiva richiesta». Trattasi, come si vede, di una conclusione innovativa che interviene ad abbreviare i tempi per l'instaurazione di una lite nelle fattispecie di natura agraria.

In piena sintonia con i precedenti richiamati la sentenza in commento ribadisce che il tentativo di conciliazione deve ritenersi adempiuto con la sua mera attivazione formalmente comunicata a controparte e all'I.P.A., e ciò a prescindere dalla presenza o meno del richiedente alla riunione successivamente indetta.

Guido Jesu

(7) Cass. Sez. III Civ. 10 novembre 1992, n. 12083, in questa Riv., 1993, 475.

(8) Il dibattito ha riguardato una serie di altri problemi afferenti non solo la presenza della parte istante, ma anche di quella convocata, la partecipazione delle associazioni di categoria o di una di esse, il possibile ritardo, oltre i sessanta giorni previsti, della convocazione per inattività dell'I.P.A., ecc. Per quanto concerne in particolare la parte destinataria dell'invito a comparire, la sua presenza non è posta come necessaria per la proponibilità della causa, a meno che essa non intenda proporre domanda riconvenzionale, nel qual caso deve partecipare al tentativo di conciliazione o proporre uno autonomo.

(9) D. CALABRESE, *I patti agrari. Lineamenti dottrinali e giurisprudenziali*, Padova, 1994, 196 ss.

(10) Trib. Lodi 19 dicembre 1986, in *Riv. dir. agr.*, 1988, II, 17; Trib. Velletri 13 luglio 1987, in *Nuovo dir. agr.*, 1987, 364, con nota N. RAUSEO.

(11) È appena qui il caso di accennare che la convocazione non deve limitarsi alla generica istanza di un incontro innanzi all'I.P.A., ma deve indicare espressamente le richieste dell'istante, consentendo di identificare il *petitum* e la *causa petendi* dell'azione proponenda.

(12) D. CALABRESE, *I patti agrari. Lineamenti dottrinali e giurisprudenziali*, Padova, 2012.

(13) Come annotato *supra* mai è stata ritenuta indispensabile la presenza dell'altra parte rivestendo essa il ruolo meramente passivo di destinata-

rio dell'iniziativa altrui. La sua mancata comparizione realizza un esperimento con esito negativo del tentativo di conciliazione e non già un mancato esperimento.

(14) Indiscusso che nessun rilievo assuma, ai fini della proponibilità della domanda giudiziale, la circostanza che il tentativo di conciliazione non sia stato esperito a causa di ritardi od omissioni addebitabili all'I.P.A. Vedi *ex plurimis* Cass. Sez. III Civ. 1° agosto 2000, n. 10033, cit.

(15) Non è necessario che trascorrono i sessanta giorni previsti allorché il tentativo di conciliazione richiesto è stato fissato per una data anteriore alla scadenza del suddetto termine e non ha avuto alcun esito o per l'impossibilità di trovare un punto di contatto tra le parti o per la mancata comparizione di una di esse che ha così manifestato la propria indisponibilità a una soluzione amichevole della controversia. Esaurita dunque in tal modo la fase conciliativa, può essere intrapresa l'azione giudiziale senza attendere il maturarsi del termine di sessanta giorni. Così in Cass. Sez. III Civ. 27 settembre 2007, n. 20342, cit.

(16) Anche in dottrina è stato più volte osservato che la «obbligatorietà del tentativo di conciliazione non è assistita da alcun provvedimento coercitivo e sanzionatorio, v. D. CALABRESE, cit., 2004, 188. Né d'altra parte l'I.P.A., che è organo meramente amministrativo, può esercitare pressione alcuna sulle parti onde ottenere la conciliazione, v. L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, 1085.

(17) Cass. Sez. III Civ. 27 settembre 2007, n. 20342, cit.

Cass. Sez. VI Civ. - 29-1-2013, n. 1948 - Cicala, pres.; Caracciolo, est.; Basle, P.M. (diff.) - Villa C. (avv. Landucci) c. Ministero dell'economia e delle finanze (Avv. gen. Stato). (*Cassa con rinvio Comm. trib. Trento 6 ottobre 2009*)

Imposte e tasse - Imposta di registro - Esenzioni ed agevolazioni - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni ex art. 9 del d.p.r. n. 601 del 1973 - Qualità di coltivatore diretto - Necessità - Esclusività o prevalenza dell'attività coltivatrice - Necessità - Esclusione - Fattispecie. (D.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 9)

In tema di imposta di registro, ai fini dell'applicazione delle agevolazioni tributarie per i territori montani previste dall'art. 9, d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, l'acquirente deve rivestire la qualità di coltivatore diretto, cioè condurre direttamente, nei limiti fissati dalle leggi in materia, il fondo cui vengono accorpati quelli acquistati, senza che sia necessaria l'esclusività o la prevalenza dell'attività coltivatrice rispetto alle altre eventualmente esercitate, che, quindi, restano irrilevanti. (Nella specie il giudice di merito aveva dichiarato decaduto il contribuente dalle agevolazioni fiscali per difetto del requisito soggettivo, essendo egli anche impiegato come lavoratore subordinato presso un ente territoriale per trenta ore settimanali) (1).

(Omissis)

6. Il motivo d'impugnazione.

Il motivo d'impugnazione proposto da V.G. è collocato sotto la seguente rubrica: «Violazione e falsa applicazione del d.p.r. n. 601 del 1973, art. 9, comma 2 e della l. 26 maggio 1965, n. 590 e successive modifiche».

La parte ricorrente lamenta che il giudice di appello non abbia correttamente identificato il presupposto soggettivo richiesto dalla norma agevolativa (l'essere l'acquirente coltivatore diretto), omettendo di considerare che questa Corte Suprema attribuisce la qualifica di cui si tratta anche a chi svolge altra attività lavorativa principale, intendendo il requisito dell'abitudine quale «normale ed usuale svolgimento di lavori agricoli», con esercizio di attività di lavoro prevalentemente propria, anche con percezione di un reddito secondario rispetto ad altro prodotto in via principale seppure con esercizio di attività di lavoro subordinato.

Il motivo di impugnazione è fondato e deve essere accolto.

Premesso che con esso motivo correttamente la parte ricorrente identifica la censura di «violazione» della disciplina identificata in rubrica (siccome rileva qui la nozione normativa di coltivatore diretto, alla quale il giudice di secondo grado attribuisce come requisito costitutivo quello della «prevalenza», facendolo coincidere con il prioritario impegno di tempo lavorato che il V. può dedicare alla coltivazione dei fondi, rispetto a quello che è tenuto a dedicare all'espletamento del lavoro dipendente), deve convenirsi con l'assunto di parte ricorrente a proposito della violazione della prescrizione normativa da parte del giudice di appello, nella parte in cui quest'ultimo ha ritenuto non riconoscibile al V. la ridetta qualifica.

A questo proposito, occorre muovere dalla premessa che il d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 9, comma 2, stabilisce che «nei territori montani (...) i trasferimenti di proprietà a qualsiasi titolo di fondi rustici, fatti a scopo di arrotondamento o di accorpamento di proprietà diretto-coltivatrici, singole o associate, sono soggetti alle imposte di registro e ipotecaria nella misura fissa e sono esenti dalle imposte catastali. Le stesse agevolazioni si applicano anche a favore delle cooperative agricole che conducono direttamente i terreni». I predetti benefici erano previsti originariamente dalla l. 25 luglio 1952, n. 991, art. 36 il quale faceva riferimento ai trasferimenti di fondi rustici in territori montani, «fatti a scopo di arrotondamento o di accorpamento di piccole proprietà coltivatrici», aggiungendo, nel testo introdotto dall'articolo unico della l. 13 gennaio 1955, n. 21, che la rispondenza dell'atto allo scopo dell'arrotondamento o dell'accorpamento era accertato con certificazione dell'Ispettorato ripartimentale delle foreste. La disposizione del 1952 fu modificata dalla l. 3 dicembre 1971, n. 1102, art. 12 con disposizione che è stata poi pressoché testualmente riprodotta nella norma vigente al momento della stipulazione dell'atto per cui è causa, e cioè il d.p.r. n. 601 del 1973, art. 9.

Come risulta dal confronto tra le norme, la disciplina vigente alla data dell'atto in questione, abbandona il riferimento alla «pic-

cola» proprietà contadina, ma si riferisce pur sempre a «proprietà diretto-coltivatrici», il che altro non significa, con espressione ellittica, che, al fine del godimento delle agevolazioni, l'acquirente deve rivestire la qualità di coltivatore diretto, deve cioè condurre direttamente, nei limiti fissati dalle leggi in materia, il fondo cui vengono accorpati quelli acquistati. Il detto requisito soggettivo può essere provato con qualunque mezzo e può risultare anche direttamente dall'atto, salva la possibilità di prova contraria da parte dell'Ufficio, non essendo più necessaria nell'attuale disciplina la produzione e di alcuna certificazione o documentazione circa la qualificazione personale dell'acquirente (cfr. Cass. 5758/90, 1785/87), ma rimane pur sempre un presupposto indefettibile per l'applicazione dei benefici *de quibus*.

Orbene, secondo la giurisprudenza di questa Corte (Cass. 93/8303), cui il Collegio ritiene di dover aderire, la dizione della norma, contenente il riferimento alle «proprietà diretto-coltivatrici», non può che riferirsi al fatto che l'acquirente di terreni montani, che invoca le agevolazioni in argomento, deve rivestire la qualità di coltivatore diretto, nei limiti indicati dalle leggi in materia.

Il riferimento non può che essere inteso quindi alla l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 31 che - nel definire il coltivatore diretto - si limita a stabilire che la forza lavoro del coltivatore e della sua famiglia deve costituire almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo, senza fare alcun riferimento all'esclusività o prevalenza dell'attività coltivatrice rispetto ad altre eventualmente esercitate, che di conseguenza restano irrilevanti ai fini della sussistenza della qualità di coltivatore diretto, anche se sono esercitate in via prevalente e costituiscono quindi una fonte di reddito superiore o addirittura la fonte di reddito principale.

Dette ulteriori attività possono avere una indiretta rilevanza solo quando impediscano la possibilità di un effettivo esercizio, in modo stabile e continuativo, dell'attività di coltivatore del fondo (cfr. tra le altre Cass. 2618/90, decisa con riferimento alla legge n. 203 del 1982, ma rilevante anche nella fattispecie qui in esame); e quindi la secondarietà, sussidiarietà, accessorietà e complementarietà dell'attività di coltivazione rispetto alle altre, sono di per sé del tutto irrilevanti.

Proprio in quanto la definizione di coltivatore diretto va ricercata solo nella norma predetta, deve inoltre escludersi che possa avere una sia pur minima rilevanza la sussistenza o l'assenza dei requisiti richiesti per la qualità di imprenditore agricolo ex art. 2135 c.c. o di piccolo imprenditore agricolo ex art. 2083 c.c. (cfr. tra le altre Cass. 1334/91 e Cass. 1840/88).

Alla luce dei predetti principi, pertanto, il giudice di appello avrebbe dovuto (onde acclarare la sussistenza della qualifica di coltivatore diretto come presupposto per l'applicazione dell'agevolazione qui vantata) non limitarsi a valorizzare in termini assoluti il rapporto di «prevalenza» tra l'attività di lavoro subordinato e quella di coltivazione dei fondi, ma avrebbe dovuto accertare in concreto (e perciò con riferimento alle esigenze di coltivazione della proprietà fondiaria accorpata anche grazie all'acquisto del fondo di cui qui trattasi e con riferimento alla forza lavorativa assicurata dalle capacità del nucleo familiare del V. dedito all'attività di coltivazione) se lo svolgimento di lavoro subordinato pacificamente espletato dal V. pregiudichi la possibilità di un effettivo esercizio, in modo stabile e continuativo, dell'attività di coltivatore del fondo.

Ciò non avendo fatto il giudice di appello, altro non resta a questa Corte che cassare la decisione qui impugnata e restituire il processo al giudice del merito, identificato con la Commissione di secondo grado di Trento, il quale (in diversa composizione) rinnoverà il giudizio in considerazione dei principi dianzi espressi e regolerà le spese anche relative al presente grado.

(Omissis)

(1) PER LA P.P.C. L'UNICO REQUISITO È LA FORZA LAVORO.

L'art. 9, comma 2, del d.p.r. n. 601 del 1973 prevede che «nei territori montani (...) i trasferimenti di proprietà a qualsiasi titolo di fondi rustici, fatti a scopo di arrotondamento o di accorpamento di proprietà diretto-coltivatrici,

single o associate, sono soggetti alle imposte di registro e ipotecaria nella misura fissa e sono esenti dalle imposte catastali. Le stesse agevolazioni si applicano anche a favore delle cooperative agricole che conducono direttamente i terreni».

Tali agevolazioni, previste originariamente dall'art. 36 della legge n. 991 del 1952, si riferivano esclusivamente ai trasferimenti di fondi rustici in territori montani, «fatti a scopo di arrotondamento o di accorpamento di piccole proprietà coltivatrici». Nel testo introdotto dall'articolo unico della legge n. 21 del 1955, venne specificato che la rispondenza dell'atto, finalizzato all'arrotondamento o accorpamento, dovesse essere accertata mediante apposita certificazione dell'Ispettorato ripartimentale delle foreste. La disposizione del 1952 fu successivamente modificata dall'art. 12 della legge n. 1102 del 1971, per essere riprodotta (quasi testualmente) nella normativa attualmente vigente.

Come risulta dal confronto tra le norme succedutesi nel tempo, sebbene il riferimento alla «piccola» proprietà coltivatrice (ovvero contadina), sia stato sostituito con quello di «proprietà diretto-coltivatrici», ciò non significa che, al fine del conseguimento delle agevolazioni, l'acquirente debba necessariamente rivestire la qualità di coltivatore diretto e, conseguentemente, condurre direttamente, nei limiti fissati dalle leggi in materia, il fondo al quale sono accorpati quelli acquistati. Tale requisito soggettivo può essere provato con qualunque mezzo e può risultare anche direttamente dall'atto, salva la possibilità di prova contraria da parte dell'Ufficio, non essendo più necessaria nell'attuale disciplina la produzione di alcuna certificazione o documentazione circa la qualificazione personale dell'acquirente (1), ma rimane pur sempre un presupposto indefettibile per l'applicazione dei benefici in oggetto.

Va comunque segnalato, per inciso, che dal 1° gennaio 2014 questa agevolazione, al pari di altre contenute in leggi speciali, cesserà di avere efficacia per effetto di quanto stabilito dall'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2011, il quale ha disposto che, ai fini dell'imposta di registro, agli atti di trasferimento a titolo oneroso di beni immobili in generale si applicherà l'aliquota (proporzionale) unica del 9 per cento. Essendo prevista, altresì, l'abrogazione di tutte le agevolazioni vigenti, ne consegue che anche quella di cui al citato art. 9 del d.p.r. n. 601 del 1973 terminerà di produrre effetti alla data del 31 dicembre 2013.

La puntualizzazione in premessa è contenuta nella sentenza n. 1948 del 29 gennaio 2013 con la quale, la Corte di cassazione si è pronunciata in merito al ricorso presentato da un contribuente il quale si era opposto all'avviso di liquidazione dell'Amministrazione finanziaria che aveva richiesto nei suoi confronti le maggiori imposte di registro ed ipotecaria, a seguito della presunta decadenza dalle agevolazioni fiscali previste dal citato art. 9 del d.p.r. n. 601 del 1973, per carenza del requisito soggettivo.

Il contribuente aveva, infatti, dichiarato nell'atto di acquisto di un compendio immobiliare, costituito da un fondo rustico, di avere diritto ad usufruire dei benefici fiscali (per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina) in quanto provvisto della qualifica di coltivatore diretto. Per l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate, invece, il difetto del requisito soggettivo, tale da giustificare la decadenza dalle agevolazioni fiscali, era costituito dal fatto che la parte interessata svolgeva, oltre a quella agricola, anche

le mansioni di impiegato, come lavoratore subordinato, presso un Ente territoriale per trenta ore settimanali. Pertanto, la sua attività di coltivatore diretto non rivestiva quella qualità di prevalenza rispetto ad ogni altra attività lavorativa che è necessaria per legge.

Avverso l'avviso di liquidazione, il contribuente instaurava un contenzioso davanti alla Commissione di primo grado di Trento, che lo accoglieva, fondato sull'assunto che per la qualifica di coltivatore diretto è sufficiente che l'attività venga svolta in termini abituali, e perciò in forma stabile e continuativa, anche se non necessariamente in termini «principali» rispetto ad ogni altra attività eventualmente espletata.

L'Agenzia delle Entrate proponeva appello alla Commissione di secondo grado di Trento che ne motivava l'accoglimento sulla base del fatto che – per pacifica giurisprudenza di legittimità – le agevolazioni di cui si tratta richiedono il possesso della qualifica di coltivatore diretto, mentre l'interessato, in quanto dipendente con contratto *part time* di trenta ore settimanali, non poteva essere considerato un coltivatore diretto a «tempo pieno». Ammettere che possano godere dell'agevolazione fiscale soggetti che, in via prioritaria, svolgono altra attività, diversa dalla diretta conduzione di fondi agricoli, significherebbe – a giudizio dei giudici di secondo grado – estendere arbitrariamente (con evidenti effetti elusivi) l'applicabilità del beneficio ad ipotesi non contemplate dal legislatore.

Nel ricorso presentato alla Suprema Corte, la parte ricorrente faceva presente che il giudice di appello non aveva correttamente identificato il presupposto soggettivo richiesto dalla norma agevolativa (l'essere l'acquirente coltivatore diretto), omettendo di considerare che la stessa Corte di cassazione (2) si era già espressa al riguardo, riconoscendo tale qualifica di coltivatore diretto anche a colui che svolge altra attività lavorativa principale, intendendo il requisito dell'abitualità quale «normale ed usuale svolgimento di lavori agricoli», con esercizio di attività di lavoro prevalentemente propria, anche con percezione di un reddito secondario rispetto ad altro prodotto in via principale seppure con esercizio di attività di lavoro subordinato.

Per i giudici di legittimità, la dizione della norma, contenente il riferimento alle «proprietà diretto-coltivatrici», non può che riferirsi al fatto che l'acquirente di terreni montani, che invoca le agevolazioni di cui all'art. 9 del d.p.r. n. 601 del 1973, deve rivestire la qualità di coltivatore diretto, nei limiti indicati dalle leggi in materia, in particolare dall'art. 31 della legge n. 590 del 1965. Tale provvedimento si limita a stabilire che la forza lavoro del coltivatore e della sua famiglia deve costituire almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo, senza fare alcun riferimento all'esclusività o prevalenza dell'attività coltivatrice rispetto ad altre eventualmente esercitate, che di conseguenza restano irrilevanti ai fini della sussistenza della qualità stessa di coltivatore diretto, anche se sono esercitate in via prevalente e costituiscono quindi una fonte di reddito superiore o addirittura la fonte di reddito principale.

Dette ulteriori attività – osserva ancora la Cassazione – possono avere una indiretta rilevanza solo quando impediscano la possibilità di un effettivo esercizio, in modo stabile e continuativo, dell'attività di coltivatore del fondo (3); e quindi la secondarietà, sussidiarietà, accessorietà e

(1) Cfr. Cass. Sez. I Civ. 13 giugno 1990, n. 5758, in *Giur. agr. it.*, 1990, 675; Cass. Sez. I Civ. 19 febbraio 1987, n. 1785, in *Giust. civ.*, 1987, 2311.

(2) Cfr. Cass. Sez. I Civ. 27 luglio 1993, n. 8303, in questa Riv., 1993,

540.

(3) Cfr. Cass. Sez. III Civ. 30 marzo 1990, n. 2618, in *Giust. civ. Mass.*, 1990, 3.

complementarietà dell'attività di coltivazione rispetto alle altre, sono di per sé del tutto irrilevanti. Proprio in quanto la definizione di coltivatore diretto va ricercata solo nella norma predetta, deve inoltre escludersi che possa avere una sia pur minima rilevanza la sussistenza o l'assenza dei requisiti richiesti per la qualità di imprenditore agricolo *ex art.* 2135 c.c. o di piccolo imprenditore agricolo *ex art.* 2083 c.c. (4).

Alla luce di quanto sopra, la Suprema Corte ha rilevato, quindi, che la Commissione di secondo grado non avrebbe dovuto limitarsi a quantificare in termini assoluti il rapporto di «prevalenza» tra l'attività di lavoro subordinato e quella di coltivazione dei fondi, bensì sarebbe stato suo compito accertare in concreto (e perciò con riferimento alle esigenze di coltivazione della proprietà fondiaria accorpata anche grazie all'acquisto del fondo di cui qui trattasi e con riferimento alla forza lavorativa assicurata dalle capacità del nucleo familiare del V. dedito all'attività di coltivazione) se lo svolgimento di lavoro subordinato pacificamente espletato dal contribuente potesse pregiudicare la possibilità di un effettivo esercizio, in modo stabile e continuativo, dell'attività di coltivatore del fondo.

Non essendo stato fatta, dal giudice di appello, tale valutazione, alla Corte non è rimasto altro che cassare la decisione della Commissione di secondo grado di Trento impugnata e restituire il processo alla stessa.

La sentenza n. 1948 del 2013 afferma sostanzialmente che le agevolazioni in materia di p.p.c., prescindono:

- dall'esercizio contestuale di un'altra attività non agricola;
- dalla prevalenza della stessa attività agricola su quella «secondaria».

L'unico elemento di valutazione rimane quello legato alla «forza lavoro» del coltivatore diretto con il concorso del suo nucleo familiare, in base a quanto stabilito dall'art. 31 della legge n. 590 del 1965, recante disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice.

Come già fatto presente, l'art. 9 del d.p.r. n. 601 del 1973 cesserà di produrre effetti dal 1° gennaio 2014 a seguito di quanto stabilito dall'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2011. Tuttavia è necessario aggiungere che in materia di agevolazioni, finalizzate all'accorpamento e arrotondamento della piccola proprietà contadina (legge n. 604 del 1954), l'art. 2 del d.l. n. 194 del 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 25 del 2010, ha previsto nuovi requisiti soggettivi ai fini del conseguimento delle stesse agevolazioni.

Dal 28 febbraio 2010, infatti, è richiesta, nei confronti dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali, l'iscrizione nella relativa gestione previdenziale e tale requisito deve sussistere già al momento della stipula dell'atto.

Per dovizia di particolari, le agevolazioni previste dalla citata legge n. 25 del 2010 consistono nell'applicazione delle imposte di registro e ipotecaria nella misura fissa di 168 euro e di quella catastale nella misura proporzionale dell'1 per cento.

Anche queste agevolazioni, dal prossimo anno, non potranno essere più richieste il quanto rientrano nella scure dell'art. 10 del d.lgs. n. 23 del 2011 (salvo eventuali, quanto auspicabili, emendamenti).

Luigi Cenicola

(4) Cfr. Cass. Sez. III Civ. 8 febbraio 1991, n. 1334, in *Giust. civ. Mass.*, 1991, 2; Cass. Sez. I Civ. 22 febbraio 1988, n. 1840, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, 2.

Cass. Sez. III Pen. - 17-1-2013, n. 2341 - Mannino, pres.; Graziosi, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Manara ed a., ric. (*Conferma Trib. Verona 18 luglio 2011*)

Animali - Maltrattamento - Detenzione di uccelli in gabbie anguste. (C.p., art. 727, comma 2)

Il detenere uccelli in gabbie anguste piene di escrementi, essendo l'inadeguata dimensione delle gabbie attestata dal fatto che gli uccelli hanno le ali sanguinanti, avendole certamente sbattute contro la gabbia in vani tentativi di volo, integra il reato di cui all'art. 727, comma 2 c.p. poiché, alla luce del notorio, nulla più dell'assoluta impossibilità del volo è incompatibile con la natura degli uccelli (1).

(Omissis)

Per quanto riguarda, infine, il quinto motivo del ricorso di Sona Livio Pietro, il ricorrente ha richiamato, quale parametro oggettivo dell'art. 727 c.p., l'art. 21, comma 1, lett. r), legge n. 157/1992, che vieta di «usare a fini di richiamo uccelli vivi accecati o mutilati ovvero legati per le ali», deducendone che il collocamento degli uccelli vivi in gabbie anguste utili al trasporto e quindi a tempi limitati, ritenuto dal Tribunale sufficiente a integrare la fattispecie criminosa, non costituirebbe condotta illecita secondo l'art. 727 c.p. In realtà, l'art. 727 c.p. non include, neppure su un piano di implicita logica, alcun rinvio alla norma invocata dal ricorrente, limitandosi al comma 2 (quello richiamato nella contestazione, infatti) a sanzionare «chiunque detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze». Il giudice ha ritenuto accertata la condizione degli uccelli descritta nel capo d'imputazione, ovvero che gli stessi erano trattenuti in gabbie anguste piene di escrementi, rilevando altresì che l'inadeguata dimensione delle gabbie era attestata dal fatto che gli uccelli avevano le ali sanguinanti, avendole certamente sbattute contro la gabbia in vani tentativi di volo; e, alla luce del notorio, nulla più dell'assoluta impossibilità del volo è incompatibile con la natura degli uccelli. È del tutto evidente che ciò integra l'art. 727, comma 2, c.p., (per un'ipotesi del reato di cui all'art. 727, comma 2, c.p. per detenzione di uccelli selvatici in gabbia angusta al punto tale da ledere le ali v. Cass. Sez. III 6 ottobre 2004, n. 41777) e che pertanto il reato è stato correttamente riconosciuto come sussistente dal giudice di merito.

In conclusione, va rigettato anche il ricorso di Sona Livio Pietro.

(Omissis)

(1) DETENZIONE DI UCCELLI IN GABBIE, TENTATIVI DI VOLO E LESIONI ALLE ALI.

La tematica della detenzione di uccelli in piccole gabbie ha ripetutamente interessato la giurisprudenza sia sotto il profilo della sussumibilità di tale condotta sotto il rigore punitivo del vecchio testo dell'art. 727 c.p. (1), che contemplava la fattispecie di maltrattamento di animali, ora sostituito da una nuova formulazione dettata dall'art. 1, comma 3, della l. 20 giugno 2004, n. 189, che su quello concernente i suoi rapporti con l'art. 21, comma 1, lett. r) della l. 11 febbraio 1992, n. 157, il quale vieta di «usare a fini di richiamo uccelli vivi accecati o mutilati ovvero legati per le ali» (2).

(1) Cfr. MASINI, *Sull'esclusione del reato di maltrattamento di animali detenuti in gabbie e la necessità di provare la relativa «sofferenza»*, in questa Riv., 1996, 125 e ss.; PETRILLO, *Dimensioni delle gabbie e maltrattamento di animali*, in *Dir. pen. e proc.*, 1997, 430 e ss.; SCUDIER, *Detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura (art. 727 c.p.)*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1997, 318 e ss.; MARTIELLO, *Maltrattamento di animali*, in *Studium jur.*, 2003, 792 e ss.

(2) Cfr. MAZZA P., *La tutela della fauna selvatica omeoterma*, in AMELIO - FORTUNA (a cura di), *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 161 e ss.

Di tali aspetti problematici si occupa la sentenza in rassegna la quale giunge sul punto a conclusioni che non possono essere condivise in quanto sembrano appunto ignorare le innovazioni che hanno colpito nel tempo l'art. 727 c.p. (3), che attualmente punisce al suo comma 2 la detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura e produttive di gravi sofferenze, e l'inserimento tra i delitti contro il sentimento per gli animali dell'art. 544 *ter*, comma 1 c.p., che sanziona fra l'altro il cagionare per crudeltà o senza necessità una lesione ad un animale. Risulta, infatti, accertato nel caso di specie che alcuni volatili erano trattenuti in gabbie tanto anguste che gli stessi presentavano le ali sanguinanti avendole più volte sbattute contro le stesse in vani tentativi di volo, sicché si era raggiunta in concreto la prova del verificarsi dell'evento lesione, cioè di una alterazione fisica degli uccelli, non essendo necessaria per la configurazione del delitto di maltrattamento l'insorgenza di una malattia e ciò perché il legislatore della novella del 2004 non si è integralmente riportato alla formulazione dell'art. 582 c.p. Il che esclude, d'altro canto, la possibilità di ritenere integrata la contravvenzione codicistica che sanziona unicamente la detenzione di animali in condizioni non compatibili con la loro natura e con le attitudini proprie di ciascuno di essi che siano anche produttive di «gravi sofferenze» (4).

La Suprema Corte fa leva sulla continuità normativa tra vecchio e nuovo testo dell'art. 727 c.p. e richiama a tal proposito un suo precedente che tuttavia vedeva all'epoca vigente la abrogata formula della fattispecie contravvenzionale (5), dimenticando così che il delitto di nuovo conio contempla l'ipotesi sopra descritta del verificarsi di una lesione nell'animale maltrattato, evento che, in sintonia con il mutato sentire della collettività in materia, integra appunto l'ipotesi prevista dall'art. 544 *ter*, comma 1 c.p.

Infine, in ordine ai rapporti con le ipotesi penalmente rilevanti delineate nella l. 11 febbraio 1992, n. 157, sulla tutela della fauna selvatica omeoterma e sul prelievo venatorio, è appena il caso di osservare che esse sono volte a stabilire un corretto uso dell'esercizio della caccia, consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica (oltre che dell'ambiente in generale) e non rechi danno alle produzioni agricole (art. 1), laddove l'art. 727 c.p. tutela il sentimento di pietà e di compassione che la collettività nutre nei confronti di autonomi esseri viventi dotati di sensibilità psicofisica e capaci di sofferenza (6).

Patrizia Mazza

(3) Cfr. DI PIETRO, *Soppressione dell'animale e rilevanza del mezzo usato*, in questa Riv., 1995, 405; COSSEDDU, *Sub art. 727*, in LA MONICA - MARINI - MAZZA L., *Commentario al codice penale*, Torino, 2002, vol. IV, 3721 e ss.

(4) Cfr. MAZZA P., *I reati contro il sentimento per gli animali*, Padova, 2012, 95 e ss., ed ivi ulteriori indicazioni di dottrina e giurisprudenza.

(5) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 24 gennaio 2006, n. 2774, Noferi, rv. 233.304, in questa Riv., 2007, 262-263, con nota di MAZZA P., *Le condotte di maltrattamento di animali fra vecchia e nuova disciplina*. Nel senso che sotto il vigore del vecchio testo dell'art. 727 c.p. non fosse necessario che venisse cagionata all'animale una lesione della sua integrità fisica ben potendo la sofferenza consistere soltanto in patimenti cfr. Cass. Sez. III Pen. 19 maggio 1998, n. 5868, Gottardi, rv. 210.944, in questa Riv., 1999, 556 e ss., con osservazioni di MAZZA P., *Detenzione di volatili e funzioni biologiche essenziali*.

(6) Cfr. MAZZA P., *Il delitto di maltrattamento di animali e l'uso di richiami vivi per la caccia*, in questa Riv., 2006, 611-612, in nota a Cass. Sez. III Pen. 21 dicembre 2005, n. 46784, Boventi, rv. 232.658.

Cass. Sez. III Pen. - 7-1-2013, n. 192 - Lombardi, pres.; Marini, est.; Fraticelli, P.M. (parz. diff.) - Rando, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Roma 21 settembre 2011*)

Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di costruzione di impianto senza autorizzazione - Natura giuridica - Fattispecie. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 279; d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 24)

In tema di inquinamento atmosferico, la realizzazione di uno stabilimento in difetto di autorizzazione integra un reato permanente di pericolo per la cui sussistenza non è richiesto che l'attività inquinante abbia avuto effettivamente inizio, essendo sufficiente la sola sottrazione delle attività al controllo preventivo degli organi di vigilanza. (Fattispecie nella quale la S.C. ha ritenuto integrato il reato in relazione ad un impianto anaerobico destinato alla produzione di biogas senza autorizzazione, benché non fosse stata accertata l'effettiva attività di emissione in atmosfera) (1).

(Omissis)

5. Venendo all'esame del capo *b*) della rubrica, la Corte rileva che il reato di realizzazione di impianto in difetto di autorizzazione era previsto dal d.p.r. n. 203 del 1998, art. 24, comma 1, ora sostituito dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 279, comma 1. Appare evidente dalla lettura della disposizione che l'avvio delle operazioni di costruzione di un impianto che possa produrre immissioni in atmosfera deve essere preceduto dal rilascio delle autorizzazioni previste dalla disciplina vigente. Appare, altresì, evidente che la formulazione della norma e la struttura del reato impongono di attribuire a quest'ultimo natura di reato permanente. Appare evidente, infine, per quanto si è detto, che il ricorrente dette inizio alla costruzione dell'impianto in esame senza munirsi di autorizzazione.

6. Sostiene oggi il ricorrente che difettano gli estremi del reato in quanto non risultava certa l'esistenza di emissioni allorché l'impianto fosse giunto a regime e, al contrario, trattandosi di impianto anaerobico risulterebbe provata l'assenza di emissioni. L'assunto non può essere accolto. La complessità di un impianto che utilizza masse che producono gas richiede che le autorità competenti siano messe in grado di accertarne le caratteristiche e di verificare l'esistenza di garanzie circa l'assenza di emissioni a regime o anche solo eventuali; in tal senso debbono interpretarsi le disposizioni citate, che escludono che possa essere consegnata all'imprenditore la scelta se avviare o meno la procedura autorizzativa. È pacifico, infatti, che quello in parola deve essere qualificato come reato di pericolo (per tutte: Sez. III, n. 10885 dell'1 febbraio 2002, Magliulo, rv. 221.267) a natura permanente. Il che significa che l'ipotesi incriminatrice viene integrata dalla sola sottrazione delle attività al controllo preventivo degli organi di tutela, avendo il legislatore inteso anticipare l'intervento a tutela dei beni collettivi in tutti i casi in cui un impianto di produzione è destinato a produrre fisiologicamente o anche solo potenzialmente emissioni in atmosfera. Il ricorso deve essere pertanto respinto con riferimento a tale specifica censura.

7. Va, invece, accolto il ricorso con riferimento alla invocata maturazione dei termini prescrizionali. L'ampia e argomentata motivazione della sentenza sul punto non può essere condivisa. La giurisprudenza di questa Corte ha, infatti, ancorato la cessazione della permanenza del reato ad alcuni elementi precisi che rispondono all'esigenza di non dare vita a una ipotesi di reato indifferente alla cessazione della situazione antiggiuridica. Se con riguardo alla ipotesi di reato consistente nell'attivazione di un impianto si è fatto riferimento al momento in cui l'imputato ha messo gli organi amministrativi in grado di dare corso ai pur tardivi controlli (Sez. III n. 9403 del 16 gennaio 2008, Ronchi, rv. 238.923), nelle ipotesi consistenti nell'avvio della costruzione nella realizzazione degli impianti la Corte ha ancorato il momento di cessazione della permanenza alla presentazione della tardiva richiesta di autorizzazione (Sez. III n. 12436 del 20 febbraio 2008, Contento, rv. 238.924) o, in difetto, al momento in cui le autorità hanno provveduto al controllo dell'impianto (Sez. III n. 22018 del 13 aprile 2010, Consola, rv. 247.279). In altri termini, si versa nel nostro caso in ipotesi diversa dalla gestione non autorizzata di un impianto e si deve avere riguardo all'ipotesi di realizzazione di un

impianto senza che abbia avuto luogo la procedura di autorizzazione; questa ultima ipotesi è caratterizzata dal permanere dell'illecito fino al momento in cui cessa quella che potremmo definire la clandestinità della condotta e le autorità divengono in condizione di operare i controlli e assumere le iniziative di loro competenza.

8. Venendo agli estremi del fatto contestato al sig. Rando, è pacifico che la costruzione dell'impianto venne abbandonata nel mese di agosto dell'anno 2004 e che l'accertamento da parte delle autorità ebbe luogo nel successivo mese di dicembre. Qualunque delle due date si intenda assumere come riferimento, il reato contravvenzionale deve essere considerato estinto per intervenuta prescrizione. Infatti, anche volendo ritenere, come si afferma nella sentenza impugnata, che la prova postuma della cessazione della condotta non fa venire meno la permanenza, per quanto faccia venire meno la situazione di pericolo anche solo potenziale per i beni tutelati, è evidente che i controlli operati nel mese di dicembre dell'anno 2004 posero fine a quella che la Corte ha definito come clandestinità della condotta e della situazione di fatto e fatto cessare, secondo la giurisprudenza che questo collegio condivide, la permanenza del reato.

(Omissis)

(1) SULL'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA IN TEMA DI DECORRENZA DEL TERMINE DI PRESCRIZIONE DEL REATO DI REALIZZAZIONE DI IMPIANTO SENZA AUTORIZZAZIONE ALLE EMISSIONI IN ATMOSFERA.

La sentenza della Suprema Corte si conforma all'orientamento costante della giurisprudenza di legittimità, già pacifico nel vigore della normativa previgente al T.U. Ambiente del 2006, sulla qualificazione giuridica di reato di pericolo a carattere permanente della fattispecie contravvenzionale concernente la «costruzione di un nuovo impianto senza autorizzazione», condotta già prevista e punita dall'art. 24, comma 1 del d.p.r. n. 203 del 1988 (1), ora abrogato, ai sensi dell'art. 280, comma 1, lett. a) del T.U. Ambiente e sostituito con continuità normativa dall'art. 279, comma 1, parte I del citato Testo Unico con riformulazione della condotta *de qua* (applicabile oggi a tutti gli impianti nuovi e preesistenti) di c.d. installazione di un impianto in assenza della prescritta autorizzazione.

Va però notato che anche autorevole dottrina è concorde sul punto relativo alla continuità normativa fra le disposizioni di cui sopra sia con riferimento a tale condotta sia riguardo all'apparato sanzionatorio: in questo senso il Patrono (2) secondo il quale, «pur avendo il legislatore mutato formula, non più chi “inizia la costruzione di un nuovo impianto” come nel previgente art. 24, d.p.r. n. 203/1988, bensì chi “inizia ad installare (...) un impianto (...)”, è chiaro che il fatto punito è identico e di sicuro nell'inizio di costruzione (o di installazione) di un impianto non è presa in considerazione l'effettiva produzione di emissioni ma solo la possibilità di produrre emissioni». Pertanto la prospettata questione ermeneutica della «restrizione dell'ambito applicativo di cui all'art. 267, comma 1, T.U.

Ambiente della relativa disciplina a quella degli impianti e delle attività che producono emissioni in atmosfera, non essendo più sufficiente, come in passato, la generica possibilità di produzione di emissioni», si risolve per l'A. (3) *in nuce* «proprio dalla lettura del comma 1 dell'art. 279, T.U. Ambiente che “distingue la condotta di inizio di installazione dall'esercizio dell'impianto in assenza di autorizzazione”. E tuttavia dissente dalla qualifica di natura giuridica permanente della contravvenzione *de qua* che considera sì autonoma fattispecie di reato (e non connotazione modale di un unico reato permanente) nella quale l'assenza di autorizzazione ne costituisce un elemento costruito negativamente. Da ciò consegue che «nel momento in cui si realizza la condotta attiva, in assenza del presupposto richiesto dal legislatore, si consuma il reato che sarà normalmente istantaneo» (4).

Sulla scia di questo indirizzo si è osservato, dopo l'ultima modifica della parte V (*Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera*) del d.lgs. n. 152 del 2006 ai sensi del d.lgs. n. 128 del 2010, che per il Maglia e la Taina (5) segna il «passaggio da un regime di autorizzazione degli impianti» ad uno di «autorizzazione degli stabilimenti che si riverbera su diverse disposizioni del titolo I» (*Prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti e attività*), che «il reato consistente nell'iniziare l'installazione dello stabilimento è istantaneo, e si consuma allorquando si raggiunga una consistenza edilizia minima rispetto al progetto» (6).

Tale disposizione, quindi, «comporta un'accentuata anticipazione della tutela penale ad una fase prodromica a quella di effettiva operatività dell'impianto o di effettiva “partenza” dell'attività, incriminando a titolo di reato consumato una condotta che, “naturalisticamente”, precede l'esercizio, mentre il reato di esercizio di stabilimento senza autorizzazione permane» (7).

Di recente, inoltre, ma per inciso, la Cassazione ha sottolineato che «a seguito delle modifiche apportate al d.lgs. 3 aprile 2006, art. 269 dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, art. 3, comma 3, non è più soggetta ad autorizzazione la installazione del singolo impianto che produce emissione in atmosfera, bensì la realizzazione dello stabilimento nel suo complesso, dovendo intendersi con tale termine l'insieme delle attività esercitate nel medesimo luogo mediante uno o più impianti o macchinari. Sicché la installazione o modificazione del singolo impianto o attività nell'ambito dello stabilimento non è di per sé soggetta ad autorizzazione (art. 269, comma 1, parte II)» (8).

Sul punto era stato già rilevato (9) che, la nuova previsione dell'unitarietà dell'autorizzazione per lo stabilimento che produce emissioni non crea tuttavia effetti di discontinuità con la precedente disciplina penale delle emissioni in atmosfera, imperniata sui singoli impianti; cosicché il reato di cui all'art. 279, comma 1, prima parte del T.U. ambiente, è integrato dall'assenza di autorizzazione relativamente ad uno solo o ad alcuni degli impianti presenti nello stabilimento.

Comunque sul momento consumativo della contravvenzione in esame (10) sia per la giurisprudenza delineatasi

(1) Si evidenzia all'uopo che l'art. 24, comma 1, del d.p.r. n. 203 del 1988 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost. nella parte in cui non prevedeva la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda (Corte cost. 15 luglio 1997, n. 234, in *Giur. cost.*, 1997, 2224-2228).

(2) PATRONO, *La disciplina penale dell'inquinamento idrico e atmosferico. Dopo il c.d. Testo Unico ambientale: profili problematici vecchi e nuovi*, in *Riv. trim. dir. pen.*, 2008, 710-711.

(3) Così testualmente PATRONO, *op. cit.*, 710, sul punto della continuità normativa delle disposizioni in esame.

(4) PATRONO, *op. cit.*, 712; *contra* RAMACCI L., *Diritto penale dell'ambiente*, Padova, 2007, 442 e in *op. cit.*, Padova, 2009, 430, per il quale è indub-

bia la natura permanente del reato di esercizio o installazione di impianto senza autorizzazione.

(5) *Introduzione (di) Aria*, in MAGLIA, *Codice dell'ambiente*, Piacenza, 2011, 841.

(6) RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2011, 158.

(7) Sul punto efficacemente RUGA RIVA, *op. cit.*

(8) Così in motivazione Cass. Sez. III Pen. 23 aprile 2012, n. 15500, Botti, rv. 252.400.

(9) RUGA RIVA, *op. cit.*, 153-154.

(10) Sulla rilevanza della durata dell'offesa al bene protetto al fine di individuare lo schema del reato permanente, cfr. COPPI, voce *Reato permanente*, in *Dig. disc. pen.*, XI, Torino, 1996, 323.

sotto la previgente disciplina al T.U. Ambiente che per parte della dottrina (11), favorevoli entrambe alla natura permanente della condotta di installazione di impianto in assenza della prescritta autorizzazione, la protrazione della condotta perdura fino al rilascio della prescritta autorizzazione. Infatti, è stato notato (12) che il reato di cui all'art. 24, comma 1, d.p.r. n. 203 del 1988 è «finalizzato alla tutela della qualità dell'aria» e «rispetto a tale obiettivo, l'autorizzazione costituisce lo strumento indispensabile, in quanto consente il controllo preventivo sugli impianti inquinanti onde verificare la tollerabilità delle emissioni e l'adozione di appropriate misure di prevenzione» e ciò sulla scia della Cassazione che si era già espressa nel senso che in tema di impianti industriali originanti emissioni nell'atmosfera senza l'autorizzazione regionale, ai sensi del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, nell'ipotesi di costruzione di impianti nuovi di cui all'art. 24, la permanenza del reato dura fino al rilascio della prevista autorizzazione (13).

Precedentemente infatti la Suprema Corte osservava che nella «previsione normativa relativa agli «impianti nuovi», di cui all'art. 24 stessa legge, l'inizio della loro costruzione (comma 1) è espressamente subordinato all'autorizzazione, e quindi all'esistenza di essa («chi inizia la costruzione di un nuovo impianto senza l'autorizzazione»)» e che «la formula usata dal legislatore non può dar adito ad una interpretazione diversa». Difatti rilevava la Corte che non si registra alcun contrasto in ordine all'individuazione del momento di cessazione della permanenza della contravvenzione di cui all'art. 24, che pacificamente dura fino al rilascio della prevista autorizzazione (14). E pertanto, nel caso di specie, la Cassazione non riteneva maturato il termine di decorrenza della prescrizione in assenza della necessaria autorizzazione di cui all'art. 6 del d.p.r. n. 203 del 1988, non cessando la permanenza con la presentazione della domanda di autorizzazione.

Anche dopo l'entrata in vigore del T.U. Ambiente del 2006 il Supremo Collegio si orienta ancora nel senso che il reato di realizzazione di nuovo impianto senza autorizzazione di cui all'art. 24, comma 1, del d.p.r. n. 203 del 1988, ora art. 279, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, ha natura di reato permanente, perdurando la consumazione del medesimo sino al rilascio della prescritta autorizzazione, che costituisce il mezzo di controllo preventivo, da parte del competente ente territoriale, sugli impianti inquinanti (15) e contemporaneamente per la Cassazione, in tema di inquinamento atmosferico, l'ammissione all'oblazione speciale per il reato di costruzione di impianto senza autorizzazione (art. 24, d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, oggi sostituito dall'art. 279, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) deve essere richiesta dal contravventore dopo il rilascio del provvedimento autorizzatorio, in quanto, attesa la natura permanente del predetto reato, solo dopo aver ottenuto l'autorizzazione si verifica la cessazione delle conseguenze pericolose dell'illecito eliminabili da parte del contravventore *ex art. 162 bis*, comma 3, c.p. (16).

Però dalla ampia panoramica giurisprudenziale in *subiecta* materia, prima dell'ultima modifica del 2010, emer-

ge che, pur essendo previsto l'obbligo di richiedere l'autorizzazione alla competente autorità per tutti gli impianti che producono emissioni ai sensi del comma 1 dell'art. 269, d.lgs. n. 152/2006, il percorso giurisprudenziale si biforca e diventa prevalente nel complesso quadro normativo di riferimento quello volto a individuare per la consumazione del reato un momento diverso dal rilascio dell'autorizzazione in cui non sia più configurabile la prosecuzione della condotta tipica. Ed in tal senso si esprime la Cassazione, stabilendo che il reato di realizzazione di impianto in difetto di autorizzazione, di cui all'art. 24, comma 1, del d.p.r. n. 203 del 1988, ora sostituito, con continuità normativa, dall'art. 279, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, pur non esaurendosi, in ragione della sua natura permanente, al momento di inizio della costruzione, in tal modo ricomprendendo anche le condotte di coloro che abbiano proseguito l'esercizio dell'impianto omettendo di controllare l'avvenuto rilascio dell'autorizzazione, perdura, in ogni caso, solo fintantoché lo svolgimento dell'attività soggetta a controllo rimanga ignota alla pubblica amministrazione (17).

Ed ancora per la Suprema Corte il reato di realizzazione di impianto in difetto di autorizzazione, di cui all'art. 24, comma 1, d.p.r. n. 203 del 1988 (ora art. 279, d.lgs. n. 152 del 2006), ha natura permanente, protraendosi sino a quando il responsabile dell'impianto non presenti, anche oltre il termine prescritto, la domanda di autorizzazione per le emissioni atmosferiche prodotte (18).

Più recentemente la Cassazione ribadisce questo nuovo orientamento nel senso che il reato di realizzazione di impianto in difetto di autorizzazione, di cui all'art. 24, comma 1, d.p.r. n. 203 del 1988 sostituito, con continuità normativa, dall'art. 279, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, pur non esaurendosi, in ragione della sua natura permanente, al momento di inizio della costruzione, perdura, in ogni caso, solo fintantoché lo svolgimento dell'attività soggetta a controllo rimanga ignota alla pubblica amministrazione, in fattispecie di cessazione della permanenza fatta coincidere con l'intervenuto accertamento della Polizia giudiziaria (19).

Da ultimo al riguardo si rileva che nella sentenza in rassegna proprio dalla lettura della parte motiva scaturisce il principio non massimato conforme a questo nuovo orientamento, ivi richiamato, nel senso che l'ipotesi contravvenzionale di realizzazione di un impianto senza che abbia avuto luogo la procedura di autorizzazione, si caratterizza per il permanere dell'illecito fino al momento in cui cessa quella che si potrebbe definire la clandestinità della condotta e le autorità sono poste in condizione di operare i controlli e assumere le iniziative di loro competenza.

Nel caso di specie da tale rilevante «situazione» che «ha fatto cessare la condotta» tipica decorre il termine prescrizione maturato per l'operatività della causa estintiva del reato. Ancora una volta riemergono le problematiche (20) che ruotano attorno alla effettività della pena nel diritto penale accessorio.

Elisabetta Antonini-Andreozzi

(11) Così RAMACCI, *op. cit.*

(12) Così PELOSI, *Ribadita la tassatività delle attività ad inquinamento atmosferico poco significativo per il cui esercizio non è richiesta autorizzazione ai sensi dell'art. 2, comma 1, d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203*, in questa Riv., 2006, 684.

(13) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 13 febbraio 2001, n. 5920, Gullotta, in questa Riv., 2003, 692.

(14) Così nella parte motiva di Cass. Sez. III Pen. 15 febbraio 1999, n. 1918, Busetto, rv. 213.324; nello stesso senso Cass. Sez. III Pen. 21 dicembre 1994, n. 12710, D'Alessandro, rv. 200.951.

(15) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 18 gennaio 2008, n. 2866, Martinengo, rv. 238.579.

(16) Cass. Sez. III Pen. 27 marzo 2008, n. 12921, P.G. in proc. Vivacqua, rv. 239.352.

(17) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2008, n. 2488, Staffilani, rv. 238.790.

(18) Cass. Sez. III Pen. 20 marzo 2008, n. 12346, Contento, rv. 238.924, in questa Riv., 2008, 651.

(19) Cass. Sez. III Pen. 9 giugno 2010, n. 22018, Consola, rv. 247.279, in questa Riv., 2010, 569.

(20) PATERNITI, *La ineffettività della norma incriminatrice*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2010, 216-217, per il quale complesse previsioni di reati che prevedono pene esigue, facilmente prescrivibili, sono costrette all'ineffettività.

Trib. Brescia, Sez. F - 1-8-2012, n. 115 ord. - Di Martino, pres. ed est. - Green Hill s.r.l. ric.

Animali - Maltrattamenti - Cani di razza beagle - Allevamento - Detenzione - Condizioni incompatibili con le caratteristiche etologiche della specie - Sperimentazioni - Legittimità del sequestro. (C.p., art. 544 ter)

È legittimo il decreto di sequestro probatorio di cani di razza beagle e della relativa documentazione cartacea ed informatica, detenuti in allevamento in condizioni incompatibili con le loro caratteristiche etologiche (1).

(Omissis)

Calati gli esposti principi nel caso che qui occupa, deve affermarsi che il materiale disponibile consente di ritenere configurabile il *fumus* della fattispecie incriminatrice tipica (art. 544 ter c.p.), coincidente con quella profilata dalla pubblica accusa.

Si rifletta sui contenuti dell'esposto con allegati di Legambiente e sulle dirette osservazioni e constatazioni della P.G. (che ai primi si saldano) al momento dell'intervento del 18 luglio (già tratteggiate) ed in particolare sui segni di stress psico-fisico dei *beagles* connesso alla mancanza di adeguato movimento ed all'insufficienza dei *box* che li ospitano; si rifletta sul rintraccio di 86 carcasse e sull'assenza di inceneritore, sull'inquietante appunto (già descritto) che potrebbe rimandare ad attività di sperimentazione non consentite nell'allevamento, e sul rinvenimento di segatura inappropriata nelle casse-parto (in nesso con i decessi di taluni cuccioli per soffocamento). Si pensi anche al grande numero di animali detenuti nell'allevamento (oltre 2.300) in raffronto all'esiguità del personale addetto (in totale 23 dipendenti di cui 3 amministrativi), ciò che in sé rende prospettabile l'ipotesi accusatoria.

In detto quadro è da ammettere il *fumus* del prospettato reato (introdotto con la legge n. 189/2004), raffigurandosi (nei limiti qui consentiti) immotivata soggezione a comportamenti «*insopportabili per le caratteristiche etologiche dei beagles*», pur essendo necessario (fisiologicamente) lo sviluppo delle indagini per definire tutti gli aspetti funzionali al capo di accusa (l'adeguatezza dei *box* in relazione alla quantità dei cani ospitati, la sufficienza del personale, la qualità del cibo, i ritmi di «*sgambamento*», la dimensione della segatura nelle lettiere, la temperatura, il rumore, etc., etc.).

Non sono condivisibili le deduzioni difensive laddove negano il *fumus* del reato con richiamo alle investigazioni precedenti, concluse con l'archiviazione del 28 marzo 2012, ed in particolare alla consulenza (del 21 febbraio 2012) svolta per il P.M. da titolari esperti dell'Istituto zooprofilattico della Lombardia ed Emilia-Romagna.

È senz'altro vero che la richiamata consulenza dava conto di un contesto di apparente regolarità nella gestione dell'allevamento, ma è altrettanto vero, ferma la non sindacabilità nella presente sede della riapertura delle indagini, che la consulenza in questione non è in grado di seriamente indubbiare il contesto successivamente denunciato ed emerso nel giugno-luglio ove si consideri che l'accertamento in questione trae pur sempre origine da un sopralluogo compiuto il 23 gennaio 2012, preannunciato ai responsabili di Green Hill, evidenziando comunque qualche lacuna («*le misure dei box sono in qualche caso al limite inferiore delle misure consigliate dall'allegato II della legge n. 116/92 o in lieve difetto*») e rassegnando un giudizio di adeguatezza quanto al dimensionamento del personale (in relazione alle attività dell'allevamento) e sui ritmi di «*sgambamento*» dei cani privo di dati analitici e, quel che più conta, difforme dalle successive constatazioni del giugno-luglio e dalle stesse informazioni rese a s.i.t. da taluni dipendenti di Green Hill (sullo «*sgambamento*») in occasione dell'ispezione disposta dal P.M. Né può farsi leva, come pure prospetta la difesa, sulla relazione A.S.L. del 13 luglio 2012 (prodotta in all. 9), laddove si consideri che detta relazione fonda sulle problematiche di identificazione dei cani presso Green Hill (acquisto di microchip-tatuaggio-anagrafe canina), già registrate nel maggio ed ottemperate al 13 luglio, e che nella stessa relazione, antecedente agli interventi inquisitori del 18 luglio, si rappresenta - quanto al capitolo «*Cura degli animali*» - che la ditta ha messo in atto la procedura per evitare il sovrappollamento (già in passato contestato) dei *box*, con controllo a campione di soli 4 *box*.

Rimane allora che gli elementi in fatto rappresentati nell'esposto di Legambiente del 18 giugno 2012, unitamente al quadro emerso a seguito dell'ispezione del 18 luglio, lasciano emergere un contesto ben diverso (quello più sopra tratteggiato), tale da adombrare, unitamente alle ulteriori segnalazioni di patologie constatate in costanza dell'affidamento dei cani, una notizia di reato «*qualificata*» e idonea a legittimare, sotto il profilo contenutistico, l'atto ablativo di cui si tratta, seppure nei limiti che si preciseranno.

Va confutata l'ulteriore deduzione in diritto proposta dalla difesa: varrebbe, in specie, la disposizione di cui agli artt. 19 ter disp. coord. c.p., introdotto con l'art. 3 della legge n. 189/2004, tale da escludere

dall'ambito di applicazione delle nuove disposizioni di cui al titolo IX bis del libro 11 del codice penale (qui l'art. 544 ter c.p.) *i casi previsti da leggi speciali in materia di caccia, di pesca, di allevamento, di trasporto, di macellazione degli animali, di sperimentazione scientifica sugli stessi, di attività circense, di giardini zoologici, nonché dalle altre leggi speciali in materia di animali*. Si deduce, dunque, che il reato ex art. 544 ter c.p. non potrebbe essere raffigurato nel caso concreto giacché per espressa disposizione di legge non compabile nella gestione di un «*allevamento*» di animali (e nella sperimentazione scientifica), settori disciplinati da apposita normativa costituita dal d.lgs. n. 116/1992.

Si assume anche che il citato *corpus* normativo, che disciplina l'allevamento degli animali destinati a fini sperimentali e la sperimentazione scientifica sugli stessi, prevederebbe quale unico reato quello di cui all'art. 4, comma 3, laddove è detto che tutti gli esperimenti devono essere effettuati sotto anestesia generale o locale, con rimando al comma 8 per la punibilità ai sensi dell'art. 727 c.p. ed al pagamento di una sanzione amministrativa.

La tesi difensiva non può essere recepita.

L'eccezione-esenzione di cui all'art. 19 ter disp. att. coord. c.p. è efficace, come si desume dal tenore letterale della disposizione e come ha affermato la giurisprudenza di legittimità solo nel caso in cui le attività in essa menzionate vengano svolte entro l'ambito di operatività delle disposizioni che le disciplinano, con la conseguenza che ogni comportamento che esuli da tale ambito è suscettibile di essere penalmente valutato. Si tratta di una esplicitazione del principio di specialità di cui all'art. 15 c.p. e della scriminante dell'esercizio di un diritto ex art. 51 c.p., in coerenza con la *ratio* della norma (art. 19 ter) che è quella di escludere l'operatività delle norme penali a tutela degli animali con riferimento ad attività oggettivamente lesive della loro integrità, a condizione che siano svolte nel rispetto delle normative speciali di specifico riferimento onde evitare, va rimarcato, che lo «*sbi-lancio*» a favore del ritenuto interesse sociale di certe attività assuma contorni eccessivamente penalizzanti per gli animali.

Conferma a detta impostazione proviene dalla disposizione di cui all'art. 544 sexies, comma 2, c.p. laddove prevede la sospensione (da 3 mesi a 3 anni) dell'attività «*di trasporto, di commercio o di allevamento di animali*» se la sentenza di condanna o di applicazione della pena, per i reati di cui agli artt. 544 ter, 544 quater, 544 quinquies, è pronunciata nei confronti di chi svolge le predette attività.

Il caso specifico di illecito evocato dalla difesa (art. 4, comma 3, punito come da comma 8) non è palesemente riferibile a Green Hill siccome esercente allevamento di animali (sul che cfr. la stessa autorizzazione prodotta dalla difesa) e non attività di sperimentazione.

È vero, invece, che il d.lgs. n. 116/92 all'art. 5 prescrive anche a chi alleva e fornisce di tenere gli animali in ambiente che consenta libertà di movimento, con somministrazione di alimentazione, acqua e cure adeguate alla loro salute ed al loro benessere, nonché di ridurre al minimo qualunque limitazione alla possibilità di soddisfare i bisogni fisiologici e comportamentali degli animali stessi. La violazione di tale norma è sanzionata all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo citato laddove (testualmente) recita: «*Chiunque violi le disposizioni di cui agli artt. 5 e 6, salvo che il fatto costituisca reato, è punito con la sanzione pecuniaria amministrativa da lire 5 milioni a 30 milioni. In caso di violazione continuata o di recidiva il massimo della sanzione è aumentato fino a lire 150 milioni*».

Rimane allora (in diritto) configurabile il reato prospettato dal P.M., aggiungendosi come l'interpretazione proposta dalla difesa condurrebbe al paradossale effetto di sanzionare solo le meno gravi condotte di cui all'art. 727, comma 2, c.p., non essendo tale disposizione contemplata tra quelle richiamate dall'art. 19 ter disp. coord. c.p.

Il quadro fattuale che emerge in causa appare conclusivamente non rispettoso delle esigenze etologiche dei cani che, pur destinati alla sperimentazione, hanno diritto a condizioni di benessere (come riconosce la stessa difesa e come condivisibilmente si afferma nell'esposto di Legambiente con riguardo alle necessità della stessa sperimentazione di disporre di animali «*in salute*»).

Ricorre la mancanza di necessità (richiesta dalla legge) della soggezione a comportamenti intollerabili per le caratteristiche etologiche dei cani, non emergendo, né essendo state dedotte, situazioni riconducibili all'esimente di cui all'art. 54 c.p., ma all'opposto uno scenario di programmata gestione degli animali, suscettiva di sofferenze psicofisiche, con alta probabilità indotta da ragioni di risparmio di costi (si pensi all'esiguo organico del personale a fronte di oltre 2.300 cani con autorizzazione ultima, rilasciata nel 2008, ad allevare-fornire una quantità massima di 2.500 animali).

Non influisce sulla raffigurabilità «*astratta*» del reato l'ulteriore argomento difensivo, tale per cui rimarrebbe mera illazione - alla stregua delle produzioni n. 6 e n. 7 - lo scopo di vivisezione a fini di ricerca cosmetica che pure si legge nella provvisoria incolpazione dal P.M. elevata.

Al riguardo, condivisa in fatto l'impostazione difensiva (nulla

autorizza, allo stato, a ritenere che i cani allevati da Green Hill siano destinati per scopi diversi dalla sperimentazione farmaceutica), occorre rimarcare che la figura incriminatrice di nuovo conio di cui all'art. 544 *ter* c.p., laddove punisce (come in specie) la sottoposizione «senza necessità» a «servizie o a comportamenti o a fatiche o a lavori insopportabili per le caratteristiche etologiche degli animali», costituisce delitto a dolo generico, realizzabile con condotta attiva o omissiva, coincidendo (si è già detto) la nozione di «senza necessità» con il rigoroso ambito di cui all'art. 54 c.p.

Sussistono anche le esigenze istruttorie palesate dal P.M., seppure limitatamente agli animali e alla documentazione cartacea e informatica.

Il sequestro dei *beagles* (ove realmente maltrattati soggetti a confisca obbligatoria ai sensi dell'art. 544 *sexies* c.p.) è stato disposto per effettuare sugli stessi opportune visite medico-veterinarie, ciò che, proclamato dal P.M. nel provvedimento del 17 luglio, appare all'evidenza in nesso con le esigenze di accertamento dell'ipotesi accusatoria. È vero, come ha lamentato la difesa, che ad oggi non risulta disposta consulenza tecnica veterinaria (ex art. 359-360 c.p.p.) su tutti gli animali (o su una significativa quota-parte, in relazione al diverso sesso ed età dei cani) e che, all'opposto, si è dato corso ad affidamento provvisorio alle associazioni animaliste e/o a privati ai sensi dell'art. 19 *quater*; legge n. 189/04, con il rischio, concretamente profilabile, della dispersione degli asseriti stati patologici da cristallizzare. Tuttavia, in disparte l'opportunità di fare compiere in futuro le verifiche veterinarie a tecnici specializzati designati direttamente dai custodi-denunciati Legambiente e LAV (sul che cfr. il provvedimento del P.M. del 27 luglio), i limiti di verifica della presente sede non consentono di sindacare la successiva determinazione del P.M., apparentemente in contrasto con la legittima finalità istruttoria dichiarata a giustificazione del vincolo sugli animali, essendo percorribile, ove ritenute non più persistenti le finalità istruttorie o, comunque, disutile alle stesse il mantenimento del sequestro, solo la procedura di cui all'art. 263, n. 4 ss. c.p.p.

Analoghe notazioni sulla legalità ed opportunità del vincolo sui documenti di Green Hill, adeguatamente giustificato nel provvedimento del P.M. (come ha riconosciuto la stessa difesa).

(Omissis)

(1) ALLEVAMENTO DI CANI DI RAZZA *BEAGLE* E MALTRATTAMENTO DI ANIMALI.

I responsabili a vario titolo della s.r.l. Green Hill venivano tutti incolpati del reato previsto dall'art. 544 *ter*, comma 1, c.p. perché in concorso tra loro e con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, senza necessità se non quella di preparare cani di razza *beagle* per scopi di vivisezione in favore di una partecipata francese nell'ambito della ricerca cosmetica, sottoponevano migliaia di tali animali a comportamenti insopportabili per le loro caratteristiche etologiche.

A seguito di numerose denunce, veniva disposta dall'autorità giudiziaria la ispezione dei luoghi ex artt. 244 e ss. c.p.p. (1) con personale veterinario specializzato nel corso della quale risultava che nei vari capannoni dell'allevamento erano presenti cani manifestanti atteggiamento espressivo di ansia, custoditi in *box* di dimensioni non adeguate, e venivano altresì rinvenute in pozzetti congelatori numerosissime carcasse di animali non inviate allo smaltimento, e riscontrate la insufficienza del personale, la qualità scadente del cibo e carenze nei ritmi di «sgambamento». Inoltre, da alcuni carteggi si evinceva che non poche morti di cuccioli erano state causate da soffocamento per la presenza di segatura di lettiera all'interno dell'esofago e dello stomaco e numerosi decessi erano dovuti a pratiche illegali di eutanasia per semplici interventi di dermatiti o per disturbi comportamentali.

Avverso il coevo decreto di sequestro probatorio, il cui fondamento è da ravvisarsi nell'esigenza cautelare di tutela della collettività con riferimento al protrarsi della attività criminosa e dei

suoi effetti (2), veniva proposto reclamo nel quale si lamentava l'assenza sia del *fumus* del contestato reato che di esigenze probatorie, e si invocava l'applicazione dell'art. 19 *ter* delle disposizioni di coordinamento del codice penale od in subordine degli artt. 5 e 14 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 116, che disciplina il diverso campo della protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri scopi scientifici (3).

Dinanzi a quanto emerso in sede di ispezione dei luoghi e dal sequestro della documentazione non pare possano sussistere dubbi sulla configurabilità nel caso di specie del delitto contemplato dall'art. 544 *ter*; comma 1, c.p.: le diverse condotte di maltrattamento ivi emerse risultano infatti offensive del sentimento umano di pietà e di compassione per le sofferenze gratuitamente inferte agli animali riportate alle loro caratteristiche etologiche. E tra quelle emblematiche da sottoporre al rigore della sanzione penale viene proprio ad essere solitamente annoverata, nell'ambito dei «comportamenti» insopportabili, la custodia di animali in ambienti non adeguati (per dimensioni o luminosità) o che impediscono lo svolgimento delle loro attitudini con libertà di movimento e dello stile di vita, così da creare ad essi anche sofferenze psichiche (4).

Del tutto infondata è poi la deduzione secondo cui nella specie troverebbe applicazione l'art. 19 *ter* sopra citato, il quale stabilisce che le disposizioni contenute nel titolo IX *bis* del libro II del codice penale (tra cui appunto l'art. 544 *ter*) non trovano riscontro nei «casi previsti» da leggi speciali in materia di caccia, di pesca, di allevamento, di trasporto, di macellazione degli animali, di sperimentazione scientifica sugli stessi, di attività circense, di giardini zoologici, nonché dalle altre leggi speciali in materia di animali, in quanto nell'ipotesi in discorso tratterebbesi di attività di allevamento o comunque di sperimentazione scientifica. Basti in proposito riflettere che il menzionato art. 19 *ter* non crea alcuna «zona franca», ma postula sempre il rigoroso rispetto delle normative speciali di riferimento con riguardo ad attività potenzialmente lesive del benessere degli animali, al fine di evitare, come ben osserva l'ordinanza in rassegna, che lo sbilanciamento a favore del ritenuto interesse sociale di tali attività assuma contorni eccessivamente penalizzanti per gli animali, soprattutto allorché si ha riguardo alla cosmetica (5). Sicché ogni comportamento che esuli dall'ambito specifico e puntuale di regolamentazione della materia contemplata dal detto art. 19 *ter* è suscettibile di essere penalmente valutato (6).

Quanto, poi, alla eventuale applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 116, esattamente rileva l'ordinanza del Tribunale di Brescia che la s.r.l. Green Hill esercita con apposita autorizzazione la attività di allevamento di animali e non già di sperimentazione, così da rendere inoperante nei di lei confronti quella normativa speciale. Non senza sottolineare ancora che l'art. 5 di tale decreto prescrive anche a chi alleva, fornisce e utilizza animali per la sperimentazione di tenerli in ambienti che consentano libertà di movimento, con somministrazione di alimentazione, acqua e cure adeguate alla loro salute ed al loro benessere, nonché di ridurre al minimo qualunque limitazione alla possibilità di soddisfare i loro bisogni fisiologici e comportamentali e ciò sotto il costante controllo di un medico veterinario allo scopo di evitare danni durevoli, dolore, inutili sofferenze o angoscia, e, infine, che il successivo art. 14, comma 1, che sanziona a livello amministrativo la violazione delle statuizioni di cui all'art. 5 sopra riprodotto, contiene la clausola «salvo che il fatto costituisca reato» (7).

Patrizia Mazza

(1) Sulle funzioni cui adempie questo istituto processuale quale mezzo di ricerca della prova con prevalente finalità descrittiva cfr. TONINI, *La prova penale*, Padova, 2000, 244 e ss.; FELICIONI, *Le ispezioni e le perquisizioni*, Milano, 2004, 68 e ss.

(2) Cfr. BALDUCCI, *Il sequestro preventivo nel processo penale*, Milano, 1991, 121 e ss.; VENTURA, *Sequestro preventivo*, in *Dig. disc. pen.*, II agg., Torino, 2004, 750 e ss.

(3) Cfr. DE ROBERTO, *Vivisezione*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1994, 5.

(4) In argomento cfr. MAZZA P., *I reati contro il sentimento per gli animali*, Padova, 2012, 98 e ss.

(5) Cfr. MAZZA L., *Attività farmaceutica e vendita di prodotti cosmetici*,

in *Rass. dir. farm.*, 1973, 552 e ss.

(6) In senso conforme, con riferimento alla attività circense si veda Cass. Sez. III Pen. 26 marzo 2012, n. 11606, P.M. in proc. Calvaruso, rv. 252.251, in corso di pubblicazione in questa Riv., con nota di MAZZA P., *Attività circense e maltrattamento di animali: nessuna «zona franca»*.

(7) Sui diversi approcci all'utilizzo degli animali nel settore della ricerca scientifica cfr. D'AMORE, *Normativa che regola l'utilizzo degli animali a fini sperimentali o scientifici*, in MANNUCCI - TALLACHINI, *Per un codice degli animali. Commenti sulla normativa vigente*, Milano, 2001, 225 e ss. Per una prospettiva comparativistica cfr. DELPIRE - BALLS, *La regolamentazione della sperimentazione animale a livello europeo*, ivi, 237 e ss.

Cons. Stato, Sez. VI - 24-5-2013, n. 2867 - Severini, pres.; Vigotti, est. - Ministero per i beni e le attività culturali (Avv. gen. Stato) c. Pineta Marinella s.r.l. (avv. Sticchi Damiani) ed a.

Bellezze naturali - Zone a preminente contenuto paesistico - Piano di lottizzazione - Vincolo paesaggistico - Valutazione di incidenza ambientale - Necessità. (L. 29 giugno 1939, n. 1497; d.m. 1° agosto 1985; l. 8 agosto 1985, n. 431)

In materia di vincoli paesaggistico-ambientali, relativamente alle zone a preminente contenuto paesistico ed interessate al piano di lottizzazione, è necessario ed indispensabile sottoporre ogni progetto di intervento modificativo, ex art. 7 della legge n. 1497/1939, al previo apprezzamento dell'amministrazione preposta alla tutela, nonché alla procedura di valutazione di incidenza ambientale, atteso che il decreto ministeriale del 1° agosto 1985, benché pubblicato in data 6 febbraio 1986, e cioè dopo l'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985 (legge «Galasso»), ha avuto, in ogni caso, un duplice effetto, sia di imporre un vincolo di inedificabilità sia di attribuire alla Soprintendenza competente la funzione di formulare un parere circa la compatibilità paesaggistica delle opere in progetto (1).

(Omissis)

Il Ministero per i beni e le attività culturali chiede la riforma della sentenza con la quale il T.A.R. Puglia ha accolto il ricorso proposto dalla società Pineta Marinella s.r.l. avverso il parere dell'11 maggio 2010, reso, con esito negativo, dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici della Provincia di Lecce nell'ambito della valutazione di incidenza ambientale di un piano di lottizzazione approvato con delibera della giunta comunale di Massafra il 27 luglio 2000.

I) La sentenza impugnata ha rilevato, preliminarmente, il carattere autonomamente lesivo del parere della Soprintendenza, secondo cui il progetto presentato appariva «del tutto contrario ai più elementari criteri di tutela e di valorizzazione del territorio, prefigurando uno scenario fortemente contrastante con i valori paesaggistici e naturalistici del sito, che ne risulterebbero gravemente ed irreversibilmente alterati». Tale parere negativo, secondo il Tribunale amministrativo, è illegittimo in quanto applica un vincolo che, imposto con il decreto ministeriale 1° agosto 1985, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 6 febbraio 1986, non può essere ritenuto esistente poiché l'art. 1 *quinquies* della l. 8 agosto 1985, n. 431 conferma solo i vincoli di inedificabilità imposti in attuazione dell'art. 2 del d.m. 21 settembre 1984 (cosiddetto «decreto Galasso») pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* prima dell'entrata in vigore della medesima legge n. 431 del 1985. Neppure, secondo il primo giudice, l'area può ritenersi vincolata dal Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (PUTT/P), approvato con delibera della Giunta regionale della Puglia n. 1748 del 15 dicembre 2000, posto che la stessa area è stata perimetrata nell'ambito dei territori costruiti, per i quali l'art. 5.02 delle norme di attuazione esclude la necessità di previa autorizzazione paesaggistica.

II) Con l'appello in esame il Ministero osserva che il decreto di vincolo del 1° agosto 1985 fa riferimento, nel preambolo, non solo al d.m. 21 settembre 1984 (c.d. Galasso) e al d.l. 27 giugno 1985, poi convertito dalla legge n. 431 del 1985, ma anche alla l. 29 giugno 1939, n. 1497 e al relativo regolamento. La tutela paesistica di cui alla legge n. 1497 del 1939, d'altra parte, non è ristretta a una categoria di immobili rigidamente determinata, ma si fonda sul potere dell'amministrazione di individuare tutte le aree ritenute meritevoli di salvaguardia. Di conseguenza il d.m. 1° agosto 1985, benché pubblicato il 6 febbraio 1986 (e quindi dopo l'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985), ha comunque avuto l'effetto di imporre un vincolo di inedificabilità e di attribuire alla Soprintendenza la funzione di esprimersi sulla compatibilità paesaggistica delle opere in progetto. Infine, su tale vincolo già esistente, imposto col citato d.m. 1° agosto 1985, non avrebbe potuto incidere il Piano regionale del 2000.

Con sentenza 28 febbraio 2012, n. 1950 sono stati ordinati incompetenti istruttori, volti a chiarire l'effettiva consistenza del regime vincolistico sull'area *de qua*.

III) L'appello è fondato.

Il d.m. 1° agosto 1985, con il quale il Ministero per i beni culturali e ambientali ha sottoposto a vincolo, tra le altre, la zona del Comune di Massafra interessata dall'intervento di cui è causa, reca nel preambolo, quali fonti del potere esercitato, non solo il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, poi convertito dalla l. 8 agosto 1985, n. 431, ma anche la l. 29 giugno 1939, n. 1497. Tanto è sufficiente a ritenere non dirimente la

censura, accolta invece dal Tribunale amministrativo, relativa alla mancata convalida dei vincoli perfezionatisi ai sensi del d.m. 21 settembre 1984 in data successiva all'entrata in vigore della suddetta legge n. 431 del 1985.

Se, infatti, l'applicazione nelle località vincolate di un divieto assoluto e temporaneo di modificazione dei luoghi era venuto meno per effetto riflesso della mancata pubblicazione del decreto di imposizione del vincolo prima dell'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985 (Corte cost. 27 giugno 1986, n. 153, secondo cui, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 312 del 1985, come convertito dalla legge n. 431 del 1985, era passato alle Regioni il potere di introdurre vincoli di inedificabilità ai sensi degli artt. 1 *ter* e 1 *quinquies* dello stesso decreto legge), permane, tuttavia, e con pieno effetto, il riconoscimento del valore dell'area stessa e la connessa dichiarazione di notevole interesse paesistico: e questo effetto comporta comunque, quale contenuto essenziale e indeclinabile del vincolo, la necessità di sottoporre ogni progetto di intervento modificativo alla previa valutazione dell'amministrazione preposta alla tutela, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1497 del 1939.

Conformemente a quanto ha più volte rilevato questo Consiglio di Stato (es. Cons. Stato, Sez. VI 8 agosto 2006, n. 4778; 8 febbraio 2008, n. 408) il d.m. 1° agosto 1985, che qui interessa, non può ritenersi comunque decaduto ai sensi dell'art. 1 *quinquies* della legge n. 431 del 1985, poiché ne permane l'effetto legale proprio del vincolo di inedificabilità relativa, che consegue alla dichiarazione del notevole interesse pubblico effettuata ai sensi dell'art. 1, numeri 3 e 4, della legge n. 1497 del 1939. Ne consegue che la trasformazione delle aree in questione deve essere autorizzata ai sensi dell'art. 7 della medesima legge n. 1497 del 1939 (Cons. Stato, Sez. VI 19 giugno 2001, n. 3242).

Va, infatti, ribadito che il suddetto decreto del 1985 ha una duplice valenza: di individuazione di località aventi pregio paesaggistico con la sottoposizione delle stesse al regime di tutela di cui alla legge n. 1497 del 1939 operata dal Ministero per i beni culturali e ambientali in via di integrazione degli elenchi delle bellezze naturali; di applicazione nelle medesime località vincolate di un divieto assoluto e temporaneo di modificazione dei luoghi predetti fino al 31 dicembre 1985. Solo quest'ultimo aspetto ha perduto efficacia a causa della mancata pubblicazione del decreto di imposizione del vincolo prima dell'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985, mentre la dichiarazione delle aree di interesse paesaggistico individuate dallo stesso decreto, emanato dal Ministero in virtù di un concorrente potere statale di integrazione degli elenchi delle bellezze naturali meritevoli di tutela, mantiene la sua piena efficacia, con ogni conseguenza in ordine al regime di inedificabilità relativa dell'area in questione, la cui attività di trasformazione dovrà essere autorizzata necessariamente, come si è detto, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1497 del 1939 e successive modificazioni.

Ciò risulta peraltro confermato dalla successiva disposizione transitoria di cui all'art. 162 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), che precisa la permanenza del vincolo di inedificabilità assoluta, fino all'approvazione dei piani previsti dall'art. 149 della stessa legge, soltanto per i decreti pubblicati in data anteriore al 6 settembre 1985.

Il venir meno del vincolo d'inedificabilità assoluta non ha fatto venire meno dunque l'individuazione delle località aventi pregio paesistico e il conseguente effetto della loro sottoposizione all'ordinario regime di tutela di cui alla legge n. 1497 del 1939, in via di integrazione degli elenchi delle bellezze naturali. Ciò comporta l'applicabilità alle località individuate dai decreti cosiddetti galassini (cioè i dd.mm. del 1° agosto 1985, che avevano la fonte nel decreto Galasso), pubblicati, come nel caso in esame, in data successiva al 6 settembre 1985, del regime di inedificabilità relativa, con conseguente necessità della prescritta autorizzazione dell'art. 7 della legge del 1939 per ogni attività di trasformazione.

Ove occorra è altresì, da un punto di vista sistematico, da considerare quanto agli effetti di inedificabilità assoluta come effetti distinti da quello comunque essenziale di inedificabilità relativa, che l'art. 1 *quinquies* del d.l. n. 312 del 1985, come convertito dalla legge n. 431 del 1985, ha temporaneamente salvaguardato gli effetti di salvaguardia per impedire su determinate aree, di interesse paesaggistico o di particolare pregio, ogni modificazione innovativa.

Il parere negativo qui opposto, con ampia ed esauriente motivazione, dalla Soprintendenza nell'ambito della valutazione di impatto ambientale sul progetto di lottizzazione di cui è causa, pertanto, contrariamente a quanto ha ritenuto la sentenza impugnata, è legittimo

sotto l'aspetto considerato.

È anche di tutta evidenza l'idoneità del vincolo ad imporsi sulla zonizzazione recata dal PUTT (il cui art. 5.02 delle norme tecniche di attuazione, come si è detto, esclude, per le aree, quale quella in esame, perimetrate nell'ambito dei territori costruiti, la necessità dell'autorizzazione paesaggistica), che non solo è recessivo rispetto ad un preesistente vincolo di inedificabilità relativa, ma che deve essere interpretato con la necessaria clausola di salvezza di difformi espressioni di un potere più generale, salvezza resa esplicita dallo stesso art. 5.02, comma 1, nell'assoggettare all'obbligo di acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica gli interventi in zone vincolate con le procedure della legge n. 1497 del 1939. Considerazione, questa, che precede e assorbe ogni altra valutazione generale circa l'inidoneità dei piani urbanistici territoriali o dei piani paesaggistici, i quali ultimi sono strumento di attuazione e non di eventuale revisione dei vincoli, a derogare ai vincoli stessi (cfr. Cons. Stato, Sez. II 20 maggio 1998, n. 548/98).

IV) In conclusione, l'appello è fondato e merita accoglimento, con consequenziale riforma della sentenza impugnata e reiezione del ricorso di primo grado.

(Omissis)

(1) AREE SOTTOPOSTE A VINCOLO PAESAGGISTICO-AMBIENTALE: È NECESSARIO ACQUISIRE IL PREVIO PARERE DELLA COMPETENTE SOPRINTENDENZA.

Il Consiglio di Stato, Sezione VI, in sede giurisdizionale, con sentenza n. 2867 del 24 maggio 2013, ha riformato la sentenza emessa dal T.A.R. Puglia, Sez. dist. di Lecce, n. 1058 del 2011, con la quale era stato ritenuto fondato il ricorso azionato da una nota Società *adversum* il parere negativo, rilasciato in data 11 maggio 2010 dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici della Provincia di Lecce, nell'ambito della valutazione di incidenza ambientale di un piano di lottizzazione, approvato con delibera della Giunta comunale di Massafra il 27 luglio 2000.

Il Tribunale *de quo*, aveva affermato l'illegittimità del ridetto parere, ritenendo non esistente il vincolo contemplato dal d.m. 1° agosto 1985, il quale risultava successivamente pubblicato in *G.U.* il 6 febbraio 1986 (1).

(1) Vedi d.m. 1° agosto 1985, pubblicato nel supplemento ordinario in *G.U.* del 6 febbraio 1986, n. 30 e recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico del territorio delle Lame ad ovest e a sudest di Bari».

(2) Vedi l. 8 agosto 1985, n. 431 (legge Galasso), di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», pubblicata in *G.U.* del 22 agosto 1985, n. 197, che all'art. 1 *quinquies* prevede testualmente che: «Le aree e i beni individuati ai sensi dell'art. 2 del d.m. 21 settembre 1984, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 26 settembre 1984, sono inclusi tra quelli in cui è vietata, fino all'adozione da parte delle Regioni dei piani di cui all'art. 1 *bis*, ogni modificazione dell'assetto del territorio nonché ogni opera edilizia, con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici».

(3) Vedi d.m. 21 settembre 1984, «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici», pubblicato in *G.U.* del 26 settembre 1984, n. 265, che all'art. 2 statuisce quanto segue: «Al fine di garantire le migliori condizioni di tutela delle bellezze naturali e d'insieme di cui ai nn. 1), 3) e 4) dell'art. 1 della l. 29 giugno 1939, n. 1497, in vista dell'adozione di adeguati provvedimenti di pianificazione paesistica, i competenti organi periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali entro novanta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del presente decreto, individuano con indicazioni planimetriche e catastali, nell'ambito delle zone sopra indicate, nelle altre comprese negli elenchi redatti ai sensi della l. 29 giugno 1939, n. 1497 e ai sensi del r.d. 3 giugno 1940, n. 1357 ed, inoltre, in altre zone di interesse paesistico le aree in cui sono vietate, fino al 31 dicembre 1985, modificazioni dell'assetto del territorio, nonché opere edilizie e lavori. Gli organi suddetti trasmettono gli elenchi entro i successivi trenta giorni al Ministro per i beni culturali e

L'inesistenza di un siffatto vincolo, secondo i giudici di prime cure, traeva origine dalla disposizione di cui all' art. 1 *quinquies* della l. 8 agosto 1985, n. 431, legge Galasso (2), la quale confermava solo i vincoli di inedificabilità imposti in attuazione dell'art. 2 del d.m. 21 settembre 1984, c.d. «decreto Galasso» (3), pubblicato, peraltro, sulla *G.U.* prima dell'entrata in vigore della medesima legge citata n. 431 del 1985.

Sulla scorta di dette prospettazioni, il T.A.R. Puglia, aveva accolto il ricorso promosso dalla società in causa.

Di contro, il Ministero per i beni e le attività culturali ritenendo immotivata la sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado, proponeva appello, innanzi al Consiglio di Stato, osservando quanto segue: il decreto di vincolo del 1° agosto 1985, *ut supra* citato, richiama espressamente, nel preambolo, non solo il d.m. 21 settembre 1984 (cosiddetto Galasso) e il d.l. 27 giugno 1985, poi convertito dalla legge n. 431 del 1985, ma anche la l. 29 giugno 1939, n. 1497 (4) e il relativo regolamento.

Ne deriva, pertanto, a detta del Ministero che il ridetto decreto ministeriale, benché pubblicato il 6 febbraio 1986, e cioè dopo l'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985, ha avuto, in ogni caso, una duplice conseguenza: da una parte di imporre un vincolo di inedificabilità e, dall'altra di attribuire, come nel caso di specie, alla Soprintendenza la funzione di formulare un parere circa la compatibilità paesaggistica delle opere in progetto.

Il Supremo Consesso investito della vicenda processuale in esame, ritenendo fondata e legittima la censura sopra illustrata, ribalta l'*iter* argomentativo seguito dal T.A.R. Puglia, Sezione dist. Lecce, nella sentenza n. 1058 del 2011, così pervenendo alla riforma della medesima.

In particolare, i giudici di secondo grado proprio attraverso la disamina del quadro normativo previsto in materia di vincoli paesaggistico-ambientali relativamente alle zone a rilevante contenuto paesistico e nel contempo interessate al piano di lottizzazione, hanno evidenziato che è necessario ed indispensabile sottoporre ogni progetto di intervento modificativo al previo apprezzamento dell'amministrazione preposta alla tutela, nonché alla procedura di valutazione di incidenza ambientale (5).

ambientali che, con proprio decreto da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale*, approva gli elenchi stessi (...).

(4) Vedi l. 29 giugno 1939, n. 1497, «Protezione delle bellezze naturali», pubblicata in *G.U.* 14 ottobre 1939, n. 241.

(5) La valutazione d'incidenza è disciplinata dal d.p.r. n. 120/2003 rubricato «Regolamento recante modifiche e integrazioni al d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e fauna selvatiche», pubblicato in *G.U.* 30 maggio 2003, n. 124, che all'art. 6 così recita: «1. Nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione. 2. I proponenti di piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti, predispongono, secondo i contenuti di cui all'allegato G, uno studio per individuare e valutare gli effetti che il piano può avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Gli atti di pianificazione territoriale da sottoporre alla valutazione di incidenza sono presentati, nel caso di piani di rilevanza nazionale, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e, nel caso di piani di rilevanza regionale, interregionale, provinciale e comunale, alle Regioni e alle Province autonome competenti (...). 4. Per i progetti assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 6 della l. 8 luglio 1986, n. 349, e del d.p.r. 12 aprile 1996, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 210 del 7 settembre 1996, e successive modificazioni ed integrazioni, che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione, come definiti dal presente regolamento, la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito della predetta procedura che, in tal caso, considera anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli *habitat* e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati. A tale fine lo studio di impatto ambientale predisposto dal proponente deve contenere gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le finalità conservative previste dal presente regolamento, facendo riferimento agli indirizzi di cui all'allegato G».

A tal proposito, il Supremo Consesso osserva, dapprima, che il d.m. 1° agosto 1985 in oggetto, con il quale il Ministero per i beni culturali e ambientali ha sottoposto a vincolo tra le zone, anche quella in oggetto (Comune di Massafra), nel preambolo, annovera tra le fonti, non solo il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, di poi convertito dalla l. 8 agosto 1985, n. 431, ma anche la l. 29 giugno 1939, n. 1497.

E in secondo luogo, seguendo l'orientamento della Corte costituzionale (6), rileva che pur registrandosi nelle località vincolate la non applicazione di un divieto assoluto e temporaneo di modificazione delle zone, a causa della mancata pubblicazione del decreto di imposizione del vincolo prima dell'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985, permane, tuttavia, il pieno riconoscimento del valore dell'area stessa, nonché la relativa dichiarazione di elevato interesse paesistico.

Ciò secondo i giudici di seconde cure appare sufficiente per ritenere essenziale in ordine al vincolo, la necessità di sottoporre ogni progetto di intervento modificativo alla preliminare acquisizione del parere favorevole da parte della Soprintendenza all'uopo competente, come statuito per l'appunto dall'art. 7 della legge n. 1497 del 1939 (7).

Sul punto, peraltro, i giudicanti, rammentano l'orientamento consolidatosi in ordine a fattispecie analoghe proprio all'interno della Sezione VI (8).

Quest'ultima, infatti, ha ribadito più volte che il d.m. 1° agosto 1985, non può essere considerato comunque, decaduto ai sensi dell'art. 1 *quinquies* della legge n. 431 del 1985, giacché sopravvive l'effetto legale proprio del vincolo di inedificabilità relativa, conseguente alla dichiarazione del rilevante interesse pubblico, in ossequio all'art. 1, numeri 3 e 4, della legge n. 1497 del 1939 (9).

Ed inoltre, ha sottolineato in ordine al ridetto decreto del 1985 la sua duplice valenza, ossia di:

- individuazione delle località aventi rilevanza dal punto di vista paesaggistico con la conseguente sottoposizione delle stesse al regime di tutela di cui alla legge n. 1497 del 1939;
- applicazione nelle aree vincolate di un divieto assoluto e temporaneo di modificazione dei luoghi predetti fino al 31 dicembre 1985.

Oltre a ciò, il Supremo Consesso ha ulteriormente precisato che è solo quest'ultimo aspetto, ad aver perso efficacia

in seguito alla mancata pubblicazione del ridetto decreto ministeriale prima dell'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985.

Invece, resta invariata e conserva la sua piena validità legale, come risulta peraltro confermato dalla successiva disposizione transitoria di cui all'art. 162 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (10), la dichiarazione delle aree di interesse paesistico individuate dallo stesso decreto, emanato dal Ministero in ragione di un concorrente potere statale di integrazione degli elenchi delle bellezze naturali meritevoli di tutela, nonché il regime di inedificabilità relativa dell'area in questione, la cui attività di trasformazione dovrà essere all'uopo autorizzata, in conformità all'art. 7 della legge n. 1497 del 1939 e successive modificazioni.

In ultimo, a suggello del percorso logico-giuridico sopra menzionato i giudici di seconde cure esprimono la seguente osservazione: l'idoneità del vincolo ad imporsi sulla zonizzazione recata dal PUTT, non solo risulta dominante rispetto ad un preesistente vincolo di inedificabilità relativa, ma deve essere anche interpretata con la necessaria clausola di salvezza, la quale nello specifico prevede un obbligo di acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica per gli interventi di modifica e/o variazioni in zone vincolate, in conformità alla procedura prevista dalla citata legge n. 1497 del 1939.

Orbene emerge, senza dubbio, alla luce di quanto compiutamente esaminato *ut supra*, che la *quaestio* in oggetto, abbia ormai assunto contorni ben chiari e definiti, i quali permettano di giungere ad una soluzione interpretativa univoca.

Infatti è doveroso rilevare come la Sezione VI, non disattendendo i propri precedenti indirizzi interpretativi, abbia ancora una volta, in materia di valorizzazione del territorio, posto alla base della sua decisione il paesaggio quale valore primario ed assoluto, costituzionalmente riconosciuto, ritenendo che proprio per aree a preminente contenuto paesistico ed interessate ad un piano di lottizzazione, sia necessario esperire la procedura di valutazione di incidenza ambientale, nonché acquisire il preliminare parere dell'amministrazione competente (*rectius*: Soprintendenza), in ossequio alla normativa vigente.

Gloria G. Giammarelli

(6) Cfr. Corte cost. 27 giugno 1986, n. 153, in *Foro it.*, 1986, 2689-2690, secondo cui, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 312 del 1985, come convertito dalla legge n. 431 del 1985, era passato alle Regioni il potere di introdurre vincoli di inedificabilità ai sensi degli artt. 1 *ter* e 1 *quinquies* dello stesso decreto legge.

(7) Cit. legge n. 1497 del 1939, art. 7: «I proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, dell'immobile, il quale sia stato oggetto nei pubblicati elenchi delle località, non possono distruggerlo né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla presente legge. Essi, pertanto, debbono presentare i progetti dei lavori che vogliono intraprendere alla competente regia Soprintendenza e astenersi dal mettervi mano sino a tanto che non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione. È fatto obbligo al regio Soprintendente, di pronunciarsi sui detti progetti nel termine massimo di tre mesi dalla loro presentazione».

(8) In tal senso Cons. Stato, Sez. IV 8 agosto 2006, n. 4778, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 7-8, 2162: «L'art. 1 *quinquies* del d.l. n. 312/1985 di poi convertito con modificazioni dalla legge n. 431/1985 ha efficacia retroattiva volta a dare stabile assetto agli effetti già prodotti dagli atti amministrativi emanati in attuazione dell'art. 2, d.m. 1° settembre 1984 (decreto "Galasso"), ma che gli effetti di tali disposizioni operassero solo nei confronti dei decreti di vincolo pubblicati sulla *G.U.* prima dell'entrata in vigore della legge n. 431/1985 che ha sottratto al Ministero dei beni culturali e ambientali di imporre vincoli di immutabilità su aree assistite da tutela paesistica, devolvendo la relativa competenza alle Regioni; in senso conforme Cons. Stato, Sez. VI 8 febbraio 2008, n. 408, *ivi*, 2008, 2, 1, 470: «Il vincolo

di inedificabilità assoluta, imposto con il citato decreto sino al 31 dicembre 1985, ha perduto efficacia a causa della mancata pubblicazione del decreto di imposizione del vincolo prima dell'entrata in vigore della legge n. 431/1985 e quindi la dichiarazione delle aree di interesse paesaggistico individuate dallo stesso decreto, emanato dal Ministero in virtù di un concorrente potere statale di integrazione degli elenchi delle bellezze naturali meritevoli di tutela, mantiene la sua piena efficacia, con ogni conseguenza in ordine al regime di inedificabilità relativa dell'area in questione, la cui attività di trasformazione dovrà essere autorizzata necessariamente ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1497/1939».

(9) Cit. id. legge n. 1497 del 1939, art. 1, nn. 3 e 4: «Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico (...): 3. i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4. le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

(10) Vedi d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, «Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della l. 8 ottobre, n. 352», pubblicato in *G.U.* 27 dicembre 1999, n. 302, suppl. ord. n. 229, che all'art. 162, rubricato «Disposizione transitoria» dispone che: «Fino all'approvazione dei piani previsti all'art. 149 non è concessa l'autorizzazione prevista dall'art. 151 per i beni individuati a norma dell'art. 1 *ter* del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modificazioni nella l. 8 agosto 1985, n. 431, e per quelli interessati da provvedimenti adottati a norma dell'art. 1 *quinquies* del medesimo decreto e pubblicati in data anteriore al 6 settembre 1985».

Cons. Stato, Sez. V - 11-4-2013, n. 1973 - Volpe, pres.; Amicuzzi, est. - N.L.V. di S.V. (avv.ti Dell'Anno e Bologna) c. Provincia di Padova (n.c.) ed a.

Ambiente - Immissioni in atmosfera - Autorizzazione generale - Adesione - Silenzio-assenso - Applicazione per quindici anni - Nuova disciplina - Applicazione retroattiva - Illegittimità. (D.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, art. 3, comma 6; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 272, comma 3)

Ambiente - Immissioni in atmosfera - Autorizzazione generale - Adesione - Silenzio-assenso - Soggetti autorizzati - Diritto ad esercitare l'opificio - Durata per il periodo riconosciuto dalla medesima autorizzazione.

In tema di autorizzazione all'immissione in atmosfera, per gli impianti aventi determinate caratteristiche, è illegittima la pretesa di applicare retroattivamente le disposizioni di cui all'art. 272, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, come sostituito dall'art. 3, comma 6, del d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, imponendo quindi l'obbligo di presentare una nuova domanda secondo la procedura ordinaria, pur avendo detta disposizione chiaramente stabilito che l'autorizzazione a carattere generale cui la ditta interessata aveva in precedenza aderito, secondo la procedura del silenzio-assenso, si applicava ancora per quindici anni, anche se sostituita da successiva autorizzazione generale (1).

Ai sensi dell'art. 272, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, come sostituito dall'art. 3, comma 6, del d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, i soggetti già autorizzati dal titolo legittimante le emissioni in atmosfera del proprio opificio, in base all'autorizzazione generale cui avevano aderito, secondo la procedura del silenzio-assenso, conservano il diritto ad esercitare l'opificio per tutta la durata di quindici anni riconosciuta dal titolo stesso (2).

(Omissis)

1. - Il giudizio in esame verte sulla richiesta, formulata dalla N.L.V. di S.V., di annullamento o di riforma della sentenza del T.A.R. in epigrafe indicata, con la quale è stato respinto il ricorso proposto per l'annullamento della diffida della Provincia di Padova del 7 ottobre 2011, prot. n. 0145864/2011, nella parte in cui diffidava la citata ditta a presentare entro trenta giorni domanda di autorizzazione in procedura ordinaria, ai sensi dell'art. 269 e/o 275 del d.lgs. n. 152/2006, nonché dell'autorizzazione rilasciata dalla Provincia di Padova in data 30 giugno 2011, n. 0096709/2011, ed in particolare dell'art. 7.

2. - Con il primo motivo di appello è stato dedotto che la impugnata sentenza presenta una motivazione apparente ed è perciò in contrasto con l'art. 111, comma 6, della Costituzione, che prevede che tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Non sarebbe comprensibile il percorso logico che ha portato il T.A.R. a decidere la disapplicazione dei principi di irretroattività della legge e dei provvedimenti amministrativi, nonché di conservazione dei diritti quesiti.

L'art. 272 del d.lgs. n. 152/2006, nella originaria versione, disciplinava un procedimento semplificato di autorizzazione alle immissioni in atmosfera per gli impianti fissi al di sotto di determinate soglie o rientranti in determinate categorie produttive, mediante il meccanismo del silenzio-assenso, sicché l'impianto richiedente l'adesione, se non rifiutata entro quarantacinque giorni, poteva cominciare ad esercitare la propria attività.

Gli impianti che hanno usufruito di detta procedura sono, secondo l'appellante, autorizzati non da un provvedimento nominativo ma da detto decreto legislativo, di cui le autorizzazioni generali (introdotte dal d.p.r. 25 luglio 1991) sarebbero diretta emanazione, con durata che l'art. 272, comma 3, del decreto legislativo prevedeva di quindici anni, dopo il cui decorso la Provincia competente doveva procedere al rinnovo.

La nuova formulazione di detto art. 272, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, introdotta con il d.lgs. n. 128/2010, entrata in vigore nell'anno 2010, ha modificato detto termine di durata, riducendolo a dieci anni successivi alla adesione (anche se sostituita da altre autorizzazioni generali), con possibilità di rinnovo per altri dieci anni.

Il nuovo decreto legislativo del 2010 ha altresì modificato la parte II dell'allegato IV del d.lgs. n. 152/2006 e, con riferimento al punto 7 (riguardante le attività di verniciatura mobili in legno

come quella della parte appellante), ha sostituito il limite di 15 tonnellate/anno di consumo massimo teorico di solvente con il limite di 50 kg/giorno di prodotti vernicianti; non ha, tuttavia, sancito alcun regime transitorio.

Poiché le autorizzazioni legittimamente ottenute in base a norme previgenti poi abrogate potrebbero essere messe in discussione solo nei termini stabiliti dalla nuova legge, in assenza di regime transitorio, chi ha ottenuto legittimamente il titolo ad esercitare l'impianto in conformità alla normativa vigente al momento di perfezionamento del titolo avrebbe acquisito il diritto ad esercitarlo per tutta la durata riconosciuta dalla legge al titolo stesso (in ossequio al principio di tutela dell'affidamento).

Con il secondo motivo di gravame è stato inoltre dedotto che la sentenza impugnata, con riguardo alla criticata applicazione retroattiva della nuova normativa, ha affermato che tale nuovo limite non riveste effetti retroattivi e che nell'art. 272 del d.lgs. n. 152/2006, come novellato, è espressamente e logicamente prevista la possibilità di sostituire le autorizzazioni generali prima che scadano, con necessità di rinnovarle, così come disposto dalla Provincia di Padova nella fattispecie concreta.

Ma l'art. 272, comma 3, come novellato dal d.lgs. n. 128/2010, al contrario, secondo l'appellante, stabilisce che l'autorizzazione generale si applica a chi vi ha aderito, anche se sostituita da successive autorizzazioni generali, per un periodo pari a dieci anni successivi alla adesione, quindi l'autorizzazione generale cui l'impresa ha aderito continuerebbe ad applicarsi ancora per dieci anni, anche se sostituita da successive autorizzazioni generali.

Detta norma, contrariamente a quanto asserito in sentenza, non prevedrebbe affatto espressamente e logicamente la possibilità di sostituire le autorizzazioni generali prima che scadano, ma solo che è fatto salvo il potere della competente autorità di adottare successivamente nuove autorizzazioni di carattere generale, l'adesione obbligatoria alle quali comporta per il soggetto interessato la decadenza di quella adottata dal Ministero; trattasi invero, secondo la ditta appellante, di disposizione speciale, riferita all'esercizio del potere sostitutivo ministeriale e della potestà regionale di adempiere all'attribuzione omessa, di stretta interpretazione ed inapplicabile a diverse fattispecie.

La sentenza impugnata non affronterebbe comunque il tema principale della permanenza o meno in capo ai soggetti già autorizzati del titolo legittimante le emissioni in atmosfera del proprio opificio in base all'autorizzazione cui avevano già aderito, che andrebbe risolto nel senso della conservazione in capo ai soggetti già autorizzati del titolo come a suo tempo conseguito e per la durata di dieci anni successivi alla adesione.

3. - Detti motivi di appello sono, ad avviso della Sezione, fondati.

Va premesso che il principio di irretroattività della legge, codificato dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, deve essere inteso come direttiva per il legislatore, il quale può derogarvi, con esclusione per i rapporti precedentemente sorti e già esauriti, cioè con il limite dei c.d. fatti compiuti.

Costituisce quindi corollario del principio di irretroattività della legge che, quando questa sopravviene in un procedimento non concluso al momento della sua entrata in vigore, la relativa fase debba dalla stessa essere regolata.

Ogni deroga al principio della irretroattività della legge, nel senso di determinare l'applicazione della nuova disposizione anche al passato, deve risultare chiaramente dal suo contenuto, il quale deve enunciare la volontà del legislatore di imporre effetti retroattivi alla nuova norma, escludendone ogni altra.

Solo una norma di mera interpretazione autentica di una precedente, che non ne innovi il contenuto normativo ma si limiti ad esplicitarne e chiarirne una delle possibili interpretazioni, può applicarsi al passato senza che possa configurarsi (Cons. Stato, Ad. Plen. 4 maggio 2012, n. 9) né la lesione di un legittimo affidamento né la violazione del principio di irretroattività e di certezza del diritto.

Tanto premesso va rilevato che il testo dell'art. 272, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, nella versione anteriore alla modifica legislativa di cui al d.lgs. n. 128/2010, nella vigenza del quale era stata rilasciata alla appellante la autorizzazione alle emissioni in atmosfera a seguito di silenzio-assenso, era il seguente: «L'autorizzazione generale stabilisce i requisiti della domanda di adesione e può prevedere, per gli impianti e le attività di cui alla parte II dell'allegato IV alla parte V del presente decreto, appositi modelli semplificati di domanda, nei quali le quantità e le qualità delle emissioni

sono deducibili dalle quantità di materie prime ed ausiliarie utilizzate. L'autorità competente procede, ogni quindici anni, al rinnovo delle autorizzazioni generali adottate ai sensi del presente articolo. Per le autorizzazioni generali rilasciate ai sensi del d.p.r. 21 luglio 1989 e del d.p.r. 25 luglio 1991, il primo rinnovo è effettuato entro quindici anni dalla data di entrata in vigore della parte V del presente decreto oppure, se tali autorizzazioni non sono conformi alle disposizioni del presente titolo, entro un anno dalla stessa data».

L'art. 272, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, come sostituito dall'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 128/2010, stabilisce che «Resta fermo l'obbligo di sottoporre lo stabilimento all'autorizzazione di cui all'art. 269 in caso di modifiche per effetto delle quali lo stabilimento non sia più conforme alle previsioni dell'autorizzazione generale. L'autorizzazione generale si applica a chi vi ha aderito, anche se sostituita da successive autorizzazioni generali, per un periodo pari ai dieci anni successivi all'adesione (...). L'autorità competente procede, almeno ogni dieci anni, al rinnovo delle autorizzazioni generali adottate ai sensi del presente articolo».

La appellante aveva chiesto in data 21 aprile 2008 di aderire alla autorizzazione a carattere generale n. 5200/EM, emessa ai sensi dell'art. 272, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152/2006 dalla Provincia di Padova il 24 ottobre 2006, in quanto rientrante nella tipologia e soglia di consumo stabilita al punto 7 dell'allegato 2 della autorizzazione suddetta; sulla domanda si è formato il silenzio-assenso.

In base a quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 272 del d.lgs. n. 152/2006 nella versione all'epoca vigente ed a quanto stabilito all'art. 8 di detta autorizzazione questa sarebbe scaduta dopo quindici anni dalla emissione.

L'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 128/2010 ha quindi apportato modifiche a detto comma 3 dell'art. 272 citato, stabilendo che l'autorizzazione generale si applica a chi vi ha aderito, anche se sostituita da successive autorizzazioni generali, per un periodo pari ai dieci anni successivi all'adesione.

Ciò nondimeno la Provincia di Padova ha contestato alla appellata, con la impugnata diffida del 7 ottobre 2011, il mancato rispetto del limite di consumo stabilito con la autorizzazione generale n. 6204/EM del 30 giugno 2011, di revoca della precedente a seguito della entrata in vigore del nuovo decreto legislativo; in precedenza aveva emesso l'autorizzazione del 30 giugno 2011, con cui, all'art. 7, è stato stabilito che le ditte che avevano precedentemente comunicato l'adesione alla autorizzazione a carattere generale n. 5200/EM erano da ritenersi autorizzate in base a questa nuova autorizzazione, senza obbligo di presentazione di nuova richiesta.

Ritiene la Sezione pienamente condivisibili le censure della parte appellante circa la illegittimità della pretesa di applicare retroattivamente le disposizioni di cui alla nuova versione di detto comma 3, pur avendo tale disposizione chiaramente stabilito che l'autorizzazione alla quale la ditta aveva aderito (cioè la 5200/EM del 24 ottobre 2006) si applicava ancora per dieci anni anche se sostituita, come nel caso che occupa, da successiva autorizzazione generale (cioè la 6204/EM del 30 giugno 2011).

Ciò in quanto, come in premessa evidenziato, solo al procedimento non concluso al momento della entrata in vigore di una nuova normativa regolante la fattispecie questa è applicabile, non essendo enunciata nell'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 128/2010 la volontà del legislatore di imporre effetti retroattivi alla nuova regolamentazione prevista dal novellato comma 3 dell'art. 272 del d.lgs. n. 152/2006.

Peraltro non può intendersi nel senso che le nuove disposizioni prevadano espressamente la possibilità di sostituire le autorizzazioni generali prima della loro scadenza, quella contenuta nel comma 2 di detto art. 272 nella versione novellata, laddove stabilisce che «In caso di mancata adozione dell'autorizzazione generale, nel termine prescritto, la stessa è rilasciata con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e i gestori degli stabilimenti interessati comunicano ad altra autorità da questa delegata; è fatto salvo il potere di tale autorità di adottare successivamente nuove autorizzazioni di carattere generale, l'adesione obbligatoria alle quali comporta, per il soggetto interessato, la

decadenza di quella adottata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio», atteso che, come dedotto con il ricorso in appello, essa è da ritenersi norma speciale, quindi di stretta interpretazione e non applicabile a fattispecie diverse da quella disciplinata da detta norma, di mancata adozione di detta autorizzazione nel prescritto termine.

4. - L'appello deve essere conclusivamente accolto e, per l'effetto, in riforma della prima decisione, va accolto il ricorso introduttivo del giudizio e vanno annullati i provvedimenti con esso impugnati.

(Omissis)

(1-2) DISCIPLINA APPLICABILE IN TEMA DI IMMISSIONI IN ATMOSFERA.

1. La decisione del Consiglio di Stato in rassegna ha come tema la disciplina applicabile all'autorizzazione alle emissioni in atmosfera a seguito di silenzio-assenso, con riferimento alla domanda di adesione alla autorizzazione a carattere generale, emessa ai sensi dell'art. 272, commi 2 e 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nel testo vigente anteriormente alle modifiche di cui all'art. 3, comma 6, d.lgs. n. 128/2010, analizzando, in tale ambito, i limiti entro cui il legislatore può derogare al principio di irretroattività.

2. Il principio di irretroattività della legge previsto dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, prevede che «la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo», e si pone quale garanzia della certezza del diritto nel nostro ordinamento giuridico; esso, per quanto afferisce alla legge civile, non è assoluto, ma ammette delle deroghe.

Al riguardo, la Corte costituzionale, nell'esaminare la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sui limiti alla retroattività della legge civile, ha affermato che il divieto di retroattività della legge, pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica, non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, dove vige la previsione dell'art. 25 della Costituzione; pertanto, il legislatore può emanare sia disposizioni di interpretazione autentica, che determinano la portata precettiva della norma interpretata, fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, quali l'uguaglianza (1).

Sull'argomento è intervenuto recentemente anche il Consiglio di Stato che ha chiarito come non possa configurarsi un legittimo affidamento da parte dei soggetti, a fronte di una interpretazione autentica di un testo normativo; più specificamente, solo una norma di mera interpretazione autentica di una precedente, che non ne innovi il contenuto normativo ma si limiti ad esplicitarne e chiarirne una delle possibili interpretazioni, può applicarsi al passato senza che possa configurarsi né la lesione di un legittimo affidamento né la violazione del principio di irretroattività e di certezza del diritto (2).

3. Premesso quanto sopra, si deve osservare che il d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, ha apportato numerose modifiche, correzioni ed integrazioni al codice dell'ambiente, tra le quali, ai fini della presente questione, rilevano quelle relative alla parte V del medesimo codice, che riguardano la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera,

(1). V. Corte cost. 30 settembre 2011, n. 257, in *Giur. cost.*, 2011, 5, 3428.

(2) V. Cons. Stato, Ad. Plen. 4 maggio 2012, n. 9, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 1090.

attuato attraverso un riordino ed una riforma delle numerose norme che in precedenza disciplinavano gli impianti e le emissioni in atmosfera.

In particolare, l'art. 3, comma 6, del menzionato decreto ha modificato i commi 2 e 3 dell'art. 272 del d.lgs. n. 152/2006, lasciando peraltro invariata la parte riguardante la procedura semplificata per ottenere le autorizzazioni attraverso l'adozione di modelli di carattere generale, relative a ciascuna singola categoria, nelle quali sono stabiliti i valori limite di emissione, le prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati, i tempi di adeguamento, i metodi di campionamento e di analisi e la periodicità dei controlli.

Pertanto, non si ravvisa alcuna volontà da parte del legislatore di imporre effetti retroattivi alla nuova regolamentazione prevista dal novellato comma 3, dell'art. 272 cit.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, risultano corrette le conclusioni del Consiglio di Stato, che ha accolto l'appello, motivandolo adeguatamente in base agli argomenti sopra richiamati precisamente ha affermato che non si deve intendere la versione novellata dell'art. 272, comma 2, nel senso che le nuove disposizioni prevedano espressamente la possibilità di sostituire le autorizzazioni generali prima della loro scadenza, atteso che, come viene sostenuto, essa è da ritenersi norma speciale, quindi di stretta interpretazione e non applicabile a fattispecie diverse da quella disciplinata da detta norma, di mancata adozione di detta autorizzazione nel prescritto termine.

Pertanto, la domanda di adesione alla autorizzazione a carattere generale, emessa ai sensi dell'art. 272, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152/2006, nel testo vigente anteriormente alle modifiche di cui all'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 128/2010, deve ritenersi accolta per silenzio assenso; in base a quanto stabilito dal comma 3, del ripetuto art. 272 del medesimo decreto nella versione all'epoca vigente, la conseguente autorizzazione conserva un'efficacia di quindici anni dalla sua emissione.

Vincenzo Perillo

*

Cons. Stato, Sez. VI - 26-3-2013, n. 1674 - Maruotti, pres.; Scanderbeg, est. - Effeventi s.r.l. (avv. D'Amelio) c. Regione Molise (avv. Colalillo e De Lisio) ed a.

Ambiente - Centrale eolica offshore per la produzione di energia elettrica da allocare in mare aperto - Realizzazione - Vincolo paesaggistico - Ostacolo visivo nell'orizzonte - Sussiste.

Quando il procedimento di valutazione di impatto ambientale riguarda il progetto di opere da realizzare in un tratto marino, nel corso del procedimento comunque va valutata la visibilità che dalla costa si avrebbe dell'impianto, a maggior ragione quando il tratto di costa risulta sottoposto ad un vincolo paesaggistico sulla base di un provvedimento amministrativo (statale o regionale) o di una legge (statale o regionale), che abbia preso specificamente in considerazione il medesimo tratto di mare. Tuttavia, anche se nell'atto di imposizione del vincolo paesaggistico non è esplicitamente preso in considerazione il rapporto visivo tra la costa ed il mare (per l'ovvietà di tale rapporto), ugualmente va coinvolta l'autorità competente alla gestione del medesimo vincolo, quando vi sia un progetto volto a realizzare opere visibili dal tratto di costa tutelato (1).

(Omissis)

5. L'appello è infondato e va respinto.

6. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso in appello proposto dalla società Effeventi s.r.l., promotrice di un progetto per la realizzazione di un impianto eolico offshore da allocare in mare, a circa 5 km dalla costa molisana, in corrispondenza del tratto che corre tra

punta Penna fino ed il promontorio di Termoli.

7. Il parco eolico oggetto delle programmate opere ha una potenza nominale pari a 162 MW, generata da 54 turbine (disposte in sei file da nove torri ciascuna) da 3 MW ciascuna; l'altezza delle torri eoliche fuori dal livello del mare è prevista in circa 74 m, mentre la parte sommersa ha un'altezza variabile tra i 20 e i 50 m.

In considerazione della rilevanza dell'opera e del suo impatto sull'ambiente, la stessa è stata sottoposta alla valutazione di impatto ambientale.

Proprio in relazione agli atti adottati a conclusione di tale preliminare procedimento di valutazione di impatto ambientale, a contenuto favorevole alla realizzazione dell'impianto, ha preso avvio il presente contenzioso, su impulso delle amministrazioni locali e della Regione Molise, contrarie alla sua realizzazione.

(Omissis)

9. Nella impugnata sentenza il T.A.R. - in accoglimento delle censure proposte dalla Regione Molise, dai Comuni di Petacciano e Montenero di Bisaccia e dall'ARSIAM, tutte dal contenuto pressoché analogo - ha annullato tutti gli atti sopra indicati (a partire dal «secondo parere»), con i quali è stato rilasciato, «con prescrizioni», il giudizio favorevole di compatibilità ambientale per la realizzazione dell'impianto.

In accoglimento delle censure di primo grado, il T.A.R. ha evidenziato essenzialmente il carattere perplessivo e contraddittorio del parere del Ministero per i beni culturali del 19 marzo 2009 in ordine alla fattibilità delle opere, sia pur con la «prescrizione» dell'arretramento di una fila di torri eoliche verso il lato mare, dopo che lo stesso Ministero nei precedenti atti suindicati si era negativamente determinato sull'assentibilità del progetto, ritenuto di negativo impatto per i valori paesaggistici dei luoghi, ed aveva suggerito addirittura la predisposizione di un nuovo progetto da allocare a distanza di almeno cinque miglia dalla costa.

Inoltre il T.A.R., nell'esaminare il motivo di ricorso incentrato sulla illegittimità del parere positivo n. 62 del 2008 della Commissione tecnica VIA-VAS per mancata valutazione della cosiddetta opzione zero, ha ritenuto che effettivamente non fosse stata adeguatamente valutata la valenza paesaggistica del sito, desumibile:

a) dal vincolo paesaggistico imposto con d.m. 2 febbraio 1970 e dal Piano territoriale P.A.A.V. n. 1 «Fascia costiera», approvato con decreto della giunta regionale n. 253 del 1° ottobre 1997;

b) dalla vicina riserva naturale marina «Isole Tremiti», facente parte del Parco nazionale del Gargano;

c) dalla vicina area SIC Foce del Trigno Marina di Petacciano, dall'area SIC Marina di Vasto, dall'area SIC Punta Aderci-Punta Penna;

d) dai vincoli paesaggistici imposti sul tratto di mare ove è allocato l'impianto eolico con d.m. 18 aprile 1985, d.m. 21 giugno 1985 e d.m. 1° agosto 1985 a tutela delle visuali panoramiche che si godono dall'entroterra.

Infine, i giudici di primo grado, partendo dal presupposto che l'area di localizzazione dell'impianto è circondata da un'habitat favorevole per la sosta ed il passaggio di numerosi uccelli migratori, hanno evidenziato il carattere illogico e contraddittorio del «monitoraggio successivo» (anziché preventivo) alla messa in esercizio dell'impianto, imposto come «prescrizione conformativa» nel citato parere della Commissione VIA-VAS n. 62 del 2008.

10. La società Effeventi s.r.l. ha proposto appello avverso tale sentenza, deducendo una serie di motivi di censura (omissis).

12. Ciò premesso, ritiene la Sezione che l'appello vada respinto e che la sentenza del T.A.R. del Molise meriti conferma.

13. Anzitutto, non risulta fondata la censura principale dell'appellante, per la quale non sussisterebbe la contraddittorietà (rilevata dal T.A.R.) tra i pareri emanati dal MIBAC, in quanto il secondo parere - dal contenuto positivo - sarebbe adeguatamente motivato.

13.1. Occorre al riguardo confrontare le motivazioni dei due pareri, i quali hanno preso atto del contenuto d.m. 2 febbraio 1970, che ha imposto il vincolo paesaggistico sul tratto di costa prospiciente l'impianto progettato.

Nell'atto del MIBAC del 30 ottobre 2008 (reso dalla Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanea), così era stato espresso il parere negativo sull'assentibilità del progetto di impianto proposto dalla società Effeventi s.r.l.:

«Considerato che la valutazione d'impatto ambientale deve descrivere e valutare in modo appropriato gli impatti diretti e indiretti di un progetto per i diversi aspetti, tra i quali tutti i possibili effetti sui beni materiali e il patrimonio culturale e l'interazione tra i vari fattori valutati; considerato altresì che per «impatto ambientale» la normativa vigente definisce l'alterazione qualitativa e/o quantitativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni tra i vari fattori interessati tra cui quelli antropici, naturalistici, paesaggistici, architettonici e culturali, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di progetti delle diverse fasi della realizzazione, gestione e dismissione; consi-

derato che la società Effeventi s.r.l. proponente l'opera in questione non ha rappresentato esaurientemente né con lo studio di impatto ambientale allegato al progetto, né con la relazione paesaggistica presentata successivamente, lo stato *ante-operam* dei luoghi direttamente o indirettamente interessati dall'intervento, secondo i molteplici fattori sopra citati, avendo omesso l'esistenza e la attuale vigenza di specifici vincoli paesaggistici (d.m. 2 febbraio 1970; d.m. 18 aprile 1985; d.m. 21 giugno 1985; d.m. 1° agosto 1985) che interessano la fascia costiera antistante lo specchio d'acqua ove è prevista la localizzazione dell'intervento, nonché i tratti di costa limitrofi facenti parte, in particolare, delle visuali panoramiche che si godono anche dall'entroterra verso la linea di costa e il mare aperto, espressamente tutelate dal vincolo paesaggistico di notevole interesse pubblico di cui al richiamato d.m. 2 febbraio 1970».

In via strettamente consequenziale a tali premesse, il MIBAC, richiamato il medesimo parere della suindicata Direzione generale, nonché il conforme parere istruttorio negativo espresso dalla Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio del 30 luglio 2007 (secondo cui, tra l'altro, la realizzazione dell'impianto eolico *offshore* «va a incidere fortemente su quella continuità territoriale e paesaggistica propria della costa molisana, con rilievi collinari dolcemente digradanti verso il mare, con vegetazione bassa e omogenea sui quali si affacciano vecchi nuclei urbani formanti un quadro d'insieme paesaggisticamente importante, mentre sulla parte marina le ampie spiagge con dune sabbiosa e classica vegetazione marina, a ciuffi, che donano con la visione del golfo di San Salvo del promontorio di Punta Penna e del promontorio di Termoli e relativo piccolo golfo di Campomarino una omogenea visione di un complesso di bellezze naturali composte di elementi vari e nello stesso tempo complementari l'un l'altro nei particolari paesaggistici»), ha conclusivamente rilevato che l'introduzione del consistente numero di pale eoliche con le loro rilevanti dimensioni in elevazione al di fuori dell'acqua, nella soluzione progettuale proposta, si pone quale elemento antropico intrusivo e dissonante all'interno della omogenea visione del quadro panoramico, incidendo negativamente sulla visuale del paesaggio che si percepisce dai punti panoramici costituiti dai belvedere dei Comuni collinari che si affacciano sul tratto di costa interessato.

13.2. Il successivo parere del Ministero per i beni culturali del 17 marzo 2009 ha espresso il parere favorevole sul progetto, ritenendo sostanzialmente superate le valutazioni negative formulate nelle fasi procedurali precedenti.

Esso ha considerato la realizzazione dell'impianto eolico sostanzialmente compatibile con le esigenze di salvaguardia paesaggistica dell'area vincolata posta lungo la fascia costiera, «a condizione» dell'arretramento di una delle file delle pale eoliche dell'impianto verso il lato del mare, per l'esigenza - ritenuta sufficiente per la salvaguardia dell'interesse paesaggistico - di consentire la «traguardabilità», libera dall'ingombro delle pale, tra le due località della Punta Penna e del promontorio di Termoli.

13.3. Ritiene la Sezione che le articolate valutazioni, espresse col «primo parere negativo» hanno evidenziato la sussistenza di ben individuate ragioni ritenute ostative alla realizzazione dell'impianto, che il «secondo parere» avrebbe potuto considerare insussistenti, solo sulla base di una specifica motivazione.

Il «secondo parere» si è limitato a porre la condizione di arretrare l'impianto (con lo «scorrimento» di una fila) verso il lato del mare (in ragione della esigenza di consentire la «traguardabilità», libera dall'ingombro delle pale, tra la Punta Penna ed il promontorio di Termoli), senza occuparsi degli altri aspetti risultati in precedenza decisivi per l'espressione del parere negativo, e cioè della visibilità dell'impianto dalla costa e l'incidenza della visibilità delle torri eoliche in entrambe le direzioni prospettiche est-ovest: le ragioni ostative dapprima evidenziate non sono state dunque oggetto di una successiva e articolata motivazione giustificativa della opposta valutazione.

13.4. L'immotivato contrasto sopra constatato, tra i due pareri del Ministero per i beni culturali, risulta evidente, in considerazione dei poteri istituzionalmente spettanti al Ministero nel corso del procedimento riguardante la valutazione di impatto ambientale, nonché delle circostanze di fatto che sono risultate oggetto della specifica valutazione del «primo parere» negativo.

13.4.1. Quanto ai poteri istituzionalmente spettanti al Ministero per i beni culturali nel corso del procedimento riguardante la valutazione di impatto ambientale, quando vi è una istanza volta alla realizzazione di un impianto su un tratto di mare prospiciente un'area sottoposta a vincolo, rileva la Sezione che indubbiamente convergono i poteri attribuiti sia dalla legislazione riguardante la valutazione di impatto ambientale, sia quella riguardante la gestione dei vincoli paesaggistici.

Infatti, sotto il profilo generale, nel corso del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale il Ministero per i beni culturali

ed ambientali può e deve valutare ogni conseguenza, diretta o indiretta, che dalla realizzazione dell'opera deriva alla integrità del paesaggio, nella sua fruibilità collettiva e nella percezione visiva dei valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili.

In tale ambito valutativo, infatti, il paesaggio, quale bene potenzialmente pregiudicato dalla realizzazione di opere di rilevante impatto ambientale, si manifesta in una proiezione spaziale più ampia di quella riveniente dalla sua semplice perimetrazione fisica consentita dalle indicazioni contenute nel decreto di vincolo; ai fini della valutazione dell'impatto ambientale il paesaggio si manifesta quale componente qualificata ed essenziale dell'ambiente, nella lata accezione che di tale bene giuridico ha fornito l'evoluzione giurisprudenziale, anche costituzionale (tra le tante, Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378).

L'esigenza di valutare «ogni conseguenza diretta o indiretta che dalla realizzazione dell'opera deriva alla integrità del paesaggio» è stata specificamente tenuta in considerazione dal legislatore, non solo con l'art. 6 della legge n. 349 del 1986 (applicabile *ratione temporis* alla controversia in esame), ma anche con la legislazione successiva sul procedimento di valutazione di impatto ambientale (cfr. l'art. 22 del d.lgs. n. 152 del 2006).

La stessa scelta normativa di attribuire, insieme al Ministero dell'ambiente, al Ministero dei beni culturali il potere di codecisione nelle determinazioni da assumere sul rilascio della valutazione di impatto ambientale, a prescindere dalle competenze del MIBAC espressamente fatte salve nelle «materie di sua competenza» evidenzia che la valutazione paesaggistica demandata al MIBAC nell'ambito di una procedura di VIA risulta collocata sullo stesso piano di importanza di quella più spiccatamente ambientale (tanto è vero che in caso di dissenso tra i due Ministeri il meccanismo di superamento del conflitto è quello della devoluzione della decisione al Consiglio dei ministri, nell'esercizio dei suoi poteri di coordinamento), anche quando - in ipotesi - non sia specificamente coinvolta la gestione di vincoli paesaggistici.

Nello stesso senso, va letta la descrizione normativa, desumibile dall'art. 5 del d.p.c.m. 27 dicembre 1988 (recante le norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale), del «quadro di riferimento ambientale» cui ancorare la valutazione di impatto ambientale; in tale contesto si stabilisce che il quadro di riferimento ambientale definisce «l'ambito territoriale - inteso come sito ed area vasta - ed i sistemi ambientali interessati al progetto, sia direttamente che indirettamente, entro cui è da presumere che possano manifestarsi effetti significativi sulla qualità degli stessi».

Analogamente, il successivo art. 6 dello stesso d.p.c.m. stabilisce che l'istruttoria (per il giudizio di compatibilità ambientale) si conclude con parere motivato, tenuto conto degli studi effettuati dal proponente «e previa valutazione degli effetti, anche indotti, dell'opera sul sistema ambientale».

Da ultimo, lo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 (recante disposizioni in materia ambientale) prevede all'art. 22, comma 3, che lo studio di impatto ambientale deve tra l'altro contenere le informazioni utili ad individuare e valutare «i principali impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale che il progetto può produrre, sia in fase di realizzazione che di esercizio».

Tali inequivoci dati normativi non lasciano dubbi sul fatto che in sede di valutazione di impatto ambientale le valutazioni di competenza del Ministero per i beni culturali ed ambientali devono riguardare «una proiezione spaziale più ampia» rispetto alle aree specificamente sottoposte al vincolo paesaggistico: non rileva la «perimetrazione» del vincolo paesaggistico in sé e per sé considerato, ma quella di ogni componente dell'ambiente in grado di evidenziare ogni possibile pregiudizio che l'esecuzione dell'opera potrebbe causare sull'ambiente (da intendere unitariamente come biosfera, per tutte le sue componenti riguardanti il territorio e tutto ciò che rientri nella sovranità dello Stato) ed al paesaggio (inteso non soltanto come aree sottoposte al vincolo paesaggistico: v. gli artt. 131, comma 1, e 135, comma 1).

D'altra parte, ciò corrisponde a intuibili ragioni logiche prima ancora che giuridiche, se si pensa che la procedura di VIA riguarda opere particolarmente importanti sul piano dell'impatto ambientale e visivo, le quali potrebbero negativamente incidere sui valori paesaggistici anche se poste a notevole distanza dai territori vincolati. L'apprezzamento in ordine alla loro compatibilità ambientale deve quindi giocoforza coinvolgere, anche a livello paesaggistico, gli effetti anche indiretti di possibile incisione del bene-paesaggio, con una valutazione di tipo sostanzialistico, estesa ad ogni ambito territoriale significativo sul piano paesaggistico e naturalistico che potrebbe subirne pregiudizio, anche se posto a distanza dall'area di localizzazione dell'intervento.

13.4.2. Tale «spessore» dei poteri spettanti al Ministero dei beni culturali - nel corso del procedimento di valutazione dell'impatto

ambientale - in base alla normativa richiamata nel par. 13.4.1. sussiste anche quando oggetto della valutazione è un impianto da collocare in un tratto marino sottoposto alla sovranità dello Stato.

Quando però, come è pacifico nella specie, il progetto riguarda un impianto visibile dall'occhio umano dalla costa o unitamente alla costa (per chi guardi dal mare), rilevano anche i poteri derivanti dalla sussistenza del vincolo paesaggistico sulla costa medesima.

Di per sé, ogni tratto di costa marina è sottoposto al vincolo paesaggistico, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. a), del Codice approvato con il d.lgs. n. 42 del 2004 (salve le eccezioni previste dai commi 2 e 3 del medesimo art. 142).

Per quanto rileva nel giudizio, è pacifico che il progetto ha riguardato un impianto visibile (dall'occhio umano) dalle aree già sottoposte a vincolo paesaggistico con il d.m. 2 febbraio 1970.

Risultano pertanto di per sé legittime le determinazioni che sono state poste a base degli atti del procedimento *de quo*, volte a considerare l'effetto potenzialmente pregiudizievole che la realizzazione dell'impianto potrebbe avere sul pregio delle aree sottoposte a vincolo col medesimo decreto ministeriale (e con gli altri successivi).

Infatti, risulta conforme alla legislazione di settore, oltre che al comune buon senso, che il particolare pregio di un tratto di costa (riconosciuto e valorizzato con una disposizione legislativa o con un provvedimento amministrativo di imposizione del vincolo paesaggistico) può essere lesa, quando dalla costa non si possa più percepire la linea dell'orizzonte che divide il cielo dal mare, a causa della realizzazione di opere stabili, realizzate per mano dell'uomo.

In altri termini, quando il procedimento di valutazione di impatto ambientale riguarda il progetto di opere da realizzare in un tratto marino, nel corso del procedimento comunque va valutata la visibilità che dalla costa si avrebbe dell'impianto, a maggior ragione quando il tratto di costa risulta sottoposto ad un vincolo paesaggistico sulla base di un provvedimento amministrativo (statale o regionale) o di una legge (statale o regionale), che abbia preso specificamente in considerazione il medesimo tratto di mare.

Ovviamente, resta salvo anche il potere del Ministero per i beni culturali (o della Regione) di sottoporre a vincolo paesaggistico, con atto amministrativo, il tratto di costa anche prendendo esplicitamente in considerazione la visibilità del tratto di mare circostante dalla costa: salve le disposizioni in base alle quali vi è la salvaguardia di tratti di mare e di parchi marini resi immodificabili, la tutela del mare - fin dall'atto di imposizione del vincolo paesaggistico - può anche costituire la diretta risultante delle esigenze di protezione dei tratti di costa, sottoposti al vincolo paesaggistico per il relativo e unitario contesto, con il conseguente coinvolgimento delle relative Soprintendenze, quando si tratti di opere da realizzare nel mare.

Tuttavia, anche se nell'atto di imposizione del vincolo paesaggistico non è esplicitamente preso in considerazione il rapporto visivo tra la costa ed il mare (per l'ovvietà di tale rapporto), ugualmente va coinvolta l'autorità competente alla gestione del medesimo vincolo, quando vi sia un progetto volto a realizzare opere visibili dal tratto di costa tutelato.

14. Alla luce dei rilievi che precedono, risulta che il primo parere negativo ed il secondo parere favorevole si sono doverosamente occupati dell'impatto visivo che avrebbe la realizzazione dell'impianto sul tratto di costa sottoposto al vincolo con il decreto statale del 2 febbraio 1970.

Va pertanto respinto il primo motivo d'appello, secondo cui il giudizio di compatibilità paesaggistica non avrebbe potuto riguardare nel caso di specie il parco eolico, perché progettato in mare aperto a distanza di circa 5 km dalla fascia costiera.

Inoltre, il «primo parere» ha posto in evidenza elementi ostativi ad una valutazione favorevole (la localizzazione dell'impianto a 5 km circa dalla costa e l'incidenza della visibilità delle torri eoliche lungo la visuale est-ovest, in entrambe le direzioni prospettiche di punti particolarmente panoramici e sottoposti a vincolo paesaggistico con il richiamato decreto statale), che sono stati invece ritenuti insussistenti in modo apodittico dal secondo parere favorevole, che ha ritenuto «sufficiente» l'arretramento di una «fila» di pale eoliche per superare le argomentate ragioni ostative, evidenziate nel primo parere.

Vanno pertanto respinte tutte le altre censure dell'appellante, secondo cui il «secondo parere» sarebbe adeguatamente motivato e mancherebbe la contraddittorietà (rilevata dal T.A.R.) tra esso ed il «primo parere» negativo.

Ne consegue che del tutto correttamente la sentenza appellata ha annullato il «secondo parere» favorevole del Ministero dei beni culturali, nonché gli atti successivi, incluso l'atto formale, conclusivo del procedimento.

15. Le considerazioni svolte nei paragrafi che precedono comportano altresì l'infondatezza del profilo del secondo motivo d'appello, incentrato sulla pretesa assenza di interferenza valutativa, nel

giudizio di compatibilità ambientale, dei siti di importanza comunitaria presenti nell'area d'intervento (il riferimento è alle tre distinte aree SIC precedentemente indicate al paragrafo n. 9) e degli altri vincoli gravanti sulle zone costiere puntualmente citati dai primi giudici (sulla base dei d.m. 2 febbraio 1970; 18 aprile 1985; 21 giugno 1985 e 1° agosto 1985).

Come correttamente osservato dai giudici di primo grado, di tale articolato regime vincolistico (da cui non potrebbero restare escluse le aree marine protette situate nelle vicinanze del programmato parco eolico ed il regime vincolistico del tratto costiero desumibile dal Piano territoriale paesistico-ambientale di area vasta n. 1, approvato con d.g.r. n. 253 del 1° ottobre 1997), dovrà necessariamente tener conto, in sede di rinnovazione del procedimento, l'autorità paesaggistica, al fine di valutare attentamente tutti gli effetti, anche indotti, che dalla realizzazione dell'opera, con le sue precipue connotazioni progettuali, potrebbero derivare sui valori paesaggistici compendiali nella disciplina dell'area (da intendersi evidentemente come «area vasta», venendo in esame una valutazione di impatto ambientale).

16. Resta da esaminare il motivo d'appello riguardante l'impatto dell'opera sull'avifauna.

La sentenza appellata ha ravvisato un ulteriore vizio degli atti del procedimento, perché una previa valutazione dell'impatto non vi è stata, perché è stata consentita una valutazione «successiva» alla realizzazione del «parco eolico».

La società appellante ha dedotto di aver sufficientemente dimostrato, nello studio di impatto ambientale allegato al progetto, che l'effetto sarebbe trascurabile e tale, in ogni caso, da non poter ostacolare il rilascio della VIA: mancherebbero significativi flussi migratori, di cui darebbe conto lo stesso decreto VIA, e rilevarebbero la capacità dei volatili (comprovata da evidenze scientifiche) di modificare il corso del volo per non impattare sulle turbine in movimento.

Osserva la Sezione che anche tale motivo d'appello non risulta fondato.

A parte ogni considerazione sulla attendibilità della prospettazione difensiva della società appellante, fatta propria del decreto VIA impugnato in primo grado (secondo cui soltanto una bassa percentuale di volatili potrebbe utilizzare il canale migratorio passante per il tratto di mare in questione e, in ogni caso, la gran parte degli uccelli sarebbe capace di «schivare» la traiettoria delle pale in movimento, attestandosi ad una quota di volo più bassa rispetto al massimo ingombro delle turbine), nondimeno risulta una obiettiva sussistenza della interferenza tra l'esercizio dell'impianto ed il possibile impatto negativo sull'avifauna (e per conseguenza sull'ecosistema).

In conformità ai principi di precauzione e di azione preventiva delle politiche dell'Unione europea in campo ambientale (art. 191, comma 2, TFUE), costituisce una regola di buona amministrazione il previamente calcolare tale interferenza - per quanto possibile e comunque in modo più puntuale di quanto non sia stato fatto a mezzo degli studi allegati al progetto - prima dell'avvio dei lavori relativi all'impianto.

D'altra parte, che l'interferenza sussista, e che tuttavia non se ne sappia *ex ante* indicare esattamente la portata, si evince dallo stesso decreto VIA del 14 ottobre 2009 impugnato in primo grado, atteso che - tra le richiamate condizioni della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA-VAS - il provvedimento abilitativo indica testualmente (punto A 13) l'obbligo del monitoraggio sull'avifauna stanziale e migratoria presente nel sito, in accordo con l'Istituto nazionale per la fauna selvatica.

Inoltre, manifestando profili di eccesso di potere per contraddittorietà e perplessità, il decreto VIA dispone (punto A 14) che «se in fase di monitoraggio si rileva un significativo numero di collisioni con l'avifauna ovvero la presenza di eventuali rotte migratorie, ad oggi non censite, dovranno essere implementati appositi sistemi di segnalazione e avvistamento quali: luci rosse sulle punte della lama del rotore, parti fluorescenti o segnali sonori (ultrasuoni) al fine di ridurre al massimo il numero delle vittime. In casi estremi, dovrà essere previsto l'arresto delle turbine eoliche per determinati periodi di tempo».

Come ha correttamente osservato il T.A.R., in sede amministrativa non è stato escluso che avvenga un «numero significativo di collisioni», sicché risulta anche un profilo di inidoneità istruttoria (dovendo l'istruttoria necessariamente precedere l'atto abilitativo della realizzazione dell'impianto).

D'altra parte, lo stesso decreto impugnato in primo grado ha ipotizzato che - a seguito del monitoraggio - le turbine debbano restare in «posizione di quiete» per alcuni periodi dell'anno, per consentire il passaggio indisturbato degli uccelli: risulta conforme agli interessi pubblici, nonché a quelli riconducibili alla società che intende effettuare l'investimento (per il calcolo della relativa convenienza), che siano previamente precisati, per quanto consentito dalle

conoscenze del settore, i periodi durante i quali l'impianto - qualsiasi parte del mare sia interessata - non vada utilizzato.

Anche sotto tale profilo il decreto VIA impugnato in primo grado contiene un vizio di eccesso di potere, per insufficiente istruttoria, effettivamente sussistente.

17. Nell'esercizio dei propri poteri conformativi, la Sezione ritiene di precisare che:

a) in sede di emanazione dei provvedimenti ulteriori, le autorità competenti - con una adeguata motivazione - devono rivalutare tutti gli interessi in conflitto, anche quello sotteso alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, nel rispetto delle esigenze di tutela del paesaggio, quale significativa componente dell'ambiente, e cioè salvaguardando per quanto possibile il particolare pregio della costa, nella specie sottoposta al vincolo paesaggistico con il decreto ministeriale del 2 febbraio 1970 e con gli altri sopra richiamati;

b) eventuali valutazioni difformi da quelle contenute nel «primo parere» non necessitano del rispetto delle regole riguardanti l'esercizio dei poteri di autotutela, poiché il procedimento deve riprendere dal primo degli atti annullati (il «secondo parere» favorevole);

c) deve essere specificamente valutato il «suggerimento», motivatamente formulato nel corso del procedimento dal Ministero per i beni culturali ed ambientali e ignorato dal «secondo parere», di spostare tutto l'impianto a una distanza non inferiore alle cinque miglia marine dalla costa (dunque, di gran lunga maggiore rispetto alla distanza indicata nel progetto), in un'ottica di contemperamento delle esigenze di tutela del paesaggio e di tutte quelle riguardanti le condizioni di fattibilità tecnica e di sostenibilità economica del progetto;

d) resta salva la possibilità di rimettere la questione all'esame del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. c-bis), della legge n. 400 del 1988 (che potrà anche motivatamente risolvere ogni ulteriore conflitto tra le autorità ministeriali, nell'esercizio dei poteri sostanzialmente riconducibili a quelli disciplinati dall'art. 14 *quater* della legge n. 241 del 1990).

18. Per le ragioni che precedono, l'appello va pertanto respinto e va confermata la impugnata sentenza che ha disposto l'annullamento degli atti impugnati, salvi gli ulteriori provvedimenti delle autorità amministrative.

Ricorrono giusti motivi per far luogo alla compensazione tra le parti delle spese del presente grado di giudizio.

(Omissis)

(1) NUOVE «APERTURE» GIURISPRUDENZIALI SUL CONCETTO DI PAESAGGIO.

La tutela del paesaggio è uno dei doveri imposti dalla Costituzione: l'art. 9, posto tra i principi fondamentali, assegna alla Repubblica il compito di tutelare «*il paesaggio e il patrimonio artistico della Nazione*». Tale compito è attualmente realizzato attraverso il d.lgs. n. 42/2004, il c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio, una normativa organica che ha raccordato (e, di conseguenza, in gran parte sostituito) alcune delle principali disposizioni normative in materia, in precedenza sparse qua e là nell'ordinamento. Secondo l'art. 131, che apre la parte III del Codice (specificamente rivolta alla materia dei «Beni paesaggistici») per «paesaggio» si deve intendere «*il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*». Questa breve definizione è in realtà molto complessa ed articolata, nonché aperta a molteplici applicazioni pratiche. Si tratta, peraltro, di un'accezione simile ad altre in materia ambientale: si pensi alla definizione, comunitaria e nazionale, di «ambiente» in relazione alla quale la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) deve studiarne e verificarne il potenziale impatto di progetti di opere/interventi sottoposti al suo esame: l'art. 5 del d.lgs. n. 152/2006, quando definisce nell'ambito VIA il concetto di «impatto ambientale» lascia presupporre chiaramente che è «ambiente» tutto il «sistema di relazioni tra i fattori antropici,

naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici».

Come si vede, i criteri per svolgere una VIA si sovrappongono a quelli che stanno alla base del concetto di paesaggio: attraverso un articolato gioco di interrelazioni, la VIA mette in collegamento tra loro svariati fattori e, quando si concentra sul fattore «paesaggio» a sua volta ne compone la portata collegando tra loro gli elementi naturali e gli elementi «artificiali» (*recte*, non naturali, vale a dire quelli di matrice antropica) presenti nel territorio sottoposto alla valutazione. Con questo sistema, l'elemento discrezionale posto alla base del giudizio finale può trovare ampio respiro.

Ed è quello che accade nella sentenza in commento, in materia di impianti energetici alimentati dallo sfruttamento dell'energia eolica. Detta pronuncia è stata occasionata dal ricorso in appello che una società, attiva nel settore delle energie rinnovabili, aveva presentato contro una sentenza del T.A.R. Molise (n. 992/2011) che aveva annullato un decreto ministeriale (reso di concerto tra l'amministrazione centrale ambientale e quella culturale) recante un giudizio favorevole, con condizioni, alla realizzazione, da parte della appellante, di una centrale eolica *offshore* per la produzione di energia elettrica da allocare in mare aperto, dinanzi alla costa molisana. La contestata decisione dei giudici di prime cure, resa su impulso della Regione e degli enti locali coinvolti, poggiava in pratica sul fatto che il paesaggio marino e costiero sarebbe stato rovinato dall'installazione dell'impianto eolico che, sebbene collocato in mare aperto ed a molta distanza (5 km) dalla costa, avrebbe impattato tanto negativamente sul valore «paesaggio» da vederne completamente ed indiscutibilmente impedita la realizzazione, senza alcun possibile correttivo adottabile.

Giova a questo punto una breve descrizione dell'impianto, così da farsi un'idea delle sue dimensioni. Si trattava, da progetto presentato, di un parco eolico composto da 54 turbine (quindi, i c.d. «pali eolici verticali») da disporre in sei file da nove pali ciascuna. Ogni elemento avrebbe una potenza nominale di 3 MW per una capacità energetica complessiva pari a 162 MW. Per rendere l'idea, con tale portata generativa si potrebbe fornire energia a quasi tutta la popolazione molisana, perché tale potenza potrebbe soddisfare il fabbisogno giornaliero di almeno 120.000.000 famiglie (1) (senza considerare i possibili benefici per le amministrazioni locali nonché i potenziali vantaggi in termini occupazionali e gestionali).

Per quanto riguarda l'impatto visivo della progettata «fattoria del vento», le torri eoliche avrebbero un'altezza fuori dal livello del mare di circa 74 m mentre la parte sommersa - quindi, non visibile dalla terraferma - avrebbe un'altezza variabile a seconda dei casi tra i 20 e i 50 m, con rotori di diametro compreso tra gli 80 e i 120 m.

È del tutto evidente che si tratta di un impianto importante nelle dimensioni e nell'estensione, considerando che il tipo di intervento progettato occuperebbe, seppure in mezzo al mare, una superficie totale lineare di quasi 5 km. Tuttavia, i possibili effetti «ambientalmente» positivi che una simile infrastruttura alimentata ad energia «pulita» può arrecare ad un determinato territorio imporrebbero una attenta e ponderata valutazione da parte degli enti competenti prima di giungere ad una decisione netta di senso negativo.

Ad ogni modo, alcuni enti pubblici hanno impugnato il predetto decreto ministeriale (del 2009) in sede di primo giudice ottenendone l'annullamento; quindi, la società eolica soccombente aveva adito il giudice superiore, ma anche questi gli aveva sostanzialmente dato torto, respingendo l'appello e definitivamente ogni pretesa realizzativa dell'appellante (soccombente in entrambi i gradi di giudizio).

(1) Secondo un calcolo approssimativo da parte di chi scrive.

La decisione dei giudici di Palazzo Spada prende ovviamente le mosse dall'*iter* processuale e decisionale tenuto dai giudici del Tribunale regionale. E colpiscono le motivazioni addotte a supporto della bocciatura giudiziale del progetto eolico. Innanzitutto, nella sentenza si legge che il T.A.R. ha evidenziato «il carattere perplessa e contraddittorio del parere del Ministero per i beni culturali (...) in ordine alla fattibilità delle opere», nell'ambito dell'istruttoria in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA). Questa «incertezza» avrebbe, dunque, portato, su questo punto, i giudici amministrativi di prima istanza ad individuare se non una vera e propria nullità quantomeno dei punti di criticità del decreto ministeriale impugnato e poi, come detto, annullato. Il Ministero per i beni e le attività culturali (c.d. MIBAC) aveva in effetti reso il suo parere di concerto con il dicastero ambientale; in tale ambito, aveva semplicemente imposto talune «prescrizioni» al definitivo giudizio positivo alla realizzazione dell'impianto.

Ora, se una simile circostanza deve portare a concludere che un'autorità, nell'arricchire con «prescrizioni» tecniche un suo *placet*, in realtà lascerebbe «perplessa» la sua determinazione, significa, in buona sostanza, svuotare di significato il valore decisionale dei suoi pronunciamenti. È del tutto evidente che ogni amministrazione, proprio per una più attenta tutela degli interessi ai quali è preposta, possa esprimersi positivamente nei confronti di un intervento sottoposto alla sua valutazione imponendo, al contempo, alcuni accorgimenti tecnici relativamente a tutti quegli aspetti, di sua, propria ed istituzionale competenza, che quel determinato intervento andrà (o potrebbe andare) ad interessare. Peraltro, la «prescrizione» suggerita dal MIBAC – consistente nell'arretramento di una fila di torri verso il lato mare – era, ovviamente, relativa all'aspetto paesistico della vicenda, anch'esso di competenza dell'amministrazione culturale; questo fa sì che una prescrizione di tal genere sia del tutto legittima e coerente con una valutazione positiva di un progetto che, non lo si dimentichi, avrebbe un impatto ambientale di tipo visivo sicuramente considerevole ma ne porterebbe uno altrettanto considerevole in termini di risparmio energetico per la fornitura ad un vasto territorio di elettricità «pulita», ecocompatibile e, soprattutto, dall'approvvigionamento potenzialmente illimitato (2).

Ma siccome la riportata argomentazione, pur sostenuta dai giudici di primo grado e in qualche maniera condivisa (di sicuro, non contestata) da quelli di secondo grado, nella sua fragilità (e discutibilità) non poteva supportare il formale e perentorio rigetto dell'appello, ecco che i giudici hanno dovuto concentrare la propria decisione sull'aspetto principale dell'intera storia, vale a dire sull'impatto del progetto eolico sul paesaggio.

Ed è così che il giudizio negativo sull'appello proposto ha poggato in buona parte sul potenziale impatto negativo e peggiorativo che la «fattoria del vento» avrebbe avuto sul territorio costiero nel quale avrebbe dovuto essere collocato, a cominciare da un peggioramento visivo del paesaggio interessato. Dalla lettura della sentenza si viene a sapere che l'area *de qua* è soggetta a vincolo paesaggistico a partire dal 1970. Questo comporta che ogni intervento sul quel territorio debba essere previamente vagliato anche da questo punto (amministrativo) di vista. Sul punto, i giudici hanno quindi chiarito di cosa si parla quando si parla di vincolo paesaggistico e, quale sua premessa, di paesaggio da tutelare.

Ebbene, secondo i magistrati il particolare pregio di un tratto di costa che è già stato riconosciuto e valorizzato con una disposizione legislativa oppure con un provvedimento amministrativo di imposizione del vincolo paesaggistico «può essere lesa quando dalla costa non si possa più percepire la linea dell'orizzonte che divide il cielo dal mare, a causa della

realizzazione di opere stabili, realizzate per mano dell'uomo».

Quindi, il possibile pregiudizio in termini (giuridicamente ed amministrativamente) paesaggistici di un tratto di costa può derivare anche dall'impossibilità di «percepire la linea dell'orizzonte che divide il cielo dal mare» a causa di ostacoli di natura antropica che impediscano una visuale completa e chiara di quel limite immaginario che è, per l'appunto, l'orizzonte tra cielo e mare.

In proposito, i giudici tengono a spiegare come una simile considerazione debba essere tenuta in debito conto allorché si conduce un procedimento di VIA; in questi casi, e specialmente quando vi è un vincolo amministrativo, «va valutata la visibilità che dalla costa si avrebbe dell'impianto».

Inutile precisare che qualsiasi cosa, anche di modeste dimensioni (per es. una barca), si trovasse in corrispondenza dell'orizzonte sarebbe visibile dalla costa frontiera ad occhio nudo. L'insistenza che, nel ragionamento dei giudici si fa sull'esistenza del vincolo paesaggistico, porterebbe quasi a ritenere che non solo questo ragionamento potrebbe vacillare in ipotesi di assenza di vincolo, ma anche che, quando il predetto vincolo c'è, bisogna per prima cosa guardare con attenzione ai suoi contenuti ed alle sue motivazioni (come solitamente si fa ogni qual volta esiste un «vincolo» giuridico su un bene sul quale si intende agire). Quindi, ritornando all'ipotesi in esame, il vincolo amministrativo dovrebbe contenere una particolare attenzione sul discorso della visuale che dalla costa si ha dell'orizzonte, la cui presenza rafforzerebbe, alla stregua di una previsione normativa, una decisione negativa circa interventi pregiudizievoli di quella stessa visuale. E invece no: a leggere la sentenza, si direbbe che il vincolo del 1970 non si dedicasse in particolare – *recte*, non contenesse particolari limiti con riguardo – al discorso della vista dell'orizzonte dalla costa.

Eppure, i giudici, risolti nella direzione presa, hanno stabilito che «anche se nell'atto di imposizione del vincolo paesaggistico non è esplicitamente preso in considerazione il rapporto visivo tra la costa ed il mare (per l'ovvietà di tale rapporto), ugualmente va coinvolta l'autorità competente alla gestione del medesimo vincolo, quando vi sia un progetto volto a realizzare opere visibili dal tratto di costa tutelato».

L'ovvietà del rapporto visivo costa/mare impone, dunque, che ogni intervento suscettibile di stagliarsi lungo l'orizzonte marino può essere vietato dall'amministrazione preposta alla tutela di quel «paesaggio». La circostanza che quell'amministrazione avesse o non avesse precedentemente posto sotto tutela quella porzione di territorio tra mare e terra mediante un vincolo amministrativo, finisce con il non rilevare: la riscontrata «ovvietà del rapporto visivo» quasi supera le previsioni formali, che possono anche mancare. Ed anche se l'autorità pubblica competente decidesse in coerenza con un vincolo magari silente sul punto, la sua decisione può venir travolta da quella stessa «ovvietà», talmente lampante da non richiedere (quasi) approfondimenti e/o accettare correttivi di sorta.

Questo principio, in astratto anche comprensibile, rischia però di paralizzare ogni forma di sviluppo: è «ovvio» che gli interventi antropici su un certo territorio ne modificano le caratteristiche, prima di tutte quelle visive e paesaggistiche.

È altrettanto ovvio, però, che un Paese non può fermare il suo sviluppo economico ed infrastrutturale: occorre forse spostare il punto di approccio (sia consentito parlare di «visuale», in coerenza col tema sin qui trattato) per conciliare ambiente e crescita economica. Un buon compromesso non sarebbe proprio rappresentato dalle energie rinnovabili?

Paolo Costantino

(2) A differenza degli impianti energetici a carbone o a petrolio, ali-

mentati da fonti fossili, tendenti all'esaurimento.

Cons. Stato, Sez. IV - 21-1-2013, n. 320 - Numerico, pres.; Taormina, est. - Consorzio di Bonifica Veronese (già Consorzio di Bonifica Adige-Garda) (avv.ti Fratta Pasini, Sanino) c. Barbazeni (avv.ti Scappini, Sartori, Gattamelata, Cuonzo) ed a.

Espropriazione p.p.u. - Art. 5 bis, comma 4, legge n. 359/92, in combinato disposto con gli artt. 15, comma 1 e 16, commi 5 e 6, legge n. 865/71, nonché art. 40, commi 2 e 3, d.p.r. 327/01 - Illegittimità costituzionale - Determinazione dell'indennità di esproprio in base alle caratteristiche essenziali del bene abitato. (D.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, art. 40, commi 2 e 3; l. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis; l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 15, comma 1 e 16, commi 5 e 6)

Espropriazione p.p.u. - Art. 40, comma 3, d.p.r. 327/01 - Illegittimità costituzionale - Triplicazione ex art. 45, comma 2, d.p.r. 327/01 - Inammissibile. (D.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, artt. 40, comma 3 e 45, comma 2)

Espropriazione p.p.u. - Sentenza Corte cost. n. 181 del 2011 - Aree edificabili - Applicazione del criterio generale dell'indennizzo al valore venale.

Espropriazione p.p.u. - Illegittima apprensione di terreno agricolo - Danno da c.d. sconfigurazione dell'assetto aziendale - Risarcimento del danno.

Espropriazione p.p.u. - Fondo agricolo - Imposizione di servitù di rispetto stradale - Minore edificabilità delle aree residue - Risarcimento del danno - Esclusione.

Espropriazione p.p.u. - Danni da occupazione illegittima - Dimostrazione a carico del proprietario leso - Disciplina della responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c. (C.c., art. 2043)

L'illegittimità costituzionale degli artt. 5 bis, comma 4, della legge n. 359/92, in combinato disposto con gli artt. 15, comma 1 e 16, commi 5 e 6 della legge n. 865/71, nonché dell'art. 40, commi 2 e 3, del d.p.r. n. 327/01, nella parte in cui prevedono che quando si espropria un'area non edificabile e non coltivata l'indennità di esproprio è determinata sulla base del VAM corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona, impone che la determinazione dell'indennizzo si basi sulle caratteristiche essenziali del bene abitato (1).

La triplicazione di cui all'art. 45, comma 2, lett. d) del d.p.r. n. 327/01 non è ammissibile a seguito della declaratoria di illegittimità dell'art. 40, comma 3, giacché, diversamente, il proprietario otterrebbe, in caso di cessione volontaria, una ingiusta locupletazione (2).

A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2011 va applicato il criterio generale dell'indennizzo al valore venale anche per le aree edificabili con la conseguenza di dover considerare utilizzazioni diverse da quella agricola, intermedie tra le stesse e quelle edificatorie (3).

Nel caso di illegittima apprensione di un terreno agricolo va risarcito il danno da c.d. sconfigurazione dell'assetto aziendale tendendo conto dell'intera estensione di un fondo e della radicale divisione dell'azienda (4).

Non deve essere risarcito alcun danno a fronte della minore edificabilità delle aree residue per effetto dell'imposizione sul fondo di una servitù di rispetto stradale (5).

È il proprietario leso da occupazione illegittima che deve dare la dimostrazione dei danni subiti, anche ulteriori rispetto al disegno tipico individuato dal legislatore del Testo Unico sugli espropri, richiamandosi alla generale disciplina della responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c. (6).

(Omissis)

2.2. Il Collegio deve, tuttavia, per completezza evidenziare che gli originari ricorrenti Barbazeni e Chiesini, nella propria memoria difensiva datata 10 maggio 2012 (si veda in particolare pag. 26, ultimo capoverso del paragrafo 2.A) sia pure contraddittoriamente rispetto a quanto affermato *principaliter*, laddove avevano fatto integrale riferimento alla quantizzazione fissata nella decisione n. 581/2012 (che non reca alcun riferimento alla «triplicazione» della somma corrispondente al valore venale del fondo), hanno prospettato un'ulteriore conseguenza scaturente dalla avvenuta declaratoria di incostituzionalità pronunciata dalla Corte costituzionale in data 7-10 giugno 2011 con la deci-

sione n. 181.

Essi, infatti, sembrano chiedere che la determinazione del valore degli immobili di loro pertinenza, calcolata facendo riferimento al valore venale dei fondi al momento della cessione, venga anche triplicata ex art. 45 del d.p.r. n. 327 del 2001 (T.U. espropriazione p.p.u.): analoga «considerazione» gli originari ricorrenti in ottemperanza hanno articolato alle pagg. 14 e 15 della memoria datata 14 maggio 2012 depositata nell'ambito del ricorso n. 9107/2011.

2.2.1. Il Collegio non aderisce a tale tesi.

Al di là della contraddittorietà endemica di detta affermazione - in quanto essa, lo si ripete, segue quella, tramite cui gli originari ricorrenti in ottemperanza Barbazeni e Chiesini avevano fatto integrale riferimento al contenuto della decisione n. 581/2012, per affermare la carenza di interesse dell'appellante Consorzio a coltivare il motivo di impugnazione suddetto - essa non appare accoglibile.

Ciò perché l'illegittimità costituzionale degli artt. 5 bis, comma 4, d.l. n. 333 del 1992, convertito con modificazioni nella legge n. 359 del 1992, in combinato disposto con gli artt. 15, comma 1, secondo periodo, e 16, commi 5 e 6, della legge n. 865 del 1971, nonché in via consequenziale dell'art. 40, commi 2 e 3, d.p.r. n. 327 del 2001 (T.U. espropriazione p.p.u.), nella parte in cui prevedono che, in ipotesi di espropriazione di un'area non edificabile e non coltivata, la indennità di esproprio è determinata in base al criterio del valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell'area da espropriare, impone all'attualità che la determinazione della indennità di stima avvenga avendo riguardo alle caratteristiche essenziali del bene abitato.

In sostanza si deve porre mente locale alla circostanza che la disciplina della triplicazione ex art. 45 comma 2 lett. d) del d.p.r. n. 327 del 2001 nell'ipotesi di cessione volontaria («se riguarda un'area non edificabile, coltivata direttamente dal proprietario, è calcolato moltiplicando per tre l'importo dovuto ai sensi dell'art. 40, comma 3. In tale caso non compete l'indennità aggiuntiva di cui all'art. 40, comma 4») fa rinvio ricettizio al citato art. 40, comma 3. E questa norma nel frattempo è stata colpita da declaratoria di incostituzionalità a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2011. Da tali considerazioni discende all'evidenza che non è percorribile una ardita opzione ermeneutica qual quella patrocinata dagli originari ricorrenti in ottemperanza, quella, cioè, che si risolverebbe nell'applicazione del beneficio della triplicazione ad un calcolo incentrato su un parametro (quello del valore di mercato) del tutto diverso da quello (VAM) tenuto presente dal citato art. 40, comma 3.

È agevole riscontrare, peraltro, che la tesi prospettata dagli originari ricorrenti creerebbe le condizioni per una ingiusta locupletazione, solo a considerare che la recente giurisprudenza successiva alla predetta declaratoria di incostituzionalità fa presente come «il criterio generale dell'indennizzo pari al valore venale del bene impone di tenere conto delle obbiettive e intrinseche caratteristiche e attitudini dell'area in relazione alle utilizzazioni ulteriori e diverse da quelle agricole, intermedie tra le stesse e quelle edificatorie (quali parcheggi, depositi, attività sportive e ricreative, chioschi per la vendita di prodotti), consentite dalla normativa vigente e conformi agli strumenti di pianificazione urbanistica, previe le opportune autorizzazioni amministrative (Cass. Sez. I Civ. 28 maggio 2012, n. 8442; ma anche Cass. Sez. I Civ. 17 ottobre 2011, n. 21386).

La tesi degli originari ricorrenti in ottemperanza esposta ai punti da 2 a) a 3 a) della propria memoria del 20 maggio 2012, ove intesa nel senso che ci si debba discostare dal criterio del valore venale di mercato del bene, ovvero che lo stesso debba successivamente essere triplicato ai sensi del citato art. 45, comma 2, lett. d) del d.p.r. n. 327 del 2001, va pertanto disattesa.

Detta conclusione era stata sostanzialmente «anticipata» dalla impugnata decisione, la quale, sebbene precedente alla sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità dei commi 2 e 3 dell'art. 40 ad opera della sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2011, aveva fatto presente che, laddove, per determinare il controvalore dei terreni, si fosse fatto riferimento al criterio del valore di mercato, il prezzo non avrebbe potuto essere «triplicato in ragione della qualifica di «coltivatore diretto» posseduta dai ricorrenti in quanto non previsto dall'art. 43 del d.p.r. n. 327/01, né dalla sentenza».

Tanto ciò è vero che la sentenza n. 1063/2011 citata aveva

ipotizzato un criterio eventuale ed alternativo, fondato sul valore agricolo e triplicato: il venire meno della possibilità di rifarsi a tale criterio, a causa dell'espunzione dello stesso dal sistema, implica che la quantificazione risarcitoria debba «concentrarsi» sulla prima delle modalità di calcolo previste in sentenza, non potendo la stessa essere etero-integrata da disposizioni che si riferiscono a tutt'altra fattispecie.

3. Come rilevato in premessa, il secondo motivo di censura prospettato dall'appellante Consorzio contesta il punto 2 della decisione di ottemperanza n. 1063/2011.

Ivi si era affermato che «la destinazione culturale delle aree di Barbazeni va stabilita (in via presuntiva, attesa la mancanza di una prova certa e, peraltro, il contrasto tra le risultanze del rilievo aerofotogrammetrico del 1975 preso in esame dal C.T.U. e lo «stato di consistenza degli immobili» del 17 novembre 1976) in vigneto per 1/3 (mq 352) e in seminativo per i residui 2/3 (si è tenuta in considerazione la proporzione individuata dal C.T.U. su mq 1900), mentre le aree dei Chesini vanno riconosciute utilizzate a seminativo irriguo (come stabilito dal C.T.U.)».

Secondo l'appellante Consorzio il T.A.R. avrebbe dovuto rifarsi (unicamente) allo «stato di consistenza degli immobili» del 17 novembre 1976, dai quali si evinceva che il terreno di proprietà Barbazeni era adibito per 1.100 m a seminativo e per 800 m a capezzagna (incolto produttivo), mentre il fondo Chiesini per 450 m era coltivato a seminativo ed in altra identica parte (m 450) era incolto, perché rampa boscata (incolto produttivo).

La censura non merita accoglimento (della reiezione dei connessi argomenti di critica alla avversata decisione contenuti alle pagg. 18-20 del ricorso in appello, seppur non rubricati in un autonomo motivo di gravame, si è già detto).

Il Collegio non condivide né le specifiche censure al punto 2 della ottemperanda decisione, né (come dianzi già esplicitato) le generali critiche alla impostazione del primo giudice contenute nella parte finale dell'appello del Consorzio.

L'approdo motivazionale del primo giudice prende atto della oggettiva non congruenza delle fonti probatorie - perfettamente comprensibile, peraltro, a cagione del torno di tempo assai remoto ed ampio cui le stesse fanno riferimento -: fondare la pronuncia unicamente sullo stato di consistenza degli immobili del 17 novembre 1976, avrebbe comportato la omessa valutazione della contraria circostanza rappresentata dalle in parte contrastanti risultanze ascrivibili al rilievo aerofotogrammetrico del 1975.

Pare al Collegio che, anche sotto tale profilo, la decisione gravata sia immune da vizi.

4. In ultimo - con ciò esaurendo il primo versante della indagine del Collegio, relativa al gravame proposto dal Consorzio - va esaminato il terzo motivo dell'appello da quest'ultimo proposto, che attinge il punto 5 della gravata decisione, laddove erano indicati dal T.A.R. del Veneto i criteri di determinazione del c.d. «danno da sconfigurazione».

Il punto di critica, che ha formato specifico oggetto della ordinanza istruttoria disposta dal Collegio, può essere così sintetizzato: si assume che il danno da sconfigurazione dei terreni era stato già liquidato dal Comune di Castelnuovo del Garda, allorché questo (che aveva espropriato ai signori Barbazeni e Chiesini una porzione di fondo per la realizzazione della medesima opera pubblica) aveva stipulato con gli stessi una transazione ed aveva erogato l'indennizzo da scorporo della proprietà.

Si sostiene, infatti, che il detto indennizzo era riferito all'intera estensione dell'area dagli stessi privati rispettivamente posseduta (e non già soltanto allo spezzone ricadente nel territorio del Comune di Castelnuovo del Garda) e che pertanto si era inteso restaurare i predetti dell'intero danno da «sconfigurazione» arrecato ai complessivi fondi.

Posto che a detta «transazione» ex art. 1304 c.c. l'appellante Consorzio dichiarava con l'appello oggetto della odierna deliberazione di volere aderire, essa doveva spiegare effetti anche nei propri confronti e doveva pertanto essere dichiarata cessata la materia del contendere, con conseguente non liquidabilità della predetta voce di danno, in quanto già contemplata dall'accordo transattivo raggiunto in passato con il Comune di Castelnuovo del Garda.

Parte appellata ha contestato detta affermazione sotto ogni profilo, affermando essersi formato il giudicato sul punto e sostenendo che trattavasi di pretesa «nuova» e tardiva, mai neppure ipotizzata durante il giudizio di cognizione, e comunque nel

merito palesemente infondata.

4.1. All'esito della istruttoria svolta ritiene il Collegio di non potere concordare con le deduzioni proposte *principaliter* dall'appellante Consorzio.

(*Omissis*)

La disamina dei detti preliminari di compravendita rende palese che l'obbligazione tenuta ivi presente riguardava soltanto l'area occupata dal Comune di Castelnuovo del Garda: sarebbe del tutto incongruo ritenere che, poi, al momento della previsione dell'indennizzo da «scorporo» si fosse tenuto presente l'intero fondo di pertinenza della controparte in riferimento al danno da sconfigurazione allo stesso arrecato; ciò è reso anche evidente dalla modestia del controvalore ivi stabilito e dalla circostanza che detta somma è stata determinata complessivamente, accomunandola a «voci» (occupazione nell'ultimo settennio e danni arrecati durante l'esecuzione dei lavori) riferibili unicamente alla parte del fondo occupata dal detto Comune di Castelnuovo del Garda, ed ai lavori allo stesso ascrivibili.

Se così è - ed il Collegio non nutre dubbi in proposito - l'obbligazione predetta va considerata di natura scindibile; il danno da scorporo va riferito unicamente alla incidenza della sottrazione dell'area occupata dal Comune di Castelnuovo alla intera azienda; e non v'è luogo alla richiesta pronuncia di cessata materia del contendere, non potendo l'appellante Consorzio aderire alla detta «transazione».

4.3. Considerato che, ad avviso del Collegio, non meritano positiva delibazione le ulteriori critiche al detto capo n. 5 della impugnata sentenza nella parte in cui la stessa - rifacendosi all'equilibrato approdo raggiunto dalla C.T.U. - ha indicato la percentuale determinativa del danno risarcibile, merita, pertanto, conferma il capo della sentenza determinativo dei criteri di liquidazione nella parte indicata al n. 5 (gli appellanti Chiesini e Barbazeni non hanno gravato detto capo, se non sotto il profilo generale con il motivo n. 1 dell'appello da essi proposto, del quale si è già affermata la infondatezza), laddove si è affermato che «il danno da sconfigurazione dell'assetto aziendale va calcolato - tenendo conto dell'intera estensione dei fondi costituenti le due aziende (anche, dunque, delle porzioni insistenti in Comune di Castelnuovo del Garda), attesa, appunto l'unitarietà delle strutture aziendali dei ricorrenti (che non presentano soluzione di continuità, ancorché ubicate in Comuni diversi) - nella misura: a) del 20 per cento del valore dell'azienda (valore che deve corrispondere al prezzo di mercato attuale dei terreni con le coltivazioni praticate nel 1976, quali risultano documentalmente, comprensivi degli immobili ivi insistenti) per il Barbazeni; b) nella misura del 17,5 per cento per i Chiesini, come indicato dal C.T.U. Tali misure si ritengono congrue alla stregua delle motivazioni espresse dal C.T.U. medesimo (coefficiente intermedio tra quelli proposti dalle parti, per il Barbazeni) e della radicale divisione delle aziende, in particolare quella del Barbazeni (cfr. la relazione 23 novembre 2010 del C.T.P. dott. Saoncella), attuata dall'opera pubblica in questione».

4.3.1. Deve essere invece meglio precisato (*rectius*: corretto, in accoglimento dell'appello) l'ulteriore passaggio motivazionale affermato in proposito dal primo giudice, con ciò accogliendosi parzialmente le deduzioni contenute nell'appello del Consorzio, analiticamente chiarite e dettagliate alle pagg. 6 e 7 della memoria datata 17 maggio 2012.

4.3.2. Si evidenzia a tal proposito che nell'ultima parte del capo 5, già il primo giudice aveva colto la circostanza che dalla somma da corrispondersi da parte del Consorzio doveva essere detratto «quanto corrisposto ai ricorrenti dal Comune di Castelnuovo del Garda a titolo di indennità per il deprezzamento dei fondi residui ubicati in quest'ultimo Comune, maggiorato di interessi e rivalutazione».

Una ultima integrazione a quanto sinora affermato ritiene il Collegio sia necessaria, e concerne il criterio di calcolo di questa «voce», in quanto la motivazione del primo giudice (all'evidenza dettata dalla ambizione di rimarcare che il danno da «sconfigurazione» era unico, ma andava ripartito tra gli enti che avevano concorso a determinarlo) potrebbe prestarsi ad ulteriori equivoci applicativi.

Essa integrazione si rende doverosa alla luce di quanto evidenziato dall'appellante Consorzio alle pagg. 6 e 7 e ss. della propria memoria datata 17 maggio 2012, volta a replicare alla memoria dei Signori Barbazeni e Chiesini datata 10 maggio 2012.

4.3.3. La detta «detrazione» di quanto corrisposto dal Comu-

ne di Castelnuovo non potrà avvenire sulla base di un computo che veda individuato prima l'intero danno risarcibile (individuato con le percentuali fissate dal primo giudice e che si è già precisato meritano conferma) e poi, detratta la somma già pagata dal Comune di Castelnuovo del Garda oneri il Consorzio a versare per intero la restante parte.

Posto che la «posta» risarcitoria del danno da configurazione è concettualmente unica, ma va distinta in relazione all'apporto causale all'*eventus damni* arrecato dalle distinte azioni espropriative intraprese, rispettivamente dal Comune di Castelnuovo del Garda e dal Consorzio/Comune di Lazise, la somma che il Consorzio dovrà versare dovrà essere determinata nel seguente modo.

Si dovrà calcolare, sui valori percentuali rispettivamente indicati per il fondo-Barbazeni (20 per cento) e per il fondo-Chiesini (17,5 per cento) quali siano i valori dei danni da sconfigurazione rispettivamente arrecati ai detti fondi (previa individuazione del valore complessivo dei medesimi, nei termini indicati dal primo giudice).

Indi, si dovrà calcolare la percentuale dovuta dal Consorzio, facendo riferimento alla percentuale dell'area appresa complessivamente, sulla base della porzione effettivamente espropriata dal Consorzio.

Detta percentuale, calcolata sul complessivo danno da sconfigurazione arrecato, costituirà la somma che dovrà versare il Consorzio.

Semplificando: se il valore dell'intero fondo Barbazeni viene calcolato nella cifra di euro 1.000, il danno da sconfigurazione (determinato dal C.T.U. nel 20 per cento del valore del fondo per intero) è pari ad euro 200. Ipotizzando l'area espropriata fosse pari a complessivi mq 2.000 e che il Comune di Castelnuovo ne avesse appreso 1.500, mentre il Consorzio ne avesse appreso 500, l'apporto causale da ciascuno dei due enti esproprianti al cagionato danno da sconfigurazione sarebbe pari, rispettivamente, al 75 per cento ed al 25 per cento dell'intero, in quanto esattamente corrispondente alla percentuale di area rispettivamente appresa.

Detta percentuale dovrà essere mantenuta nella determinazione della somma dovuta dal Consorzio che, nel caso di specie, sarà pari al 25 per cento del complessivo monte-danno pari ad euro 200 (e quindi il Consorzio dovrà versare una somma pari ad euro 50).

Né dicasi che possa influire sul detto calcolo la circostanza che per la restante parte dovuta dal Comune di Castelnuovo a cagione della transazione intervenuta, il danno subito dalle parti private possa rimanere privo di ristoro: il Consorzio risponde del danno in percentuale corrispondente alla porzione di area appresa e (per le stesse ragioni per cui non ha potuto «aderire» nei termini pretesi alla transazione stipulata con il Comune di Castelnuovo sul Garda alla quale è rimasto estraneo) non può risentire della «convenienza» della transazione medesima per le parti private, ovvero essere chiamato a rifondere una parte di detta voce di danno superiore a quella spettantegli sulla base della percentuale di terreno percentualmente appresa rispetto al totale dell'area espropriata.

4.3.4. L'ultima parte della motivazione del detto capo 5 della gravata decisione deve essere pertanto corretta nei termini sinora esplicitati, in quanto la «sottrazione» della somma già versata dal Comune di Castelnuovo non può implicare che la restante parte del danno da sconfigurazione, eventualmente esuberante rispetto alla percentuale predetta venga corrisposta per intero dal Consorzio (pertenendo eventualmente alla iniziativa delle parti private intraprendere le possibili iniziative per ottenere dal Comune di Castelnuovo, ove possibile, le eventuali somme esuberanti rispetto a quanto da questi già versato).

4.4. Nei termini e con le precisazioni sinora fornite il motivo di appello proposto dal Consorzio va pertanto accolto, con riforma della gravata decisione.

5. Il Collegio può adesso passare all'esame dell'appello proposto dai Signori Barbazeni e Chiesini muovendo dalla disamina del secondo motivo di gravame (si rammenta che in ordine alla prima censura ivi contenuta il Collegio ne ha già affermato la infondatezza - ribadita in ultimo allorché si è presa in esame la questione relativa al danno da «sconfigurazione» - ed è stata del pari chiarita la *ratio* per cui le doglianze rubricate ai nn. 4 e 6 dell'appello devono essere dichiarate inammissibili).

5.1. Detta seconda censura, in sostanza, verte sulla misura

degli interessi da corrispondere a far data dalla occupazione illegittima (1976) sino all'acquisto della proprietà.

La articolata tesi affermata dalle parti private odierne appellanti ed originarie ricorrenti in ottemperanza sostiene che la quantificazione indicata nella sentenza n. 1063/2011 violerebbe l'art. 1 del Primo Protocollo allegato alla Convenzione dei Diritti dell'Uomo e gli artt. 22 *bis*, comma 5 e 50, comma 1 del d.p.r. n. 327/2011.

5.1.1. Il Collegio ritiene che la censura non sia ammissibile.

Invero la regiodicata decisione n. 347/2009 (lo si ripete, non gravata, né sul punto, né in assoluto dagli originari ricorrenti in ottemperanza) ha, con riguardo a tale aspetto, puntualmente stabilito che la proposta avanzata dalle amministrazioni avrebbe dovuto fare riferimento alla determinazione di una somma corrispondente al valore dei terreni nella specie utilizzati per scopi di pubblica utilità, «con computo degli interessi moratori a decorre dal giorno in cui i terreni medesimi sono stati occupati, ossia il 26 novembre 1976, sino al soddisfo del credito».

Appare pertanto non prospettabile nell'odierno giudizio - a cagione della preclusione a riproporre in sede di ottemperanza pretese incompatibili con il giudicato puntuale già formatosi in sede cognitoria - qualsivoglia prospettazione che si discosti dalla puntuale indicazione contenuta nella sentenza n. 347/2009.

5.2. Anche la terza doglianza prospettata dagli originari ricorrenti, laddove ci si duole della omessa liquidazione dell'indennizzo dovuto alla imposizione della servitù di rispetto stradale non può essere accolta: come già rilevato dal primo giudice, infatti (che ne ha recepito l'esito), la C.T.U. esprime sul punto un ragionamento assolutamente immune da censure.

La doglianza proposta dai privati appellanti introduce un effetto fonte di confusione, allorché fa riferimento alla diversa problematica della indennizzabilità della servitù imposta, né dimostra quali ulteriori danni siano discesi sull'assetto proprietario a cagione della servitù di rispetto stradale discendente dalla edificazione della strada.

Di converso, il primo giudice ha rimarcato che nel 1976 la cubatura consentita era pari a 0,03 mc/mq (e, quindi, affatto inconsistente) e tale potenzialità edilizia era stata non già repressa dalla servitù, ma - fermo restando ivi il vincolo di inedificabilità - consentita all'esterno del perimetro vincolato.

L'indennizzo spettante al privato è stato correttamente computato facendo riferimento all'area sottratta, ed alla ulteriore voce di «deprezzamento» nascente dalla sconfigurazione del fondo. La pretesa dell'appellante si risolve nella richiesta di una ulteriore voce di danno, che sotto il profilo concettuale già appare assai difficile da distinguere rispetto al liquidato danno da configurazione. Essa è sostanzialmente classificabile in un «danno da vicinanza all'opera pubblica» che - anche ad ammettere la configurabilità - andrebbe rigidamente allegato e provato (e non a caso, nell'appello, nulla di tutto ciò è avvenuto, facendosi impreciso richiamo ai generici effetti dell'inquinamento, etc.).

Né d'altro canto la servitù stradale menzionata incide in alcun modo sulla facoltà edificatoria, in quanto esercitabile pienamente, questa, nell'area non attinta dal vincolo.

5.3. Non migliore sorte merita la quinta censura contenuta nel ricorso in appello n. 9017/2011.

(*Omissis*)

Quest'ultimo, infatti, «disegna» un sistema ordinato, in cui le differenti ipotesi verificabili, allorché l'amministrazione proceda all'ablazione della proprietà, vengono normate caso per caso, facendosi riferimento a parametri valutativi presuntivi prefissati (sia pur da determinarsi in concreto, volta per volta, come accade laddove si fa riferimento al concetto di «valore di mercato» di «valore agricolo» ex art. 40, comma 1 e, in passato, di «valore agricolo medio», etc.).

Esso integra un sistema autonomo, e gli eventuali danni ulteriori liquidabili ex art. 2043 c.c. discendono (non soltanto dalla positiva prova del ricorrere, anche in simili ipotesi, dell'elemento soggettivo in capo all'amministrazione ma, anche) dalla dimostrazione, che pertiene al proprietario, della sussistenza di ulteriori danni subiti.

Ciò può avvenire, però, non già moltiplicando e frazionando le voci di danno subite, ma allegando in concreto quali ulteriori danni da illecito sarebbero stati arrecati dall'azione amministrativa illegittima (tale concetto è stato in parte già chiarito in premessa, laddove si era evidenziata la inammissibilità della pre-

tesa volta alla liquidazione del «danno morale» non già a cagione della non ipotizzabilità astratta del ricorrere di tale fattispecie, ma dalla preclusione processuale rappresentata dalla circostanza che le sentenze di cognizione, rimaste non impugnate, non avevano liquidato detta «voce».

Gli appellanti, in detto quinto motivo di censura, sembrano richiedere la liquidazione di un *quantum* maggiorato di interessi sulle somme dovute a titolo di sconfigurazione: ma per fare ciò ipotizzano una serie di eventi che, oltre a non essere stati provati (maggiore difficoltà di coltivazione del fondo, etc.) semmai costituiscono l'effetto proprio della sconfigurazione e sono la ragione per cui questa voce di danno viene liquidata; non si tratta certo, di danni ulteriori rispetto a detta voce (che altrimenti, in quanto aggiuntiva rispetto alla perdita delle aree occupate ed espropriate, non è dato vedere a qual titolo dovrebbe essere risarcita).

La censura va pertanto decisamente disattesa.

(*Omissis*)

(1-6) OCCUPAZIONI ILLEGITTIME SI: MA IL PROPRIETARIO NON PUÒ PRETENDERE LA LUNA.

La sorte del risarcimento del danno da occupazioni illegittime a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 43 del d.p.r. n. 327/01 e dell'abrogazione dei valori agricoli medi quale base di calcolo dell'indennizzo per le aree non edificabili: volendo riassumere, questi sono i due temi centrali affrontati dalla sentenza n. 320 dello scorso 21 gennaio della IV Sezione del Consiglio di Stato.

Le partite si giocano sempre lì, inutile indugiare oltre: le occupazioni illegittime, eventualmente perpetrate per comportamenti colposi delle P.A., si traducono in battaglie dirette, da parte dei soggetti lesi, al ristoro economico il più elevato possibile per i proprietari.

La giacchetta, allora, tende ad essere tirata ora da una parte, ora dall'altra, da parte dei soggetti interessati su posizioni, evidentemente, diverse; i privati bramosi, a volte, di lucro rispetto alla perdita subita del diritto di proprietà, le P.A. alle prese con le casse sempre più vuote e con oggettivi limiti di spesa.

Nella «battaglia» al risarcimento del maggior danno da occupazioni illegittime possono entrare, quindi, cosa che è avvenuta nel caso di specie, le più diverse questioni, non solo interpretative del danno sofferto ma anche prettamente legate al dato normativo.

Per esempio, possono rilevare problematiche connesse alla vigenza di una determinata normativa o meno; il riferimento concreto va alla applicazione, o meno, dell'art. 43 del d.p.r. n. 327/01, norma operante per sanare le occupazioni illegittime fino all'ottobre del 2010, abrogata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 293/10, presa, nelle sentenze di primo grado di base rispetto al Consiglio di Stato che si commenta, come base di riferimento quanto al calcolo del risarcimento del danno sofferto dalle proprietà; altro riferimento è alla sorte delle aree non edificabili, interessate dalla abrogazione dei commi 2 e 3 dell'art. 40 del d.p.r. n. 327/01.

Il caso trattato tocca tanto problematiche connesse al destino dei ristori di terreni non edificabili, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 181/11 (1) quanto quelle legate alle occupazioni illegittime.

In primo luogo la sentenza si interessa agli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5 *bis*, comma 4, della legge n. 359 del 1992, in combinato disposto con gli artt. 15, comma 1, e 16, commi 5 e 6, della legge n. 865/1971, nonché in via consequenziale dell'art. 40, commi 2 e 3, del d.p.r. n. 327/01. Tale pronunciamento, che ha abbattuto, dal panorama normativo del nostro Paese, un parametro di determinazione dell'indennizzo certo, anche se considerato astratto e predeterminato, impone alle amministrazioni esproprianti di riferirsi, per il futuro, quanto a determinazione dell'indennizzo provvisorio, alle caratteristiche essenziali del bene abitato.

Il principio, ormai recepito a livello operativo nel nostro Paese (anche se non mancano le amministrazioni che, surrettiziamente, continuano ad utilizzare i vecchi VAM), è chiaro: in assenza di parametri tabellari predeterminati, non resta alle amministrazioni che stimare il valore di mercato di terreni e beni da espropriare con riferimenti il più possibile concreti.

È appena sufficiente ricordare, sul punto, che la stessa sentenza n. 181/11 ebbe modo di rinviare a determinazioni di stima fondate sulla presenza di elementi quali l'energia elettrica, l'acqua, l'ubicazione del terreno da espropriare e la sua accessibilità; anche il pronunciamento che si commenta, in motivazione, affrontando incidentalmente (non essendo, a rigore, neppure la competente sede giudiziale nella quale trattare di tali temi, invero di esclusiva giurisdizione del giudice ordinario) il tema della sorte della triplicazione *ex art.* 45, comma 2, d.p.r. n. 327/01 in caso di accettazione dell'indennizzo offerto per aree non edificabili, ritiene applicabili, per la determinazione dell'indennizzo di aree non edificabili, criteri concreti quali quelli predetti.

Il Consiglio di Stato conferma, infatti, che per la determinazione dell'indennità per tali tipologie di aree – fuori da quelle effettivamente coltivate – occorre riferirsi alle obiettive ed intrinseche caratteristiche del bene in relazione alle utilizzazioni ulteriori e diverse da quelle agricole, intermedie tra le stesse e quelle edificatorie consentite dalla normativa vigente e conformi agli strumenti di pianificazione urbanistica, previa le opportune autorizzazioni amministrative; in tal senso (2) rilevano la presenza, eventuale, di parcheggi, di depositi, di attività sportive e ricreative, di chioschi per la vendita di prodotti, oltre i dati già indicati dalla Corte costituzionale nel 2011.

Il dato evidenziato dalla sentenza in commento conferma, allora, relativamente alla parte propria della indicazione dei parametri propri per la determinazione dell'indennizzo di aree non edificabili, le indicazioni già riaffermate tanto dagli operatori di settore, quanto dalla dottrina e dalla giurisprudenza più recente.

Dove il tema si scontra con posizioni non univoche è la parte che affronta la dibattuta sorte delle maggiorazioni dovute, ai sensi dell'art. 45, comma 2, del Testo Unico sugli espropri, nel caso di accettazione dell'indennizzo offerto all'espropriando coltivatore diretto. Recita la norma che, in caso di cessione volontaria, previa accettazione dell'indennizzo, di un immobile non edificabile, la somma dovuta all'espropriando va calcolata moltiplicando per tre l'importo dovuto ai sensi dell'art. 40, comma 3; ebbene, il rinvio, espressamente effettuato dalla citata disposizione, ad una norma (quale l'art. 40, comma 3) ormai abrogata, fa sorgere, legittimamente, il dubbio di quale sorte debbano avere gli indennizzi accettati: la

(1) Corte cost. 10 giugno 2001, n. 181, in questa Riv., 2011, 574, con nota di N. CIMELLARO.

(2) Oltre a quelle citate in sentenza, si trova conferma dell'indirizzo in

parola in Cass. Sez. I Civ. 23 gennaio 2013, n. 1530, in www.deaprofessionale.it.

domanda sorge spontanea, vanno o non vanno assicurate le maggiorazioni della triplicazione (trattate dal pronunciamento che si commenta) per il proprietario coltivatore diretto che accetta la somma offerta dall'espropriante? Così come, potremmo dire estendendo la portata del pronunciamento, vanno o no riconosciute maggiorazioni per la semplice accettazione dell'indennità provvisoria di aree non edificabili?

Il punto non è di poco conto per le parti interessate, sia per la P.A. che per gli espropriandi nonché per la sua incidenza sulle limitate risorse a disposizione degli enti; il dato normativo non aiuta, poiché l'art. 45 del Testo Unico rinvia ad una disposizione, ormai, espunta dall'ordinamento, in tal modo lasciando il dubbio se possa ancora o meno, applicarsi la triplicazione o il semplice aumento del 50 per cento.

Concettualmente, infatti, ristorare un proprietario di aree non edificabili con una somma di denaro parametrata al valore di mercato del bene, significa già offrire allo stesso un corrispettivo pari all'effettivo che, aumentato con una eventuale triplicazione o maggiorazione del doppio, rischierebbe di eludere i più elementari principi di contabilità pubblica per i quali non si può pagare un bene più di quanto esso vale sul libero mercato.

Ebbene, nella segnalata sentenza, i giudici di Palazzo Spada affermano che la disciplina della triplicazione ex art. 45, comma 2, del d.p.r. n. 327/01, nell'ipotesi di cessione volontaria, a seguito della abrogazione dell'art. 40, comma 3, non è più ammissibile, altrimenti comportando l'applicazione di un beneficio parametrato ad un criterio, quello del valore venale, del tutto diverso da quello dei VAM, indicato, originariamente, dalla norma. In pratica il Consiglio di Stato arriva ad escludere, onde evitare un ingiustificato arricchimento per l'espropriando, l'applicazione della triplicazione dell'indennizzo in caso di accettazione della somma offerta da parte del coltivatore diretto; altra soluzione, invero, porterebbe, come sostenuto anche nella segnalata decisione, ad una ingiusta locupletazione da parte dei proprietari.

Sul punto la conclusione cui giunge anche la sentenza è la più logica: se già all'espropriando viene garantito un indennizzo al valore di mercato, ogni scostamento ulteriore porterebbe ad un ingiustificato arricchimento; tutto vero, se non fosse che, dal punto di vista operativo, in alcune realtà territoriali italiane, esistono situazioni per le quali i c.d. valori agricoli medi sono più alti rispetto al valore di mercato del bene, con la conseguenza che, col vecchio regime, e la piena applicazione delle maggiorazioni, i proprietari ottenevano, comunque, somme maggiori rispetto alla stessa ipotesi applicata al valore venale. Tale dato, oltre che ad una attenta riflessione degli operatori di settore e della giurisprudenza, deve portare ad un necessario pronunciamento del legislatore, ormai fermo da troppo tempo sul punto.

Il primo aspetto, allora, che era doveroso segnalare, di un certo interesse, della segnalata decisione del Consiglio di Stato, è quello proprio della sorte della maggiorazione della triplicazione, incidentalmente affrontato dai giudici amministrativi.

L'altro elemento di interesse è quello della sorte del risarcimento dovuto a seguito della illegittima apprensione di un terreno agricolo e del danno da c.d. «configurazione» dell'assetto aziendale richiesto per effetto della radicale divisione dovuta per una azienda espropriata di fatto.

Le ditte interessate nel caso specifico, infatti, posta la originaria unitarietà delle strutture aziendali, hanno diritto, come affermato dal giudice amministrativo, al risarcimento del danno conseguente alla c.d. «configurazione» dell'azienda tenuto conto dell'intera estensione del fondo e della radicale divisione dell'azienda; in tale circostanza, ossia in ipotesi di sconfigurazione conseguente a distinte azioni espropriative intraprese da diversi enti, come nel caso trattato, la posta risarcitoria del danno deve essere, ad avviso del Consiglio di Stato, comunque unica anche se va tenuta distinta in relazione all'apporto causale dell'*eventus damni* arrecato.

In tale giudizio, ulteriore punto che merita attenzione nella segnalata sentenza, è quello che richiama la esistenza di una servitù di rispetto stradale, per il qual caso i giudici di Palazzo Spada arrivano ad affermare che nessun danno deve essere risarcito a fronte della minore edificabilità delle aree residue per effetto della imposizione sul fondo di una servitù di tal fatta qualora la potenzialità edilizia sia stata non già repressa dalla servitù ma consentita all'esterno del perimetro vincolato. Il punto segnala, e conferma, che occorre una seria dimostrazione del danno sofferto dal proprietario per effetto di illegittime occupazioni perpetrate dalla pubblica amministrazione anche in casi, come quello prospettato, che richiamano un presunto «danno da vicinanza all'opera pubblica».

È così che viene riaffermato che il Testo Unico sulle espropriazioni disegna un sistema ordinato le cui ipotesi verificabili, allorché una amministrazione pubblica proceda ad ablazione di una proprietà, sono normate caso per caso con riferimento a parametri valutativi presuntivi prefissati; gli eventuali danni ulteriori liquidabili, per effetto di occupazioni illegittime, ricorda di fatto il Consiglio di Stato, sono soggetti ad una dimostrazione che attiene al proprietario e soggetta all'onere di cui all'art. 2043 c.c. sulla responsabilità aquiliana. Il sistema degli espropri, secondo il d.p.r. n. 327/01, è del tutto autonomo e sganciato da ulteriori pretese risarcitorie, comunque soggette all'onere della prova dal proprietario.

Il tema è oltremodo interessante e si intreccia con quanto, anche normativamente, previsto recentemente dall'art. 42 *bis* del d.p.r. n. 327/01, come inserito dall'art. 34 del d.l. n. 98/2011. Tale fonte normativa, infatti, allo stato costituisce il parametro di riferimento per il ristoro del danno da occupazioni illegittime, prevedendo il riconoscimento del danno patrimoniale, di quello non patrimoniale oltre a quello per il mancato utilizzo del bene per tutto il periodo di occupazione illegittima; inutile dire che, come nel caso di specie, i proprietari di aree interessate da espropriazioni di fatto, hanno tutto l'interesse e tentano di estendere, anche processualmente, le voci di danno connesse al loro *status* con richiesta di ingresso delle partite di danno le più disparate.

Anche recentemente, in altre situazioni, però, lo stesso Consiglio di Stato è arrivato (3) a limitare il danno risarcibile dalle P.A. per effetto di occupazioni illegittime, in particolare ponendo un freno al riconoscimento del danno non patrimoniale.

Anche la sentenza segnalata conferma l'indirizzo del precedente della stessa Sezione, con un principio che, volendo sintetizzare, si può così esprimere: in caso di occupazioni illegittime va bene il risarcimento del danno ai soggetti lesi ma questi ultimi non possono certo pretendere la luna.

Marco Morelli

(3) Cons. Stato, Sez. IV 9 gennaio 2013, n. 76, in *www.giustizia-ammi-*

nistrativa.it.

Cons. Stato, Sez. VI - 9-7-2012, n. 4018 - Volpe, pres.; De Michele, est. - C. s.r.l. (avv.ti Passalacqua e D'Amelio) c. Comune di Roccastrada, Provincia di Siena, Provincia di Grosseto (avv. Carrozza) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Nozione.

Sanità pubblica - Rifiuti - Rifiuti risultanti da sfruttamento di cave - Esclusione dalla disciplina dei rifiuti - Condizioni.

Acque - Inquinamento - Inquinamento idrico - Rifiuti - Acque meteoriche da dilavamento provenienti da vasche drenanti - Assimilazione ai reflui industriali soggetti ad autorizzazione - Esclusione - Provvedimenti della Provincia - Competenza - Illegittimità.

Va considerato rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi, a meno che lo stesso possa essere effettivamente utilizzato nello stesso o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente (1).

Sono esclusi dall'ambito della disciplina dei rifiuti, se ed in quanto regolati da specifiche disposizioni di legge, i materiali risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave, nonché le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, a condizione che non si tratti di materiali estranei al ciclo produttivo e di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinamento superiore ai limiti di accettabilità dalle norme vigenti (2).

In assenza di disciplina specifica e senza intervento dell'autorità regionale, direttamente competente, la Provincia non può senz'altro assimilare gli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da bacini drenanti, ai reflui industriali soggetti a disciplina autorizzativa (3).

(Omissis)

Premesso quanto sopra il Collegio condivide, sotto il profilo in esame, le conclusioni raggiunte nella sentenza appellata. A norma dell'art. 6, lett. a) del più volte citato d.lgs. n. 22/1997, in effetti, deve considerarsi rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto, che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi»; tale disposizione - in base alla norma di interpretazione autentica, contenuta nell'art. 14 del d.l. n. 138/2002, convertito in legge n. 178/2002, implica l'avvio o la sottoposizione di determinate sostanze, materiali o beni - in modo diretto o indiretto - ad attività di smaltimento o di recupero, a meno che gli stessi possano essere, o siano «effettivamente ed oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente», ovvero senza che si rendano necessarie particolari operazioni di recupero, specificate in allegato. In coordinamento con tali disposizioni a carattere generale deve essere letto l'art. 8 del d.lgs. n. 22/1997, che al comma 1, lett. b), esclude dal proprio ambito di applicazione - ma solo «in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge» - «i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall'estrazione, dal trattamento, dall'ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave», nonché, a norma della successiva lett. f bis), «le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti».

La disposizione legislativa in esame non può che essere letta - non diversamente dalla successiva, analoga norma, contenuta nell'art. 185 del d.lgs. n. 152/2006 - come rinvio ad altra specifica disciplina sui materiali estratti da cave e miniere, ove (e nella misura in cui) tale specifica disciplina sia esistente, ferma restando la possibilità che il materiale in questione - in quanto riconducibile alla categoria residuale, di cui al punto Q16 dell'allegato A al d.lgs. n. 22/1997 - sia qualificato come «rifiuto», ai sensi e per gli effetti della citata normativa generale di riferimento.

Di fatto dunque, nel quadro normativo richiamato dall'appellante, l'esclusione dei materiali di cui trattasi dall'ambito di applicabilità della predetta normativa doveva ritenersi subordinata alla

condizione che gli stessi derivassero direttamente dall'attività mineraria e restassero collegati al ciclo produttivo dell'estrazione, solo in tal caso potendosi escludere la qualificazione di materiale abbandonato, o destinato all'abbandono: circostanza, quest'ultima, non ravvisabile anche nel caso in cui detto materiale, delimitato e controllato, risultasse destinato a reinterri e riempimenti, nei termini di cui al citato art. 8, comma 1, lett. f bis) del d.lgs. n. 22/1997 [cfr. in tal senso, per il principio, Cass. Sez. III Pen. 27 giugno 1996, n. 8486; 24 agosto 2000, n. 2419; 24 aprile 2008, n. 22252 e 6 giugno 2008, n. 10711; Cass. Sez. V Civ. 7 settembre 2010, n. 19145, nonché direttiva CEE n. 75/442 relativa ai rifiuti, secondo la lettura imposta dal parere motivato della Commissione delle Comunità europee n. 2002/2213 - C(2003) 2201 del 9 luglio 2003].

Nella situazione in esame non si discute, tuttavia, di cumuli o ammassi, di cui la società appellante avesse il controllo e che risultassero legati alle previsioni di recupero ambientale della miniera (secondo il piano che si afferma approvato nella conferenza di servizi del 23 aprile 1999), ma di depositi incontrollati, trasportati a valle da eventi meteorici, presumibilmente in epoca anteriore alla realizzazione degli interventi di contenimento in precedenza ricordati ed alla cui formazione, per quanto risulta dagli atti, appare difficile ritenere totalmente estranea l'attività mineraria, tenuto conto, in particolare, della natura estremamente friabile e leggera del materiale di cava (almeno temporaneamente, come risulta da documentazione fotografica, lasciato all'aperto), pur non potendosi addebitare alla società appellante l'intero dissesto ambientale dell'area, in parte riconducibile anche ad altri fattori naturali, come fenomeni di erosione e frane.

Quanto sopra non esclude la legittimità dell'ordinanza impugnata sotto il profilo in questione, essendo stato richiesto solo il recupero e lo smaltimento dei «residui di produzione depositati sull'area di miniera e lungo la scarpata che finisce nel fosso Rigualdo», senza preclusione per un successivo confronto fra la società interessata e l'Amministrazione, in ordine all'individuazione dei depositi, in tutto o in parte riconducibili all'attività mineraria ed assimilabili - per collocazione e stato di abbandono - a rifiuti, non sottratti alla disciplina degli artt. 14 e 17 del più volte citato d.lgs. n. 22/1997. Le censure dell'appellante - riportate in dettaglio nella parte in fatto della presente decisione - appaiono dunque infondate, o perché in contrasto con il testo e la ratio della normativa in esame (cui non si può ricondurre la generalizzata legittimità dei depositi di materiali, di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 22/1997, se non per la parte diversamente disciplinata a livello legislativo), o perché riferite a progetti di sistemazione ambientale, non riconducibili ai contestati depositi in stato di abbandono, sedimentati negli anni nel fosso e lungo le sponde del torrente Rigualdo (con contaminazione anche delle acque di quest'ultimo), o per il carattere indimostrato dell'oggettiva riutilizzabilità di detti depositi (anche a prescindere dalla contraddittorietà rispetto ad altre argomentazioni, volte ad escludere la riconducibilità degli stessi all'attività mineraria).

Resta quindi da esaminare la legittimità dell'altro provvedimento impugnato - determinazione dirigenziale n. 884 del 2 marzo 2006 (diffida a non scaricare le acque reflue industriali, provenienti dalle vasche di raccolta e di sedimentazione) - cui si riferiscono le censure prospettate dal decimo al sedicesimo motivo di gravame, corrispondenti a motivi aggiunti proposti in primo grado e non esaminati nella sentenza appellata.

A tale riguardo il Collegio ritiene fondata ed assorbente la censura di violazione degli artt. 2, 39, 45 e seguenti del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, per erronea applicazione della normativa dettata in materia di scarichi industriali, non potendosi qualificare tali le acque meteoriche di dilavamento, provenienti dai bacini drenanti realizzati dall'appellante. L'art. 2, lett. b) del citato d.lgs. n. 152/1999 definisce, infatti, acque reflue industriali «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»; il successivo art. 39 del medesimo d.lgs., inoltre, demanda alla Regione il «controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate», nonché «i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione», con ulteriore esplicita esclusione di «vincoli e prescrizioni» per le acque meteoriche in genere, ove non disciplinate

nei termini sopra specificati. Una diversa disciplina non appariva all'epoca dettata nelle leggi della Regione Toscana nn. 64/2001 e 88/1998, genericamente richiamate nel provvedimento impugnato: quest'ultimo precisava infatti come la mancanza di normativa regionale - in materia di acque meteoriche di dilavamento ed acque di prima pioggia - dovesse ritenersi, alla data di emanazione del provvedimento stesso (2 marzo 2006), «caso specifico della Regione Toscana». In assenza di una puntuale disciplina, tuttavia, la Provincia riteneva di poter distinguere, in base ad un precedente giurisprudenziale parzialmente riportato, fra acque di dilavamento che rimanessero tali (sottratte alla disciplina autorizzatoria) ed acque che «attraversassero lavando», anche in modo discontinuo, un'area interessata da attività produttive, con dichiarata assimilabilità di queste ultime agli scarichi industriali. Tale conclusione non appare convincente, essendo le acque di dilavamento, per definizione, distinte dalle acque di prima pioggia e comunque recettive di sostanze presenti nei luoghi attraversati.

Nel periodo immediatamente antecedente a quello qui considerato, inoltre, la medesima Regione, con nota n. prot. 220 in data 1° aprile 2005 - a firma dell'ingegnere capo della Direzione generale delle politiche territoriali ed ambientali - si limitava a richiedere che venisse assicurato «lo scolo delle acque superficiali in maniera razionale», in modo da evitare «il ruscellamento disordinato, che nel tempo potrebbe provocare dissesti e dilavamento delle pareti».

Il Collegio ritiene dunque che - in assenza di disciplina specifica e senza intervento dell'autorità regionale, direttamente competente - la Provincia non potesse senz'altro assimilare gli scarichi, provenienti dalle vasche di decantazione, realizzate nel caso di specie previa autorizzazione regionale, ai reflui industriali soggetti a disciplina autorizzativa.

Quanto sopra non esclude che le osservazioni della Provincia fossero tecnicamente meritevoli di attenzione e già oggetto di dibattito, al fine di pervenire alla disciplina normativa all'epoca mancante; resta il fatto, tuttavia, che alla data di emanazione del provvedimento di cui si discute una disciplina regionale specifica non risultava emanata e che, in tale contesto, la Regione Toscana aveva autorizzato la temporanea raccolta in apposite vasche di decantazione delle acque meteoriche (non utilizzate per forme di «lavaggio» interne al ciclo produttivo) al fine di consentire il deposito sul fondo delle scorie, raccolte dalla pioggia scorrente nell'area di miniera; terminata la fase di decantazione, era poi previsto che le medesime acque fossero fatte defluire tramite canalizzazioni naturali, o altri sistemi ritenuti efficaci dalla società autorizzata, con successiva raccolta e reimpiego del materiale depositato sul fondo dei vasconi, sotto il controllo regionale (cfr. in tal senso nota n. 272 del 21 aprile 2004, a firma del già citato ingegnere capo della D.G. regionale, competente in materia ambientale).

In assenza di prescrizioni della Regione puntualmente enunciate (ed anzi in presenza di indicazioni, da parte dei funzionari regionali, in parte discordanti), il Collegio ritiene infondate le argomentazioni della Provincia, sia per la parte riferita a presunta inammissibilità dell'impugnativa per omessa contestazione di atti presupposti, sia per il contestato carattere inquinante dei vasconi, a causa dell'omessa impermeabilizzazione degli stessi, nonché per la mancanza di ulteriori sistemi di filtraggio e di uno scarico maggiormente controllabile. Sotto il primo profilo, non può infatti ritenersi che il generico richiamo al d.lgs. n. 152/1999, contenuto nell'autorizzazione regionale n. 556 del 19 settembre 2005, implicasse *ex se* l'identificazione delle acque, di cui si consentiva la raccolta, come reflui industriali, di modo che non appare ravvisabile - prima della notifica della diffida impugnata, emessa dalla Provincia di Grosseto - un atto suscettibile di consolidazione, per quanto riguarda il regime giuridico delle acque di cui trattasi (regime da rapportare, comunque, alla disciplina legislativa di riferimento). Una volta ammesso, d'altra parte, che l'intervento risultava finalizzato alla decantazione delle acque meteoriche, che avrebbero dovuto in tal modo risultare depurate, almeno in parte, dal materiale trascinato dalle piogge, le altre osservazioni della Provincia non possono che tradursi in una inammissibile contestazione del progetto approvato dalla Regione, quale autorità competente sia per dettare una più puntuale disciplina della materia, sia per definire le caratteristiche tecniche degli interventi, comunque ritenuti necessari in base alla normativa allora vigente (normativa, peraltro, integrata nel periodo immediatamente successivo a quello in esame: cfr. l.r. Toscana 31 maggio 2006, n. 20 sulla tutela delle acque dall'inquinamento e, in tempi più recenti, l.r. Toscana 9

marzo 2010, n. 14, con specifica disciplina delle acque meteoriche dilavanti). Ferma restando, pertanto, la prospettiva di adeguamento dei medesimi interventi, in base all'evoluzione, nel frattempo intervenuta, della predetta normativa, il Collegio ritiene che l'assimilazione degli scarichi in questione agli scarichi industriali, effettuata dalla Provincia di Grosseto, non possa trovare conferma in rapporto alla relativa disciplina di riferimento, con le conseguenze di seguito precisate e con assorbimento di ogni ulteriore ragione difensiva (cfr. anche, per il principio, Cass. Sez. III Pen. 25 giugno 1999, n. 11295 e 30 novembre 2005, n. 3932).

Nei limiti esposti, in conclusione, il Collegio ritiene che l'appello possa essere accolto e che debba quindi disporsi l'annullamento della determinazione dirigenziale n. 884 del 2 marzo 2006, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione; quanto alle spese giudiziali, infine, la complessità della vicenda dedotta in giudizio ne rende equa, ad avviso del Collegio stesso, l'integrale compensazione fra le parti.

(Omissis)

(1-3) SULLA NON ASSIMILABILITÀ DELLE ACQUE METEORICHE DI DILAVAMENTO AGLI SCARICHI INDUSTRIALI.

Il Consiglio di Stato, con la decisione in rassegna, è stato chiamato a risolvere le distinte questioni della possibile comprensione del materiale estratto da una miniera di argilla nella definizione di rifiuto e, quindi, dell'applicabilità della relativa disciplina, e dell'assimilabilità delle acque meteoriche di dilavamento provenienti da bacini drenanti agli scarichi industriali, con conseguente assoggettamento alla disciplina autorizzatoria all'epoca vigente in materia.

La prima delle anzidette questioni investe l'ordinanza sindacale del Comune di Roccastrada n. 104/2003, convalidata con determinazione dirigenziale n. 490/2005, con cui è stata disposta l'immediata rimozione dei «residui di produzione di cava (...) depositati in modo incontrollato» sull'area di miniera e lungo la scarpata che finisce nel fosso Rigualdo; l'altra questione investe la determinazione dirigenziale della Provincia di Grosseto n. 884/2006, avente per oggetto la diffida a non scaricare le acque reflue industriali provenienti dalle vasche di raccolta e di sedimentazione.

2. Relativamente al provvedimento di rimozione dei rifiuti, la decisione in esame ha richiamato, anzitutto, la definizione di *rifiuto* come risultante dall'art. 6, lett. a) del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, conv. in l. 8 agosto 2002, n. 178, quale «sostanza od oggetto (...) di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi»; detti materiali, perciò, devono essere avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, salvo che possano essere e siano concretamente riutilizzati nel ciclo produttivo dell'estrazione.

Ha, quindi, rilevato che il contestato provvedimento ha riguardato un deposito incontrollato di materiali, trasportati a valle da eventi meteorici non recenti e formati probabilmente anche a seguito dell'attività mineraria, considerata la natura friabile e leggera dei materiali di cava, aggiungendo che il dissesto ambientale accertato poteva essere in parte addebitato anche a fattori naturali, come fenomeni di erosione e frane.

In effetti, è stata ravvisata la presenza di detriti accumulati in forma di ammassi e destinati a rimanere sul posto senza fissazione di termine. Tali materiali non risultano di certa e diretta derivazione dall'attività mineraria e, soprattutto, non mostrano alcun collegamento con il ciclo produttivo dell'estrazione; perciò, mancando tale collegamento, i medesimi materiali non possono rientrare nella norma derogatoria che espressamente richiede per l'esclusione dall'ambito dei rifiuti la destinazione al ciclo produttivo.

La medesima ordinanza, cui è stato riconosciuto un palese carattere diffidatorio, è stata, pertanto, ritenuta corretta, in quanto intesa a richiedere il recupero e lo smaltimento dei residui di produzione; in tale contesto, invero, non veniva impedito un successivo confronto tra la società interessata e l'amministrazione per l'individuazione dei depositi in questione e la riconducibilità dei materiali in essi contenuti, in tutto o in parte, per collocazione e stato di abbandono, ai rifiuti.

Le censure dedotte al riguardo sono state conseguentemente respinte, specialmente in considerazione dello stato di abbandono in cui i materiali versavano e della mancata dimostrazione della oggettiva loro riutilizzabilità.

3. Relativamente all'altro provvedimento della Provincia di Grosseto di diffida a non scaricare le acque reflue industriali provenienti da vasche di raccolta e di sedimentazione, il Consiglio di Stato ha affermato che le acque meteoriche di dilavamento provenienti da bacini drenanti non possono qualificarsi scarichi industriali.

Al riguardo ha richiamato la norma di cui all'art. 2, lett. b) del d.l. 11 maggio 1999, n. 152 che definisce acque reflue industriali «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»; ha osservato, altresì, che il successivo art. 39 affida alla Regione il «controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate», nonché «i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione».

Sulla scorta delle riferite disposizioni, è stata, quindi, esclusa la possibilità per la Provincia di imporre «vincoli e prescrizioni» per le acque meteoriche in genere, ove non disciplinate nei termini sopra specificati.

Pertanto, non è stato condiviso l'assunto della Provincia secondo cui va fatta distinzione tra acque da dilavamento che rimanesse tali, non soggette ad autorizzazioni, ed acque che *attraversassero lavando* anche in modo discontinuo, un'area interessata da attività produttive, assimilando queste ultime agli scarichi industriali; in contrario è stato osservato che le acque di dilavamento sono assolutamente distinte da quelle di prima pioggia e naturalmente sono recettive di sostanze presenti nei luoghi attraversati, ma non per questo possono essere assimilate agli scarichi industriali.

In assenza, quindi, di una disciplina specifica e senza l'intervento dell'autorità regionale, direttamente competente, è stato escluso che la Provincia potesse procedere a tale assimilazione.

Del resto, non si manca di aggiungere, la Regione aveva autorizzato la temporanea raccolta delle acque meteoriche in apposite vasche di decantazione, al fine di consentire il deposito sul fondo delle scorie, raccolte dalla pioggia scorrente nell'area di miniera; una volta, poi, terminata la fase di decantazione, era previsto che le medesime acque fossero fatte defluire tramite canalizzazioni naturali, o altri sistemi ritenuti efficaci dalla società interessata, mediante successiva raccolta e reimpiego del materiale depositato sul fondo dei vasconi, sotto il controllo regionale.

Poiché, dunque, la Regione doveva essere riconosciuta come unica autorità competente sia per dettare una più puntuale disciplina, sia per definire le caratteristiche tecniche degli interventi ritenuti necessari, correttamente è stato affermato che la Provincia si appalesava sfornita di ogni potestà per contestare il progetto di cui si discute.

Cristina Romanelli

T.A.R. Sardegna, Sez. I - 17-7-2013, n. 546 - Monticelli, pres.; Manca, est. - Murino (avv. ti Cao e Gallus) c. Comune di Ulassai (avv. Lai).

Usi civici - Area soggetta ad usi civici - Inalienabilità - Sdemanializzazione di fatto o tacita - Esclusione.

Non è ammissibile la sdemanializzazione di fatto dei terreni gravati da uso civico (1).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - 1. - Con il ricorso in esame, il sig. Murino ha impugnato, con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, l'ordinanza del sindaco del Comune di Ulassai che gli ordina lo sgombero immediato dei materiali e mezzi depositati all'interno dell'area (al fg. 12, mapp. 4), nell'abitato del Comune, sul presupposto che si tratti di area soggetta ad usi civici e che il titolo d'acquisto vantato dal ricorrente sia da qualificare nullo in quanto avente ad oggetto bene demaniale inalienabile.

Con atto notificato il 16 settembre 2011, il Comune di Ulassai manifestava opposizione al ricorso straordinario e chiedeva la sua trasposizione davanti al giudice amministrativo, individuato in questo Tribunale.

2. - Con atto, avviato alla notifica il 15 novembre 2011 e depositato il successivo 18 presso la segreteria del T.A.R. Sardegna, il ricorrente si è costituito in giudizio, chiedendo l'annullamento dell'ordinanza sindacale meglio indicata in epigrafe, sulla base dei seguenti motivi:

D) Erronea individuazione dell'area oggetto dell'ordinanza, poiché l'immobile di proprietà del ricorrente è distinto in catasto al fg. 12, mapp. 4a (e non al fg. 12, mapp. 4, come indicato nell'ordinanza impugnata);

II) Violazione dell'art. 15 della l.r. Sardegna 1° marzo 1994, n. 12, in relazione al principio di irretroattività della legge di cui all'art. 11 delle preleggi al codice civile, difetto di motivazione;

III) Eccesso di potere per disparità di trattamento, poiché analoghi provvedimenti non sarebbero stati adottati nei confronti di soggetti che occupano immobili parimenti gravati da usi civici, ricadenti nel fg. 12; eccesso di potere e difetto di motivazione, in relazione alla circostanza che l'immobile in questione è stato acquistato dal ricorrente con scrittura privata in data 9 luglio 1975, da Cannas Giulia, che a sua volta lo aveva ricevuto da Cannas Teodorico, divenuto proprietario con atto di vendita con il Comune di Ulassai, stipulato nel 1961 dal Segretario Comunale di Ulassai;

IV) Eccesso di potere, sotto il profilo della intervenuta sdemanializzazione tacita dell'area oggetto dell'ordinanza sindacale.

3. - Si è costituito in giudizio il Comune di Ulassai, chiedendo che il ricorso sia respinto in ragione della sua infondatezza. Rileva, in specie, che l'area comunale in questione è soggetta ad usi civici, come risulta dagli elenchi approvati dal Commissario regionale agli usi civici con decreto n. 275 del 9 dicembre 1941, con la conseguente nullità degli atti di vendita eventualmente stipulati tra Comune e privati.

4. - Con ordinanza collegiale n. 505 del 14 dicembre 2011, questa Sezione ha respinto la domanda cautelare incidentalmente proposta dal ricorrente.

5. - Alla pubblica udienza del 17 aprile 2013, la causa è stata trattata in decisione.

6. - Il ricorso è infondato.

6.1. - Come risulta dalla documentazione in atti, depositata dal Comune di Ulassai, l'area oggetto dell'ordinanza impugnata risulta avere la natura di terreno assoggettato agli usi civici e quindi inalienabile ai sensi della l. 16 giugno 1927, n. 1766 (artt. 11 ss.). È pacifica, infatti, quantomeno negli orientamenti espressi costantemente dalla Corte di cassazione, l'assimilazione del bene gravato da uso civico a quello demaniale, talvolta con semplice avvicinamento del relativo regime (Cass. 12 ottobre 1948, n. 1739; Cass. 12 dicembre 1953, n. 3690), più spesso con una equiparazione tendenzialmente piena (Cass. 8 novembre 1983, n. 6589; Cass. 28 settembre 1977, n. 4120; Cass. 15 giugno 1974, n. 1750). Il regime di circolazione di tali beni prevede rigorose limitazioni: (...) è principio consolidato che l'espressa previsione dell'inalienabilità, per entrambe le categorie di terreni e prima del completamento dei procedimenti di liquidazione o c.d. sclassificazione, connota il regime giuridico dei beni di uso civico dei caratteri propri della demanialità, sicché detti beni sono da reputarsi inalienabili ed incommerciabili, nonché insuscettibili di usucapione (...)» (così, recentemente, Cass. Sez. III Civ. 28 settembre 2011, n. 19792).

6.2. - La giurisprudenza di legittimità, da tale qualificazione, fa coerentemente discendere la conseguenza dell'assoluta ed insanabile nullità degli atti che hanno ad oggetto beni gravati da uso civico, posti in essere in violazione del divieto di alienazione (così ancora Cass. Sez. III Civ. 28 settembre 2011, n. 19792, che richiama in senso confor-

me: Cass. 3 febbraio 2004, n. 1940; Cass. 22 novembre 1990, n. 11265).

6.3. - La medesima giurisprudenza di legittimità esclude, altresì, che i beni assoggettati ad uso civico possano perdere tale loro qualità, se non mediante i procedimenti di liquidazione o liberazione dagli usi civici, previsti e disciplinati dalla legge n. 1766/1927 cit. e da numerose leggi regionali.

Non è ammissibile, pertanto, nemmeno la c.d. sdemanializzazione di fatto o tacita.

6.4. - Descritto, seppure sinteticamente, il quadro normativo e giurisprudenziale nell'ambito del quale si inserisce la controversia introdotta con il ricorso in esame, appare abbastanza agevole concludere per l'integrale rigetto dei motivi dedotti dal ricorrente, sulla scorta delle seguenti ulteriori considerazioni:

- quanto al primo motivo, appare irrilevante stabilire se l'area oggetto dell'ordinanza sindacale ricada nel mapp. 4 o 4a, posto che la classificazione nel mapp. 4a costituisce derivazione dal più ampio mapp. 4 del fg. 12; e che è indubbio (come risulta dal decreto del Commissario regionale sopra richiamato) che l'intera area di cui al predetto fg. 12, mapp. 4, è gravata da usi civici;

- in ordine al secondo motivo, è sufficiente richiamare la circostanza che la natura di bene gravato da usi civici non discende dall'art. 15 della l.r. Sardegna 1° marzo 1994, n. 12, ma dalla più volte citata legge n. 1766/1927; per cui non si pone una questione di applicazione retroattiva della legge regionale invocata dal ricorrente;

- infine, con riferimento alle censure che si basano sull'acquisto del bene ovvero sulla intervenuta sdemanializzazione tacita, non può che rinviarsi alle osservazioni formulate ai punti 6.1., 6.2. e 6.3.

7. - In conclusione, il ricorso deve essere rigettato per le ragioni sopra esposte.

8. - Considerata la peculiarità della fattispecie decisa, si giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

(Omissis)

(1) SULL'IMPOSSIBILITÀ GIURIDICA DELLA SDEMANIALIZZAZIONE DI FATTO DI TERRENI GRAVATI DA USO CIVICO.

1. La questione è stata da me già affrontata nel commento della sentenza del 17 febbraio 2011 del Commissario liquidatore degli usi civici per la Basilicata (1).

In detta sentenza, tra le altre affermazioni da me criticate, vi era quella sulla sdemanializzazione di fatto di terreni di uso civico e della successiva usucapione da parte degli occupatori. Riferivo che il Commissario liquidatore aveva invocato, a sostegno del suo giudizio, le sentenze della Suprema Corte del 12 aprile 1996, n. 3451 e del 19 febbraio 2007, n. 3742, relative al demanio di cui agli artt. 822 e 824 c.c., senza rendersi conto che le fattispecie prese in considerazione dalle dette sentenze erano ben diverse dal c.d. «demanio civico», nonostante che sia il demanio di cui al codice civile, sia il c.d. «demanio civico» si caratterizzino per l'indivisibilità, l'inalienabilità, l'insuscipibilità o imprescrittibilità.

Osservavo che se il Commissario liquidatore, anziché limitarsi a leggere le massime delle sentenze citate (2), fosse andato a controllare il fatto oggetto delle decisioni, avrebbe scoperto che le sentenze richiamate non avevano per oggetto il c.d. «demanio civico», ma una porzione di strada (la sentenza n. 3451/1996) e un passaggio pedonale (la sentenza n. 3742/2007), ovvero sia il demanio stradale.

Aggiungevo che vi era una sentenza della Suprema Corte del 28 settembre 2011, n. 19792 (3) che aveva espresso un giudizio sul problema oggetto della controversia portata al giudizio del Commissario liquidatore degli usi civici per la Basilicata, ma precisavo che l'argomentazione del Supremo Collegio appariva all'interno di un ragionamento più complesso. In tale sentenza era possibile, però, leggere che: «per i beni gravati da uso civico la delicatezza e complessità degli accertamenti necessari per la sclassificazione, ma soprattutto la peculiare struttura dell'istituto

con il particolare ruolo dei singoli titolari dell'uso civico, escludono che questa possa avvenire in via di mero fatto. A differenza dai beni demaniali tradizionalmente intesi (...), per i quali il presupposto della sdemanializzazione resta – nell'ipotesi più favorevole per il privato – una situazione di protratta inerzia della pubblica amministrazione, unica abilitata ad espletare sul bene anche la signoria di fatto indispensabile per imprimervi la destinazione all'uso pubblico, sui beni gravati da uso civico sussiste la compressione di un complesso di diritti soggettivi esercitabili *uti singulis* da ciascuno dei beneficiari di quello, sicché le situazioni da accertare sono molte e complesse, nel contraddittorio, almeno potenziale, con i singoli compartecipi e, per loro o in loro figurativa rappresentanza, con l'ente pubblico territoriale di riferimento individuato dalla legge. Soltanto la garanzia dei passaggi procedurali volti a verificare l'effettiva perdita, da parte del bene, delle sue attitudini ad essere destinato all'uso civico – relazioni di organi tecnici dotati di particolare competenza, ricerche comparative su documenti, esame di provvedimenti di sfruttamento del bene a fini diversi da quelli originari e così via, a seconda delle differenti legislazioni regionali – può allora garantire la collettività indistinta degli altri partecipanti a quest'ultima, in quanto tali contitolari del medesimo diritto, in ordine al venir meno di una situazione, almeno originariamente pacifica, di sussistenza di quell'uso civico. Il provvedimento conclusivo del procedimento di sclassificazione (o, più in generale, di quello di liquidazione o liberazione dall'uso civico, a seconda dell'appartenenza del bene all'una o all'altra categoria, e comunque di cui agli artt. 13 e ss. della legge n. 1766 del 1927) può dare legittimamente atto che la perdita dell'attitudine a servire ad uso civico si è avuta al momento della sua emanazione, ma, se nulla statuisse in ordine all'individuazione di un eventuale momento anteriore in cui tanto può plausibilmente ritenersi avvenuto, non potrà fare retroagire tale effetto, a tutela della certezza dei diritti soggettivi degli altri partecipanti e per limitare il più possibile il conseguente loro sacrificio. Pertanto, la sclassificazione non può aver luogo che *ex nunc*, salvo che, per motivi diversi e sulla base di specifiche indicazioni e riscontri espressamente contenuti nel provvedimento (in quanto tale suscettibile di impugnazione da parte di chi possa avervi un interesse giuridicamente apprezzabile), non si dia atto di un preciso momento temporale in cui la relativa situazione di fatto si è concretamente maturata in modo irreversibile, mediante il consolidamento dell'impossibilità fattuale di uno sfruttamento del bene secondo l'uso civico che in origine su di esso gravava e quindi dell'estrinsecazione di quei diritti spettanti a ciascun partecipante alla collettività beneficiaria dell'uso stesso» (4).

2. La sentenza del T.A.R. della Sardegna che si annota verte proprio sulla questione dell'ammissibilità della sdemanializzazione di fatto dei terreni gravati da uso civico. Dopo avere riconosciuto, anche in forza degli orientamenti espressi costantemente dalla Corte di cassazione, che l'assimilazione del bene gravato da uso civico a quello demaniale connota il regime giuridico dei beni di uso civico con i caratteri propri della demanialità, ovvero sia dell'inalienabilità, incommerciabilità e insuscipibilità, esclude che «i beni assoggettati ad uso civico possano perdere tale loro qualità, se non mediante i procedimenti di liquidazione o liberazione dagli usi civici, previsti e disciplinati dalla legge n. 1766/1927 cit. e da numerose leggi regionali», sicché afferma in modo netto, preciso e categorico: «non è ammissibile, pertanto, la c.d. sdemanializzazione di fatto o tacita».

Il problema mi pare che si possa ritenere risolto definitivamente!

Alberto Germanò

(1) Cfr. il mio *Una «strana» sentenza sui beni e usi civici*, in questa Riv., 2012, 142.

(2) Riportate, rispettivamente, nel *Rep. Foro it.*, 1996, voce *Demanio*, n. 32, e *ivi*, 2007, voce *Demanio*, n. 21.

(3) Cass. Sez. III Civ. 28 settembre 2011, n. 19792, in questa Riv., 2012, 702.

(4) Cioché concludevo che nel caso portato al giudizio del Commissario liquidatore degli usi civici per la Basilicata non si poteva parlare di sdemanializzazione o sclassificazione di fatto dei beni civici e, di conseguenza, della possibilità di conteggiare il tempo della «occupazione» da parte dell'usurpatore prima del provvedimento *formale* di sclassificazione.

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* - 28-5-2013, n. 5350 - Filippi, pres.; Politi, est. - Provincia autonoma di Trento (avv. ti Pedrazzoli, Manica, Lirosi e Fattori) c. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Avv. gen. Stato) ed a.

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Vino - Riconoscimento della denominazione di origine controllata (DOC) dei vini «Venezia» e approvazione del relativo disciplinare di produzione. (Reg. CE 22 ottobre 2002, n. 1234, art. 118; d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61, art. 5, comma 3; d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, art. 30; l. 10 febbraio 1992, n. 164, art. 4)

In applicazione degli artt. 118 ter del regolamento CE n. 1234/2007, 4 della legge n. 164/1992, 5, comma 3, del d.lgs. n. 61/2010 e 30 del d.lgs. n. 30/2005 è consentita la coesistenza, inerentemente al territorio di produzione, di più ambiti geografici adiacenti o vicini nonché la compresenza di una DOC e di una IGT laddove sussista, però, una corrispondenza squisitamente parziale tra la denominazione e l'indicazione designanti lo stesso elemento geografico. Ciò in quanto, al di là del nomen, assumono rilievo le caratteristiche del prodotto, nonché le peculiarità ambientali. Non sussiste dunque alcun pericolo di induzione in errore nei confronti del consumatore (1).

(Omissis)

1. Con d.m. 22 dicembre 2010 è stata riconosciuta la denominazione di origine controllata dei vini «Venezia» ed approvato, nel testo annesso al decreto stesso, il relativo disciplinare di produzione.

Il comma 2 dell'art. 1 ha precisato che «la denominazione di origine controllata «Venezia» è riservata ai vini che rispondono alle condizioni ed ai requisiti stabiliti nel disciplinare di produzione di cui al precedente comma 1, le cui disposizioni entrano in vigore a decorrere campagna vendemmiale 2010/2011».

(Omissis)

2. Per una corretta disamina dei motivi di impugnativa, è opportuno procedere ad una breve ricognizione della disciplina dettata dalla l. 20 febbraio 1992 n. 164.

(Omissis)

Dal riportato *excursus* in ordine al quadro normativo di riferimento può pervenirsi ad una prima conclusione, in base alla quale non è il solo il *nomen* della Regione geografica cui si collega la produzione viticola a determinare la possibilità di assegnare la denominazione di qualità del vino per tutta l'estensione della stessa, ma agli effetti predetti concorrono caratteristiche intrinseche del prodotto, correlate alle «condizioni naturali» ed alla «vocazione vinicola» delle zone di produzione, a loro volta influenzate, segnatamente per le DOCG da «tradizionali fattori naturali, umani e storici», cui resta condizionata l'affermazione del prodotto sul mercato nazionale ed internazionale.

3. Merita poi approfondimento - segnatamente per quanto concerne le argomentazioni dalla parte esplicitate con i primi tre profili di censura - la disciplina comunitaria e la conseguente normativa nazionale intervenute dal 2009 in poi.

3.1. Viene, al riguardo, innanzi tutto in considerazione il regolamento CE n. 607/2009 della Commissione, in data 14 luglio 2009, recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli.

In particolare, le disposizioni transitorie (art. 73) hanno stabilito che:

- «ai nomi dei vini riconosciuti dagli Stati membri in quanto denominazione di origine o indicazione geografica entro il 1° agosto 2009, che non sono stati pubblicati dalla Commissione in applicazione dell'art. 54, par. 5, del regolamento CE n. 1493/1999, o dell'art. 28 del regolamento CE n. 753/2002, si applica la procedura di cui all'art. 51, par. 1, del regolamento CE n. 479/2008» (comma 1);

- «ogni modifica del disciplinare che riguardi nomi di vini protetti in virtù dell'art. 51, par. 1, del regolamento CE n. 479/2008, o nomi di vini non protetti in applicazione della medesima disposizione, presentata allo Stato membro entro il 1° agosto 2009, è soggetta alla procedura di cui all'art. 51, par. 1, del regolamento CE n. 479/2008 purché entro il 31 dicembre 2011 sia comunicata alla Commissione una decisione di approvazione dello Stato membro e un fascicolo tecnico conforme alle disposizioni dell'art. 35, par. 1, del medesimo regolamento» (comma 2).

Il chiaro tenore delle disposizioni comunitarie sopra riportate

impone di rilevare che per l'esame:

- delle domande per il conferimento della denominazione;
- e delle istanze di modificazione dei disciplinari già approvati; purché presentate entro la data del 1° agosto 2009, trova applicazione, in via transitoria, la previgente disciplina nazionale e comunitaria.

3.2. Ciò consente di escludere che possano trovare attuazione, per le richieste presentate entro la data anzidetta, le previsioni dettate dal d.m. 6 agosto 2009 (Procedura a livello nazionale per l'esame delle domande di protezione delle DOP e IGP dei vini e di modifica dei disciplinari, ai sensi del regolamento CE n. 479/2008), il cui art. 14 espressamente prevede che «le disposizioni del presente decreto si applicano a decorrere dal 1° agosto 2009».

Piuttosto, le disposizioni applicabili per le istanze di riconoscimento collocabili all'interno del suindicato regime transitorio sono state dettate dal d.m. 23 ottobre 2009 (concernente, appunto, i «termini procedurali per l'esame delle domande di riconoscimento delle DOP e IGP dei vini e di modifica dei disciplinari di produzione ai sensi delle disposizioni transitorie di cui all'art. 73 del regolamento CE n. 607/2009»); il quale:

- nel dare atto che, alla luce del «regolamento CE n. 607/09 della Commissione, (...) ed in particolare l'art. 73, ai sensi del quale, in via transitoria e con scadenza al 31 dicembre 2011, per l'esame delle domande, relative al conferimento della protezione ed alla modifica dei disciplinari dei vini a denominazione di origine e ad indicazione geografica, presentate allo Stato membro entro il 1° agosto 2009, si applica la procedura prevista dalla preesistente normativa nazionale e comunitaria in materia»;

- e nel precisare che «le preesistenti disposizioni relative al procedimento nazionale di cui trattasi sono quelle previste dalla citata l. 10 febbraio 1992, n. 164, e dallo specifico regolamento approvato con il d.p.r. 20 aprile 1994, n. 348, che comportano, tra l'altro, la valutazione delle relative istanze da parte del Comitato nazionale per la tutela e valorizzazione delle DO e IGT dei vini, istituito ai sensi dell'art. 17 della citata legge n. 164/1992»;

ha illustrato, secondo la scansione di seguito riportata, l'*iter* procedurale delle istanze per le quali trova applicazione la ripetuta disciplina transitoria:

- preliminare valutazione da parte della Sezione amministrativa del Comitato nazionale vini DO e IGT;

- valutazione, attraverso un'apposita istruttoria, del Comitato nazionale tutela vini DO e IGT - Sezione interprofessionale, e, in caso di esito positivo, formulazione del parere favorevole e della relativa proposta di disciplinare di produzione, ovvero di modifica del disciplinare, da parte dello stesso Comitato, da pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* al fine di recepire le eventuali istanze e controdeduzioni da parte degli interessati entro il termine di 30 giorni dalla data di pubblicazione;

- eventuale valutazione delle istanze e controdeduzioni presentate al citato parere ed alla proposta di disciplinare, da parte del predetto Comitato;

- adozione del relativo decreto ministeriale di riconoscimento della DOP o IGP o di modifica del disciplinare di produzione, in conformità al parere ed alla proposta di disciplinare formulato dal citato Comitato, e pubblicazione dello stesso decreto sulla *Gazzetta Ufficiale*;

- successiva comunicazione alla Commissione UE, entro il 31 dicembre 2011, dei decreti di approvazione e dei relativi fascicoli tecnici di cui all'art. 35, par. 1, del regolamento CE n. 479/2008.

3.3. A tale riguardo, l'art. 1 del decreto in rassegna (Termine per la presentazione delle integrazioni documentali) ha previsto che:

- «le richieste di riconoscimento delle DOCG, DOC e IGT dei vini, nonché le richieste di modifica dei disciplinari di produzione degli stessi vini, presentate dai soggetti legittimati entro il 1° agosto 2009 al competente ufficio del Ministero, ai fini dell'esame secondo la procedura nazionale prevista dalla legge n. 164/1992 e dal d.p.r. n. 348/1994, ai sensi delle disposizioni transitorie di cui all'art. 73 del citato regolamento CE n. 607/2009 richiamato in premessa, devono essere completate con tutta la documentazione prevista dalla predetta normativa nazionale entro il termine del 30 aprile 2010, in conformità all'art. 2, comma 2, della legge n. 241/1990» (comma 1);

- «entro il predetto termine del 30 aprile 2010, i soggetti richiedenti interessati, per le specifiche istanze, devono presentare al competente Ufficio del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (...) la documentazione integrativa che sarà preventivamente richiesta dalla citata Sezione amministrativa» (comma 2).

Il successivo art. 2 (Chiusura del procedimento e disposizioni particolari) ha, quindi, stabilito che:

- «in assenza della presentazione dell'integrazione documentale entro il termine del 30 aprile 2010, la Sezione amministrativa di cui all'art. 1 comunicherà al soggetto richiedente interessato la chiusura del relativo procedimento amministrativo e provvederà all'archiviazione della relativa istanza» (comma 1);

- «nella fattispecie di cui al comma 1, qualora i soggetti legittimati lo ritengano potranno riproporre le specifiche richieste per il conferimento della protezione della DOP o IGP, ovvero di modifica del disciplinare, conformemente alla procedura preliminare a livello nazionale di cui al decreto 6 agosto 2009» (comma 2).

4. Quanto precedentemente esposto consente di escludere la fondatezza delle censure proposte dalla parte ricorrente, con riferimento alla procedimentalizzazione delle modalità di esame delle istanze presentate entro il 1° agosto 2009, per le quali la pertinente disciplina comunitaria ha previsto, in via transitoria, l'applicazione della previgente normativa nazionale; e consente, altresì, di disattendere le doglianze rivolte avverso la decretazione ministeriale da ultimo riportata, la quale ha fornito corretta attuazione della disciplina di che trattasi.

Va, al riguardo, decisamente confutato il rilievo secondo il quale sarebbe stata introdotta una modificativa disciplina dei termini procedimentali: dovendo, piuttosto, osservarsi che l'individuazione del termine del 30 aprile 2010 (successivamente prorogato dapprima al 31 luglio 2010 con decreto del 30 aprile 2010 prot. n. 6756; e, da ultimo, alla data del 31 gennaio 2011 per circa 50 richieste) è strettamente - e, in tali limiti, indenne da mende - strumentale all'esame delle oltre 300 domande ricadenti nel suindicato regime transitorio presentate all'Autorità ministeriale, senza che rilevino «sforamenti» del termine ultimo stabilito per quest'ultimo dalla normativa comunitaria applicabile (come già esposto, collocabile al 31 dicembre 2011).

5. Se la domanda di riconoscimento della DOC «Venezia», per cui è controversia, risulta essere stata presentata in data 8-20 aprile 2009 al competente Ministero ad opera del Consorzio di tutela Vini DOC Lison-Pramaggiore e dal Consorzio di tutela Vini della Piave DOC (soggetti la cui legittimazione non è, invero, controversa), va quindi rilevato come le richieste di che trattasi imponessero l'assoggettamento del riveniente esame ad opera dell'Autorità ministeriale alla normativa transitoria precedentemente illustrata.

Nel dare atto, conseguentemente, della infondatezza delle doglianze sotto tale profilo esposte dall'odierna ricorrente, va ulteriormente rilevato che le integrazioni documentali dalla richiedente presentate nel corso dell'*iter* procedimentale si collocano all'interno della scansione temporale della quale si è sopra dato parimenti conto, atteso che con d.m. 30 aprile 2010 il termine per la presentazione della documentazione integrativa è stato differito al 31 luglio 2010.

Né può ritenersi, in ogni caso, che il superamento del termine in questione determini conseguenze assolutamente preclusive in ordine allo sviluppo ed al prosieguo dell'*iter* procedimentale.

Se è infatti vero che il comma 2 dell'articolo unico del d.m. 23 ottobre 2009 dispone che «in assenza della presentazione dell'integrazione documentale entro il termine del 31 luglio 2010, la Sezione amministrativa del Comitato nazionale vini DO e IGT richiamato in premessa comunicherà al soggetto richiedente interessato la chiusura del relativo procedimento amministrativo e provvederà all'archiviazione della relativa istanza», deve nondimeno ritenersi che tale indicazione, seppure consenta all'Autorità ministeriale di determinare l'interruzione del procedimento, nondimeno ricongiunga tale conseguenza ad una scelta discrezionalmente operabile da quest'ultima, senza che al superamento del termine *de quo* accedano conseguenze insuperabilmente decadenziali: le quali, con ogni evidenza, vanno invece ricongiunte all'obbligo di rispettare il termine per la conclusione del procedimento derogatorio *de quo* (31 dicembre 2011), alla stregua della temporalmente circoscritta vigenza delle relative disposizioni, avuto riguardo al contenuto strettamente applicativo riconoscibile nella normativa nazionale rispetto alla previsione dettata dall'art. 73 del citato regolamento CE n. 607/2009.

6. Con il terzo argomento di censura parte ricorrente si sofferma sulla sostenuta inidoneità della denominazione «Venezia» al fine di identificare l'effettiva provenienza delle uve: per l'effetto assumendo che la DOC non sia conforme al requisito di territorialità disciplinato dall'art. 118 *ter* del regolamento CE n. 1234/2007.

Il comma 1 della disposizione da ultimo citata prevede che «si intende per denominazione di origine, il nome di una Regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese, che serve a designare un prodotto di cui all'art. 118 *bis*, par. 1, conforme ai

seguenti requisiti:

i) la sua qualità e le sue caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi fattori naturali e umani;

ii) le uve da cui è ottenuto provengono esclusivamente da tale zona geografica;

iii) la sua produzione avviene in detta zona geografica; e

iv) è ottenuto da varietà di viti appartenenti alla specie *Vitis vinifera*.

Il principio di «territorialità», promanante dalle indicazioni comunitarie ora illustrate, ha trovato attuazione all'interno della normativa nazionale dettata dalla legge n. 164 del 1992, il cui art. 4 - come in precedenza esposto - espressamente consente che il territorio di produzione di una DOC comprenda ambiti geografici adiacenti o vicini, purché in essi siano riscontrabili analoghe condizioni ambientali, identità di vitigni e tecniche colturali omogenee.

Indicazioni, queste, che hanno trovato conferma anche nel d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61.

Nell'osservare come l'art. 31 del predetto testo normativo (Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell'art. 15 della l. 7 luglio 2009, n. 88) abbia stabilito che «fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni contenute nei decreti ministeriali da emanare ai sensi del presente decreto sono applicabili le disposizioni di cui ai decreti attuativi della legge n. 164 del 1992 che non siano in contrasto con il presente decreto e con la vigente normativa comunitaria», va rimarcato come il precedente art. 5 (Coesistenza di una o più DO o IG nell'ambito del medesimo territorio), in vigore dall'11 maggio 2010, preveda che:

- «nell'ambito di un medesimo territorio viticolo possono coesistere denominazioni d'origine e indicazioni geografiche» (comma 1);

- «è consentito che più DOCG e/o DOC facciano riferimento allo stesso nome geografico, anche per contraddistinguere vini diversi, purché le zone di produzione degli stessi comprendano il territorio definito con detto nome geografico. È altresì consentito, alle predette condizioni, che più IGT facciano riferimento allo stesso nome geografico» (comma 2);

- «il riconoscimento di una DOCG o DOC esclude la possibilità di impiegare il nome della denominazione stessa come IGT e viceversa, fatti salvi i casi in cui i nomi delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche, riferite al medesimo elemento geografico, siano parzialmente corrispondenti» (comma 3).

Consegue a quanto sopra riportato che la connotazione geografica della DOC non incontra, in linea di principio, elementi preclusivi:

- né in conseguenza della produzione dei vitigni in ambiti geografici o territoriali contermini;

- né in presenza di una pluralità di denominazioni di origine o di indicazioni geografiche insistenti sul medesimo territorio;

dimostrandosi consentita (non soltanto la coesistenza, ma anche) la riferibilità, da parte di una pluralità di prodotti vitivicoli, ad una medesima denominazione geografica, purché le rispettive zone di produzione rivelino tratti di identificabilità con quest'ultima.

7. Se, quindi, alla pratica attuazione del principio di territorialità non accede alcun predicato in termini di «esclusività» della denominazione impiegata - e, con essa, del riferimento all'area geografica di provenienza - diverse considerazioni vanno svolte al fine di verificare, quanto alla fattispecie in esame, la corretta applicazione delle vigenti disposizioni volte:

- non soltanto a tutelare la veridicità dell'indicazione concernente la provenienza geografica stessa del vino;

- ma anche a scongiurare che denominazioni anche parzialmente «sovrapponibili» possano ingenerare confusione, ovvero dimostrare attitudine concretamente decettiva ai fini dell'esatta individuazione del prodotto e della conseguente scelta del consumatore.

In punto di fatto, non può omettere il Collegio di dare, innanzitutto, atto della sola parziale coincidenza delle denominazioni della DOC «Venezia» e della (più risalente) IGT «delle Venezie».

Non sfugge infatti come - per comune, quanto diffusamente nota, nozione geografica - la seconda delle sopra riportate indicazioni si rivolga ad un ambito geografico di riferimento avente ben più ampia dimensione, atteso che il toponimo «Tre Venezie» - e, quindi, anche l'indicazione «delle Venezie» che contraddistingue la IGT di cui sopra - indica l'area geografica costituita dai territori storici della Venezia Tridentina, della Venezia Euganea e della Venezia Giulia.

Se, quindi, è da escludersi che DOC ed IGT possano richiamare, nella denominazione rispettivamente impiegata, una medesima

pertinenza geografica, è peraltro vero che l'indicazione «Venezia» (oggetto della DOC per cui è controversia) richiama un territorio senz'altro ricompreso nella più lata espressione «Venezie» (coincidente con il c.d. «Triveneto»), designando uno degli ambiti territorialmente omogenei (la Venezia Euganea) ad esse ascrivibili.

Viene, per l'effetto, in considerazione l'applicabilità della riportata disposizione di cui al comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 61 del 2010, che esclude il divieto di compresenza di una DOC e di una IGT nel caso in cui - come, appunto, nella fattispecie all'esame - «i nomi delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche, riferite al medesimo elemento geografico, siano parzialmente corrispondenti».

8. Se va escluso, giusta quanto precedentemente osservato, che la denominazione della DOC di che trattasi incontri elementi preclusivi nel quadro dell'applicabile normativa di rango comunitario e nazionale, va parimenti disatteso l'argomento con il quale parte ricorrente ha sostenuto che la parziale coincidenza delle denominazioni «Venezia» e «delle Venezia» possa ingenerare confusione nei consumatori, dimostrandosi potenzialmente idonea ad ingenerare errori sulle caratteristiche dei prodotti presidiati, rispettivamente, da DOC e IGT.

Va in proposito rammentato come l'art. 30 del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, come modificato dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 13 agosto 2010, n. 131, disponga che - fatti salvi la disciplina della concorrenza sleale, le convenzioni internazionali in materia ed i diritti di marchio anteriormente acquisiti in buona fede - è vietato, quando sia idoneo ad ingannare il pubblico o quando comporti uno sfruttamento indebito della reputazione della denominazione protetta, l'uso di indicazioni geografiche e di denominazioni di origine, nonché l'uso di qualsiasi mezzo nella designazione o presentazione di un prodotto che indichino o suggeriscano che il prodotto stesso proviene da una località diversa dal vero luogo di origine, oppure che il prodotto presenta le qualità che sono proprie dei prodotti che provengono da una località designata da un'indicazione geografica.

Escluso che la dichiarata provenienza geografica della DOC in questione sia diversa rispetto a quella di origine dei vitigni impiegati nella produzione, va parimenti confutata la possibilità stessa che la diversa denominazione della IGT «delle Venezia» possa prestarsi a fenomeni decettivi nella scelta del consumatore, in ragione della già illustrata contiguità semantica delle indicazioni.

Proprio quest'ultima - la quale, con ogni evidenza, non integra la presenza di un toponimo perfettamente sovrapponibile rispetto a quello oggetto della pregressa autorizzazione concernente l'indicazione geografica tipica - esclude che la DOC contestata possa ingenerare elementi di confusione; e ciò in quanto:

- non soltanto i nomi - pur simili - non rivelano carattere di puntuale identità;

- non soltanto, come ripetuto, le aree geografiche di rispettiva produzione sono soltanto parzialmente coincidenti (l'estensione delle Tre Venezia comprendendo, ma non esaurendo, l'ambito geografico della «Venezia»)

- ma, soprattutto, in ragione del fatto che i due prodotti vinicoli sono presidiati da riconoscimenti affatto inassimilabili (di talché, in presenza, rispettivamente, di una IGT e di una DOC, si dimostra esclusa ogni possibilità di promiscua identificazione delle tipologie di vino in questione).

(Omissis)

10. La constatata infondatezza degli articolati argomenti di cen-

sura impone la reiezione del ricorso all'esame.

(Omissis)

(1) TERRITORIALITÀ E ESCLUSIVITÀ: IL CASO DELLA DOC «VENEZIA» NELL'AMBITO DEL REGIME TRANSITORIO ANTE 2009.

Risultato della sentenza in rassegna è l'integrale reiezione dell'istanza proposta dalla Provincia autonoma di Trento contro il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (1). Acciocché la questione risulti di più semplice comprensione possono estrapolarsi, dal caso di specie, quattro doglianze principali: la «*débâcle*» della ricorrente è originata dall'impossibilità di accogliere anche solo una delle censure argenti a difesa della propria tesi; e ciò in quanto le pertinenti argomentazioni non sono state corroborate, poi, dai fatti e, segnatamente, dal regime normativo applicabile.

Innanzitutto, la Provincia autonoma di Trento pone l'accento sul fatto che la denominazione «Venezia» - approvata con decreto ministeriale nel 2010 - risulta essere inadatta all'identificazione delle uve tramite la spremitura delle quali è ottenuto il vino: la provenienza di queste ultime non è limitata alla zona del Veneto, bensì è estesa, anche, a tutti i Comuni ubicati all'interno delle Province di Venezia e Trento. Inoltre, continua la ricorrente, il vino IGT «delle Venezia» - il quale può fregiarsi del marchio comunitario dal 1995 (2) - si pone, ora, in contrasto con la denominazione «Venezia»: l'omonimia tra i due *nomina*, nonché l'ingannevolezza della denominazione da ultimo citata, ingenerano confusione nei consumatori; *ergo*, si va a minare quella che è la situazione «ideale», ossia una scelta economica ponderata ed accorta da parte del pubblico.

Per quanto afferisce al primo punto, come sottolinea il T.A.R., ruolo fondamentale non è giocato squisitamente dal *nomen* ma, pure, da quelle che sono le caratteristiche specifiche e peculiari dell'ambiente naturale dal quale il prodotto trae le sue origini. Per dirla con le parole del Tribunale amministrativo, alla scelta del *nomen* di una specifica denominazione «*concorrono caratteristiche intrinseche del prodotto, correlate alle "condizioni naturali" ed alla "vocazione vitivinicola" delle zone di produzione, a loro volta influenzate, segnatamente per le DOCG da "tradizionali fattori naturali, umani e storici", cui resta condizionata l'affermazione del prodotto sul mercato nazionale ed internazionale*». Il tema è quello della territorialità e richiama, quale trasposizione di tutela a livello, rispettivamente, Comunitario e statale, l'art. 118 *ter* del regolamento CE n. 1234/2007 (3) e l'art. 4 della legge n. 164/1992 (4); quest'ultimo consente la coesistenza, in tema di territorio produttivo relativo ad una DOC - ma, non si omette di specificarlo, a condizione che sussistano le medesime tecniche colturali ed un'identità di vitigni, oltre che un'obiettiva analogia tra quelle che sono le condizioni ambientali -, di più ambiti geografici «*adiacenti o vicini*» (5).

(1) La sentenza del T.A.R. Lazio - Roma n. 5350, del 28 maggio 2013, Sez. II *ter*, ha ad oggetto il ricorso n. 2381 del 2011, il quale è stato proposto dalla Provincia autonoma di Trento contro il MIPAAF, nonché nei confronti del Comitato nazionale per la tutela e la valorizzazione delle denominazioni di origine, della Regione Veneto, del Consorzio volontario tutela vini DOC «Lison-Pramaggiore», del Consorzio tutela vini del Piave DOC, del Consorzio di tutela dei vini del Trentino, del CAVIT SC-Consorzio cantine sociali del Trentino e, infine, del Comune di Venezia; e ciò ai fini dell'annullamento del d.m. 22 dicembre 2010 (ed i suoi allegati), di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale e, oltre a questo, del d.m. 23 ottobre 2009 (nella parte ove si prevede che le richieste di riconoscimento delle DOC che siano state presentate entro il 1° agosto 2009 debbano essere sottoposte alla procedura nazionale contenuta in seno alla legge n. 164/1992 ed al d.p.r. n. 348/1994, tesi che collide con quelle che sono le disposizioni transitorie *ex art.* 73 del reg. CE n. 607/2009 della Commissione del 14 luglio 2009).

(2) L'indicazione geografica tipica IGT «delle Venezia» è stata ricono-

sciuta mediante l'emaneazione del decreto ministeriale del 21 novembre 1995; e ciò relativamente ai vini bianchi (anche frizzanti).

(3) Il reg. CE del Consiglio 22 ottobre 2007, n. 1234/2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) è pubblicato in *G.U.U.E.* 16 novembre 2007, n. L 299.

(4) La l. 10 febbraio 1992, n. 164, recante la nuova disciplina delle denominazioni d'origine dei vini è pubblicata in *G.U.* 26 febbraio 1992, n. 47.

(5) Sul punto si veda la sentenza del T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* 13 febbraio 2013, n. 1615 (in <http://www.rivistadga.it>), che ha provveduto a respingere il ricorso n. 10756 del 2008 proposto da Aziende agricole Conti Terzi di Terzi Giuliano e da Azienda agricola Boschi contro il MIPAAF e, inoltre, nei confronti del Consorzio per la tutela del Franciacorta e della Regione Lombardia; obiettivo del ricorso è l'annullamento del d.m. (politiche agricole alimentari e forestali) 3 luglio 2008 recante la «modificata denominazione di origine controllata dei vini "Terre di Franciacorta" in Curtefranca e modifica del relativo disciplinare di produzione».

Quanto mai indicativo, tra l'altro, il fatto che le specificazioni appena indicate collimino perfettamente con la disciplina contenuta in seno al decreto legislativo n. 61 del 2010 (6).

Inerentemente, invece, alla seconda questione è imperativo soffermarsi sull'evidenza di una coincidenza solo parziale dei nomi di cui in controversia, di talché non può parlarsi di una totale assimilabilità (7). Da rimarcare, oltre a ciò, che non solo dal nome e dalla zona geografica può scaturire un'induzione in errore nei confronti del pubblico; o, comunque, dalla mera considerazione del punto testé specificato non può nascere, oggettivamente, la preoccupazione che a monte si celi un recondito fine di sfruttamento della reputazione afferente, quest'ultima, ad un diverso prodotto sul mercato. Il combinato disposto dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 61 del 2010 e dell'art. 30 del d.lgs. n. 30 del 2005 (8) ci permette di comprendere appieno quanto esaminato finora: non sussiste il divieto della compresenza di una DOC e di una IGT nel momento in cui vi sia una corrispondenza meramente parziale tra la denominazione e l'indicazione designanti il medesimo elemento geografico [anche se, in determinati casi, dal palesarsi di alcune peculiarità possono emergere deroghe specifiche (9)]; e non può ravvisarsi alcuna potenziale confusione quando – risultato che non può prescindere, però, da una similarità solo parziale, oltre che dei *nomina*, delle pertinenti aree geografiche – si parli di una DOC e di una IGT, tenuto conto che i rispettivi ambiti di applicazione risultano avulsi l'uno dall'altro.

Ma il T.A.R. ha dovuto occuparsi di un'ulteriore censura, anch'essa alquanto spinosa. La ricorrente mette in discussione l'applicabilità della normativa previgente: il regime normativo rilevante è quello *post* 2009, assunto che va a determinare, chiaramente, l'impossibilità di registrazione della DOC «Venezia». Le norme transitorie previste dal regolamento CE n. 607/2009 (10) [recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 478/2008 (11)] – nello specifico, *ex art. 73* – così stabiliscono: «*ai nomi dei vini riconosciuti dagli Stati membri in quanto denominazione di origine o indicazione geografica entro il 1° agosto 2009, che non sono stati pubblicati dalla Commissione in applicazione dell'art. 54, par. 5, del regolamento CE n. 1493/1999, o dell'art. 28 del regolamento CE n. 753/2002, si applica la procedura di cui all'art. 51, par.*

1, del regolamento CE n. 479/2008» (comma 1); e, inoltre, in tema di modifica afferente al disciplinare di produzione, è previsto che «*ogni modifica del disciplinare che riguardi nomi di vini protetti in virtù dell'art. 51, par. 1, del regolamento CE n. 479/2008, o nomi di vini non protetti in applicazione della medesima disposizione, presentata allo Stato membro entro il 1° agosto 2009, è soggetta alla procedura di cui all'art. 51, par. 1, del regolamento CE n. 479/2008 purché entro il 31 dicembre 2011 sia comunicata alla Commissione una decisione di approvazione dello Stato membro e un fascicolo tecnico conforme alle disposizioni dell'art. 35, par. 1, del medesimo regolamento*» (comma 2). Come può facilmente evincersi da quanto stabilito per la presentazione delle domande dirette al conferimento della specifica denominazione, nonché in relazione alle istanze atte alla modificazione dei disciplinari di produzione – questi ultimi contestualmente approvati, si sottolinea, entro il 1° agosto del 2009 –, la disciplina applicabile è quella nazionale e comunitaria transitoria *ante* 2009 (12). Dette disposizioni si collocano all'interno del sopraccitato regime transitorio e trovano fondamento in seno al d.m. 23 ottobre 2009 (13). Predetto decreto provvede a precisare che, per quanto afferisce alla procedura nazionale, rileva sia la legge n. 164 del 1992 che il pertinente regolamento approvato con d.p.r. n. 348 del 1994 (14). Quantomeno utile ai fini di una maggior comprensione del rigetto avverso la censura di che trattasi è l'esame degli artt. 1 (inerente al termine per la presentazione delle integrazioni documentali) e 2 (riguardante la chiusura del procedimento e le disposizioni particolari) del decreto in rassegna. Per quanto concerne l'art. 1 suindicato, esso stabilisce che le richieste di riconoscimento delle DOCG, DOC e IGT dei vini, unitamente a quelle relative alla modifica dei disciplinari di produzione dei vini stessi presentate, dai soggetti a ciò legittimati, entro il 1° agosto 2009 all'Ufficio ministeriale competente per l'esame (sulla base della procedura nazionale contemplata dalla legge n. 164 del 1992 e dal d.p.r. n. 348 del 1994) – e ciò sulla linea di quanto previsto dalle disposizioni transitorie *ex art. 73* del già citato regolamento CE n. 607 del 2009 –, devono presentarsi (inclusa la pertinente documentazione) entro il 30 aprile del 2010 [e questo

(6) Il d.lgs. n. 61/2010, dell'8 aprile 2010, recante la Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell'art. 15 della l. 7 luglio 2009, n. 88 è pubblicato in *G.U.* n. 96 del 26 aprile 2010.

(7) Si veda, sul punto, la sentenza della Corte di giustizia CE, Sez. V 28 gennaio 1998, in causa C-303/97, Verbraucherschutzverein, riassunta e commentata da L. COSTATO, in questa Riv., 1999, 507. La sentenza in rassegna entra nel novero dei precedenti giurisprudenziali a livello comunitario: la Corte rimarca il fatto che una similarità parziale pura e semplice non determina, di per sé, un ingeneramento di confusione né un'induzione in errore nei riguardi dei consumatori. Ciò che deve essere, però, appurato dal giudice nazionale competente è la sussistenza, a livello statale, dell'assenza di una concreta induzione in errore sulla base delle abitudini e degli usi radicati all'interno di quel determinato Stato: punto di riferimento è l'aspettativa presunta di un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento.

(8) Il d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, Codice della proprietà industriale, a norma dell'art. 15 della l. 12 dicembre 2002, n. 273 è pubblicato in *G.U.* n. 52 del 4 marzo 2005.

(9) È il caso del «Limoncello della Costiera Amalfitana», Trib. I grado CE, Sez. I 12 novembre 2008, in causa T-7/04, Shaker di L. Laudato & C. S.a.s. c. Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno-UAMI e Limiñana y Botella SL, in *Foro it.*, 2009, 4, IV, 209. Qui si sottolinea che «l'impressione globale prodotta nella memoria del pubblico di riferimento da un marchio complesso può, in determinate circostanze, essere dominata da una o più delle sue componenti. Anche un elemento di tenue carattere distintivo può risultare dominante nella valutazione della confondibilità, ove sia suscettibile di imporsi alla percezione del consumatore o di essere memorizzato. In tal caso, la valutazione della somiglianza va compiuta sulla sola base dell'elemento dominante».

(10) Il reg. CE della Commissione 14 luglio 2009, n. 607/2009, recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli è pubblicato in *G.U.U.E.* 24 luglio 2009, n. L 193.

(11) Il reg. CE della Commissione 29 maggio 2008, n. 478/2008 che fissa i tassi delle restituzioni applicabili a taluni prodotti del settore dello zucchero esportati sotto forma di merci non comprese nell'allegato I del trattato è pubblicato in *G.U.U.E.* 30 maggio 2008, n. L 140.

(12) V. in questo senso la sentenza T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* 6 settembre 2012, n. 7595 (in <http://www.giustizia-amministrativa.it>), la quale ha accolto il ricorso n. 9775 del 2011 proposto dal Consorzio tutela vini Montefalco ed alcune aziende produttrici contro il MIPAAF e nei confronti della Comunità montana dei Monti Martani, Serano e del Subasio, nonché della Cantina Novelli; e questo per l'annullamento del d.m. (politiche agricole alimentari e forestali) 27 giugno 2011, pubblicato in *G.U.* n. 161 del 13 luglio 2011, con il quale il Direttore generale ha riconosciuto la denominazione di origine controllata dei vini Spoletto ed approvato, all'interno del testo annesso, il relativo disciplinare di produzione *ove recepisce e fa propria la definizione della zona di produzione di cui all'art. 3 del disciplinare medesimo*.

(13) Il d.m. 23 ottobre 2009, concernente termini procedurali per l'esame delle domande di riconoscimento delle DOP e IGP dei vini e di modifica dei disciplinari di produzione ai sensi delle disposizioni transitorie di cui all'art. 73 del regolamento CE n. 607/2009.

(14) Il d.p.r. 20 aprile 1994, n. 348, Regolamento recante disciplina del procedimento di riconoscimento di denominazione d'origine dei vini, è pubblicato in *G.U.* 8 giugno 1994, n. 132 (decreto abrogato dall'art. 32 del d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61 in vigore dall'11 maggio 2010).

conformemente all'art. 2, comma 2, della legge n. 241 del 1990 (15)]. Entro detto termine i soggetti richiedenti interessati devono procedere alla presentazione, a quello che è l'Ufficio del MIPAAF competente, della documentazione integrativa. Inerentemente all'art. 2, si prevede che dall'omessa presentazione della succitata documentazione integrativa derivi la chiusura, da parte della competente Sezione amministrativa ed unitamente all'archiviazione dell'istanza, del pertinente procedimento (comma 1). Il comma 2, inoltre, stabilisce che, laddove gli interessati lo ritengano opportuno, sussiste la possibilità di ripresentare le richieste di protezione della DOP o IGP, ovvero quelle finalizzate alla modifica del disciplinare in base alla procedura preliminare statale (16). La domanda di riconoscimento della denominazione di origine controllata «Venezia» è stata presentata in data 8-20 aprile del 2009 al competente Ministero ad opera del Consorzio di tutela vini DOC Lison-Pramaggiore e, oltre a quest'ultimo, dal Consorzio di tutela vini del Piave DOC; da ciò deriva, quale ineluttabile conseguenza, l'applicabilità della previgente normativa transitoria; e le integrazioni documentali presentate, ad opera della richiedente, attraverso l'iter procedimentale possono senz'altro collocarsi all'interno del termine temporale appositamente contemplato dalla normativa *de qua* (17).

L'ultima reiezione del T.A.R. su cui è doveroso soffermarsi ha ad oggetto la professata invalidità del parere del Comitato nazionale per la tutela e la valorizzazione delle Denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche tipiche dei Vini. La Provincia autonoma di Trento lamenta, difatti, un'omessa analisi analitica ed accorta delle controdeduzioni da essa elargite ad opera del Comitato da ultimo citato; senonché, quanto appena esposto è confutato dal T.A.R. grazie all'ormai costante e consolidato orientamento giurisprudenziale in materia (18): è sufficiente che gli atti – i quali non sono altro che «l'incarnazione» dei modi di interlocuzione a livello endoprocedimentale – trovino un riscontro, in capo all'organo responsabile del procedimento, che si espliciti in una «*dimostrata ed esaustiva disamina, senza che le risultanze della condotta valutazione debbano necessariamente esplicitarsi con apparato motivazionale particolarmente diffuso e/o analitico*».

Antonio Giardino

(15) La l. 7 agosto 1990, n. 241/1990, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi è pubblicata in *G.U.* 18 agosto 1990, n. 192.

(16) Va assolutamente disatteso il rilievo considerante l'introduzione di una disciplina di tipo modificativo in relazione a quelli che sono i termini procedurali: «l'individuazione del termine del 30 aprile 2010 (successivamente prorogato dapprima al 31 luglio 2010 con decreto del 30 aprile 2010, prot. n. 6756; e, da ultimo, alla data del 31 gennaio 2011 per circa 50 richieste) è strettamente - e, in tali limiti, indenne da mende - strumentale all'esame delle oltre 300 domande ricadenti nel suindicato regime transitorio presentate all'Autorità ministeriale, senza che rilevino «sforamenti» del termine ultimo stabilito per quest'ultimo dalla normativa comunitaria applicabile (come già esposto, collocabile al 31 dicembre 2011)».

(17) Appare, inoltre, doveroso evidenziare che le conseguenze, qualora il termine *de quo* dovesse essere superato, sarebbero non preclusive; e questo sulla linea di quanto contemplato dall'articolo unico, comma 2, del d.m. 23 ottobre 2009: «in assenza della presentazione dell'integrazione documentale entro il termine del 31 luglio 2010, la Sezione amministrativa del Comitato nazionale vini DO e IGT richiamato in premessa comunicherà al soggetto richiedente interessato la chiusura del relativo procedimento amministrativo e provvederà all'archiviazione della relativa istanza». L'indicazione qui specificata conferisce all'Autorità ministeriale di operare una scelta puramente discrezionale, cosa che preclude il palesarsi di conseguenze di natura decadenziale.

(18) In questo senso, v. la sentenza del T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II ter/6 febbraio 2004, n. 1137 (in <http://www.giustizia-amministrativa.it>), che ha respinto il ricorso n. 9000 del 1998 proposto da Montobbio Francesco e Lasagna Gino, contro il MIPAAF, nonché nei confronti del Consorzio di tutela del GAVI, finalizzato all'annullamento del parere del Comitato nazionale tutela e valorizzazione vini sulla domanda di modifica del disciplinare di produzione dei Vini DOC «Gavi» o «Cortese di Gavi» pubblicato in *G.U.* 27 febbraio 1998, n. 48.

T.A.R. Toscana, Sez. II - 22-10-2012, n. 1687 - Radesi, pres.; De Carlo, est. - Termo Energia Versilia S.p.A. (avv. ti Fantappiè, Bianchi) c. Provincia di Lucca (avv. Corsi) ed a.

Acque - Acque reflue - Superamento delle soglie di concentrazione di inquinanti in un torrente - Individuazione dell'autore della contaminazione e accertamento dei presupposti della responsabilità per danno ambientale - Obblighi di bonifica.

In tema di superamento delle soglie di concentrazione di inquinanti in un torrente, è obbligatoria, a pena di illegittimità della relativa ordinanza amministrativa, l'individuazione dell'autore della contaminazione del corso d'acqua e l'accertamento dei presupposti della responsabilità per danno ambientale, riconoscibile peraltro, mediante ordinanza provinciale ad hoc ed apposita c.t.u. che abbia accertato maggiori concentrazioni d'inquinamento in corrispondenza dei punti di emissione liquida dell'impianto, in virtù del criterio del «più probabile che non» ed anche in caso di probabile compresenza di più soggetti-autori, con legittima conseguente imposizione degli obblighi di caratterizzazione e di bonifica del bene (1).

(Omissis)

Il primo motivo del ricorso contesta la violazione dei principi di cui agli artt. 192 e 244 del d.lgs. n. 152/2006; degli artt. 1, 2, 7, 8, 10 della legge n. 241/90; art. 24 e 111 Cost.; dell'art. 21, legge n. 1034/1971; violazione e disapplicazione dell'ordinanza del T.A.R. Toscana n. 446/2009, nonché l'eccesso di potere per violazione dei principi costituzionali di buona amministrazione art. 97 Cost., e dei principi di legalità e efficacia dell'azione amministrativa. Assoluto difetto di istruttoria, violazione del principio del contraddittorio.

Sul piano procedimentale si osserva che il rispetto del contraddittorio, infatti, è stato solo formale e non ha consentito di far emergere le reali responsabilità dell'inquinamento da diossine nel torrente Baccatoio, in modo assurdo attribuito dalla Provincia a TEV a titolo di responsabilità oggettiva per la vicinanza dell'impianto ai sedimenti inquinati.

Quanto all'ordinanza sospensiva del 2009 per quanto attiene al suo contenuto conformativo la Provincia avrebbe dovuto rifare tutte le indagini in contraddittorio e accertare in modo inequivoco la responsabilità dell'inquinamento del Baccatoio.

Il contraddittorio è stato invece limitato ad alcuni controlli prendendo per valide tutte le indagini A.R.P.A.T. fatte in occasione del primo provvedimento e veniva anche contestata la modalità di effettuazione del campionamento e la valutazione dei risultati delle analisi ad esso seguite anche per l'impossibilità di un reale contraddittorio con il tecnico della società.

Inoltre la Provincia di Lucca, fra le possibili fonti di inquinamento da diossine, ne individua solo una come fondante la responsabilità di TEV, ovvero le «emissioni liquide dell'attuale impianto» circostanza che sarebbe smentita dalle analisi A.R.P.A.T.

Infatti occorre sottolineare che la stessa A.R.P.A.T. dà atto che sono necessari ulteriori approfondimenti «rilevando che il piano di caratterizzazione potrà prevedere l'esecuzione di indagini di maggior dettaglio».

Ma ciò significa, di tutta evidenza, che le indagini effettuate fino ad ora non danno prove certe circa la provenienza dell'inquinamento da diossine, né tantomeno della imputabilità dello stesso a TEV.

Veniva infine contestata la conclusione ritardata del procedimento che aveva oltretutto impedito a TEV di replicare alle deduzioni A.R.P.A.T., messe a disposizione per intero solo al momento conclusivo.

Il secondo motivo censura la violazione e falsa applicazione dei principi di cui all'art. 192 e 244 del d.lgs. n. 152/2006; anche in relazione all'art. 23 e 41 e 42 Cost., all'art. 40 e 41 c.p., dell'art. 2043 e ss. c.c. e 2727 c.c.; dell'art. 21, legge T.A.R.; violazione e disapplicazione dell'ordinanza del T.A.R. Toscana n. 446/2009, violazione del principio chi inquina paga, nonché l'eccesso di potere per omessa e/o carente istruttoria con riferimento all'accertamento del nesso causale fra attività e lesione e alla imputabilità a titolo di dolo o colpa.

La redazione di un piano di bonifica non può essere imposta a titolo di responsabilità oggettiva come affermato in più occasioni da T.A.R. Toscana.

Ma nel caso di specie né l'A.R.P.A.T., né la Provincia hanno provveduto ad accertare inequivocabilmente:

- il nesso causale fra le attività condotte nell'impianto e l'inquinamento da diossine rilevate nel Baccatoio;
- la riferibilità dell'inquinamento almeno a titolo di colpa di TEV.

Nel corpo del motivo di ricorso seguono una serie di considerazioni tecniche per escludere che dalle varie fasi di lavorazioni dell'impianto possano ricavarsi prove in ordine al fatto che le emissioni dell'impianto abbiano costituito una via di contaminazione dei sedimenti del Baccatoio.

Sussiste, invece, la significativa probabilità che, invece, altre fonti inquinanti storicamente presenti nell'area, non riconducibili a TEV, abbiano cagionato la contaminazione, come ad es. le operazioni del vecchio inceneritore in funzione fra gli anni '70 e gli anni '90 e la discarica ERSU a monte dell'impianto TEV.

Le deduzioni dell'A.R.P.A.T. che condurrebbero ad una diversa conclusione sono date da:

1) una presunta correlazione fra la localizzazione della contaminazione e la posizione delle tubazioni di scarico delle acque di pioggia dell'impianto;

2) una maggiore probabilità che la contaminazione sia avvenuta in tempi recenti per il suo carattere superficiale.

Afferma, invece, la società che la presenza delle diossine in corrispondenza degli scarichi TEV non prova alcunché ed è circostanza non idonea a fondare presunzioni in quanto l'amministrazione avrebbe dovuto dimostrare la violazione di qualche specifica normativa o disposizione regolamentare o di altro genere da parte di TEV non limitandosi ad ipotizzare «episodi di cattiva gestione delle scorie e ceneri all'interno dell'impianto», senza provarli e senza indicare le regole che TEV avrebbe violato.

TEV è legittimamente autorizzata a scaricare nel detto torrente sulla base di atti ed autorizzazioni rilasciate dalla stessa Provincia; cosicché la Provincia e l'A.R.P.A.T. avrebbero dovuto provare non solo che i sedimenti nelle vicinanze degli scarichi dell'impianto sono contaminati, ma che TEV ha immesso direttamente nelle acque del torrente sostanze inquinanti violando le prescrizioni imposte.

(*Omissis*)

Il quarto motivo lamenta la violazione e falsa applicazione dei principi di cui all'art. 192, 239 e 244 del d.lgs. n. 152/2006; degli allegati alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006; degli artt. 1 e 3, legge n. 241/90, la violazione del principio chi inquina paga, del principio di legalità e dei principi generali di proporzionalità tra addebito e sanzione nonché l'eccesso di potere per sviamento, disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta, contraddittorietà con precedenti atti.

Nelle premesse dell'ordinanza impugnata si dà atto che il Comune di Pietrasanta, quale proprietario delle ex Miniere Edem, ha comunicato il superamento delle CSC nei sedimenti del torrente Baccatoio per una serie di parametri.

Per tali inquinanti vi è dunque una pacifica assenza di responsabilità da parte di TEV.

Tuttavia, nonostante che sia stato accertato che nel torrente Baccatoio vi sia una contaminazione da rame, zinco, arsenico, cadmio, piombo e mercurio, antimonio, e che tali inquinanti provengono dall'area ex Edem, di proprietà del Comune di Pietrasanta, non vi è traccia nell'ordinanza provinciale della imposizione ad altri soggetti di obblighi analoghi a quelli imposti a TEV.

Cosicché, attraverso l'ordine di bonifica, imposto solo a TEV, in sostanza si pone a carico della sola ricorrente l'obbligo di effettuare un piano di caratterizzazione, che dovrebbe prevedere un intervento complessivo di messa in sicurezza e bonifica del torrente inquinato, soprattutto da detti materiali, di cui TEV non è certamente responsabile.

In altri termini, l'ordine di bonifica a TEV (sul presupposto di una sua inesistente responsabilità per il superamento del parametro diossine) viene utilizzato per bonificare un'area (inquinata da rame, zinco, arsenico, cadmio, piombo e mercurio, antimonio) che avrebbe dovuto essere bonificata da altri.

Nell'ordinanza si impone poi a TEV un obbligo sanzionatorio assolutamente sproporzionato rispetto a quelle che possono essere le sue (ipotizzate e non provate) responsabilità, dato che gli si ordina di procedere alla bonifica «nel tratto prospiciente l'impianto TEV e a monte e a valle dello stesso, fino a che non si registri l'assenza di contaminazione» con impostazione più vessatoria di quella della precedente ordinanza in quanto ipotizza una respon-

sabilità di TEV anche per gli inquinamenti a monte dell'impianto.

L'ordinanza inoltre è assolutamente indeterminata e viola il principio di legalità e determinatezza oltre ad ogni principio di proporzionalità ed adeguatezza.

L'amministrazione non ha dunque tenuto conto della necessità di adeguare l'eventuale sanzione alla reale situazione di fatto, che non è stata neppure correttamente accertata, e alle responsabilità di TEV.

I principi di legalità e proporzionalità, com'è noto, hanno però natura fondamentale.

In specie quello di proporzionalità è costantemente seguito e riaffermato, non solo dalla giurisprudenza amministrativa, ma dall'ordinamento comunitario che lo ha introdotto e dichiarato fornito di rango di norma costituzionale al pari delle norme contenute nei Trattati.

Tale principio impone che le misure sanzionatorie siano adeguate per la finalità di repressione di un comportamento tenuto e sanzione irrogata, limitando la discrezionalità che deve tener conto del principio suddetto.

Il secondo ricorso per motivi aggiunti presenta un primo motivo che denuncia l'illegittimità derivata del provvedimento impugnato in relazione alle censure mosse nei confronti degli altri atti contestati con i precedenti ricorsi.

Il secondo motivo denuncia la violazione dell'art. 242, T.U. ambiente e di una serie di norme della legge n. 241/90 nonché l'eccesso di potere per violazione dei principi di buon andamento, di legalità ed efficacia dell'azione amministrativa, per carenza di istruttoria e difetto di contraddittorietà.

La società ricorrente non è stata correttamente invitata a partecipare alla conferenza di servizi del 1° luglio 2011 poiché l'invito non è stato recapitato al suo indirizzo ma a quello della società controllante.

Inoltre, pur avendo dovuto presentare il Piano di caratterizzazione solo per il fatto che non era stata accolta la misura cautelare relativamente al primo ricorso per motivi aggiunti, non lo aveva visto approvare secondo la formulazione da essa adottata senza ricevere comunicazioni sulle ragioni di tale scelta.

Il terzo motivo lamenta la violazione dell'art. 192, T.U. ambiente e di una serie di norme della legge n. 241/90, la violazione dell'ordinanza del T.A.R. n. 507/2010, la violazione del principio chi inquina paga e dei principi di legalità e proporzionalità dell'azione amministrativa nonché l'eccesso di potere per sviamento, disparità di trattamento, difetto di istruttoria e contraddittorietà.

Si contesta in sostanza la sproporzione delle ulteriori misure richieste rispetto alle possibili responsabilità della società poiché il Piano di caratterizzazione doveva riguardare un tratto del torrente Baccatoio ben superiore a quello interessato dagli scarichi dell'impianto di Falascaia.

Violava altresì il contenuto dell'ordinanza cautelare citata poiché in base ad essa il piano doveva riguardare: «*l'attività imposta alla ricorrente deve essere collegata esclusivamente alla parte di inquinamento ritenuto a lei riconducibile e solo l'inquinamento da diossine, per la parte di terreno specificata nelle premesse dello stesso.*»

Ciò che la caratterizzazione doveva riguardare un tratto di 130 m a monte dello scarico e solo l'inquinamento superficiale da diossina.

Ciò comporta un difetto di motivazione poiché sono state imposte prescrizioni prive di supporto scientifico e costituiscono sviamento di potere perché accollano alla società oneri che dovrebbero essere imposti ad altri soggetti responsabili di altre forme di inquinamento.

(*Omissis*)

Anche alla luce delle conclusioni cui è giunto il consulente i due ricorsi per motivi aggiunti non risultano fondati.

Non può dirsi, come sostenuto nei primi due motivi del primo ricorso per motivi aggiunti, che la richiesta di porre in essere un piano di bonifica non fosse fondata sulla base di una responsabilità della società ricorrente rispetto all'inquinamento del torrente Baccatoio.

L'ordinanza impugnata non ha mai affermato che vi fosse una responsabilità esclusiva della TEV circa l'inquinamento anche solo da diossine, ma in ogni caso anche la consulenza ha confermato che in prossimità dei punti di scarico delle acque dell'impianto vi è una maggiore concentrazione di tali agenti inquinanti che non

può essere spiegata con fonti alternative di contaminazione.

A fronte di un quadro probatorio siffatto, ed anche in caso di compresenza di responsabilità altrui, ben può essere imposto un adempimento preliminare alla bonifica quale il Piano di caratterizzazione: si veda sul punto quanto affermato dalla sentenza n. 3855/2009 del Consiglio di Stato: «Va quindi precisato, alla luce di tale esigenza di effettività della protezione dell'ambiente, che, ferma la doverosità degli accertamenti indirizzati ad individuare con specifici elementi i responsabili dei fatti di contaminazione, l'imputabilità dell'inquinamento può avvenire per condotte attive ma anche per condotte omissive, e che la prova può essere data in via diretta od indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale si può avvalere anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c., (le presunzioni sono le conseguenze che la legge o il giudice trae da un fatto noto per risalire a un fatto ignorato), prendendo in considerazione elementi di fatto dai quali possano trarsi indizi gravi precisi e concordanti, che inducano a ritenere verosimile, secondo l'*«id quod plerumque accidit»* che sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori.

Ai sensi dell'art. 2729 c.c. «le presunzioni non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti». Orbene tale norma - che spiega il proprio effetto diretto nel giudizio civile - pone un principio generale che consente alla pubblica amministrazione, specie quando deve svolgere complesse attività di indagine su fatti che non sono a sua diretta conoscenza ma che, per essere illeciti, sono conosciuti dai privati, il ricorso alla prova logica, alle presunzioni semplici, ad indizi gravi precisi e concordanti per la prova di determinati fatti».

Peraltro in giurisprudenza è stato di recente affermato il principio della responsabilità ambientale in base al criterio del *«più probabile che non»* che non fa che confermare la legittimità dell'ordinanza della Provincia impugnata.

Quanto ai profili procedurali, avendo comunque predisposto un Piano di caratterizzazione dopo la reiezione del provvedimento cautelare, almeno in quella sede si è verificato un corretto contraddittorio procedimentale che consente di non dare rilievo ai vizi del procedimento denunciati dal momento che gli stessi non si sono riverberati in una decisione non motivata sul piano sostanziale.

(Omissis)

Il quarto motivo non può essere accolto in quanto l'ordinanza chiede un piano di caratterizzazione relativamente agli inquinanti la cui responsabilità è riconducibile alla società ricorrente e non alle altre forme di inquinamento pur presenti ma non ricollegabili all'attività del termovalorizzatore di Falascaia; non viene violato, pertanto, alcun principio di proporzionalità.

Le argomentazioni fin qui svolte possono anche applicarsi agli autonomi motivi del secondo ricorso per motivi aggiunti che contesta l'approvazione del Piano di caratterizzazione con modifiche rispetto alla proposta iniziale anche perché non vi sono contestazioni specifiche di merito e non procedurali sulle modifiche che la conferenza di servizi ha inteso apporre rispetto all'elaborato prodotto dalla ricorrente.

I ricorsi per motivi aggiunti possono essere in conclusione rigettati, essendosi rivelati gli atti impugnati legittimi.

Le spese del giudizio possono essere compensate in considerazione dello stato attuale di sostanziale decozione della ricorrente e della assai probabile impossibilità per gli enti convenuti di conseguire il pagamento delle stesse.

(Omissis)

(1) CONTAMINAZIONE DI TORRENTE ED ORDINANZA PROVINCIALE TRA ONERE DELLA PROVA E PRESUNZIONI CIVILISTICHE: LEGGITTIMA L'IMPOSIZIONE DI OBBLIGHI DI CARATTERIZZAZIONE E DI BONIFICA IN BASE AL CRITERIO DELLA VICINITAS E DEL PIÙ PROBABILE CHE NON.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza del T.A.R. Toscana in epigrafe (Sez. II 22 ottobre 2012, n. 1678), chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una S.p.A. operante nel settore della termovalorizzazione, è la valutazione della

legittimità, o meno, di un'ordinanza provinciale in materia di acque reflue e, segnatamente, dell'imposizione, ad una società il cui impianto sia vicino ad un torrente inquinato, di obblighi di caratterizzazione e bonifica del medesimo corso d'acqua nonché dell'applicabilità, in sede amministrativa, dei principi di punibilità, imputabilità, causalità e responsabilità in via presuntiva.

La vicenda. A seguito di comunicazione del Comune di Pietrasanta di superamento delle soglie di concentrazione di inquinanti nei sedimenti del torrente e di indagini dell'A.R.P.A.T. (e deduzioni messe interamente a disposizione al momento conclusivo del procedimento), con cui la stessa rilevava che *il piano di caratterizzazione potrà prevedere l'esecuzione di indagini di maggior dettaglio*, la Provincia di Lucca, senza comunicare l'avvio del procedimento, imponeva, mediante apposita ordinanza, a carico di una S.p.A., autorizzata dalla stessa Provincia a scaricare le acque reflue del proprio termovalorizzatore nel vicino torrente, obblighi di bonifica e di messa in sicurezza del medesimo torrente, contaminato da rame, zinco, arsenico, cadmio, piombo, mercurio ed antimonio provenienti da area di proprietà del Comune di Pietrasanta, *nel tratto prospiciente, a monte ed a valle dell'impianto, finché non si registri l'assenza di contaminazione*. Dopo l'accoglimento (del T.A.R.) della domanda cautelare proposta dalla S.p.A., la Provincia emanava una seconda ordinanza, in sostituzione della precedente, impugnata dalla medesima società che, comunque, presentava il piano di caratterizzazione del torrente, esaminato, previo invito recapitato all'indirizzo della società controllante della S.p.A., dalla conferenza dei servizi. Dopo l'impugnazione da parte della medesima società, veniva disposta una consulenza tecnica d'ufficio per illustrare le modalità tipiche di trasporto degli inquinanti nei sedimenti dei corsi idrici e la relativa permanenza nel tempo, per accertare l'effettuazione del campionamento a regola d'arte, la compatibilità tra le note dell'A.R.P.A.T. e l'ordinanza ed, inoltre, l'utilizzabilità delle tabelle normative. Nelle more, il Comune approvava, con determinazione dirigenziale (impugnata dalla società e, successivamente, sospesa dallo stesso ente *fino all'esito della c.t.u.*), il piano di caratterizzazione del torrente ed entrambe le società richiedevano l'ammissione alla procedura di concordato preventivo. Il c.t.u. affermava, tra l'altro, l'esistenza dei picchi di concentrazione in corrispondenza degli scarichi della S.p.A., la riconducibilità plausibile ma non esclusiva alla medesima società e la non ipotizzabilità con fonti alternative di contaminazione (si accertava l'esistenza di due tubazioni che avrebbero potuto recapitare reflui inquinati provenienti dalle acque di dilavamento di una discarica di altro ente nelle vasche di seconda pioggia).

Giuridicamente, in materia possono essere richiamati gli artt. 5, 23, 24, 41, 42, 97 e 111 Cost.; 21, legge n. 1034/1971; 1, 2, 3, 7, 8 e 10, legge n. 241/1990; d.lgs. n. 267/2000; 192, 239, 242, 244, d.lgs. n. 152/2006; 40 e 41, c.p.; 2043, 2727 e 2729 c.c. nonché i principi di legalità, efficacia, adeguatezza, proporzionalità (tra addebito e sanzione) e determinatezza dell'azione amministrativa, istruttoria e contraddittorio (notifica) procedimentale, chi inquina paga.

Nella fattispecie, trattasi di valutare la legittimità, o meno, dell'ordinanza emessa dalla Provincia e della determinazione dirigenziale del Comune, se cioè un'ordinanza possa imporre (appunto) ordini *ex lege* e/o se gli obblighi possano derivare da ordinanza e/o da legge ed, *in primis*, la legittimità, o meno, della contestazione e dell'utilizzabilità di indizi: precisamente, cioè, va individuato se la Provincia possa disciplinare organicamente la materia e, quindi, se abbia esercitato un potere qualitativamente derivante dalla tipologia d'azione o, viceversa, se abbia ampliato arbitrariamente il perimetro delle proprie potestà, magari dupli-

cando un potere spettante ad altri enti, ed, altresì, l'eventuale sussistenza di un soggetto qualificabile come interessato e/o cointeressato e la relativa tipologia di interesse.

In altri termini, è necessario stabilire, nel merito, il criterio adottato dall'ente territoriale nell'emanazione dell'ordinanza e, quindi, se, sul piano formale, le prescrizioni imposte possano essere censurate come generiche ed immotivate e se, sotto il profilo sostanziale, si sia trattato di imputazione a titolo di responsabilità oggettiva e/o presunta ovvero se, nel caso concreto, sia richiesto l'accertamento del nesso di causalità tra condotta e fatto dannoso e, quindi, l'imputabilità almeno a titolo di colpa.

Segnatamente, bisogna valutare se sia sufficiente la prevedibilità, la possibilità, la probabilità, la presumibilità dell'evento o, viceversa, se sia obbligatoria la relativa prova in termini eziologici e l'indicazione delle norme violate e, pertanto, va esaminato il modello di comportamento adottato dalla P.A., previo accertamento della giuridicità del fatto ed individuazione del relativo fondamento.

Necessita, quindi, stabilire se, nella fattispecie, l'ordinanza abbia determinato la posticipazione, al momento della redazione del Piano di caratterizzazione, delle fasi necessariamente preliminari all'adozione del medesimo provvedimento finale (es. un'approfondita e completa istruttoria in ordine alla riconducibilità della situazione di inquinamento riscontrata) ed, *in primis*, accertare se ciò si configuri in termini di rilevanza giuridica e di sanzionabilità e, quindi, se si configuri, sul piano formale, eccesso di potere, della Provincia e/o del Comune, per violazione di oneri procedurali *ad hoc* e se da una condotta legalmente autorizzata possa derivare un esito illegale.

Trattasi, quindi, di focalizzare sui concetti di autorità amministrativa, contaminazione e nocimento ambientale, responsabilità, obbligo ed obbligazione, caratterizzazione e bonifica, interessato, legittimazione, legittimità.

In materia di tutela dell'ambiente, la potestà legislativa spetta in via esclusiva allo Stato, ferme restando le funzioni amministrative ai Comuni e, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, alle Province ed alle Regioni (1).

Sotto il profilo procedurale, la P.A. deve consentire, ai destinatari delle sue prescrizioni amministrative, la partecipazione al relativo procedimento, articolato in una o più conferenze di servizi, istruttorie e decisorie (2): ciò in applicazione dei principi del contraddittorio, di trasparenza e pubblicità, di interesse pubblico all'imparzialità dell'azione amministrativa (3), anche con richiesta di mappatura preliminare, validata dall'A.R.P.A. e con coinvolgimento di Provincia ed A.S.L., di punti da investigare e successiva analisi dei campioni, caratterizzazione del sito ed analisi specifica del rischio per la determinazione della concentrazione soglia di rischio (4). All'uopo, è da notare che costituisce illecito penale la mancata attuazione del piano di caratterizzazione (5).

In termini formali, va affermata la carenza di legittimazione passiva per l'ente che ha emanato soltanto atti endo-

procedimentali di natura istruttoria (A.R.P.A.T.) e/o cui gli atti impugnati non sono, in alcun modo, riconducibili alle proprie competenze (Ministero) ed, altresì, l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, del ricorso esperito nei confronti di un provvedimento sostituito: non rileva, invece, la vicenda privatistica di concordato preventivo tra le due società in questione.

Sul piano sostanziale, va sottolineato che l'obbligo di adottare le misure urgenti e definitive e, quindi, di bonifica e di messa in sicurezza dei siti inquinati grava, *in primis*, sull'effettivo responsabile a titolo di dolo o colpa e, poi, sul coresponsabile dell'illecito (6) mentre non può essere addebitato al proprietario incolpevole (7): la caratterizzazione può, invece, essere posta a carico del proprietario dell'area pur in assenza di una precisa valutazione delle responsabilità.

Segnatamente, quindi, è obbligatorio lo svolgimento di opportuni accertamenti al fine di individuare le responsabilità *ad hoc* e l'imputabilità dell'evento può scaturire da condotta sia attiva che omissiva e può essere oggetto di prova diretta ed indiretta: ciò significa che la ricostruzione del nesso causale deve essere compiuta valutando se quel determinato soggetto sia qualificabile danneggiante anche in base alla teoria della *condicio sine qua non* e della regolarità causale e, cioè, se l'evento dannoso non si sarebbe verificato in assenza di un altro fatto commesso od omesso (8), sotto forma di azione-reazione e reciprocità, ed anche se possano esservi ulteriori potenziali soggetti inquinanti.

Tale ricostruzione probabilistica del nesso eziologico non può, invece, essere effettuata se l'evento sia da ritenere così inverosimile, estraneo ed imprevedibile da risultare non logicamente ed umanamente riconducibile al fatto che, quindi, va qualificato come neutro sul piano causale e, pertanto, l'evento finale sia, in concreto, generato dalla circostanza sopravvenuta ed *ex se* sufficiente a provocare l'evento, degradando le concause anteriori a mere occasioni (9).

In altri termini, quindi, è consentito, alle P.A., l'uso della prova logica mediante presunzioni semplici, specialmente quando l'ente deve svolgere complesse attività d'indagine su fatti illeciti, conosciuti dai privati, che non sono a sua diretta conoscenza (10), traendo così indizi gravi, precisi e concordanti da un fatto noto in modo da risalire, verosimilmente (*id quod plerumque accidit*), ad un fatto ignoto.

Più precisamente, l'impossibilità di escludere o di includere un determinato soggetto tra gli autori dell'evento, associata all'inesistenza di un divieto *ad hoc*, fa sì che l'ordinamento giuridico trovi il proprio punto di equilibrio tra incertezza e certezza della condotta e/o del nesso con la legittima invocabilità delle presunzioni (art. 2727 c.c.), semplici (11), da un fatto noto (il provvedimento amministrativo) ed attraverso la più probabile relazione tra danno e condotta.

La stima del «più probabile che non» è, però, possibile soltanto se esista un rapporto di complementarità e di inscindibilità tra l'evento dannoso e la condotta e se non sia

(1) Per approfondimenti, C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988; P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008; A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Bologna, 2012.

(2) T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I 19 aprile 2007, n. 1913, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 830; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 27 luglio 2001, n. 488, in *Ragiusan*, 2002, 219, 162.

(3) T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 22 dicembre 2010, n. 6798, in *www.giustizia-amministrativa.it* e 6 luglio 2010, n. 2316, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 2365.

(4) T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 17 novembre 2010, n. 4636, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(5) Cass. Sez. III Pen. 6 ottobre 2010, n. 35774, Morgante, rv. 248.561, in

Riv. giur. amb., 2011, 2, 270.

(6) Cons. Stato, Sez. V 16 giugno 2009, n. 3885, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 152.

(7) T.A.R. Toscana, Sez. II 17 aprile 2009, n. 665 e 6 maggio 2009, n. 762, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 26 luglio 2007, n. 1254, in *Resp. civ. prev.*, 2008, 223.

(8) T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 26 marzo 2012, n. 489, in *www.lexambiente.it*.

(9) Corte d'app. Napoli, Sez. IV bis 15 marzo 2012, n. 955, in *www.ca.napoli.giustizia.it*.

(10) Cons. Stato, Sez. V 16 giugno 2009, n. 3855, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(11) T.A.R. Toscana, Sez. II 27 ottobre 2010, n. 6538, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

possibile sostituire tale rapporto con altri fattori esterni, considerando, con procedimento sintetico-comparativo o analitico-ricostruttivo, la condizione attuale del bene rispetto a quella originaria e/o preesistente del bene stesso.

Altro elemento da esaminare è il rapporto tra consulenza tecnica d'ufficio e prova presuntiva e, quindi, la natura giuridica dell'attività del consulente tecnico d'ufficio.

Sul punto, va detto che la funzione del c.t.u. è deducibile e non probatoria, quindi mero mezzo istruttorio e di valutazione, se egli ha ricevuto l'incarico di valutare fatti già accertati o dati preesistenti mentre è percipiente e probatoria se l'incarico ha ad oggetto l'accertamento di fatti presupponenti cognizioni tecniche ed accertabili soltanto con l'impiego di tecniche particolari (12).

Resta, comunque, fermo l'onere della prova a carico delle parti: pur in caso di inadempimento di tale onere, però, il giudice non può non ammettere la c.t.u. ovvero, se ammessa ed espletata la c.t.u., non può non tenerne conto. Peraltro, il magistrato, in sede di merito, non è vincolato alle deduzioni del c.t.u. e può trarre autonomamente e motivatamente logiche conclusioni giuridiche sulla base del materiale probatorio acquisito (13).

Il giudice può, cioè, convincersi della verità di un fatto anche su una presunzione, eventualmente in contrasto con altre prove acquisite, purché ne fornisca una giustificazione adeguata e logicamente non contraddittoria (14): ciò in quanto non esiste, nell'ordinamento, una gerarchia di efficacia delle prove in base a cui i risultati di talune di esse debbano necessariamente prevalere nei confronti di altri dati probatori.

È da precisare, però, che il ricorso alle nozioni di comune esperienza (fatto notorio), comportando una deroga al principio dispositivo ed al contraddittorio, è possibile esclusivamente quando trattasi di fatto acquisito alle conoscenze della collettività con tale grado di certezza da apparire indubitabile ed incontestabile (15): così, le presunzioni sono invalide (soltanto) se manifestamente irragionevoli ed illogiche.

L'imputabilità mediante presunzioni si configura quale prova orientata, e non incompleta, secondo un nesso giuridico «virtuale» quale criterio di assistenza non richiedente il *quid pluris* del nesso ordinario.

In sostanza, l'identità del punto di applicazione, sia che derivi da una comune fonte sia che approdi ad un medesimo punto, fa sì che la risultante, anche se derivante dalla sommatoria di più possibili autori, rilevi eziologicamente per un soggetto.

Il fenomeno va, quindi, osservato ed esaminato in via oggettiva ed esegetica in base all'eventuale contrario ed all'ipotizzabilità di altra sequenza e/o alternativa: ciò sarebbe possibile in quanto di un evento non è richiesta l'eziografia bensì l'eziologia *ex facto* di tipo deduttivo ed induttivo, non *ex acto*, rendendo così non necessario il compimento di precedenti condotte e/o contestazioni.

La titolarità di più diritti non vale, quindi, ad escludere anche un solo dovere in quanto vi è il compimento ovvero lo svolgimento di un'attività autorizzata.

Le regole dettate in tema di causalità civilistica sono, quin-

di, applicabili anche in ambito amministrativo ed ambientale (16): è, così, invocabile un determinato *standard* probatorio, sul nesso e non sulla condotta autorizzata, basato sul criterio empirico e relativo del «più probabile che non» (17) fondato sul rischio (e sulla compatibilità) e su un livello di incertezza da assumersi come ragionevolmente accettabile, differente dalla norma probatoria penalistica dell'«oltre il ragionevole dubbio» (18). Mediante la «preponderanza dell'evidenza» (19) si presume, cioè, la corrispondenza tra evento e soggetto ed è, così, raggiunto anche il momento giuridico dato dall'art. 2697 c.c., più che dall'art. 1225 c.c. in tema di prevedibilità.

Il baricentro è, sostanzialmente, costituito dal fine *erga omnes* della salvaguardia ambientale per cui non si può non indagare ma, pur senza sfociare in mere ipotesi, si tiene in considerazione l'impegno assunto con l'autorizzazione all'attività, non violando così il principio della individualità della responsabilità che si configura *in re ipsa* e di prossimità: d'altra parte, la configurabilità della responsabilità non può dipendere dalla sussistenza di essa nei confronti di tutti i soggetti (o di chiunque) e per la stessa entità.

Il confine tra nesso e non nesso, da ritenersi illegittimo se inteso come prestabilito, è, a garanzia dell'estraneità al fatto giuridico, centrato sulla riconducibilità.

Nella fattispecie, l'attività autorizzata costituisce, per la rilevanza e la natura giuridica del documento (20), la fonte del micro-rapporto con l'evento, qualificando il nesso come autoregolativo ed acquisito *in re ipsa* e rendendo invocabili le presunzioni giudiziali su base tecnico-scientifica: può, così, parlarsi di quasi nesso, retro-nesso o nesso anticipato per linee guide insiemistiche e, comunque, di nesso tipologico, periciclico, costituzionale e costituzionalizzato in quanto inerente un diritto limitato (l'attività autorizzata).

In tal senso, anche l'eventuale omesso controllo della P.A. sarebbe bilanciato dalla dimensione immaterialmente stabile ed istantanea della condotta.

Trattandosi di «responsabilità notevole con risultante baricentrica», sarebbe così legittima l'invocabilità del nesso senza formalità («evento de-nessizzato») o senza esito («nesso de-eventizzato»).

In conclusione, rileva pubblicisticamente la situazione giuridica privatistica (gestione) di una persona giuridica in caso di inquinamento di un torrente, anche se (probabilmente soltanto) coresponsabile del relativo danno ambientale. È, così, legittima l'ordinanza che, a seguito di apposite indagini dell'A.R.P.A.T. (magari) confermate da consulenza tecnica d'ufficio, impone, previo coinvolgimento dell'interessato nella fase istruttoria prodromica e congrua motivazione, obblighi di caratterizzazione e di bonifica relativamente alla parte d'inquinamento ritenuto, in applicazione del «più probabile che non», riconducibile, sia pure in concorso con altri possibili autori ed anche in mancanza di imposizione degli stessi obblighi a tali soggetti, al vicino impianto della società.

Ergo, va rigettato il ricorso della società, così ritenuta danneggiante.

Alessandro M. Basso

(12) Cass. Sez. III Civ. 22 giugno 2005 n. 13401, in *Diritto&Giustizia*, 2005, 32, 34.

(13) Cass. Sez. I Civ. 20 luglio 2001, n. 9922, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 1435.

(14) Cass. Sez. III Civ. 18 aprile 2007, n. 9245, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 4.

(15) Cass. Sez. Lav. 7 marzo 2005, n. 4862, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 3.

(16) Cass. Sez. Un. Civ. 11 gennaio 2008, n. 581, in *Guida al dir.*, 2008, 6, 20. Per approfondimenti, S. MATTEINI CHIARI, *Il danno da lesione ambientale*, Bologna, 1990; P. PERLINGIERI, *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991; P. FICCO BAELI - B. SPADONI, *Prevenzione del danno ambientale*, Roma, 1989; A. ZAVATTI, *Tecniche di protezione ambientale*, Bologna, 1984; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per*

danno ambientale, Milano, 1988; A. LAMANUZZI, *Il danno ambientale*, Napoli, 2002; E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011; S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1980.

(17) Cass. Sez. III Civ. 18 giugno 2012, n. 9927, in *Diritto&Giustizia*, 19 giugno 2012.

(18) Trib. Piacenza 23 febbraio 2012, n. 114, in *www.personaedanno.it*.

(19) T.A.R. Piemonte Sez. I 24 marzo 2010, n. 1575 e T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 13 maggio 2011, n. 318, entrambe in *www.rivistadga.it*.

(20) Per approfondimenti, F. LUCARELLI - M.A. CIOCIA, *Interessi privati e diritti soggettivi pubblici*, Padova, 1997; A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007, 26 e ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, 2007.

I

Comm. trib. reg. Lazio - Roma, Sez. IX - 18-4-2013, n. 125 - Patrizi, pres.; Mazzi, est. - Pagliaccia ed a. (avv. ti Casano e Meloni).

Imposte e tasse - ICI - Categoria di iscrizione catastale dei fabbricati - Rilevanza - Esclusione - Effettiva destinazione rurale - Rilevanza.

Ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) non ha rilievo la categoria di iscrizione catastale dei fabbricati, ma la loro effettiva destinazione rurale (1).

II

Comm. trib. prov. Reggio-Emilia, Sez. IV - 4-12-2012 - Montanari, pres.; Mainini, est. - Rota (avv. Filippini).

Imposte e tasse - ICI - Domanda di variazione catastale - Categorie catastali «rurali» A/6 (uso abitativo) e D/10 (uso strumentale) - Fabbricati in possesso in fatto dei richiesti requisiti - Abrogazione dell'art. 7, commi 2 bis, 2 ter, 2 quater della legge n. 206/2011 - Effetti. [L. 12 luglio 2011, n. 106, art. 7, commi 2 bis, 2 ter, 2 quater; l. 22 dicembre 2011, n. 214, art. 13, comma 14, lett. d bis]

Ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) la procedura attivata dalla domanda di variazione catastale presentata ai sensi dell'art. 7, commi 2 bis, 2 ter, 2 quater della legge n. 106/2011 per l'attribuzione delle categorie catastali «rurali» A/6 (uso abitativo) e D/10 (uso strumentale) a fabbricati in possesso in fatto dei richiesti requisiti produce gli effetti di accertamento della ruralità nonostante l'intervenuta abrogazione, con effetto dal 1° gennaio 2012, delle predette disposizioni, ad opera dell'art. 13, comma 14, lett. d bis) della legge n. 214/2011. Tale riconoscimento di ruralità ha effetto retroattivo (2).

I

(Omissis)

Il ricorso in appello non è fondato e deve essere rigettato.

Va in primo luogo rilevato che le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con sentenza n. 18565 del 21 agosto 2009 (cui si sono adeguate altre successive decisioni del giudice di legittimità: in ultimo cfr. Cass. 11 novembre 2012, n. 19872), hanno preso in esame il controverso problema giuridico della esenzione dall'ICI per i fabbricati rurali, richiamando anzitutto il d.l. n. 207 del 2008, art. 23, comma 1 bis, convertito con modificazioni dalla legge n. 14 del 2009, che recita: «Ai sensi e per gli effetti della l. 27 luglio 2000, n. 212, art. 1, comma 2, il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 2, comma 1, lett. a), deve intendersi nel senso che non si considerano fabbricati le unità immobiliari, anche iscritte o iscrivibili nel catasto fabbricati, per le quali ricorrono i requisiti di ruralità di cui al d.l. 30 dicembre 1993, n. 557, art. 9, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 1994, n. 133, e successive modificazioni». Tale norma, mediante il richiamo alla legge n. 212 del 2000, art. 1, comma 2, è dichiarata espressamente disposizione di interpretazione autentica ed è quindi applicabile retroattivamente. Secondo le Sezioni Unite, infatti, «si tratta in ogni caso di una norma che ha effettivamente carattere interpretativo intervenendo su una materia oggetto di differenziati orientamenti interpretativi, sia in giurisprudenza che in dottrina, per chiarire definitivamente, dopo tante incertezze, che i fabbricati rurali non sono soggetti ad ICI: e lo fa colmando una lacuna avvertita da tutti gli interpreti, stabilendo cioè un diretto collegamento tra riconoscimento della ruralità e normativa ICI».

La norma suddetta, secondo le Sezioni Unite, fa ritenere decisiva «la classificazione catastale come elemento determinante per escludere (o per affermare) l'assoggettabilità ad ICI di un «fabbricato» (...). Ciò significa che qualora un «fabbricato» sia stato catastalmente classificato come «rurale» (categoria A/6 per le unità abitative, categoria D/10 per gli immobili strumentali alle attività agricole) resta precluso ogni accertamento, in funzione della pretesa assoggettabilità ad ICI del fabbricato in questione, che non sia connesso ad una specifica impugnazione della classificazione catastale riconosciuta nei riguardi dell'amministrazione competente: allo stesso modo, e in senso inverso, qualora il «fabbricato» non sia stato catastalmente classificato come «rurale», il propieta-

rio che ritenga, tuttavia, sussistenti i requisiti per il riconoscimento come tale, non avrà altra strada che impugnare la classificazione operata al fine di ottenere la relativa variazione. L'accertamento dei predetti requisiti in difformità della attribuita categoria catastale non può, tuttavia, essere incidentalmente compiuto dal giudice tributario che sia stato investito della domanda di rimborso dell'ICI da parte del contribuente. Il classamento, infatti, è rispetto alla pretesa tributaria concretamente apposta, l'atto presupposto e in ragione del «carattere impugnatorio del processo tributario».

Secondo la Corte di cassazione, quindi, solo «per i fabbricati non iscritti, invece, l'accertamento della «ruralità» può essere direttamente e immediatamente compiuto dal giudice che sia investito dalla pretesa del contribuente di conseguire il rimborso dell'ICI pagato per il fabbricato al quale ritenga spetti il riconoscimento come «fabbricato rurale»: in questo caso, trattandosi di domanda fondata su una pretesa esenzione dall'imposta, spetterà al contribuente dimostrare la sussistenza dei requisiti indicati nel d.l. n. 557 del 1993, art. 9, commi 3 e 3 bis».

(Omissis)

Nella suddetta nota prot. n. 10933 del 26 febbraio 2010 (avente ad oggetto «Requisiti per il riconoscimento del carattere di ruralità dei fabbricati e disciplina ICI») l'Agenzia del Territorio prende esplicitamente in esame l'orientamento espresso dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione ed in particolare afferma che, in base all'art. 9, commi 3 e 3 bis del d.l. n. 557 del 1993, l'iscrizione dei fabbricati rurali nel catasto edilizio urbano «deve realizzarsi in coerenza alle disposizioni previste per le unità immobiliari e, pertanto, le stesse devono essere accertate nella categoria catastale più appropriata, sulla base delle loro caratteristiche intrinseche ed estrinseche ed in maniera del tutto indipendente dal carattere di ruralità. A riprova di ciò si rileva, ad esempio, che il comma 3, lett. e), dell'art. 9 in commento, stabilisce che «i fabbricati ad uso abitativo, che hanno le caratteristiche delle unità immobiliari urbane appartenenti alle categorie A/1 ed A/8, ovvero le caratteristiche di lusso previste dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 agosto 1969 (...) non possono essere riconosciuti rurali», per cui risulta immediatamente deducibile che le altre tipologie immobiliari a carattere abitativo (A/2, A/3, A/4, A/5, A/6, A/7, A/9, A/11) possono essere riconosciute come rurali, ad esclusione di quelle con caratteristiche di lusso».

Identico ragionamento viene effettuato con riguardo agli immobili strumentali all'esercizio dell'attività agricola.

Quanto alla sentenza delle Sezioni Unite, sopra citata, secondo l'Agenzia del Territorio, la prevista attribuzione alle abitazioni rurali della sola categoria A/6 non sembra tener conto di quanto stabilito dal citato art. 9, comma 3, lett. e), del d.l. n. 557 del 1993. Inoltre «la categoria A/6 (abitazioni di tipo rurale) è oggi raramente attribuita alle residenze, perché desueta per le primitive dotazioni impiantistiche e le finiture». In definitiva, quindi, «i requisiti necessari e sufficienti per il riconoscimento del carattere di ruralità di un immobile devono soddisfare quanto previsto all'art. 9, commi 3 e 3 bis del d.l. n. 557 del 1993 e sono del tutto indipendenti dalla categoria catastale attribuita al medesimo immobile».

A parere di questa Commissione la sopravvenuta emanazione della suddetta nota da parte di un organo tecnico quale l'Agenzia del Territorio, deputato allo svolgimento delle procedure che conducono all'accatastamento degli immobili, induce a riconsiderare l'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite. Se infatti, in sede di censimento degli immobili, è la stessa Agenzia del Territorio ad inserire gli immobili aventi caratteristiche rurali in categorie anche diverse rispetto ad A/6 e D/10, di tale prassi non può non tenersi conto in sede di interpretazione delle norme che stabiliscono la esenzione da ICI per i fabbricati aventi carattere di ruralità.

In via generale, (omissis), va rilevato quindi che il riconoscimento della ruralità di un immobile, e la conseguente esenzione dall'ICI, prescindono dalla classificazione catastale (come correttamente osservato dal giudice di primo grado), salvo che si tratti di fabbricato accatastato nelle categorie A/1 e A/8, e discende invece dalla destinazione dello stesso immobile e dalla connessione con l'attività di coltivazione agricola svolta dal proprietario.

(Omissis)

II

(Omissis)

In ordine alla annosa problematica del presupposto ICI per i c.d. fabbricati «rurali» censiti al C.F., occorre allo stato riepilogare la situazione creatasi nelle more del giudizio. A seguito dell'inter-

vento legislativo di cui art. 23, comma 1 *bis* del d.l. n. 207/2008 conv. nella legge n. 14/2009, di valenza interpretativa, e della successiva sentenza della Cassazione (Sez. Un. n. 48565/2009) che ha riconosciuto la ruralità ai fini ICI solamente agli immobili censiti nelle categorie A/6 e D/10 per i fabbricati di servizio, gli artt. 7, commi 2 *bis*, 2 *ter*, 2 *quater* della legge n. 106/2011 avevano previsto la possibilità per i soggetti interessati di presentare un'istanza di variazione della categoria catastale entro la data del 30 settembre 2011 per l'attribuzione agli immobili della categoria A/6 per i fabbricati rurali ad uso abitativo o della categoria A/10 per quelli ad uso strumentale, riconoscendo sostanzialmente che la ruralità dei fabbricati era strettamente collegata all'uso degli stessi e non già al fatto di essere censiti in altre categorie e subordinandone gli effetti alla autocertificazione della persistenza, a decorrere dal quinto anno antecedente a quello della presentazione della domanda, dei requisiti di ruralità dell'immobile ai sensi dell'art. 9, d.l. n. 557/1993 convertito nella legge n. 133/1994 e successive modificazioni. Posto che la ricorrente ha allegato documentazione comprovante la domanda di variazione catastale presentata nei termini dell'Agenzia del Territorio e che la stessa non ha negato il nuovo classamento (cfr. 2 *ter*), ne deriva la sussunzione per il ricorrente della categoria catastale richiesta. Il fatto che gli articoli sopra richiamati siano stati successivamente abrogati a decorrere dal 1° gennaio 2012 dall'art. 13, comma 14, lett. *d bis*), d.l. n. 201/2011 convertito nella legge n. 214/2011 attestano «cristallizzando» la ruralità degli immobili.

(*Omissis*)

Acclarati indiscutibilmente i caratteri di strumentalità e la natura rurale, il Comune tuttavia ne contesta la decorrenza, per essere stati gli immobili censiti nella categoria A/3 e C/6, così da dover considerare se tale situazione fosse rinvenibile negli anni antecedenti la domanda di attribuzione catastale in A/6 e D/10 del 2011 ed in relazione ai quali l'Ente ha assoggettato ad ICI.

Ad avviso di questa Commissione il riconoscimento della «ruralità» va affermato con effetto retroattivo per il carattere sostanziale che debbono rivestire gli immobili per essere considerati tali, indipendentemente dall'iscrizione nel catasto fabbricati, sulla base della normativa esistente e riconducibile nel tempo. L'art. 9, commi da 3 a 6 del d.l. n. 557/1993 convertito nella legge n. 133/1994 con la finalità di provvedere al censimento di tutti i fabbricati o porzioni di fabbricati rurali e alla loro iscrizione, mantenendo tale qualificazione, nel catasto edilizio urbano - «Catasto dei fabbricati», aveva indicato nel comma 3 le condizioni per il riconoscimento della ruralità agli effetti fiscali degli immobili destinati ad edilizia abitativa, requisiti successivamente integrati ed estesi all'art. 42 *bis*, d.l. n. 159/2007, che, al comma 3 *bis*, riconosceva con portata generale e interpretativa carattere di ruralità alle costruzioni strumentali necessarie allo svolgimento dell'attività agricola di cui all'art. 2135 c.c., in particolare destinate ad assolvere una serie di funzioni ed attività ivi elencate, specificando successivamente nel comma 3 *ter* che le porzioni di immobili di cui al comma 3 *bis* dovessero essere censite in catasto, autonomamente, in una delle categorie del gruppo A. Il dettato delle norme appare chiaro: i fabbricati adibiti ad abitazione del proprietario e/o affittuario coltivatore o socio di società agricola andavano iscritti e censiti in una delle categorie previste, ma, fermi restando i requisiti di cui al comma 3 di detta legge, rimanevano comunque rurali. Più specificamente rileva l'inciso dell'art. 23, comma 1 *bis*, aggiunto in sede di conversione al d.l. n. 207/2008 dalla legge n. 14/2009 (sopra riportato) e di natura interpretativa per espresso riferimento all'art. 1, comma 2 della legge n. 212/2000, che afferma che ai fini ICI non era sufficiente che tali immobili soddisfacessero quanto previsto dall'art. 9 del d.l. n. 557/1993 per non essere considerati fabbricati assoggettati all'imposta.

Alla medesima conclusione tra l'altro era pervenuta, con nota del 26 febbraio 2010 prot. n. 10933, la stessa Agenzia del Territorio (*omissis*).

In limine non riveste spessore per la decisione la considerazione che a seguito della sentenza della Cass. Sez. Un. n. 18565/2009, in tema di ruralità si fosse venuto a creare un vuoto tra i presupposti dell'art. 9, d.l. n. 557/1993 conv. nella legge n.

133/1994, nonché del combinato disposto dell'art. 23, comma 1 *bis*, d.l. n. 207/2008 e dell'art. 2, comma 1, lett. *a*), del d.p.r. n. 504/1992 e i termini della sentenza che riconoscono il fabbricato rurale solo con l'attribuzione in categoria A/6 e D/10 e colmato probabilmente dal legislatore con la previsione della presentazione della domanda di variazione delle categorie catastali ai sensi dell'art. 7 (commi 2 *bis*, 2 *ter* e 2 *quater*) legge n. 106/2011. L'attribuzione del requisito di ruralità agli immobili facenti parte dell'azienda agricola e l'esclusione del presupposto ICI per gli anni pregressi, deriva direttamente dalle norme interpretative sopra richiamate sugli immobili derivanti dai fabbricati rurali ristrutturati che hanno mantenuto l'originaria funzione o realizzati in nuovi corpi a servizio dell'attività agricola e di quella connessa.

(*Omissis*)

P.Q.M.

La Commissione in accoglimento del ricorso annulla gli impugnati atti (*omissis*).

(*Omissis*)

(1-2) EFFICACIA E RETROATTIVITÀ DELLA RURALITÀ DI FATTO.

Meritevoli di commento, in considerazione della rilevante quantità di contenzioso tuttora pendente davanti alle Commissioni tributarie provinciali e regionali, le due decisioni sopra massimate, anche se riguardanti annualità d'imposta antecedenti alle più recenti disposizioni legislative che hanno tentato di dare, ai fini ICI, una soluzione normativa ai problemi posti dall'accavallarsi delle norme che disciplinano il rapporto fra ruralità dei fabbricati e loro classificazione catastale.

Entrambe le decisioni in esame hanno come punto di partenza, del resto indispensabile data l'autorevolezza dell'organo (al quale spetta comunque sempre l'ultima parola in materia), la sentenza n. 18565 del 21 agosto 2009, con la quale le Sezioni Unite della Corte di cassazione (1) hanno riconosciuto la ruralità ai fini ICI esclusivamente ai fabbricati iscritti nelle categorie catastali A/6 (uso abitativo) e D/10 (uso strumentale).

Nelle successive decisioni la Cassazione si è rigidamente attenuta a tale principio, come si evince dalla massima della recente sentenza della Sezione V n. 19872 del 14 novembre 2012 (2), che integralmente lo recepisce: «In tema di ICI, solo l'immobile che sia stato iscritto nel catasto dei fabbricati come "rurale", con l'attribuzione della relativa categoria (A/6 o D/10), in conseguenza della riconosciuta ricorrenza dei requisiti previsti dall'art. 9, d.l. n. 557 del 1993, convertito in legge n. 133 del 1994, non è soggetto all'imposta, ai sensi del combinato disposto dell'art. 23 *bis* del d.l. n. 207 del 2008, convertito in legge n. 14 del 2009, dell'art. 2, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 504 del 1992. Qualora l'immobile sia iscritto in una diversa categoria catastale, è onere del contribuente, che pretenda l'esenzione dall'imposta, impugnare l'atto di classamento, restando altrimenti il fabbricato medesimo assoggettato all'ICI».

Esattamente nello stesso senso l'ordinanza (Sez. VI) n. 20001 del 30 settembre 2011 (3).

Al principio stabilito dalle Sezioni Unite si è adeguata la grande maggioranza delle Commissioni tributarie, tanto provinciali che regionali (4). Tuttavia non è del tutto raro il fenomeno di Commissioni tributarie che tendono a discostarsene, non di rado contrapponendo alla decisione delle

(1) Cass. Sez. Un. Civ. 21 agosto 2009, n. 18565, in *Giust. civ.*, 2010, 1465.

(2) Cass. Sez. V Civ. 14 novembre 2012, n. 19872, in *Giust. civ. Mass.*, 2012, 11, 1304.

(3) Cass. Sez. VI Civ. 30 settembre 2011, n. 20001, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 9, 1374.

(4) Per tutte Comm. trib. reg. Bologna 22 luglio 2011, n. 1631/10.

Sezioni Unite l'opposta opinione criticamente espressa nella nota prot. n. 10933 in data 26 febbraio 2010 (successiva, quindi, alla decisione delle Sezioni Unite) da un organismo dotato di competenza tecnica in materia quale è Agenzia del Territorio.

È il caso della decisione della Commissione regionale del Lazio in commento, che richiama inoltre, a sostegno, la sentenza 8 ottobre 2012, n. 8/16/2013 della Commissione tributaria regionale Toscana (5), che, facendosi forte anch'essa dell'opinione espressa dall'Agenzia del Territorio, ha escluso la valenza della iscrizione catastale e ha ritenuto decisiva esclusivamente l'effettiva destinazione dell'immobile.

Di qui la convinzione dei giudici tributari laziali, pur consapevoli (ne danno espressamente atto in motivazione) che la Cassazione è rimasta del proprio avviso, che «*la sopravvenuta emanazione della suddetta nota da parte di un organo tecnico quale l'Agenzia del Territorio, deputato allo svolgimento delle procedure che conducono all'accatastamento degli immobili*» debba fare «*riconsiderare l'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite. Se, infatti, in sede di censimento degli immobili, è la stessa Agenzia del Territorio ad inserire gli immobili aventi caratteristiche rurali in categorie anche diverse rispetto ad A/6 e D/10, di tale prassi non può non tenersi conto in sede di interpretazione delle norme che stabiliscono la esenzione da ICI per i fabbricati aventi caratteristiche di ruralità*».

Pur riferendosi, come si è evidenziato, la materia del contendere all'annualità ICI 2002, è comunque singolare che nella decisione laziale si trascuri completamente la pur importante normativa successiva alla sentenza delle Sezioni Unite, in particolare del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2011, n. 106) e, ad ancora maggior ragione, di quello 6 dicembre 2011, n. 201 «Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria» (convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214). Quest'ultimo, tuttora vigente, nell'abrogare, a far data dal 1° gennaio 2012, le disposizioni di cui ai commi 2 bis, 2 ter e 2 quater dell'art. 7 della legge n. 106/2011 (cioè la procedura per la revisione – ad istanza dei proprietari interessati – dei classamenti catastali), ha precisato che i fabbricati in possesso dei requisiti rurali sono comunque considerati rurali «*fermo restando il classamento originario degli immobili ad uso abitativo*» quindi anche se accatastati in categoria diversa da A/6, e ha demandato il compito di stabilire «*le modalità per l'inserimento negli atti catastali della sussistenza del requisito di ruralità*» al Ministro dell'economia e delle finanze, che ha poi provveduto con decreto in data 26 luglio 2012. Per conseguenza di questa omissione i giudici tributari romani nemmeno si sono posti (o hanno dato, implicitamente, per scontata la soluzione negativa) il problema della retroattività della normativa vigente (6).

Più aggiornata (se così si vuol dire) la decisione della Commissione tributaria provinciale di Reggio-Emilia (riguardante gli anni d'imposta dal 2005 al 2009), che fa espressa ed argomentata menzione degli interventi legislativi successivi alla più volte ricordata sentenza delle Sezioni Unite. Viene, quindi, anzitutto citato il d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2011, n. 106), che, come si è visto, ha attribuito ai proprietari di fabbricati rurali catastalmente classati in categorie diverse da A/6 e D/10 la facoltà di presentare, ai fini del riconoscimento catastale della ruralità, una domanda di variazione per l'attribuzione delle categorie A/6 (uso abitativo) e D/10

(uso strumentale), allegando un'autocertificazione attestante l'esistenza nell'immobile dei requisiti di ruralità in via continuativa a decorrere dal quinto anno antecedente alla presentazione della domanda. Ugualmente viene dato atto che la disposizione in questione è stata abrogata, con effetto dal 1° gennaio 2012 dall'art. 13, comma 14 della legge n. 214/2011, stabilendo però che le domande di variazione della categoria catastale presentate ai sensi dell'abrogata normativa «*anche dopo la scadenza dei termini originariamente posti e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, producono gli effetti previsti in relazione al riconoscimento del requisito di ruralità, fermo restando il classamento originario degli immobili rurali ad uso abitativo*» (art. 13, comma 14 bis).

Pur richiamando, a conferma, anche l'opinione dell'Agenzia del Territorio di cui alla nota n. 10933/2010, la decisione della Commissione provinciale di Reggio-Emilia si fonda, a differenza di quella del Lazio, su questa normativa. Si afferma difatti in motivazione che, per effetto della loro conservata efficacia «*le domande di variazione catastale presentate ai sensi dell'art. 7, comma 2 bis del d.l. n. 70 convertito nella legge n. 106/2011 attestano cristallizzando la ruralità degli immobili*» (nella fattispecie concreta sottoposta all'esame della Commissione la ricorrenza dei relativi requisiti è stata in concreto provata dagli interessati attraverso la documentazione prodotta).

Non solo in presenza di tali presupposti la ruralità deve essere ritenuta pacifica, ma – ad opinione dei giudici tributari reggiani – il riconoscimento della ruralità «*va affermato con effetto retroattivo per il carattere sostanziale che debbono rivestire gli immobili per essere considerati tali, indipendentemente dall'iscrizione nel catasto fabbricati, sulla base della normativa esistente e riconducibile nel tempo*». In altri termini, ciò che conta è la ricorrenza in fatto dei requisiti di ruralità richiesti ai fini fiscali fin dall'art. 9, commi da 3 a 6 del d.l. n. 557/93 (convertito dalla legge n. 133) e successivamente integrati ed estesi dalla disposizione, di portata generale e di natura interpretativa, di cui all'art. 42 bis, comma 3 bis del d.l. n. 159/2007 (convertito nella legge n. 222/2007). Particolarmente interessante al riguardo il richiamo al disposto dell'art. 23, comma 1 bis inserito nella legge n. 14/2009 in sede di conversione del d.l. n. 207/2008, di evidente natura interpretativa, per il quale «*non si considerano fabbricati le unità immobiliari, anche se iscritte o iscrivibili nel catasto fabbricati, per le quali ricorrono i requisiti di ruralità di cui all'art. 9 del d.l. 30 dicembre 1993, n. 557, convertito, con modificazioni dalla l. 26 febbraio 1994, n. 133 e successive modificazioni*». Difatti, se i fabbricati in possesso in fatto dei requisiti di ruralità non vengono nemmeno considerati «fabbricati» ai fini impositivi ICI, è evidente – argomentano i giudici reggiani – che nessun rilievo può essere attribuito alla classificazione catastale di questi fabbricati-non fabbricati.

Di qui la radicale svalutazione dei principi affermati dalle Sezioni Unite della Cassazione nella pluricitata sentenza n. 18565 del 2009, che in sostanza avrebbe soltanto creato «*un vuoto*» fra le norme che disciplinano i requisiti di ruralità e quelle riguardanti l'iscrizione dei fabbricati in catasto e la relativa classificazione. Vuoto «*colmato probabilmente dal legislatore con la previsione della presentazione della domanda di variazione della categoria catastale ai sensi dell'art. 7 (commi 2 bis, 2 ter, 2 quater) legge n. 106/2011*».

Francesco Mario Agnoli

(5) Comm. trib. reg. Toscana 8 ottobre 2013, n. 8/16/2013.

(6) Se ne sono invece occupate, fra le altre, nel senso dell'esclusione, la sentenza n. 77/1/12 in data 24 maggio 2012 della Commissione

regionale di Milano, e invece a favore della retroattività la Commissione tributaria regionale di Bologna con la sentenza n. 65 del 24 settembre 2012.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di SALVATORE ALTIERO)

Prelazione e riscatto - Contratto preliminare concluso in violazione del diritto di prelazione - Rimedio esperibile - Esercizio del diritto di riscatto - Esclusività - Azione di mero accertamento esperita dal prelazionario in relazione al contratto preliminare - Carenza di interesse - Sussistenza. (C.c., art. 1351; c.p.c., art. 100; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 17-4-2013, n. 9238 - Segreto, pres.; Cirillo, est.; Sgroi, P.M. (conf.) - Gerardi (avv. Pongelli ed a.) c. Vasta ed a. (avv. Sanità). (Conferma App. Roma 1° aprile 2010)

Nel sistema delineato dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, poiché la violazione del diritto di prelazione agraria, conseguente alla stipulazione di un contratto preliminare - non oggetto di denunciatio - tra il proprietario del terreno ed un terzo, non consente all'affittuario di avvalersi né del rimedio risarcitorio, né di quello dell'esecuzione in forma specifica del diritto violato, bensì, (una volta intervenuto il contratto definitivo tra quelle stesse parti) esclusivamente di esercitare il diritto di riscatto, deve ravvisarsi carenza di interesse all'azione di mero accertamento esercitata dal prelazionario per far acclarare il difetto di un evento (l'autenticità della sottoscrizione del contratto preliminare), che, di per sé, non implica una lesione attuale del diritto altrui, ma che potrebbe eventualmente produrla soltanto all'esito di una fattispecie complessa, ancora in via di completamento (1).

(1) Allo stesso modo improponibile sarebbe la domanda rivolta all'accertamento in via preventiva del diritto di prelazione del coltivatore di fondo rustico, insorgendo il diritto stesso, a norma dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, in caso di trasferimento del fondo medesimo. Cass. Sez. III 5 gennaio 1983, n. 26, in *Giust. civ. Mass.*, 1983, 1.

*

Espropriazione p.p.u. - Competenza e giurisdizione - Azione risarcitoria - Accordi o comportamenti espressione dell'esercizio di pubblici poteri - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Sussistenza - Natura dei diritti e della pretesa - Irrilevanza. (D.p.r. 8 agosto 2001, n. 327, art. 53; d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, art. 53; l. 31 marzo 1998, n. 80, art. 34)

Cass. Sez. Un. Civ. - 5-4-2013, n. 8349 - Preden, pres.; Salvago, est.; Destro, P.M. (diff.) - Comune di Collegno (avv. Verrienti) c. Giacometto ed a. (Cassa e dichiara giurisdizione App. Torino 10 novembre 2005)

Allorché la controversia abbia per oggetto accordi o comportamenti riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, la stessa rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, quali che siano i diritti - reali o personali - fatti valere nei confronti dell'amministrazione espropriante, nonché la natura - restitutoria o risarcitoria - della pretesa avanzata nei confronti di quest'ultima. (Fattispecie relativa all'azione risarcitoria promossa da coltivatori diretti per il danno subito a causa dell'occupazione appropriativa di un fondo rustico) (1).

(1) Rientrano ugualmente nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie, anche di natura risarcitoria, relative ad occupazioni illegittime preordinate all'espropriazione, pur se poi l'ingerenza nella proprietà privata e la sua utilizzazione, nonché l'irreversibile trasformazione della stessa, siano avvenute senza alcun titolo che le consenti-

va. Cass. Sez. Un. 29 marzo 2013, n. 7938, in *Giust. civ. Mass.*, 2013, 4.

*

Prelazione e riscatto - Prelazione - Fondo rustico - Nozione - Interpretazione estensiva - Esclusione - Conseguenze - Inapplicabilità della disciplina ai terreni aventi solo in parte destinazione agricola - Fondamento - Prevalenza della zona agricola del fondo rispetto alla zona a destinazione urbana - Irrilevanza. (L. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 14-3-2013, n. 6572 - Segreto, pres.; Ambrosio, est.; Sgroi, P.M. (conf.) - Sperone (avv. Rolle) c. Spada ed a. (avv. Mannocchi). (Conferma App. Torino 21 marzo 2006)

In tema di prelazione agraria, il carattere eccezionale delle norme impedisce un'interpretazione estensiva del concetto di fondo rustico, agli effetti dell'art. 8, comma 2, della l. 26 maggio 1965, n. 590, tale da comportare l'applicazione della relativa disciplina a quelle parti del terreno che abbiano destinazione edilizia, industriale o turistica, tradendosi, altrimenti, la stessa finalità dell'istituto, che è quella di favorire la formazione e lo sviluppo della proprietà contadina, per essere questa irrealizzabile rispetto alle porzioni aventi tali destinazioni, senza che abbia rilievo la prevalenza, per valore o per superficie, della zona agricola rispetto alla restante area (1).

(1) In senso difforme Cass. Sez. III 6 agosto 2002, n. 11757, in questa Riv., 2003, 361, aveva stabilito che, nonostante ai sensi del comma 2 dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, il diritto di prelazione agraria non spetta all'affittuario, al mezzadro, al colono, al partecipante, rispetto a terreni che in base ai piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, il medesimo diritto era comunque applicabile rispetto alla vendita di un fondo del quale faccia parte una porzione compresa in zona destinata ad usi turistici, quando, sia per valore che per superficie, la zona agricola sia prevalente sull'altra e ciò in applicazione del principio della prevalenza del contratto speciale relativo ai terreni anche urbanisticamente agricoli.

*

Usi civici - Occupazioni e legittimazioni - Istanza di legittimazione del possesso di bene gravato da uso civico - Influenza sulla natura del possesso dell'istante ai fini dell'usucapione - Esclusione - Fondamento. (C.c., artt. 1140 e 1158; l. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 9)

Cass. Sez. II Civ. - 13-3-2013, n. 6378 - Oddo, pres.; Bianchini, est.; Golia, P.M. (diff.) - Montano ed a. (avv. Cesaroni ed a.) c. Polidori ed a. (avv. Scripelli). (Conferma App. Firenze 18 gennaio 2005)

L'istanza di legittimazione del possesso di un terreno gravato da uso civico costituisce soltanto un presupposto della procedura diretta a superare il divieto ex lege dell'effetto acquisitivo del possesso sui suoli demaniali, non importando il riconoscimento di un diritto o di un possesso altrui sul bene, né, quindi, il declassamento del possesso dell'istante in un possesso nomine alieno, non utile ad usucapionem (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. II 22 novembre 1978, n. 5451, in *Giur. agr. it.*, 1979, 1, 1, 228.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Illecita gestione - Reato comune.

(D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256, comma 1)

Cass. Sez. III Pen. - 9-7-2013, n. 29077 - Teresi, pres.; Ramacci, est.; Volpe, P.M. (conf.) - Ruggeri ed a., ric. (*Annulla senza rinvio App. Salerno 18 maggio 2012*)

Il reato di cui all'art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, è reato comune, che può essere commesso anche da chi esercita attività di gestione dei rifiuti in modo secondario o consequenziale all'esercizio di una attività primaria diversa, dovendosi pertanto escludere la natura di reato proprio la cui commissione sia possibile solo da parte di soggetti di parte esercenti professionalmente una attività di gestione di rifiuti (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 13 aprile 2010, n. 22742, F.A., in <http://dejure.giuffre.it>.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Trasporto occasionale - Reato.

(D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 260)

Cass. Sez. III Pen. - 6-6-2013, n. 24787 - Mannino, pres.; Grillo, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Cuomo, ric. (*Dichiara inammissibile App. Napoli 2 novembre 2011*)

Il reato di trasporto non autorizzato di rifiuti si configura anche in presenza di una condotta occasionale, in ciò differenziandosi dall'art. 260 del d.lgs. n. 152/2006 che sanziona la continuità dell'attività illecita (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 26 febbraio 2013, n. 9187, Caraccio, reperibile sul sito www.rivistadga.it; nonché Cass. Sez. III 17 giugno 2011, n. 24428, D'Andrea, rv. 250.674.

*

Sanità pubblica - Gestione illecita dei rifiuti - Deposito temporaneo - Nozione - Luogo di produzione e di deposito - Contiguità - Estensione della nozione al luogo di deposito - Ammissibilità - Fattispecie.

(D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 183)

Cass. Sez. III Pen. - 20-2-2013, n. 8061 - Mannino, pres.; Orilia, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Ercolani, ric. (*Conferma App. Potenza 3 giugno 2011*)

In tema di gestione illecita dei rifiuti, il luogo di produzione rilevante ai fini della nozione di deposito temporaneo ai sensi dell'art. 183 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 non è solo quello in cui i rifiuti sono prodotti ma anche quello che si trova nella disponibilità dell'impresa produttrice e nel quale gli stessi sono depositati, purché funzionalmente collegato al luogo di produzione. (Fattispecie nella quale è stato ritenuto penalmente rilevante il deposito dei rifiuti avvenuto non nel luogo di raccolta ma su un piazzale privo dei necessari presidi di sicurezza) (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 27 settembre 2007, n. 35622, P.G. in proc. Pili ed a., rv. 237.388.

Bellezze naturali (protezione delle) - Reato paesaggistico - Natura di reato di pericolo - Effettivo pregiudizio per l'ambiente - Necessità - Esclusione.

(D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181)

Cass. Sez. III Pen. - 8-2-2013, n. 6299 - Squassoni, pres.; Ramacci, est.; Policastro, P.M. (diff.) - Simeon ed a., ric. (*Dichiara inammissibile App. Trieste 17 maggio 2012*)

Il reato previsto dall'art. 181 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, qualificabile come di pericolo astratto, non richiede ai fini della sua configurabilità un effettivo pregiudizio per l'ambiente, essendo sufficiente l'esecuzione di interventi in assenza di preventiva autorizzazione che siano astrattamente idonei ad arrecare nocumento al bene giuridico tutelato (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. VI 8 giugno 2006, n. 19733, Petrucelli, rv. 234.730, in *Riv. pen.*, 2007, 6, 664; nonché: Cass. Sez. III 26 settembre 2011, n. 34764, Fanciulli, rv. 251244.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito temporaneo - Disciplina generale sui rifiuti - Disposizioni derogatorie - Onere della prova - Produttore di rifiuti - Soggetto onerato.

Cass. Sez. III Pen. - 8-2-2013, n. 6295 - Squassoni, pres.; Ramacci, est.; Policastro, P.M. (conf.) - Zangirolami ed a., ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Sez. dist. Este 7 giugno 2011*)

L'onere della prova in ordine al verificarsi delle condizioni fissate per la liceità del deposito temporaneo grava sul produttore dei rifiuti in considerazione della natura eccezionale e derogatoria del deposito temporaneo rispetto alla disciplina ordinaria in tema di rifiuti. Tale principio, specificamente riferito al deposito temporaneo, è peraltro applicabile in tutti i casi in cui venga invocata, in tema di rifiuti, l'applicazione di disposizioni di favore che derogano ai principi generali (1).

(1) In generale sullo spostamento dell'onere della prova dei fatti a carico di chi invoca disposizioni di favore in materia di rifiuti, cfr. Cass. Sez. III 9 febbraio 2012, n. 5039, Di Domenico, rv. 251.973.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Violazioni ex art. 256, d.lgs. n. 152/2006 - Natura di reato comune.

(D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256)

Cass. Sez. III Pen. - 8-2-2013, n. 6294 - Squassoni, pres.; Ramacci, est.; Policastro, P.M. (diff.) - Berlingieri, ric. (*Dichiara inammissibile App. Catanzaro 10 gennaio 2012*)

Le violazioni contenute nell'art. 256, d.lgs. n. 152/2006 configurano un'ipotesi di reato comune, che può essere commesso anche da chi esercita attività di gestione dei rifiuti in modo secondario o consequenziale all'esercizio di una attività primaria diversa, dovendosi pertanto escludere la natura di reato proprio la cui commissione sia possibile solo da soggetti esercenti professionalmente una attività di gestione di rifiuti (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 1° marzo 2007, n. 8679, Vitale ed a., rv. 236.086, in questa Riv., 2008, 357.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Su intero territorio comunale - Legittimità - Presupposti.

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Tutela - Competenza - Spetta allo Stato. [Cost., art. 117, comma 2, lett. s) e 9, comma 2]

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Principio di leale collaborazione - Applicazione. (Cost., art. 138, comma 3; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 141)

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Tutela - Modalità - Profili indicati in strumenti urbanistici e nel codice beni culturali e paesaggio - Non sovrapponibilità.

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Destinazione urbanistica di area - Irrilevanza - Affidamento sul non esercizio del potere di imposizione del vincolo - Esclusione - Preminenza principio conservazione territorio naturale. (Cost., art. 9)

Cons. Stato, Sez. VI - 12-4-2013, n. 2000 - Maruotti, pres.; Boccia, est. - Ministero beni e attività culturali (Avv. gen. Stato) c. Comune di Irsina (avv. Busicchio e Pedota), Provincia di Matera (avv. D' Onofrio) e Regione Basilicata (n.c.).

È legittima la sottoposizione di un intero territorio comunale a vincolo paesaggistico, quando il relativo provvedimento si basa su concreti e specifici indici dell'interesse paesistico dominante che riguardano la specificità dei luoghi, senza isolare singole aree (1).

A norma del combinato disposto degli artt. 117, comma 2, lett. s) e 9, comma 2, Cost., il paesaggio costituisce un bene primario ed assoluto la cui salvaguardia spetta primariamente allo Stato, per una tutela d'insieme e non solamente dei singoli elementi che compongono il territorio stesso, mentre è attribuita alla legislazione concorrente la valorizzazione dei beni ambientali (2).

In tema di bellezze paesaggistiche, l'imposizione del relativo vincolo, in base al principio di leale collaborazione tra le amministrazioni pubbliche e, in particolare, tra il Ministero dei beni e le attività culturali e le Regioni, si concreta nella disciplina di cui all'art. 138, comma 3, Cost., che prevede il parere obbligatorio ma non vincolante della Regione stessa, e di cui all'art. 141 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che inserisce nell'iter di formazione del provvedimento la previsione del parere del competente Comitato tecnico-scientifico (3).

In tema di bellezze paesaggistiche, i profili di tutela propri degli strumenti urbanistici comunali non sono sovrapponibili rispetto a quelli previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio, ma anzi si connotano come differenti da quest'ultimi poiché attengono ad una fase successiva e recessiva rispetto a quella di imposizione del vincolo (4).

Il vincolo paesaggistico può essere imposto qualsiasi sia la destinazione urbanistica delle aree e non fa nascere, sotto tale profilo, un affidamento sul «non esercizio» del potere vincolistico, che si fonda su esigenze diverse da quelle prese in considerazione dalle previsioni urbanistiche, in quanto, nel bilanciamento tra gli opposti interessi costituzionalmente garantiti, si deve ritenere prevalente quello dell'art. 9 Cost. volto alla conservazione di una risorsa assolutamente limitata ed in via di esaurimento quale il «territorio naturale» (5).

(1-5) Si è trattato dell'imposizione del vincolo paesaggistico sull'intero territorio del Comune di Irsina. Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Basilicata - Potenza, Sez. I 8 febbraio 2012, n. 55, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 607. Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI 21 luglio 2011, n. 4429, in *Ed. Libra*, 2011, I, 1247; Sez. IV, 20 marzo 2006, n. 1470, in *Foro amm. C.D.S.*, 2006, 820. Sulla seconda massima, v.: Corte cost. 5 maggio 2006, n. 182, in *Ed. Libra*, 2006, III, 276; 5 maggio 2006, n. 183, in *Foro it.*, 2007, I, 1680. Sulla quarta massima, v. Cons. Stato, Sez. VI 29 gennaio 2013, n. 535, reperibile in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sulla quinta massima, per riferimenti v. Cons. Stato, Sez. VI 11 gennaio 2013, n. 120, *ivi*.

Cave e torbiere - Cave - Esercizio - Condizioni - Rispetto pianificazione urbanistica - Necessità. [L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 20, lett. a)]

T.A.R. Umbria, Sez. I - 21-5-2013, n. 298 - Lamberti, pres. ed est. - F.P. (avv. De Matteis) c. Comune di Spoleto (avv. Marcucci) e Agenzia del territorio - Ufficio provinciale di Perugia (Avv. distr. Stato).

L'attività di apertura e coltivazione di cava, pur non richiedendo il preventivo rilascio della concessione edilizia, non essendo subordinata al preventivo controllo dell'autorità comunale, deve comunque svolgersi nel rispetto della pianificazione territoriale comunale, configurandosi in difetto, ovvero in caso di svolgimento della stessa in zona non consentita, la violazione dell'art. 20 lett. a) della l. 28 febbraio 1985, n. 47 (1).

(1) Giurisprudenza costante: Cons. Stato, Sez. VI 4 aprile 2011, n. 2083, in *Foro amm. C.D.S.*, 2011, 1259; Sez. VI 11 settembre 2008, n. 4342, in *Giurisd. amm.*, 2008, I, 1216.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistico - Concessione - Specifica motivazione - Necessità - Ragioni.

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Nulla-osta paesaggistico - Controllo da parte dello Stato - Avviso del procedimento - Necessità - Esclusione - Ragioni.

T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I - 22-4-2013, n. 299 - Calvo, pres.; Caso, est. - S.M. s.n.c. (avv. Biagini) c. Ministero beni e attività culturali (Avv. distr. Stato) e Comune di Rimini (n.c.).

In tema di autorizzazione paesaggistica, anche in caso di provvedimento positivo, l'Amministrazione è tenuta ad esplicitare le ragioni della ritenuta effettiva compatibilità dell'intervento con gli specifici valori paesaggistici dei luoghi e deve, quindi, fornire tutti gli elementi utili al riscontro dell'idoneità dell'istruttoria, dell'apprrezzamento delle varie circostanze di fatto rilevanti nel singolo caso e della non manifesta irragionevolezza del giudizio formulato sulla prevalenza di un valore con quello tutelato in via primaria, di modo che l'insufficienza della motivazione, costituendo un vizio di legittimità dell'atto, ne giustifica per ciò solo l'annullamento da parte dell'autorità statale investita della verifica in sede di controllo (1).

In tema di autorizzazione paesaggistica, a seguito dell'entrata in vigore del d.m. (beni e attività culturali) 19 giugno 2002, n. 165, non si rende più necessario l'avviso ex art. 7 della l. 7 agosto 1990, n. 241, da parte dell'autorità investita del relativo controllo, senza che si possa accedere ad una declaratoria di illegittimità della detta disposizione regolamentare, a fronte del carattere unitario del procedimento, attivato dall'interessato e composto ex lege dalla fase del riesame da parte dello Stato dopo che l'autorità preposta alla tutela del vincolo si sia pronunciata in senso favorevole all'istanza, sicché viene in rilievo il principio generale secondo cui non occorre l'avviso di avvio del procedimento, ovvero di una sua fase, quando l'impulso provenga dall'interessato (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 22 marzo 2007, n. 1362, in *Foro amm. C.D.S.*, 2007, 998; sulla seconda massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 11 giugno 2012, n. 3401, *ivi*, 2012, 1640; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. IV 6 febbraio 2013, n. 743, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 618.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Riconoscimento dello «strumento di calcolo delle emissioni di gas serra Biograce» per la verifica del rispetto dei criteri di sostenibilità di cui alle direttive CE n. 98/70/CE e n. 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. esecuzione Commissione 30 maggio 2013, n. 2013/256*. (G.U.U.E. 1° giugno 2013, n. L 146)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle specialità tradizionali garantite [Tortas de Aceite de Castilla de la Cuesta (STG)]. *Reg. esecuzione Commissione 5 giugno 2013, n. 515/2013*. (G.U.U.E. 6 giugno 2013, n. L 154)

Domande di autorizzazione di alimenti e mangimi geneticamente modificati in applicazione del regolamento CE n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e che modifica i regolamenti CE n. 641/2004 e n. 1981/2006. *Reg. esecuzione Commissione 3 aprile 2013, n. 503/2013*. (G.U.U.E. 8 giugno 2013, n. L 157)

Adeguamento di taluni regolamenti e decisioni in materia di libera circolazione delle merci, libera circolazione delle persone, diritto societario, politica della concorrenza, agricoltura, sicurezza alimentare, politica veterinaria e fitosanitaria, politica dei trasporti, energia, fiscalità, statistiche, reti transeuropee, sistema giudiziario e diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza, ambiente, unione doganale, relazioni esterne, politica estera, di sicurezza e di difesa e istituzioni, a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia. *Reg. Consiglio 13 maggio 2013, n. 517/2013*. (G.U.U.E. 10 giugno 2013, n. L 158)

Adeguamento di taluni regolamenti e decisioni in materia di libera circolazione delle merci, libera circolazione delle persone, diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi, diritto societario, politica della concorrenza, agricoltura, sicurezza alimentare, politica veterinaria e fitosanitaria, pesca, politica dei trasporti, energia, fiscalità, statistiche, politica sociale e occupazione, ambiente, unione doganale, relazioni esterne, politica estera, di sicurezza e di difesa, a motivo dell'adesione della Croazia. *Reg. Commissione 21 febbraio 2013, n. 519/2013*. (G.U.U.E. 10 giugno 2013, n. L 158)

Adeguamento di talune direttive in materia di ambiente a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia. *Dir. Consiglio 13 maggio 2013, n. 2013/17/UE*. (G.U.U.E. 10 giugno 2013, n. L 158)

Adeguamento di determinate direttive in materia di sicurezza alimentare e di politica veterinaria e fitosanitaria a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia. *Dir. Consiglio 13 maggio 2013, n. 2013/20*. (G.U.U.E. 10 giugno 2013, n. L 158)

Modifica del regolamento di esecuzione UE n. 540/2011 per quanto riguarda le condizioni di approvazione della sostanza attiva biossido di carbonio. *Reg. esecuzione Commissione 10 giugno 2013, n. 532/2013*. (G.U.U.E. 11 giugno 2013, n. L 159)

Modifica della decisione di esecuzione UE n. 2011/884 recante misure di emergenza relative alla presenza di riso geneticamente modificato non autorizzato nei prodotti a base di riso originari della Cina. *Dec. esecuzione Commissione 13 giugno 2013, n. 2013/287*. (G.U.U.E. 14 giugno 2013, n. L 162)

Meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea e abrogazione della decisione CE n. 280/2004. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 21 maggio 2013, n. 525/2013*. (G.U.U.E. 18 giugno 2013, n. L 165)

Norme di contabilizzazione relative alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura e informazioni relative alle azioni connesse a tali attività. *Dec. Parlamento europeo e Consiglio 21 maggio 2013, n. 529/2013*. (G.U.U.E. 18 giugno 2013, n. L 165)

Sospensione dell'introduzione nell'Unione di esemplari di talune specie di flora e fauna selvatiche. *Reg. esecuzione Commissione 17 giugno 2013, n. 578/2013*. (G.U.U.E. 21 giugno 2013, n. L 169)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Pasas de Málaga (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 17 giugno 2013, n. 579/2013*. (G.U.U.E. 21 giugno 2013, n. L 169)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Saucisse de Montbéliard (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 17 giugno 2013, n. 580/2013*. (G.U.U.E. 21 giugno 2013, n. L 169)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Αγορεύλιο Χαλκιδικής (Agoureleo Chalkidiki) (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 17 giugno 2013, n. 581/2013*. (G.U.U.E. 21 giugno 2013, n. L 169)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Fraises de Nîmes (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 17 giugno 2013, n. 587/2013*. (G.U.U.E. 21 giugno 2013, n. L 169)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Istituzione della Commissione tecnica di cui al d.p.r. febbraio 2012, n. 55. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 22 aprile 2013*. (G.U. 2 luglio 2013, n. 153)

Regolamento recante «Disciplina del procedimento di rilascio e rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio di impianti di acquacoltura in mare posti ad una distanza superiore ad un chilometro dalla costa». *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 14 febbraio 2013, n. 79*. (G.U. 3 luglio 2013, n. 154)

Disposizioni nazionali applicative del regolamento CE n. 1234/2007 del Consiglio e del regolamento CE n. 436/2009 della Commissione, per quanto concerne i documenti di accompagnamento che scortano taluni trasporti dei prodotti vitivinicoli. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 2 luglio 2013*. (G.U. 31 luglio 2013, n. 178)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale. *L. 3 agosto 2013, n. 89*. (G.U. 3 agosto 2013, n. 181)

Testo del d.l. 4 giugno 2013, n. 61 (in *G.U.* 4 giugno 2013, n. 129), coordinato con la legge di conversione 3 agosto 2013, n. 89, recante: «Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale». *D.L. 4 giugno 2013, n. 61*. (G.U. 3 agosto 2013, n. 181)

Modalità applicative ai fini della definizione dell'attestazione di origine dei prodotti della pesca, ai sensi dell'art. 59, commi 14 e ss. del d.l. 22 giugno 2012, n. 83 convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, recante «Misure urgenti per la cresci-

ta del Paese». *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 25 luglio 2013*. (G.U. 8 agosto 2013, n. 185)

Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'art. 54 del regolamento CE n. 178/2002 concernenti la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON 810. *D.M. (salute) 12 luglio 2013*. (G.U. 10 agosto 2013, n. 187)

Attuazione dell'art. 17 del regolamento CE n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose - Scheda tecnica del «Mirto di Sardegna». *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 2 luglio 2013*. (G.U. 13 agosto 2013, n. 189)

Applicazione della formula per il calcolo dell'efficienza energetica degli impianti di incenerimento in relazione alle condizioni climatiche. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 7 agosto 2013*. (G.U. 19 agosto 2013, n. 193)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia. *L. 9 agosto 2013, n. 98*. (G.U. 20 agosto 2013, n. 194, suppl. ord. n. 63)

Testo del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (in suppl. ord. n. 50/L alla G.U. 21 giugno 2013, n. 144), coordinato con la legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98, recante: «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia». *D.L. 21 giugno 2013, n. 69, testo aggiornato*. (G.U. 20 agosto 2013, n. 194, suppl. ord. n. 63)

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013. *L. 6 agosto 2013, n. 96*. (G.U. 20 agosto 2013, n. 194)

L. 6 agosto 2013, n. 97. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013. *Legge europea 2013*. (G.U. 20 agosto 2013, n. 194)

LEGISLAZIONE REGIONALE

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Regolamento recante modifiche e integrazioni al d.p.r. 26 novembre 2012, n. 0242/Pres. (Regolamento concernente criteri e modalità per la concessione di contributi ai sensi dell'art. 20, commi 3 e 4 della l.r. 22 marzo 2012, n. 5 a sostegno di progetti di imprenditoria giovanile). *D.P.R. 16 aprile 2013, n. 83*. (B.U. 2 maggio 2013, n. 18)

LIGURIA

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico). *L.R. 25 marzo 2013, n. 9*. (B.U. 27 marzo 2013, n. 3)

PIEMONTE

Disposizioni regionali in materia agricola. *L.R. 29 aprile 2013, n. 6*. (B.U. 24 aprile 2013, n. 17, 1° suppl. 30 aprile 2013)

Disposizioni in materia di aree contigue alle aree protette. Modifiche alla l.r. 29 giugno 2009, n. 19. *L.R. 25 giugno 2013, n. 11*. (B.U. 27 giugno 2013, n. 26)

TOSCANA

Regolamento di attuazione della l.r. 30 novembre 2012, n. 68 (Disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo). *D.P.G.R. 13 maggio 2013, n. 24*. (B.U. 17 maggio 2013, n. 22)

TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia di Bolzano)

Regolamento d'esecuzione relativo alla tariffa rifiuti. *D.P.P. 24 giugno 2013, n. 17*. (B.U. 2 luglio 2013, n. 27/I-II)

LIBRI

Commento al Codice dell'ambiente. A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE - F. BRUNO - M. BENOZZO, Giappichelli Editore, 2013, II ed., pp. 1396, € 125.

Va accolta con vivo piacere ed interesse questa seconda edizione del «Commento al Codice dell'ambiente» che offre al lettore uno strumento agile e completo per districarsi in un testo normativo fondamentale e certamente complesso.

Non può farsi a meno di ricordare le discutibili modalità con le quali il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 venne alla luce. Già la «legge delega ambientale» 15 dicembre 2004, n. 308 si segnalò per la sua singolarità in quanto univa, al dichiarato intento di riorganizzazione della normativa ambientale e di coordinamento delle disposizioni nazionali tra loro e con le direttive comunitarie, anche quello di intervenire direttamente su specifici e diversi settori (dalla «lolla di riso» al neonato codice dei beni culturali e del paesaggio).

Non minore sorpresa destò la commissione definita «dei 24 saggi» e le modalità con cui procedette alla redazione del testo, che si fece subito notare per la presenza di numerose disposizioni in aperto contrasto con la disciplina comunitaria e per una quantità di errori, ed imprecisioni oltre ad espressioni di difficile comprensione [come l'ormai celeberrimo riferimento al «(...) *versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili*»].

Un tale esempio di sciattezza comportò necessariamente una miriade di interventi correttivi che, nel corso degli anni, hanno rimediato, seppure solo in parte, alle originarie carenze del testo.

In questo complicato contesto gli Autori del volume hanno, ancora una volta, dimostrato di sapersi muovere agevolmente e di avere una visione complessiva dell'intero articolato tale da con-

sentirne una efficace e chiara illustrazione.

Preme dire, a tale proposito, che non si tratta, in questo caso, del consueto, sbrigativo commentario che si risolve nella mera parafrasi del testo normativo abbellita da scarse valutazioni critiche, perché il volume, oltre ad offrire una completa analisi dei contenuti del decreto legislativo, risulta corredato da ampi richiami alla dottrina ed alla giurisprudenza che consentono al lettore più esigente di approfondire agevolmente i singoli argomenti trattati.

Del resto, già la lettura del primo capitolo («Premessa sulla natura del *corpus* normativo ambientale») rende evidente l'intento di un'analisi profonda, che inizia prendendo in considerazione finanche la stessa corretta qualificazione del decreto legislativo quale «testo unico» o «codice».

Particolarmente degna di nota risulta, inoltre, la composizione dell'opera, che segue la struttura del decreto legislativo, suddividendo però il commento in numerosi paragrafi, la cui titolazione è organizzata in modo tale da consentire l'immediata individuazione del testo che si intende consultare.

L'analisi del testo è minuziosa ed offre una completa panoramica dell'argomento trattato, integrato da note sempre pertinenti ed esaustive che tengono conto tanto dei contributi dottrinari quanto della copiosa giurisprudenza in materia.

In definitiva, si tratta di un'opera indispensabile per gli operatori del diritto chiamati a districarsi in un settore, quale quello del diritto ambientale, che per gli interessi coinvolti e la specificità della materia, richiede validi ausili.

Luca Ramacci