

Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e del'ambiente

RIVISTA DIRETTA DA GIOVANNI GALLONI

n. **3** | **4**

Marzo - Aprile 2014
Anno XXIII

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 - 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 - GIANFRANCO CALABRIA
IRENE CANFORA - MARIO CARDILLO - SONIA CARMIGNANI - LUIGI CENICOLA - IVAN CIMATTI - ANTONINO CIMELLARO
OSCAR CINQUETTI - ANTONINO CORSARO - GIUSEPPE FERRARA - LUCIANA FULCINITI - MANUELA LAMANTEA - LIBERA LAMOLA
FRANCESCO MAZZA - PATRIZIA MAZZA - GIUSEPPE MURGIDA - ANTONIO ORLANDO - LORENZA PAOLONI - ALBERTO PIEROBON
NICOLETTA RAUSEO - ILARIA ROMAGNOLI - ALESSANDRO SAVINI

COORDINAMENTO REDAZIONALE: STEFANO MASINI

DIRETTORE RESPONSABILE

PAOLA MANDRICI

Direzione, Redazione e Segreteria: Via XX Settembre 118 - 00187 Roma

Tel. 06 48070744 - 06 4828866 - Fax 06 4828865

Internet: www.rivistadga.it o www.edizionitellus.it - E-mail: rivistadga@edizionitellus.it

Sede Legale e Amministrativa: Edizioni Tellus s.r.l.

Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma

Tel. 06 4883424 - Fax 06 4822582

Publicazione registrata presso il Tribunale di Roma al n. 129 del 5 marzo 1992 Registro

Stampa Stampa: 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 2014

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.

Dati per effettuare il pagamento:

- **bollettino c/c postale n. 97027007** intestato a Edizioni Tellus S.r.l. - Via XXIV Maggio 43 00187 Roma
- **bonifico bancario** - Intesa Sanpaolo S.p.A. - CODICE IBAN: IT97A0306905020013148960177 intestato a Edizioni Tellus S.r.l. indicando nome, cognome oppure denominazione sociale e indirizzo completo.

Il prezzo del singolo fascicolo è di € 16,00.

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

ANES

ASSOCIAZIONE NAZIONALE EDITORIA
PERIODICA SPECIALIZZATA



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

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

AMEDEO POSTIGLIONE: D.l. 10 dicembre 2013, n. 136 in tema di emergenze ambientali	193
NICOLETTA RAUSEO: Il canone di affitto dei fondi rustici: la Cassazione ci ripensa?.....	202
LUIGI GARBAGNATI: La prelazione del confinante nell'interpretazione della giurisprudenza (Parte II).....	208
NOTE A SENTENZA	
ALESSANDRO SAVINI: Autorizzazioni degli impianti da fonti rinnovabili: ruolo delle linee guida statali e <i>puzzle</i> delle semplificazioni regionali	219
PAOLO COSTANTINO: L'importanza dello <i>screening</i> nella giurisprudenza costituzionale	226
OSCAR CINQUETTI: Prelazione e confine: interpretazioni sempre più riduttive.....	233
MANUELA LAMANTEA: Inquadramento previdenziale dell'impresa nel settore agricolo	236
EMANUELE GUERRIERI CIACERI: La detenzione precaria del fondo non consente la conversione <i>ope legis</i>	244
INNOCENZO GORLANI: La fauna d'allevamento al vaglio del giudice penale.....	246
SIMONE MARASCIALLI: Il riutilizzo del materiale organico a fini di concimazione: presupposti e limiti	252
NICOLETTA RAUSEO: La disciplina transitoria nei giudizi in tema di usi civici	255
GUIDO JESU: «Ridefinizione e rinnovo», con intervento legislativo, dei rapporti agrari - scaduti o già rinnovati - intercorrenti tra la Regione Lazio e gli affittuari di fondi divenuti di proprietà regionale. Ricorsi al Tribunale da parte degli affittuari esclusi ed esito dei giudizi ...	260
ALESSANDRO M. BASSO: Non risarcibile l'incolpevole ritardata consegna del sito d'interesse nazionale se il procedimento si è articolato <i>rebus sic stantibus</i> e non <i>sine die</i> e l'utilità sia stata <i>medio tempore</i> ottenuta	269
SONIA ROSOLEN: La discrezionalità della P.A. in materia di emissioni odorigene.....	275
MARCELLA PINNA: Il Consiglio di Stato afferma la necessità della previa autorizzazione paesaggistica per l'ampliamento di impianti alimentati da fonti rinnovabili in caso di rilevanti modifiche del paesaggio e del territorio	283
CRISTINA ROMANELLI: La perentorietà del termine di rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di impianti eolici.....	288
ALESSANDRO M. BASSO: Discarica e migliori tecniche disponibili tra tutela del territorio e compatibilità ambientale: illegittima l'ordinanza comunale in caso di previa VIA regionale.....	294
ALFREDO SCIALÒ: Sulla (im)possibilità di imporre con ordinanze contingibili e urgenti interventi di gestione <i>post-operativa</i> di un' <i>ex</i> -discarica al nuovo proprietario dell'area, estraneo allo maltimento dei rifiuti	300
INNOCENZO GORLANI: Verso la sostituzione dei richiami vivi con richiami da allevamento nella caccia da appostamento	308

MARCO MORELLI: La più classica delle occupazioni illegittime	313
BIAGIO BARBATO: Il principio di responsabilità condivisa tra i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti	319
PIERLUIGI ROTILI: Piani paesaggistici e valutazione ambientale strategica: un binomio inscindibile?	327
GLORIA G. GIAMMARELLI: <i>Birdstrike</i> : divieto di realizzazione di nuove «zone umide», nonché di «aree naturali protette» quali fonti di attrattiva dell'avifauna presso siti aeroportuali.....	335
JACOPO POLINARI: Oneri economici in sede di autorizzazione unica per energie rinnovabili: il T.A.R. per il Lazio ne precisa i confini	342
FRANCESCO MAZZA: Ordine di messa in sicurezza delle acque di falda ed individuazione del responsabile dell'inquinamento	346
VINCENZO PERILLO: Necessità del previo decreto di svincolo per la realizzazione di impianto eolico su terreno gravato da usi civici.....	353

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

AGRICOLTURA E FORESTE

Coltivazione di camelie a cielo aperto, ma dentro contenitori - Impegno lavorativo superiore a quello per la coltivazione a cielo aperto - Finanziamento per investimenti aziendali filiera agricola e zootecnica (POR 2000-2006) - Diniego finanziamento - Illegittimità. <i>Cons. giust. amm. Regione Siciliana 30 dicembre 2013, n. 956</i> , con nota redazionale	290
Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - Acquisto di un terreno agricolo - Certificazione attestante la qualità di imprenditore agricolo - Omessa produzione al momento della stipulazione - Pagamento, in misura ordinaria, delle imposte di registro ed ipotecarie - Diritto al rimborso della maggiore imposta <i>ex art. 5 della legge n. 604 del 1954</i> - Presupposti - Fattispecie. <i>Cass. Sez. VI Civ. 11 febbraio 2014, n. 3082 (M)</i>	357

AMBIENTE

Energia - Norme della Regione Toscana - Impianti di produzione di energia elettrica e termica alimentata da fonti rinnovabili - Regime abilitativo - Semplice comunicazione sia per pannelli solari con caratteristiche diverse da quelle considerate dalle norme statali sia per impianti alimentati da biomassa con potenza oltre 50 Kw - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 27 gennaio 2014, n. 11</i> , con nota di A. SAVINI	219
Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 - Normativa primaria - Relazione - Corpo unico. <i>Corte costituzionale 27 gennaio 2014, n. 11</i> , con nota di A. SAVINI	219
Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Piani e programmi riguardanti l'uso di piccole aree a livello locale e modifiche minori dei piani e programmi assoggettabili a VAS - Espletamento per essi della procedura di verifica di assoggettabilità a VAS nei soli casi in cui abbiano potenziali effetti sull'ambiente - Esperimento per essi della «procedura VAS» solo se siano riconducibili alle categorie specificate in allegato alla legge regionale - Piani e programmi di scarso impatto ambientale, come tali esonerati dalla procedura di assoggettabilità a VAS - Individuazione non solo in base alla natura dell'area interessata, ma anche in base alle dimensioni quantitative dell'intervento - Illegittimità. <i>Corte costituzionale 4 luglio 2013, n. 178</i> , con nota di P. COSTANTINO.....	224

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

Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale di un Sito di interesse nazionale - Presenza di scorie di altoforno - Richiesta di svincolo dell'area - Ritardo - Risarcimento del danno - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 4 novembre 2013, n. 5290</i> , con nota di A.M. BASSO.....	266
Inquinamento - Industrie insalubri - Allevamento suinicolo - Esercizio - Emissione di esalazioni maleodoranti - Prescrizioni dettate dal sindaco, dopo istruttoria dell'A.S.L., per eliminare od attenuare le esalazioni - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. III 24 settembre 2013, n. 4687</i> , con nota di S. ROSOLEN.....	272
Impianto di produzione energia elettrica da fonte eolica - Autorizzazione paesaggistica per ampliamento - Diniego. <i>Cons. Stato, Sez. V 15 luglio 2013, n. 3800</i> , con nota di M. PINNA	279
Impianti eolici - Costituzione ed esercizio - Autorizzazione unica - Termine per il rilascio - Obbligo di osservanza - Normative regionali per VIA - Abbreviazione per osservanza termine per rilascio dell'autorizzazione - Legittimità - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. V 15 maggio 2013, n. 2634</i> , con nota di C. ROMANELLI	286
Impianti eolici - Autorizzazione unica - Costituzione ed esercizio - Imposizione termine per conclusione del procedimento - Finalità - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. V 15 maggio 2013, n. 2634</i> , con nota di C. ROMANELLI	286
Impianti eolici - Autorizzazione unica - Costituzione ed esercizio - Competenza della Regione - Obbligo di concludere il procedimento - Comportamento silente - Esclusione - Inerzia di altri enti - Superamento con esercizio di poteri sostitutori. <i>Cons. Stato, Sez. V 15 maggio 2013, n. 2634</i> , con nota di C. ROMANELLI	286
Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi per lavori abusivamente realizzati - Esecuzione di opere in assenza di titolo edilizio all'interno di una cava destinata allo stoccaggio, smaltimento e recupero rifiuti dello stabilimento siderurgico - VIA - Sufficienza - Illegittimità dell'ordinanza. <i>T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 7 febbraio 2014, n. 345</i> , con nota di A.M. BASSO	293
Piano paesaggistico - Impatto sull'ambiente - Esclusione - Art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 156/2006 - Alterazione positiva - Definizione - Effetti sull'ambiente. <i>T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 2 ottobre 2013, n. 2384</i> , con nota di P. ROTILI.....	325
Impianti eolici - Autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio - Linee guida nazionali - Richiesta di impegno unilaterale a favorire il sistema produttivo locale - Illegittimità. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I ter 9 luglio 2013, n. 6806</i> , con nota di J. POLINARI.....	339
Impianti eolici - Autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio - Linee guida nazionali - Obbligo di versamento di contributo in misura fissa di 10 € per ogni KW di potenza dell'impianto - Illegittimità. <i>T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I ter 9 luglio 2013, n. 6806</i> , con nota di J. POLINARI.....	339
Impianto eolico per la produzione di energia elettrica - Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio - Autorizzazione unica - Terreno in parte gravato da usi civici - Decreto di svincolo - Diniego - Inizio dei lavori - Ordine di riduzione in pristino - Legittimità. <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII 7 giugno 2013, n. 3032</i> , con nota di V. PERILLO	350
ANIMALI	
Proprietario - Responsabilità civile - Responsabilità extracontrattuale - Attraversamento su una strada statale di un animale selvatico - Ente responsabile - Condizioni. <i>Cass. Sez. VI Civ. 28 febbraio 2014, n. 4788 (M)</i>	357

Somministrazione ad un cavallo di sostanze vietate - Decesso dell'animale - Aggravante di cui all'art. 544 *ter*, comma 3, c.p. *Cass. Sez. III Pen. 4 febbraio 2014, n. 5471 (M)* 359

Esemplari vivi o morti degli animali selvatici o delle piante ovvero delle parti o prodotti derivati - Confisca ai sensi dell'art. 4, legge n. 150/92. *Cass. Sez. III Pen. 3 febbraio 2014, n. 5119 (c.c.) (M)*..... 360

BELLEZZE NATURALI

Procedimento conferenza dei servizi per approvazione accordo integrativo dell'Accordo di programma quadro «Aree sensibili: parchi e riserve» - Intervento per la creazione di un'area umida con un punto di avvistamento dell'avifauna - Potenziale richiamo per la fauna selvatica - Pericolosità per la navigazione aerea - Rischio di impatto con volatili (c.d. *birdstrike*) - Sussiste. *T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III ter 25 settembre 2013, n. 8451*, con nota di G.G. GIAMMARELLI 332

Bellezze paesaggistiche - Costruzioni abusive - Condonò edilizio - Sanatoria dell'opera - Parere negativo - Motivazione approfondita - Esclusione. *T.A.R. Toscana, Sez. III 16 ottobre 2013, n. 1395 (M)* 362

Bellezze paesaggistiche - Vincolo paesaggistico - Costruzioni abusive - Condonò edilizio - Valutazione compatibilità ambientale - Disciplina applicabile. *T.A.R. Toscana, Sez. III 16 ottobre 2013, n. 1395 (M)* 362

Bellezze paesaggistiche - Vincolo paesaggistico - Costruzioni abusive - Condonò edilizio - Sanatoria dell'opera - Parere negativo - Comunicazione avvio del procedimento - Esclusione - Ragioni. *T.A.R. Toscana, Sez. III 16 ottobre 2013, n. 1395 (M)* 362

CACCIA E PESCA

Caccia - Fauna selvatica - Esemplari nati o cresciuti in allevamento - Disciplina prevista dalla legge sulla caccia - Applicabilità - Condizioni. *Cass. Sez. III Pen. 29 maggio 2013, n. 23085*, con nota di I. GORLANI 245

Caccia - Autorizzazione degli impianti per la cattura di uccelli selvatici per la caccia da appostamento. *T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 22 gennaio 2014, n. 56*, con nota di I. GORLANI 305

Caccia - Ungulati - Cinghiali - Abbattimento oltre arco temporale consentito - Legittimità - Condizioni. *Cons. Stato, Sez. V 8 agosto 2013, n. 4172 (M)* 361

Caccia - Calendario venatorio - Provincia di Modena - Cinghiali - Densità zero in ambito territoriale di caccia (ATC) - Legittimità. *Cons. Stato, Sez. V 8 agosto 2013, n. 4172 (M)* 361

CONTRATTI AGRARI

Possesso di fondi rustici - Reintegra nel possesso da parte dei proprietari - Affitto - Sussistenza - Esclusione - Conversione *ope legis* dei contratti agrari - Esclusione. *Cass. Sez. III Civ. 14 maggio 2013, n. 11546*, con nota di E. GUERRIERI CIACERI..... 242

Affitto di fondo rustico tra Regione e privato - Contratto scaduto - Rinnovo - Condizioni. *Trib. Roma, Sez. spec. agr. 7 maggio 2013, n. 9827*, con nota di G. JESU 256

Affitto di fondo rustico tra Regione e privato - Contratto scaduto ma rinnovato prima dell'entrata in vigore della l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 15 - Rinnovo - Condizioni - Durata. *Trib. Roma, Sez. spec. agr. 29 luglio 2013, n. 8050*, con nota di G. JESU 257

Affitto di fondo rustico tra Regione e privato - Contratto scaduto ma rinnovato prima dell'entrata in vigore della l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 15 - Rinnovo - Richiesta oltre il termine perentorio fissato in tale legge - Esclusione. *Trib. Roma, Sez. spec. agr. 29 luglio 2013, n. 8044*, con nota di G. JESU 257

EDILIZIA E URBANISTICA

- Energia - Norme della Regione Toscana - Interventi di cui ai commi 3 e 4 della legge regionale n. 39/2005 - Previsione dell'assoggettamento a SCIA ai fini degli adempimenti in materia di edilizia e di energia - Questione di legittimità costituzionale - Non fondatezza. *Corte costituzionale 27 gennaio 2014, n. 11*, con nota di A. SAVINI 219

ESPROPRIAZIONE P.P.U.

- Proprietari, *pro quota*, di un terreno agricolo - Realizzazione di un'opera pubblica su un fondo oggetto di legittima occupazione in via di urgenza, non seguita dal perfezionamento della procedura espropriativa - Restituzione del bene illegittimamente occupato - Rimessione in pristino dello stato dei luoghi previa demolizione delle opere realizzate - Risarcimento del danno in forma specifica - Risarcimento per equivalente. *T.A.R. Basilicata, Sez. I 22 ottobre 2013, n. 632*, con nota di M. MORELLI 310
- Occupazione temporanea e d'urgenza - Risarcimento del danno - Acquisizione sanante di cui all'art. 42 *bis*, T.U. n. 327 del 2001, introdotto dall'art. 34 del d.l. n. 98 del 2011 - Contrasto con gli artt. 3, 24, 42, 97, 111 e 117 Cost., anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del I prot. add. C.E.D.U. - Questione non manifestamente infondata di legittimità costituzionale. *Cass. Sez. Un. Civ. 13 gennaio 2014, n. 441 ord. (M)* 358

PRELAZIONE E RISCATTO

- Prelazione del proprietario coltivatore diretto del fondo confinante - Condizioni - Esistenza sul confine tra i due fondi di un canale con funzioni anche solo in parte di interesse generale - Spettanza del diritto - Esclusione. *Cass. Sez. III Civ. 15 maggio 2013, n. 11757*, con nota di O. CINQUETTI 231
- Vendita di un fondo coltivato da una pluralità di affittuari - Esercizio del diritto di prelazione e riscatto per porzioni separate - Configurabilità - Condizioni - Conseguenze - Necessità dell'esercizio disgiunto - Esclusione. *Cass. Sez. III Civ. 23 gennaio 2014, n. 1369 (M)* 358

PREVIDENZA SOCIALE

- Assicurazioni sociali - Soggetti obbligati - Imprese agricole - Attività connesse - Elencazione *ex art. 2135*, comma 2, c.c., nel testo anteriore alla modifica operata dal d.lgs. 228 del 2001 - Tassatività - Esclusione - Associazione svolgente attività di tenuta della contabilità a favore dei soli associati imprenditori agricoli - Natura di impresa agricola ai fini dell'inquadramento previdenziale - Configurabilità. *Cass. Sez. Lav. 15 maggio 2013, n. 11707*, con nota di M. LAMANTEA 235

PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO

- Produzione vini - Vini a denominazione d'origine controllata e garantita (DOCG) - Consorzi di tutela - Enti esponenziali - Tutela processuale - Riconoscimento - Presupposti. *Cons. Stato, Sez. III 28 novembre 2013, n. 5691 (M)* 361
- Produzione vini - Vini a denominazione d'origine controllata e garantita (DOCG) - Modificazione della derivazione d'origine - Procedimento. *Cons. Stato, Sez. III 28 novembre 2013, n. 5691 (M)* 361

SANITÀ PUBBLICA

- Rifiuti - Disciplina dei rifiuti - Materie fecali - Esclusione - Condizioni. *Cass. Sez. III Pen. 13 settembre 2013, n. 37548*, con nota di S. MARASCIALLI 250
- Rifiuti - Area boscata - Presenza di rifiuti interrati e riportati alla luce dall'azione erosiva prodotta da un piccolo corso d'acqua - Percolato - Ordinanza sindacale contingibile e urgente di deviare il corso d'acqua al fine di evitare l'azione erosiva dello stesso nei confronti dell'accumulo di rifiuti solidi urbani posti sull'area sopra identificata, di impedire il contatto dei

predetti rifiuti con l'acqua piovana e di recintare la superficie al fine di evitare l'accesso da parte di persone e animali - Responsabilità del nuovo proprietario dell'area estraneo allo smaltimento. <i>T.A.R. Liguria, Sez. II 6 febbraio 2014, n. 225</i> , con nota di A. SCIALÒ	297
Rifiuti - Deposito incontrollato - Rifiuti, anche pericolosi stoccati in contenitori privi di caratteristiche di idoneità ed in carenza delle condizioni di sicurezza - Assenza di autorizzazione - Ordinanza di rimozione e smaltimento - Soggetto non detentore né produttore di rifiuti - Responsabilità condivisa. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III 16 ottobre 2013, n. 1179</i> , con nota di B. BARBATO	316
Rifiuti - Discarica - Ordine di adozione entro venti giorni di idonei interventi di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda - Responsabile dell'inquinamento - Individuazione. <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 3 luglio 2013, n. 3374</i> , con nota di F. MAZZA	344
Rifiuti - Traffico illecito di rifiuti - Reato - Confisca obbligatoria del mezzo di trasporto - Terzo estraneo al reato - Buona fede - Onere della prova. <i>Cass. Sez. III Pen. 8 febbraio 2014 n. 5776 (c.c.) (M)</i>	359
Rifiuti - Associazione per delinquere - Delitto di cui all'art. 260, d.lgs. 152/06 - Art. 416 c.p. - Rapporto di specialità - Non sussiste. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 febbraio 2014, n. 5773 (c.c.) (M)</i>	359
Rifiuti - Terre e rocce da scavo - Materiali di risulta edile - Qualificabilità come sottoprodotti e non rifiuti - Autorizzazione - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 febbraio 2014, n. 5470 (M)</i>	360
USI CIVICI	
Reclamo - Termini per impugnazione - Inammissibilità reclamo - <i>Ius superveniens</i> - D.lgs. n. 150/11 - Disciplina transitoria - Controversie pendenti - Applicabilità disciplina abrogata. <i>Corte d'app. Roma, Sez. spec. usi civici 9 novembre 2013, n. 29</i> , con nota di N. RAUSEO ..	253
MASSIMARIO	
- <i>Giurisprudenza civile</i>	357
- <i>Giurisprudenza penale</i>	359
- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	361
Parte III PANORAMI	
RASSEGNA	
GIANFRANCO CALABRIA: Rassegna commentata di legislazione regionale	363
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
- <i>dell'Unione europea</i>	380
- <i>nazionale</i>	382
- <i>regionale</i>	383
LIBRI	
AA.VV., a cura di R. GIOVAGNOLI - S. MORELLI: Urbanistica e governo del territorio. Normativa e giurisprudenza ragionata (<i>A.S.</i>)	384

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

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina
2013		
<i>MAGGIO</i>		
7	Trib. Roma, Sez. spec. agr. n. 9827.....	256
14	Cass. Sez. III Civ. n. 11546.....	242
15	Cass. Sez. Lav. n. 11707.....	235
15	Cass. Sez. III Civ. n. 11757.....	231
15	Cons. Stato, Sez. V n. 2634.....	286
29	Cass. Sez. III Pen. n. 23085.....	245
<i>GIUGNO</i>		
7	T.A.R. Campania, Sez. VII n. 3032.....	350
<i>LUGLIO</i>		
3	T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I n. 3374.....	344
4	Corte costituzionale n. 178.....	224
9	T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I <i>ter</i> n. 6806.....	339
15	Cons. Stato, Sez. V n. 3800.....	279
29	Trib. Roma, Sez. spec. agr. n. 8044.....	257
29	Trib. Roma, Sez. spec. agr. n. 8050.....	257
<i>AGOSTO</i>		
8	Cons. Stato, Sez. V n. 4172 (M).....	361
<i>SETTEMBRE</i>		
13	Cass. Sez. III Pen. n. 37548.....	250
24	Cons. Stato, Sez. III n. 4687.....	272
25	T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III <i>ter</i> n. 8451.....	332
<i>OTTOBRE</i>		
2	T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II n. 2384.....	325
16	T.A.R. Veneto, Sez. III n. 1179.....	316
16	T.A.R. Toscana, Sez. III n. 1395 (M).....	362
22	T.A.R. Basilicata, Sez. I n. 632.....	310
<i>NOVEMBRE</i>		
4	Cons. Stato, Sez. VI n. 5290.....	266
9	Corte d'app. Roma, Sez. spec. usi civici n. 29.....	253
28	Cons. Stato, Sez. III n. 5691 (M).....	361
<i>DICEMBRE</i>		
30	Cons. giust. amm. Regione Siciliana n. 956.....	290

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

2014

GENNAIO

13	Cass. Sez. Un. Civ. n. 441 ord. (M)	358
22	T.A.R. Lombardia - Brescia n. 56	305
23	Cass. Sez. III Civ. n. 1369 (M).....	358
27	Corte costituzionale n. 11	219

FEBBRAIO

3	Cass. Sez. III Pen. n. 5119 (c.c.) (M)	360
4	Cass. Sez. III Pen. n. 5470 (M)	360
4	Cass. Sez. III Pen. n. 5471 (M)	359
6	Cass. Sez. III Pen. n. 5773 (c.c.) (M).....	359
6	T.A.R. Liguria, Sez. II n. 225.....	297
7	T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I n. 345.....	293
8	Cass. Sez. III Pen. n. 5776 (c.c.) (M).....	359
11	Cass. Sez. VI Civ.n. 3082 ord.	357
28	Cass. Sez. VI Civ. n. 4788 (M)	357

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

D.l. 10 dicembre 2013, n. 136 in tema di emergenze ambientali

di *Amedeo Postiglione*

1. Finalità. - 2. Garantire la sicurezza agroalimentare in Campania. - 3. Sistema sanzionatorio rinforzato. - 4. Raccordo magistratura inquirente e P.A. - 5. Proroga del regime emergenziale in Campania. - 6. Estensione del regime emergenziale anche al dissesto idrogeologico. - 7. Commissariamento straordinario di imprese di interesse strategico nazionale. - 8. Ilva di Taranto.

1. - Nella *G.U.* del 10 dicembre 2013, n. 289 è pubblicato il decreto legge governativo, contenente: *Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate.*

Come risulta dal titolo, dal preambolo e dall'oggetto si tratta di un provvedimento (che è stato approvato dal Parlamento con l. 6 febbraio 2014, n. 6, in *G.U.* 8 febbraio 2014, n. 32, con piccole modifiche) che nasce in un contesto di risposta istituzionale parziale e, a nostro avviso, non adeguata.

Ci si muove, infatti, ancora «a valle» nella logica della «urgenza» e della «emergenza», senza toccare, in modo strutturale, le cause di *fenomeni «di estrema gravità sanitaria, ambientale, economica e della legalità»*, come pur si legge nelle premesse.

Il concetto di «*emergenza*» viene esteso dal tradizionale ambito della gestione dei *rifiuti* (o meglio dalla non gestione), a quello di *imprese di interesse strategico nazionale*, compresa l'*Ilva di Taranto* e, perfino, ad *interi territori agricoli per garantire la sicurezza agroalimentare*.

L'occasione, in questo ultimo caso, è offerta dal *fenomeno della combustione di rifiuti*, che si vuole contrastare, introducendo un nuovo reato non contravvenzionale, punito con la reclusione: *Combustione illecita di rifiuti* (art. 256 bis, inserito nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

2. - 1) Ambito spaziale.

L'art. 1 riguarda i terreni della Regione Campania destinati all'agricoltura.

L'ambito spaziale è l'intera Regione Campania, con tutte le sue Province: le Pro-

vince di Caserta e di Napoli, non menzionate, di fatto avranno la priorità sugli interventi urgenti diretti a garantire «la sicurezza agroalimentare».

2) *Riconoscimento implicito del fallimento del c.d. sistema emergenziale per i rifiuti.*

Siamo giunti, dopo anni di malgoverno del c.d. sistema emergenziale dei rifiuti inaugurato proprio a Napoli negli anni '80 a doverci preoccupare della salute e sicurezza agroalimentare, poiché il cancro dell'inquinamento ha toccato suolo, sottosuolo e falde, ossia la struttura di base delle produzioni agricole di ortaggi e frutta un tempo rinomati e fiorenti, con enorme danno economico, diretto e indiretto (spese per le bonifiche).

3) *Strumenti conoscitivi di mappatura e telerilevamento.*

Il decreto legge, che sul punto non sembra brillare per chiarezza, si affida ad alcuni strumenti conoscitivi: indagini tecniche di mappatura e telerilevamento, da realizzare secondo le linee stabilite da una direttiva governativa, da adottare entro quindici giorni, d'intesa con la Regione Campania.

4) *Soggetti coinvolti.*

La mappatura dovrà essere realizzata da alcuni *enti tecnici e scientifici nazionali e regionali* (Consiglio per la ricerca e sperimentazione, in agricoltura; Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale; Istituto superiore di sanità (1); Agenzia regionale per la protezione ambientale), che già avrebbero dovuto attivarsi in base alle loro competenze istituzionali se intese in senso non burocratico, ma legate al territorio.

5) *Altri soggetti istituzionali.*

È significativo il richiamo alla possibile (a nostro avviso necessaria) collaborazione di altri enti, come Nucleo ecologico dei Carabinieri; Corpo forestale dello Stato; Comando Carabinieri politiche agricole e alimentari (2); Ispettorato centrale tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti alimentari dell'Istituto superiore di sanità; Agenzia per le erogazioni in agricoltura; Agenzia per l'Italia digitale; Istituto geografico militare e di altri organismi scientifici pubblici nazionali e regionali.

6) *Tempi previsti.*

Nell'arco di sei mesi dovrà essere realizzata la *Mappatura*, con indicazione dei terreni «che non possono essere destinati alla produzione agroalimentare», e dovrà contestualmente essere avanzata una *Proposta di Bonifica*.

7) *Modello di governance proposto.*

L'art. 2 (a nostro avviso discutibile, perché rischia di appesantire la struttura centrale di *governance*, che dovrebbe essere rapida e flessibile) parla di «azioni e interventi di monitoraggio», concetti già in parte ricompresi nella mappatura.

Il monitoraggio in senso dinamico è certo necessario, ma la mappatura se non burocratica presuppone un insieme di conoscenze tecniche reali sulla situazione dei luoghi e le potenzialità di recupero.

(1) Con la legge di conversione è stato stabilito l'obbligo dell'Istituto superiore di sanità di pubblicare e aggiornare i dati di un apposito studio epidemiologico «Sentieri» su malformazioni e tumori relativo alla Regione campana.

(2) Con la legge di conversione è stato aggiunto il Corpo delle Capitanerie di Porto.

In ogni caso il decreto prevede la seguente struttura:

a) un Comitato di Ministri, presso la Presidenza del Consiglio, che dà gli indirizzi politici generali.

b) una Commissione interministeriale (integrata dalla Regione Campania), per fortuna non retribuita;

c) una segreteria.

8) *Programma straordinario per le bonifiche.*

Gli strumenti previsti sul piano operativo prevedono un Programma straordinario ed urgente per la bonifica dei siti e la rivitalizzazione economica dei territori.

9) *Risorse pubbliche scarse e vaghe.*

Poiché il principio «chi inquina paga» non può operare quando il danno ambientale sia diffuso e vasto e sia già stato prodotto per l'azione, delittuosa o meno, di un gran numero di soggetti in un lungo arco temporale, diventa importante verificare su quali risorse economiche pubbliche si fonda il Programma previsto.

Le indicazioni del decreto al riguardo sono deludenti e generiche [«risorse che saranno disponibili a seguito della riprogrammazione del Piano di azione e coesione Regione Campania»; «eventuali ulteriori risorse (...) nell'ambito dei fondi strutturali europei»], sicché, al di là delle buone intenzioni e delle operazioni di immagine la situazione complessiva rischia di aggravarsi dato il carattere dinamico integrato e qualitativamente peggiorativo del danno ambientale se non rimosso alla radice tempestivamente (3).

10) *Assenza di un ruolo sociale e di un ruolo dei contadini interessati.*

Nel decreto non si fa menzione delle persone e delle formazioni sociali ai fini della informazione, partecipazione ed accesso.

Questo è importante anche in relazione ai tempi e modi delle bonifiche, e per acquisire conoscenze dirette.

Anche i soggetti economici privati che occupano il territorio devono essere valorizzati e non solo consentire l'accesso ai loro fondi per le necessarie verifiche tecniche, con l'ausilio delle forze dell'ordine ed il rischio di perdere i finanziamenti in caso di diniego.

La distinzione ad esempio tra produzioni agroalimentari e non, e la distinzione in tipologie, non possono ignorare anche i soggetti economici coinvolti i quali non possono essere confusi in modo generalizzato con criminali ed ecomafie (4).

(3) La legge di conversione ha indicato alcune cifre per il 2014 e per il 2015.

(4) La legge di conversione ha introdotto alcune norme per garantire la trasparenza e la libera concorrenza per la realizzazione delle opere di monitoraggio e bonifica.

In particolare, viene individuato nel Prefetto di Napoli l'organo di coordinamento delle attività volte ad evitare le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, nonché nell'erogazione di provvidenze connesse all'attività di monitoraggio e bonifica delle aree inquinate della Regione Campania.

Viene stabilito che i controlli antimafia sui contratti pubblici e sui successivi subappalti e subcontratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture sono, altresì, effettuati con l'osservanza delle linee guida indicate dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, anche in deroga a quanto previsto dal Codice antimafia (d.p.r. n. 252/1998).

3. - Qualche aspetto positivo si riscontra nel sistema sanzionatorio nel senso di un suo rafforzamento sia pure parziale.

Come è noto in tema di rifiuti esiste un apparato sanzionatorio incentrato su alcune contravvenzioni:

- *abbandono dei rifiuti* artt. 192 225 256 T.U.A.

- *attività di gestione di rifiuti non autorizzata* art. 256 T.U.A. consistente in più ipotesi come: assenza di autorizzazioni; mancata osservanza delle prescrizioni e soprattutto discarica abusiva;

- *violazione degli obblighi di comunicazione, tenuta di registri obbligatori e formulari* art. 258 T.U.A.;

- *traffico illecito di rifiuti* art. 259 T.U.A.

L'unico reato nella forma di delitto è costituito da:

- *attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti* art. 260 T.U.A.

Sono previste altresì alcune sanzioni accessorie amministrative, economicamente efficaci come la confisca.

Ora il nuovo decreto aggiunge una ipotesi di reato nella forma di un delitto:

Combustione illecita di rifiuti (art. 256 bis): «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati, ovvero depositati in maniera incontrollata in aree non autorizzate è punito con la reclusione da due a cinque anni. Nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni».

Si tratta di un delitto che consente ora una maggiore operatività procedimentale (es. intercettazioni) ed afflittività (misure cautelari e reclusione con pene adeguate in caso di condanna).

Autore del reato può essere chiunque, compreso naturalmente anche lo stesso soggetto che abbandona o deposita rifiuti in modo irregolare in vista della loro combustione sul posto.

La condotta consiste nella *combustione* di rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato e non riguarda certamente il piccolo rogo tradizionale di residui dell'attività agricola da parte del contadino (5).

Il delitto è punibile a titolo di dolo e, a nostro avviso, anche a titolo di colpa.

Sono previsti alcuni aumenti di pena se l'autore appartiene ad una impresa o svolge attività organizzata.

La nuova figura di reato è certamente opportuna e contempla anche la confisca dei mezzi di trasporto e dell'area oggetto dell'illecito.

Viene, inoltre, prevista, ai fini dell'efficacia dei controlli antimafia nei contratti pubblici, la *tracciabilità dei flussi finanziari* e la costituzione presso la Prefettura di Napoli di *elenchi di fornitori e prestatori di servizi*, non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, *cui possono rivolgersi gli esecutori dei lavori*.

(5) La legge di conversione ha precisato che il responsabile è tenuto al ripristino dei luoghi, al risarcimento dei danni ed alla bonifica a sue spese. Ha anche precisato che esiste responsabilità penale per omessa vigilanza sugli autori materiali del delitto e che i mezzi di trasporto di rifiuti sono confiscati, salvo che appartengano ad estranei incolpevoli.

Deve precisarsi che il reato nuovo riguarda tutto il Paese e non solo la Campania.

In questa Regione, colpita in modo particolare da fenomeni di camorra e mafia, i prefetti sono autorizzati ad avvalersi delle forze armate per contrastare il fenomeno. Bruciare i rifiuti per le forze del male, significa creare le basi per ulteriori trasporti e per ulteriori roghi.

Rimane aperto il problema di una modifica più radicale di tutto il sistema sanzionatorio nella materia ambientale ed anche nella materia dei rifiuti.

Occorre adeguarsi in modo non solo formale ma effettivo alle due direttive comunitarie che si riferiscono al *danno ambientale* (2004/35/CE) e ai *reati ambientali* (2008/99/CE).

È tutto il sistema italiano di contrasto ai reati ambientali che deve evolvere verso sanzioni *efficaci, proporzionali e dissuasive* per una tutela sostanziale del valore ambiente sul territorio, non essendo sufficiente ormai punire soltanto con contravvenzioni di scarso peso afflittivo le semplici condotte di carenza o inosservanza delle autorizzazioni amministrative.

Il sistema penale deve colpire i soggetti che danneggiano l'ambiente o mettono in grave pericolo l'ambiente stesso e naturalmente alle sanzioni penali devono accompagnarsi sanzioni civili ed amministrative: la pubblica amministrazione non può limitarsi soltanto a dare o meno autorizzazioni, ma deve controllare il territorio ed in modo continuo coloro che svolgono attività economica potenzialmente dannosa per l'ambiente.

4. - È certamente positivo che per i reati previsti dal d.lgs. n. 152/2006, il P.M. che esercita l'azione penale sia tenuto ad informare le P.A. competenti, Ministeri e Regioni. Questo dovere esisteva già sul piano deontologico ma i pubblici ministeri spesso si muovevano secondo una logica chiusa ed autoreferenziale. Ora il decreto emanato intende favorire una collaborazione più efficace tra pubbliche amministrazioni e autorità giudiziarie per contrastare fenomeni divenuti allarmanti, che non solo danneggiano l'economia ma minacciano la salute della collettività.

La combustione illecita di rifiuti, quale nuovo reato, è stata una felice occasione per introdurre un modello diverso di collaborazione e reciproco rispetto tra P.A. e Magistratura.

5. - La proroga del regime emergenziale e commissariale in Campania è fissata fino al 31 dicembre 2015 ai sensi dell'art. 5 del nuovo decreto legge. Si tratta di una scelta obbiettivamente molto discutibile.

Il regime emergenziale infatti, criticato a parole da più parti, con il nuovo rinvio di ben due anni rischia di diventare strutturale e permanente, sicché può essere superato solo se dall'esterno del nostro Paese interviene con forza l'UE.

Un regime emergenziale in Campania, che dura da oltre venticinque anni, certamente confligge con il sistema comunitario ma appare a nostro avviso anche di dubbia legittimità costituzionale, perché spoglia di fatto gli organi responsabili regionali e nazionali delle loro competenze.

La base legale è stata trovata curiosamente e scorrettamente nella legge sulla pro-

tezione civile n. 225/92 che riguarda, come è noto, eventi imprevedibili come frane e terremoti e non certamente i rifiuti che sono ben noti a colui che li produce e ha l'obbligo di smaltirli secondo le regole di legge.

Si creano inoltre centri di potere opaco dove operano sempre gli stessi soggetti in violazione del regime di libera concorrenza e di fatto si favorisce la mafia e la camorra.

In Campania, per esperienza diretta anche di chi scrive, si è dovuto lottare per evitare la costruzione di mega discariche nella zona di Paestum e nella Valle del Diano, costruzioni che venivano giustificate da un preteso regime emergenziale e che per fortuna non si sono più realizzate.

In provincia di Salerno queste operazioni sono state fermate con successo, lo stesso non è avvenuto a Napoli, nella Provincia di Napoli e di Caserta per precise responsabilità politiche e istituzionali non adeguatamente chiarite.

Il sistema socio economico e la connivenza politico amministrativa con soggetti economici non solo del sud ha cercato successivamente di orientarsi verso *meccanismi di attesa* costituiti dalla costruzione, allestimento e sistemazione in spazi più o meno lontani di milioni di *ecoballe*.

Che senso economico ha ammassare immense quantità di rifiuti?

Non è più opportuno provvedere subito al loro smaltimento favorendo i meccanismi tecnologici che il mercato già mette a disposizione come avviene in altri Paesi?

Perché opporsi a queste scelte?

E chi sta dietro le proteste, se non la mafia e la camorra, interessate al perpetuarsi del cosiddetto regime emergenziale?

Il sistema emergenziale è fallito non solo sul piano culturale e istituzionale, ma nella realtà economica.

Costruire inceneritori a norma, secondo le migliori tecnologie e in tempi rapidi è possibile contrastando in questo modo la mafia interessata a lucrare sulla situazione attuale.

Milioni di ecoballe che stazionano ancora su vaste aree della Campania devono essere smaltite al più presto contrastando la demagogia e il fondamentalismo «progressista» che accetta addirittura il trasferimento all'estero dei rifiuti a spese dell'intera collettività nazionale.

Nel decreto legge in esame di questo non si parla, anzi vi è un generico rinvio di ben due anni del regime commissariale ed emergenziale!

E questo rischia di sfuggire alla pubblica opinione.

6. - L'art. 6 del decreto estende la possibilità del commissariamento anche alla materia delicata del dissesto idrogeologico. I commissari in quanto figura amministrativa non sono in discussione ma devono essere utilizzati solo in casi estremi e limitati nel tempo perché deve operare la pubblica amministrazione secondo gli strumenti ordinari, con competenza e indipendenza.

In Italia la pubblica amministrazione non gode di una autorevole funzione indipendente come avviene in altri Paesi e perciò si accetta una sorta di delega di responsabilità a commissari esterni (anche se provenienti dalla pubblica amministrazione).

Sono i meccanismi amministrativi ordinari che devono controllare il territorio e prevenire il dissesto idrogeologico. È la pubblica amministrazione che deve fermare la cementificazione del territorio e disporre il rispetto delle regole per prevenire il dissesto idrogeologico del Paese.

La nomina di commissari solo in apparenza risolve i problemi ma in realtà li aggrava sul piano procedimentale della correttezza amministrativa e del rapporto con le popolazioni interessate che vengono tagliate fuori di fatto dalle scelte più delicate relative al suolo, al territorio e all'uso delle risorse comuni (6).

7. - Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale sono state adottate con il d.l. 4 giugno 2013, n. 61 (*G.U.* 4 giugno 2013, n. 129 convertito nella l. 3 agosto 2013, n. 89).

Il decreto legge in esame introduce delle modifiche ed integrazioni a questo provvedimento in termini generali e quindi a livello nazionale.

Il Commissariamento straordinario costituisce uno strumento legittimo del Governo, ove ricorrano due condizioni:

a) che l'impresa abbia un interesse strategico nazionale, secondo l'art. 1, d.l. n. 2007/2012 e legge di conversione n. 231/2012;

b) che l'impresa sia inadempiente alle prescrizioni dell'AIA (autorizzazione integrata ambientale) e che da ciò derivi un pericolo rilevante per l'ambiente e la salute delle persone.

Nel nuovo provvedimento si dice che il Piano delle misure e attività di tutela ambientale e sanitarie deve essere pubblico e deve essere conforme all'AIA.

Ove si passi al merito, cioè alla sostanza, il Piano può essere approvato se la qualità dell'aria nella zona esterna dello stabilimento non sia peggiorata rispetto all'inizio della gestione commissariale e se almeno il 70 per cento (7) delle prescrizioni dell'AIA siano state ottemperate.

Si lascia dunque un notevole margine di discrezionalità ai commissari.

Va aggiunto che non si applicano ai commissari le sanzioni per atti imputabili alla gestione precedente e questo è conforme ad equità e giustizia. Al Commissario straordinario sono trasferite le somme sottoposte a sequestro penale e le somme dovute in caso di condanna del titolare dell'impresa, onde favorire il risanamento dell'impresa di interesse strategico.

Queste norme che ubbidiscono a criteri di accelerazione, semplificazione e distinzione delle responsabilità sono nel complesso ragionevoli, pur nelle critiche generali che si sono già avanzate sul sistema emergenziale.

È importante conoscere quante sono le imprese di interesse strategico, come sono distribuite sul territorio nazionale, quali tipologie di attività economica svolgono, quali

(6) La legge di conversione ha previsto che a decorrere dal 1° gennaio 2015 i Presidenti delle Regioni subentrano ai Commissari straordinari anche in materia di dissesto idrogeologico.

(7) La legge di conversione ha elevato all'80 per cento.

cause abbiano determinato le situazioni di crisi e farsi un'idea precisa della utilità di un commissariamento.

Il commissariamento non può costituire una valvola finale per coprire responsabilità tecniche ed economiche dei soggetti interessati.

8. - La vicenda dell'Ilva di Taranto è nota. Essa è emblematica dell'assenza di una politica economica ambientale di reale prevenzione e controllo sia da parte del Governo che della Regione competente.

L'Ilva opera da molti anni ed i problemi di inquinamento erano ben noti.

Si è atteso che la situazione divenisse difficile e drammatica sul piano ambientale e sanitario per far esplodere un conflitto fra esigenze economiche e protezione del lavoro ben note in precedenza.

Si è evidenziato alla fine un dilemma: porre fine all'esperienza produttiva e lavorativa chiudendo l'Ilva, oppure trovare una soluzione di compromesso nel senso di assicurare la continuità produttiva garantendo la sostenibilità complessiva economica, sociale ed ambientale.

Il Governo è intervenuto con cinque decreti (Ministri Prestigiacomo, Clini e Orlando) a partire dal 2010 giustamente rivendicando un suo ruolo autonomo di *governance* politico-amministrativo integrativo di quello distinto e autonomo del giudice penale.

Ad avviso di chi scrive il ruolo del giudice che riguarda eventuali reati commessi da singole persone non può né deve escludere il Governo e le pubbliche amministrazioni in relazione a fenomeni sociali complessi che richiedono una soluzione che concili interessi pubblici divergenti nel segno della sostenibilità ambientale economica e sociale.

Il diritto umano all'ambiente, nella dimensione procedimentale va egualmente garantito perché la *governance* avvenga in modo democratico e trasparente: i diritti di informazione, partecipazione ed accesso devono poter essere esercitati proprio per accertare la *verità*, quale essa sia.

La tutela della salute va assicurata in maniera reale, non ideologica e fondamentalista e soprattutto con interventi non separati, da parte dei soli giudici, secondo uno sforzo collettivo e una logica di *governance*. Se si constata insieme una assoluta drammaticità globale della situazione della salute, l'unica alternativa è la chiusura dello stabilimento. Ma se esistono veramente possibilità di prosecuzione dell'attività operando contestualmente il risanamento, occorre assecondare l'azione del Governo in questa direzione.

Che senso ha sequestrare merci già prodotte dall'impresa e destinate alla vendita con un provvedimento sproporzionato e non pertinente?

Che senso ha escludere che possano essere applicate da subito nuove tecnologie che possano rendere possibile una prosecuzione *pro quota* del processo produttivo con contestuale e contemporaneo impegno di bonifica dell'area interessata dell'Ilva?

Il destino giudiziario del singolo imprenditore con eventuale condanna penale,

deve comportare automaticamente anche la morte dell'impresa se esiste un interesse pubblico alla continuità della vita dell'impresa e se questo è possibile in conformità alla legge?

In conclusione si auspica che la soluzione prescelta dal Governo sia proseguita e portata al più presto ad una conclusione favorevole (8).

(8) Nel frattempo prosegue l'azione della Magistratura. Il P.M., in data 8 marzo 2014, ha chiesto il rinvio a giudizio di ben cinquantatre persone tra cui i vertici dell'ILVA per disastro ambientale ed anche (nel caso del Governatore della Puglia) per concussione aggravata.

Suolo e sottosuolo, se con valori di concentrazione soglia di contaminazione conformi alla legge, possono essere riutilizzati in sito, ma solo dopo essere stati analizzati dall'A.R.P.A. Puglia (come precisato dalla legge di conversione, art. 8).

Il canone di affitto dei fondi rustici: la Cassazione ci ripensa?

di Nicoletta Rauseo

In relazione a due ultime pronunce della Corte Suprema (1), chiamata ad occuparsi ancora una volta del tema del corrispettivo di fondi rustici, appare opportuno svolgere alcune riflessioni e segnalare ai cultori della materia agraria quello che, a parere di chi scrive, sembra un ripensamento della Corte di cassazione sulla dibattuta questione della sorte dell'equo canone negli affitti di fondi rustici, dopo la dichiarazione di incostituzionalità del 2002.

Come è noto, a seguito della pronuncia di incostituzionalità degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (2), si è determinato un vuoto normativo, mai più colmato, tanto che oggi si può parlare di un istituto, quello dell'equo canone, quasi dimenticato, perché fuori dalla sfera di interesse del legislatore nazionale. Giova rammentare che la Corte costituzionale, nell'accogliere la censura di incostituzionalità, non ha affatto affermato che una determinazione «equa» del corrispettivo dei fondi rustici sia contraria ai precetti della Costituzione, anzi al contrario essa ha ribadito, in linea con la precedente pronuncia n. 139 del 1984 della stessa Corte (3), che il legislatore, nell'emanare la disciplina dell'equo fitto, si era attenuto al dettato costituzionale ed in particolare all'art. 44, «secondo il quale, relativamente alla proprietà terriera, la legge deve tendere all'obiettivo di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali» (4). Ciò che ha indotto la Corte costituzionale a dichiarare la normativa priva di qualsiasi razionale giustificazione è stato il rilievo che i dati catastali del 1939, posti a base del calcolo dell'equo canone, seppure corretti con coefficienti

(1) Si tratta delle sentenze Cass. 22 marzo 2013, n. 7268, in questa Riv., 2013, 681, con nota di M. MEGHA, *Criteri di determinazione del canone d'affitto dopo Corte cost. 5 luglio 2002, n. 318: equità e valore di mercato nel rapporto costituito ex lege tra i coeredi del proprietario dei fondi rustici* e Cass. 22 aprile 2013, n. 9735, in *Guida al diritto*, 2013, 25, 49.

(2) La sentenza Corte cost. 5 luglio 2002, n. 318 è pubblicata in questa Riv., 2002, 427, con nota di O. CINQUETTI, *Illegittimità del canone equo determinato in base agli artt. 9 e 62 della legge 203 del 1982*; cfr. DE SIMONE, *Revirement dell'autonomia privata? Note a margine di Corte cost. n. 318 del 2002*, ivi, 2003, 94; E. ROMAGNOLI, *Effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203*, ivi, 2002, 477; A. CORSARO, *Canoni di affitto di fondi rustici e poteri del giudice, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 318/02*, ivi, 203, 204; A. CORSARO, *Effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 318 del 2002 sulla disciplina dell'equo canone degli affitti agrari*, ivi, 2004, 255; A. SCIAUDONE, *Sui criteri di determinazione del canone equo di affitto di fondo rustico a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge 3 maggio 1982, n. 203*, ivi, 2002, 621.

(3) Corte cost. 7 maggio 1984, n. 139, in *Giur. cost.*, 1984, 933

(4) Così la citata sentenza n. 318/02.

di rivalutazione, avevano perduto l' idoneità a rappresentare le effettive caratteristiche dei terreni agricoli, cosicché quel meccanismo di calcolo appariva non solo superato, ma anche in contrasto con i principi costituzionali.

Intervenuta più volte nella materia a seguito della pronuncia di incostituzionalità, la Corte Suprema (5) ha affermato che, in assenza di una disciplina positiva, il giudice difetta di ogni potere-dovere in tema di determinazione di equo canone, «*per cui non è tenuto ad autonomamente individuare ed applicare quei criteri di calcolo e quei dati necessari ed indispensabili per la quantificazione del canone da considerarsi equo proprio ex lege*» (6)». La Corte, dopo aver escluso che il principio dell' equità dei corrispettivi trovi fondamento nei principi costituzionali, ha ritenuto che il vuoto normativo in oggetto potrà essere colmato solo dal legislatore, al quale compete esclusivamente questo compito, rientrando nella funzione legislativa, «*sicché nel periodo di vacatio legis le domande dirette ad ottenere la maggiorazione del canone o la restituzione dei canoni asseritamente pagati in eccedenza non possono che essere rigettate*» (7). Ribadito che il criterio di calcolo dell' equo canone è materia riservata al legislatore e non surrogabile dal giudice (8), la Cassazione ha annullato tutte quelle sentenze dei giudici di merito che, in seguito al venir meno della disciplina per effetto della sopravvenuta incostituzionalità, avevano comunque rideterminato il corrispettivo secondo principi di equità nelle controversie pendenti. In relazione ai giudizi sorti per lo più da domande proposte per la ripetizione dei canoni versati dal conduttore oltre i limiti tabellari, la Corte Suprema ha affermato categoricamente che il corrispettivo dei fondi rustici debba ritenersi ormai libero, cioè affidato alla libera contrattazione delle parti, cosicché il giudice non è autorizzato ad intervenire su istanza di uno dei contendenti per adeguare secondo equità il canone convenzionale. Tale interpretazione della Corte Suprema è stata ribadita in numerose pronunce (9), tanto che essa è ormai dive-

(5) Cfr. Cass. 17 dicembre 2004, n. 23506, in questa Riv., 2005, 306, con nota di N. RAUSEO, *La Corte di cassazione si pronuncia sulla questione dell' equo canone*; Cass. 20 dicembre 2004, n. 23628, in questa Riv., 2005, 92, con nota di O. CINQUETTI, *Opinioni: addio all' equo canone in agricoltura!*; Cass. 28 luglio 2005, n. 15809, *ivi*, 2006, 29, con nota di O. CINQUETTI, *Incostituzionalità ab origine ed incostituzionalità sopravvenuta in tema di equo canone*; Cass. 5 marzo 2007, n. 5074, *ivi*, 2008, 31, con nota di D. BELLANTUONO, *Sulla necessità dell' equo canone d' affitto dei fondi rustici con una nuova normativa in sostituzione di quella dichiarata incostituzionale da Corte cost. n. 318/02*; Cass. 19 novembre 2007, n. 23931, in questa Riv. (M), 2008, 578.

(6) Così Cass. 14 novembre 2008, n. 27265, in questa Riv., 2009, 181. Cfr. a commento di detta sentenza, N. RAUSEO, *La Corte di cassazione e la questione dell' equo canone in materia di affitto di fondi rustici*, *ibidem*, 171.

(7) Così nella parte motiva della citata sentenza n. 27265/08: secondo i giudici di legittimità, le domande dirette all' accertamento dell' equo canone, sia che provengano dal conduttore per la ripetizione delle somme versate in eccedenza, sia che provengano dal concedente per conseguire somme maggiori, debbono essere allo stato respinte.

(8) Cass. 14 novembre 2008, n. 27264, in questa Riv., 2008, 182, con nota di O. CINQUETTI, *Ancora un esempio di buona volontà dei giudici di merito*.

(9) Cass. 22 febbraio 2012, n. 2552, in questa Riv., 2012, 405, con nota di O. CINQUETTI, *Ancora sulla ineluttabilità del canone contrattuale*. Con detta pronuncia, la Corte Suprema ha ribadito che il canone dovuto dalla parte conduttrice è unicamente quello stabilito, liberamente, tra le parti o l' ultimo, giudizialmente accertato con sentenza passata in cosa giudicata anteriormente alla sentenza n. 318 del 2002, senza che sia consentito al giudice - in attesa di una eventuale nuova disciplina della materia - determinare un canone equo in sostituzione di quello voluto dalle parti o in passato accertato dal giudice, ancorché il canone così determinato pattizamente o in forza di pronuncia coperta da giudicato

nuta indirizzo consolidato. Uno dei fondamentali rilievi evidenziati dalla Corte Suprema parte dal presupposto che la norma in tema di libera contrattazione del canone – contemplata nell'art. 45 della legge n. 203 del 1982 e sulla cui legittimità costituzionale non si è mai dubitato – consente, con espressi accordi in deroga, di stabilire un canone diverso ed eventualmente maggiore di quello fissato per legge, cosicché non può dirsi che sussista una «costituzionalizzazione» dell'istituto dell'equo canone, «*nel senso che questo non può superare o essere inferiore ad una certa soglia predeterminata dalla legge o dal giudice*» (10).

Da detta interpretazione ne è scaturito, come corollario, che il giudice non possa in alcun modo sostituirsi alle parti nella determinazione del canone, cosicché questo, equo od iniquo che sia, resta fissato quantitativamente come stabilito originariamente dai contraenti, restando escluso ogni intervento equilibratore del giudice.

Come è noto a chi abbia seguito il dibattito scaturito dalla posizione assunta dalla Corte Suprema, il principio della «intangibilità» del canone contrattuale sembrava trovare ostacolo nel fatto che vi possono essere situazioni in cui le parti non abbiano potuto o voluto stabilire il corrispettivo dell'affitto. *Quid iuris*, allora, nei casi in cui – sorto validamente un contratto agrario – si renda necessario l'intervento del giudice per determinare il canone? Potrebbe l'autorità giudiziaria sostituirsi alle parti ed a quali criterio dovrebbe questa eventualmente ispirarsi? Uno dei casi possibili, peraltro non di scuola, è stato individuato nella necessità di determinazione del canone periodico nell'affitto coattivo, ai sensi dell'art. 49 della legge n. 203/82, oppure nell'altra ipotesi, in cui i contraenti abbiano determinato il corrispettivo in natura e non in denaro.

Mentre sino ad ora la giurisprudenza ha continuato ad occuparsi delle controversie ancora pendenti in tema di ripetizione di canoni versati in eccedenza, senza mutare il principio consolidato di cui si è detto, ecco che sopraggiungono due nuove pronunce della Corte Suprema, in cui sembra aprirsi indirettamente uno spiraglio sulla possibilità di un intervento dell'autorità giudiziaria nella materia del corrispettivo dell'affitto.

Con la sentenza del 22 aprile 2013, n. 9735, la Corte Suprema, chiamata a pronunciarsi sulla nullità di un corrispettivo fissato in natura (11) e sulla risoluzione del contratto di affitto per morosità, ha confermato la sentenza di merito con la quale i giudici avevano «convertito» in denaro il canone in natura. Nel corpo della motivazione, dopo aver confermato la nullità della clausola di determinazione del canone in natura, in applicazione della disposizione di cui all'art. 1 della l. 12 giugno 1962, n. 567, come modificato dall'art. 1 della legge n. 11/71, e della inesigibilità di un corrispettivo nullo da parte del concedente, così si è espressa la Corte Suprema: «*Infatti,*

non assicuri al concedente una remuneratività non irrisoria della rendita e all'affittuario la possibilità di esercizio dell'impresa con il contemperamento degli interessi reciproci. Tale principio era stato già enunciato con sentenza Cass. 12 aprile 2011, n. 8413, in *Giust. civ., Mass.*, 2011, 4, 592.

(10) Così Cass. 14 novembre 2008, n. 27264 cit.

(11) La parti, nella specie, avevano stabilito il canone in natura nella misura del 20 per cento dell'olio franto. V. nota 1.

pur essendo principio generale l'inserzione automatica di clausole in luogo di quelle contrattuali nulle, nondimeno la declaratoria di illegittimità costituzionale di quella che sarebbe stata la norma alla cui stregua operare quell'automatica inserzione, cioè l'art. 9 della l. del 3 maggio 1982, n. 203 (avutasi con sentenza della Consulta dell'1-5 luglio 2002, n. 318, pubblicata il 10 luglio 2002 e quindi dieci giorni dopo la stipula del contratto per cui è causa), la rende in concreto inattuabile, sicché alla detta nullità della pattuizione può ovviarsi solo con la determinazione giudiziale. Che poi l'inserzione automatica di clausole debba aver luogo alla stregua del controvalore in denaro della prestazione oggetto della clausola nulla non muta i termini della questione, perché, fino alla determinazione di tale controvalore, andrebbe comunque escluso l'inadempimento colpevole del debitore, attesa l'indeterminatezza e l'indeterminabilità, se non in sede giudiziale, del medesimo».

La sentenza non parla invero dei criteri che sono stati seguiti nella fase di merito del giudizio per giungere alla monetizzazione del canone originariamente fissato in natura, ma si può ragionevolmente ritenere che il consulente tecnico, nella fase di merito del processo, abbia optato per il controvalore in denaro all'attualità della percentuale di prodotto (olio franto) stabilito dalle parti, cosicché può affermarsi che i giudici di merito si siano limitati a fissare il corrispettivo in denaro, rispettando comunque la volontà delle parti. Nella causa che qui ci occupa, non vi è invero una nuova presa di posizione della Cassazione sulla determinazione di un corrispettivo «equo» da parte dell'autorità giudiziaria, ma viene espresso un diverso principio, comunque interessante per il suo carattere di novità, secondo cui il giudice, se richiesto, può sostituirsi alle parti e determinare il corrispettivo dell'affitto. Detta sentenza appare interessante per il seguente profilo: contrariamente a quanto affermato fino ad oggi, la Corte ammette che l'autorità giudiziaria, in determinati casi, possa intervenire a riequilibrare il contratto di affitto, stabilendo la controprestazione dovuta dall'affittuario. In base a tale principio, potrebbe accadere che l'autorità giudiziaria possa intervenire, su istanza di parte, a rideterminare un canone che ancora sia sotto i limiti tabellari dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale. È bene rammentare che nella sentenza n. 27265 del 2008 (12), la Corte Suprema ha respinto la domanda del concedente che, ottenuta la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 9 e 62 della legge n. 203/82, aveva chiesto rideterminarsi con criteri rispondenti all'attualità (e quindi, di mercato) il corrispettivo dell'affitto. La Corte, nel disattendere la domanda, ha ribadito che «non ha alcun fondamento la domanda diretta all'accertamento del canone equo, sia che questa provenga dal conduttore per la ripetizione delle somme corrisposte in più, sia che provenga come nella specie dal concedente per conseguire somme maggiori, rispetto ad un canone che, essendo normalmente pagato, deve definirsi, per l'effetto, "contrattuale", senza che rilevino i criteri concreti in applicazione dei quali lo stesso è stato determinato tra le parti del rapporto».

(12) La sentenza pubblicata in questa Riv., 2009, 181. Cfr. N. RAUSEO, *La Corte di cassazione e la questione dell'equo canone in materia di affitto di fondi rustici*, *ibidem*, 171.

Con un'altra pronuncia del 22 marzo 2013, n. 7268 (13), la Corte Suprema è stata più esplicita sul punto: decidendo in tema di affitto coattivo *ex art. 49* della legge n. 203/82, la Corte ha affermato che la caducazione delle disposizioni che fissavano un sistema di quantificazione del canone di equo fitto «*non preclude al giudice la perdurante possibilità di addivenire, ove le parti non raggiungano un accordo, alla determinazione officiosa del corrispettivo da effettuare (...) sulla base dell'applicazione analogica dell'art. 1474, comma 2, c.c., ovvero facendo riferimento al prezzo di mercato*».

Per assicurare al contratto di affitto coattivo, così come disciplinato dall'art. 49 citato, la sua funzione economico-sociale, la Corte è finalmente giunta ad ammettere che sia il giudice a determinare il corrispettivo, in assenza di un accordo tra le parti sul punto. Ma, invece di invocare più correttamente l'art. 1374 c.c., che contempla come elemento integrativo del contratto gli usi o l'equità, i giudici di legittimità hanno richiamato alla specie l'applicabilità della norma di cui all'art. 1474, secondo comma, c.c., disposizione edita in tema di vendita, che prevede la possibilità di stabilire il prezzo con riferimento ai listini e mercuriali del luogo ove deve essere eseguita la consegna. È bene rammentare che l'art. 1474 c.c. è rivolto direttamente a dirimere la mancanza di determinazione del prezzo nei confronti dei contraenti, ma non costituisce criterio generale per l'autorità giudiziaria in tutti gli altri e diversi casi in cui non sia stata stabilita la controprestazione. Nella sentenza in esame, la Corte ha, invero, citato gli artt. 1346 e 1349 c.c., in tema di oggetto del contratto, ma solo per affermare che l'ordinamento ha escluso in molteplici situazioni, la nullità del contratto per mancata determinazione del corrispettivo, «*in applicazione del principio della sufficienza della mera determinabilità dello stesso, ex art. 1346 c.c.*». Pur ritenendo, dunque, sempre possibile la determinazione officiosa del corrispettivo della locazione o dell'affitto, la Corte ha ribadito, in sostanza, che l'intervento del giudice debba ispirarsi ai corrispettivi di mercato e non a criteri di equità. Va detto che questo passaggio della sentenza dei giudici di legittimità, per il resto interamente condivisibile, appare suscettibile di critica, perché non può essere ignorato che l'ordinamento ha previsto in più situazioni un giudizio secondo equità, ovvero una decisione secondo l'equo apprezzamento del giudice: gli artt. 1349 (determinazione della prestazione) e 1374 (integrazione del contratto) c.c. stabiliscono infatti la possibilità di integrare il contratto, inserendo l'equità come elemento idoneo a soddisfare la funzione economico-sociale del negozio.

A prescindere dalla soluzione accolta dalla Corte, chiamata nella fattispecie in esame soltanto a valutare il corretto instaurarsi dell'affitto coattivo tra coeredi e non anche a stabilire i criteri per la determinazione del canone (14), si può ragionevolmente affermare che la Cassazione ha mostrato segni di apertura sulla questione della deter-

(13) V. nota 1.

(14) Nella controversia, i giudici di appello avevano precisato di non poter procedere alla determinazione del canone, per mancanza di una domanda delle parti volta a sollecitare una pronuncia sul punto. Il giudizio aveva, dunque, avuto ad oggetto soltanto il riconoscimento della sussistenza di un affitto instauratosi *ex lege* tra coeredi del proprietario del fondo rustico.

minazione giudiziale del corrispettivo dei fondi rustici. Pur in assenza di un intervento del legislatore, sempre auspicabile, nulla impedisce che l'autorità giudiziaria, chiamata a determinare il canone di affitto, possa ricorrere anche al principio di equità. Il che, non vuol dire che essa non possa avere a riferimento i prezzi di mercato praticati nella zona, potendo il giudice, nel suo prudente apprezzamento, temperare comunque gli opposti interessi.

Si auspica che questa sia la strada interpretativa da intraprendere per porre soluzione all'attuale vuoto normativo sul canone equo nell'affitto di fondo rustico, perdurante da oltre un decennio.

La prelazione del confinante nell'interpretazione della giurisprudenza (*)

di Luigi Garbagnati

Parte II

5. Pluralità di fondi confinanti. - 6. La libertà del fondo offerto in vendita da insediamenti. - 7. La rinuncia dell'insediato alla prelazione e/o alla conduzione.

5. - Altro tema molto controverso è quello dell'attribuzione del diritto di prelazione qualora vi siano più confinanti proprietari che rivestono la qualifica di coltivatori diretti.

L'ipotesi di una pluralità di aventi diritto è espressamente regolata dall'art. 8, legge n. 590 del 1965 in tema di prelazione del coltivatore del fondo; al contrario non è prevista l'ipotesi di una pluralità di proprietari confinanti titolari di un diritto di prelazione sul fondo alienato.

In assenza di una disposizione di legge, secondo un primo orientamento, in applicazione analogica a quanto disposto dall'art. 8, comma 9, legge n. 590 del 1965, il diritto di prelazione, da esercitare congiuntamente secondo le modalità precisate nella citata norma, è stato attribuito a tutti i confinanti, in misura paritetica (1).

A seguito delle critiche mosse dalla stessa Cassazione, sia perché l'art. 8, legge n. 590 del 1965 è norma eccezionale non suscettibile di interpretazione analogica (2), sia perché la prelazione del coltivatore del fondo ha una *ratio* diversa da quella del proprietario confinante (3), la Suprema Corte ha statuito che nell'ipotesi di più coltivatori diretti proprietari confinanti il diritto di prelazione o di riscatto loro spettante ha per oggetto il fondo nella sua interezza, per cui ai contitolari non compete un potere finalizzato all'acquisto di una quota ancorché indivisa del fondo, ma la contitolarità del potere ai fini dell'acquisto del fondo insieme con gli altri aventi diritto, sorgendo solo dopo la realizzazione del diritto una comproprietà *pro-indiviso* fra gli acquirenti con

(*) Lo scritto è destinato agli *Studi in onore di Luigi Costato*, in corso di pubblicazione.

(1) Cass. 2 ottobre 1980, n. 5352, in *Giust. civ. Mass.*, 1980, 2262.

(2) Cass. 3 febbraio 1987, n. 956, in *Giur. agr. it.*, 1988, 122.

(3) Cass. 9 maggio 1986, n. 3099, in *Giust. civ. Mass.*, 1986, 884; Cass. 14 dicembre 1985, n. 6343, in *Arch. civ.*, 1986, 969.

le relative facoltà, compresa quella di procedere alla divisione del fondo (4). Di conseguenza, precisa la Corte, deve ritenersi inefficace la prelazione che sia esercitata da uno dei proprietari con riferimento ad una sola quota dell'immobile messo in vendita, con l'ulteriore conseguenza che il trasferimento del bene deve essere riconosciuto in favore dell'altro o degli altri proprietari che abbiano manifestato la volontà di acquistarlo nella sua interezza (5).

Successivamente le Sezioni Unite della Corte di cassazione, rilevato che il diritto di prelazione del confinante non appare diretto tanto a delimitare la circolazione del bene terra entro una ristretta categoria di soggetti, quanto a consentire il miglioramento delle dimensioni territoriali dell'azienda, onde incrementarne l'efficienza, hanno statuito che in presenza di una pluralità di coltivatori diretti proprietari di terreni diversi, tutti confinanti con il fondo rustico posto in vendita, spetta a ciascuno il diritto di prelazione e riscatto di cui all'art. 7, comma 2, n. 2, l. 14 agosto 1971, n. 817. Ove si verifichi una situazione di conflittualità, per effetto dell'esercizio della prelazione e riscatto da parte di due o più dei predetti confinanti, il compito del giudice è quello di risolvere, caso per caso, con potere discrezionale di scelta, quale tra i confinanti debba essere preferito, alla stregua della maggiore o minore attitudine a concretare la finalità perseguita dalla citata norma, e cioè l'ampliamento delle dimensioni dell'azienda diretto-coltivatrice che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico. Per la soluzione della suddetta confliggenza fra posizioni di diritto soggettivo, pertanto, il giudice medesimo deve prescindere dalla priorità temporale dell'iniziativa dell'uno e dell'altro confinante, come anche dalle eventuali preferenze espresse dal venditore, mentre deve valutare l'entità, le caratteristiche topografiche, fiscali e colturali dei terreni in possibile accorpamento, l'esuberanza della forza di lavoro che i confinanti siano in grado di riversare sul predio in vendita, nonché la stabilità nel tempo che l'azienda incrementanda possa assicurare, tenendo altresì conto che, in esito a tale indagine, deve ritenersi consentito, ove il terreno in alienazione sia costituito da una pluralità di poderi o di unità produttive funzionalmente autonome, anche un accorpamento per porzioni distinte in favore di più confinanti (6).

La giurisprudenza successiva ha ribadito questa tesi statuendo che in presenza di una pluralità di coltivatori diretti proprietari di terreni diversi, tutti confinanti con il fondo rustico posto in vendita, a ciascuno dei medesimi spetta il diritto di prelazione e riscatto ai sensi dell'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817, e ove si verifichi una situazione di conflittualità per effetto dell'esercizio della prelazione o riscatto da parte di due o

(4) Cass. 9 maggio 1986, n. 3099, cit.; Cass. 14 dicembre 1985, n. 6343, cit.; Cass. 3 settembre 1985, n. 4586, in *Giust. civ. Mass.*, 1985, 1415.

(5) Cass. 19 aprile 1986, n. 2777, in *Giur. agr. it.*, 1987, 377.

(6) Cass. Sez. Un. 18 ottobre 1986, n. 6123, in *Giust. civ.*, 1987, I, 354, con note di TRIOLA e di BRUNI; in *Nuovo dir. agr.*, 1987, 199, con nota di JESU; *ivi*, 1987, 351, con nota di VANNUCCI; in *Riv. dir. agr.*, 1987, II, 252, con nota di CASAROTTO; in *Giur. agr. it.*, 1987, 27, con nota di SALVESTRONI; in *Foro it.*, 1987, I, 66, con nota di BELLANTUONO D. e in *Nuova giur. civ.*, 1987, I, 400, con commento di MANSERVISI.

più dei predetti confinanti, il giudice del merito dovrà scegliere il soggetto preferito accordando prevalenza all'uno o all'altro, alla stregua della maggiore o minore attitudine a concretare la finalità perseguita dalla norma e cioè l'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto-coltivatrice che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e la costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico. Pertanto il giudice, in funzione del comportamento della scelta da operare per la soluzione della suddetta confliggenza fra posizioni di diritto soggettivo, deve prescindere dalla priorità temporale dell'iniziativa dell'uno o dell'altro confinante, come anche dalle eventuali preferenze espresse dal venditore, mentre dovrà valutare l'entità, le caratteristiche topografiche, fisiche e colturali dei terreni in possibile accorpamento, l'esuberanza della forza lavoro che i confinanti siano in grado di riversare sul fondo in vendita, nonché la stabilità nel tempo che l'azienda da incrementare possa assicurare, considerando, altresì, che in esito a tale indagine deve ritenersi consentito, ove il terreno offerto in vendita sia costituito da una pluralità di poderi o di unità produttive funzionalmente autonome, anche un accorpamento per porzioni distinte in favore di più confinanti (7).

Questi criteri interpretativi, diretti a risolvere il diritto all'acquisto nell'ipotesi di una pluralità di confinanti, sono superati a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, che dispone che nel caso in cui si sia in presenza di più confinanti aventi titolo, si intendono, quali criteri preferenziali, nell'ordine: «la presenza come partecipi nelle rispettive imprese di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa fra 18 e 40 anni o in cooperative di conduzione associata dei terreni, il numero di essi, nonché il possesso da parte degli stessi di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'art. 8 del regolamento CE n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999». Non risulta, allo stato, alcun riferimento giurisprudenziale in ordine ai problemi che potrebbero sorgere nell'interpretazione della norma quale, ad esempio, quello se, nel caso di rinuncia del primo soggetto in ordine di preferenza, la prelazione possa essere esercitata dal successivo, e così via.

Secondo altra interpretazione, nell'ipotesi di una pluralità di coltivatori diretti proprietari di fondi confinanti con quello offerto in vendita, non può trovare applicazione, neppure in via analogica, la disciplina del nono comma dell'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, secondo cui, nel caso di più affittuari, mezzadri o coloni coltivatori del fondo in vendita, l'esercizio della prelazione deve avvenire congiuntamente, ma ciascuno di essi può esercitare il diritto separatamente dagli altri aventi titolo restando, altresì, escluso l'onere delle comunicazioni reciproche. Conseguentemente la fattispecie va

(7) Cass. 12 marzo 2013, n. 3292, in questa Riv., 2013, 428; Cass. 29 gennaio 2010, n. 2045, *ivi*, 2010, 611, con nota di RONCHI; Cass. 20 gennaio 2006, n. 1106, *cit.*; Cass. 1° aprile 2003, n. 4916, in questa Riv., 2003, 701; Cass. 28 novembre 1998, n. 12092, *ivi*, 1999, 213; Cass. 8 agosto 1995, n. 8701, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 237, annotata da FERRUCCI; Cass. 2 febbraio 1991, n. 1004, *cit.*; Cass. 5 maggio 1990, n. 3742, in *Giur. agr. it.*, 1990, 347, con nota di RAUSEO; Cass. 13 novembre 1989, n. 4797, in *Nuova giur. civ.*, 1991, I, 33, con nota di JESU; Cass. 5 febbraio 1987, n. 1129, in *Giur. agr. it.*, 1987, 343.

disciplinata a norma dell'art. 7, comma 2, n. 2, l. 14 agosto 1971, n. 817, che prevede il diritto di prelazione a favore del coltivatore diretto proprietario del fondo confinante e che, malgrado la sua formulazione al singolare, attribuisce a ciascuno dei confinanti un diritto di prelazione, ed il succedaneo diritto di riscatto, separato e distinto da quelli attribuiti agli altri, sì da aversi coesistenza di più diritti, separati e distinti, e cioè che non vanno necessariamente esercitati congiuntamente, ma possono esserlo individualmente e separatamente restando, altresì, escluso l'onere delle comunicazioni reciproche (8).

In ordine al problema della titolarità della prelazione nell'ipotesi di vendita di un complesso di terreni attigui fra loro ma confinanti solo in parte con il fondo rustico posto in vendita, la Cassazione ha affermato che per stabilire se il diritto di prelazione debba essere esercitato in relazione a tutti i terreni oggetto della vendita, ovvero soltanto a quelli a confine con la proprietà dell'avente diritto alla prelazione, si deve accertare se quelli costituiscono un'unità poderale, nell'ambito della quale ogni terreno sia privo di propria autonomia coltivatrice, oppure un insieme di porzioni distinte ed indipendenti l'una dall'altra per caratteristiche ed esigenze colturali e produttive.

In questo secondo caso la prelazione può esercitarsi con esclusivo riferimento a quelle porzioni confinanti con il fondo del coltivatore diretto (9) ed è ammissibile la riduzione in appello della domanda di prelazione originariamente riferita al complesso dei beni posti in vendita, solo ad una parte di essi, costituendo giudizio di fatto, insindacabile in sede di legittimità, se sorretto da motivazione congrua e priva di vizi logici e giuridici, quello sulla circostanza che oggetto della compravendita sia un fondo unico, quanto meno funzionalmente, o una pluralità di fondi e sull'ubicazione degli stessi (10).

Con altra decisione si è affermato che il diritto di prelazione e riscatto del proprietario ha ad oggetto esclusivamente il fondo limitrofo e non anche quello che, ancorché sia oggetto del medesimo contratto di vendita e contiguo a quello del venditore, non sia però confinante con quello del soggetto che esercita la prelazione o il riscatto (11).

Sempre su questo tema la Suprema Corte ha statuito che l'esistenza di un rapporto agrario su un fondo di maggiore estensione non impedisce al proprietario confinante di esercitare il diritto di prelazione, ai sensi dell'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817, per la residua parte, ancorché inferiore ad un'unità poderale, offerta in vendita ad un terzo, purché il giudice del merito accerti la possibilità giuridica ed economica dello scorporo della relativa porzione, senza pregiudizio per la coltivazione e la produttività del fondo, e senza imposizione di servitù o oneri reali a carico dell'altra, nel rispetto della *ratio* della prelazione, finalizzata al razionale sfruttamento della proprietà agricola nell'interesse pubblico ed allo sviluppo delle strutture produttive del Paese (12).

(8) Cass. 21 settembre 1988, n. 5184, in *Giur. agr. it.*, 1989, 155, con nota di MASINI; Cass. 3 febbraio 1987, n. 956, cit.; Cass. 9 maggio 1986, n. 3099, cit.; Cass. 14 dicembre 1985, n. 6343, cit.

(9) Cass. 2 febbraio 1995, n. 1244, cit.; Cass. 21 febbraio 1985, n. 1548, cit.

(10) Cass. 3 ottobre 1994, n. 8034, cit.

(11) Cass. 24 febbraio 1987, n. 1940, cit.

(12) Cass. 27 novembre 1998, n. 12025, cit.

6. - L'art. 7, comma 2, n. 2, l. 14 agosto 1971, n. 817, attribuisce al proprietario coltivatore diretto del fondo confinante il diritto di prelazione, a condizione che su quello messo in vendita non siano insediati «mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti od enfiteuti coltivatori diretti».

La Corte di cassazione ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma, per pretesa violazione dell'art. 3 Costituzione, nella parte in cui preferisce, nell'attribuzione del diritto di prelazione, il coltivatore diretto insediato nel fondo a quello del fondo confinante, senza richiedere una durata biennale dell'insediamento, atteso che il rapporto col fondo del primo coltivatore integra una posizione diversa e peggiore rispetto a quella del secondo, e la valutazione della diversità delle posizioni è coerente alla finalità della legge, che è quella di promuovere ed agevolare la proprietà contadina, facendo coincidere la proprietà del fondo e la titolarità dell'azienda in capo al coltivatore diretto insediato sul fondo (13).

Con una precedente decisione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, legge n. 817 del 1971, nella parte in cui non consente, in presenza di un insediato, la prelazione a favore del proprietario confinante, era stata dichiarata manifestamente infondata in quanto il diritto di prelazione, di cui alla predetta norma, trova fondamento sociale e giuridico nell'opportunità dell'accorpamento di fondi contigui e siffatto interesse viene meno allorché nel fondo alienato si oggettivi una diversa situazione giuridica, e cioè la presenza di un soggetto che lo coltivi direttamente in una delle forme contrattuali previste dalla stessa legge, socialmente più rilevante dell'altra (14).

È stato precisato che il fondo al quale la libertà da insediamenti si riferisce è quello offerto in vendita, oggetto della prelazione: sia perché l'inciso «purché sugli stessi non siano insediati» si riferisce ai fondi offerti in vendita, sia perché scopo della norma è quello di favorire l'accorpamento di due fondi confinanti al fine di una conduzione diretta unitaria (15).

La giurisprudenza ha, più volte, preso in esame i requisiti dell'insediamento.

Con molteplici decisioni ha affermato che la norma, pur richiedendo uno stabile insediamento dei soggetti menzionati nella stessa, non richiede una durata minima, da rapportarsi al biennio previsto per l'esercizio del diritto di prelazione da parte del proprietario confinante (16).

Ha, altresì, ritenuto che l'insediamento deve essere legittimo, e cioè giustificato da un valido contratto agrario; non deve essere precario, cioè provvisorio, ma caratterizzato dalla stabilità, ancorché non si richieda che sia in atto già da un certo tempo. In parti-

(13) Cass. 1° luglio 1987, n. 5766, in *Giur. agr. it.*, 1988, 313.

(14) Cass. 13 dicembre 1982, n. 6836, in *Giust. civ. Mass.*, 1982, 2314.

(15) Cass. 26 aprile 1983, n. 2866, in *Giust. civ. Mass.*, 1983, 1023; Cass. 2 ottobre 1979, n. 5048, *ivi*, 1979, 2244.

(16) Cass. 9 novembre 1987, n. 8265, in *Giur. agr. it.*, 1988, 631; Cass. 5 agosto 1987, n. 6744, *ivi*, 1988, 569; Cass. 1° luglio 1987, n. 5766, *cit.*; Cass. 26 gennaio 1987, n. 732, in *Arch. civ.*, 1987, 377; Cass. 28 gennaio 1987, n. 808, in *Giur. agr. it.*, 1988, 122; Cass. 3 luglio 1984, n. 3907, *ivi*, 1985, 445.

colare, per escludere il diritto di prelazione del confinante, non è richiesto che il contratto del conduttore insediato sul fondo abbia durata «indeterminata» né, tanto meno, che il contratto sia soggetto ad una durata quindicennale, a norma dell'art. 1, l. 3 maggio 1982, n. 203, occorrendo il requisito, totalmente diverso, della sua «stabilità» (17).

La Suprema Corte ha anche affermato che, poiché in base alla lettera ed allo scopo perseguito l'art. 7, comma 2, n. 2, l. 14 agosto 1971, n. 817, deve qualificarsi norma eccezionale, il diritto di prelazione del «confinante» non può essere escluso in caso di insediamento, sul fondo promesso in vendita, di un soggetto diverso da quelli tassativamente indicati dalla ricordata disposizione.

Ha, di conseguenza, ritenuto sussistente il diritto di prelazione del confinante se l'attività coltivatrice dell'insediato riguarda esclusivamente il suolo, con esclusione del soprassuolo arborato, ovvero una porzione di un'unità poderale, sempre che i tratti negoziali e giuridici della coltivazione e la correlativa destinazione del suolo qualificchino il rapporto come uno di quelli previsti dall'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817 (18); nel caso di insediamento di un comodatario, ancorché coltivatore diretto (19); quando l'attività di coltivazione venga esplicata per mera tolleranza dell'avente diritto (20); quando il fondo sia coltivato direttamente dal proprietario (21); quando sia presente sul fondo offerto in vendita un affittuario cosiddetto «capitalista», cioè un affittuario che non sia anche coltivatore diretto (22) e quando l'affittuario abbia abbandonato la coltivazione dando il fondo ad altri in subaffitto, e poi rinunciato alla conduzione, dietro compenso, in favore dell'acquirente, o l'insediamento risulti simulato (23).

Altra giurisprudenza ha invece escluso il carattere tassativo dell'elenco degli insediati di cui all'art. 7, legge n. 817 del 1971, ed ha ritenuto condizione impeditiva al sorgere del diritto del proprietario coltivatore diretto del fondo confinante la presenza, sul fondo oggetto del trasferimento, di un insediamento che tragga origine da un rapporto agrario qualificato, sia pure atipico, che può fondarsi anche su una situazione di partecipazione all'impresa familiare coltivatrice di cui all'art. 230 *bis* c.c., i cui componenti possono essere assimilati ai «compartecipanti», senza che assuma rilievo il fatto che questa figura non è stata considerata dalle leggi n. 590 del 1965 e n. 817 del 1971, costituendo essa un istituto nuovo, introdotto con la legge n. 151 del 1975. Ha quindi escluso che il proprietario confinante abbia diritto di prelazione nel caso in cui

(17) Cass. 6 marzo 2006, n. 4799, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 584; Cass. 20 gennaio 2006, n. 1112, *ivi*, 2006, 136; Cass. 26 marzo 1999, n. 2894, in *Giust. civ.*, 2000, I, 374; Cass. 26 ottobre 1998, n. 10626, in questa *Riv.*, 1999, 550, con nota di CINQUETTI e in *Nuova giur. civ.*, 1999, I, 463, con nota di JESU.

(18) Cass. 5 novembre 1985, n. 5364, in *Giur. it.*, 1986, I, 1, 1498, con nota di FERRARO e in *Foro it.*, 1986, I, 479, con osservazioni di BELLANTUONO.

(19) Cass. 6 agosto 1999, n. 8468, *cit.*

(20) Cass. 12 maggio 1990, n. 4105, *cit.*

(21) Cass. 24 febbraio 1983, n. 1435, in *Giur. agr. it.*, 1983, 557, con nota di TRIOLA.

(22) Cass. 17 dicembre 1991, n. 13566, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 38, con nota di PARENTE; Cass. 13 marzo 1987, n. 2610, *cit.*

(23) Cass. 7 giugno 1990, n. 5432, in *Giur. agr. it.*, 1991, 287; Cass. 11 agosto 2011, n. 1316, in questa *Riv.*, 2012, 349.

il terreno, che costituisce bene dell'azienda agricola esercitata da impresa familiare coltivatrice, sia oggetto di trasferimento a titolo oneroso dall'uno ad altro dei familiari partecipanti all'impresa, sempre che permanga la continuazione della destinazione di quel bene alla coltivazione diretta da parte dell'acquirente (24).

L'insediamento di affittuario coltivatore diretto sul fondo oggetto di vendita, ha precisato la Cassazione, configura una situazione ostativa alla prelazione e riscatto in favore del confinante solo se stabile ed effettivo, sì da giustificare la prevalente tutela della conservazione dell'azienda agricola di detto affittuario rispetto all'interesse del conglobamento di fondi limitrofi: questa situazione, pertanto, non è ravvisabile ove risulti che l'affittuario abbia abbandonato la coltivazione dando, nella fattispecie esaminata, il fondo ad altri in subaffitto, e poi rinunciato alla conduzione, dietro compenso, in favore dell'acquirente (25).

Ad avviso della Suprema Corte, in base al combinato disposto degli artt. 8, legge n. 590 del 1965 e 7, legge n. 817 del 1971 il diritto di riscatto del coltivatore diretto proprietario del fondo confinante con quello offerto in vendita è direttamente collegato al diritto di prelazione costituendo un rimedio per la violazione dello stesso e non sussiste quando il proprietario confinante non abbia acquisito la titolarità della prelazione per la ricorrenza della condizione ostativa prevista dall'art. 7 citato, e cioè l'insediamento sul fondo oggetto della vendita – al momento della relativa *denuntiatio* e, in mancanza della medesima, al momento della stipula del negozio traslativo – di uno dei soggetti ivi indicati, anche se quest'ultimo abbia rinunciato alla prelazione spettantegli, ma non pure alla proroga legale del rapporto agrario, senza che rilevi l'esser tale proroga venuta meno successivamente per effetto di rinuncia nei confronti del terzo acquirente (26).

Sul piano processuale, la giurisprudenza ha ritenuto che la circostanza che sul fondo compravenduto non siano insediati conduttori, se non in via precaria o provvisoria, integrando una delle condizioni dell'insorgenza del diritto stesso, deve essere provata da chi agisce in giudizio per farla valere, secondo i criteri fissati dall'art. 2697 c.c. e che, nell'ipotesi in cui sia stato accertato, tra le medesime parti, con sentenza passata in giudicato, il diritto del proprietario confinante all'esercizio del riscatto, tale accertamento impedisce che in un successivo giudizio tra le medesime parti possa essere riconosciuta l'esistenza, sullo stesso fondo, di una detenzione qualificata conseguente ad un contratto di affitto agrario (27).

(24) Cass. 7 ottobre 1994, n. 8198, in *Giust. civ.*, 1995, I, 411, con nota di TRIOLA; Cass. 13 dicembre 1984, n. 6540, in *Giur. agr. it.*, 1985, 533, con nota di GERI; in *Giust. civ.*, 1985, I, 1082, con nota di TRIOLA; in *Giur. it.*, 1985, I, 1066, con nota di BRUNI e in *Foro it.*, 1985, I, 1086, con nota di JANNARELLI.

(25) Cass. 7 giugno 1990, n. 5432, cit.

(26) Cass. 12 agosto 1988, n. 4944, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, 1189; Cass. 24 ottobre 1987, n. 7830, in *Giur. agr. it.*, 1988, 442; Cass. 7 luglio 1984, n. 3978, *ivi*, 1985, 502.

(27) Cass. 29 gennaio 2010, n. 2050, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 129; Cass. 6 febbraio 1998, n. 1281, in questa *Riv.*, 1998, 542, con nota di TORTOLINI.

Il requisito del mancato insediamento, precisa la Suprema Corte, configura una condizione dell'azione e, conseguentemente, la sua sussistenza deve essere accertata dal giudice d'ufficio: il giudice d'appello ha quindi il potere di rigettare la domanda, qualora accerti che sia mancata la relativa prova e che la ricorrenza di un tale requisito non abbia già costituito oggetto di accertamento negativo da parte del giudice di primo grado (28).

L'inesistenza, sul fondo offerto in vendita, di un insediamento stabile ed effettivo, che incombe su colui che agisce per far valere il diritto di prelazione, trattandosi di circostanza diretta a dimostrare che il contratto non ha ricevuto esecuzione, può essere provata, anche per testi, non incontrando il limite dell'art. 2722 c.c. (29).

7. - Accade, sovente, che l'affittuario insediato rinunci alla prelazione nell'acquisto oppure alla prelazione ed alla conduzione del fondo: la giurisprudenza ha affrontato e risolto la relativa problematica.

È stato escluso il diritto di prelazione a favore del proprietario del fondo confinante nell'ipotesi in cui i mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti od enfiteuti coltivatori diretti insediati sul fondo offerto in vendita non abbiano esercitato il diritto di prelazione loro spettante (30).

Ad avviso del Supremo Collegio, la rinuncia che rileva al fine dell'insorgenza del diritto di prelazione in capo al confinante non è quella al diritto di prelazione, che consente il perdurare dell'insediamento del coltivatore ostativo al sorgere del diritto di prelazione del confinante e garantisce la continuità dell'azienda agricola esistente sul fondo (31), ma quella alla prosecuzione del contratto d'affitto.

Nel caso di alienazione di fondo rustico, su cui sia insediato un coltivatore, il diritto di prelazione sorge in capo al proprietario confinante solo quando il coltivatore insediato abbia rinunciato al suo diritto di prelazione e, contemporaneamente, alla prosecuzione del rapporto agrario, in quanto solo la rinuncia alla conduzione del fondo, che si manifesta con la dismissione della coltivazione, elimina la condizione impeditiva al sorgere del diritto del proprietario limitrofo, che è rappresentata dall'insediamento del coltivatore sul fondo. Pertanto, in caso di rinuncia alla prelazione ma non alla continuazione del contratto, che non è implicita nella prima, il perdurare dell'insediamento impedisce il sorgere del diritto di prelazione del confinante (32).

La Cassazione ha statuito che l'art. 7, comma 2, n. 2, legge n. 817 del 1971 sullo sviluppo della proprietà coltivatrice, nella parte in cui limita il diritto di prelazione e riscatto del proprietario coltivatore diretto del fondo confinante con quello posto in vendita ai soli casi in cui non siano su tale fondo insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti o enfiteuti coltivatori diretti, si riferisce solo alle situazioni di stabile pre-

(28) Cass. 1° aprile 2003, n. 4908, in questa Riv., 2004, 101, con nota di DE SIMONE.

(29) Cass. 18 giugno 2003, n. 9712, in questa Riv., 2004, 518.

(30) Cass. 10 giugno 1988, n. 3953, in *Giur. agr. it.*, 1988, 357.

(31) Cass. 19 agosto 1983, n. 5417, in *Giust. civ. Mass.*, 1983, 1920.

(32) Cass. 21 aprile 2005, n. 8369, in questa Riv., 2006, 136.

senza, in forza di un titolo giustificativo legittimo, dell'impresa agricola del coltivatore diretto nel fondo posto in vendita e non anche alle situazioni di semplice, materiale e precaria esistenza di affittuari, mezzadri, coloni e compartecipanti nelle quali manca l'esigenza di stabilità. La predetta limitazione non è quindi operante, e non esclude il diritto di prelazione del coltivatore diretto proprietario del terreno confinante, in diverse ipotesi: nel caso in cui l'affittuario, mezzadro, colono o compartecipante, coltivatore diretto del fondo posto in vendita, abbia rinunciato alla prosecuzione del rapporto agrario con atto anteriore alla compravendita o con atto ad essa successivo, che configuri attuazione di un impegno in precedenza assunto nei confronti di entrambe le parti della futura vendita, con l'impegno a rilasciare il terreno in un tempo idoneo a consentire l'ordinata e graduale cessazione della sua impresa (33); o quando in concomitanza con le trattative condotte con il terzo aspirante all'acquisto, l'affittuario abbia rinunciato a valersi del diritto alla continuazione del rapporto e del diritto di prelazione a lui eventualmente spettante (34); o, prima della stipulazione del rogito, per effetto di un accordo efficace, si sia impegnato al rilascio del fondo stesso: accordo che deve intercorrere con il proprietario ed essere accertato in modo preciso e senza equivoci (35). Deve essere, inoltre, provata l'esistenza di un collegamento funzionale e teleologico fra l'atto di vendita e la rinuncia alla prosecuzione del rapporto agrario (36).

Il Supremo Collegio ha ritenuto che il diritto di prelazione del confinante non venga meno anche in altri casi, e precisamente:

- quando, con la rinuncia alla prosecuzione del rapporto, venga concordato l'impegno a rilasciare il terreno in un tempo che, in relazione all'importanza dell'azienda ed alla natura dell'attività produttiva svolta, sia idoneo a consentire l'ordinata e graduale cessazione dell'impresa perché tale rinuncia e tale impegno, anche se il rilascio del terreno sia stato convenuto per una data posteriore alla stipula del contratto di vendita, fanno venir meno il carattere di stabilità dell'insediamento, nel terreno, dell'impresa agricola (37) e, più in generale, in relazione al tempo necessario per la liberazione del fondo, tenuto conto del ciclo agrario (38), o in un momento anche successivo alla stipula del contratto di vendita con il terzo (39);

- quando, nel momento in cui il fondo viene venduto, il rapporto di affitto è prossimo alla scadenza e vi sia stata rinuncia alla prosecuzione del rapporto da parte dell'affittuario, a nulla rilevando se tale rinuncia sia avvenuta nei confronti del solo venditore, ovvero nei confronti del solo compratore, oppure nei confronti di entrambi (40);

(33) Cass. 18 aprile 2003, n. 6268, in questa Riv., 2004, 418, commentata da SAJIA.

(34) Cass. 3 aprile 1993, n. 4038, in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, 266, annotata da FERRUCCI.

(35) Cass. 20 gennaio 2006, n. 1112, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 136; Cass. 18 aprile 2003, n. 6290, in questa Riv., 2003, 389.

(36) Cass. 8 marzo 1995, n. 2721, in *Giur. it.*, 1997, I, 1, 1265, con nota di COLONNA.

(37) Cass. 1° aprile 2003, n. 4925, in questa Riv., 2003, 701; Cass. 1° giugno 2001, n. 7450, in *Nuovo dir. agr.*, 2002, 173; Cass. 10 ottobre 1992, n. 11087, in *Giust. civ.*, 1993, I, 1873, con nota di PEREGO.

(38) Cass. 10 ottobre 1992, n. 11087, cit.

(39) Cass. 29 marzo 2007, n. 7753, in questa Riv., 2007, 681, con nota di Busetto.

(40) Cass. 6 luglio 2009, n. 15804, in *Guida al diritto*, 2009, 38, 32.

- quando l'insediamento dell'affittuario abbia, prima della stipulazione del rogito, perduto di stabilità per effetto di un accordo in forza del quale il coltivatore si è impegnato al rilascio del fondo stesso: accordo che deve intercorrere con il proprietario e va accertato in modo preciso e senza equivoci (41);

- quando l'insediato, durante le trattative, e sino alla conclusione della compravendita tra proprietario e terzo, abbia rinunciato all'affitto ed alla prelazione spettantegli in via preferenziale (42);

- quando il coltivatore diretto stabilmente insediato sul fondo offerto in vendita rinunci validamente, oltre che alla prelazione spettantegli, anche alla proroga legale del rapporto agrario, senza necessità che tale rinuncia abbia già prodotto compiutamente i suoi effetti, con l'abbandono definitivo del fondo ed il pagamento del corrispettivo promesso al fittavolo recedente, in data anteriore a quella della promessa di vendita, oggetto o meno di *denuntiatio* al proprietario coltivatore confinante (43);

- quando l'insediamento, oltre che giustificato da un valido titolo, sia caratterizzato dalla stabilità, anche se non è necessario che sia in atto da un tempo minimo stabilito, con conseguente sussistenza del diritto di prelazione del coltivatore diretto, proprietario del fondo confinante con quello offerto in vendita, qualora il conduttore di quest'ultimo oltre a comunicare la disdetta del contratto abbia sostanzialmente abbandonato, in occasione della vendita del fondo, la personale e diretta conduzione, in vista dell'imminente cessazione della sua impresa agraria (44);

- quando il soggetto che rinuncia al proprio diritto di prelazione dismetta, contemporaneamente, la coltivazione del fondo, così manifestando la rinuncia alla conduzione dello stesso (45);

- quando la rinuncia alla prosecuzione del rapporto, posta in essere con un atto successivo alla vendita, configuri l'attuazione di un impegno assunto in precedenza, precisando che, al fine indicato, non è sufficiente che il coltivatore, prima del contratto traslativo, abbia svolto trattative, o manifestato l'intento di rilascio del terreno, nel solo rapporto con l'aspirante acquirente (46).

All'insediamento di un coltivatore diretto sul fondo offerto in vendita, quale condizione impeditiva all'insorgenza del diritto di prelazione del confinante, non è equiparabile la rinuncia all'insediamento medesimo che sia mirata a consentire e garantire, a complemento del negozio di trasferimento, la pienezza del diritto di godimento e di utile dominio a vantaggio di un determinato acquirente (47).

La rinuncia alla prelazione deve avvenire prima della *denuntiatio*, ma può essere effettuata anche in un momento successivo, qualora l'affittuario con la partecipazione

(41) Cass. 20 gennaio 2006, n. 1112, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 136; Cass. 18 aprile 2003, n. 6290, in questa Riv., 2003, 389.

(42) Cass. 18 settembre 1986, n. 5673, in *Giur. agr. it.*, 1988, 122.

(43) Cass. 16 agosto 1988, n. 4954, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, 1193.

(44) Cass. 18 aprile 2003, n. 6268, in *Guida al diritto*, 2003, 22, 67.

(45) Cass. 28 aprile 1990, n. 3591, in *Giust. civ. Mass.*, 1990, 833.

(46) Cass. 25 maggio 2000, n. 6878, in questa Riv., 2000, 586; Cass. 21 dicembre 1992, n. 13552, cit.

(47) Cass. 5 febbraio 1987, n. 1129, cit.

al rogito abbia avuto completa conoscenza delle condizioni di vendita, prima di sottoscrivere la rinuncia (48).

La rinuncia alla conduzione del fondo, che si attua con la dismissione dalla coltivazione, elimina la condizione impeditiva al sorgere del diritto di prelazione del proprietario confinante, rappresentata dall'insediamento del coltivatore sul fondo in vendita (49).

Al fine di valutare la stabilità dell'insediamento, che costituisce condizione ostativa alla prelazione del proprietario coltivatore diretto confinante, la Suprema Corte ha affermato che l'art. 7, legge n. 817 del 1971, nella parte in cui condiziona il diritto di prelazione del proprietario coltivatore diretto del terreno confinante alla libertà del fondo posto in vendita da insediamenti di affittuari, si riferisce alle situazioni di stabile presenza e non alle ipotesi di insediamenti precari, che, per la loro limitata temporalità, non soddisfano all'esigenza di garanzia della continuità di gestione dell'azienda agricola ed ha concluso che il diritto di prelazione del coltivatore diretto proprietario del fondo confinante non è escluso dalla presenza del mezzadro sul fondo in vendita, allorché detto mezzadro abbia rinunciato alla proroga legale del contratto agrario e si sia impegnato a rilasciare il terreno in un momento anche successivo alla stipula del contratto di vendita con il terzo (50).

La Cassazione ha statuito che la rinuncia dell'affittuario coltivatore diretto del fondo offerto in vendita alla durata del contratto comporta, ai sensi dell'art. 7, comma 2, n. 2, l. 14 agosto 1971, n. 817, il diritto di prelazione del coltivatore diretto proprietario del fondo confinante con quello offerto in vendita: sia che intervenga nel corso delle trattative condotte dal proprietario con il terzo aspirante all'acquisto; sia che venga posta in essere contestualmente alla stipula del negozio traslativo, non importa se prima o dopo la manifestazione di volontà dei contraenti; sia, infine, che sia addirittura successiva all'atto di vendita: in quest'ultimo caso necessita un più attento accertamento del collegamento, funzionale e teleologico, fra l'atto di trasferimento e quello abdicativo e l'accertamento del giudice del merito circa l'insussistenza, per effetto di una simile rinuncia, di uno stabile insediamento di un'impresa agricola nel fondo offerto in vendita, irrilevante essendo l'ulteriore permanenza di mero fatto del rinunciante nel fondo predetto, è incensurabile in sede di legittimità, se adeguatamente motivato (51).

Con altra decisione il Supremo Collegio ha statuito che, nell'ipotesi in cui il soggetto insediato abbia rinunciato, oltre che al diritto di prelazione, alla prosecuzione del rapporto agrario, il proprietario del fondo, che abbia ricevuto la rinuncia in concomitanza con le trattative condotte con il terzo aspirante all'acquisto, ai fini della validità della stessa è tenuto a portarla a conoscenza, unitamente alle trattative, al proprietario confinante quale titolare del diritto di prelazione (52).

(48) Cass. 7 luglio 2010, n. 16025, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 1016; Cass. 19 gennaio 2007, n. 1192, *ivi*, 2007, 1072.

(49) Cass. 25 maggio 2000, n. 6878, *cit.*; Cass. 21 dicembre 1992, n. 13552, *cit.*

(50) Cass. 29 marzo 2007, n. 7753, *cit.*

(51) Cass. 3 settembre 1985, n. 4590, *cit.*

(52) Cass. 4 giugno 1985, n. 3322, *cit.*

Corte costituzionale - 27-1-2014, n. 11 - Silvestri, pres.; Napolitano, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Toscana.

Ambiente - Energia - Norme della Regione Toscana - Impianti di produzione di energia elettrica e termica alimentata da fonti rinnovabili - Regime abilitativo - Semplice comunicazione sia per pannelli solari con caratteristiche diverse da quelle considerate dalle norme statali sia per impianti alimentati da biomassa con potenza oltre 50 Kw - Illegittimità costituzionale. (D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 7, comma 2 e 6, comma 11; l.r. Toscana 3 dicembre 2012, n. 69, art. 37)

Ambiente - Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 - Normativa primaria - Relazione - Corpo unico. (D.m. 10 settembre 2010)

Edilizia e urbanistica - Energia - Norme della Regione Toscana - Interventi di cui ai commi 3 e 4 della legge regionale n. 39/2005 - Previsione dell'assoggettamento a SCIA ai fini degli adempimenti in materia di edilizia e di energia - Questione di legittimità costituzionale - Non fondatezza. [D.lgs. 2011, n. 28, artt. 7, comma 2 e 6, comma 11; l.r. Toscana 3 dicembre 2012, n. 69; l.r. Toscana 24 febbraio 2005, n. 39, art. 17, commi 3, 5, lett. a) e b), 11]

Le Regioni non possono estendere il regime semplificato della mera comunicazione previsto agli artt. 7, comma 2, e 6, comma 11, del d.lgs. n. 28/2011 e nelle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 ad interventi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale, ed è dunque costituzionalmente illegittimo l'art. 37 della legge Regione Toscana n. 69/2012 là dove prevede il titolo abilitativo semplificato della semplice comunicazione sia per pannelli solari con caratteristiche diverse da quelle considerate dalle norme statali sia per impianti alimentati da biomassa con potenza oltre 50 Kw (1)

Le Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, pur nascendo come atti di normazione secondaria, ove vengano strettamente a integrare in settori squisitamente tecnici la normativa primaria, vengono ad essere un corpo unico con le disposizioni che questa prevede in detti campi applicativi e ai quali affida l'individuazione dei caratteri della fattispecie tecnica (2).

Non sono costituzionalmente illegittimi, per assenza di contrasto con le Linee guida e con il d.lgs. n. 28/2011, le norme di cui all'art. 17, commi 3, 5, lett. a) e b), 11, della legge Regione Toscana n. 39/2005 modificati dalla legge Regione Toscana n. 69/2012, là dove ricomprendono nel regime della libera attività rispettivamente: i singoli generatori eolici di piccole dimensioni per edifici; gli interventi per impianti idroelettrici e geotermici che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento delle unità immobiliari e non implicino incremento degli strumenti urbanistici; le manutenzioni e modifiche impiantistiche non sostanziali relative agli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici esistenti (e a biogas in taluni casi) che non rientrino tra quelle per cui è prevista la PAS (procedura abilitativa semplificata) di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28/2011 (3).

La sentenza è pubblicata nel sito www.rivistadga.it.

(1-3) AUTORIZZAZIONI DEGLI IMPIANTI DA FONTI RINNOVABILI: RUOLO DELLE LINEE GUIDA STATALI E PUZZLE DELLE SEMPLIFICAZIONI REGIONALI.

Davvero poche notazioni di sintesi sulla lunghissima sentenza n. 11/2014 (1), che, insieme ad altre questioni poste dalla legge regionale Toscana n. 69 del 2012,

(1) Il testo integrale della sentenza può leggersi in www.giurcost.org oltre che nel sito www.rivistadga.it.

tratta particolari profili del regime autorizzatorio degli impianti di produzione di energia elettrica e termica da fonti rinnovabili, specificamente dedicati alla loro utilizzazione urbana.

La sentenza, infatti, merita di essere segnalata perché colma alcuni tasselli del *puzzle* costituito dai tentativi delle varie legislazioni regionali in materia di energia da fonti rinnovabili e contribuisce quindi a chiarire, su situazioni non macro ma oggetto di diffusi interessi sociali, il corretto livello di relazione tra tali legislazioni e la normativa statale, in un contesto in cui questa relazione è attaccata dal governo centrale anche con contestazioni che, come in talune questioni decise dalla sentenza costituzionale n. 307 del 2013 (2), tendono un po', come dire, a «sparare nel mucchio».

La legge regionale Toscana n. 69 del 2012 (Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale, che modifica talune disposizioni della legge regionale Toscana n. 39 del 2005) intendeva infatti introdurre semplificazioni sulle autorizzazioni degli impianti con alimentazione da vari tipi di fonti rinnovabili, specialmente dedicate, come si è accennato, a impianti da installare su edifici o comunque ad uso non industriale vero e proprio.

L'art. 37 della legge regionale n. 69/2012, variando il regime già previsto dall'art. 17 della legge regionale n. 39/2005, consentiva che non necessitassero di titolo abilitativo, «i seguenti interventi laddove realizzati secondo le condizioni stabilite dal P.A.E.R. (3) e dai provvedimenti attuativi dello stesso: a) l'installazione di pannelli solari termici di sviluppo uguale o inferiore a venti metri quadrati; b) l'installazione di pannelli solari termici per applicazioni nel settore florovivaistico». Nella sostanza, secondo la norma regionale, tali impianti avrebbero necessitato della mera comunicazione ai Comuni secondo quanto previsto dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 115 del 2008, e non sarebbero stati dunque assoggettati neanche alla procedura autorizzativa semplificata (P.A.S.). Secondo la Corte, invece, la Regione, nell'estendere il regime semplificato della mera comunicazione ad interventi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale, ha violato il principio fondamentale nella materia dell'energia costituito dalla disciplina del regime dei titoli abilitativi dettata dall'art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011.

La Corte costituzionale chiarisce infatti sul punto che la disposizione regionale impugnata ha ad oggetto due specifiche tipologie di impianti solari termici e cioè i pannelli solari di sviluppo uguale o inferiore a venti metri quadrati e i pannelli solari per applicazioni nel settore florovivaistico. Poiché questi impianti sono descritti unicamente con riferimento alle suddette caratteristiche, risultano diversi da quelli considerati dalla norma statale, potendo trattarsi di pannelli solari non collocati su edifici esistenti o che comunque non ne rispettino le dimensioni e le caratteristiche.

(2) Corte cost. 17 dicembre 2013, n. 307, in corso di pubblicazione in questa Riv., con nota di SAVINI, *Legislazione regionale sull'energia da fonti rinnovabili: il caso Puglia*.

(3) Piano ambientale energetico regionale.

Lo stesso art. 37 della legge regionale n. 69/2012 era stato poi impugnato dalla Presidenza del Consiglio poiché inseriva nella lett. f) dell'art. 17, comma 2, della legge regionale Toscana n. 39 del 2005 «l'installazione di impianti di produzione energetica alimentati a biomassa fino a 0,5 Mw termici» nel novero di quegli interventi che non necessitavano di titoli abilitativi ai sensi della legge regionale stessa, ove essi fossero realizzati secondo le condizioni stabilite dal P.A.E.R. e dai provvedimenti attuativi dello stesso. La Corte raccoglie la censura statale, rilevando che mentre la normativa statale stabilisce che gli impianti alimentati da biomassa che hanno una capacità di generazione massima fino a 3.000 kWt sono assoggettati alla P.A.S. (procedura abilitativa semplificata), la disposizione regionale invece assoggetta gli impianti, con capacità di produzione fino a 0,5 MWt (e cioè 500 kWt) ad un regime diverso rispetto a quello previsto dalle disposizioni statali, richiedendo per la loro realizzazione la semplice comunicazione [secondo quanto disposto dall'art. 17, commi 2, lett. f) e 10].

Secondo la Corte, quindi, tale intervento regionale confligge con quanto previsto dall'art. 6, comma 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, il quale consente alle Regioni di estendere il regime semplificato soltanto limitatamente agli impianti con potenza nominale fino a 50 kW, e dunque, contrastando con la normativa statale concernente la disciplina dei titoli abilitativi, essa viola un principio fondamentale in materia della «produzione e trasporto di energia» con relativa sua incostituzionalità.

Su tutti ragionamenti svolti dalla Corte, ai fini delle due dichiarazioni di incostituzionalità sopra sintetizzate, sovrasta peraltro un articolato chiarimento interpretativo di ordine sistematico che merita di essere segnalato all'attenzione poiché – in *subiecta materia* – esso viene esplicitato organicamente ora per la prima volta, sebbene implicitamente contenuto in altra giurisprudenza costituzionale. La Corte, infatti, aveva già espresso alcuni principi cardine che ne costituiscono la premessa affermando (4) che in assenza delle Linee guida era preclusa alle Regioni la possibilità di determinare l'individuazione dei parchi eolici «poiché l'indicazione da parte delle Regioni dei luoghi preclusi alla costruzione dei suddetti impianti può avvenire solo a seguito dell'approvazione delle Linee guida nazionali per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio da parte della Conferenza unificata ex art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003»; e che (5) «Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione».

Ora, dunque, la Corte sviluppa compiutamente quei principi, ritenendo necessa-

(4) Corte cost. 6 maggio 2010, n. 168, in *Giur. cost.*, 2010, 3, 2028; Corte cost. 26 novembre 2010, n. 344, *ivi*, 2010, 6, 4865.

(5) Corte cost. 21 ottobre 2011, n. 275, in questa Riv., 2012, 546.

ria per l'esame delle censure «una premessa che precisi l'incidenza che, nel processo valutativo demandato a questa Corte, assumono atti di normazione secondaria che, come le "Linee guida", costituiscono, in un ambito esclusivamente tecnico, il completamento del principio contenuto nella disposizione legislativa. Se è ovvio che essi, qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta, altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia. In detti campi applicativi essi vengono ad essere un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica che, proprio perché frutto di conoscenze periferiche o addirittura estranee a quelle di carattere giuridico le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale, mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo. Non a caso per la loro definizione è prevista una procedura partecipativa estremamente ampia ed articolata. Poiché essi, come si è detto, fanno corpo con la disposizione legislativa che ad essi rinvia, il loro mancato rispetto comporta la violazione della norma interposta e determina, nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali, l'illegittimità costituzionale della norma censurata.

Si è in presenza, come si è detto, di un canone interpretativo di carattere generale, avendo questa Corte, anche recentemente (sentenza n. 62 del 2013) ribadito che «nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della Conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005). In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia (sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006)».

Il *puzzle* si compone però, come la giurisprudenza costituzionale recente sempre più fa emergere, di cose che le Regioni possono fare, in quanto compatibili o conformi alle Linee guida, nell'ambito della definizione della c.d. «attività libera» in materia di impianti da fonti rinnovabili, non soggetta cioè neanche alle procedure autorizzative semplificate (P.A.S.) bensì alle semplici comunicazioni (anche per via telematica) ai Comuni. E su questo versante, come si è accennato, l'impugnativa statale si palesa per la verità alquanto empirica poiché tende a ricondurre ad un (inesistente) contrasto costituzionale disposizioni regionali che in realtà si rivelano in alcuni casi non fonte di dubbio, in altri casi pedissequamente conformi a norme statali, e in altri ancora avulse dalle norme statali di preteso riferimento.

Nel caso della legge n. 69/2012 della Regione Toscana, per via di tale compatibilità-conformità, hanno infatti superato il vaglio di costituzionalità:

- l'art. 17, comma 3, della l.r. n. 39/2005 (modificato dall'art. 37, l.r. n. 69/2012) che assoggetta al regime della attività libera l'installazione dei singoli generatori eo-

lici con altezza non superiore a metri 1,50 e diametro non superiore a un metro, perché invece, secondo il ragionamento della Corte, essi costituiscono proprio quegli interventi diversi e ulteriori – rispetto a quelli contemplati dalle Linee guida – cui l’art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 si riferisce nel consentire alle Regioni di estendere il regime semplificato;

- l’art. 17, comma 5, della l.r. n. 39/2005 che individua le condizioni che devono sussistere congiuntamente per ricondurre al regime della libera attività due tipi di interventi:

con le lett. *a*) e *b*) gli interventi di installazione di impianti idroelettrici e geotermici in edifici esistenti che non alterino i volumi e le superfici, non comportino modifiche delle destinazioni d’uso, non riguardino le parti strutturali dell’edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici, i quali, nel caso vi sia produzione di energia elettrica, abbiano capacità di generazione compatibile con il regime di scambio sul posto. Orbene tali disposizioni – al raffronto testuale con il paragrafo 12.7, lett. *a*) delle Linee guida – corrispondono a quelli già previsti dalle disposizioni statali;

con il combinato disposto delle lett. *a*) e *c*), interventi che (senza comportare tutte le predette modifiche) producano calore destinato alla climatizzazione o alla produzione di acqua calda sanitaria dell’edificio. La Corte rileva qui anzitutto l’inconferenza del richiamo all’art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2011 fatto dalla impugnativa statale, vista la diversità degli interventi da esso previsti rispetto alla norma regionale impugnata, la quale prevede interventi fatti all’interno degli edifici e non sul tetto o comunque sulle sommità degli edifici e quindi sono soggetti al rispetto di parametri urbanistici e degli altri requisiti di cui all’art. 6, comma 2, lett. *a*) del d.p.r. n. 380/2001 ma non alle previsioni del d.lgs. n. 28 del 2011;

- l’art. 17, comma 5, della l.r. n. 39/2005, infine, stabilisce che non necessitano di titolo abilitativo le manutenzioni e le modifiche di tutti gli impianti esistenti (e che corrispondono – *ex art.* 5, comma 3, d.lgs. n. 28 del 2011 - ai fotovoltaici, idroelettrici, eolici a prescindere dalla potenza nominale e a biomassa, bioliquidi e biogas ove non modificati nella potenza termica installata e nel combustibile rinnovabile utilizzato) che non rientrino tra quelle per cui è prevista la P.A.S., ma non prevede nulla con riguardo alle modifiche sostanziali: per cui la norma regionale si rivela in via interpretativa costituzionalmente legittima poiché essa, sottoponendo espressamente al regime della libera attività le sole modifiche non sostanziali, non può essere considerata estensibile a quelle sostanziali che rimangono soggette al d.lgs. n. 28 del 2011.

Sia pure faticosamente quindi, come anche nella fattispecie, le normative regionali fanno comunque qualche passo avanti, riuscendo a sedimentare qualche certezza nel quadro della loro gestione regolamentare dell’uso delle energie da fonti rinnovabili e dando qualche maggior certezza alle istanze sociali in materia.

Alessandro Savini

Corte costituzionale - 4-7-2013, n. 178 - Gallo, pres.; Melatti, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Liguria.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Piani e programmi riguardanti l'uso di piccole aree a livello locale e modifiche minori dei piani e programmi assoggettabili a VAS - Espletamento per essi della procedura di verifica di assoggettabilità a VAS nei soli casi in cui abbiano potenziali effetti sull'ambiente - Esperimento per essi della «procedura VAS» solo se siano riconducibili alle categorie specificate in allegato alla legge regionale - Piani e programmi di scarso impatto ambientale, come tali esonerati dalla procedura di assoggettabilità a VAS - Individuazione non solo in base alla natura dell'area interessata, ma anche in base alle dimensioni quantitative dell'intervento - Illegittimità. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 6; l.r. Liguria 10 agosto 2012, n. 32, art. 3, comma 2, allegato A)

L'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 al comma 3 stabilisce: «per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'art. 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento». Detto art. 12 disciplina, a sua volta, la «verifica di assoggettabilità» preordinata appunto ad accertare se il piano o programma possa avere impatti significativi sull'ambiente. Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della l.r. Liguria 10 agosto 2012, n. 32 (anche nel testo modificato dall'art. 1, l.r. 4 febbraio 2013, n. 1) in quanto, nel prevedere che «i piani ed i programmi di cui al comma 1 che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'art. 13, nei casi indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente», comporta una restrizione dell'ambito di esperibilità della verifica di assoggettabilità a VAS; è altresì illegittimo l'allegato A, nella parte in cui, nei numeri 4, 5, 6 e 7, identifica casi di esclusione di detta verifica, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi (1).

(Omissis)

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, commi 1 e 2, lett. s), ed in relazione agli artt. 6, comma 3, e 20, commi 2 e 7, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ed all'art. 3, par. 3, della dir. CE 27 giugno 2001, n. 2001/42 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, e dell'allegato A della l.r. Liguria 10 agosto 2012, n. 32, recante «Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla l.r. 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)», pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione del 16 agosto 2012, n. 15, nonché dell'art. 18, commi 2 e 4, di detta legge regionale il quale, rispettivamente, ha inserito il comma 1 *bis* nell'art. 10 della l.r. Liguria 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale), ed ha modificato il comma 5 di tale articolo.

2. - La prima questione concerne l'art. 3, comma 2, e l'allegato A della l.r. Liguria n. 32 del 2012, che disciplina, tra l'altro, la valutazione ambientale strategica. Detto art. 3, comma 2, dispone che i piani ed i programmi contemplati nel comma 1, «che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità alla VAS di cui all'art. 13, nei casi indicati nell'allegato A, in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi 1 e 2, lett. s), Cost., in quanto limiterebbe la verifica di assoggettabilità alla VAS a detti piani e programmi nei soli casi in cui «abbiano potenziali effetti sull'ambiente», in contrasto

con l'art. 3, par. 3, della direttiva CE n. 2001/42, recepita dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006. Queste norme, prevedono, infatti, che «la scarsa rilevanza dell'impatto ambientale può giustificare l'esonero dalla procedura di VAS, e non piuttosto dalla valutazione di assoggettabilità a VAS, così come disposto dalla norma regionale». Il suindicato parametro costituzionale sarebbe, inoltre, violato perché le disposizioni impugnate limiterebbero l'esperienza della procedura in esame ai piani e programmi relativi all'uso di piccole aree a livello locale ed alle modifiche minori dei piani e dei programmi assoggettabili a VAS, riconducibili alle categorie specificate nell'allegato A, con limitazione non prevista dalle norme dell'UE e statali di riferimento, in violazione della competenza legislativa spettante alla Regione.

L'impugnato allegato A, nella parte in cui individua i piani ed i programmi di scarso impatto ambientale, esclusi come tali dalla procedura di assoggettabilità a VAS, non solo in base alla natura dell'area interessata, ma anche in base alle dimensioni quantitative dell'intervento, si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. L'identificazione delle condizioni per l'espletamento della procedura con riguardo alle dimensioni quantitative dei progetti, come operata nei numeri 4, 5, 6 e 7 di detto allegato A, determinerebbe, infatti, un'indebita commistione tra valutazione ambientale dei piani e dei progetti - in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che non consente di considerare isolatamente i singoli piani o progetti, ma impone di valutare anche gli effetti cumulativi che l'opera può produrre nel contesto territoriale in cui si inserisce - stabilendo, incongruamente, un artificioso nesso fra le proporzioni dell'opera e l'opportunità di svolgere valutazioni sul piano.

2.1. - La questione è fondata.

I citati art. 3, comma 2, ed allegato A hanno ad oggetto la verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica (detta anche *screening*), preordinata ad accertare i casi nei quali determinati piani o programmi devono essere sottoposti alla VAS, disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare, artt. 6, commi 3 e 3 *bis*, e 12), in attuazione della direttiva n. 2001/42/CE, concernente la materia «tutela dell'ambiente», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato [art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost.]. In tale ambito, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, interventi specifici del legislatore regionale sono conseguentemente «ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione» (tra le più recenti, sentenze n. 58 del 2013, n. 227 e n. 192 del 2011), sempre che non compromettano «un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (da ultimo, sentenza n. 145 del 2013). A detta materia è riconducibile, quindi, l'identificazione dei casi nei quali deve essere svolta la procedura di *screening* e questa Corte ha già ritenuto costituzionalmente illegittime le norme regionali che ne restringono l'ambito di esperibilità rispetto alla disciplina statale (sentenza n. 58 del 2013).

Nella specie, va osservato che l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, per quanto qui interessa, al comma 3 stabilisce: «per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'art. 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento». Detto art. 12 disciplina, a sua volta, la «verifica di assoggettabilità» preordinata appunto ad accertare se il piano o programma possa avere impatti significativi sull'ambiente. L'impugnato art. 3, comma 2, dispone, invece, che «i piani ed i programmi di cui al comma 1 che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'art. 13, nei casi indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente». Il citato allegato A indica poi le ipotesi nelle quali va espletata la procedura di *screening* ed è stato censurato nella parte in cui «limita l'esperienza della procedura» «ai piani e programmi relativi all'uso di piccole aree a livello locale ed alle modifiche minori», che siano «riconducibili alle categorie» nello stesso specificate e limitatamente ai casi - contemplati nei numeri 4, 5, 6 e 7 - in cui la verifica di assoggettabilità a VAS è stabilita avendo riguardo alle dimensioni quantitative dell'intervento.

Dal confronto tra dette norme, risulta chiaro che, come dedotto dal ricorrente, la dimensione

quantitativa e l'entità delle modifiche possono giustificare, sulla base di criteri predeterminati, l'esonero dalla procedura di VAS, non dalla verifica di assoggettabilità, la quale è invece l'esito prodotto dalle disposizioni censurate che, in tal modo riducono il livello di tutela ambientale. La previsione contenuta nell'allegato A, in considerazione della formulazione della stessa, ha poi l'effetto di far ritenere non necessaria la verifica di assoggettabilità nei casi nei quali non siano superate le soglie quantitative e dimensionali nella stessa indicate e, come fondatamente sostenuto dall'Avvocatura generale, si pone in contrasto con la normativa statale, non tenendo conto dell'esigenza di una valutazione complessiva dell'intervento, da operare anche nel contesto nel quale si inserisce, imprescindibile per accertarne le ricadute ambientali. L'interpretazione restrittiva propugnata dalla Regione, sul rilievo che le disposizioni censurate avrebbero la mera finalità di indicare «puntualmente le tipologie di piani e programmi in ogni caso soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS», senza escluderne altre a questa sottoposte, in primo luogo, non è plausibile, perché in contrasto con la formulazione lessicale. In secondo luogo, alimenta il dubbio (rimuovibile soltanto mediante la dichiarazione di illegittimità costituzionale) in ordine alla prefigurabilità di fattispecie sottratte «in ogni caso» alla procedura di *screening*, in contrasto con la disciplina statale, secondo la quale, questa va svolta ed è poi la VAS che può non essere necessaria, qualora ciò risulti all'esito della stessa.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 3, comma 2, in quanto comporta una restrizione dell'ambito di esperibilità della verifica di assoggettabilità a VAS, nonché dell'allegato A, nella parte in cui, nei numeri 4, 5, 6 e 7, identifica casi di esclusione di detta verifica, in base alle sole dimensioni quantitative degli interventi.

2.2. - Il citato art. 3, comma 2, successivamente alla proposizione del ricorso, è stato modificato dall'art. 1 della l.r. 4 febbraio 2013, n. 1, recante «Modifiche alla l.r. 10 agosto 2012, n. 32 [Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla l.r. 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)]», allo scopo, esplicitato dalla resistente nella memoria, di «tener conto dei rilievi formulati dalla Presidenza del Consiglio». Detta norma, nel testo modificato, stabilisce che «fra i piani ed i programmi di cui al comma 1 che hanno ad oggetto l'uso di piccole aree a livello locale e le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 1 sono sicuramente soggetti a procedura di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'art. 13, quelli indicati nell'allegato A in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente».

La modifica della norma, nonostante l'intento che l'ha ispirata, non ha efficacia satisfattiva, come correttamente excepto dall'Avvocatura generale, dato che essa, identificando alcuni piani e programmi «sicuramente» sottoposti alla procedura di *screening* si caratterizza per una formulazione che lascia prefigurare la possibilità di altri aprioristicamente sottratti e, appunto per questo, in considerazione delle argomentazioni dianzi svolte, si pone in contrasto con la disciplina statale e riduce lo *standard* di tutela dalla stessa stabilito. In definitiva, la modifica, da un canto, non ha alterato la sostanza normativa censurata, ciò che comporta il trasferimento della questione prospettata in riferimento all'art. 3, comma 2, vigente alla data dell'impugnazione, sul successivo testo della norma (per tutte, sentenze n. 193, n. 179 e n. 159 del 2012); dall'altro, non ha eliminato il vizio che inficiava la norma nel testo originario. La differente formulazione del citato art. 3, comma 2, in difetto di prova della mancata applicazione dello stesso nel testo originariamente impugnato, rende necessaria, nonostante il trasferimento della questione, la dichiarazione di illegittimità della norma in entrambi i testi scrutinati, anche in quello modificato e nei termini sopra precisati in relazione alla formulazione originaria della norma.

(Omissis)

(1) L'IMPORTANZA DELLO SCREENING NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.

La valutazione ambientale strategica, c.d. VAS, è forse il più importante tra gli strumenti amministrativi deputati alla protezione dell'ambiente: nel sottoporre ad

esame ambientale tutta una vasta serie di atti generali di pianificazione territoriale, detto strumento si pone, così, in un momento temporale così anticipato da poter orientare verso una direzione virtuosa di tutela ambientale tutti i futuri interventi infrastrutturali, pubblici o privati, che verranno ad esistere in un determinato territorio, dandogli coerenza tra di loro nonché con il contesto in cui si andranno a calare. Secondo l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. T.U. ambiente), la VAS deve verificare il possibile impatto sull'ambiente e sul patrimonio culturale di diverse tipologie di piani e programmi, che il successivo comma 2, lett. a), genericamente indica come quelli «che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV» alla parte II (che contiene, tra le altre, anche le norme sulla VAS) del T.U. ambiente (1), oltre a tutti i piani/programmi, riportati alla lett. b), «per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'art. 5 del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni».

Com'è già piuttosto chiaro dalla lettura della norma riportata, la VAS si applica praticamente a tutti gli atti di pianificazione e di programmazione prevedibili in un determinato territorio. L'approccio usato dal legislatore, poi, è particolarmente attento da un punto di vista ambientale: come si vede, oltre ad un'elencazione che ben può dirsi esaustiva ed omnicomprensiva – quella di cui alla lett. a), comma 2 – vi è poi una sorta di categoria «residuale», in cui vanno a confluire tutti quegli atti amministrativi generali magari (ma sembra difficile) esclusi dalla previsione della citata lett. a) ma che sono suscettibili di produrre un qualche tipo di effetto impattante su quelle aree protette, quali sono SIC, pSIC, ZPS e ZSC, poste per la tutela di biotipi vegetali ed animali, determinando – quantomeno per questo motivo – l'attivarsi della procedura di VAS.

Così come previsto per la valutazione d'impatto ambientale, c.d. VIA, anche per la VAS vi sono dei casi dubbi, in cui la sottoposizione a VAS non è codificata dalla legge, lasciando all'autorità competente il compito di capire se un determinato atto generale amministrativo sia in grado di determinare possibili impatti ambientali, tale quindi da dover subire l'apposito esame valutativo: si tratta di quei casi, immaginati

(1) Gli allegati I e II riportano l'elenco dei progetti di opere/interventi da sottoporre a valutazione d'impatto ambientale (c.d. VIA) da parte, rispettivamente, dello Stato e delle Regioni/Province autonome; l'allegato III, invece, comprende l'elenco dei progetti di opere/interventi da sottoporre a verifica di assoggettabilità (c.d. *screening*) da parte delle Regioni e Province autonome.

al comma 3 dell'art. 6 cit., in cui vi sono dei piani/programmi «*che determinano l'uso di piccole aree a livello locale*», ovvero i casi in cui piani e programmi già pacificamente assoggettati a procedura di VAS vengono a subire alcune «*modifiche minori*».

Ebbene, in questi casi la VAS è necessaria solo se (e dopo che) l'autorità competente ha potuto pre-valutare l'atto amministrativo «dubbio» attraverso il procedimento di cui all'art. 12, T.U. ambiente, norma incentrata sulla «*Verifica di assoggettabilità*» (o *screening*) (2). In sintesi, questa norma prevede l'attivazione di un iter amministrativo portato avanti di concerto tra l'autorità competente (in materia ambientale) e l'autorità procedente (in ordine all'adozione/approvazione del piano/programma), le quali, dopo aver eventualmente sentito anche altri soggetti esperti in materia ambientale (per es., le agenzie regionali ambientali), collaborano intensamente per permettere alla prima amministrazione di emettere (in linea generale, entro novanta gg. da quando la seconda le trasmette un «rapporto preliminare» in cui si descrive la situazione di incertezza) un vero e proprio provvedimento di verifica, da rendere pubblico, che disponga l'assoggettamento o meno dell'atto amministrativo generale sottoposto all'esame preventivo di *screening*.

Appare quindi abbastanza chiaro che la fase dello *screening* rappresenta un momento molto importante attesa la sua delicatezza: a parte gli specifici casi indicati negli elenchi contenuti all'interno degli allegati alla parte II del T.U., in cui la sottoposizione a VAS è fuori da ogni possibile dubbio, è attraverso lo *screening* che l'amministrazione può comprendere e poi decidere di far seguire ad un certo piano o programma – non ricompreso nei predetti elenchi – un percorso ambientale che, diversamente, non gli sarebbe toccato, quantomeno non per espressa disposizione normativa. Sulla importanza di questa procedura – che è da considerarsi come un vero e proprio procedimento amministrativo (3) – basti indicare alcune delle ultime considerazioni svolte in argomento dalla magistratura amministrativa, secondo cui «*la procedura di screening si sostanzia nella previsione di sottoporre determinati interventi astrattamente idonei a cagionare un rilevante impatto sull'ambiente a una verifica preliminare, al fine di accertare la sussistenza dei presupposti per l'esperimento della procedura di valutazione di impatto ambientale*» (4).

Stando così le cose, ogni qual volta un'amministrazione (per es., regionale) si trovi a dover disciplinare al proprio interno le procedure per la verifica di assoggettabilità propedeutica alla VAS dovrebbe prestare molta attenzione a quello che, come visto, è il ruolo dello *screening* nel contesto amministrativo dedicato alla tutela dell'ambiente, non dimenticando mai che un utilizzo «poco accorto» o, peggio, una previsione di esclusione non troppo ponderata potrebbe portare ad evitare un magari

(2) Tenendo anche conto «*del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento*» (così prevede l'art. 6, comma 3, ultimo periodo, T.U. ambiente cit.).

(3) Da ultimo, T.A.R. Veneto, Sez. III 19 marzo 2013, n. 430, in www.amministrativistaonline.it.

(4) Così T.A.R. Veneto, Sez. III 19 marzo 2013, n. 430, cit.

necessario esame ambientale di taluni atti amministrativi pianificatori dagli effetti importanti. Questo è, in buona sostanza, un recente insegnamento della Corte costituzionale (sentenza 4 luglio 2013, n. 178), che ha «bocciato» una normativa regionale (l.r. Liguria n. 38/1998, come modificata dalla l.r. n. 32/2012, e l'allegato A accluso a quest'ultima) la quale escludeva dall'assoggettamento a *screening* ambientale taluni piani/programmi, elencati in apposito allegato, che per le ridotte dimensioni territoriali che coinvolgono sono già individuati e definiti come «*di scarso impatto ambientale*». Secondo la Corte, come si avrà modo di vedere, questa considerazione può semmai risultare alla fine della procedura di *screening*, proprio per evitare di ricorrere alla procedura di VAS per piani/programmi di modesto o irrilevante impatto, ma non può far sì che non si ricorra nemmeno allo *screening* per una mera previsione di legge. In altre parole, a ben intendere la Corte, è lo *screening* e non una legge che può dire che un certo piano o un certo programma sono di «scarso impatto ambientale», tali cioè da non necessitare di procedura di VAS; una previsione diversa, com'è quella contenuta nella legge regionale contestata, sortirebbe il distorto effetto di anticipare eccessivamente, e su una base solo dimensionale, non certo «ambientalmente» approfondita, l'esclusione da una procedura che altrimenti sarebbe necessaria, quantomeno perché non può essere del tutto certa la sua non-necessità, basandosi esclusivamente e ciecamente su di una valutazione quantitativa e non (e opportunamente) qualitativa.

Venendo così all'esame della sentenza in commento, il giudizio da cui è scaturita ha preso le mosse dal ricorso alla Consulta fatto dalla Presidenza del Consiglio teso a chiarire e censurare l'incostituzionalità della riferita normativa regionale. Come già accennato, quella legge, a seguito di recenti modifiche, finiva con il disporre che i piani e programmi aventi ad oggetto «*l'uso di piccole aree a livello locale*» ovvero quelli che apportavano «*modifiche minori*» ad altri già assoggettati a VAS andavano sottoposti a verifica di assoggettabilità (quindi, allo *screening*) solo «*in quanto aventi potenziali effetti sull'ambiente*».

Secondo la tesi ricorrente, una previsione normativa siffatta lascerebbe intendere, per altro verso, che tutti i piani/programmi relativi a piccole aree o che apportano lievi modifiche a piani/programmi esistenti non vanno sottoposti a *screening* nel caso in cui venissero potenzialmente ritenuti insuscettibili di produrre effetti ambientali. Questa tesi è rafforzata e confermata dalla stessa legge regionale ligure, la quale è seguita da un allegato – l'allegato A alla legge regionale del 2012 – dove sono individuati alcuni piani e programmi che, per la natura geo-morfologica dell'area di interesse (per es., aree diverse da quelle «inondabili e/o a suscettibilità al dissesto medio-alta») oppure per le «*dimensioni quantitative dell'intervento*» (per es., nuove aree da urbanizzare, esterne ai centri abitati e per usi diversi da quelli industriali o artigianali, aventi superfici inferiori a 1 ha, oppure strade urbane lunghe meno di 3 km), non richiedono l'assoggettamento a *screening* in quanto considerati «*di scarso impatto ambientale*».

Stando così le cose, la previsione di escludere addirittura dallo *screening* – e non dalla VAS, come potrebbe accadere in questi casi ma solo dopo l'espletamento della

verifica di assoggettabilità – un certo piano/programma per le sue (sole) caratteristiche dimensionali, abbasserebbe il livello di tutela ambientale nel territorio regionale, in violazione dell'art. 117 della Costituzione, secondo cui lo Stato detta gli *standard* minimi di tutela lasciando alle Regioni il compito di gestire, normativamente parlando, quei parametri, senza però mai compromettere «*un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato*» (5). A questa materia, proseguono i giudici, è riconducibile «l'identificazione dei casi nei quali deve essere svolta la procedura di *screening*» (come il legislatore nazionale ha effettivamente fatto attraverso le disposizioni della parte II del T.U. ambiente), per cui sono da ritenersi – come peraltro già sostenuto dalla Corte stessa in altre pronunce (6) – «*costituzionalmente illegittime le norme regionali che ne restringono l'ambito di esperibilità rispetto alla disciplina statale*».

L'inevitabile conseguenza di questa impostazione è stata la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali contestate. In particolare, la previsione contenuta nel menzionato allegato A, proprio in considerazione della sua stessa formulazione, ha l'effetto di «*far ritenere non necessaria la verifica di assoggettabilità nei casi nei quali non siano superate le soglie quantitative e dimensionali nella stessa indicate*» finendo, in questo modo, per porsi in netto ed inaccettabile contrasto con la normativa statale, «*non tenendo conto dell'esigenza di una valutazione complessiva dell'intervento, da operare nel contesto nel quale si inserisce, imprescindibile per accertarne le ricadute ambientali*».

Sul punto colpisce un passaggio della difesa regionale, che ha provato a sostenere, diversamente da quanto sinora ricostruito, che le disposizioni censurate, così come impostate (anche, quindi, l'elenco dell'allegato A), avrebbero invece avuto la mera finalità «di indicare puntualmente» quali fossero le tipologie di piani/programmi da assoggettare necessariamente a *screening*, dando chiarezza piuttosto che dubbi o frange di incertezza. E in effetti, nell'allegato A vi sono degli interventi pianificatori ben descritti ed individuati; tuttavia, la descrizione e l'individuazione sono altrettanto chiare nell'assegnare alla «grandezza» di questi interventi (aree interessate superiori a 1 ha; strade più lunghe di 1 km, etc.) un elemento dirimente per la decisione amministrativa. Ebbene, sul punto i giudici hanno facilmente smontato questa tesi difensiva definendola «*non plausibile, perché in contrasto con la formulazione lessicale*».

Insomma, il sotterfugio è stato chiaro ai giudici della Consulta, i quali nel censurare definitivamente la norma regionale ligure, hanno spiegato quanto possa essere fondamentale lo *screening* nelle procedure di valutazione ambientale, tanto dei piani (quindi, nella VAS) quanto dei progetti (quindi, nella VIA).

Paolo Costantino

(5) In questi termini, da ultimo, Corte cost. 20 giugno 2013, n. 145, reperibile sul sito www.rivistadga.it.

(6) V. sentenza Corte cost. 29 marzo 2013, n. 58, in www.cortecostituzionale.it.

Cass. Sez. III Civ. - 15-5-2013, n. 11757 - Finocchiaro, pres.; Ambrosio, est.; Golia, P.M. (diff.) - Benato ed a. (avv. Baldon ed a.) c. Rampon ed a. (avv. Savino). (*Conferma App. Venezia 11 novembre 2005*)

Prelazione e riscatto - Prelazione del proprietario coltivatore diretto del fondo confinante - Condizioni - Esistenza sul confine tra i due fondi di un canale con funzioni anche solo in parte di interesse generale - Spettanza del diritto - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Qualora sul confine tra due fondi sussista un canale con funzioni anche solo in parte di interesse generale, alla cui vigilanza sia preposto un Consorzio di bonifica, non sussiste alcun diritto di prelazione a favore del proprietario coltivatore diretto del terreno a confine (1).

(*Omissis*)

1. Preliminarmente i ricorsi proposti avverso la stessa sentenza in via principale e incidentale vanno riuniti *ex art. 335 c.p.c.*

2. Il ricorso principale si incentra sulla questione della sussistenza del requisito oggettivo per il riscatto della confinanza materiale dei fondi, che è stato escluso da entrambi i giudici del merito e ritenuto profilo assorbente da parte della Corte di appello, in considerazione della presenza tra il fondo del retraente e quello da riscattare - e precisamente nella parte antistante a quella poi acquistata dai R. - del canale denominato «(*omissis*)», ritenuto di interesse generale, siccome convogliante anche gli scarichi provenienti dall'abitato di (*omissis*) e facente parte del vasto bacino imbrifero curato dal Consorzio di bonifica Bacchiglione- Brenta. A tali conclusioni la Corte di appello è pervenuta sulla base della descrizione contenuta nella c.t.u. Gh., espletata in prime cure e in considerazione delle dimensioni dell'invaso, segnatamente evidenziando l'irrelevanza della mancata inclusione di detto canale nell'elenco ufficiale delle acque pubbliche, atteso il carattere meramente dichiarativo della relativa iscrizione, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della l. 5 gennaio 1994, n. 36.

2.1. Con il motivo di ricorso si denuncia violazione o falsa applicazione dell'art. 897 c.c., della legge n. 590 del 1965, art. 8, della legge n. 817 del 1971, art. 7, della legge n. 36 del 1994, artt. 1, 32 e 34 e del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 175 (art. 360 c.p.c., n. 3), nonché omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio (art. 360 c.p.c., n. 5). Al riguardo parte ricorrente - premesso che il requisito della confinazione andava verificato al momento in cui si determinano le condizioni della prelazione e in cui viene esercitato il riscatto - osserva, innanzitutto, che il richiamo da parte della Corte di appello alla legge n. 36 del 1994, peraltro abrogata dal d.lgs. n. 152 del 2006, non è conferente, atteso che la controversia risale all'anno 1985; rileva, quindi, che la mancata inclusione dello scolo nel registro delle acque pubbliche, determinava la presenza di uno scolo privato di proprietà del B., con conseguente contiguità materiale dei due fondi; per altro verso deduce che, ai sensi dell'art. 897 c.c., sussisteva una presunzione di comunione dei confinanti, il cui superamento non poteva essere rimesso alla c.t.u.; infine deduce che, anche sulla base dei dati emergenti dalla relazione richiamata nella decisione impugnata, doveva escludersi, quantomeno sino ai fatti di causa, il carattere di interesse pubblico o addirittura demaniale del canale «(*omissis*)» e delle acque ivi defluenti.

2.2. Va premesso che, secondo un principio da cui totalmente prescinde parte ricorrente, la prova di tutte le condizioni cui è subordinato il diritto di prelazione e di riscatto deve essere fornita da colui che tale diritto fa valere, quand'anche trattasi di fatti negativi; ne consegue, per quanto rileva in questa sede, che spettava all'attore, dante causa degli odierni ricorrenti, fornire la prova del requisito oggettivo della contiguità dei fondi - quello del retraente e quello per cui è stato esercitato il retratto - nel senso pacificamente inteso dalla giurisprudenza di questa Corte, a partire dalla nota sentenza delle Sez. Un. 25 marzo 1988, n. 2582, di «comunanza di confine» in senso giuridicamente proprio, e, cioè, di contiguità fisica e materiale, per contatto reciproco lungo la comune linea di de-

marcazione (sia essa meramente ideale, ovvero esteriorizzata mediante muri, siepi, recinzioni o altri segnali), con esclusione della diversa ipotesi della cosiddetta «contiguità funzionale», ossia di fondi separati ma idonei ad essere accorpati in un'unica azienda agraria (cfr., tra le tantissime, più di recente: Cass. 26 novembre 2007, n. 24622).

Per altro verso merita puntualizzare che, in forza del principio dell'acquisizione processuale, il giudice può fondare il proprio convincimento sugli elementi di prova raccolti, indipendentemente dalla loro provenienza dall'una o dall'altra parte e può, quindi, anche utilizzare i risultati di una consulenza tecnica per stabilire se - per effetto dell'interposizione di una strada (interpodereale o vicinale), di un'aia comune, di un torrente o altro - sia interrotta la contiguità e continuità fisica tra i due fondi.

2.3. Orbene, la Corte di merito, facendo esatta applicazione dei suddetti principi e utilizzando le emergenze della c.t.u. espletata in prime cure, ha accertato, con insindacabile giudizio in fatto, che il c.d. (*omissis*), interposto tra il fondo B. e la parte del fondo alienata ai R. (l'unica, tra quelle oggetto di riscatto, a fronteggiare il terreno del retraente), svolge una funzione di interesse generale e, come tale, non è assimilabile a un fosso di scolo praticabile nell'ambito della medesima unità culturale, sì da inferirne una condizione obiettiva di non confinanza, sufficiente ad escludere il diritto di prelazione.

Nessuno degli argomenti svolti in senso contrario da parte ricorrente coglie nel segno.

In particolare il dato, pacifico tra le parti, che il canale non sia compreso - per quanto emerge dalla stessa c.t.u. - tra gli scoli consorziali, compresi nell'elenco delle acque pubbliche o in proprietà del Consorzio, rientrando piuttosto tra «gli scoli in sede privata ed in manutenzione del Consorzio», è di per sé indifferente alla qualificazione della natura pubblica delle acque che ivi scolaro. Ciò in quanto - seppur va corretto l'erroneo riferimento nella decisione impugnata alla legge n. 36 del 1994, non ancora entrata in vigore al momento in cui venne esercitato il riscatto - deve qui ribadire il carattere dichiarativo o ricognitivo e non costitutivo degli elenchi di cui al r.d. 25 luglio 1904, n. 523, come modificato con l. 13 luglio 1911, n. 774 e di cui al r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, con la conseguenza che ben possono esservi acque pubbliche non segnate negli elenchi. Invero - considerato che a mente del r.d. n. 1775 del 1933, art. 1, sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse - ciò che rileva è l'obiettiva attitudine dell'acqua a servire al pubblico interesse, qual è stata accertata nella specie, in considerazione della funzione di raccolta degli scarichi dell'abitato a monte e dell'inserimento del canale di cui trattasi nel bacino imbrifero affidato al Consorzio di bonifica Bacchiglione-Brenta.

Gli altri argomenti svolti da parte ricorrente al fine di dimostrare la sussistenza, nella specie, della diversa fattispecie di cui all'art. 897 c.c., e, in specie, il rilievo del ridotto livello delle acque all'epoca in cui venne esercitato il diritto di riscatto - prima ancora che risultare meramente alternativi rispetto a quelli svolti dai giudici di merito - risultano inconducibili alla luce della riferita situazione dei luoghi e definitivamente smentiti dalla natura pubblica del Consorzio di bonifica cui è pacificamente affidata la manutenzione del canale e dalla considerazione delle finalità di ordine collettivo cui esso assolve.

Del resto le dimensioni del «fosso», come riferite dai medesimi ricorrenti (larghezza media di mt. 5/6, profondità media mt. 1,40 circa) convalidano il giudizio espresso dalla Corte di appello che non si tratti di un semplice fosso di acque scolatiche sussumibile nella fattispecie di cui all'art. 897 c.c., bensì di un vero e proprio canale, destinato a garantire l'equilibrio idrico dei luoghi affidato al Consorzio, con conseguente formazione di un nuovo bene di uso pubblico. In sostanza la superficie del canale - quand'anche risultasse dall'unione di porzioni distaccate dai fondi confinanti - non potrebbe, comunque, ritenersi nella disponibilità individuale dei conferenti, risultando asservito a finalità di interesse generale, con conseguente interruzione della materiale contiguità dei fondi.

Una situazione di tal fatta - come evidenziato proprio nella sentenza di questa Corte in data 11 maggio 2010, n. 11377, richiamata nella memoria dei ricorrenti - non è, infatti, dissimile da quella dei fondi posti ai lati di una strada vicinale non aperta al pubblico transito o di una strada agraria privata, in cui la sede stradale da luogo a un nuovo bene comune, siccome asservito al reciproco

passaggio, risultando, al pari di quest'ultima, idonea a interrompere la materiale contiguità materiale dei fondi.

In conclusione il ricorso principale va rigettato.

(*Omissis*)

(1) PRELAZIONE E CONFINE: INTERPRETAZIONI SEMPRE PIÙ RIDUTTIVE.

Fino ai primi mesi del 1988 la prelazione del proprietario coltivatore diretto di terreni confinanti (introdotta con l'art. 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817) si prestava a due diverse interpretazioni giurisprudenziali: quella di chi interpretava il termine «confine» nel senso della «contiguità materiale» (1) e quella di chi invece propendeva per la «contiguità funzionale» (2).

Le Sezioni Unite della Corte Suprema han posto fine a quel contrasto con la sentenza 25 marzo 1988, n. 2582 (3): poiché «*ubi clara lex non fit interpretatio*» e nella specie le espressioni letterali dell'art. 7 non consentivano dubbi, la confinanza doveva intendersi come «contiguità materiale»; cosicché la prelazione del vicino doveva escludersi quando tra i due fondi risultasse frapposto un bene anche solo parzialmente di terzi.

Con buona pace per quella che era stata sicuramente la volontà del legislatore, rimasta (come spesso accade) nella penna dell'estensore!

La Corte Suprema è andata ben presto assai al di là dell'insegnamento delle Sezioni Unite, giungendo ad affermare che non possono dirsi confinanti i fondi «posti ai lati di una strada vicinale non aperta al pubblico transito o di una strada agraria privata, posto che il terreno che costituisce la sede stradale (...) non resta nella proprietà individuale dei singoli (...) ma dà luogo alla formazione di un nuovo bene oggetto di comunione e goduto da tutti in base ad un comune diritto di proprietà» (4).

Ed ecco sopraggiungere la sentenza 15 maggio 2013, n. 11757 qui oggetto di commento: qualora il fosso interposto risponda (anche solo in parte) a funzioni di pubblico interesse quale la raccolta dei colli dell'abitato e sia vigilato da un Consorzio di bonifica, il confinante non può vantare alcun diritto di prelazione.

Non si tratta più, dunque, di accertare se le superfici sottostanti alla strada o al fosso siano parte dei fondi contrapposti e si tocchino materialmente (come l'insegnamento delle Sezioni Unite consentiva di pensare).

Né serve accertare se gli atti di provenienza (vincolanti per i proprietari dei due fondi) indichino il confine a metà fosso o a metà strada oppure al margine di destra o di sinistra della struttura sovrapposta.

(1) Cass. 4 dicembre 1982, n. 6644, in *Giust. civ. Mass.*, 1982, 12; Cass. 14 febbraio 1986, n. 895, in *Giur. agr. it.*, 1987, 42; Cass. 24 febbraio 1986, n. 1130, in *Vita not.*, 1986, 273.

(2) Cass. 19 febbraio 1981, n. 1029, in *Vita not.*, 1981, 552; Cass. 21 febbraio 1985, n. 1548, in *Giur. agr. it.*, 1985, 434, n. 4590 e Cass. 31 gennaio 1986, n. 632, in *Vita not.*, 1986, 272.

(3) Cass. Sez. Un. 25 marzo 1988, n. 2582, in *Giur. agr. it.*, 1988, 215.

(4) Cass. 26 novembre 2007, n. 24622, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 11 e Cass. 11 maggio 2010, n. 11377, *ivi*, 2010, 5.

Eppure, salvo casi eccezionali in cui il soggetto gestore del fosso o della strada ne abbia acquisito la proprietà per atto derivativo o per usucapione, in tutti gli altri casi la strada ed il fosso integrano il contenuto di una servitù (di passaggio o di acquedotto) che non incide sul regime giuridico dei fondi sottostanti.

È evidente che siamo qui in presenza di uno stravolgimento del principio enunciato dalle Sezioni Unite.

Si potrà obiettare che, allorché l'ostacolo in superficie (strada o fosso) impedisce il collegamento funzionale tra i fondi contrapposti, viene meno quella finalità di accorpamento aziendale che il legislatore ha inteso perseguire.

L'obiezione regge solo nel caso in cui in concreto sia materialmente e giuridicamente impossibile collegare i due fondi (con accessi a raso, scivoli o ponti sovrastanti).

Quando i fondi si toccano sotto la superficie e l'ostacolo sovrastante si può superare, si possono conseguire entrambe le finalità della legge: quella della «contiguità materiale» indicata dalla lettera della norma (e conclamata dalle Sezioni Unite) e quella della «contiguità funzionale» (sicuramente più vicina alla volontà del legislatore).

Recuperata così la convivenza tra «contiguità materiale» e «contiguità funzionale», si può finalmente affermare che l'istituto della prelazione del confinante (così reinterpretato) è rispettoso dei principi contenuti negli artt. 44 e 47 della Costituzione.

Si suol dire che, in presenza di due possibili interpretazioni, il giudice deve preferire quella che, direttamente o indirettamente, promuove l'attuazione dei principi costituzionali.

Non resta che attendere che quel principio esca dalle aule universitarie ed entri nelle sentenze dei nostri giudici.

Se ciò tarderà ad accadere, non resterà che provocare un intervento della Corte costituzionale perché verifichi se l'interpretazione fin qui effettuata dell'art. 7 della legge n. 817/71 risponda alle finalità perseguite dal legislatore per la tutela e l'ampliamento della proprietà coltivatrice.

Alla base delle pronunce della Corte Suprema sta sicuramente il convincimento che la proprietà privata e l'autonomia negoziale siano beni costituzionalmente protetti di primaria rilevanza, mentre le agevolazioni per la formazione e l'incremento della proprietà coltivatrice rappresenterebbero norme eccezionali, di stretta interpretazione (così da giustificare una interpretazione di esse fortemente riduttiva).

È da auspicare un intervento urgente, chiaro e vigoroso, della Corte costituzionale atto a ripristinare quanto meno una pari dignità costituzionale tra gli artt. 41 e 42 e gli artt. 44 e 47 della nostra Carta Fondamentale.

La cosa più agevole (in senso temporale) sarebbe una leggina interpretativa, di poche righe e senza costi per lo Stato, atta a chiarire quale fosse la reale volontà del legislatore alla stesura del contestato art. 7 della legge n. 817/71 (come era successo con la l. 8 gennaio 1979, n. 2).

Magari infilando un millesimo comma in un lunghissimo e farraginoso articolo di una finanziaria o di un «mille proroghe»!

Spes ultima dea!

Oscar Cinquetti

Cass. Sez. Lav. - 15-5-2013, n. 11707 - Coletti De Cesare, pres.; Pagetta, est.; Fresa, P.M. (conf.) - Unione provinciale agricoltori Cosenza (avv. Romoli) c. INPS (avv. Coretti). *(Cassa e decide nel merito App. Catanzaro 26 febbraio 2008)*

Previdenza sociale - Assicurazioni sociali - Soggetti obbligati - Imprese agricole - Attività connesse - Elencazione ex art. 2135, comma 2, c.c., nel testo anteriore alla modifica operata dal d.lgs. 228 del 2001 - Tassatività - Esclusione - Associazione svolgente attività di tenuta della contabilità a favore dei soli associati imprenditori agricoli - Natura di impresa agricola ai fini dell'inquadramento previdenziale - Configurabilità. (C.c., art. 2135, comma 2; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 1)

In relazione all'inquadramento nel settore agricolo ai fini previdenziali, l'elencazione delle attività connesse contenuta nel comma 2 dell'art. 2135 c.c. (nel testo vigente anteriormente alla riforma operata ex art. 1, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, applicabile razione temporis) è meramente esemplificativa, potendosi avere, oltre alle tipiche attività connesse menzionate dalla norma, anche attività atipiche, quali ad esempio la tenuta della contabilità, dietro corrispettivo annuo, per imprese agricole associate (1).

(Omissis)

Con il primo motivo di ricorso parte ricorrente deduce, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, la violazione e falsa applicazione degli artt. 2696 e 2709 c.c. e degli artt. 115 e 116 c.p.c. nonché il vizio di motivazione. Censura la sentenza impugnata per avere la stessa ritenuto che gli Ispettori dell'INPS, dalla semplice disamina dei libri sociali avevano potuto accertare la prevalenza dell'attività di contabilità svolta da essa Unione rispetto a quella di supporto all'agricoltura. Sostiene che i libri sociali quali semplici scritture contabili non sono idonei a far desumere la natura dell'attività espletata e comunque la prevalenza di quella tecnicocontabile. Lamenta l'incompleto esame della documentazione prodotta che assume dimostrativa della esistenza di un vero e proprio Ufficio tecnico con compiti di assistenza tecnico-agraria alla produzione.

Con il secondo motivo di ricorso deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 2935 c.c. Sostiene che poiché l'attività amministrativo-contabile della Unione è svolta in favore di imprenditori agricoli, la stessa si configura come oggettivamente connessa a quella agricola sì da giustificare, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 8697 del 1999 e n. 3152 del 1992) l'inquadramento nel settore agricolo.

Il secondo motivo di ricorso è fondato risultandone assorbito il primo. La sentenza impugnata ha accertato che l'attività prevalente della Unione consiste nella tenuta della contabilità delle imprese associate su corrispettivo annuo. Lo svolgimento di tale attività giustifica di per sé l'inquadramento nel settore agricolo. Questa Corte ha ripetutamente precisato che in relazione all'inquadramento nel settore agricolo ai fini previdenziali, la elencazione delle attività connesse contenuta nell'art. 2135 c.c., comma 2 (nel testo vigente in epoca anteriore alla riforma del 2008, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame) è meramente esemplificativa, potendosi avere, oltre alle attività connesse tipiche menzionate dalla norma, anche attività atipiche. In questa prospettiva è stata considerata connessa un'attività anche se esercitata non dal singolo imprenditore agricolo ma da una cooperativa o da un consorzio nell'interesse dei soci o consorziati (v. Cass. n. 3152 del 1992, n. 1974 del 1980, n. 3242 del 1974). In particolare, con la sentenza n. 3152 del 1992, il giudice di legittimità, in una fattispecie del tutto analoga alla presente, ha ritenuto che l'attività ausiliaria (nel caso citato si trattava di guardiania dei campi) svolta da un consorzio formato da imprenditori agricoli a favore degli stessi consorziati con autonoma organizzazione di mezzi, concretasse l'ipotesi di attività agricola connessa prevista dall'art. 2135 c.c., in quanto meramente sostitutiva di quella che i singoli imprenditori avrebbero potuto compiere nell'esercizio delle rispettive imprese. In applicazione di tale principio questa Corte, con riferimento ad ipotesi del tutto sovrapponibile a quella in esame - trattandosi di consorzio svolgente le incombenze di carattere ammini-

strativo contabile in favore delle cooperative agricole consociate, ha affermato il diritto del consorzio all'inquadramento nel settore agricolo (Cass. n. 8697 del 1999). A tale orientamento il Collegio ritiene di dover dare continuità conseguendone la cassazione della sentenza impugnata. Rilevato che non sono necessari ulteriori accertamenti in fatto va affermato il diritto dell'Unione provinciale agricoltori di Cosenza ad essere inquadrata ai fini assistenziali e previdenziali nel settore dell'agricoltura.

Considerati gli esiti dei giudizi di primo e secondo grado, sfavorevoli all'odierno ricorrente, si ritengono sussistenti giusti motivi di compensazione.

(Omissis)

(1) INQUADRAMENTO PREVIDENZIALE DELL'IMPRESA NEL SETTORE AGRICOLO.

1. *Attività connessa: art. 2135 c.c. prima e dopo la riforma del 2001.* Nella sentenza in esame, la Corte dà continuità a quell'orientamento giurisprudenziale maggioritario, formatosi sull'art. 2135 (nel testo vigente in epoca anteriore alla riforma del 2008, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in oggetto) che aveva sostenuto che l'elencazione delle attività connesse era meramente esemplificativa, potendosi avere, oltre alle attività connesse tipiche menzionate dalla norma, anche attività atipiche. Infatti, se passiamo in rassegna le pronunce della Suprema Corte *in subjecta materia*, possiamo rilevare che, già dagli anni '80, i giudici di legittimità avevano avvertito la necessità di un ampliamento soggettivo e oggettivo delle attività connesse in agricoltura.

In numerose sentenze la Sezione lavoro aveva riconosciuto la natura agricola dell'attività resa dai consorzi formati da imprenditori agricoli a favore dei consorziati. Così aveva statuito che: «l'attività di irrigazione di un consorzio, svolta per conto e nell'interesse delle imprese agricole ad esso associate, va considerata, ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, di natura agricola, come quella esercitata dal singolo imprenditore, perché essendo necessaria ad integrare il rendimento naturale della terra ed a valorizzare razionalmente il prodotto si inserisce tra le attività qualificatrici di tali aziende in modo da formare con i rimanenti fattori della produzione un unico complesso organico, mentre resta irrilevante la distinta personalità giuridica dell'ente, la cui attività è riferibile direttamente ai soci» (1).

Parimenti agricola era stata definita l'attività costituita *da tutte quelle operazioni di trasformazione e di vendita necessarie per completare lo sfruttamento del normale ciclo produttivo svolta da un qualsiasi organismo unitario (cantina sociale, cooperativa, consorzio), in quanto comunque connessa alla primaria attività agricola dei produttori associati, a nulla rilevando che l'organismo associativo non possieda un fondo ovvero provveda anche ad altre attività con prodotti acquistati da terzi, sempre che questa attività abbia carattere marginale* (2). Questa sentenza è partico-

(1) Cass. Sez. Lav. 20 agosto 1983, n. 5451, in *Giust. civ. Mass.*, 1983, 8; 16 novembre 1985, n. 5635, *ivi*, 1985, 11.

(2) Cfr. Cass. Sez. Lav. 3 novembre 1986, n. 6424, in questa Riv., 1988, 165.

larmente interessante perché, tra l'altro, oltre a far rilevare la non essenzialità del fondo, introduce il concetto di prevalenza.

In un'altra sentenza è poi aggiunto che il *collegamento funzionale tra attività primaria agricola e attività connessa non è neppure escluso dalla presenza fra gli associati di soggetti non agricoltori ove l'utilità derivante dai prodotti conferiti da costoro sia meramente secondaria rispetto alla prevalente utilità conseguita dalla lavorazione dei prodotti degli altri associati* (3).

Negli anni '90 i giudici di legittimità arrivano a riconoscere la natura agricola anche dei servizi resi dagli organismi associativi. Si legge così che: «Va qualificato come imprenditore agricolo il consorzio e la cooperativa svolgente, nell'esclusivo interesse dei soci, un'attività di servizio in funzione ausiliaria, quale lo svolgimento di incombenze amministrative e contabili, tenuto presente il carattere non tassativo della specificazione delle attività connesse a quelle tipicamente agricole» (4).

Lungo il percorso tracciato da questo «illuminato» orientamento giurisprudenziale si arriva ai d.lgs. del 2001, nn. 226, 227 e 228, rispettivamente contenenti le disposizioni per l'orientamento e la modernizzazione del settore della pesca, forestale e del settore agricolo, emanati in attuazione dei principi contenuti negli artt. 7 e 8 della legge delega 5 marzo 2001, n. 57.

L'art. 1 del d.lgs. n. 228/2001 interviene a sostituire la formulazione dell'art. 2135 c.c. sull'imprenditore agricolo.

Nel testo *ante* riforma, l'art. 2135 c.c. stabiliva: «È imprenditore agricolo chi esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse. Si reputano connesse le attività dirette alla trasformazione o alla alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura».

La riforma interviene, sulla scia della sopra citata giurisprudenza della Suprema Corte, ad esplicitare in senso estensivo ed evolutivo, tenuto conto della nuova funzionalità di un settore ormai sempre più multifunzionale, sia la nozione di attività principale, che quella di attività connessa.

La norma novellata, dopo avere ribadito al comma 1 che: «È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse», così stabilisce ai commi 2 e 3: «Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine. Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione,

(3) Cass. Sez. Lav. 25 maggio 1985, n. 3197, *Giust. civ. Mass.*, 1985, 5.

(4) Art. 2135 c.c. *ante* riforma: cfr. Cass. Sez. Lav. 18 agosto 1999, n. 8697, in questa Riv., 2000, 320; era già stata riconosciuta come agricola l'attività di guardiania dei campi e dei frutti pendenti e dei prodotti, in sent. del 14 marzo 1992, n. 3152, in questa Riv., 1993, 227.

conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni e servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge».

Tale norma va letta alla luce del comma 2 dell'art. 1, d.lgs. n. 228/2001. Mentre, infatti il comma 1 amplia l'accezione oggettiva di attività agricola primaria sotto l'alveo del «ciclo biologico/fase necessaria di carattere vegetale/animale», il comma 2 ne estende la portata soggettiva, includendovi anche gli organismi associativi ed introducendo, all'uopo, il criterio discrezionale della «prevalenza». «Si considerano imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui al presente articolo, prevalentemente prodotti dei soci ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico».

Dalla lettura del testo novellato emergono nuovi punti qualificanti la figura dell'imprenditore agricolo:

- allevamento di animali;
- attività di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso;
- attività che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine;
- attività connesse;
- cooperative e consorzi di imprenditori agricoli.

Il ciclo biologico è considerato nella sua più ampia accezione, comprensivo anche delle sue singole fasi, comunque sia animale, che vegetale.

Il possesso del fondo non è più elemento indispensabile per l'attività dell'imprenditore.

L'INPS ha fornito alcune indicazioni per la individuazione delle attività relative ad una fase necessaria alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico, classificabili nel settore agricolo, ai fini previdenziali ed assistenziali: sviluppo vegetativo di piante acquistate dopo la germinazione del seme e fatte crescere fino al momento della commercializzazione; crescita di animali acquistati dopo la nascita e portati alla maturazione economica; incubazione delle uova fino alla nascita del pulcino (cfr. INPS circolare n. 186 del 1° dicembre 2003). Non sono riconducibili, invece, alla figura dell'imprenditore agricolo le attività di ricerca e sperimentazione sugli embrioni svolte in laboratorio, le attività di cura degli animali da parte dei veterinari, le attività degli agronomi e simili, sia in quanto non sono dirette alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico o di una fase necessaria al ciclo stesso, sia in ragione dell'assenza in capo a coloro che le effettuano, del rischio biologico che caratterizza l'attività economica svolta dall'imprenditore agricolo.

Mentre la prima stesura dell'art. 2135 c.c. prevedeva una sorta di presunzione di connessione, relativamente alle attività dirette alla trasformazione o alla alienazione

dei prodotti agricoli, se rientranti nell'esercizio normale dell'agricoltura, la novella, accogliendo una visione dinamica dell'agricoltura, proiettata verso il mercato, considera connesse le attività di manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione con il concorso di due requisiti:

- *di natura soggettiva*: nel senso che le attività connesse cosiddette tipiche devono essere compiute dallo stesso imprenditore agricolo, essendo richiesta l'identità soggettiva tra chi compie una delle menzionate attività essenziali e l'attività connessa;

- *di natura oggettiva*: nel senso che tali attività di manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione devono avere ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali; la prevalenza dovrà essere calcolata in base alla percentuale del prodotto non acquisito sul mercato che deve costituire almeno più del 50 per cento del totale.

«Se si deborda da tale limite» si legge nella circolare interpretativa dell'INPS n. 34 del 7 febbraio 2002, «non può ritenersi connessa all'impresa agricola e quindi perde i caratteri dell'attività agricola per acquistare natura industriale o commerciale».

Nell'ipotesi di fornitura di beni o servizi, il riconoscimento della connessione postula normalità e prevalenza: essa deve essere realizzata con l'utilizzo prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola principale esercitata.

Le risorse devono essere intese nella più ampia accezione ricomprendendo l'intera realtà aziendale e quindi, oltre attrezzature, impianti e strutture, anche la manodopera normalmente occupata in azienda per l'attività principale. Così si legge nella circolare n. 126 del 16 dicembre 2009 che prosegue precisando i concetti di normalità e prevalenza.

La normalità deve essere verificata sotto un duplice aspetto: con riferimento alla conformità e compatibilità funzionale di attrezzature e risorse rispetto alla tipologia di attività; con riferimento alla abitudine e all'utilizzo stabile e sistematico nella attività agricola svolta in via principale in annate agrarie caratterizzate da condizioni ambientali e sanitarie di normalità. L'INPS ha così ritenuto, nella circolare n. 186 del 1° dicembre 2003: non è conforme funzionalmente la trebbiatrice rispetto a fondi ove si coltivano frutteti; né un parco macchine sovradimensionato.

La prevalenza deve essere intesa in termini di tempo di impiego delle risorse aziendali nelle lavorazioni interne alla azienda, ovvero il tempo di impiego deve essere superiore (più del 50 per cento) rispetto al tempo di impiego nell'attività connessa diretta alla fornitura di servizi a favore di terzi.

I terzi destinatari delle dette attività non dovranno necessariamente rivestire la qualifica di imprenditori agricoli.

2. *L'imprenditore agricolo società*. Disponeva l'art. 9, d.lgs. n. 228/2001, con un riconoscimento esclusivo delle sole persone fisiche, che: «Ai soci delle società di persone esercenti attività agricole, in possesso della qualifica di coltivatore diretto o

di imprenditore agricolo a titolo principale, continuano ad essere riconosciuti e si applicano i diritti e le agevolazioni tributarie e creditizie stabiliti dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso delle predette qualifiche. I predetti soggetti mantengono la qualifica previdenziale e, ai fini del raggiungimento, da parte del socio, del fabbisogno lavorativo prescritto, si computa anche l'apporto delle unità attive iscritte nel rispettivo nucleo familiare».

Diversamente, stabiliva l'art. 10: «Si considera a titolo principale l'imprenditore che dedichi all'attività agricola almeno due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dall'attività medesima almeno due terzi del proprio reddito globale da lavoro risultante dalla propria posizione fiscale.

Il requisito del reddito e quello inerente al tempo dedicato all'attività agricola è accertato dalle Regioni.

(...).

Le società sono considerate imprenditori agricoli a titolo principale qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo dell'attività agricola, ed inoltre:

a) nel caso di società di persone qualora almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale. Per le società in accomandita la percentuale si riferisce ai soci accomandatari;

b) nel caso di società cooperative qualora utilizzino prevalentemente prodotti conferiti dai soci ed almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale;

c) nel caso di società di capitali qualora oltre il 50 per cento del capitale sociale sia sottoscritto da imprenditori agricoli a titolo principale. Tale condizione deve permanere e comunque essere assicurata anche in caso di circolazione delle quote o azioni. A tal fine lo statuto può prevedere un diritto di prelazione a favore dei soci che abbiano la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, nel caso in cui altro socio avente la stessa qualifica intenda trasferire a terzi a titolo oneroso, in tutto o in parte, le proprie azioni o la propria quota, determinando le modalità e i tempi di esercizio di tale diritto. Il socio che perde la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale è tenuto a darne comunicazione all'organo di amministrazione della società entro quindici giorni».

L'articolo è stato abrogato dall'art. 1 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 che ha ridefinito l'imprenditore agricolo richiedendo tempo di lavoro e ricavi nella misura del 50 per cento dei complessivi. Ancora:

a) nel caso di società di persone, cooperative, anche a scopo consortile, che almeno un socio sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale;

b) nel caso di società di capitali o cooperative che almeno un amministratore che sia anche socio nelle cooperative sia in possesso della qualifica di imprenditore professionale.

3. *Inquadramento previdenziale dei lavoratori e dell'impresa: le istruzioni INPS.* La legge sull'orientamento non ha modificato la normativa in materia di inquadramento previdenziale dei lavoratori agricoli (art. 6, l. 31 marzo 1979, n. 82, modifica-

ta dal d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173). La norma *de qua* afferma il criterio della natura oggettiva dell'attività svolta dal lavoratore piuttosto che quella generale dell'attività economica esercitata dall'impresa dalla quale dipende. Pertanto si considerano lavoratori agricoli dipendenti gli operai assunti a tempo indeterminato o determinato anche da imprese non agricole, singole o associate, se addetti ad attività di raccolta di prodotti agricoli, di cernita, pulitura e di imballaggio dei prodotti agricoli, purché connesse a quelle di raccolta. Essi verranno iscritti negli elenchi nominativi con il riconoscimento delle tutele proprie del settore, e le imprese dalle quali dipendono saranno soggette alla contribuzione agricola unificata, ovviamente solo per quei lavoratori.

Parimenti, come chiarito dall'INPS con la richiamata circolare n. 126 del 16 dicembre 2009, laddove l'impresa operi nell'ambito dei servizi all'agricoltura (da non intendersi quali attività connesse). Resta inteso che i lavoratori non addetti alle suddette attività saranno inquadrati nel settore di riferimento dell'impresa.

L'art. 3, d.lgs. n. 228/2001, mentre al comma 1 amplia notevolmente le attività riconosciute come agrituristiche, al comma 2 dispone che: possono essere addetti ad attività agrituristiche e sono considerati lavoratori agricoli ai fini della vigente disciplina previdenziale, assicurativa e fiscale, i familiari di cui all'art. 230 *bis* del codice civile, i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, determinato e parziale.

Quanto all'impresa, occorre guardare al *core business* della stessa (attività e percentuale dei ricavi). Le cooperative e i consorzi di imprenditori agricoli si considerano imprenditori agricoli quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 2135 c.c. prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico.

4. *La diversa vexata questio della contrattazione collettiva applicabile.* Se l'attività agricola espletata dal lavoratore vale a determinare l'inquadramento previdenziale dello stesso e il *core business* dell'impresa vale a configurarne l'inquadramento previdenziale, essa non è determinante ai fini dell'applicazione della contrattazione collettiva di settore.

Le Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione, intervenute con sentenza n. 2665 del 26 marzo 1997 (5) a dirimere il conflitto in ordine all'individuazione del CCNL da applicare, hanno sancito il criterio della libertà ed autodeterminazione sindacale (stante la non attuazione dell'art. 39 Cost.) in ragione del quale il CCNL applicato deve ritenersi prevalente rispetto a quello dell'attività merceologica effettivamente esercitata dal datore di lavoro. Partendo da tale assunto, la giurisprudenza della Suprema Corte si è orientata nel senso che il contratto collettivo di settore non può trovare applicazione al datore di lavoro che pur avendo una produzione merceologica corrispondente ad un dato comparto abbia, per propria iniziativa, aderito ad un diverso contratto collettivo al quale abbia fatto riferimento espressamente ovvero che abbia applicato integralmente nell'ambito dei rapporti di lavoro stipulati dalla

(5) In *Giust. civ.*, 1997, 1199.

stessa parte datoriale (6). Ne consegue che il lavoratore che si vede applicato un contratto collettivo diverso da quello di settore da parte del datore di lavoro non iscritto all'associazione sindacale stipulante un determinato contratto collettivo, potrà solo richiedere che il CCNL di settore venga preso a parametro dal giudice per la determinazione della congruità del trattamento retributivo rispetto alla giusta retribuzione *ex art. 36 Cost. e art. 2099 c.c.* (7).

Manuela Lamantea

(6) Cass. Sez. Lav. 23 giugno 2003, n. 9964, in *Notiz. giur. lav.*, 2003, 678; 9 maggio 2003, n. 7157, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 6; 29 luglio 2000, n. 10002, *ivi*, 2000, 1661; 13 novembre 1999, n. 12608, *ivi*, 1999, 2245.

(7) Cfr. Cass. Sez. Lav. 9 giugno 1993, n. 6412, in *Giust. civ. Mass.*, 1993, 1008; 30 gennaio 1992, n. 976, in *Riv. it. dir. lav.*, 1992, II, 531.



Cass. Sez. III Civ. - 14-5-2013, n. 11546 - Finocchiaro, pres.; Amendola, est.; Golia, P.M. (diff.) - V.A. ed a. (avv.ti F. e G. Lepera) c. E.R. ed a. (*Conferma App. Catanzaro 7 gennaio 2009*)

Contratti agrari - Possesso di fondi rustici - Reintegra nel possesso da parte dei proprietari - Affitto - Sussistenza - Esclusione - Conversione *ope legis* dei contratti agrari - Esclusione. (L. 3 maggio 1983, n. 203, art. 27)

L'art. 27, legge n. 203 del 1982 allorché ha disciplinato la conversione ope legis dei contratti agrari già in essere non ha affatto previsto la applicabilità degli artt. 1 e ss. della stessa legge in tutte le fattispecie in cui si realizzi - in linea di fatto - il godimento da parte di un soggetto di un fondo rustico di proprietà di altri, ma ha disposto che le norme regolatrici dell'affitto siano applicabili ai contratti agrari aventi a oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici. Affinché - pertanto - possa invocarsi la disciplina del ricordato art. 27 non è sufficiente che un fondo sia concesso in godimento a terzi in esecuzione di un contratto nullo o che vi sia stata, da parte del proprietario, la tolleranza rispetto a un possesso precario da parte dei presunti affittuari, essendo invece necessaria la esistenza di un valido contratto avente a oggetto la concessione in godimento del terreno (1).

(Omissis)

1. Con un unico, articolato motivo di ricorso gli impugnanti lamentano violazione della legge n. 203 del 1982, art. 27, nonché vizi motivazionali, *ex art. 360 c.p.c.*, nn. 3 e 5. Oggetto delle critiche è l'affermazione del giudice di merito secondo cui nella fattispecie non poteva riconoscersi la sussistenza di un contratto agrario, posto che gli stessi convenuti avevano dedotto di avere stipulato un accordo solo assimilabile all'affitto, così in sostanza ammettendo l'inesistenza di un valido patto riconducibile alla tipologia delineata nella legge n. 203 del 1982, art. 27. Sostengono per contro gli esponenti che il contratto a prestazioni corrispettive della cui esistenza essi avevano riferito, era, senza dubbio, un contratto avente ad oggetto la concessione del fondo e comportante lo stabile insediamento dei concessionari sul predio, contratto come tale riconducibile al disposto della legge n. 203 del 1982, art. 27.

Aggiungono che il giudice di merito avrebbe fatto malgoverno delle prove raccolte, le quali avevano inequivocabilmente confermato la rispondenza al vero della versione dei fatti costitutivi della domanda esposta nell'atto introduttivo. Formulano, ai sensi dell'art. 366 *bis* c.p.c., il seguente quesito: viola la legge n. 203 del 1982, art. 27, per come interpretato dalla Corte regolatrice, il giudice di merito che affermi la non applicabilità della norma in questione a un contratto qualificato dalla parte come un contratto a prestazioni corrispettive (avente ad oggetto la concessione e la coltivazione di un fondo) assimilabile all'affitto, ritenendo aprioristicamente che tale figura negoziale non configuri un valido contratto avente ad oggetto la concessione del fondo, suscettibile di essere ricondotto all'affitto agrario? Precisano poi che il fatto controverso in relazione al quale la motivazione si assume omessa è rappresentato dalle circostanze obiettive (dichiarazioni di B.D. e F.R. risultanti dai verbali di causa) idonee di per sé, qualora fossero state prese in considerazione, a condurre con certezza ad una decisione diversa da quella adottata, fondata, invece, sul convincimento che il contratto concluso tra le parti avesse la natura di precario gratuito.

2. Le critiche non hanno pregio.

Chiamata a delimitare l'area normativa della legge n. 203 del 1982, art. 27, questa Corte ha precisato che tale norma, allorché ha disciplinato la conversione *ope legis* dei contratti agrari già in esse-re, non ha affatto previsto l'applicabilità degli artt. 1 e seguenti della stessa legge in tutte le fattispecie in cui comunque si realizzi, in linea di fatto, il godimento, da parte di un soggetto, di un fondo rustico di proprietà di altri, ma ha disposto che le norme regolatrici dell'affitto siano applicabili ai contratti agrari aventi ad oggetto la concessione di fondi rustici, o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici. Poste queste premesse, la giurisprudenza di legittimità ha quindi dedotto che, affinché possa invocarsi la disciplina di cui all'art. 27 citato, non è sufficiente che un fondo sia concesso in godimento a terzi in esecuzione di un contratto nullo, o che vi sia stata, da parte del proprietario, la tolleranza rispetto ad un possesso precario da parte dei presunti affittuari, essendo invece necessaria l'esistenza di un valido contratto avente ad oggetto la concessione in godimento del terreno (confr. Cass. 3 dicembre 2012, n. 25404; Cass. 20 gennaio 2006, n. 1114).

3. Ora, a ben vedere, ciò che è in discussione, nella fattispecie, non è la corretta esegesi della norma in discorso, quanto piuttosto l'esatta ricostruzione dei rapporti intercorsi tra le parti al fine di stabilire se essi siano o meno riconducibili al disposto della legge n. 203 del 1982, art. 27. Ciò di cui infatti si dolgono gli esponenti è che il giudice di merito, facendo malgoverno del materiale probatorio acquisito, abbia ritenuto indimostrata l'esistenza di un contratto agrario nel senso innanzi precisato.

Ma, se così è, essi potevano allertare lo scrutinio del giudice di legittimità solo sotto il profilo del vizio motivazionale.

L'allegazione del vizio di violazione di legge consiste infatti nella deduzione dell'erronea ricognizione, da parte del provvedimento impugnato, della disciplina dettata da una certa disposizione, e quindi, implica necessariamente questioni interpretative, lad-dove l'allegazione dell'erronea ricognizione della concreta vicenda umana dedotta in giudizio, a mezzo delle risultanze di causa, è esterna all'ermeneutica normativa, attenendo piuttosto alle valutazioni proprie del giudice del merito, valutazioni la cui critica è possibile, in sede di legittimità, solo sotto l'aspetto del vizio di motivazione.

Conferma tali rilievi il tenore del quesito formulato in relazione al denunciato *error in iudicando* che, lungi dall'essere funzionalizzato all'enunciazione di un *dictum* giurisprudenziale su una questione di dritto, sottopone alla Corte la congruità dell'apprezzamento dei fatti di causa in chiave di riconoscimento della insussistenza di un contratto agrario, così, in sostanza, mediando la censura attraverso la contestazione dello scrutinio del materiale istruttorio compiuto dal giudice di merito.

Peraltro le critiche si risolvono in una sollecitazione alla rilettura dei fatti e delle prove, preclusa in sede di legittimità.

Valga al riguardo considerare che il giudice di merito ha argomentato il suo convincimento sul rilievo che dal materiale probatorio acquisito era, in sostanza, emersa la precarietà dell'insediamento del V. sui fondi in contestazione, in ragione dell'esistenza di accordi con i proprietari che prevedevano la sua immissione nella detenzione degli stessi per ragioni di servizio

estremamente precise e circoscritte. E in tale prospettiva ha ritenuto fondata la proposta domanda di reintegra nel possesso. Trattasi allora di valutazione di stretto merito, adeguatamente motivata, come tale sottratta al sindacato di legittimità. Il ricorso è respinto.

La mancata costituzione degli intimati vittoriosi preclude ogni pronuncia sulle spese di giudizio.

(*Omissis*)

(1) LA DETENZIONE PRECARIA DEL FONDO NON CONSENTE LA CONVERSIONE *OPE LEGIS*.

È noto come l'art. 27 della legge agraria ha disposto che le norme regolatrici dell'affitto dei fondi rustici si applichino anche a tutti i contratti agrari, stipulati dopo l'entrata in vigore della legge, aventi per oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici.

La norma parla chiaramente di contratti agrari, pertanto non sembra possibile assimilare ad essi contratti di diversa natura che coinvolgano a diverso titolo la cura di fondo rustico, neanche in presenza di detenzione dello stesso per l'ottenimento di un raccolto o di prestazioni corrispettive nel rapporto contrattuale. In effetti, non è del tutto chiaro quale sia stata la forma con la quale i proprietari hanno concesso il vigneto al potenziale acquirente, parlandosi nelle sentenza di ragioni di servizio o di apprezzamento del vigneto prima dell'acquisto. La possibilità di ricavare utilità agricole da un fondo è in genere data al proprietario, all'affittuario e all'utente di uso civico. Tralasciando quest'ultimo caso, è evidente che la cura di un fondo possa svilupparsi in forma mediata anche dal proprietario che si avvalga di operai. La differenza con un contratto d'affitto è la mancanza di autonomia nella conduzione agricola e la non riconducibilità a una fattispecie tipica agraria. Se poi immaginiamo che il compenso dell'operaio sia dato in natura si ricadrebbe in effetti nel caso di specie, dove non si sarebbe configurata alcuna concessione o conferimento di fondi rustici, ma solo la lavorazione temporanea in nome e per conto del proprietario del fondo, con il corrispettivo obbligo per quest'ultimo di lasciare metà del ricavato del raccolto al lavoratore.

Anche una diversa interpretazione, vale a dire un comodato modale precario, potrebbe portare al medesimo risultato. Il carattere essenzialmente gratuito del comodato, infatti, non viene meno per l'apposizione a carico del comodatario di un *modus*, di un onere, purché esso non sia di consistenza tale da snaturare il rapporto *de quo* (1), non si ponga cioè come corrispettivo del godimento della cosa ed assuma così la natura di una controprestazione (2). La metà del raccolto da versare ai pro-

(1) Cass. Sez. III Civ. 15 gennaio 2003, n. 485, in *Giur. it.*, 2003, 7, 1333.

(2) Si veda Cass. Sez. III Civ. 4 giugno 1997, n. 4976, in *Giur. it.*, 1998, 6, 1128; Cass. Sez. III Civ. 2 marzo 2001, n. 3021, in *Riv. notariato*, 2002, 4, 2, 1009; Cass. Sez. III Civ. 25 marzo 1985, n. 2091, in *Riv. giur. edil.*, 1985, 6, 1, 725.

prietari e la precarietà nella disponibilità del fondo per il conseguimento dell'unico raccolto sarebbero allora i tratti distintivi di un contratto di comodato modale, come tale affatto assimilabile a un contratto di affitto di fondo rustico.

In ogni caso, una diversa interpretazione dei fatti di causa avrebbe consentito di sollevare solo una questione motivazionale, e non piuttosto una di carattere interpretativo – come è stato fatto – stante la chiarezza della legge così come l'interpretazione datane dalla giurisprudenza (3). La reintegra nel possesso è, pertanto, senz'altro legittima.

Emanuele Guerrieri Ciaceri

(3) Il principio di diritto è pacifico in giurisprudenza. Speculari, infatti, le massime di Cass. Sez. III Civ. 3 dicembre 2009, n. 25404, in *Giust. civ. Mass.*, 2009, 12.; Cass. Sez. III Civ. 20 gennaio 2006, n. 1114, *ivi*, 2006, 1, 98; Cass. Sez. III Civ. 23 febbraio 2000, n. 2049, in questa Riv., 2000, 524; Cass. Sez. III Civ. 2 giugno 1995, n. 6201, in *Giust. civ.*, 1996, 1, 455.



Cass. Sez. III Pen. - 29-5-2013, n. 23085 - Squassoni, pres.; Amoresano, est.; Salzano, P.M. (diff.) - Grigis, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Bergamo 14 aprile 2011*)

Caccia e pesca - Caccia - Fauna selvatica - Esemplari nati o cresciuti in allevamento - Disciplina prevista dalla legge sulla caccia - Applicabilità - Condizioni.

In tema di reati venatori, la qualità di fauna selvatica non viene persa per il solo fatto che l'esemplare sia nato e cresciuto in allevamento, qualora venga accertato che la specie animale (nella fattispecie, un daino) viva, seppur temporaneamente, nella zona allo stato selvatico (1).

(Omissis)

1. Il ricorso è manifestamente infondato.

2. Come ricorda anche il ricorrente, oggetto della tutela della l. 11 febbraio 1992, n. 157 è la fauna selvatica, costituita da quelle specie di animali (mammiferi ed uccelli), delle quali esistono popolazioni viventi stabilmente o temporaneamente in stato di naturale libertà nel territorio nazionale (citata legge, art. 2).

3. Con accertamento in fatto, argomentato ed immune da vizi logici, Il Tribunale ha ritenuto, sulla base della testimonianza di F.M. della Polizia provinciale di Bergamo, che nella zona vivessero daini allo stato selvatico, tanto che alcuni esemplari erano stati avvistati nel territorio di *(omissis)* anche otto mesi prima del fatto.

Una volta accertato che tale specie di animali viveva, anche se temporaneamente, nella zona, allo stato selvatico, correttamente ha ritenuto il Tribunale, richiamando la giurisprudenza di questa Corte (Cass. Sez. III Pen. 8 novembre 1995, n. 12217), che la qualità di fauna selvatica non viene persa per il fatto che l'esemplare sia nato o cresciuto in allevamento.

4. Il ricorrente contesta con il ricorso tale accertamento in fatto, assumendo che il daino non è un animale che vive stabilmente o temporaneamente nella Regione Lombardia.

Tali censure non tengono conto, però, che il controllo demandato alla Corte di legittimità va esercitato sulla coordinazione delle proposizioni e dei passaggi attraverso i quali si sviluppa il tessuto argomentativo del provvedimento impugnato, senza alcuna possibilità di rivalutare in una diversa ottica, gli argomenti di cui il giudice di merito si è avvalso per sostanziare il suo convincimento o di verificare se i risultati dell'interpretazione delle prove siano effettivamente corrispondenti alle acquisizioni probatorie risultanti dagli atti del processo. Anche a seguito della modifica dell'art. 606 c.p.p., lett. e), con la legge n. 46 del 2006, il sindacato della Corte di cassazione rimane di legittimità: la possibilità di desumere la mancanza, contraddittorietà o la manifesta illogicità della motivazione anche da «altri atti del processo specificamente indicati nei motivi di gravame», non attribuisce al giudice di legittimità il potere di riesaminare criticamente le risultanze istruttorie, ma solo quello di valutare la correttezza dell'*iter* argomentativo seguito dal giudice di merito e di procedere all'annullamento quando la prova non considerata o travisata incida, scardinandola, sulla motivazione censurata (cfr. Cass. Sez. VI Pen. n. 752 del 18 dicembre 2006). Anche di fronte alla previsione di un allargamento dell'area entro la quale deve operare, non cambia la natura del sindacato di legittimità; è solo il controllo della motivazione che, dal testo del provvedimento, si estende anche ad altri atti del processo specificamente indicati.

Tale controllo, però, non può «mai comportare una rivisitazione dell'*iter* ricostruttivo del fatto, attraverso una nuova operazione di valutazione complessiva delle emergenze processuali, finalizzata ad individuare percorsi logici alternativi ed idonei ad inficiare il convincimento espresso dal giudice di merito» (così condivisibilmente Cass. Sez. II Pen. n. 23419/2007, Vignaroli).

5. Il ricorso deve quindi essere dichiarato inammissibile, con condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali ed al versamento della somma che pare congruo determinare in euro 1.000,00 ai sensi dell'art. 616 c.p.p..

(*Omissis*)

(1) LA FAUNA D'ALLEVAMENTO AL VAGLIO DEL GIUDICE PENALE.

Il caso scrutinato dalla Suprema Corte ripropone una *quaestio* sulla quale si è espressa in termini non sempre coincidenti. In gioco è la nozione stessa di fauna selvatica ed il conseguente regime giuridico che rappresenta il punto di partenza della legge n. 157/92 (come già lo era nel vigore della legge n. 968/77). Essa infatti si pone alla base del sistema perfezionato (rispetto alla legge da ultimo citata) dalla legge n. 157/92, dovendosi riconoscere la fauna selvatica nei tratti definiti dall'art. 1 e nelle finalità ambientali (di tutela), al soddisfacimento delle quali è funzionale: vale a dire «le popolazioni di specie dei mammiferi ed uccelli che vivono stabilmente o temporaneamente in stato di naturale libertà nel territorio nazionale» ascritti alla proprietà indisponibile dello Stato. All'interno di questa nozione l'art. 2 ha cura di individuare specie selvatiche di pregio particolare la cui protezione richiede un *più* di vigilanza in vista della loro conservazione, pena l'incrudimento delle sanzioni comminate ai trasgressori nelle fattispecie di reato dell'art. 30 [e segnatamente del comma 1, lett. b)]. La dottrina ha affrontato il tema giungendo a conclusioni che convergono – se pure da premesse diverse – nella finalità dominante: la caccia in tanto è ammessa in quanto non pregiudichi la consistenza delle popolazioni di fauna selvatica (1).

(1) Cfr. N. LUCIFERO, *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in *Trattato dir. agr.*, Torino, 2011, vol. I, 453 ss.; P. CENDON, *La tutela della fauna selvatica*, in *www.personaedanno.it*, 2006, 1 ss.

Un significativo contributo alla nozione di fauna selvatica si incontra nella prospettazione di una differenza non soltanto nominale, ma sostanziale, così precisato: «Con il verificarsi dei distinti momenti – previsione normativa dell’oggetto, definizione delle regole e determinazione dei periodi temporali – si attua il procedimento di dismissione temporanea delle specie cacciabili dal novero di quelle costituenti la *fauna selvatica* e si attribuisce loro la qualificazione giuridica, limitatamente alle specie e ai periodi indicati dalla legge, di *selvaggina*». Con l’effetto di acquisirne la proprietà, a’ sensi dell’art. 12, comma 6, mediante una *occupatio rei alicuius* (2). Aderiamo a questa impostazione perché agevola la soluzione del problema sollevato dalla sentenza in commento (3).

Invero la teoria della appropriazione con l’atto di caccia legittimo si misura con la fattispecie che sta alla base della pronuncia della Cassazione dove si discute del regime giuridico di un esemplare nato e cresciuto in allevamento, non ascrivibile alla fauna selvatica italiana (trattandosi di un daino), finito nella zona di caccia dove viveva allo stato selvatico. Il punto di partenza è l’art. 17 della legge n. 157/92, secondo cui le Regioni disciplinano l’allevamento di fauna selvatica a scopo alimentare, di ripopolamento ed amatoriale. Il che ha richiamato l’attenzione della dottrina civilistica nello sforzo di legittimare l’impresa agricola di allevamento (4) ed è stato affrontato coerentemente nel senso che «l’art. 17, comma 4, disciplina il prelievo di mammiferi e uccelli in stato di cattività. Infatti quando la fauna selvatica proviene dall’attività imprenditoriale, e non dallo stato di naturale libertà, questa, pur appartenendo ovviamente alla medesima specie, trova altra qualificazione sotto il profilo giuridico: pertanto i capi oggetto di allevamento soggiacciono a disciplina diversa da quella degli animali che vivono in stato di libertà (...) non rientrano nella categoria giuridica dei beni *ex art. 826 c.c.* bensì sono di proprietà dell’allevatore e il loro abbattimento non costituisce attività di caccia, ma un mero prelievo» (5).

La massima in commento risolve la questione sul presupposto soltanto territoriale: il daino, trovatosi – *seppur temporaneamente* – in zona aperta alla caccia dove è stato abbattuto, non ha perso la qualità di fauna selvatica e perciò è soggetto al relativo regime: donde la condanna. La conclusione della Corte, alla luce della normativa appena esaminata e della interpretazione che se ne è data, non è condivisibile. Infatti il daino

(2) Così N. LUCIFERO, *op. cit.*, 460.

(3) E sul quale ci permettiamo di rinviare al nostro *La caccia programmata. Commento alla legge 11 febbraio 1992, n. 157*, Bologna, 1992, *sub artt* 1 e 2.

(4) Si vedano P. VITUCCI, *Fauna selvatica e fauna di allevamento*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, 73 ss. anticipato con il titolo *Fauna selvatica e fauna di allevamento*, in *Atti del ventesimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia 2004, 59; S. MASINI, *Sulla condizione giuridica degli animali selvatici oggetto di allevamento in fondi chiusi*, in questa *Riv.*, 1992, I, 468 e *Sul principio di territorialità a fondamento della protezione della fauna selvatica*, *ivi*, 1994, II, 630; nel regime della legge sulla caccia n. 968/77, v. GATTA, *Gli animali appartenenti a specie protette allevati in cattività non rientrano tra la selvaggina o la fauna selvatica, su cui si esercita l’attività di caccia*; G. MOR-SILLO, *Caccia di animali fuggiti da allevamento*, entrambi in questa *Riv.*, 1992, 155.

(5) N. LUCIFERO, *op. cit.*, 459, nota 38.

di allevamento non ha *perso* la qualità di fauna selvatica perché non l'aveva (mai) acquisita, stante l'appartenenza – a quanto pare – ad un allevamento da cui era fuoriuscito. La Sezione, così decidendo, si discosta vistosamente da una linea giurisprudenziale recente nella quale, stante la prova – incumbente sull'imputato – della provenienza legittima di due specie di avvoltoi nati e allevati in cattività, conseguentemente il Tribunale, non avendo l'accusa dimostrato il contrario, avrebbe dovuto prosciogliere l'imputato per assenza del presupposto punitivo basato proprio sul divieto di detenzione di esemplari di fauna selvatica. Trattandosi di detenzione di esemplari di fauna selvatica di prima generazione nati in cattività, la norma contemplata nella legge n. 157/92, art. 30, lett. *b*), non poteva trovare applicazione. La Suprema Corte nell'occasione, peraltro, richiamava la propria giurisprudenza secondo la quale «per esemplari di specie selvatica ci si intende riferire ad esemplari di origine selvatica, mentre laddove si tratti di animali di prima generazione nati in cattività questi non possono più essere definiti di provenienza selvatica» (6).

In sostanza la nascita e la crescita in cattività non sarebbero sufficienti a negargli l'appartenenza alla popolazione selvatica che vive liberamente sul territorio nazionale, a meno che sia riconducibile alla fattispecie regolata dall'art. 17 della legge n. 157/92 («Allevamenti») che attribuisce alle Regioni la potestà di disciplinare e autorizzare gli allevamenti di fauna selvatica di cui sia consentito il prelievo con i mezzi previsti per l'esercizio dell'attività venatoria dall'art. 13. Donde la conclusione «che l'animale di cui sia stato autorizzato l'allevamento di fauna selvatica è soggetto ad un diverso regime di tutela qualora il titolare dell'allevamento abbia agito nel pieno rispetto della normativa regionale emanata in applicazione dell'art. 17 citato» (7). Torniamo alla sentenza in commento. L'imputato aveva esercitato la caccia in periodo di divieto di caccia per una specie pacificamente non autoctona (il daino, appunto). L'animale era stato abbattuto, ma il Tribunale aveva condannato l'imputato perché, a suo dire, anche se nato o cresciuto in allevamento, apparteneva ad una specie vivente in stato di naturale libertà sul territorio nazionale. Ecco, dunque, l'effetto della territorialità sul regime della fauna selvatica: ancorché non autoctona, ancorché allevata, acquisisce il carattere della selvaticità per il fatto di vivere liberamente, anche se temporaneamente, sul territorio nazionale dove può essere catturata legittimamente alle condizioni previste dalla legge per un legittimo atto di caccia. A supporto la Suprema Corte invoca il precedente di Cass. Sez. III Pen. 8 novembre 1995, n. 12217, per cui anche i volatili nati o allevati a seguito di cattura in stato di cattività non per questo perdono la qualità di fauna selvatica «ove risultino appartenere a specie viventi in stato di naturale libertà nel territorio

(6) Cass. Sez. IV Pen. 26 settembre 1997, n. 3062, Pagliai, in *Cass. pen. Mass. ann.*, 1999, 980; Sez. Un. 14 dicembre 1994, n. 25, Bertolini, *ivi*, 1995, 892. Di questo avviso anche Cass. Sez. III Pen. 13 maggio 2011 n. 18893, in questa *Riv.*, 2011, II, 509, nonché in *Cass. pen. Mass. ann.*, 2012, 1883; nello stesso senso Cass. Sez. IV Pen. 11 marzo 1998, n. 3062, *ivi*, 1999, 368, con nota di MACCARI, *La fauna selvatica tra incertezze concettuali e norme definitorie*, nonché in *Riv. pen.*, 1998, 469.

(7) Così P. CENDON, *op. cit.*, 7.

nazionale» (8). La fattispecie di riferimento riguardava un caso di commercio di volatili appartenenti alla fauna selvatica e di detenzione per la vendita di altri volatili per il quale era stata elevata la contestazione del reato previsto dalla lett. l) dell'art. 30, legge n. 157/92 in capo al titolare di una azienda agricola e di un allevamento di uccelli vivi di richiamo autorizzato alla detenzione di tali specie a scopo amatoriale. Egli vendeva una parte degli animali allevati e detenuti per vendere altri volatili. Ebbene: la Sezione affermò la legittimità del commercio sul presupposto del rispetto delle norme statali e regionali (nella specie Toscana) e, pur non condividendo la giurisprudenza della stessa Corte in sede civile («perché riduttiva e funzionalizzata all'esercizio della caccia»), dichiarò di accedere al principio di territorialità della fauna selvatica fosse essa allo stato naturale o in cattività, viva o morta, enunciando il principio che «anche i volatili di allevamento devono essere ricompresi nella nozione di fauna selvatica, ove risultino appartenenti alle specie protette della legge n. 157/92, giacché la norma contenuta nell'art. 2, interpretata in correlazione con tutta la normativa relativa, include nella fauna selvatica, con riguardo alla categoria degli uccelli, i volatili viventi in stato di naturale libertà nel territorio nazionale».

La decisione ha preso (per così dire) il sacco in cima a proposito della territorialità (che nell'arresto da ultimo citato è un mero inciso) e ne ha fatto la base del proprio verdetto di inammissibilità, salvo giustificarlo alla luce del principio che non attribuisce al giudice di legittimità il potere di riesaminare criticamente le risultanze istruttorie ma solo quello di valutare la correttezza dell'*iter* argomentativo seguito dal giudice di merito.

Ne discende che la materia è ancora lontana dal trovare una sistemazione rispettosa delle finalità della legge n. 157/92 che hanno riconosciuto la utilità degli allevamenti di fauna selvatica non soltanto per incrementare il reddito della impresa agricola, ma anche quello di sostituire le specie di fauna selvatica con quelle di allevamento, come peraltro prescritto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (trasfuso tal quale nella direttiva 2009/147/CE), che ammette la caccia in deroga alle specie protette, «sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti». E per soluzione soddisfacente l'Istituto superiore per la protezione e il recupero ambientale - ISPRA allude proprio (e solo) alle specie selvatiche di allevamento (9).

Innocenzo Gorlani

(8) La sentenza è pubblicata in *Cass. pen. Mass. ann.*, 1996, 3758.

(9) Per un primo commento dell'art. 9 si vedano M. SPAGNESI - A. CHELINI, *La direttiva della Comunità economica europea sulla conservazione dell'avifauna europea*, in *Natura e montagna*, n. 1° marzo 1978. In giurisprudenza, da ultimo, T.A.R. Toscana, Sez. II 25 marzo 2013, n. 484, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 824; T.A.R. Abruzzo, Sez. I 21 giugno 2013, n. 606, *ivi*, 1994; T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 19 luglio 2012, n. 1393, *ivi*, 2012, 2242.

Cass. Sez. III Pen. - 13-9-2013, n. 37548 - Mannino, pres.; Ramacci, est.; Policastro, P.M. (conf.) - Rattenuti, ric. (*Annulla in parte senza rinvio App. Palermo 3 dicembre 2012*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Disciplina dei rifiuti - Materie fecali - Esclusione - Condizioni.

L'esclusione dalla disciplina dei rifiuti delle materie fecali opera a condizione che le stesse provengano da attività agricola e che siano riutilizzate nella stessa attività agricola (1).

(Omissis)

4. Il ricorso è solo in parte fondato.

Osserva il primo luogo il Collegio che è del tutto irrilevante il riferimento, nel capo di imputazione, all'art. 256, d.lgs. n. 152/2006 non ancora vigente, trattandosi, come correttamente rilevato dalla Corte territoriale, di mero errore materiale.

Invero, come pure osservato nella sentenza impugnata, la fattispecie astratta già contenuta nell'art. 51, comma 3, d.lgs. n. 22/1997 è confluita, senza alcuna modificazione, nell'art. 256, d.lgs. n. 152/2006 sussistendo, pertanto, una evidente continuità normativa che la giurisprudenza di questa Corte ha già ritenuto sussistente, per ciò che concerne la materia dei rifiuti, con riferimento alla ipotesi contravvenzionale dell'illecita gestione di cui all'art. 51, commi 1 e 2, d.lgs. n. 22/1997 e quelle di cui all'art. 256, commi 1 e 2, d.lgs. n. 152/2006, proprio in ragione dell'identità del contenuto (Sez. III n. 44289, 28 novembre 2007; Sez. III n. 17653, 8 maggio 2007), cosicché non vi è alcun motivo di giungere a conclusioni diverse per quanto concerne anche il reato di realizzazione o gestione di discarica abusiva.

L'errore rilevato, inoltre, non ha in alcun modo inciso sul diritto di difesa dell'imputato, in quanto la condotta, indipendentemente dall'indicazione della norma che si assumeva violata, risultava compiutamente descritta.

5. Parimenti infondato risulta l'ulteriore rilievo concernente la asserita esclusione della pollina dal novero dei rifiuti.

L'art. 185, d.lgs. n. 152/2006, comma 1, lett. f), attualmente vigente, esclude dal novero dei rifiuti le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lett. b) (che richiama i sottoprodotti di origine animale) oltre a paglia, sfalci e potature nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.

Analogamente, l'art. 8, comma 1, lett. c), vigente all'epoca dei fatti contestati, escludeva dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nell'attività agricola ed, in particolare, i materiali litoidi o vegetali riutilizzati nelle normali pratiche agricole e di conduzione di fondi rustici e le terre da coltivazione provenienti dalla pulizia dei prodotti vegetali eduli.

Quanto alle materie fecali, dunque, le due disposizioni sostanzialmente pongono l'accento sulla provenienza delle stesse da attività agricola e sulla loro successiva utilizzazione sempre con riguardo a detta attività.

6. L'ambito di applicazione della disposizione è stato compiutamente delineato dalla giurisprudenza di questa Corte proprio con riferimento alle disposizioni previgenti e, richiamando il tenore letterale della norma, si è rilevato che l'esclusione dalla disciplina dei rifiuti opera a condizione che le materie fecali provengano da attività agricola e che siano riutilizzate nella stessa attività agricola (Sez. III n. 8890, 10 febbraio 2005. Nello stesso senso ed anche con riferimento alla disciplina attualmente in vigore, v. Sez. III n. 37405, 3 ottobre 2008, non massimata; Sez. III n. 41831, 7 novembre 2008, non massimata, menzionata anche nella decisione di primo grado e riguardante la pollina).

Si era anche chiarito che l'esclusione è applicabile solo al letame agricolo, poiché quello non agricolo è sicuramente un rifiuto e che l'effettiva riutilizzazione nell'attività agricola deve essere dimostrata dall'interessato (Sez. III n. 45974, 19 dicembre 2005, non massimata).

L'analisi effettuata con riferimento alla previgente disciplina appare tuttora valida, considerato il preciso richiamo attualmente rivolto alla provenienza, alle caratteristiche ed alla successiva utilizzazione delle materie fecali.

Pare opportuno ricordare che, con specifico riferimento alla pratica della c.d. fertirrigazione, si è avuto modo di precisare che la stessa pratica, quale presupposto di sottrazione delle deiezioni animali alla disciplina sui rifiuti, richiede, in primo luogo, l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento, nonché l'adeguatezza di quantità e qualità degli effluenti e dei tempi e modalità di distribuzione al tipo e fabbisogno delle colture e, in secondo luogo, l'assenza di dati sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione, quali, ad esempio, lo spandimento di liquami lasciati scorrere per la caduta a fine ciclo vegetativo. (Sez. III n. 5039 del 9 febbraio 2012. Conf. Sez. III, n. 5044 del 2012, non massimata).

7. Richiamati dunque i principi generali applicabili alla materia, deve osservarsi che, nella fattispecie, correttamente i giudici del merito hanno negato l'applicabilità dell'esclusione prevista ora dall'art. 185, d.lgs. n. 152/2006 e, all'epoca dei fatti, dall'art. 8, d.lgs. n. 22/1997, avendo accertato in fatto, con argomentazioni prive di cedimenti logici o manifeste contraddizioni e, pertanto, non censurabili in questa sede di legittimità, in primo luogo che la pollina depositata non proveniva da attività agricola bensì da quella di allevamento avicolo esercitato presso l'azienda del ricorrente e, in secondo luogo, che, come espressamente ricorda il giudice di primo grado, si trattava di rilevanti quantitativi (due cumuli di 280 e 170 mc) ammassati verosimilmente mediante mezzi meccanici per fare spazio ad altri rifiuti e collocati, in parte, in aree scoscese e prive di vegetazione.

Dunque non solo il ricorrente non ha in alcun modo provato la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della deroga prevista dall'art. 185, d.lgs. n. 152/2006 e dal previgente art. 8, d.lgs. n. 22/1997, ma risulta pure dimostrato il contrario e, cioè, che dette materie fecali non erano affatto destinate alla concimazione dell'area ove erano state abbandonate.

Il primo motivo di ricorso è pertanto infondato.

8. A differenti conclusioni deve invece pervenirsi per quanto attiene al secondo motivo di ricorso.

La questione concernente la non applicabilità della confisca dell'area adibita a discarica in caso di estinzione del reato per prescrizione è stata già affrontata, recentemente, in altra occasione (Sez. III n. 13741, 22 marzo 2013, non massimata), cosicché possono in questa sede riportarsi le medesime argomentazioni.

L'art. 256, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

La confisca è, pacificamente, obbligatoria, come si desume dall'inequivoco tenore della norma, che non ammette alcuna alternativa, pur non indicando espressamente tale obbligatorietà come invece avviene nell'art. 259, comma 2, dove viene utilizzata l'espressione «consegue obbligatoriamente la confisca».

Tale obbligatorietà non è infatti mai stata posta in dubbio dalla giurisprudenza di questa Corte che, anzi, ha evidenziato, con riferimento alla sentenza di «patteggiamento», come non assuma rilievo il fatto che il provvedimento di confisca non abbia formato oggetto dell'accordo fra le parti, trattandosi di atto dovuto per il giudice non suscettibile di valutazioni discrezionali e, pertanto, sottratto alla disponibilità delle parti medesime (Sez. III n. 21640, 24 giugno 2001. Conf. Sez. III n. 22063, 20 maggio 2003).

Il tenore della disposizione richiamata è, però, estremamente chiaro nello stabilire che la confisca è applicabile soltanto in caso di condanna o applicazione pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p., tanto che la sua perentorietà è stata indicata tra le ragioni che consentono di escludere l'applicabilità con il decreto penale di condanna (Sez. III n. 26548, 2 luglio 2008. Conf. Sez. III n. 24659, 15 giugno 2009).

Nella medesima occasione si è ulteriormente affermato che un'area adibita a discarica abusiva non rientra certamente tra le ipotesi di cui all'art. 240, comma 2 c.p., sia perché la realizzazione e la gestione di una discarica, se debitamente autorizzata, è lecita, quanto per il fatto che la disposizione

che la prevede consente la soggezione a confisca obbligatoria solo se l'area appartiene all'autore o al compartecipe del reato.

Si è anche rilevata la natura obiettivamente sanzionatoria della misura di sicurezza in esame, definita una forma di «rappresaglia legale» nei confronti dell'autore del reato, finalizzata a colpirlo nei suoi beni (sent. 24659/09, cit.)

9. Non è pertanto corretta la conclusione cui perviene la Corte del merito la quale, richiamando alcuni casi in cui, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il legislatore ha ritenuto applicabile la misura di sicurezza patrimoniale pur in presenza della prescrizione del reato (contrabbando e lottizzazione abusiva) ha ritenuto di confermare la statuizione del primo giudice sul punto sulla base del mero accertamento della sussistenza del fatto.

Dunque la declaratoria di improcedibilità per intervenuta prescrizione del reato precludeva in ogni caso l'applicabilità della misura di sicurezza, che deve pertanto essere revocata.

(Omissis)

(1) IL RIUTILIZZO DEL MATERIALE ORGANICO A FINI DI CONCIMAZIONE: PRESUPPOSTI E LIMITI.

La sentenza in commento apporta un importante contributo in una materia di stretta attualità: chiarisce, infatti, l'esatta collocazione delle materie fecali nell'ambito della complessa disciplina dei rifiuti.

La domanda principale è la seguente: le deiezioni animali, nel caso di specie la pollina (escremento dei polli), sono o no un rifiuto?

Il dettato normativo impone subito una distinzione da cui dipende la risposta, positiva o negativa, del quesito: occorre distinguere dall'utilizzo che se ne fa. Ma ancora non è sufficiente: la Cassazione ha precisato che oltre tale imprescindibile elemento, è necessario anche verificare la provenienza dell'escremento.

Ma andiamo con ordine: all'imputato viene contestato il reato di cui all'art. 256, comma 3 del codice ambientale e, nello specifico, la gestione di una discarica non autorizzata in quanto avrebbe accumulato, su un terreno di sua proprietà, una grande quantità di pollina derivante dalla sua azienda di allevamento di polli.

La difesa dell'imputato ha il dichiarato scopo di dimostrare che le deiezioni, sebbene accumulate, erano, tuttavia, destinate alla concimazione del terreno adibito a coltivazione di ulivi e mandorli, potendo, pertanto, godere dell'esclusione garantita dall'art. 185, comma 1, lett. f) codice dell'ambiente.

Tralasciando le dissertazioni preliminari della Corte di cassazione sulla sostanziale identità di disciplina tra la vecchia normativa (rappresentata dal d.lgs. n. 22/1997) e la nuova (T.U. in materia ambientale, d.lgs. n. 152/06), che, comunque hanno una loro utilità nella complessa materia ambientale, seguiamo l'interessante ragionamento svolto dai giudici.

La sostanza è questa: non è sufficiente che la materia fecale trovi un riutilizzo nell'agricoltura, ma è anche necessario che derivi da attività agricola.

Nel caso di specie, le deiezioni derivavano da un allevamento svolto con un'attività di tipo industriale, circostanza che ha escluso l'applicazione dell'art. 185, comma 1, lett. f) che, espressamente parla di materiali, comprese le deiezioni, utilizzati in agri-

coltura e non pericolosi. Gli stessi, si ribadisce, oltre che provenire da un'attività agricola, devono anche essere riutilizzati nell'ambito della stessa attività.

Tali condizioni, pur essendo necessarie per escludere le materie fecali dal novero dei rifiuti, non sono, tuttavia, sufficienti. Ed è la stessa Corte di cassazione nella pronuncia in commento ad evidenziarlo in modo chiaro e preciso: preliminarmente a tutto, occorre l'effettiva esistenza di colture per cui sussista l'interesse alla concimazione; poi, è necessario che vi sia «adeguatezza» tra la quantità e qualità delle deiezioni e il fabbisogno naturale delle coltivazioni, uniti all'assenza di qualsivoglia elemento contrario che contrasti con tali presunzioni.

In conclusione, per schematizzare la soluzione che permette di escludere le materie fecali dalla disciplina dei rifiuti (nonostante il concetto in sé crei, spessissimo, un'associazione automatica) occorre:

- 1) la provenienza delle deiezioni dall'attività agricola e un suo riutilizzo nella stessa;
- 2) l'esistenza di una coltivazione che necessiti di essere soggetta a concimazione;
- 3) adeguatezza e proporzionalità tra i concimi utilizzati e il fabbisogno delle coltivazioni.

Un tale chiarimento è sicuramente da accogliere positivamente considerati i risvolti penalistici insiti nell'inidoneo trattamento delle materie fecali.

Simone Marascialli



Corte d'app. Roma, Sez. spec. usi civici - 9-11-2013, n. 29 - Zezza, pres. ed est. - Retico (avv. Retico) c. Comune di Avezzano (avv. Emi).

Usi Civici - Reclamo - Termini per impugnazione - Inammissibilità reclamo - *Ius superveniens* - D.lgs. n. 150/11 - Disciplina transitoria - Controversie pendenti - Applicabilità disciplina abrogata. (D.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, art. 36, comma 2; l. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 33)

Ai sensi dell'art. 36, comma 2, del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, nelle controversie pendenti alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, i termini per l'impugnazione, avverso la sentenza del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, sono quelli indicati nell'art. 32 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, atteso che la nuova disciplina introdotta con l'art. 33 del citato d.lgs. n. 150/11 si applica soltanto ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso (1).

(Omissis)

FATTO. - Con atto di citazione notificato a mezzo del servizio postale il 22 marzo 2012, Retico Corrado ha proposto reclamo avverso la sentenza del 10 novembre 2011 pronunciata nella causa n. 1/2008, con la quale il Commissario per il riordino degli usi civici nella Regione Abruzzo ha dichiarato la natura demaniale civica delle terre di cui al fg. 34 p.lle 57 e 58 del Comune di Avezzano in possesso del Retico, ordinandone la reintegrazione nel patrimonio civico del Comune di Avezzano.

Il reclamante denuncia la sostanziale omessa motivazione della impugnata sentenza, essendosi il Commissario limitato a «ratificare» le conclusioni del C.T.U. arch. Montanaro «ricalcanti» quelle della verifica demaniale del geom. Accili il quale, a sua volta, aveva riprodotto le erronee conclusioni del perito agrimensore Vincenzo Santoponte nominato nel 1863 mentre, come dimostrato dall'analitica relazione del consulente di parte Del Turco, le terre controverse, da sempre nel possesso di esso reclamante, derivano da un terreno di 20 coppe regolarmente censito nel catasto onciario e, quindi, hanno natura allodiale.

Il Comune di Avezzano si è costituito, chiedendo il rigetto dell'impugnazione.

È intervenuto il Procuratore generale della Repubblica presso questa Corte il quale ha chiesto «disporre una nuova C.T.U., al fine dell'accertamento della natura dei terreni in questione».

Sulle conclusioni in epigrafe indicate, la causa è stata riservata per la decisione all'udienza di discussione del 3 ottobre 2013.

DIRITTO. - Il reclamo non appare ammissibile.

Ed invero, ai sensi dell'art. 4, l. 10 luglio 1930, n. 1078, il reclamo avverso la sentenza del Commissario «dev'essere notificato nel termine indicato nell'art. 32 della l. 16 giugno 1927, n. 1766» e cioè nel termine di «giorni trenta dalla data di notificazione» la quale, ai sensi dell'art. 2 della richiamata legge n. 1078 del 1930, «è fatta d'ufficio dalla segreteria mediante invio del dispositivo a ciascuna delle parti per mezzo del servizio postale».

Sulla base di tale normativa si è ritenuto che «decorso inutilmente tale termine il reclamo non è ammissibile, non potendo il soccombente avvalersi del termine annuale posto dall'art. 327 c.p.c. Tale disciplina, che non è stata abrogata dalle norme del codice di procedura civile, non si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., perché la disuguaglianza trova giustificazione nelle peculiarità che contraddistinguono il procedimento commissariale, né con l'art. 24 Cost., restando assicurata un'adeguata possibilità di difesa (Cass. Sez. II 15 marzo 1993, n. 3081; Cass. Sez. Un. 20 novembre 1982, n. 6246) e che la notificazione eseguita ad impulso delle parti è inidonea a modificare la suddetta decorrenza dei termini (v. per il ricorso avverso le sentenze di appello Cass. Sez. Un. 5 ottobre 2009, n. 21193).

Nella specie, risulta, come è stato accertato in sede di verifica della tempestività dell'impugnazione, che la notifica ex art. 2, legge n. 1078 del 1930, è avvenuta il 30 gennaio 2012 mediante consegna al procuratore del Reticco, mentre il reclamo è stato notificato, a mezzo del servizio postale da parte del suddetto procuratore a ciò autorizzato, con spedizione in data 22 marzo 2012 e, quindi, oltre il richiamato termine di trenta giorni.

Assume, però, il reclamante, al quale la sentenza è stata notificata anche a cura del Comune di Avezzano il 24 febbraio 2012, che, in conseguenza dell'entrata in vigore (6 ottobre 2011) dell'art. 33 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 che ha disposto l'applicazione del rito ordinario di cognizione agli appelli (nuova definizione normativa dei «reclami») contro le decisioni dei Commissari, il termine di trenta giorni, previsto dal comma 3 del suddetto art. 33 a pena di decadenza, decorre dalla data di notificazione a cura di parte perché, in virtù della disciplina sopravvenuta e, quindi, del «richiamo alle norme del codice trova applicazione anche il disposto dell'art. 285 c.p.c. secondo cui la notificazione della sentenza, al fine della decorrenza del termine per l'impugnazione, si fa, su istanza di parte, a norma dell'art. 170».

Tale assunto è certamente condivisibile in via di principio, senonché la nuova disciplina non sembra applicabile, *ratione temporis*, al caso di specie perché la causa risulta iscritta a ruolo, in primo grado, nel 2008, mentre tale disciplina deve ritenersi applicabile solo alle cause instaurate davanti ai Commissari successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2011 (art. 36, comma 1), mentre «le norme abrogate o modificate dal (...) decreto continuano ad applicarsi alle controversie pendenti alla data di entrata in vigore dello stesso» (art. 36, comma 2).

Non sembra, infatti, potersi dubitare che le disposizioni transitorie di cui all'art. 36 del decreto riguardino indistintamente tutti i riti semplificati dallo stesso, molti sin dal primo grado, sicché non può ritenersi, in mancanza di qualsiasi diversa indicazione, che la nuova disciplina si applichi, nella sola materia degli usi civici, a processi di secondo grado promossi dopo l'entrata in vigore del decreto, ma riguardanti sentenze emesse in cause instaurate in primo grado anteriormente alla riforma

anche perché le controversie per le quali non era decorso inutilmente il termine per l'impugnazione alla data di entrata in vigore del decreto dovevano considerarsi ancora pendenti e ad esse doveva continuare ad applicarsi la disciplina previgente.

Peraltro, la riforma, per la parte relativa agli usi civici, ha riguardato almeno una norma concernente il primo grado in conseguenza dell'abrogazione dell'art. 2 della l. 10 luglio 1930, n. 1078 che è proprio la norma che prevedeva la notificazione di ufficio delle decisioni del Commissario.

Tale notificazione, nella specie, è stata ritualmente effettuata dall'ufficio anche perché alla data di entrata in vigore del decreto, la causa demaniale di primo grado era ancora pendente in quanto la sentenza impugnata risulta pronunciata il 10 novembre 2011 e depositata il 7 dicembre 2011.

In considerazione della novità delle questioni e della circostanza che lo stesso Comune di Avezzano ha effettuato una notifica che appariva come implicita condivisione dell'assunto del reclamante, le spese del grado dichiarasi interamente compensate tra le parti.

(Omissis)

(1) LA DISCIPLINA TRANSITORIA NEI GIUDIZI IN TEMA DI USI CIVICI.

Con la pronuncia in commento la Corte d'Appello di Roma, Sezione usi civici, ha correttamente interpretato le disposizioni transitorie in tema di reclami avverso le sentenze rese dai Commissari agli usi civici. Come è noto, il legislatore nel 2011, nell'intento di semplificare e ridurre i molteplici riti esistenti nelle controversie civili, ha fra l'altro riformato, all'art. 33 del d.lgs. n. 150/11, le norme del giudizio di appello in materia di liquidazione degli usi civici, disponendo che le controversie siano regolate dal rito ordinario di cognizione, «ove non diversamente disposto dal presente articolo». In seguito alla suddetta riforma, «l'appello è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento impugnato». Il precedente rito stabiliva invece, all'art. 2 della l. 10 luglio 1930, n. 1078 (disposizione espressamente abrogata dall'ultimo comma dell'art. 34 del citato d.lgs. n. 150/11), che «la notificazione delle decisioni dei Commissari regionali nei procedimenti contenziosi, di cui al secondo comma dell'art. 29 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, è fatta d'ufficio dalla segreteria mediante invio del dispositivo a ciascuna delle parti per mezzo del servizio postale».

In forza della nuova disciplina di cui al cit. art. 33, l'atto di appello non è più considerato «reclamo», ma vero e proprio atto di impugnazione, soggetto al rito ordinario di cognizione e disciplinato dalle regole stabilite dagli artt. 325 e 326 c.p.c. Il termine per l'appello avverso le sentenze rese dal Commissario per gli usi civici decorre, dunque, dalla notificazione del provvedimento impugnato a cura dell'altra parte e non più dalla comunicazione della segreteria, con le modalità previste dall'abrogata disposizione della legge n. 1078/30.

Come correttamente osservato dalla Corte d'appello di Roma, nel regime transitorio, e cioè nelle controversie pendenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 150/11, le «norme abrogate o modificate dal presente decreto» continuano ad applicarsi, mentre le norme di cui allo stesso provvedimento legislativo «si applicano ai procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso».

Il chiaro tenore della norma non lascia adito a dubbi: devono ritenersi «controversie pendenti» quelle che si trovano in qualunque stato e grado al momento dell'entrata in vigore della legge sopravvenuta, in quanto non fatte ancora oggetto di una sentenza passata in giudicato o definitivamente estinte. Solo ai procedimenti instaurati per la prima volta dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo citato, si applicheranno le nuove regole. Il legislatore è in genere molto attento, quando sopravviene una legge, soprattutto di carattere processuale, a stabilire la decorrenza delle nuove norme. Nelle disposizioni transitorie può essere infatti previsto espressamente che le nuove disposizioni siano applicabili «ai giudizi instaurati dopo l'entrata in vigore della legge» (es. artt. 327, 330 c.p.c., novellati con legge n. 69/09), oppure «ai giudizi di appello introdotti con ricorso depositato o citazione di cui sia stata richiesta la notificazione dal trentesimo giorno successivo a quello di entrata in vigore (...)» (es. artt. 342, 348 *bis*, 434, 436 *bis* c.p.c., novellati con legge n. 134/12), oppure ai «ricorsi per cassazione proposti avverso le sentenze e gli altri provvedimenti pubblicati a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto» (es. art. 366 c.p.c., modificato con d.lgs. n. 40/06). Deve rammentarsi che rientra nella discrezionalità del legislatore il potere di dettare norme transitorie intese a mantenere ferme disposizioni abrogate per situazioni pendenti alla data di entrata in vigore di nuove disposizioni, «sempreché si tratti di disciplina non irrazionale onde evitare possibili violazioni del principio di uguaglianza» (Corte cost. 31 dicembre 1986, n. 301, in *Giur. cost.*, 1986, 2416).

Non vi è dubbio, in conclusione, che la Corte d'appello abbia fatto corretta applicazione delle disposizioni transitorie contenute nel d.lgs. n. 150/11 ed abbia conseguentemente dichiarato inammissibile l'impugnazione per inutile decorso del termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento da parte della segreteria del Commissario agli usi civici, essendo la controversia in oggetto pendente al momento dell'entrata in vigore del decreto sulla semplificazione dei riti.

Nicoletta Rauseo



I

Trib. Roma, Sez. spec. agr. - 7-5-2013, n. 9827 - Mangano, pres.; Cirillo, est. - Amici (avv. Rauseo) c. Regione Lazio (avv. Santo).

Contratti agrari - Affitto di fondo rustico tra Regione e privato - Contratto scaduto - Rinnovo - Condizioni. (L.r. Lazio 11 settembre 2003, n. 29, art. 17, comma 1)

Il contratto d'affitto stipulato dall'Ente regionale proprietario del fondo con il conduttore coltivatore diretto, ancorché scaduto, deve considerarsi rinnovato se una legge regionale successiva alla scadenza contrattuale ne ha previsto il rinnovo subordinatamente alla domanda e all'offerta di adeguamento dei canoni da parte dell'affittuario (1).

II

Trib. Roma, Sez. spec. agr. - 29-7-2013, n. 8050 - Mangano, pres.; Archidiacono, est. - Società Agricola «Eredi Di Chichi Michele» s.s. (avv. Rauseo) c. Regione Lazio (avv. Santo).

Contratti agrari - Affitto di fondo rustico tra Regione e privato - Contratto scaduto ma rinnovato prima dell'entrata in vigore della l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 15 - Rinnovo - Condizioni - Durata. (L.r. Lazio 11 settembre 2003, n. 29, art. 17; l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 15)

Il contratto d'affitto tra Ente regionale e affittuario coltivatore diretto, scaduto ma rinnovato prima dell'entrata in vigore della legge regionale che prevede la possibilità di sua ulteriore rinnovazione, deve considerarsi di durata prolungata per il periodo nella legge indicato, purché l'affittuario ne abbia presentato richiesta prima del fissato termine perentorio, con offerta di adeguamento dei canoni (2).

III

Trib. Roma, Sez. spec. agr. - 29-7-2013, n. 8044 - Mangano, pres.; Cartoni, est. - D'Annibale (avv. Rauseo) c. Regione Lazio (avv. Santo).

Contratti agrari - Affitto di fondo rustico tra Regione e privato - Contratto scaduto ma rinnovato prima dell'entrata in vigore della l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 15 - Rinnovo - Richiesta oltre il termine perentorio fissato in tale legge - Esclusione. (L.r. Lazio 11 settembre 2003, n. 29, art. 17; l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 15)

La rinnovazione del contratto di affitto tra Regione proprietaria del fondo e affittuario coltivatore diretto, prevista con legge regionale, non si verifica allorquando quest'ultimo ne ha fatto richiesta tardivamente, oltre il termine perentorio fissato in tale legge (3).

(Omissis)

I

(Omissis)

La domanda è fondata e merita accoglimento per quanto di ragione.

(Omissis)

I rapporti agrari sono stati assoggettati a proroga legale e quindi alla rinnovazione *ex art. 2, lett. e)* della l. 3 maggio 1982, n. 203, e giungevano a scadenza il 10 novembre 1997.

Benché il Comune di Roma subentrato nella proprietà abbia (*omissis*) intimato disdetta, i rapporti agrari sono di fatto proseguiti e sono stati presi in considerazione della l.r. 11 settembre 2003, n. 29 che ha espressamente previsto per i contratti scaduti la possibilità di un loro rinnovo.

In applicazione della legge la Comunità *pro indiviso* delle A.S.L. del Lazio, subentrata nella proprietà, ha spedito a Amici Pietro e Amici Filippo le raccomandate del 15 gennaio 2008 con le quali li sollecitava a manifestare la volontà di rinnovare i contratti di affitto invitandoli a depositare una serie di documenti necessari che elencava analiticamente.

La sollecitazione della nuova proprietà valeva evidentemente a revocare ogni precedente volontà contraria al rinnovo del rapporto, tra cui anche la disdetta del 10 aprile 1996 del precedente proprietario Comune di Roma.

Amici Filippo ha pure provato, con l'esibizione della dichiarazione del 29 gennaio 2008 della

Comunione delle A.S.L. del Lazio, di aver consegnato la documentazione necessaria per l'istruttoria di rinnovo dei contratti di affitto.

Dunque, i rapporti agrari devono intendersi rinnovati non lasciando l'art. 17 della l.r. 11 settembre 2003, n. 29 alla proprietà pubblica margini per rifiutare il rinnovo in caso di manifestato interesse del conduttore alla prosecuzione del rapporto.

In particolare, la norma disciplina le modalità di rinnovo dei contratti di affitto scaduti, in previsione della vendita solo di quei fondi rustici facenti parte del patrimonio *pro indiviso* delle aziende unità sanitarie locali per i quali non sia stato invocato il rinnovo.

La norma prescrive che gli affittuari o loro aventi causa possano richiedere il rinnovo del contratto, per una durata di venticinque anni, con decorrenza dall'11 novembre 1997, purché occupino o conducano il fondo da almeno dieci anni e regolarizzino il pagamento degli oneri accessori e dei canoni di affitto secondo quanto previsto dai commi 2 e 3.

Non vale obiettare da parte della Regione Lazio che l'art. 17 della l.r. 11 settembre 2003, n. 29 avrebbe fissato il termine perentorio del 30 aprile 2008 per la definizione e il rinnovo dei contratti scaduti, riferendosi il termine fissato dal quinto comma a quei contratti di affitto che alla data di entrata in vigore della legge, siano già stati rinnovati ai sensi della delib. Giunta reg. 6796/1997, ma non ai rapporti scaduti e mai formalmente rinnovati pur a fronte di una tempestiva richiesta di rinnovo.

(Omissis)

La novità interpretativa della legislazione regionale sul rinnovo giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

(Omissis)

II

(Omissis)

La valutazione processuale effettuata ai sensi degli artt. 115-116 c.p.c. delle risultanze probatorie serie, precise e concordanti emergenti dalla lettura degli atti e dei documenti contrattuali prodotti dalla parte ricorrente costituita Società Agricola Eredi Chichi Michele s.s., concernenti la attuale titolarità dei diritti di godimento concessi alla stessa quale conduttrice del fondo rustico nella attuale proprietà della Regione Lazio, *(omissis)*, consente di formare sicuro convincimento sulla estensibilità della disciplina dettata dall'art. 20 della successiva l.r. n. 15/2007 per la elevazione della durata dei contratti di affitto agrario fino a venticinque anni con modificazione dei criteri di determinazione del canone, con espressa previsione della facoltà per i contratti già rinnovati ai sensi della delibera della Giunta regionale n. 29/2003, conferita agli affittuari di rinnovare il contratto in corso per il periodo compreso tra la data dell'11 novembre 2002 e la data di nuova scadenza del 10 novembre 2022.

A tale proposito, se si considera che trattasi di una facoltà conferita espressamente alla parte contrattuale avente la posizione di affittuaria, detti riferimenti normativi esigono che la nuova regolamentazione dei contratti di affitto dei fondi rustici ricompresi nel patrimonio comune delle AA.UU.SS.LL, sia promossa dall'assolvimento dell'onere ascritto alla parte interessata al prolungamento della durata per venticinque anni fino al 2022, consistente nella presentazione di domanda avente ad oggetto la richiesta di rinnovazione contrattuale alla gestione del patrimonio *ex* A.S.L. del Lazio, onere nel caso concreto effettivamente assolto dalla società affittuaria attuale ricorrente come da domanda proposta nella comunicazione inviata mediante raccomandata a.r. pervenuta alla destinataria il 21 febbraio 2008, debitamente protocollata, per promuovere le procedure previste per la rinegoziazione e rideterminazione delle condizioni contrattuali al fine di conformarle alle nuove disposizioni legislative dettate dalla l.r. n. 15/2007.

Detta comunicazione deve essere ritenuta formalmente corretta e tempestiva se si osserva che il termine perentorio stabilito per la richiesta di rinnovazione è fissato al 30 aprile 2008.

È logico e evidente che detto termine perentorio è stato stabilito con riferimento all'adempimento

mento dell'onere contrattuale ascrivito alla parte affittuaria di richiedere la rinnovazione del contratto, altrimenti sarebbe rimesso ogni rinnovo al semplice trascorrere del tempo nella inerzia della controparte contrattuale discendente direttamente dalla legge richiamata di procedere alla rinegoziazione delle condizioni in base alla nuova disciplina.

La tesi interpretativa contraria espressa nei suoi scritti difensivi dalla resistente Regione Lazio, si deve reputare come non condivisibile per manifesta illogicità e contraddittorietà, se si considera che la complessiva riforma legislativa regionale in materia di concessione dei fondi rustici e dei relativi contratti di affitto agrario dei beni immobili (*omissis*), si deve conformare per espresso dettato legislativo al principio generale della assoluta e univoca omogeneizzazione delle modalità, condizioni, criteri di determinazione del canone e termini contrattuali inseriti nelle clausole negoziali estrapolate dalla disciplina normativa riformatrice, contemplante la definizione e il rinnovo dei contratti di affitto scaduti con gli aventi titolo, al fine di assicurare l'interesse fondamentale del nuovo ente pubblico proprietario di mettere a reddito il patrimonio disponibile utilizzabile per il suo sfruttamento economico in conformità alla sua destinazione per la coltivazione e la produzione agricola, e di dare regolamentazione unitaria al periodo di durata dei contratti così rinnovati per assicurare la finalità precipua di dare continuità ai rapporti agrari intercorrenti con gli affittuari (*omissis*).

Si deve pervenire ad una declaratoria della non conformità alle norme imperative della comunicazione dell'atto di disdetta inviato dalla Regione Lazio nel senso che il termine finale della durata del contratto di affitto agrario non corrisponde a quello originario indicato nella data del 10 novembre 2022.

La complessità interpretativa della nuova normativa contraddistinta da uno stile lessicale e sintattico non esemplare, consente di addivenire ad una compensazione degli oneri processuali nonostante la soccombenza della resistente, ai sensi dell'art. 92 c.p.c.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando:

a) dichiara che il contratto di affitto in deroga in data 30 novembre 2004 stipulato tra i ricorrenti ed il Comune di Roma in ordine al fondo rustico *de quo*, ha durata di anni venticinque dall'11 novembre 1997 al 10 novembre 2022 ai sensi dell'art. 17, l.r. n. 29/03;

b) compensa le spese.

(*Omissis*)

III

(*Omissis*)

L'art. 17, comma 1, della l.r. n. 29 dell'11 settembre 2003 dispone che «Gli affittuari o i loro aventi causa dei fondi rustici trasferiti o da trasferire, (*omissis*), i cui contratti di affitto siano scaduti alla data di entrata in vigore della presente legge, possono richiedere il rinnovo del contratto, per una durata di venticinque anni, con decorrenza dall'11 novembre 1997, purché regolarizzino il pagamento degli oneri accessori e dei canoni di affitto secondo quanto previsto dai commi 2 e 3 (*omissis*)», mentre il successivo comma 5 prevede che «Coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano rinnovato il contratto di affitto ai sensi della delib. Giunta reg. n. 6796/1997, possono rinnovarlo, per il periodo intercorrente tra l'11 novembre 2002 e il 10 novembre 2022, adeguandolo a quanto previsto dal comma 3. Il termine ultimo per la definizione e il rinnovo dei contratti di affitto regolati dal presente articolo è fissato al 30 aprile 2008».

Orbene, dal contratto del 14 maggio 2003, in atti, risulta che la Regione Lazio ha inserito il rapporto di affitto del ricorrente nella delibera della Giunta regionale n. 6796/1997 ed ha rinnovato il contratto fino all'11 novembre 2012 e, dunque, sotto questo profilo D'Annibale rientra tra i possibili beneficiari della proroga del termine di cui all'art. 17, comma 5, della l.r. n. 29/03.

Pertanto lo stesso comma 5 pone degli specifici oneri per il rinnovo, i quali non sono stati adempiuti dal ricorrente.

Infatti, il rinnovo è chiaramente subordinato all'iniziativa dei conduttori i quali, appunto, «possono rinnovarlo» fino al 10 novembre 2022, adeguandolo a quanto previsto dal comma 3, e devono conseguentemente attivarsi, nel senso di manifestare la propria volontà, sia per il rinnovo, sia per l'adeguamento dei canoni, il tutto entro il 30 aprile 2008, termine, peraltro, più volte prorogato rispetto alla previsione originaria. Tale termine, inoltre, è certamente anche a carico dell'amministrazione, ma deve interpretarsi, alla luce della semplice possibilità di rinnovo e non del suo automatismo, come termine ultimo per definire la pratica dopo che il conduttore si sia attivato per il rinnovo manifestando una volontà in tal senso e, del resto, la possibilità di rinnovo è stata prevista con una legge del 2003 ed un termine di ben cinque anni per definire il rapporto appare del tutto conforme alla *ratio* della disciplina in materia.

Nella fattispecie, invero, D'Annibale solo in data 14 febbraio 2011 ha manifestato la volontà di rinnovo e di adeguamento dei canoni, peraltro dopo il recesso della Regione.

(Omissis)

La novità e la complessità in diritto della questione integra la sussistenza di gravi ed eccezionali ragioni per compensare integralmente le spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando:

a) rigetta il ricorso; b) compensa le spese.

(Omissis)

(1-3) «RIDEFINIZIONE E RINNOVO», CON INTERVENTO LEGISLATIVO, DEI RAPPORTI AGRARI - SCADUTI O GIÀ RINNOVATI - INTERCORRENTI TRA LA REGIONE LAZIO E GLI AFFITTUARI DI FONDI DIVENUTI DI PROPRIETÀ REGIONALE. RICORSI AL TRIBUNALE DA PARTE DEGLI AFFITTUARI ESCLUSI ED ESITO DEI GIUDIZI.

Punto di partenza delle tre decisioni in commento, pronunciate dal Tribunale di Roma – Sezione specializzata agraria – in diversa composizione, sono situazioni analoghe rappresentate da rapporti di affittanza agraria intercorrenti tra la Regione Lazio quale ultima proprietaria di fondi rustici e i conduttori coltivatori diretti dei fondi medesimi, già titolari di rapporti di affitto con i precedenti proprietari. Tutte e tre le affittanze sono di molto risalenti negli anni in quanto originate, appunto, da rapporti avviati con Enti proprietari diversi dalla Regione, ai quali la stessa è subentrata. Tali rapporti però nel corso del tempo hanno avuto un diverso sviluppo per la diversa iniziativa – disdetta o rinnovo del contratto – assunta dall'Ente concedente o dal soggetto conduttore.

Con riferimento alla via intrapresa dalla Regione per dare soluzione al problema rappresentato da una pluralità di rapporti agrari oltremodo diversificati sotto il profilo contrattuale, occorre richiamare che la medesima, con propria legge dell'11 settembre 2003, n. 29, come modificata con successiva del 6 agosto 2007, n. 15, prevedeva la possibilità di una rinnovazione dei contratti d'affitto scaduti alla data di entrata in vigore della legge di modifica (1) elevandone la durata a venticinque anni decorrenti dall'11 novembre 1997.

(1) Tale legge, come pure la precedente n. 29 del 2003, è entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sul *B.R.L.* (*Bollettino regionale Lazio*).

La decorrenza da tale data trova ragione nel fatto che, in tutti e tre i casi giudicati, i rapporti contrattuali, anche se più remoti, sono da considerarsi principiati nel 1982 per effetto della legge n. 203/82, introduttiva della nuova disciplina in materia di affitto di fondi rustici, per la quale la durata minima dei contratti iniziati successivamente all'annata agraria 1959/60 è fissata in anni quindici.

Con riguardo alla legge regionale citata, di essa va richiamato l'art. 17, rubricato «*Vendita dei fondi rustici facenti parte del patrimonio pro indiviso delle aziende unità sanitarie locali. Modalità di rinnovo dei relativi contratti di affitto scaduti*», con particolare riferimento ai commi 1 e 5.

Il comma 1 prevede che gli affittuari di fondi rustici del patrimonio regionale, il cui contratto di affitto sia scaduto alla data di entrata in vigore della legge menzionata, ne possono richiedere il rinnovo, per una durata di venticinque anni, con decorrenza dall'11 novembre 1997, purché regolarizzino il pagamento degli oneri accessori e dei canoni di affitto come determinati nei commi 2 e 3 (2).

Il comma 5 estende la medesima possibilità di un prolungamento della durata dell'affitto a quegli affittuari il cui contratto sia non scaduto, bensì tuttora in corso in quanto già rinnovato antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge. Per costoro viene fissato un termine ultimo, al 30 aprile 2008, entro il quale procedere al «rinnovo» del contratto, o, per meglio dire, ad una sua ridefinizione rispetto alla durata.

Entrando nello specifico delle vertenze esaminate si rileva quanto segue:

- trattasi di ricorsi proposti dalle parti conduttrici dei fondi contro la Regione quale proprietaria.

- tutti e tre i ricorrenti invocano la prosecuzione della durata dell'affitto fino al 2022 (venticinque anni cioè a partire dal 1997), la Regione si costituisce opponendo l'intervenuta cessazione dei rapporti.

- con sentenze coeve (3), due dei ricorsi sono accolti, con differente motivazione; il terzo invece viene respinto (4).

Per una messa a punto della problematica vagliata dai Collegi giudicanti va innanzitutto evidenziato che la legge regionale richiedeva un comportamento attivo (5) da

(2) I commi 2 e 3 fissano appunto i nuovi parametri per la rideterminazione dell'ammontare dei canoni. Un adeguamento degli stessi si rendeva necessario per l'intervenuta abolizione dell'equo canone a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 318 del 5 luglio 2002 (in questa Riv., 2003, 94).

(3) Sentenze Trib. Roma, Sez. spec. agr. 13 aprile 2013 (dep. 7 maggio 2013), n. 9827; 13 aprile 2013 (dep. 29 luglio 2013), n. 8050.

(4) Sentenza Trib. Roma, Sez. spec. agr. 13 aprile 2013 (dep. 29 luglio 2013), n. 8044.

(5) «Gli affittuari o loro aventi causa dei fondi rustici trasferiti o da trasferire, in base all'art. 24 della l.r. 16 giugno 1994, n. 18, concernente il riordino del servizio sanitario regionale e successive modifiche, al patrimonio *pro indiviso* delle aziende unità sanitarie locali, i cui contratti di affitto siano scaduti alla data di entrata in vigore della presente legge, possono richiedere il rinnovo del contratto, per una durata di venticinque anni, con decorrenza dall'11 novembre 1997, purché regolarizzino il pagamento degli oneri accessori e dei canoni di affitto secondo quanto previsto dai commi 2 e 3 e rinuncino a qualunque contenzioso in atto nei confronti della proprietà, a qualsiasi livello e grado di giudizio». Così, testualmente, al comma 1 dell'art. 17, l.r. Lazio 11 settembre 2003, n. 29, come modificato dall'art. 20 della l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 15. Prima della modifica la durata del contratto rinnovato era fissata in anni venti, sempre con decorrenza dall'11 novembre 1997.

parte dell'affittuario al fine della rinnovazione del contratto. Tale comportamento si realizzava nell'adesione all'adeguamento del canone di affitto secondo i parametri indicati nel testo della legge, oltre che nell'assolvimento di adempimenti formali costituiti da una comunicazione scritta corredata dai richiesti documenti.

In due casi i conduttori hanno assolto agli obblighi loro imposti dalla legge regionale, mentre nel terzo, ad avviso del Giudicante, il conduttore è risultato inadempiente (6).

Anche nelle due prime vertenze, che pur hanno avuto il medesimo esito favorevole ai ricorrenti, sono ravvisabili delle differenze, in quanto in una di esse siamo di fronte ad un contratto di affitto scaduto e nell'altra ad un contratto di affitto scaduto ma rinnovato.

Nella prima vertenza – contratto di affitto scaduto – la doglianza del ricorrente, che ha mantenuto un rapporto di mero fatto con il fondo e invoca un rinnovo del contratto, trova pieno accoglimento da parte del Tribunale il quale, accertato:

- che il conduttore era subentrato nella coltivazione del fondo al padre titolare di un regolare rapporto d'affitto con l'originario proprietario e che tale rapporto era stato assoggettato a proroga legale e dunque alla rinnovazione *ex art. 2, lett. e), legge n. 203/82* ed era pertanto venuto a scadenza il 10 novembre 1997, preceduto in tempo debito dalla disdetta da parte del proprietario medesimo, rimasta però senza seguito;

- che il nuovo proprietario subentrato nelle more aveva sollecitato con missiva raccomandata il conduttore a manifestare la volontà di rinnovare il contratto di affitto e a depositare una serie di documenti analiticamente elencati, revocando così «ogni precedente volontà contraria alla prosecuzione del rapporto» come manifestata con la disdetta comunicata dalla precedente proprietà;

- che il ricorrente aveva consegnato la documentazione necessaria per l'istruttoria di rinnovo del contratto di affitto;

- che il medesimo era titolare di un rapporto scaduto ricompreso tra quelli da intendersi come rinnovati per effetto dell'art. 17 della l.r. n. 29/2003 la quale non lascia margini all'ente pubblico per rifiutare il rinnovo al conduttore che abbia manifestato interesse alla prosecuzione del rapporto, esigendo al riguardo soltanto che questi occupi il fondo da almeno dieci anni e regolarizzi il pagamento degli oneri accessori e dei canoni di affitto in conformità a quanto disposto ai commi 2 e 3;

- che non operava nella situazione del ricorrente il termine perentorio del 30 aprile 2008 cui si appellava la Regione – terzo proprietario subentrato – attinendo tale termine «*a quei contratti di affitto che alla data di entrata in vigore della legge siano già stati rinnovati (...) ma non ai contratti scaduti e mai formalmente rinnovati pur a fronte di una tempestiva richiesta di rinnovo*».

(6) Rispetto al termine di scadenza per la presentazione della domanda fissato per il 30 aprile 2008. Così al comma 5 dell'art. 20 della l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 15, come modificata con l.r. Lazio 28 dicembre 2007, n. 26. Antecedentemente alla modifica il termine ultimo era fissato per il 31 dicembre 2007.

Venendo poi a considerare la seconda vertenza – contratto scaduto e rinnovato – l’istanza del ricorrente per una ricontrattazione della durata dell’affittanza viene pienamente accolta avendo il Tribunale raggiunto un sicuro convincimento sull’estensibilità della previsione normativa circa l’elevazione della durata a venticinque anni per quei contratti di affitto che pur risultino già rinnovati al momento dell’entrata in vigore della legge la quale, infatti, come sopra detto, conferisce agli affittuari la facoltà di prolungare i contratti in corso per un ulteriore periodo compreso tra l’11 novembre 2002 e l’11 novembre 2022 a condizione che siano da costoro osservate le procedure previste per la rinegoziazione e la rideterminazione delle clausole contrattuali, in conformità alle disposizioni normative regionali.

Il Tribunale ha accertato che, nel caso in esame, la parte affittuaria ha effettivamente assolto all’onere ascrittale di presentare formale richiesta di rinnovazione contrattuale con lettera raccomandata pervenuta entro il termine fissato del 30 aprile 2008. Sul punto va rilevato che, diversamente dalla prima vertenza considerata, in questa seconda il rispetto di tale termine era essenziale trattandosi non di un contratto scaduto, come nell’altra, bensì già rinnovato, e dunque soltanto da rinegoziare relativamente alla durata (7) e all’ammontare del canone, in applicazione del comma 5 della legge regionale (8). L’esito della causa non sarebbe invece stato favorevole all’affittuario se questi non si fosse attivato correttamente e tempestivamente, non potendosi rimettere *«ogni rinnovo al semplice trascorrere del tempo nella inerzia della controparte contrattuale concedente avente l’obbligo contrattuale discendente direttamente dalla legge regionale di procedere alla rinegoziazione delle condizioni in base alla nuova disciplina»* (9).

Giunti ad affrontare il terzo caso, conclusosi, come già anticipato, con una sentenza di rigetto del ricorso (10), va precisato che esso rientra nella seconda ipotesi normativa, trattandosi di contratto già rinnovato rispetto al quale però l’affittuario non si è attivato tempestivamente onde ottenere il prolungamento della durata del rapporto: questo per lo meno l’assunto della Regione, accolto dal Tribunale seppur efficacemente contrastato dalla difesa del ricorrente. Il punto nodale della controversia è qui rappresentato non tanto dall’indicazione, nella legge, di un termine per la ridefinizione del contratto, quanto piuttosto dall’individuazione del soggetto – Regione o affittuario – tenuto alla sua osservanza. Ad avviso del giudicante il rispetto del termine è imposto all’affittuario, mentre per il difensore di quest’ultimo tale onere incombe sulla Regione impegnatasi, nel contesto della propria legge finanziaria, a realizzare un programma di razionalizzazione e migliore sfruttamento del proprio patrimonio immobiliare.

(7) La «nuova» durata decorre dall’11 novembre 2002 e giunge a scadenza il 10 novembre 2022.

(8) Il comma 5, inserito, come già detto, nella l.r. Lazio n. 29/2003 dalla l.r. Lazio n. 15/2007, a sua volta modificata dalla l.r. Lazio n. 26/2007, così dispone «Coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge abbiano rinnovato il contratto di affitto ai sensi della delib. Giunta reg. n. 6796/1997, possono rinnovarlo, per il periodo intercorrente tra l’11 novembre 2002 ed il 10 novembre 2022, adeguandolo a quanto previsto dal comma 3. Il termine ultimo per la definizione e il rinnovo del contratto è fissato al 30 aprile 2004».

(9) Così nella sentenza del Trib. Roma, Sez. spec. agr. n. 8050/2013, cit.

(10) Così nella sentenza del Trib. Roma, Sez. spec. agr. n. 8044/2013, cit.

Sulla base dell'assunto che la ridefinizione del contratto è subordinata all'iniziativa del conduttore il quale deve attivarsi manifestando tempestivamente la propria volontà di prosecuzione del rapporto e di adeguamento del canone, il Tribunale ha rigettato il ricorso censurando il comportamento negligente del conduttore medesimo che ha esplicitato il suo proposito di rinnovo oltre il termine del 30 aprile 2008, più esattamente il 14 febbraio 2011, alcuni mesi dopo il recesso della Regione comunicatogli con raccomandata del 27 ottobre 2010.

Di contrario avviso la difesa dell'affittuario per la quale il termine perentorio del 30 aprile 2008 non può che riferirsi all'attività della pubblica amministrazione rigorosamente tenuta a realizzare ineludibili obiettivi di bilancio. In questo senso assumerebbe rilevanza il comma 10 dell'art. 1 della successiva l.r. n. 14/08 che intervenendo nella medesima materia dispone che la Regione provveda entro sessanta giorni dall'avvenuta acquisizione in proprietà di fondi rustici «alla definizione e al rinnovo dei contratti scaduti» attesa l'urgenza di colmare il disavanzo sanitario regionale. Orbene, essendo indubbio che in tale testo normativo l'espressione «alla definizione e al rinnovo dei contratti scaduti» si riferisce ad un *facere* della pubblica amministrazione pressata da esigenze finanziarie, se ne potrebbe dedurre che l'identica espressione utilizzata pure al comma 5 della precedente legge regionale del 2007 (a modifica di quella del 2003 proprio con l'aggiunta del termine temporale) riguardi sempre l'Ente pubblico proprietario e non già gli affittuari cui viene riconosciuta la possibilità della prosecuzione dell'affittanza senza imposizione di un termine per la presentazione di un'istanza di rinnovo.

Sviluppando il ragionamento, si può ancora osservare che, preso nel suo insieme, l'art. 17 della legge regionale ha efficacia *erga omnes* coinvolgendo dunque tutti i contratti di affitto intercorrenti con la Regione, scaduti e/o rinnovati, in un medesimo disegno di dismissione del patrimonio fondiario regionale, oltretutto con espresso riconoscimento di un'opzione all'acquisto a favore degli affittuari. Da siffatta lettura dell'art. 17 discenderebbe che la previsione «della definizione o del rinnovo dei contratti» vada intesa come una clausola che si inserisce automaticamente (11), *ope legis*, in tutti i rapporti di affitto intrattenuti dalla Regione, qui operando l'art. 1339 c.c. ai sensi del quale la restrizione della libertà economica comportata dall'inserimento automatico di clausole deve trovare fondamento «in una legge formale o in un altro atto avente valore di legge in senso sostanziale». E così è nel caso di specie, in cui l'affittuario invoca il prolungamento «automatico» del rapporto di affitto sulla base di una legge formale, rappresentata dalla l.r. n. 29/03 che riconosce un'unica durata di venticinque anni ai contratti d'affitto scaduti o rinnovati che siano.

La resistenza della Regione contro la domanda del ricorrente di una prosecuzione del proprio contratto di affitto sino alla scadenza prevista per la generalità dei contratti

(11) Cass. Sez. I Civ. 30 luglio 2009, n. 17746, in *Giust. civ.*, 2009, 1166, per la quale «L'inserzione automatica di clausole costituisce una deroga incisiva al principio dell'autonomia privata e deve quindi trovare il suo fondamento in una legge formale - come testualmente previsto dalla norma - o in un altro atto avente valore di legge in senso sostanziale o da esso richiamato tramite rinvio integrativo».

riguardanti i fondi rustici divenuti di proprietà regionale, appare in effetti una posizione perlomeno contraddittoria rispetto al principio generale espresso nel dettato legislativo di una omogeneizzazione, quanto a canoni e termini di scadenza, di tutti i contratti in questione, al fine di assicurare, con una regolamentazione unitaria, l'interesse dell'ente pubblico sia di mettere a frutto il patrimonio fondiario sia di fissare una scadenza unica per tutti i rapporti agrari, anche nella prospettiva di una dismissione in contemporanea del patrimonio stesso nell'osservanza del diritto di prelazione eventualmente avanzato dai conduttori.

In contrasto dunque con gli obiettivi del proprio disegno legislativo la Regione opone al ricorrente di non aver adempiuto agli oneri specificamente previsti, al comma 5, per il rinnovo. Il Tribunale accoglie gli argomenti difensivi della Regione affermando in proposito che *«il rinnovo è chiaramente subordinato all'iniziativa dei conduttori i quali, appunto, "possono" rinnovarlo sino al 10 novembre 2022, adeguandolo a quanto previsto dal comma 3 (rideterminazione dei canoni, n.d.r.), e devono conseguentemente attivarsi nel senso di manifestare la propria volontà sia per il rinnovo, sia per l'adeguamento dei canoni, il tutto entro il termine, peraltro, più volte prorogato rispetto alla previsione originaria»* (12). Pur riconoscendo che *«tale termine è certamente anche a carico dell'amministrazione»*, il Tribunale aggiunge che esso *«deve interpretarsi, alla luce della semplice possibilità di rinnovo e non del suo automatismo, come termine ultimo per definire la pratica dopo che il conduttore si sia attivato per il rinnovo manifestando una volontà in tal senso»*, così proseguendo *«del resto la possibilità di rinnovo è stata prevista con una legge del 2003 ed un termine di ben cinque anni per definire il rapporto appare del tutto conforme alla ratio della disciplina in materia»*, valutazione quest'ultima per la verità non condivisibile se si tiene presente che la legge del 2003, oltre a non porre alcun termine per il rinnovo, non ne contemplava la possibilità per i contratti non ancora scaduti e tuttora in corso come quello del ricorrente di cui al caso in esame (13).

Proseguendo nella lettura della motivazione, si legge *«non può ritenersi l'esistenza di un rinnovo automatico ex lege come sostiene invece il ricorrente di tutti i contratti già rinnovati ai sensi della delib. Giunta reg. n. 6796/1997, in quanto se così fosse il legislatore regionale non avrebbe previsto la proroga della durata solo come possibilità e il rinnovo automatico sarebbe stato chiaramente ed espressamente stabilito»*.

Che si tratti di una «possibilità» è fuor di dubbio: due essendo gli interlocutori del rapporto contrattuale, entrambi debbono consentire alla prosecuzione del rapporto, ma così è stato avendo il conduttore manifestato la propria volontà in tal senso pur in ritardo rispetto ad un termine che, si sottolinea ancora una volta, può essere inteso come perentorio o meno, e, soprattutto, come perentorio o meno rispetto all'affittuario.

(12) Così nella sentenza del Trib. Roma, Sez. spec. agr. n. 8044/2013 cit.

(13) Il comma 5, che estende la possibilità di una ridefinizione dei contratti già rinnovati con prolungamento della loro durata fino all'11 novembre 2022, è stato introdotto nella l.r. Lazio n. 29/2003 con le modifiche ad essa apportate dalla l.r. Lazio n. 15/2007.

Se il termine riguardasse, come opposto dalla difesa del coltivatore, non l'affittuario ma la pubblica amministrazione, si è potuto constatare che più di una volta il termine è stato dall'Ente pubblico disatteso. Lo dimostrano le proroghe più volte intervenute nonché l'inosservanza dei sessanta giorni fissati con propria legge n. 14/2008 che mirava a sistemare nel pubblico interesse una problematica evidentemente ancora non risolta per inerzia della parte concessionaria. Sorprende perciò che il ricorrente sia stato escluso, diversamente dagli altri affittuari, dalla possibilità di aderire «ai piani dello sviluppo rurale» prevista nella succitata l.r. Lazio all'art. 1, comma 10.

La decisione del Tribunale che conduce ad un disallineamento, nelle condizioni contrattuali e nel termine di durata, tra situazioni sostanzialmente simili nel merito, non è quindi esente da critiche, vieppiù se si tiene presente che «*la novità e la complessità del diritto in questione*» (14) viene evidenziata dal Tribunale per giustificare la compensazione degli oneri di causa. Una consimile valutazione negativa riguardo all'ambiguità e oscurità della «*nuova normativa contraddistinta da uno stile lessicale e sintattico non esemplare*» si ritrova pure in altra delle sentenze qui esaminate, laddove si respinge «come irricevibile» la tesi della Regione resistente al ricorso dell'affittuario, in quanto «*atta a ingenerare confusione e difficoltà di regolamentazione del regime negoziale dei rapporti agrari sui fondi rustici appartenenti al patrimonio comune unitario e esigenti disciplina contrattuale unitaria*» (15).

Guido Jesu

(14) Così nella sentenza n. 8044/2013 Trib. Roma, Sez. spec. agr., cit.

(15) Così nella sentenza n. 8050/2013 Trib. Roma, Sez. spec. agr., cit.



Cons. Stato, Sez. VI - 4-11-2013, n. 5290 - Baccharini, pres.; Contessa, est. - Lucana Trasporti S.r.l. (avv.ti Anello, Salvati e Macaluso) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale di un Sito di interesse nazionale - Presenza di scorie di altoforno - Richiesta di svincolo dell'area - Ritardo - Risarcimento del danno - Esclusione.

In tema di inquinamento ambientale e diritto di proprietà, la P.A. può, nell'esercizio delle proprie funzioni, includere nel programma di bonifica e ripristino ambientale e sottoporre a vincolo l'area di proprietà, anche se già data in assegnazione a terzi a fini commerciali, e differirne lo svincolo esclusivamente per il tempo strettamente necessario allo svolgimento dei controlli. È, così, legittima la sentenza di merito con cui, accertata la presenza di scorie su un terreno, il ritardo nella consegna della medesima res da parte della P.A. al privato per effetto di varie conferenze di servizi e di varie ragionevoli prescrizioni ad hoc ed altresì l'inerzia di quest'ultimo nell'attivazione delle

tutele giurisdizionali dei propri diritti ed interessi ad hoc, venga negato il risarcimento, non configurandosi alcun ingiustificato aggravio procedimentale, anche se sia stata accolta la censura avverso alcuni atti pubblicistici (1).

(Omissis)

2. L'appello è infondato.

(Omissis)

6. La domanda risarcitoria (che è stata meglio descritta in premessa e alla quale si è più volte fatto cenno nell'ambito della disamina dei motivi di ricorso sin qui scrutinati) non può trovare accoglimento.

6.1. Al riguardo appare dirimente l'osservazione (già fatta propria da primi giudici) secondo cui la società appellante lamenti - a ben vedere - la ritrazione di un danno derivante dalla tardiva attribuzione di un'utilità - lo svincolo dell'area - (si tratterebbe di un ritardo i cui elementi determinativi si sarebbero realizzati nel corso di un lungo periodo di tempo - 2006-2010 -).

Ciò viene confermato dall'esame dei motivi di appello in relazione ai quali (per le ragioni dinanzi descritte) sembra che la società appellante lamenti piuttosto la ritrazione di un danno il quale costituirebbe l'esito della sommatoria di una serie di incongruità procedimentali stratificatesi nel corso dell'intera vicenda.

Tuttavia (e si tratta di una notazione dirimente ai fini della presente decisione) la società appellante non ha impugnato gli esiti delle tre conferenze di servizi decisorie susseguitesi nel periodo dal 2006 al 2009, risolvendosi solo nel 2010 ad insorgere avverso gli esiti del quarto procedimento per conferenza di servizi che si era comunque concluso con una decisione a sé in via di principio favorevole.

(Omissis)

6.2. Al riguardo il Collegio ritiene di limitarsi a richiamare quanto affermato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio con la sentenza 23 marzo 2011, n. 3.

In tale occasione si è affermato che l'art. 30, comma 3 del codice del processo amministrativo, nel prevedere che in sede di determinazione del risarcimento, «*il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperienza degli strumenti di tutela previsti*», pur non evocando in modo esplicito il disposto dell'art. 1227, comma 2, del codice civile, afferma che l'omessa attivazione degli strumenti di tutela previsti costituisce, nel quadro del comportamento complessivo delle parti, dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini dell'esclusione o della mitigazione del danno evitabile con l'ordinaria diligenza.

Di qui la rilevanza sostanziale, sul versante prettamente causale, dell'omessa o tardiva impugnazione come fatto che preclude la risarcibilità di danni che sarebbero stati presumibilmente evitati in caso di rituale utilizzazione dello strumento di tutela specifica predisposto dall'ordinamento a protezione delle posizioni di interesse legittimo onde evitare la consolidazione di effetti dannosi.

Al riguardo, l'Adunanza plenaria ha chiarito che la regola della non risarcibilità dei danni evitabili con l'impugnazione del provvedimento e con la diligente utilizzazione e degli altri strumenti di tutela previsti dall'ordinamento (da ultimo sancita dall'art. 30, comma 3, del codice del processo amministrativo), risulta ricognitiva di principi già evincibili alla stregua di una interpretazione evolutiva del capoverso dell'art. 1227 c.c.

Pertanto, la regola in questione risulta applicabile anche alle azioni risarcitorie che (al pari di quella in oggetto) siano state proposte prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, essendo espressione, sul piano teleologico, del più generale principio di correttezza nei rapporti bilaterali, mirando a prevenire comportamenti opportunistici che intendano trarre occasione di lucro da situazioni che hanno lesa in modo marginale gli interessi dei destinatari tanto da non averli indotti ad attivarsi in modo adeguato onde prevenire o controllare l'evolversi degli eventi.

6.3. Ebbene, riconducendo i principi appena richiamati alle peculiarità del caso di specie si osserva:

- che, alla luce di quanto dinanzi esposto in ordine ai singoli motivi di appello, la società appellante sembra in primo luogo lamentare l'ingiustificata protrazione (e per ben quattro volte) di una vicenda procedimentale la quale avrebbe potuto concludersi all'esito della prima conferenza di servizi. Ma se ciò è vero, sarebbe stato onere della società appellante insorgere in sede giudiziaria già la prima volta in cui (nella sua tesi) la conferenza di servizi si era conclusa imponendole prescrizioni già evincibili dagli atti delle precedenti conferenze di servizi;

- che la tesi secondo cui la tempestiva attivazione in sede giurisdizionale avrebbe potuto indurre a un diverso esito dell'intera vicenda risulta - sia pure, indirettamente - confermato dalla circostanza per cui, all'indomani della proposizione del ricorso di primo grado, l'amministrazione appellata si sia infine risolta a riconoscere (e senza ulteriori vincoli o prescrizioni) il richiesto svincolo dell'area (ci si riferisce agli esiti della conferenza di servizi decisoria del 31 marzo 2011).

6.4. Le osservazioni sin qui svolte risultano di per sé sufficienti a concludere nel senso del rigetto della domanda risarcitoria nella presente sede riproposta.

Ma il Collegio ritiene che la sentenza in epigrafe sia altresì meritevole di puntuale conferma laddove - nell'ottica di un'azione volta al ristoro di un presunto «danno da ritardo» - ha comunque concluso nel senso dell'insussistenza di elementi atti a ritenere la sussistenza di un ritardo colpevole da parte dell'amministrazione nella gestione della complessiva vicenda.

In particolare, i primi giudici hanno correttamente ritenuto che, a partire dal momento della presentazione del piano di caratterizzazione dell'area in poi, le attività svolte dai diversi soggetti pubblici coinvolti si sono adeguate, per quanto riguarda la durata del procedimento *«alla tipologia di problematiche emerse, al grado di complessità delle stesse che via via emergevano nella fase attuativa della caratterizzazione da parte della ricorrente sotto il controllo dell'Amministrazione e sulle modalità di intervento adottate»*.

Si è condivisibilmente osservato al riguardo (e con deduzione la cui correttezza non risulta revocata in dubbio dal contenuto dell'atto di appello):

- che, per ciò che riguarda la questione della potenziale contaminazione delle acque di falda, l'Amministrazione appellata ha dedicato alla questione uno *spatium* comunque commisurato all'importanza della questione e alle cautele rese necessarie dalla gravità della pregressa contaminazione (non realizzando, in particolare, attività palesemente defatiganti o meramente dilatorie);

- che, per ciò che riguarda gli esiti del piano di caratterizzazione e delle ulteriori attività volontariamente poste in essere da parte della società appellante, non appare irragionevole, né incongruo il tempo resosi necessario per procedere alle necessarie analisi dei suoli. Anche in questo caso, quindi, la durata - oggettivamente cospicua - della complessiva fattispecie non sembra denotare indici rivelatori di quella volontà meramente dilatoria su cui ha insistito la società appellante nel corso del giudizio di appello;

- che neppure sembra ascrivibile a ritardi o inadempienze dell'amministrazione appellata l'ulteriore dilazione nella definizione della vicenda derivante da vicende ulteriori fra cui il sequestro, nel luglio 2006, da parte della Polizia provinciale di Potenza di un'area di 20.000 mq. di proprietà della ricorrente, caratterizzati dalla presenza di rifiuti di vario genere, da recenti movimentazioni di terreno, apporti di materiale di diversa provenienza e da cumuli di rifiuti sparsi non dichiarati dalla ricorrente nell'ambito del piano di caratterizzazione;

- che ulteriori eventi susseguitisi nel corso della complessa vicenda avevano a propria volta inciso sulla durata complessiva della stessa, senza che fossero individuabili profili di colpevole ritardo addebitabili all'amministrazione appellata [ci si riferisce - fra le altre -:] alla questione del rinvenimento dei piezometri aperti, nonché *ii*) all'approfondimento istruttorio volto ad accertare l'entità delle movimentazioni di terreno realizzate nell'area di pertinenza dell'appellante e le caratteristiche dei nuovi apporti di terreno effettuati dopo l'approvazione del piano di caratterizzazione].

7. Per le ragioni dinanzi illustrate l'appello in epigrafe deve essere respinto.

Il Collegio ritiene che sussistano giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

(Omissis)

(1) NON RISARCIBILE L'INCOLPEVOLE RITARDATA CONSEGNA DEL SITO D'INTERESSE NAZIONALE SE IL PROCEDIMENTO SI È ARTICOLATO *REBUS SIC STANTIBUS* E NON *SINE DIE* E L'UTILITÀ SIA STATA *MEDIO TEMPORE* OTTENUTA.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza della Consiglio di Stato in epigrafe (Sez. VI 4 novembre 2013, n. 5290), chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una s.r.l. avverso gli atti del Ministero dell'ambiente, è la valutazione della legittimità, o meno, della tardiva assegnazione, da parte di un ente pubblico, di un'utilità ad un privato e, segnatamente, se ed in quali casi il ritardato svincolo di un lotto, sottoposto a bonifica, sia configurabile, in caso di reiterata richiesta del privato, quale diniego ovvero generi un danno risarcibile.

La vicenda.

A seguito di apposito d.m., un'area S.I.N. veniva inclusa nell'ambito del programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale. Circa un anno e sette mesi prima, il consorzio A.S.I. della Provincia assegnava ad una s.r.l., operante nel settore dei trasporti, un lotto di proprietà, comprendente un'area su cui erano risultate presenti scorie di altoforno accumulate da terzi, al fine di realizzare un polo logistico per magazzino, deposito e movimentazione merci. Tale assegnazione veniva condizionata alla recinzione, da parte della medesima s.r.l., della porzione di sito contenente le scorie, in modo che il consorzio A.S.I. provvedesse al relativo smaltimento, e l'intervento edilizio della s.r.l. veniva condizionato alla realizzazione della bonifica ad opera dell'A.S.I.

Approvato dopo circa due anni in sede di conferenza decisoria dei servizi il piano di caratterizzazione, la s.r.l. eseguiva la caratterizzazione del lotto, esclusa la parte di terreno su cui l'A.S.I. si era obbligata ad effettuare la bonifica. Nella medesima conferenza dei servizi, lo svincolo dell'area interessata dal piano di caratterizzazione veniva subordinato alla validazione, almeno per il 20 per cento da parte dell'A.R.P.A.B., dei risultati delle indagini di dettaglio dei suoli ed alla condizione che il ri-uso dei suoli non incidesse sulla successiva ed eventuale bonifica delle falde.

Dopo altra conferenza dei servizi e l'invio dei dati validati dall'A.R.P.A.B. al Ministero da cui risultava il superamento dei valori di concentrazione di norma soltanto per le acque di falda di un pozzo relativamente al manganese, seguiva una prima richiesta di svincolo dell'area ma il C.N.R. inviava al Ministero una relazione attestante il superamento dei limiti per ferro e manganese ritenuto derivante dalla geomorfologia del terreno. Peraltro, il terreno, già caratterizzato, livellato con terreno vegetale non inquinato, veniva, prima, erroneamente sequestrato dalla polizia provinciale e, poi, dissequestrato.

Dopo una nuova istanza di svincolo al Ministero, veniva disposto un ulteriore sopralluogo, da parte della Provincia con analisi sui campioni prelevati dell'A.R.P.A.B., da cui non emergevano rifiuti a vista bensì valori sotto i limiti-soglia. Ne seguiva, quindi, un'altra richiesta di svincolo ma con conferenza istruttoria e, poi, decisoria si subordinava la restituzione dell'area al recepimento di varie prescrizioni. Ne seguiva, poi, una nuova richiesta di svincolo, un'altra conferenza decisoria ed altro diniego. Infine, la s.r.l. impugnava gli atti conclusivi delle varie conferenze dei servizi ed imme-

diatamente la P.A. provvedeva allo svincolo dell'area: in particolare, in primo grado, veniva parzialmente accolto il ricorso e, precisamente, la censura sull'inversione, in sede di ultima conferenza dei servizi, dell'obbligo di rimozione dei rifiuti originariamente spettante all'A.S.I. ma veniva respinta la domanda risarcitoria.

Giuridicamente, in materia possono essere richiamati il d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, l'art. 17, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, la legge n. 241/1990, il d.lgs. n. 152/2006 nonché l'art. 30, comma 3 c.p.a.

Nella fattispecie, trattasi di stabilire se sia legittima la declaratoria giudiziale dell'illegittimità del ritardato provvedimento di svincolo, da parte della P.A., senza disporre il relativo risarcimento.

In altri termini, è necessario esaminare i rapporti, e la relativa natura, tra azione amministrativa e diritti civilistici.

Apparentemente, bisognerebbe, quindi, esaminare la tipologia e la natura della postestà pubblicistica.

In realtà, però, trattasi di focalizzare sui concetti di diritto soggettivo, interesse legittimo, diniego, illecito, illegittimità, risarcimento.

Segnatamente, bisogna valutare l'azione amministrativa in termini di efficienza e di efficacia del suo esercizio nonché gli effetti derivanti dalla reiterazione e dal differimento di un provvedimento pubblicistico e, cioè, se la lesione possa configurarsi *in re ipsa* e, quindi, generi un vero e proprio diritto/credito al risarcimento.

Sul piano formale, varie le osservazioni da effettuare.

In primis, va ricordato che deve sussistere, per l'accoglimento della censura *ad hoc*, l'interesse diretto ed attuale all'impugnazione e questa non deve avere ad oggetto profili esaminabili in altra sede.

La seconda osservazione riguarda la possibilità, o meno, per la P.A., di adottare misure preventive e/o cautelari in ambito ambientale.

All'uopo, è da dire che è legittima la prescrizione inerente adempimenti nuovi e non effettuati, anche se reiterativi di precedenti prescrizioni, nonché quella recante vincoli di compatibilità ambientale di future attività del privato sull'area interessata, imposta all'esito della conferenza decisoria dei servizi sul monitoraggio puntuale, e con cadenza periodica, delle falde (1).

Anche in termini di diritto sostanziale, varie le osservazioni da effettuare.

In primis, è da notare che è applicabile, anche nelle relazioni tra ente pubblico e soggetto privato, il principio di correttezza nei rapporti bilaterali nonché i principi di precauzione e ragionevolezza: sono, quindi, legittime le prescrizioni amministrative a carattere ambientale disposte in ottica di prevenzione di danni (2).

Così, pur essendo legittima l'aspettativa privatistica di uso di un bene assegnato da un ente, rilevano la tipologia di condotta e le relative modalità di esecuzione.

(1) Per approfondimenti, M.R. MAUGERI, *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*, Milano, 1997; P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008.

(2) Per approfondimenti, M. MELI, *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, Milano, 1996, 25 ss., 43 ss., 151 ss.; C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988.

Pertanto, in sede di determinazione del risarcimento, il giudice è tenuto a valutare tutte le circostanze di fatto ed il comportamento complessivo delle parti: all'uopo, è da precisare che non sono risarcibili i danni evitabili con l'ordinaria diligenza, buona fede e solidarietà (art. 1227, comma 2 c.c.) e cioè quelli derivati da omessa e/o intempestiva attivazione degli strumenti di tutela (3). L'ordinamento interno prevede, in sede di tutela, una sorta di visione binoculare finalizzata a prevenire ed impedire condotte opportunistiche su situazioni che abbiano leso, in modo marginale, gli interessi.

Non può, infatti, ritenersi insindacabile e/o incomprimibile una situazione soggettiva in quanto configurata quale diritto, se la condotta del privato non risulti concretamente diligente (4): trattasi di «rischio» di condotta e di ruolo per il quale il privato non può essere esonerato dal profilo eziologico rispetto all'azione pubblicistica ed ottenere uno «scambio» di responsabilità.

In altri termini, l'atto dannoso per l'ambiente può comportare conseguenze pregiudizievoli, come la perdita delle utilità derivanti dalla risorsa naturale, anche per gli interessi privati i quali sono risarcibili secondo le regole generali della responsabilità civile (5): così, lo Stato ha il diritto-dovere di agire e di imporre il ripristino delle condizioni originarie, attraverso la predisposizione di misure volte ad incrementare ed a migliorare le condizioni ambientali, eliminando il danno nell'interesse della collettività.

Sul punto, in dottrina, è stata prospettata l'idea che gli interessi di coloro che fruiscono di un determinato bene ambientale potrebbero trovare tutela risarcitoria, purché si presentino come interessi personali, attuali e differenziati ed in caso di mancanza di presupposti che ne giustifichino la compressione: tuttavia, per effetto della legislazione di settore, sussiste discrezionalità amministrativa nell'esercizio della tutela preventiva nonché è consentito chiedere l'intervento statale preventivo ed agire contro il silenzio o il ritardo dell'amministrazione competente (6).

Sul privato ricade, quindi, l'onere di agire tempestivamente per la conservazione del proprio diritto civilistico «qualificato» ai fini della configurabilità e sanzionabilità della responsabilità pubblicistica: in mancanza, il diritto del privato subisce una vera e propria «abrasione» (o stralcio) alla propria identità. Segnatamente, non si configura alcun rinvio seriale e/o *sine die* se ciò è imposto, *in re ipsa*, da fatti esterni all'agire amministrativo e se quest'ultimo sia improntato ai principi di ragionevolezza e buon

(3) Per approfondimenti, U. SALANITRO, *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, Milano, 2005; A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Bologna, 2012; Cons. Stato, Ad. plen. 23 marzo 2011, n. 3, citata in sentenza, in *Foro it.*, 2012, 1, III, 31.

(4) Per approfondimenti, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007, 23 e ss.

(5) F.D. BUSNELLI - S. PATTI, *Danno e responsabilità civile*, Torino, 2003; P. CENDON - P. ZIVIZ, *L'art. 18 della legge 349/86 nel sistema della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 542 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, *A proposito di danno ambientale ex art. 18 l. 8/7/1986 n. 349 e di responsabilità civile*, in *Pol. dir.*, 1987, 256 s.; C. CASTRONOVO, *La nuova responsabilità civile*, Milano 2006.

(6) Per approfondimenti, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 40 e ss.; U. SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, vol. VII, Milano, 2007, 169 ss.; C. TENELLA SILLANI, voce *Responsabilità per danno ambientale*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, vol. XVII, Torino, 1998, 379 ss.

andamento (e «serietà») per realizzare fini generali e di utilità sociale e, quindi, se il provvedimento finale risulti fondato sotto il profilo istruttorio e motivazionale.

Nella fattispecie, non sussiste, quindi, un'alternativa esegetica e pratica ed, in tal senso, tra uso privatistico del bene e tutela pubblicistica del medesimo a fini generali prevale quest'ultima.

Nel settore ambientale, infatti, il procedimento è, generalmente, sistemico e, pertanto, le relative questioni vanno affrontate e risolte, da parte di ciascuna Parte, in modo sistematico e non isolato: così, l'adozione, da parte della P.A. o di altro ente legittimato, di vari provvedimenti di svincolo prescrittivo-subordinato non configura proroga *sine die* della durata del procedimento amministrativo e, quindi, alcun ritardo «lesivo» *in re ipsa ex se* se l'evento deriva da obblighi *ex officio* ed è eziologicamente riconducibile al privato.

In conclusione, non è configurabile alcun ritardo procedimentale colpevole della P.A. se l'azione amministrativa dei vari soggetti pubblici necessariamente coinvolti nel medesimo (procedimento) è stata adeguata alla tipologia e complessità delle problematiche, mediante l'adozione di cautele *ad hoc* e per una durata non irragionevole ed incongrua che, cioè, non rilevi una volontà meramente dilatoria della P.A. e ciò, come nella fattispecie, quando quest'ultima abbia adottato, appena possibile in base ai fatti e quindi anche successivamente all'azione giudiziaria *ad hoc*, la condotta («euprocedimento») richiesta dal privato: così, se il privato eccepisce l'ingiustificata protrazione di una vicenda procedimentale è tenuto a ricorrere in sede giudiziaria tempestivamente e, cioè, avverso la prima conferenza di servizi (7).

Ergo, va respinta l'impugnazione e la sentenza va confermata.

Alessandro M. Basso

(7) T.A.R. Basilicata 8 febbraio 2011, n. 434, in <http://www.giustizia-amministrativa>.



Cons. Stato, Sez. III - 24-9-2013, n. 4687 - Cirillo, pres.; Ungari, est. - Belleggia (avv. Galvani) c. Comune di Montegiorgio (avv. Brignocchi) ed a.

Ambiente - Inquinamento - Industrie insalubri - Allevamento suinicolo - Esercizio - Emissione di esalazioni maleodoranti - Prescrizioni dettate dal sindaco, dopo istruttoria dell'A.S.L., per eliminare od attenuare le esalazioni - Legittimità. (C.c., art. 844).

È legittimo il provvedimento sindacale volto ad imporre, sulla base del parametro della normale tollerabilità delle emissioni ex art. 844 c.c., l'adozione di misure tecniche idonee a far cessare le esalazioni maleodoranti provenienti da attività produttiva, e ciò anche prescindendo da situazioni di emergenza e dall'autorizzazione a suo tempo rilasciata (1).

(Omissis)

6. Nel merito, le conclusioni del T.A.R. devono essere condivise.

L'appellante lamenta che i provvedimenti impugnati siano stati adottati sulla base di accertamenti tecnici effettuati (dalla A.S.L. n. 11 di Fermo - cfr. nota prot. 3932 in data 14 agosto 2002, e dall'A.R.P.A.M. - cfr. nota in data 23 ottobre 2002) ai fini dell'adozione della precedente ordinanza, poi annullata dal T.A.R.

In sostanza, l'annullamento avrebbe travolto anche gli atti istruttori.

Ad avviso del Collegio, la sorte del precedente provvedimento, in quanto annullato dal T.A.R. per mancanza del presupposto costituito dall'esistenza di una situazione di necessità ed urgenza, vale a dire in ragione della errata qualificazione giuridica della situazione oggettivamente riscontrata, non inficia il valore degli accertamenti tecnici in sé considerati, che ben potevano essere utilizzati - com'è avvenuto, previa comunicazione di avvio del nuovo procedimento mediante nota del 21 febbraio 2003 - ai fini dell'adozione di altro e diverso (quanto ai presupposti giuridici) provvedimento.

Un aggiornamento degli accertamenti non era poi necessario, posto che erano trascorsi pochi mesi, e che alla base dei provvedimenti vi era proprio la permanenza delle criticità a suo tempo riscontrate e la mancata adeguata attivazione del ricorrente al fine di porvi rimedio.

L'appellante sottolinea l'ubicazione in zona agricola dell'azienda, come idonea ad evitare problemi di coesistenza con altri insediamenti.

Ma la originaria localizzazione dell'allevamento (va ricordato, industria insalubre di prima classe, in base, da ultimo, all'elenco allegato al d.m. 5 settembre 1994, attuativo dell'art. 216 del T.U.LL.SS.) in zona agricola non esentava il ricorrente, ai sensi dell'art. 216, cit., dal tenere l'azienda «isolata nella campagna» e comunque «lontana dalle abitazioni»; tanto più che l'area dell'allevamento era stata riclassificata, dalla variante generale del P.R.G. in fase di adozione, quale zona D1 a destinazione agricola-artigianale, proprio in accoglimento di un'osservazione del ricorrente, il quale si era impegnato a riconvertire in edifici artigianali le costruzioni esistenti, dacché nell'area insistevano ormai altri insediamenti produttivi (oltre che case sparse).

L'appellante contesta, sulla base di valutazioni peritali di parte, la congruità e l'idoneità degli interventi tecnici indicati nell'ordinanza, a far fronte agli inconvenienti ambientali rilevati.

Il Collegio osserva che alle valutazioni tecnico-discrezionali espresse dagli organi pubblici preposti alla tutela igienico-sanitaria ed ambientale non possono essere sovrapposte le valutazioni peritali di parte di segno contrario, a meno che, a carico delle prime, non vengano evidenziati vizi di logicità, contraddittorietà o incompletezza, per quanto concerne l'individuazione degli elementi di fatto rilevanti, la scelta della regola tecnica di riferimento o la sua applicazione; tanto più in un settore, quello delle emissioni olfattive, connotato da un'estesa discrezionalità tecnica, che il giudice amministrativo può sindacare solo in caso di manifesta irragionevolezza od incoerenza sotto il profilo scientifico.

Vizi la cui esistenza non emerge dall'appello in esame. Con riferimento alle previsioni dell'art. 216, cit., l'obiettivo degli interventi indicati nell'ordinanza è indubbiamente l'abbattimento delle «esalazioni insalubri» (di tipo olfattivo) dell'allevamento, affinché esse non risultino «di pericolo o di danno per la salute pubblica»; detti interventi hanno concretizzato «le norme da applicare per prevenire o impedire il danno e il pericolo»; mentre la sanzione comminata in forza della mancata realizzazione corrisponde al potere di assicurare «la loro esecuzione ed efficienza».

Non risultano specificamente normati (dal d.lgs. n. 372/1999, vigente all'epoca; ma neanche dagli artt. 269-271, del d.lgs. n. 152/2006) parametri e limiti di accettabilità di tale tipo di effetti «odoriferi» delle emissioni; tuttavia è pacifico, almeno a partire dal r.d. n. 1265/1934, che anch'esse debbano essere contenute entro limiti di tollerabilità e pertanto sottoposte al potere limitativo dell'amministrazione locale.

È stato infatti affermato che, in base agli artt. 216 e 217 del T.U.LL.SS. (non modificati, ma ribaditi dall'art. 32 del d.p.r. n. 616/1977 e dall'art. 32, comma 3, della legge n. 833/1978), spetta al sindaco, all'uopo ausiliato dall'unità sanitaria locale, la valutazione della tollerabilità o meno delle lavorazioni provenienti dalle industrie classificate «insalubri», e l'esercizio di tale potestà può avvenire in qualsiasi tempo e, quindi, anche in epoca successiva all'attivazione dell'impianto industriale e può estrinsecarsi con l'adozione in via cautelare di interventi finalizzati ad impedire la continuazione o l'evolversi di attività che presentano i caratteri di possibile pericolosità, per effetto di

esalazioni, scoli e rifiuti, specialmente riguardanti gli allevamenti, e ciò per contemperare le esigenze di pubblico interesse con quelle dell'attività produttiva. L'autorizzazione per l'esercizio di un'industria classificata insalubre è concessa e può essere mantenuta a condizione che l'esercizio non superi i limiti della più stretta tollerabilità e che siano adottate tutte le misure, secondo la specificità delle lavorazioni, per evitare esalazioni «moleste»: pertanto a seguito dell'avvenuta constatazione dell'assenza di interventi per prevenire ed impedire il danno da esalazioni, il sindaco può disporre la revoca del nullaosta e, pertanto, la cessazione dell'attività (cfr. Cons. Stato, Sez. V 15 febbraio 2001, n. 766); inoltre, è stato ritenuto legittimo il provvedimento sindacale volto a sollecitare (sulla base del parametro della «normale tollerabilità» delle emissioni, ex art. 844 c.c., e con riferimento alle funzioni attribuite dall'art. 13 del d.lgs. n. 267/2000) l'elaborazione di misure tecniche idonee a far cessare le esalazioni maleodoranti provenienti da attività produttiva (cfr. Cons. Stato, Sez. V 14 settembre 2010, n. 6693); ciò, anche prescindendo da situazioni di emergenza e dall'autorizzazione a suo tempo rilasciata, a condizione però che siano dimostrati, da congrua e seria istruttoria, gli inconvenienti igienici e che si sia vanamente tentato di eliminarli (cfr. Cons. Stato, Sez. V 19 aprile 2005, n. 1794).

Ne discende, come esposto, che la discrezionalità che si esercita in questa materia è inevitabilmente ampia, anche considerato che l'art. 216, cit., riferisce la valutazione ad un concetto, quello di «lontananza», spiccatamente duttile avuto riguardo, in particolare, alla tipologia di industria di cui concretamente si tratta (cfr. Cons. Stato, Sez. V 24 marzo 2006, n. 1533).

Ora, non può ritenersi che le misure indicate (stabulazione dei suini a terra; stoccaggio del letame in platee coperte; stoccaggio dei liquami in vasche coperte, o in alternativa in vasche e stabilizzanti per via aerobica, modificando il sistema di stoccaggio; installazione di sistemi meccanici per il ricircolo dell'aria e l'abbattimento delle sostanze odorigene nella stalla, e di sistemi di lavaggio nei *box* esterni) non appaiano funzionali alla riduzione dell'intensità e della durata degli odori. Si tratta di interventi che non esulano dalla normale conduzione di un allevamento suinicolo. D'altra parte, nessuna convincente argomentazione è stata prospettata (nell'ambito del procedimento che si è concluso con l'ordinanza n. 89/2003, e nel giudizio di impugnazione susseguente) per dimostrare che avrebbero potuto essere indicate misure alternative di minor costo per l'impresa, aventi pari o maggiore efficacia.

Non può nemmeno sostenersi che vi sia stata indeterminatezza della sanzione, posto che la chiusura dell'attività è, come esposto, una misura consentita dal T.U.LL.SS., e del resto era stata espressamente comminata nell'ordinanza n. 15/2003, presupposta.

Con i motivi aggiunti (ed avverso l'ordinanza di chiusura), l'appellante aveva dedotto in primo grado, oltre che l'invalidità derivata, anche l'eccesso di potere per erroneità degli ulteriori accertamenti tecnici effettuati dall'A.S.L. n. 11 (in data 27 luglio 2003 - cfr. nota in data 28 luglio) e dall'A.R.P.A.M. (in data 1° agosto 2003 - cfr. nota in data 13 agosto 2003).

Anche dette censure non colgono nel segno.

Gli ulteriori accertamenti, infatti, hanno sostanzialmente riguardato la verifica della mancata esecuzione dei lavori e degli interventi di adeguamento ed ammodernamento delle stalle ordinati; ed hanno anche riscontrato un'intensa percepibilità di effluvi maleodoranti, a comprova della scarsa efficacia degli interventi di attenuazione delle esalazioni fatti dal ricorrente (irrorazione e nebulizzazione di sostanze igienizzanti; somministrazione di alimenti per migliorare la digeribilità dei mangimi), interventi all'evidenza indiretti e non strutturali, a differenza della maggior parte di quelli ordinati dal sindaco.

Le valutazioni peritali presentate dall'appellante giungono, per quanto riguarda sia gli accertamenti originari sia quelli ulteriori, a conclusioni diverse da quelle dell'A.S.L., ma non evidenziano profili di evidente illogicità, incongruenza o scorrettezza tecnicocientifica atti ad inficiarle. Per tale motivo, non possono neanche essere disposte, al riguardo, la verifica o la consulenza tecnica richieste dall'appellante.

In conclusione, l'appello deve essere respinto.

7. Considerati la natura della controversia ed il tempo trascorso, sembra equo disporre l'integrale compensazione delle spese tra le parti.

(Omissis)

(1) LA DISCREZIONALITÀ DELLA P.A. IN MATERIA DI EMISSIONI ODORIGENE.

Con sentenza n. 4687 del 24 settembre 2013, il Consiglio di Stato si è pronunciato recentemente in tema di emissioni odorigene, ribadendo l'ampia discrezionalità che continua a caratterizzare la materia in mancanza di un'adeguata normativa di riferimento.

1. *Il fatto.* La pronuncia in commento ha ad oggetto due ordinanze sindacali emesse nei confronti di un'azienda suinicola, rispettivamente, nel marzo e nel giugno 2003. Il primo provvedimento impugnato imponeva, ai sensi del combinato disposto degli artt. 216 (1) e 217 (2) r.d. n. 1265/1934 in tema di lavorazioni insalubri (3), l'adozione, entro alcune settimane, di determinate misure – stabulazione dei suini a terra, stoccaggio del letame in platee coperte, stoccaggio dei liquami in vasche coperte, introduzione di sistemi meccanici per il ricircolo dell'aria e l'abbattimento delle sostanze odorigene, sistemi di lavaggio nei *box* esterni – volte ad abbattere significativamente le esalazioni nocive dell'allevamento. Il secondo provvedimento, riscontrato l'inadempimento alle prescrizioni impartite, imponeva la chiusura definitiva dell'allevamento con divieto di reinstallo.

Dette ordinanze trovavano entrambe fondamento negli accertamenti tecnici effettuati dalla A.S.L. e da A.R.P.A.M., nel marzo e nell'ottobre 2002, già posti alla base di un precedente provvedimento del 2002, emesso ai sensi degli artt. 50 (4) e 54 (5)

(1) «Le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti sono indicate in un elenco diviso in due classi.

La prima classe comprende quelle che debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni; la seconda quelle che esigono speciali cautele per la incolumità del vicinato.

Questo elenco, compilato dal Consiglio superiore di sanità, è approvato dal Ministro della sanità, sentito il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, e serve di norma per l'esecuzione delle presenti disposizioni.

Le stesse norme stabilite per la formazione dell'elenco sono seguite per iscriverci ogni altra fabbrica o manifattura che posteriormente sia riconosciuta insalubre.

Una industria o manifattura la quale sia iscritta nella prima classe, può essere permessa nell'abitato, quante volte l'industriale che l'esercita provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocumento alla salute del vicinato.

Chiunque intende attivare una fabbrica o manifattura compresa nel sopra indicato elenco, deve quindici giorni prima darne avviso per iscritto al sindaco, il quale, quando lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica, può vietarne l'attivazione o subordinarla a determinate cautele.

Il contravventore è punito con la sanzione amministrativa da lire 40.000 a lire 400.000».

(2) «Quando vapori, gas o altre esalazioni, scoli di acque, rifiuti solidi o liquidi provenienti da manifatture o fabbriche, possono riuscire di pericolo o di danno per la salute pubblica, il sindaco prescrive le norme da applicare per prevenire o impedire il danno e il pericolo e si assicura della loro esecuzione ed efficienza.

Nel caso di inadempimento il sindaco può provvedere di ufficio nei modi e termini stabiliti nel testo unico della legge comunale e provinciale».

(3) Cfr. Cons. Stato, Sez. V 15 febbraio 2001, n. 766, in *Ragiusan*, 2001, 202-3, 148; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 18 dicembre 2004, n. 719, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, 12, 3666; T.A.R. Piemonte, Sez. I 26 aprile 2004, n. 708, in *Ragiusan*, 2005, 249-250, 224; T.A.R. Marche, Sez. I 24 febbraio 2003, n. 26, *ivi*, 2003, 235-6, 283.

(4) Cfr. art. 50, comma 5, d.lgs. n. 267/2000: «5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle Regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali».

(5) Cfr. art. 54, comma 4, d.lgs. n. 267/2000: «4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motiva-

d.lgs. n. 267/2000 ed annullato dal T.A.R. Marche [sent. n. 26/2003 (6)], per insussistenza dei presupposti fondanti di necessità ed urgenza.

2. *La conferma delle ordinanze oggetto di impugnazione.* Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello presentato dall'azienda suinicola avverso la pronuncia del T.A.R. Marche (sent. n. 104/2004), che aveva confermato la legittimità delle ordinanze sindacali.

Le motivazioni, nel merito, concernono sostanzialmente:

i) l'utilizzo, da parte delle due ordinanze impugnate, degli accertamenti eseguiti diversi mesi prima e posti a fondamento di un differente provvedimento sindacale poi annullato;

ii) l'idoneità dell'ubicazione dell'allevamento ad evitare i problemi di coesistenza con altri insediamenti;

iii) la congruità e l'idoneità degli interventi tecnici indicati dalla P.A. per far fronte agli inconvenienti ambientali rilevati;

iv) gli ulteriori accertamenti tecnici effettuati dall'A.S.L. e da A.R.P.A.M. successivamente all'emissione della prima ordinanza ai sensi degli artt. 216 e 217, r.d. n. 1265/1934.

Ad avviso del Collegio, l'annullamento del provvedimento sindacale del 2002, motivato sulla base dell'errata qualificazione giuridica della situazione oggettivamente riscontrata, non avrebbe inficiato gli accertamenti tecnici svolti, che sarebbero pertanto stati correttamente posti a fondamento di una diversa ordinanza sindacale, ancorché emessa a distanza di qualche mese.

L'azienda suinicola, in quanto industria insalubre, seppur localizzata in zona agricola, non sarebbe esonerata dal porre in essere gli accorgimenti necessari a ridurre l'impatto odorigeno e ad evitare problemi di coesistenza con altri insediamenti e ciò anche alla luce della riclassificazione dell'area in zona a destinazione agricolo-artigianale.

Quanto poi alla non congruità e alla inidoneità degli interventi tecnici indicati nell'ordinanza a far fronte agli inconvenienti ambientali, il Collegio ha precisato come alle valutazioni tecnico-discrezionali espresse dagli organi pubblici preposti alla tutela igienico-sanitaria ed ambientale non possano essere sovrapposte le valutazioni peritali di parte di segno contrario, a meno che, a carico delle prime, non vengano evidenziati vizi di logicità, contrarietà o incompletezza per quanto concerne l'individuazione degli elementi di fatto rilevanti, la scelta della regola tecnica di riferimento o la sua applica-

to provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione».

(6) «Un'ordinanza contingibile ed urgente può trovare giustificazione soltanto in una situazione di pericolo attuale per la pubblica incolumità non fronteggiabile con i normali strumenti predisposti dall'ordinamento (nella fattispecie nel provvedimento comunale oggetto di impugnativa non viene in alcun modo attestato che per effetto dell'attività di allevamento esercitata dal ricorrente si sia determinata una grave ed irreparabile compromissione dell'igiene dell'abitato che ha ingenerato una situazione di natura eccezionale ed imprevedibile cui non si potrebbe far fronte con il ricorso agli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento)» (cfr. sent. T.A.R. Marche, Ancona 24 febbraio 2003, n. 26).

zione. L'elevata discrezionalità tecnica nel settore delle emissioni olfattive limita infatti il sindacato del giudice amministrativo al solo caso di manifesta irragionevolezza o incoerenza sotto il profilo scientifico.

Tali considerazioni valgono anche con riferimento agli ulteriori accertamenti eseguiti da A.S.L. e A.R.P.A.M. nel luglio e nell'agosto del 2003, che hanno peraltro avuto ad oggetto la verifica della mancata esecuzione degli interventi di adeguamento ordinati.

3. *Brevi considerazioni.* Le emissioni odorigene rappresentano una delle problematiche ambientali di più difficile risoluzione, in considerazione sia della carenza di riferimenti legislativi, che delle criticità di carattere tecnico connesse alle attività di rilevazione, caratterizzazione e determinazione analitica degli odori.

Il nostro ordinamento non ha infatti ancora definito per le emissioni odorigene limiti di emissione e metodi o parametri di portata (7). La definizione di limiti normativi alle emissioni costituisce d'altronde un problema di non facile risoluzione, stante le difficoltà connesse alla soggettività della percezione olfattiva e alle modalità di determinazione degli odori nell'ambiente.

Non possono inoltre ritenersi valide le limitazioni previste in tema di emissioni in atmosfera. Basti pensare ad esempio a quelle contenenti sostanze organiche volatili incluse nel d.lgs. n. 152/2006 che, costituendo semplici applicazioni del criterio di pericolosità basato sul profilo tossicologico delle sostanze, in alcuni casi, ammettono limiti di molto superiori rispetto alla soglie che causano molestie olfattive. Anche nel caso di impianti autorizzati alle emissioni in atmosfera, potrebbe pertanto configurarsi il reato di cui all'art. 674 c.p. qualora le emissioni superino la normale tollerabilità ai sensi dell'art. 844 c.c. (8). La norma-le tollerabilità può peraltro essere accertata, secondo un orientamento giurisprudenziale, anche sulla base di semplici dichiarazioni di testi. Una recente pronuncia della Cassazione penale ha infatti ritenuto utili ai fini di provare la sussistenza dell'ipotesi contravvenzionale le dichiarazioni dei testi che «non si risolvano nell'espressione di valutazioni meramente soggettive o in giudizi di natura tecnica ma consistano nel riferimento a quanto oggettivamente percepito dagli stessi dichiaranti» (9).

(7) Anche se la normativa nazionale non prevede norme specifiche e valori limite in materia di emissioni di odori, nelle discipline relative alla qualità dell'aria e all'inquinamento atmosferico, ai rifiuti e alle leggi sanitarie si possono evidenziare alcuni criteri volti a limitare le molestie olfattive.

(8) Cfr. es. Cass. Sez. III Pen. 27 settembre 2011, n. 34896, Ferrara, rv. 250.868, in *Cass. pen.*, 2012, 9, 4, 2956; 14 aprile 2011, n. 15592, R.C., in *www.iusexplorer.it*; 20 gennaio 2012, n. 2377, Landi, rv. 251.903; 13 maggio 2008, n. 19206, Crupi, rv. 239.874; 22 aprile 2008, n. 16693, Polizzi, rv. 240.117; 17 gennaio 2008, n. 2475, Alghisi, rv. 238.447.

(9) «Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, poiché, l'ordinamento non prevede specifici valori-limite per le immissioni olfattive, le quali non rientrano nell'ambito della disciplina dell'inquinamento atmosferico, il reato di cui all'art. 674 c.p. è configurabile anche nel caso in cui tali immissioni provengano da un impianto munito di autorizzazione per le emissioni in atmosfera, essendo sufficiente il superamento del limite della normale tollerabilità ex art. 844 c.c.; limite che funge da criterio di legittimità delle emissioni ai sensi della seconda parte dello stesso art. 674 (Sez. III 14 luglio 2011, n. 34896; Sez. III 24 marzo 2011, n. 15592, rv. 250.868; Sez. III 4 novembre 2011, n. 2377/2012, rv. 251.903; Sez. III 27 marzo 2008, n. 19206, rv. 239.874; Sez. I 27 marzo 2008, n. 16693, rv. 240.117; Sez. III 9 ottobre 2007, n. 2475, rv. 238.447; Sez. III 9 ottobre 2007, 2475, rv. 238.447). Né a tale conclusione può obiettarsi - come fa la difesa dell'imputato P. con il motivo *sub* 3.8. - che questa Corte ha, in altre pronunce, affermato che la configurabilità del getto pericoloso di cose è esclusa in caso di immissioni provenienti da attività autorizzata o disciplinata dalla legge e contenute nei limiti normativi o dell'autorizzazione (*ex multis*, Sez. III 21 ottobre 2010, n.

In altre parole, come rilevato dal Consiglio di Stato nella pronuncia in commento, in assenza di un intervento normativo sul tema, le emissioni odorigene non possono che essere oggetto di ampia discrezionalità da parte degli enti di controllo e delle autorità competenti.

La pronuncia in commento non ha tuttavia avuto modo di dare atto (riferendosi a fatti risalenti al decennio scorso), di come, nel corso degli ultimi anni, il margine di discrezionalità sia andato significativamente riducendosi in considerazione dell'introduzione, sia a livello sovranazionale che regionale, di numerosi riferimenti di carattere tecnico. Basti pensare alla UNI EN 13725:2004 «Qualità dell'aria -Determinazione della concentrazione di odore mediante olfattometria dinamica», agli studi svolti dell'Agenza nazionale per l'ambiente (10), alle linee guida della Regione Piemonte in tema di inquinamento olfattivo da cottura di alimenti e alle linee guida per la caratterizzazione e l'autorizzazione delle emissioni gassose in atmosfera delle attività ad impatto odorigeno approvate dalla Regione Lombardia con delibera n. IX/3018 del 15 febbraio 2012.

Ciò porta a ritenere che, con molta probabilità, se il Consiglio di Stato si fosse pronunciato su di un episodio meno risalente nel tempo, forse avrebbero incluso tra le possibili censure del giudice amministrativo, oltre alla manifesta irragionevolezza e incoerenza sotto il profilo scientifico delle risultanze tecniche poste in essere dagli organi di accertamento, anche il mancato rispetto degli *standard* tecnici di riferimento sopra citati. Recentemente il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, con sent. n. 2 del 2 gennaio 2013, ha infatti considerato il superamento dei limiti predisposti dall'Agenzia statunitense per i controlli ambientali (EPA) (11), un valido elemento per qualificare come illegittime determinate emissioni odorigene.

Ragionando *a contrario*, ci si chiede tuttavia se il rispetto dei limiti previsti in altri ordinamenti possa effettivamente garantire i gestori da possibili contestazioni in materia, quantomeno in sede amministrativa o penale.

Sonia Rosolen

40849; Sez. III 13 luglio 2011, n. 37495), perché tali pronunce non fanno riferimento alla specifica fattispecie dell'immissione di odori molesti, ma a casi nei quali l'immissione provocata rientrava, per tipologia, nell'ambito dell'inquinamento atmosferico, in presenza di regolare autorizzazione e del rispetto dei valori limite imposti. Nel caso in esame, trovano, dunque, applicazione i seguenti principi, più volte enunciati dalla giurisprudenza sopra richiamata: a) l'evento del reato consiste nella molestia, che prescinde dal superamento di eventuali limiti previsti dalla legge, essendo sufficiente il superamento del limite della normale tollerabilità *ex art. 844 c.c.*; b) se manca la possibilità di accertare obiettivamente, con adeguati strumenti, l'intensità delle emissioni, il giudizio sull'esistenza e sulla non tollerabilità delle emissioni stesse ben può basarsi sulle dichiarazioni di testi, specie se a diretta conoscenza dei fatti, quando tali dichiarazioni non si risolvano nell'espressione di valutazioni meramente soggettive o in giudizi di natura tecnica ma consistano nel riferimento a quanto oggetti va mente percepito dagli stessi dichiaranti» (Cass. Sez. III Pen. 26 settembre 2012, n. 37037, Guzzo, *rv.* 253.675).

(10) Cfr. *Metodi di misura delle emissioni olfattive - Quadro normativo e campagne di misura. Manuali e Linee Guida*, APAT 19/2003.

(11) «Attesa la mancanza nel nostro ordinamento giuridico di limiti per le emissioni odorigene moleste, il significativo e perdurante scostamento dai limiti predisposti dall'agenzia statunitense per i controlli ambientali, *id est* l'EPA, non può essere consentito in Italia, sebbene tali limiti non siano richiamati dalla normativa nazionale, in quanto altrimenti si consentirebbero emissioni tossiche».

Cons. Stato, Sez. V - 15-7-2013, n. 3800 - Trovato, pres.; Luttazi, est. - N.C.D. Divisione eolica s.r.l. (avv.ti G. ed A. Mescia) c. Regione Puglia (avv. Bucci).

Ambiente - Impianto di produzione energia elettrica da fonte eolica - Autorizzazione paesaggistica per ampliamento - Diniego. (D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3)

Le finalità di semplificazione procedimentale sottese alle norme regolamentari di pianificazione vanno coordinate con le finalità di rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico espressamente richiamate dall'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387/2003 che ha rango superiore rispetto alle disposizioni delle N.T.A. del PUTT/P (1).

(Omissis)

1. - Le richieste istruttorie dell'appellante principale possono essere disattese, poiché il Collegio riscontra in atti tutti i dati necessari per decidere.

L'eccezione d'inammissibilità dell'appello N.C.D. per difetto di interesse (dato l'accoglimento del ricorso di primo grado) va anch'essa disattesa, poiché l'appellata sentenza non accoglie totalmente il ricorso di primo grado, e l'appello avverso contesta la parte della sentenza del T.A.R., sfavorevole a N.C.D. (quella in cui la sentenza di primo grado ha ritenuto che il progetto di ampliamento di un impianto eolico «non può reputarsi esentato dall'autorizzazione paesaggistica»).

Ciò premesso, l'appello principale N.C.D. va respinto, mentre l'appello incidentale autonomo della Regione Puglia va accolto in parte.

2. - Relativamente all'appello principale N.C.D. si rileva quanto segue.

2.1. - L'appellata sentenza n. 1846/2011 - in esito ad articolata vicenda che ha visto anche pronunce giurisdizionali cautelari del T.A.R. (l'ordinanza 21 luglio 2010, n. 549 e l'ordinanza 1° dicembre 2010, n. 890) e del Consiglio di Stato (Sez. V, ordinanza 8 marzo 2011, n. 1095) - ha deciso sull'ultimo pronunciamento espresso dalla Regione Puglia (con la nota prot. n. 159 del 3 settembre 2010) sul Progetto N.C.D. di ampliamento dell'impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica («Progetto di ampliamento dell'impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica della potenza di 7,65 Mw sito nel Comune di Castelnuovo della Daunia (FG) - località Apicella. Ditta: N.C.D. Divisione eolica s.r.l.»).

La sentenza - accogliendo i rilievi N.C.D. - ha ritenuto illegittimo il diniego della Regione, così annullando la citata nota 3 settembre 2010, n. 159, da ultimo impugnata da N.C.D. con motivi agiunti, e gli atti presupposti.

La sentenza però - contro gli assunti N.C.D. - ha anche rilevato che l'ampliamento in contestazione non può reputarsi esentato dall'autorizzazione paesaggistica.

2.2. - L'appello N.C.D. contesta quest'ultimo rilievo.

Lamenta N.C.D. che il giudice di primo grado ha del tutto disatteso l'assorbente motivo di gravame il quale sosteneva che per la realizzazione del progettato impianto eolico non era affatto necessaria la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica regionale ex art. 5.01 delle N.T.A. del PUTT/P poiché, essendo tale opera dichiarata *ex lege* indifferibile e urgente, l'autorizzazione paesaggistica non era richiesta.

L'art. 5.01 9 delle N.T.A. del PUTT/P - sostiene N.C.D. - assoggetta al preliminare rilascio dell'autorizzazione paesaggistica i lavori o le opere che modifichino lo stato fisico o l'aspetto esteriore dei territori e degli immobili dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi del titolo II del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, compresi tra quelli sottoposti a tutela dal Piano. E il successivo art. 5.02, al punto 1.07, precisa: «*l'autorizzazione paesaggistica non va richiesta: (...) per gli interventi di pronto intervento destinati a rimuovere imminenti pericoli di pubblica e privata incolumità o di interruzioni di pubblico servizio, e per le opere dichiarate indifferibili ed urgenti conseguenti a norme di legge o provvedimenti statali e/o regionali*». E poiché l'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 387/2003 dispone (in coerenza col previgente quadro normativo e con gli obiettivi - tracciati in sede internazionale dal Protocollo di Kyoto - di individuare una corsia preferenziale per l'installazione di impianti che

rispondono alla finalità di ridurre le emissioni di anidride carbonica in atmosfera entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010) che «*le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti*» ne deriverebbe che ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto eolico - come è quello in contestazione - non è affatto necessaria la preventiva acquisizione dell'autorizzazione, così come risulterebbe da varie pronunce di questo Consiglio di Stato (Sez. V 6 febbraio 2009, n. 697; 10 maggio 2010, n. 2756; Sez. VI 6 settembre 2010, n. 6480).

La deducente N.C.D. prende atto dei rilievi del T.A.R. (secondo cui «*è vero che, secondo il punto 1.07 dell'art. 5.02 del PUTT/P, le opere dichiarate indifferibili ed urgenti conseguenti a norme o provvedimenti statali e/o regionali sono esentate dall'autorizzazione paesaggistica; tuttavia, ai sensi dell'art. 12, comma 1, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, gli interventi per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile sono considerati ex lege opere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza solo se autorizzati ai sensi del comma 3 della medesima disposizione. Di conseguenza, l'ampliamento in contestazione, in quanto privo di autorizzazione unica e conseguentemente del carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza, non può reputarsi esentato dall'autorizzazione paesaggistica, solo perché, in astratto, per la tipologia dell'opera, potrebbe conseguire tale carattere*»), ma sostiene che l'argomentazione del primo giudice contrasta con i principi generali in materia di dichiarazione di pubblica utilità, e sarebbe altresì illogica ed irragionevole ed in spregio alle precipue finalità di semplificazione procedimentale sottese al citato art. 5.02, punto 1.07, delle N.T.A. del PUTT/P.

(*Omissis*)

In diritto, è decisiva la circostanza che l'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 387/2003 («*le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti*»), applicato dall'appellata sentenza e richiamato anche dalla deducente N.C.D., prevede espressamente che gli interventi per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile sono considerati *ex lege* opere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza (e dunque, ai sensi dell'art. 5.02, punto 1.07, del PUTT/P, sono esentati dall'autorizzazione paesaggistica) solo se autorizzati ai sensi del comma 3 della medesima disposizione (art. 12, comma 3, citato, come così modificato dall'art. 2, comma 158, della l. 24 dicembre 2007, n. 244: «*La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la conferenza dei servizi è convocata dalla Regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione*»).

I rilievi che in proposito fa l'appellante non sono pertinenti.

Il richiamo di legge al necessario presupposto della previa autorizzazione di impianti, opere connesse e infrastrutture è chiaro, sicché la fattispecie non necessita né dell'ausilio dei principi generali né dei criteri di logica e ragionevolezza (*in claris non fit interpretatio*); e le finalità di semplificazione procedimentale sottese alle norme regolamentari di pianificazione (art. 5.02, punto 1.07, delle N.T.A. del PUTT/P), richiamate da N.C.D., vanno coordinate con le finalità di «*rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico*» espressamente richiamate dalla disposizione del citato art. 12, comma 3, che ha rango superiore rispetto alle disposizioni delle N.T.A. del PUTT/P.

Del resto la stessa giurisprudenza di questo Consiglio di Stato citata da N.C.D. richiama comunque le norme statali (Cons. Stato, Sez. V 6 febbraio 2009, n. 697), ed esprime la necessità del provvedimento di compatibilità paesaggistica da parte della Regione in caso di rilevanti modifiche del paesaggio/territorio, compatibilità da appurare evidentemente col relativo procedimento (Cons. Stato, Sez. V 10 maggio 2010, n. 2756; Sez. VI, 6 settembre 2010, n. 6480).

3. - Alla Regione la sentenza del T.A.R. contesta che «*le riscontrate carenze e incongruenze nell'istruttoria, nella valutazione e nella motivazione del diniego di autorizzazione non possono che comportare l'annullamento dell'atto*».

(*Omissis*)

3.1.1. - (*Omissis*);

l'appello incidentale della Regione richiama gli elaborati planimetrici della cartografia del PUTT/P, gli elaborati progettuali allegati allo Studio di impatto ambientale presentato dalla N.C.D. a corredo della istanza di autorizzazione, ortofoto e planimetria degli A.T.E. PUTT/P con sovrapposizione delle opere di progetto (v. il citato capo 3.1.0); e asserisce l'erroneità delle citate conclusioni che la sentenza, in accoglimento delle relative censure N.C.D., ha tratto («*le riscontrate carenze e incongruenze nell'istruttoria, nella valutazione e nella motivazione del diniego di autorizzazione non possono che comportare l'annullamento dell'atto*»); così la sentenza, all'ultimo capoverso);

l'addebito regionale non risulta fondato, salvo precisazioni.

Il T.A.R. ha affermato sul punto quanto segue:

«Già da un punto di vista di fatto la ricorrente contesta che gli aerogeneratori interferiscano con il bosco o con l'area annessa; a tal fine, la società invoca le risultanze delle tavole del P.R.I.E. (sul quale si era d'altronde pronunciata anche la Regione, giudicandolo positivamente dal punto di vista paesaggistico, parere che dovrebbe valere anche in sede applicativa, ex art. 5, ultimo comma, del regolamento regionale 4 ottobre 2006, n. 16) che sarebbe in contrasto con la cartografia del PUTT/P, cui il Servizio si ritiene vincolato.

Sul punto la Regione nelle sue difese ribadisce "che l'Ufficio A.P.P. è tenuto ad effettuare le verifiche e le valutazioni sulla base delle risultanze delle emergenze evidenziate nella cartografia allegata al PUTT/P (...) pertanto irrilevanti sono le eventuali risultanze difformi delle tavole allegate al P.R.I.E. □ (memoria 25-26 novembre 2010, pagina 12).

Le censure dedotte sono fondate.

Non occorre in questa sede ripercorrere le vicende che condussero ad un'accelerata approvazione del PUTT/P.

Ciò che si deve osservare al proposito è invece la differente impostazione data agli atti tecnici del PUTT/P e dei P.R.I.E.: mentre gli elaborati del primo furono previsti con un dettaglio massimo di 1:25.000 (art. 1.04 delle norme tecniche di attuazione) e furono ritenuti normalmente bisognosi di un adeguamento alle situazioni di fatto documentate dalla cartografia comunale in scala maggiore più aggiornata (art. 5.05), per i secondi, l'art. 8 del regolamento n. 16/2006, in modo più dettagliato, imponeva che tutta la cartografia doveva essere presentata "in scala opportuna □, oltre che su supporto cartaceo e su supporto informatico, in formato utilizzabile in ambiente GIS secondo uno dei più comuni formati digitali (shp o dwg o formati comunque con questi compatibili) georeferenziata nel sistema cartografico italiano Gauss-Boaga fuso Est.

Stanti questi presupposti, di cui gli uffici regionali preposti al settore non possono che essere consapevoli, la funzione del PUTT/P mentre sicuramente comporta, nel momento in cui un immobile rientri nella perimetrazione segnata dagli atti del piano paesaggistico, che la Regione abbia il potere di esprimersi sull'autorizzabilità dell'intervento, non riduce l'attività amministrativa ad una mera rilevazione dei dati cartografici.

Il potere esercitato in sede di autorizzazione, pur con i limiti delineati dall'art. 146 del Testo Unico di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nelle sue successive versioni, rimane quello di verificare compiutamente la compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato e l'intervento progettato, attraverso un'attenta e ponderata valutazione tecnico-discrezionale, sulla scorta dell'istruttoria, comprensiva della documentazione a corredo del progetto, espressamente disciplinata all'uopo dal terzo comma dell'art. 146 citato (T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 3 dicembre 2010, n. 2784).

Ciò significa in concreto che l'amministrazione non può, nel corretto esercizio della propria discrezionalità, non farsi carico sia dell'esistenza di atti pianificatori da cui risultano vincoli localizzati in maniera dissonante sia della realtà dello stato dei luoghi; producendo altrimenti il giudizio di compatibilità paesaggistica effetti sproporzionati rispetto al valore tutelato.

Di conseguenza, i rilievi relativi agli aerogeneratori M10, M13 e M14 rimangono, allo stato degli atti, ingiustificati».

La sentenza, dunque, si pronuncia allo stato degli atti, non evidenziando espressamente specifici vizi sostanziali nelle asserzioni regionali, ma denunciando invece le già citate carenze e incongruenze nell'istruttoria, nella valutazione e nella motivazione del diniego di autorizzazione.

(*Omissis*)

3.1.2. - Anche quanto alla viabilità di collegamento degli aerogeneratori la sentenza appellata non reca specifiche contestazioni alle determinazioni regionali in materia, che restano così incise soltanto dai generali (e fondati, salvi gli ulteriori provvedimenti: v. il capo che precede) addebiti istruttori, di valutazione e di motivazione ravvisati dal T.A.R.

(*Omissis*)

3.2. - Per quanto riguarda «l'effetto selva» l'appellata sentenza si è espressa come segue:

«(...) l'Ufficio Attuazione pianificazione paesaggistica richiama una pubblicazione dedicata proprio alla valutazione paesaggistica degli impianti eolici, commissionata dal Ministero per i beni e le attività culturali.

Il riferirsi a tale studio non è in sé incongruo; rimane il fatto che le indicazioni ivi contenute sono di ordine generale e astratto, esprimendo concetti e criteri, sicuramente condivisibili (ad esempio, un oggetto posto in alto ha un impatto maggiore di uno in basso; dev'essere valutata la visibilità sequenziale, ovvero quella dell'osservatore in movimento).

Essi però, isolatamente e senza l'esplicitazione delle condizioni alle quali sono applicati e del metodo di tale applicazione, sono inadeguati a sostenere, a livello motivazionale, il provvedimento negativo. Ciò ancor di più nello specifico contesto, in cui il diniego di autorizzazione paesaggistica non può che raffrontarsi con le motivazioni della (parzialmente positiva) verifica ambientale (determina dirigenziale del Settore ecologia 24 aprile 2006, n. 214), nella quale si precisa che l'esclusione delle pale 9, 11 e 12 (anche perché queste ultime "sono a ridosso di un'area tipizzata come Bosco dal vigente PUTT) "consente inoltre di ridurre l'effetto selva dell'impianto.

In concreto non è agevole comprendere l'*iter* logico seguito nell'impugnata nota 3 settembre 2010, n. 159 e in particolare come ad un effetto selva di qualsivoglia entità (in questo caso ridotto) possa conseguire il diniego dell'autorizzazione e come e se l'effetto selva si riferisca effettivamente al bene tutelato, cioè all'ambito territoriale esteso D, con la relativa area annessa (peraltro, per quanto risultante dalla cartografia del PUTT)».

L'appello della Regione contesta questi rilievi, affermando la correttezza motivazionale ed istruttoria del proprio provvedimento.

La censura regionale è fondata.

(*Omissis*)

4. - In conclusione:

- l'appello principale N.C.D. va respinto;
- l'appello incidentale della Regione va accolto in parte; segnatamente nelle parti in cui (contestando *in parte qua* l'appellata sentenza n. 1846/2011) afferma:

a) relativamente all'«effetto selva», l'adeguata valutazione/motivazione dell'atto impugnato in primo grado (la nota del Servizio assetto del territorio - Ufficio attuazione pianificazione paesaggistica, prot. n. 159 del 24 giugno 2010, confermata dalla successiva nota prot. n. 159 del 3 settembre 2010 impugnata da N.C.D. con i motivi aggiunti);

b) la correttezza del giudizio negativo della Regione sui cavidotti interrati.

Per l'effetto, a parziale riforma della sentenza appellata, va in parte respinto il ricorso di primo grado laddove:

- censura le determinazioni degli atti impugnati circa «l'effetto selva»;
- censura le determinazioni degli atti impugnati circa l'impatto derivante dai cavidotti interrati.

Salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione sulla scorta della presente sentenza.

La vicenda giustifica la compensazione delle spese di giudizio nei due gradi.

(*Omissis*)

(1) IL CONSIGLIO DI STATO AFFERMA LA NECESSITÀ DELLA PREVIA AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA PER L'AMPLIAMENTO DI IMPIANTI ALIMENTATI DA FONTI RINNOVABILI IN CASO DI RILEVANTI MODIFICHE DEL PAESAGGIO E DEL TERRITORIO.

La sentenza in commento non presenta profili di particolare rilievo rispetto al pregresso orientamento in materia. Tuttavia, se ne segnala l'interesse in relazione al fatto che nel testo della sentenza in esame viene sottolineato come le finalità di semplificazione procedimentale sottese alle norme di legge e regolamentari di pianificazione devono essere comunque coordinate con le ulteriori finalità di rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico.

È bene, dunque, premettere una breve sintesi della vicenda in esame. Nella specie, oggetto dell'appello al Consiglio di Stato è la sentenza n. 1846 del 2011 (1) pronunciata dal T.A.R. su ricorso proposto dalla N.C.D. Divisione eolica s.r.l., integrato da motivi aggiunti, contro il provvedimento della Regione Puglia di diniego dell'autorizzazione paesaggistica sul progetto di ampliamento dell'impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica. Con l'appellata sentenza veniva dichiarato improcedibile il ricorso principale proposto dalla N.C.D. con eccezione, però, dei motivi aggiunti, che venivano accolti, con i quali si contestava l'illegittimità della nota n. 159 del 30 settembre 2010 e di tutti gli atti presupposti, recante la conferma del diniego, rimodulata alla luce delle osservazioni di cui all'ordinanza del T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 21 luglio 2010, n. 549 resa sul precedente provvedimento di diniego di autorizzazione paesaggistica impugnato con il ricorso principale. La N.C.D. contesta, con l'appello proposto, la sentenza n. 1846 del 2011 nella parte in cui ha ritenuto che «*il progetto di ampliamento eolico non può reputarsi esentato dall'autorizzazione paesaggistica*». Si costituiva la Regione Puglia eccependo, *in primis*, la carenza di interesse all'appello della N.C.D. essendo la sentenza appellata favorevole all'appellante e, in ogni caso, l'infondatezza del gravame e proponendo successivamente appello incidentale autonomo con il quale oltre a ribadire la difesa di primo grado evidenziava l'avvenuto deposito in quella sede di tutta la documentazione cartografia del PUTT/P (Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio) e degli ulteriori elaborati tecnici di pianificazione volta a dimostrare l'erroneità della censura mossa con l'appellata sentenza secondo cui «*i rilievi relativi agli aerogeneratori M10, M13 e M14 rimangono, allo stato degli atti, ingiustificati*». Contesta la Regione Puglia il principio secondo cui sussiste l'obbligo di farsi carico dell'esistenza di atti pianificatori del Comune che impongono vincoli localizzati in maniera dissonante, ritenendosi vincolante l'obbligo per l'Ufficio A.P.P. di ancorare le proprie valutazioni ai principi e alla disciplina dettata con la cartografia allegata al PUTT/P. Concludeva, quindi, per l'irrelevanza delle difformità delle decisioni impugnate alle previsioni degli atti pianificatori del Comune e definiva infondato il giudizio

(1) T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 6 dicembre 2011, n. 1846, in www.giustizia-amministrativa.it.

espresso sull'operato della Regione in ordine al cosiddetto effetto selva, come pure l'incompetenza a valutare lo stato di salute delle piante essendo già intervenuto sul punto il parere del servizio forestale.

I giudici di Palazzo Spada esprimono, pertanto, la necessità del provvedimento di compatibilità paesaggistica da parte della Regione in caso di rilevanti modifiche del paesaggio e del territorio.

Tale esigenza è sottolineata anche in altre pronunce (2) del Supremo Consesso di giustizia amministrativa in cui tuttavia si evidenzia come, in merito al procedimento per l'autorizzazione all'installazione di aerogeneratori, a parità di condizioni progettuali, deve essere riconosciuta la libertà del Comune di preferire il progetto che arrechi maggior vantaggio economico all'amministrazione locale e, con riferimento al tema della partecipazione alla conferenza di servizi, è indispensabile la presenza della Sovrintendenza archeologica solo ove l'area interessata dagli impianti sia formalmente gravata da vincolo archeologico. Anche la partecipazione dei Comuni limitrofi all'area degli impianti è necessaria, a parere del Consiglio di Stato, solo quando essi abbiano un interesse diretto al provvedimento da emanare; in tutti gli altri casi, la partecipazione di tali soggetti è puramente facoltativa, né essi possono incidere sulle decisioni da adottare. Infine, relativamente al previo rilascio del provvedimento di compatibilità paesaggistica da parte della Regione, le suddette sentenze hanno precisato che esso è necessario solo nel caso in cui si proceda a rilevanti modifiche del paesaggio esistente (3) senza, tuttavia,

(2) Cons. Stato, Sez. V 10 maggio 2010, n. 2756, in www.iusambiente.it.

(3) Cfr. LUCA VERGINE, *Non va richiesta l'autorizzazione paesaggistica per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile*, nota a T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 7 ottobre 2011, n. 1743, in www.ambientediritto.it, in cui si evidenzia come la sentenza del T.A.R. Puglia, decidendo sul ricorso avverso il diniego al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica secondo il PUTT/P della Regione Puglia per la realizzazione di un impianto fotovoltaico fino a 1Mw, affronti e risolva in modo coerente le questioni relative all'esercizio del potere di controllo e compatibilità con le direttive di tutela del PUTT/P della Regione Puglia degli impianti di produzione di energia elettrica. Il duplice principio che viene affermato riguarda il fatto che gli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile non devono essere sottoposti al preventivo assenso paesaggistico e che l'effetto cumulativo tra impianti non deve essere elemento sintomatico del diniego al rilascio dell'assenso.

Il primo dei predetti principi è affermato dal T.A.R., facendo corretta applicazione dell'art. 12, comma 1 del d.lgs. n. 387/03, secondo cui le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono «opere di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti» e dell'art. 5.02, comma 1.7, delle N.T.A. del PUTT/P della Regione Puglia, che tra i casi di esonero dal rilascio dell'autorizzazione paesaggistica contempla «le opere dichiarate indifferibili e urgenti conseguenti a norme o provvedimenti statali e/o regionali».

Sono, altresì, esonerate dal preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica anche le opere di connessione dell'impianto (cavidotti), ai sensi dell'art. 5.02 del PUTT/P. Tra i casi di esclusione della predetta disposizione, il comma 1.06 contempla «il collocamento entro terra di tubazioni di reti infrastrutturali, con ripristino dello stato dei luoghi e senza opere edilizie fuori terra».

La predetta interpretazione è corroborata dal Consiglio di Stato che, pur decidendo il caso di impianti eolici, ben più rilevanti degli impianti fotovoltaici, ubicati nel territorio della Regione Puglia, ha escluso il ricorso all'atto di assenso paesaggistico per le suddette opere: «*un tale provvedimento è previsto allorché si procede a rilevanti modifiche del paesaggio, mentre, nella specie, non vi è nessuna modifica rilevante, ma soltanto un inserimento di aerogeneratori che determinano solo una superficiale sovrastruttura senza alterare in modo significativo il paesaggio esistente, per cui nella specie non era necessario alcun provvedimento di compatibilità paesaggistica*» (Cons. Stato, Sez. V 10 maggio 2010, n. 2756, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. VI 6 settembre 2010, n. 6480, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 3-4, 519).

sottolineare, come fa invece la sentenza che si annota, che le finalità di semplificazione procedimentale cedono il passo dinnanzi a beni fondamentali quali l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio storico ed artistico.

Pertanto, il principio basilare che viene affermato nella sentenza che si commenta è sì quello della semplificazione amministrativa (4) e del non aggravamento del procedimento da coordinarsi, tuttavia, con le finalità di rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico.

Il Consiglio di Stato rigetta, dunque, l'appello proposto dalla società titolare dell'impianto eolico avverso la sentenza del T.A.R. che, pur annullando il diniego di autorizzazione della Regione nei confronti della richiesta di ampliamento del proprio impianto, statuisce che lo stesso non possa reputarsi esentato da una preventiva autorizzazione paesaggistica. L'appellante sostiene che la citata autorizzazione non sia necessaria, in quanto, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (5) l'opera sarebbe dichiarata indifferibile e urgente *ex lege*. Pacifica giurisprudenza del Consiglio di Stato richiama, del resto, le norme statali (6) ed esprime la necessità del provvedimento di

Infine, altresì rilevante è la sentenza del T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 7 ottobre 2011, n. 1743, cit., nella parte in cui considera illegittima la motivazione di diniego all'autorizzazione paesaggistica per l'incidenza negativa sul paesaggio causata dalla presenza in modo cumulativo di impianti eolici e fotovoltaici nell'area di intervento.

La congestione del territorio per il cumulo di impianti non è sintomatico di un effetto negativo sul paesaggio e sull'ambiente, in mancanza di una congrua valutazione, in concreto, che dia conto, secondo le direttive di tutela, dell'effetto pregiudizievole derivante dalla realizzazione dell'impianto.

Nel medesimo senso, ed in modo ancor più incisivo, la recente giurisprudenza del T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I che nella sentenza n. 1369 del 19 settembre 2011 (in www.giustizia-amministrativa.it), ha precisato che il diniego alla realizzazione dell'impianto per l'effetto cumulativo tra impianti, anche mediante sovrapposizioni, espresso in sede di VIA, costituisce l'esercizio sviato del potere di verifica di compatibilità. Solo nella fase della conferenza di servizi può essere cercata una soluzione alla sovrapposizione o all'interferenza tra impianti.

(4) Riempire di contenuti e finalità la nozione di semplificazione appare operazione particolarmente complessa. La semplificazione evoca interventi che attengono a soggetti pubblici (semplificazione dell'organizzazione), alla loro attività (semplificazione dei procedimenti amministrativi) o alla disciplina generale o di settore, indipendentemente dal contenuto (semplificazione della normativa). Cfr. MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996, 284 ss. Il tema della semplificazione riceve una consacrazione normativa con le leggi n. 241/1990 (e successive modifiche ed integrazioni), n. 537/1993, n. 59/1997. In tale contesto la semplificazione dei procedimenti muove in tre direzioni: la semplificazione della struttura (conferenze di servizi e accordi tra amministrazioni; termine di conclusione del procedimento; abilitazione dell'amministrazione a procedere indipendentemente da pareri obbligatori e valutazioni tecniche non rese entro un determinato termine); la limitazione delle conseguenze negative dell'inerzia della amministrazione e la semplificazione/liberalizzazione dell'avvio di determinate attività; la semplificazione dell'attività del cittadino che viene in contatto con la pubblica amministrazione (ad esempio attraverso l'autocertificazione). La semplificazione dell'organizzazione pubblica è informata al criterio della non duplicazione di funzioni e strutture e alla riduzione del ricorso a concerti e intese non indispensabili. La semplificazione della normativa viene perseguita attraverso la codificazione e la delegificazione della disciplina regolatrice di procedimenti. Cfr. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 652; FERRARI E., *Contro la banalità della semplificazione normativa*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, 144; *La semplificazione amministrativa nei Comuni italiani*, 2010, 14 e 15 e SALVIA F., *La semplificazione amministrativa: tra scorciatoie procedurali e semplicità mediatiche*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, 448.

(5) Cfr., T.A.R. Umbria 15 giugno 2007, n. 518, in *Foro amm. T.A.R.*, 2007, 6, 2009, secondo cui tale norma costituisce espressione evidente del *favor* legislativo per le fonti rinnovabili.

(6) Cons. Stato, Sez. V 6 febbraio 2009, n. 697, in www.giustizia-amministrativa.it.

compatibilità paesaggistica da parte della Regione in caso di rilevanti modifiche del paesaggio/territorio, compatibilità che deve essere evidentemente appurata con il relativo procedimento.

In conclusione, i giudici di Palazzo Spada ritengono decisiva la circostanza che l'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 387/2003 (7) preveda in maniera espressa che gli interventi per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile sono considerati *ex lege* opere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza solo laddove autorizzati ai sensi del successivo comma 3.

Marcella Pinna

(7) Il d.lgs. n. 387/2003 reca attuazione della direttiva CE n. 2001/77 relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità. Cfr., P. ROTILI, *Un «matrimonio» che si può e si deve fare. Possibilità e limiti all'installazione di pannelli solari fotovoltaici in aree agricole*, in questa Riv., 2013, 607.



Cons. Stato, Sez. V - 15-5-2013, n. 2634 - Poli, pres. f.f.; Lotti, est. E.P.E. s.r.l. (avv.ti Mescia A. e G.) c. Regione Puglia.

Ambiente - Impianti eolici - Costituzione ed esercizio - Autorizzazione unica - Termine per il rilascio - Obbligo di osservanza - Normative regionali per VIA - Abbreviazione per osservanza termine per rilascio dell'autorizzazione - Legittimità - Ragioni. (D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12)

Ambiente - Impianti eolici - Autorizzazione unica - Costituzione ed esercizio - Imposizione termine per conclusione del procedimento - Finalità - Ragioni. (D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12)

Ambiente - Impianti eolici - Autorizzazione unica - Costituzione ed esercizio - Competenza della Regione - Obbligo di concludere il procedimento - Comportamento silente - Esclusione - Inerzia di altri enti - Superamento con esercizio di poteri sostitutori.

In tema di rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto eolico ex art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, i termini stabiliti dalle normative regionali sul procedimento di VIA, ove più lunghi, devono ritenersi abbreviati al fine di restare nei limiti massimi imposti per il rilascio della medesima autorizzazione che costituisce principio fondamentale della normativa statale sulle energie rinnovabili (1).

In tema di rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto eolico, la disciplina di cui all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, risponde ad evidenti finalità di semplificazione e accelerazione, per cui il termine ivi indicato di conclusione del procedimento deve essere qualificato come principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (2).

In tema di rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto eolico, la Regione è tenuta a concludere il procedimento con un provvedimento espresso e non può rimanere si-

lente, tantomeno a causa dell'inerzia di altri enti deputati al rilascio di atti destinati a confluire nella medesima autorizzazione, ma deve, se del caso, attivare il potere sostitutorio con i passaggi procedurali a tal fine previsti (3).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO. - Il T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I con la sentenza n. 2058 del 6 dicembre 2012, ha dichiarato improcedibile il ricorso proposto dall'attuale appellante E.P.E. s.r.l. per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio tenuto dalla Regione Puglia sull'istanza di rilascio di autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto eolico da realizzarsi nel Comune di Troia.

Il T.A.R. ha rilevato, infatti, che l'inerzia della Regione Puglia era venuta meno con l'invio della comunicazione in data 30 ottobre 2012, motivata sulla base di carenze documentali non contestate da parte ricorrente.

L'appellante contrastava la sentenza del T.A.R. e, con l'appello in esame, chiedeva la reiezione del ricorso di primo grado, deducendo: *error in iudicando*. Violazione e falsa applicazione artt. 2 e 14 *ter* della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. Violazione e falsa applicazione della deliberazione della Giunta regionale 23 gennaio 2007, n. 35. Violazione e falsa applicazione dell'art. 10, comma 5, l.r. 14 giugno 2007, n. 17.

Alla Camera di consiglio del 14 maggio 2013 la causa veniva trattenuta in decisione.

Il Collegio ritiene la fondatezza dell'appello, poiché l'inerzia della Regione Puglia non è venuta meno con l'invio della comunicazione in data 30 ottobre 2012, benché motivata sulla base di carenze documentali non contestate da parte ricorrente.

Infatti, l'invio della richiesta istruttoria *ex nota* prot. n. 10238 del 30 ottobre 2012, a mezzo della quale la Regione intimata ha richiesto alla E.P.E. s.r.l. di integrare la documentazione posta a corredo della propria istanza di autorizzazione unica, non ha fatto venir meno l'inadempimento della Regione Puglia, tenuto conto che i tempi stabiliti dalle normative regionali sul procedimento di VIA, ove più lunghi, devono ritenersi abbreviati al fine di restare nei termini massimi imposti per il rilascio della autorizzazione unica dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che costituisce principio fondamentale della normativa statale sulle energie rinnovabili.

La giurisprudenza, peraltro, ha stabilito che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 risponde a evidenti finalità di semplificazione e accelerazione e il termine per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica deve essere, quindi, qualificato come principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (cfr. Corte cost. 9 novembre 2006, n. 364, Cons. Stato, Sez. V 23 ottobre 2012, n. 5413, 21 novembre 2012, n. 5895).

Pertanto, la circostanza che tutti gli atti di assenso debbano confluire nel procedimento unico di autorizzazione unica presuppone a sua volta che quest'ultimo sia stato avviato, non certo che la Regione possa rimanere silente, tantomeno a causa dell'inerzia di altri enti deputati al rilascio di atti destinati a confluire nell'autorizzazione unica, né che la Regione possa in tal modo sottrarsi all'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso.

Dunque, si deve prescindere da ogni attività endoprocedimentale eventualmente svolta o da svolgersi, poiché rileva soltanto il decorso del termine fissato dalla legge senza che l'amministrazione abbia concluso il procedimento mediante provvedimento espresso.

Dal combinato disposto del punto 14.13. delle linee guida, dell'art. 26 del d.lgs. n. 152 del 2006 nonché del punto 3.15. della d.g.r. Puglia n. 3029 del 2010 consegue che la Regione Puglia deve, eventualmente, attivare il potere sostitutorio con i passaggi procedurali a tal fine previsti: diffida a provvedere alla conclusione del procedimento di VIA e, in caso di perdurante inerzia, agire in via sostitutiva, adottando il provvedimento di VIA, per farlo confluire nel procedimento di autorizzazione unica; ciò in quanto il termine per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica rileva ai sensi degli artt. 2 e 2 *bis* della legge n. 241 del 1990 e la normativa di riferimento non subordina affatto la conclusione del procedimento di autorizzazione unica al previo esperimento della VIA, ma al contrario attribuisca espressamente alla Regione il potere di sostituirsi all'ente deputato a concludere la VIA medesima.

Nel caso di specie, dunque, la comunicazione effettuata dalla Regione con nota prot. n. 10238 del 30 ottobre 2012, pur essendo motivata sulla base di carenze documentali non contestate da parte ricorrente, impedendo di ritenere la Regione stessa completamente inadempiente nei confronti del ricorrente, trattandosi di un onere documentale che spetta al medesimo, tuttavia, non impedisce di ritenere illegittima l'inerzia dell'amministrazione nella conclusione del procedimento di autorizzazione unica il cui termine, come detto, è giuridicamente rilevante per concretizzare il giudizio di inadempimento dell'amministrazione.

Pertanto, una volta acquisita tale documentazione, tenuto anche presente che la suddetta richiesta istruttoria è stata presentata a notevole distanza dalla scadenza del termine di legge per la conclusione del procedimento, ne consegue che, nel caso di specie, non solo non può pronunciarsi la dichiarazione di improcedibilità del ricorso, ma visto il tempo trascorso deve essere assegnato alla Regione Puglia intimata un ulteriore e definitivo termine per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica, termine che si ritiene congruo fissare in cento giorni.

Pertanto, alla luce delle predette argomentazioni, l'appello deve essere accolto e, di conseguenza, in riforma della sentenza appellata, deve dichiararsi l'inadempimento della Regione Puglia ed assegnarsi alla medesima un congruo termine di cento giorni, decorrente dalla comunicazione o notificazione della presente decisione alla Regione stessa, per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica.

Si ritiene di dover nominare fin d'ora, in caso di perdurante inerzia della Regione, il Commissario *ad acta*, individuato nel Dirigente generale del Ministero delle politiche ambientali, Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche, o in altro Dirigente di direzione o struttura periferica del Ministero, da lui delegato, che dovrà provvedere nel termine di cento giorni decorrenti dalla notificazione al medesimo dell'istanza da parte dell'attuale appellante.

Nel caso in cui il Commissario *ad acta* fosse chiamato a provvedere, egli dovrà denunciare il ritardo alla Procura regionale della Corte dei conti, per i provvedimenti di competenza.

Le spese di lite di entrambi i gradi di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

(*Omissis*)

(1-3) LA PERENTORIETÀ DEL TERMINE DI RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE UNICA PER LA REALIZZAZIONE DI IMPIANTI EOLICI.

1. Il Consiglio di Stato, occupandosi del rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto eolico, ha affermato principi, senz'altro condivisibili, sul termine della conclusione del relativo procedimento.

Come è noto, le opere per la realizzazione e gestione degli impianti eolici sono considerate dalla legge indifferibili ed urgenti, in considerazione del fatto che la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra mediante tutti i mezzi che consentano la più ampia utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili costituisce un impegno internazionale assunto dal nostro Paese con l'adesione al «Protocollo di Kyoto» dell'11 dicembre 1997; le menzionate opere rientrano tra le attività di impresa liberalizzate e, in osservanza dei principi di semplificazione e accelerazione delle relative procedure, sono assoggettate ad una *autorizzazione unica* che prende il posto di tutti i pareri e le autorizzazioni altrimenti necessari e in cui confluiscono anche le valutazioni di carattere ambientale, tramite il meccanismo della conferenza di servizi.

In proposito, il Consiglio ha, anzitutto, osservato che il termine massimo previsto

dall'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, per il rilascio della suddetta autorizzazione costituisce principio fondamentale della normativa statale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e, pertanto, riveste carattere perentorio (1).

Non rileva, quindi, ai fini del relativo computo, l'attività endoprocedimentale eventualmente svolta o da svolgere (nella specie, procedimento di VIA), in quanto occorre tener conto solo del decorso del termine fissato dalla legge; se, poi, i termini stabiliti dalla normativa regionale per l'acquisizione di altri pareri siano più lunghi, questi devono ritenersi abbreviati al fine del rispetto dei limiti massimi stabiliti per il rilascio dell'autorizzazione unica.

Perciò, ove gli enti ed amministrazioni competenti al rilascio di atti destinati a confluire nella medesima autorizzazione risultino inerti, la Regione non può rimanere silente e sottrarsi in tal modo all'obbligo di concludere il procedimento, ma deve attivarsi avvalendosi, se del caso, del suo potere sostitutorio.

2. Nel caso in esame, di fronte ad una carenza documentale, peraltro contestata alla società richiedente molto tempo dopo la scadenza del termine per la conclusione del procedimento in questione, il giudice di primo grado aveva dichiarato improcedibile il ricorso per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio mantenuto dalla Regione sulla domanda di rilascio dell'autorizzazione, osservando che la richiesta di integrazione della menzionata documentazione aveva fatto venir mano l'inerzia della Regione (2).

Correttamente, peraltro, il giudice d'appello, facendo richiamo ai principi sopra indicati, ripetutamente affermati dalla giurisprudenza in materia, ha disatteso le avverse argomentazioni ed ha ribadito la necessità che il procedimento si concluda nei termini legislativamente stabiliti.

3. In effetti, la richiesta di autorizzazione unica costituisce l'atto dal quale deriva l'obbligo di avviare il procedimento e dal quale, perciò, inizia a decorrere il termine per la sua conclusione; la eventuale carenza della documentazione, quindi, non riveste influenza per quanto concerne il dovere di attivare il procedimento, né può costituire una valida giustificazione del comportamento silente dell'amministrazione, ma abilita la medesima ad intervenire nei modi più congrui, anche facendo ricorso a poteri sosti-

(1) V.: Corte cost. 11 giugno 2006, n. 364, in *Giurisd. amm.*, 2006, III, 615; Cons. Stato, Sez. V 21 novembre 2012, n. 5895, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. V 23 ottobre 2012, n. 5413, in *Riv. giur. amb.*, 2013, I, 238, con nota di CORTI. In particolare, sulla perentorietà del termine, v. T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 17 dicembre 2009, 3173, con mia nota, in questa Riv., 2010, 416.

(2) V: T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 6 dicembre 2012, n. 2058, www.giustizia-amministrativa.it. A conclusioni analoghe era pervenuto il T.A.R. Sicilia (Sez. II 14 dicembre 2010, n. 14274, in questa Riv., 2012, 136, con nota contraria di ROMOLI F.); precisamente, il ricorso avverso il silenzio formatosi sulla richiesta di autorizzazione unica è stato dichiarato inammissibile in quanto, essendo nel frattempo entrato in vigore il «Piano energetico ambientale siciliano», la documentazione doveva adeguarsi alle nuove prescrizioni e perciò dalla successiva integrazione doveva iniziare a decorrere un nuovo termine per provvedere, con restituzione all'amministrazione dell'intero *spatium deliberandi* previsto dalla normativa statale.

tutori, per ottenere tutti i necessari atti di assenso, al fine di essere messa nelle condizioni di rispettare il termine legislativamente stabilito per la definizione del procedimento.

Emerge, pertanto, che il termine per la conclusione del procedimento per l'autorizzazione unica, rispondente ad evidenti finalità di semplificazione amministrativa ed accelerazione, assume carattere perentorio e che la normativa di riferimento non condiziona in alcun modo la conclusione del procedimento stesso al previo esperimento della VIA (3); attribuisce, anzi, espressamente alla Regione competente, dopo l'esperimento degli adempimenti procedurali a tal fine previsti, la potestà di sostituirsi all'ente inadempiente.

Cristina Romanelli

(3) In giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4058, in questa Riv., 2009, 350, con nota di BUSÀ M.), è stata data risposta negativa alla questione se, in materia di tutela dell'ambiente, possa darsi ingresso alla figura del silenzio-assenso, in quanto è stata ritenuta in contrasto con i principi comunitari che impongono l'esternazione delle ragioni di compatibilità ambientale con la prescrizione, se del caso, di misure correttive, con conseguente esclusione di un modulo tacito di formazione della valutazione ambientale.



Cons. giust. amm. Regione Siciliana - 30-12-2013, n. 956 - Zaccardi, pres.; Corbino, est. - Azienda Vivaistica Galletta di Placido Galletta (avv. Saitta) c. Assessorato reg.le risorse agricole e alimentari. Ispettorato provinciale agricoltura di Messina (Avv. gen. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Coltivazione di camelie a cielo aperto, ma dentro contenitori - Impegno lavorativo superiore a quello per la coltivazione a cielo aperto - Finanziamento per investimenti aziendali filiera agricola e zootecnica (POR 2000-2006) - Diniego finanziamento - Illegittimità.

Ove il progetto di un'azienda agricola nel quantificare le giornate lavorative occorrenti per la sua realizzazione abbia operato un auto-calcolo che poi, al vaglio di un tecnico qualificato - nominato dal giudice amministrativo - sia risultato corretto, non solo va incluso nella graduatoria per beneficiare degli aiuti di cui al POR 2000-2006, ma può comportare per l'azienda che l'ha presentato il diritto al risarcimento del danno patrimoniale. Il danno subito dall'azienda va pertanto qualificato sia sotto il profilo del danno emergente che del lucro cessante e va liquidato dalla pubblica amministrazione nella misura e secondo i criteri fissati dal consulente tecnico nominato dal giudice amministrativo (1).

(Omissis)

L'appello è fondato.

Come la relazione di verifica ha accertato, il progetto a suo tempo avanzato dall'appellante deve ritenersi tecnicamente corretto, sotto il profilo della tecnica di coltivazione proposta e del calcolo della manodopera necessaria alla sua realizzazione.

Vanno pertanto accolte le censure avanzate dall'Azienda appellante contro l'esclusione dal beneficio disposta dall'Amministrazione e va conseguentemente accolta la domanda di risarcimento da essa proposta.

I danni subiti dall'Azienda, sia sotto il profilo del danno emergente che del lucro cessante, vanno quantificati e liquidati dall'Amministrazione nelle misure e secondo i criteri fissati dal verificatore nella propria relazione del 26 settembre 2012 e nella sua successiva integrazione del 5 agosto 2013.

Le spese di verifica gravano sulla Amministrazione soccombente nella misura di € 1.831,73, come da nota prodotta dal verificatore. Sussistono, per contro, giustificate ragioni, a giudizio del Collegio, per compensare le spese del giudizio.

Ritiene altresì il Collegio che ogni altro motivo od eccezione di rito e di merito possa essere assorbito in quanto ininfluyente ed irrilevante ai fini della presente decisione.

(Omissis)

(1) La decisione del giudice amministrativo siciliano, assume rilievo, e come tale va segnalata, perché tende a dare concretezza giuridica alle aziende che spesso possano essere oggetto di danni per l'incuria, il ritardo e la discrezionalità praticati dall'apparato della pubblica amministrazione, ma non va condivisa nelle sue conclusioni, con riguardo al risarcimento e alla liquidazione del danno patrimoniale.

L'azienda vivaistica Galletta, parte attiva nella controversia in questione, venne esclusa dalla graduatoria del bando POR 2000-2006 perché, nel presentare la sua richiesta di finanziamento, aveva auto-quantificato le giornate lavorative occorrenti per la realizzazione del progetto, in enorme difformità rispetto al numero delle giornate lavorative per ettaro-coltura fissato nella tabella A, allegata al decreto assessoriale 5 marzo 2001 (*Gazzetta ufficiale Regione Siciliana* 3 agosto 2001, n. 39). Avverso tale esclusione l'azienda, più che documentare l'esattezza del proprio calcolo delle giornate lavorative, presentava ricorso al T.A.R. di Palermo, asserendo – ma non supportandolo con elementi tecnici elaborati da professionisti abilitati – che l'elevato numero delle giornate attribuite era dovuto al fatto che la coltivazione delle camelie avveniva sì a cielo aperto, ma in contenitori e che il metodo di coltivazione era da ritenere innovativo. Tali asserzioni e, di conseguenza, l'intero ricorso al T.A.R. (decisione del 2 dicembre 2010, n. 14219), venivano rigettati perché la quantità delle giornate lavorative occorrenti per la realizzazione del progetto, non era stata ritenuta «certa» poiché non era stata confermata da un tecnico abilitato, mancando in particolare la «asseverazione di innovatività delle modalità colturale ed il [conseguente] collocamento necessitato con la superiore richiesta di mano d'opera», auto-calcolata, come ricordato, senza alcun supporto tecnico dal partecipante al bando.

Contro la decisione del T.A.R., l'azienda soccombente propose ricorso al C.G.A., il quale, ai fini di verificare la «certezza» dell'auto-calcolo delle giornate lavorative necessarie per la realizzazione del progetto e valutare la «innovatività» dello stesso, incaricava un consulente tecnico d'ufficio.

Che al consulente tecnico, poi, il progetto sia risultato «tecnicamente corretto sia per quanto attiene la tecnica colturale adottata, sia sotto il profilo della manodopera

da impegnare», non è da ritenere elemento deciso e risolutore tale da inficiare di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione che aveva valutato, in negativo, la bontà del progetto aziendale, escludendolo dal beneficio degli aiuti finanziari (POR 2000-2006). Vale ricordare che il progetto, come rilevato anche dal T.A.R., presentava lacune ed incongruenze, alcune delle quali addirittura evidenziate dallo stesso giudice d'appello – il C.G.A. (la coltivazione di camelie all'aperto, ma dentro contenitori, non è prevista nemmeno dal bando) – che non vanno attribuite al controllo di fattibilità dell'organo amministrativo, ma all'insipienza e al pressapochismo del redattore del progetto.

Ciò rilevato quel che, invece, più incuriosisce è che il C.G.A. recepisce *in toto* le considerazioni dell'azienda e ammette la stessa al risarcimento del danno patrimoniale, sia con riguardo al danno emergente che al lucro cessante. L'organo giudicante se avesse tenuto conto dei dati errati o «incerti», non pertinenti con quelli fissati dal decreto assessoriale 5 marzo 2001 e peraltro non asseverati da un tecnico abilitato, sicuramente non avrebbe ammesso l'azienda al risarcimento del danno patrimoniale. Ed è strano leggere che, ritenuto il progetto «tecnicamente corretto», andavano «pertanto anche accolte le censure avanzate dell'azienda appellante contro l'esclusione del beneficio disposta dall'amministrazione e conseguentemente accolta la domanda di risarcimento da essa proposta». Sarebbe come dire: nonostante le lacune e le incongruenze rilevate il progetto andava ugualmente approvato, in barba ai criteri che la pubblica amministrazione, nell'interesse generale, aveva prefissato.

Ora, prescindendo dalle considerazioni appena formulate, in generale, per danno patrimoniale risarcibile si intende la reintegrazione di un pregiudizio subito dal danneggiato quale comportamento antiggiuridico del soggetto danneggiante. Va da sé che non può esservi risarcimento in mancanza di un evento lesivo causato dal debitore, essendo il risarcimento lo strumento tipico di compensazione del danno subito dal creditore, cioè di un danno inteso tanto in termini giuridici quanto economici, quale vera e propria diminuzione patrimoniale del creditore medesimo (cfr. VISENTINI, *La responsabilità del debitore*, in RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Torino, 1988, 198). Il danno emergente ed anche il lucro cessante, con perdita di *chance*, riconosciuti all'azienda agricola, altro non sarebbero, nell'agire pratico, che la perdita economica subita, cioè la perdita causata al patrimonio del creditore dall'inadempimento, dalla mancata, inesatta, o ritardata prestazione del debitore (art. 1223 c.c.). Ma, nel caso di specie, ci si trova veramente in tale situazione giuridica? Si ha motivo di ritenere di no. La esclusione dalla graduatoria dell'azienda agricola, non fu dovuta ad un agire indebito o alla arroganza discriminatoria esercitata dall'amministrazione pubblica, ma ad un comportamento non lineare dell'azienda richiedente, che non diede certezza degli elementi forniti, al fine di compiere un esame attento e puntuale del progetto. (A.G.)



T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I - 7-2-2014, n. 345 - Cavallari, pres.; Esposito, est. - ILVA S.p.A. (avv.ti Perli e Flascassovitti) ed a. c. Comune di Statte (avv. Vantaggiato) ed a.

Ambiente - Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi per lavori abusivamente realizzati - Esecuzione di opere in assenza di titolo edilizio all'interno di una cava destinata allo stoccaggio, smaltimento e recupero rifiuti dello stabilimento siderurgico - VIA - Sufficienza - Illegittimità dell'ordinanza.

In tema di tutela dell'ambiente e governo del territorio, è sufficiente la VIA, e non è invece necessaria alcuna AIA e/o permesso edilizio, per opere di adeguamento alle migliori tecniche disponibili effettuate all'interno di una ex cava destinata allo stoccaggio, smaltimento e recupero di rifiuti in un'area avente da sempre nel P.R.G. tale destinazione. È, così, illegittima l'ordinanza comunale con cui, accertati la destinazione urbanistica dell'area, la VIA ed il contraddittorio con il Ministero, venga disposta la demolizione delle opere eseguite, il ripristino dello stato dei luoghi e l'acquisizione della relativa area, in quanto le medesime sono state effettuate nonostante il parere negativo emesso dal Comune nel procedimento di VIA ed in assenza di titolo edilizio (1).

(Omissis)

In data 9 luglio 2004 l'ILVA S.p.A. formulava istanza di compatibilità ambientale per il progetto concernente la discarica per rifiuti speciali non pericolosi, nell'area dell'ex cava denominata «Mater Gratiae» all'interno dello stabilimento siderurgico di Taranto, riscontrata favorevolmente con determinazione regionale dell'11 maggio 2010 n. 160.

Con comunicazione del 3 ottobre 2011 (ricevuta dal Ministero dell'ambiente l'11 ottobre), dichiarava di procedere all'esecuzione degli interventi di adeguamento alle migliori tecniche disponibili della discarica in questione, come indicato nella domanda di AIA (scheda VR.5 Allegato C.13.1), sussistendo le condizioni di cui all'art. 2, comma 1 *bis*, della l. 19 dicembre 2007, n. 243 (mancanza al 31 marzo 2008 dell'AIA richiesta, per l'intervento in possesso di VIA).

Con l'impugnata ordinanza il Comune di Statte ha ingiunto la demolizione delle opere, poiché prive del titolo edilizio.

Ciò posto, sono fondate le censure dedotte.

L'art. 26, comma 4, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 stabilisce che: «Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla-osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto».

La portata abilitativa della norma indicata, limitata al profilo ambientale, è poi ampliata, in attesa della autorizzazione unica di cui al successivo art. 208.

L'art. 32 *bis*, comma 1, lett. *a*), del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (introdotto dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31), infatti, ha integrato il comma 1 *bis* dell'art. 2 del d.l. 30 ottobre 2007, n. 180, convertito dalla l. 19 dicembre 2007, n. 243, aggiungendo tra gli altri il seguente periodo:

«In mancanza del rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale entro il 31 marzo 2008, in sede di prima applicazione, per le domande di autorizzazione integrata ambientale relative ad impianti esistenti, regolarmente presentate entro i termini, i gestori possono procedere all'esecuzione degli interventi proposti finalizzati all'adeguamento dell'impianto alle migliori tecniche disponibili, con le modalità e i termini indicati nella domanda, qualora gli stessi interventi non siano soggetti a valutazione di impatto ambientale o, se a questa soggetti, per essi sia già stato emanato provvedimento favorevole di conformità ambientale, dando contestualmente pieno avvio alle attività di monitoraggio e controllo indicate nella domanda medesima».

Appare evidente la ricorrenza, nel caso di specie, delle due condizioni a cui è subordinata la possibilità di procedere all'attuazione delle MTD per la discarica oggetto della richiesta di AIA:

1) la presentazione il 28 febbraio 2007 della domanda a quest'ultima relativa, non rilasciata al 31 marzo 2008 (la stessa, com'è noto al Collegio, sarà emanata nel 2011);

2) il rilascio del provvedimento favorevole di conformità ambientale (nella specie, con determina dirigenziale dell'11 maggio 2010, n. 160).

Va esclusa la necessità anche dei permessi edilizi, come traspare alla formulazione della norma, che ha riguardo «all'esecuzione degli interventi», con locuzione che lascia intendere la possibilità di dare corso, senza che occorra altro titolo, alla effettiva e concreta realizzazione delle opere.

Lo stesso comportamento del Ministero dell'ambiente, successivo al ricevimento della comunicazione, evidenzia come sia lo stesso organo statale a escludere il rilievo dell'assenza di un separato titolo edilizio, a cui non vien fatto cenno.

Invero, a seguito della comunicazione dell'ILVA, con note del 27 ottobre 2011 e del 26 febbraio 2013 (cfr. la produzione della difesa erariale) il Ministero dell'ambiente ha richiamato espressamente l'attenzione sulla doverosa vigilanza, ad opera dell'A.R.P.A. (in base ai compiti assegnati dal citato art. 2 della legge n. 243/07), nonché sulla necessità di «riscontrare preventivamente la corrispondenza delle opere già realizzate a quanto previsto dal decreto VIA regionale dell'11 maggio 2010 e dei relativi elaborati progettuali», ponendo «in essere tutte le verifiche tecniche ritenute necessarie per appurare che la discarica sia stata realizzata conformemente con il progetto approvato con il decreto di VIA regionale», senza alcun riferimento al titolo edilizio.

Ritenuto dunque che va esclusa, nella fattispecie, la sua necessità, non debbono essere valutate le altre ragioni rappresentate dalla ricorrente, in ordine all'inesistenza di opere apprezzabili dal punto di vista edilizio.

Quanto argomentato esime, altresì, il Collegio dall'indagare la portata della sopravvenuta norma dell'art. 12, comma 1, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con l. 30 ottobre 2013, n. 125 (con cui è stata «autorizzata la costruzione e la gestione delle discariche per rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi localizzate nel perimetro dell'impianto produttivo dell'ILVA di Taranto, che hanno ottenuto parere di compatibilità ambientale, per la discarica di rifiuti non pericolosi nel 2010, e valutazione d'impatto ambientale, per la discarica di rifiuti pericolosi nel 1995, positivi alla data di entrata in vigore del presente decreto legge, da destinarsi esclusivamente al conferimento dei rifiuti prodotti dall'attività dell'ILVA di Taranto e dagli interventi necessari per il risanamento ambientale»).

Conseguentemente, devono essere disattese le richieste del resistente Comune di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE o di rimessione della questione di legittimità alla Corte costituzionale, per difetto di rilevanza nel presente giudizio.

In conclusione, alla stregua delle considerazioni che precedono, il ricorso e i motivi aggiunti sono fondati e vanno accolti.

Per l'effetto, vanno annullati l'ordinanza di demolizione lavori edili n. 01/URB del 4 marzo 2013 e il verbale di inottemperanza del 7 agosto 2013.

La domanda risarcitoria va respinta, atteso che i provvedimenti non sono stati portati a esecuzione (anche in quanto ne è stata sospesa l'efficacia con i provvedimenti cautelari emessi), per cui non hanno arrecato alcun danno.

(Omissis)

(1) DISCARICA E MIGLIORI TECNICHE DISPONIBILI TRA TUTELA DEL TERRITORIO E COMPATIBILITÀ AMBIENTALE: ILLEGITTIMA L'ORDINANZA COMUNALE IN CASO DI PREVIA VIA REGIONALE.

Il tema di fondo che emerge dalla recente sentenza del T.A.R. Puglia - Lecce in epigrafe (Sez. I 7 febbraio 2014, n. 345), chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una S.p.A. avverso il provvedimento sfavorevole del Comune è la valutazione della legittimità, o meno, di un'ordinanza di demolizione e ripristino di un'area su cui siano stati

progettati interventi di adeguamento alle migliori tecniche disponibili relativamente ad un progetto di discarica per rifiuti speciali non pericolosi e, segnatamente, se ed in quali casi siano da qualificarsi abusivi i lavori eseguiti dopo l'ottenimento di VIA regionale favorevole.

La vicenda.

Una S.p.A., operante nel settore della siderurgia, formulava istanza di compatibilità ambientale, accolta con determinazione regionale, per un progetto inerente la costruzione di una discarica per stoccaggio, smaltimento e recupero di rifiuti speciali non pericolosi nell'area di una *ex cava* all'interno del proprio stabilimento (l'area ha sempre avuto, nel P.R.G., destinazione a cava/discarica, autorizzata dalla Regione con assenso del Comune). Dopo circa diciassette mesi, senza AIA ma in possesso di VIA nel cui procedimento il Comune esprimeva parere sfavorevole, la S.p.A. comunicava, al Ministero dell'ambiente, di procedere all'esecuzione di interventi di adeguamento alle migliori tecniche disponibili della discarica ed il Ministero richiamava l'attenzione sulla doverosa vigilanza dell'A.R.P.A. Così, il responsabile del servizio ambiente del Comune ingiungeva la demolizione delle opere ed il ripristino dello stato dei luoghi, con acquisizione della fascia di dieci metri lungo il perimetro dell'opera realizzata.

Giuridicamente, in materia possono essere richiamati gli artt. 2, 9, 32, 41, 97 e 117, Cost., 2 d.p.r. n. 203/1988, la legge n. 241/1990, la direttiva 96/61/CE, gli artt. 42, 48 e 107, d.lgs. n. 207/2000, 31, d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, la l. 16 marzo 2001, n. 168 (Convenzione di Aarhus 25 giugno 1998), il d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, l'art. 26, comma 4, d.lgs. n. 152/2006, la l. 19 dicembre 2007, n. 243, la l. 28 febbraio 2008, n. 31, il d.lgs. n. 128/2010, la legge n. 231/2012 e la l. 30 ottobre 2013, n. 125.

Nella fattispecie, trattasi di stabilire gli effetti della VIA regionale anche rispetto agli eventuali posteriori provvedimenti amministrativi di altre P.A.

In altri termini, in prospettiva filo-giuridica è necessario esaminare se il provvedimento di compatibilità regionale sia sufficiente o se sia necessaria l'acquisizione di ogni altro parere e/o autorizzazione.

Apparentemente, bisognerebbe, quindi, valutare le potestà e le competenze della P.A. e dei relativi organi.

In realtà, però, trattasi di focalizzare sui concetti di AIA, VIA, destinazione urbanistica, ordinanza, diniego.

Segnatamente, bisogna stabilire se la P.A. locale abbia titolo per ingiungere, a mezzo ordinanza *ad hoc*, la demolizione di siffatte opere, con relativa acquisizione, e quale sia il titolo edilizio e/o quello ambientale necessario per evitare il provvedimento.

Sul piano formale varie le osservazioni da effettuare.

La prima riguarda le interrelazioni e gli effetti giuridici tra attitudine, destinazione ed uso del suolo: all'uopo, va detto che, secondo l'ordinamento interno vigente, è legittima l'opera se conforme alla destinazione dello strumento generale urbanistico.

La seconda inerisce gli elementi essenziali e necessari per la validità, e non impugnabilità, di un procedimento e, quindi, di un provvedimento amministrativo autoritativo: sul punto, è da sottolineare che è illegittima un'ordinanza emessa da organo co-

munale non competente e/o non recante le opere ritenute abusive e/o il termine e/o l'Autorità cui ricorrere (1).

Anche in termini di diritto sostanziale, varie le osservazioni da effettuare.

In primis, è da ricordare che l'ambiente rappresenta un valore costituzionalmente rilevante, indisponibile e, pertanto, non negoziabile.

Segnatamente, l'ordinamento italiano stabilisce l'obbligo di adottare un sistema tecnologico, con tecniche e modalità più efficaci di progettazione, costruzione, manutenzione ed esercizio degli impianti, adeguatamente verificato e sperimentato che, cioè, consenta il contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente, purché l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi: tale sistema è obbligatorio per ottenere il rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera (2).

La seconda osservazione ha ad oggetto i principi di precauzione e correzione.

All'uopo, va detto che la valutazione d'impatto ambientale ingloba tutte le autorizzazioni se mediante essa sono stati considerati gli aspetti ambientali e quelli sulla localizzazione dell'opera: in altri termini, il provvedimento sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla-osta ed assensi in materia ambientale.

La VIA comporta, infatti, una valutazione anticipata finalizzata alla tutela preventiva dell'interesse pubblico ambientale: così, in presenza di una situazione ambientale connotata da profili di specifica e documentata sensibilità, anche la semplice possibilità di un'alterazione negativa rileva quale ragionevole motivo di opposizione alla realizzazione dell'attività (3).

È da sottolineare che non è sindacabile, essendo fine stesso della legge, la scelta della P.A., in quanto discrezionale, di non sottoporre beni di primario rango costituzionale ad ulteriori fattori di rischio che, con riferimento alle peculiarità dell'area, possano implicare l'eventualità, non dimostrabile in positivo ma non suscettibile di esclusione, di eventi lesivi (4).

La procedura di VIA tutela, infatti, l'interesse pubblico della trasparenza e piena conoscibilità degli effettivi rischi ambientali nel progetto proposto e quello dell'adozione delle necessarie misure di prevenzione e precauzione, nell'ottica della ponderazione e neutralizzazione dei medesimi rischi (5).

Quanto all'AIA, invece, va detto che tale provvedimento si inquadra tra le misure

(1) Per approfondimenti, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 42 e ss; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

(2) T.A.R. Piemonte, Sez. I 15 gennaio 2010, n. 214, in *Ragiusan*, 2010, 309-310, 111.

(3) Per approfondimenti, A.M. BASSO, *La tutela dell'ambiente e del territorio. Aspetti agro-ecologici e profili giuridici*, Foggia, 2007, 26 e ss.

(4) T.A.R. Toscana, Sez. II 20 aprile 2010, n. 986, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 4, I, 1234; T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 14 luglio 2011, n. 1341, in questa Riv., 2012, 125. Per approfondimenti, P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008; C. PASQUALINI SALSA, *Il diritto dell'ambiente*, Milano, 1988.

(5) T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 24 novembre 2008, n. 2241, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, 11, 3155.

intese ad evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni (delle attività industriali inquinanti normativamente individuate) nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti e per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso.

È da notare che l'AIA incide specificamente sugli aspetti gestionali dell'impianto mentre la procedura di VIA investe più propriamente i profili localizzativi e strutturali (6).

Nella fattispecie, può ritenersi che la VIA si configuri, in termini di natura giuridica, quale provvedimento non di mero indirizzo bensì con valore esecutivo immediato.

In conclusione, *rebus sic stantibus* l'acquisizione della VIA regionale, premessa la conformità dell'opera allo strumento urbanistico locale, esclude l'obbligo *ex post* di munirsi di autorizzazione alla costruzione di una discarica ed all'esecuzione di opere di adeguamento alle migliori tecniche disponibili. Va, quindi, annullata l'ordinanza di demolizione ed il relativo verbale di inottemperanza: tuttavia, non si configura alcuna lesione, e quindi non può darsi luogo a risarcimento, quando (poiché) i provvedimenti comunali illegittimi non sono stati eseguiti, anche per effetto di provvedimenti giurisdizionali cautelari di sospensione dell'efficacia.

Ergo, il ricorso va accolto.

Alessandro M. Basso

(6) T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 26 novembre 2007, n. 3365, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 3-4, 650. Per approfondimenti, U. SALANITRO, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, vol. VII, Milano, 2007, 169 ss.



T.A.R. Liguria, Sez. II - 6-2-2014, n. 225 - Caruso, pres.; Goso, est. - T.M.E. S.p.A. - Termomeccanica Ecologia (avv. Leoni) c. Comune di Borghetto di Vara (avv. ti Paone e Laurenti).

Sanità pubblica - Rifiuti - Area boscata - Presenza di rifiuti interrati e riportati alla luce dall'azione erosiva prodotta da un piccolo corso d'acqua - Percolato - Ordinanza sindacale contingibile e urgente di deviare il corso d'acqua al fine di evitare l'azione erosiva dello stesso nei confronti dell'accumulo di rifiuti solidi urbani posti sull'area sopra identificata, di impedire il contatto dei predetti rifiuti con l'acqua piovana e di recintare la superficie al fine di evitare l'accesso da parte di persone e animali - Responsabilità del nuovo proprietario dell'area estraneo allo smaltimento.

Gli obblighi concernenti la fase di gestione post-operativa di una discarica non possono essere addossati al privato che sia divenuto proprietario del sito in un'epoca successiva alla chiusura della discarica medesima, peraltro non avendo in alcun modo contribuito alla smaltimento di rifiuti in loco (1).

(Omissis)

1) Per agevolare la presente esposizione, è opportuno invertire parzialmente l'ordine dei motivi di ricorso, raggruppando le censure di legittimità di parte ricorrente secondo il seguente schema:

- insussistenza dei presupposti di urgenza (I motivo);
- eccesso di potere per sviamento, violazione del principio «chi inquina paga» e delle regole in tema di competenza (I, III e IV motivo);
- difetto di istruttoria (II motivo);
- omessa comunicazione di avvio del procedimento (V motivo).

2) La prima censura di legittimità concerne l'insussistenza dei presupposti che avrebbero legittimato l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente contestata in principalità.

Il sindaco di Borghetto di Vara, infatti, ha fondato il provvedimento d'urgenza su un rapporto dell'A.R.P.A.L. avente natura asseritamente interlocutoria, senza attendere i risultati dei campionamenti (preannunciati nello stesso rapporto) che, in seguito, hanno consentito di escludere uno stato di particolare contaminazione del sito.

La stessa formulazione letterale del rapporto, nel quale ci si limitava ad evidenziare la situazione di «criticità» rilevata nel corso del sopralluogo, avrebbe escluso di per sé la configurabilità di gravi ed incipienti pericoli per la salute pubblica.

La prospettazione di parte ricorrente non può essere condivisa.

L'esercizio del potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti *ex art.* 50, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000 deve ritenersi pacificamente consentito, infatti, nei casi in cui appositi accertamenti tecnici effettuati dal personale dell'Agenzia regionale di protezione ambientale abbiano rilevato la presenza di fenomeni di inquinamento che rappresentano un'ontologica minaccia per la salute pubblica.

È vero che l'adozione di tali provvedimenti d'urgenza presuppone un concreto accertamento in ordine alla sussistenza dei presupposti legittimanti, consistenti nella necessità di porre riparo ad un evento straordinario e imprevedibile che si configuri quale fonte di danno imminente per l'igiene pubblica.

Nella fattispecie in esame, però, le circostanze accertate dai tecnici dell'A.R.P.A.L. (nonché rappresentate con esaustiva documentazione fotografica) rendevano evidente, al di là di ogni ragionevole dubbio, la sussistenza dei presupposti accennati.

Infatti, lo scorrimento delle acque fluviali prossime alla discarica, di presumibile natura torrentizia, aveva eroso lo strato toroso che consentiva la copertura dei rifiuti e trascinato con sé materiali di varia natura, alcuni ingombranti e particolarmente nocivi, che si erano accumulati in una zona a valle, vicina alla confluenza in altro corso d'acqua.

A prescindere dall'effettivo grado di contaminazione delle acque fluviali, la situazione così venutasi a determinare comportava evidenti rischi di danno ambientale, tali da imporre l'adozione di adeguati rimedi d'urgenza.

Ne costituisce conferma il più volte citato rapporto A.R.P.A.L., nel quale viene rimarcata la criticità della situazione «indipendentemente dalle determinazioni analitiche».

Quest'ultima affermazione esclude di per sé il preteso carattere interlocutorio del rapporto e implica, invece, il sicuro accertamento di una situazione di pericolo (tale è il significato del termine «criticità», nonostante l'interpretazione riduttiva che ne propone parte ricorrente) atta a configurare il presupposto dell'ordinanza contingibile e urgente.

Le circostanze segnalate dall'A.R.P.A.L. imponevano, in definitiva, l'immediata adozione di misure volte alla messa in sicurezza del sito che, per l'intrinseco carattere di urgenza, non potevano attendere il compimento delle analisi di laboratorio in corso.

Una conferma postuma di tale assunto è fornita dalla stessa A.R.P.A.L. che, con nota del 26 giugno 2103, aveva ribadito «la necessità di effettuare degli interventi di messa in sicurezza di emergenza volti ad evitare il fenomeno erosivo e di trasporto dei rifiuti da parte delle acque superficiali e/o piovane e ad evitare che gli stessi, una volta messi a giorno, possano venire in contatto con animali o persone».

È evidente, poi, come i risultati degli esami effettuati sui campioni di acque, pur avendo ridimensionato la paventata situazione di inquinamento, non valgano a rendere illegittimo *ex post* il provvedimento adottato al cospetto dei presupposti di urgenza e straordinarietà richiesti dalla legge.

Va disattesa, pertanto, la censura concernente l'insussistenza dei presupposti fattuali del provvedimento impugnato.

3) Il secondo gruppo di censure muove da una critica inerente alla reale natura dell'avversato provvedimento d'urgenza.

Sostiene parte ricorrente che esso non potrebbe qualificarsi alla stregua di ordinanza contingibile e urgente, configurando invece una definitiva sistemazione del sito già adibito a discarica o, comunque, un atto di gestione *post-mortem* della discarica medesima.

Sulla base di tale rilievo critico, l'esponente denuncia i vizi di:

- violazione di legge, con riferimento alle norme di rango primario che, in applicazione del principio «chi inquina paga», attribuiscono al responsabile dell'inquinamento, se diverso dal proprietario dell'immobile, l'obbligo di provvedere alla sistemazione del sito contaminato;

- carenza di motivazione, atteso che l'Amministrazione procedente non ha illustrato le ragioni che avrebbero reso impossibile provvedere alla bonifica del sito con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento;

- incompetenza in quanto, trattandosi di atto di ordinaria *post*-gestione della preesistente discarica, esso rientrava nel perimetro delle attribuzioni dirigenziali;

- eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento, poiché i provvedimenti impugnati avrebbero perseguito il dissimulato scopo di addossare al privato incolpevole i costi di sistemazione del sito, esonerandone lo stesso Comune di Borghetto di Vara che, in passato, vi aveva conferito i propri rifiuti solidi urbani.

Tali censure fondano su un presupposto erroneo.

Va premesso che non è contestata la correttezza dell'affermazione secondo cui gli obblighi concernenti la fase di gestione *post*-operativa di una discarica non possono essere addossati al privato che sia divenuto proprietario del sito in un'epoca successiva alla chiusura della discarica medesima, peraltro non avendo in alcun modo contribuito alla smaltimento di rifiuti *in loco*.

Deve escludersi, però, che gli interventi ordinati nel caso di specie dall'Amministrazione resistente configurino, se non in minima e trascurabile parte, una reale attività di gestione *post*-operativa della *ex* discarica.

Tale fase comporta l'esecuzione di tipiche azioni di controllo e di manutenzione del sito che comportano, a mero titolo di esempio, l'asportazione e il trattamento del percolato nonché le operazioni di movimento terra e di cura del terreno vegetale necessarie per la rifinitura della copertura.

In tale contesto, può anche presentarsi l'esigenza di compiere operazioni di raccolta e drenaggio delle acque superficiali perimetrali alla discarica.

Si tratta, comunque, di interventi soggetti a programmazione e orientati al risultato finale rappresentato dalla completa eliminazione di rischi per la salute e l'ambiente derivanti dalla presenza di rifiuti.

Gli interventi imposti dal Comune di Borghetto di Vara, essenzialmente consistenti nella deviazione del corso d'acqua entrato in contatto con i rifiuti, non si identificano con le tipiche operazioni di gestione *post*-operativa e, soprattutto, non esauriscono il novero delle azioni da compiere per la definitiva bonifica del sito.

Essi configurano, invece, misure urgenti volte a rimediare alla situazione di pericolo cagionata dalla menzionata azione erosiva delle acque fluviali, ossia ad una circostanza imprevedibile e straordinaria che ha imposto il compimento di lavori atipici, non rientranti nelle normali azioni programmate per la fase *post-mortem*.

Si è trattato, in sostanza, di un intervento con finalità prettamente ripristinatorie che, stante l'urgenza, è stato ragionevolmente indirizzato al proprietario attuale dell'area, ossia all'unico soggetto che, pur non essendo direttamente responsabile dell'inquinamento, aveva concretamente la possibilità di eseguire, nei tempi brevi richiesti dalla situazione di pericolo, i necessari interventi di messa in sicurezza.

Ne consegue la diagnosi di infondatezza delle censure accomunate dall'accennata ricostruzione alternativa della natura del provvedimento impugnato.

(*Omissis*)

6) Il ricorso, in conclusione, è infondato e deve essere respinto.

7) Prima di concludere, occorre ancora precisare come sia estranea al *thema decidendum* la questione afferente la regolazione dei rapporti finanziari tra il Comune di Borghetto di Vara e l'odierna ricorrente, per ciò che concerne i costi sostenuti in relazione agli interventi di messa in sicurezza del sito che, a causa dell'inadempimento della ricorrente medesima, sono stati eseguiti d'ufficio del Comune.

Infatti, parte ricorrente ha formalmente coinvolto nell'impugnativa l'ordinanza sindacale del 18 giugno 2013, con la quale è stata disposta l'esecuzione in danno del privato inadempiente, senza tuttavia dedurre alcun vizio proprio di tale provvedimento né impugnare atti successivi con i quali sia stata eventualmente realizzata la pretesa comunale.

Solo per completezza, perciò, va precisato che la legittimità dell'ordine di messa in sicurezza del sito non fa comunque venir meno l'esigenza di individuare, in un secondo momento, gli effettivi responsabili, ossia il soggetto che avrebbe dovuto eventualmente curare la gestione *post-operativa* della discarica ovvero, in difetto, i soggetti (fra i quali la stessa Amministrazione resistente) che vi avevano conferito i propri rifiuti.

La presente pronuncia, pertanto, lascia impregiudicata ogni rivalsa che l'odierna ricorrente, qualora effettivamente tenuta al rimborso dei costi sostenuti nella fattispecie, potrà esercitare nei confronti dei responsabili predetti.

8) Considerando le peculiarità della controversia, le spese di lite devono essere integralmente compensate fra le parti costituite.

(Omissis)

(1) SULLA (IM)POSSIBILITÀ DI IMPORRE CON ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI INTERVENTI DI GESTIONE *POST-OPERATIVA* DI UN'*EX-DISCARICA* AL NUOVO PROPRIETARIO DELL'AREA, ESTRANEO ALLO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI.

1. *Premessa.* Con la recente sentenza del T.A.R. Liguria, Sez. II 6 febbraio 2014, n. 225, i giudici amministrativi tornano ad affrontare una questione ampiamente dibattuta in dottrina e in giurisprudenza, vale dire quella relativa a presupposti, contenuti e limiti delle ordinanze che impongono, ai proprietari «incolpevoli» di siti inquinati o caratterizzati da fenomeni di abbandono di rifiuti, la rimozione a propria cura e spese delle fonti di inquinamento e di pericolo per la salute.

Si tratta di un tema, che è stato, invero, già declinato in (quasi) tutti i suoi profili dal Consiglio di Stato e dai Tribunali amministrativi regionali i quali hanno ormai:

1) affermato la legittima «coesistenza» tra (a) ordinanze dettate dalle normative settoriali a tutela dell'ambiente (1) aventi una funzione prevalentemente «sanzionatoria» e di attuazione del principio «chi inquina paga» e (b) ordinanze contingibili e urgenti *ex artt.* 50 e 54 del T.U.E.L. che possono imporre interventi urgenti di rimozione rifiuti e disinquinamento per provvedere con efficacia ed immediatezza a situazioni eccezionali di pericolo attuale ed imminente per l'incolumità e la salute pubblica che non consentano di attendere i tempi per l'emanazione delle ordinanze «ambientali» (2);

(1) Si fa qui riferimento alle ordinanze in tema di rimozione rifiuti e di bonifica previste rispettivamente dagli artt. 192 e 242 del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.

(2) Sul potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti anche in materia ambientale e, in particolare, per far fronte a situazioni di urgenza e eccezionalità per la gestione di rifiuti, si veda, per tutte, Cons. Stato, Sez. VI 5

2) chiarito la netta distinzione tra i presupposti per l'emanazione delle due tipologie di ordinanze, laddove mentre per le prime (le ordinanze «tipicamente» a tutela dell'ambiente) devono obbligatoriamente ricorrere dei «*coefficienti soggettivi minimi di colpevolezza*» in capo al destinatario (3), per le seconde (quelle «contingibili e urgenti») non necessita la colpa del soggetto che dunque può essere «gravato» dal provvedimento pur in assenza di sue esclusive o concorrenti responsabilità nella produzione del fenomeno inquinante (4).

settembre 2005, n. 4525, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 2, 319, con nota di A. AMOROSO; sulla diversa natura giuridica delle ordinanze *ex art.* 50-54, T.U.E.L. rispetto a quelle previste dall'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, si veda T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 20 ottobre 2009, n. 1118, in questa *Riv.*, 2010, 6, 417, con nota di M. BUSÀ, dove si legge che «Il profilo della “contingibilità” delle ordinanze, infatti, indica l'urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in ordine a situazioni eccezionali di pericolo attuale ed imminente per l'incolumità pubblica, che impone al sindaco di dare adeguata contezza delle ragioni che lo hanno spinto ad usare tale strumento *extra ordinem*, la cui *ratio* non consiste tanto nell'imprevedibilità dell'evento, quanto nell'impossibilità di utilizzare tempestivamente i rimedi normali offerti dall'ordinamento; il potere di ordinanza previsto dall'art. 192, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, invece, ha un diverso fondamento rispetto alle ordinanze disciplinate dall'art. 54, T.U.E.L. Ed invero, mentre il potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti deve essere atipico e residuale e, cioè, esercitabile, sussistendone i presupposti, tutte le volte in cui non sia conferito dalla legge il potere di emanare atti tipici, in presenza di presupposti indicati da specifiche normative di settore, viceversa l'art. 192, d.lgs. n. 152 del 2006 configura una specifica normativa con la previsione d'un ordinario potere d'intervento, attribuito all'autorità amministrativa, a carattere sanzionatorio: tanto è vero che, per la sua applicazione a carico dei soggetti obbligati in solido, prevede in capo agli stessi l'imputazione a titolo di dolo o colpa del comportamento tenuto in violazione dei divieti di legge. Pertanto, allorquando risulti accertato, per mezzo di una scansione procedimentale e cronologica estesa nel tempo, che l'ordinanza di rimozione e smaltimento dei rifiuti sia stata emessa al termine di un procedimento ordinario, la competenza spetta, ai sensi del comma 3 dell'art. 192 del citato d.lgs. n. 152 del 2006, al sindaco».

(3) Con riguardo alle ordinanze in tema di rimozione rifiuti e di bonifica, previste rispettivamente dagli artt. artt. 192 e 242 del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., seppur dopo alcuni contrasti giurisprudenziali è stato chiarito che «in assenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, il proprietario o il possessore del terreno non può essere ritenuto responsabile dell'abbandono o del deposito incontrollato di rifiuti sulla propria area» (in questi termini T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 25 novembre 2013, n. 5405, in www.giustizia-amministrativa.it). E «l'obbligo di bonifica o di messa in sicurezza non può essere addossato al proprietario incolpevole, ove manchi ogni responsabilità del medesimo» (cfr. T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III 13 febbraio 2013, n. 301, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 2, 666). In tal senso si veda anche la più recente ordinanza 13 novembre 2013, n. 25 del Consiglio di Stato in Adunanza plenaria (in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 11, 2946) che, sgombrando il campo da ogni residuale dubbio ha precisato che «l'amministrazione non può, perciò, imporre ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengano individuati solo quali proprietari del bene, lo svolgimento delle attività di recupero e di risanamento (così, nel vigore della precedente disciplina, T.A.R. Veneto, Sez. II 2 febbraio 2002, n. 320). L'enunciato è conforme al principio per il quale “chi inquina, paga”, cui s'ispira la normativa comunitaria (cfr. art. 174, *ex art.* 130/R, Trattato CE), la quale impone al soggetto che faccia correre un rischio d'inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione. Tale impostazione, sancita dal d.lgs. n. 22/1997, risulta, come detto, confermata e specificata dagli artt. 240 e ss., d.lgs. n. 152/2006 (c.d. codice dell'ambiente), dai quali si desume l'addossamento dell'obbligo di effettuare gli interventi di recupero ambientale, anche di carattere emergenziale, al responsabile dell'inquinamento, che potrebbe benissimo non coincidere con il proprietario ovvero il gestore dell'area interessata».

(4) Si veda, da ultimo, T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, Sez. I 8 ottobre 2013, n. 564, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 10, 3217: «È legittimo il provvedimento con cui il sindaco, constatato il ripetuto comportamento omissivo del proprietario del tratto stradale (nella specie ANAS), ha prescritto, con ordinanza contingibile ed urgente, i comportamenti idonei a scongiurare il ripetersi del fenomeno inquinante dannoso. Se è vero, infatti, che il potere esercitato è quello *ex artt.* 50 e 54, T.U.E.L., la situazione di fatto che ha generato i presupposti per siffatto intervento è quella di abbandono di rifiuti sul suolo, a prescindere dai profili di imputazione soggettiva del fatto». Sul tema si veda anche Cons. Stato, Sez. VI 5 settembre 2005, n. 4525, in *Ragiusan*, 2006, 263-264, 140.

La pronuncia in commento, pur inserendosi in un solco giurisprudenziale dunque già tracciato e ben definito, ha però il merito di soffermarsi su uno specifico interrogativo mai scandagliato prima d'ora: per fronteggiare possibili rischi ambientali è possibile imporre con ordinanze sindacali contingibili e urgenti, ex artt. 50 e 54, d.lgs. n. 267/2000, interventi di gestione *post-mortem* di un'*ex*-discarica al (nuovo) proprietario del sito?

Il tema, a ben riflettere, non è di poco rilievo ove si considerino gli ingenti costi che il privato divenuto proprietario di un'area precedentemente adibita a discarica (autorizzata), potrebbe essere incolpevolmente obbligato a sostenere, per effetto di un'ordinanza che gli imponga, per ragioni di eccezionalità e urgenza, di realizzare interventi in sostituzione dell'*ex*-gestore della stessa.

2. *La vicenda dedotta in giudizio.* L'occasione per approfondire questa interessante tematica è stata offerta al Tribunale amministrativo ligure dal giudizio di impugnazione di un'ordinanza sindacale con la quale, a seguito di fenomeni di inquinamento riscontrati sull'area di un'*ex* discarica di rifiuti solidi urbani, erano stati imposti al proprietario del sito, una serie di interventi volti a:

- a) «*deviare il corso d'acqua al fine di evitare l'azione erosiva dello stesso nei confronti dell'accumulo di rifiuti solidi urbani posti sull'area (...)*»;
- b) «*impedire il contatto dei predetti rifiuti con l'acqua piovana*»;
- c) «*recintare la superficie al fine di evitare l'accesso da parte di persone e animali*».

La Società nuova proprietaria dell'*ex* discarica, destinataria dell'ordinanza, aveva impugnato detto provvedimento considerando di non essere tenuta alla realizzazione di tali interventi, siccome del tutto estranea all'attività di accumulo di rifiuti nel sito in questione che era stato regolarmente utilizzato come discarica di rifiuti solidi urbani, conferitivi anche dal Comune di Borghetto di Vara.

A fondamento dell'impugnazione proposta, la ricorrente aveva rilevato, tra l'altro, che gli interventi imposti dall'autorità sindacale non avessero carattere di eccezionalità e provvisorietà, a fronte di una accertata situazione di pericolo urgente, ma fossero volti alla definitiva sistemazione del sito inquinato e concernessero la gestione *post-mortem* della discarica.

3. *I principi affermati in sentenza – la discutibile distinzione tra interventi di gestione post-mortem della discarica e interventi di messa in sicurezza emergenziale.* Tale ultima censura mossa nei confronti dell'ordinanza impugnata ha così offerto lo spunto al Collegio per affermare, in adesione alla prospettazione della Società ricorrente, un principio condivisibile e fondato.

I giudici del T.A.R. Liguria hanno infatti chiarito che: «*gli obblighi concernenti la fase di gestione post-operativa di una discarica non possono essere addossati al privato che sia divenuto proprietario del sito in un'epoca successiva alla chiusura della discarica medesima, peraltro non avendo in alcun modo contribuito alla smaltimento di rifiuti in loco*».

Si tratta con evidenza di un'affermazione senz'altro corretta perché in linea:

a) con il vigente dettato normativo in materia di discariche che indica, tra gli specifici obblighi del gestore, anche quello di provvedere alla gestione *post-operativa* dello stesso secondo modalità preventivamente determinate e sottoposte ad approva-

zione dell'autorità amministrativa nell'ambito del c.d. piano di gestione *post-operativa* (v. all. 2 del d.lgs. n. 36/03);

b) con il principio «chi inquina paga», principio cardine del diritto ambientale di origine comunitaria, recepito anche dall'art. 3 *ter* del d.lgs. n. 152/2006;

c) nonché con le più recenti elaborazioni giurisprudenziali, già richiamate in premessa, che hanno ribadito come, in assenza di responsabilità soggettiva (colposa o dolosa) del proprietario, quest'ultimo non può essere destinatario di ordini di «rimozione rifiuti» o di disinquinamento/bonifica ambientale della propria area.

A non convincere, però, sono le conclusioni cui è pervenuto il Collegio dopo tale corretta affermazione di principio.

I giudici, alla luce della fattispecie concreta sottoposta al loro esame, hanno infatti rilevato che gli interventi ordinati, nel caso di specie, dall'Amministrazione al proprietario incolpevole non erano qualificabili come interventi di gestione *post-operativa* della *ex* discarica.

A sostegno dell'assunto hanno osservato che la fase *post-operativa* comporta l'esecuzione di tipiche azioni di controllo e di manutenzione del sito che consistono in «*interventi soggetti a programmazione e orientati al risultato finale rappresentato dalla completa eliminazione di rischi per la salute e l'ambiente derivanti dalla presenza di rifiuti*».

E sulla scorta di tale premessa hanno poi concluso che «*gli interventi imposti dal Comune (...), essenzialmente consistenti nella deviazione del corso d'acqua entrato in contatto con i rifiuti, non si identificano con le tipiche operazioni di gestione post-operativa e, soprattutto, non esauriscono il novero delle azioni da compiere per la definitiva bonifica del sito. Essi configurano, invece, misure urgenti volte a rimediare alla situazione di pericolo cagionata dalla menzionata azione erosiva delle acque fluviali, ossia ad una circostanza imprevedibile e straordinaria che ha imposto il compimento di lavori atipici, non rientranti nelle normali azioni programmate per la fase post-mortem*».

Ebbene, tali conclusioni non si presentano convincenti perché in evidente contrasto con le previsioni del d.lgs. n. 36/2003, il quale nell'ambito delle varie misure da indicare nei piani per la gestione *post-operativa* (e più in generale, *post-mortem*) delle discariche, indica anche interventi analoghi a quelli che sono stati nella specie (illegittimamente, a parere di chi scrive) imposti con ordinanza al proprietario incolpevole.

Si legge infatti nell'all. 2, par. 4 del d.lgs. n. 36/2003 – intitolato, per l'appunto «*piano di gestione in fase post-operativa*» – che detto piano deve prevedere anche interventi di:

- *recinzione e cancelli di accesso;*
- *rete di raccolta e smaltimento acque meteoriche;*
- *sistema di drenaggio del percolato;*
- *sistema di impermeabilizzazione sommitale.*

Né può sostenersi, come vorrebbe il T.A.R., che poiché gli interventi «imposti» con ordinanza (a) erano dettati da finalità ripristinatorie, di messa in sicurezza d'emergenza dell'area, (b) non esaurivano il novero delle azioni da compiere per la definitiva bonifica del sito, (c) nonché arginavano un fenomeno imprevedibile e straordinario («*l'azione erosiva delle acque fluviali*»), erano per queste sole ragioni sottratti alla qualificazione giuridica di interventi gestori *post-mortem* della discarica.

È sfuggito, con evidenza, al Collegio che nell'ambito delle misure *post-mortem* di competenza del gestore della discarica ex d.lgs. n. 36/2003, sono previsti anche specifici interventi di sorveglianza ed urgenti finalizzati a far fronte a situazione impreviste che possano determinare pregiudizi per l'ambiente e la salute della popolazione.

Uno dei piani che deve, infatti, essere predisposto dal gestore della discarica è denominato «*piano di sorveglianza e controllo*» e, secondo quanto previsto dall'All. 2, par. 5 del d.lgs. n. 36/2003 cit., si tratta di un elaborato unitario, comprendente le fasi di realizzazione, gestione e anche *post-chiusura*, relativo a tutti i fattori ambientali da controllare, finalizzato a garantire, tra l'altro, che:

«(...) *b) vengano adottati tutti gli accorgimenti per ridurre i rischi per l'ambiente ed i disagi per la popolazione;*

c) venga assicurato un tempestivo intervento in caso di imprevisti (...)».

4. *Conclusioni.* In definitiva, il Collegio pur prendendo le mosse da una corretta affermazione di principio – in merito all'esclusiva competenza del gestore della discarica ad adottare tutte le misure per la sua gestione *post-mortem* – ha poi seguito un percorso motivazionale non condivisibile perché ancorato ad un'erronea o quanto meno lacunosa ricostruzione del quadro normativo in materia di gestione delle discariche.

Ma v'è di più. La lacunosità dell'*iter* argomentativo si manifesta anche ove si consideri che i giudici nella loro pronuncia hanno omesso qualsiasi considerazione in merito alla ricorrenza nella specie dei presupposti per adottare un'ordinanza sindacale contingibile e urgente, piuttosto che un'ordinanza di rimozione dei rifiuti (emersi dall'*ex* discarica) e ripristino dello stato dei luoghi ex art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., che avrebbe ugualmente consentito di fronteggiare il fenomeno inquinante imponendo le occorrenti misure, però, non al proprietario incolpevole, ma al responsabile dell'inquinamento; responsabile che nella specie sarebbe risultato agevolmente individuabile nel soggetto che aveva regolarmente gestito la discarica, senza approntare tutte le opportune misure per prevenire rischi per l'ambiente e la salute.

Sul punto, in sentenza si legge solo che il provvedimento sindacale «(...) *stante l'urgenza, è stato ragionevolmente indirizzato al proprietario attuale dell'area, ossia all'unico soggetto che, pur non essendo direttamente responsabile dell'inquinamento, aveva concretamente la possibilità di eseguire, nei tempi brevi richiesti dalla situazione di pericolo, i necessari interventi di messa in sicurezza*».

Ma non vi è alcuna traccia delle ragioni che in concreto hanno impedito di ricorrere ad uno strumento tipico a tutela dell'ambiente (l'ordinanza ex art. 192, d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.) che avrebbe invero consentito di contemperare le esigenze di tutela ambientale e della salute con la concreta attuazione del principio «chi inquina paga», scongiurando il duplice effetto di gravare economicamente il proprietario incolpevole (con i costi degli interventi imposti ex artt. 50 e 54, T.U.E.L.) e avvantaggiare l'*ex-gestore*, il quale dopo aver tratto profitto dalla discarica e aver omesso di adottare le misure «*post-operative*» di sua competenza ha anche potuto «giovarsi» dell'intervento sussidiario del nuovo proprietario.

Alfredo Scialò

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II - 22-1-2014, n. 56 - Calderoni, pres.; Tenca, est. - Associazione Lega Abolizione della Caccia - Lac - Onlus (avv.ti Linzola e Savoldi) c. Provincia di Brescia (avv.ti Poli e Donati).

Caccia e pesca - Caccia - Autorizzazione degli impianti per la cattura di uccelli selvatici per la caccia da appostamento.

L'atto impugnato può essere ritenuto (autonomamente e anticipatamente) in linea con le indicazioni sviluppate ex post da questo tribunale, inserendosi all'inizio di un percorso teso a realizzare gradualmente la transizione verso una maggiore disponibilità effettiva di richiami da allevamento: la programmata riduzione (anno per anno) del numero di volatili catturati deve permettere il definitivo futuro abbandono di questa pratica. La riduzione degli esemplari operata dalla Regione rispetto alle iniziali richieste (e tenuto conto del basso tasso di "soddisfazione" dei cacciatori rispetto alle rituali richieste rispetto alla quota pro capite), e l'ulteriore scostamento in diminuzione degli uccelli consegnati agli interessati rispetto al tetto autorizzato (circostanza valutabile soltanto ex post, ma che si innesta in un andamento costante negli anni) integrano un'oggettiva situazione di coerenza con gli indirizzi delineati dalla ricordata giurisprudenza della Sezione (1).

(Omissis)

Il *thema decidendum* del presente gravame verte sulla determinazione della Provincia di Brescia e sulla legge regionale che hanno autorizzato gli impianti per la cattura di uccelli selvatici per la caccia da appostamento fisso (per l'annata venatoria settembre-dicembre 2006).

(Omissis)

1. Con la prima censura parte ricorrente si duole dell'eccesso di potere per difetto di istruttoria, violazione dell'art. 3 della legge 241/90, elusione dei principi affermati nelle sentenze del T.A.R. e del Consiglio di Stato, in quanto è carente la dimostrazione del fabbisogno di richiami vivi che imponga la cattura di ben 20.000 esemplari di uccelli con le reti: la giurisprudenza ha già affermato che è possibile applicare il sistema alternativo dell'allevamento in voliera con la riproduzione in cattività di molte specie di uccelli, praticato dagli stessi cacciatori (T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I n. 2163/2001), e pertanto è necessario acquisire i dati del numero di cacciatori, di richiami vivi detenuti dagli stessi, degli esemplari prodotti in allevamento nel territorio regionale e del numero di richieste nell'ultimo anno (cfr. nota Istituto nazionale fauna selvatica 4 febbraio 2000). Puntualizza L.A.C. che la circostanza che l'allevamento e la riproduzione in cattività non siano praticabili su larga scala non è elemento idoneo a mettere in discussione il carattere soddisfacente della soluzione alternativa al prelievo nell'ambiente naturale.

La doglianza è priva di pregio.

1.1. Come anticipato nell'ordinanza cautelare di reiezione, la Provincia ha dato conto dell'avvenuta trasmissione alla Regione della nota 28 marzo 2006 contenente i dati sui richiami vivi - di cattura e da allevamento - e ha evidenziato l'estrema esiguità della produzione dei secondi, appena sufficiente a coprire il numero di esemplari (da allevamento) deceduti. La nota predetta (cfr. doc. 5 amministrazione) è articolata e sottolinea come taluni richiami vivi (come il merlo e il tordo bottaccio) si riproducano meglio in cattività di altri. Sulla base dei dati esibiti la Provincia ha richiesto l'attivazione di 30 impianti e la cattura di 30.000 esemplari, mentre la Regione ha ridimensionato le aspettative provinciali fissando i quantitativi massimi in 23 impianti di cattura e in 20.000 esemplari. Sul carattere immotivato delle esigenze rappresentate, la Provincia ha evidenziato che l'uso di richiami vivi può essere consentito a circa 15.000 cacciatori (9.454 titolari di autorizzazione per appostamento fisso e circa 7.000 da appostamento temporaneo) i quali potranno beneficiare di 1,5 esemplari in media ciascuno, quando il legislatore (art. 5, comma 2, legge 157/92; art. 26, comma 3, l.r. 26/93) accorda un massimo di 40 volatili a ciascun titolare di appostamento fisso e fino a 10 a ciascun cacciatore da appostamento temporaneo: in tal modo l'invocata sproporzione è *ictu oculi*

esclusa, anche tenuto conto della vita media degli uccelli in condizioni di cattività (cfr. nota INFS 19 luglio 1999 - doc. 6 Provincia). L'amministrazione ha inoltre esibito (doc. 7) il prospetto che riepiloga le catture dei presicci dal 1993 al 2005, il quale denota la costante diminuzione degli esemplari presi rispetto alla soglia autorizzata.

1.2. La correttezza dell'istruttoria condotta è avvalorata dalle cifre esposte dalla Provincia nella memoria finale, per cui al termine della stagione di cui si discorre, a fronte di 20.000 capi autorizzati sono stati effettivamente consegnati 13.133 esemplari complessivi. In effetti, nelle annate venatorie più recenti la Provincia ha elaborato modalità più efficaci di censimento presso i cacciatori, per fornire «un quadro completo della situazione per decidere poi una maggiore o minore percentuale di riduzione dei capi catturabili» (cfr. sentenza n. 1393/2012). L'imperfetta ricostruzione del fabbisogno nel caso di specie può essere tollerata alla luce dei rilievi che precedono (consegne abbondantemente più basse al *quantum* assentito) e secondo un'ottica di gradualità nel raggiungimento di *standard* programmatori più raffinati.

(*Omissis*)

3. Con ulteriore doglianza parte ricorrente lamenta la violazione della normativa comunitaria (dir. 79/409/CE recepita con l. 11 febbraio 1992, n. 157), in quanto la deroga al divieto di cattura di uccelli selvatici in natura è consentita ove non vi siano altre soluzioni soddisfacenti (mentre l'allevamento è ormai pratica abituale) in condizioni rigidamente controllate (con modalità e cautele per assicurare la verifica della conformità alla direttiva, mentre la l.r. 20/2006 non provvede in tal senso): è irrilevante che l'art. 26, comma 3 della l.r. 26/93 stabilisca astrattamente il numero massimo di esemplari detenibili, quando occorre rifarsi al fabbisogno effettivo (che è ampiamente inferiore ai limiti).

La prospettazione non merita condivisione.

3.1. Questa Sezione ha recentemente affermato (cfr. sentenza 19 luglio 2012, n. 1393) che, tra i parametri comunitari, «quello che impone di valutare preventivamente la praticabilità di altre soluzioni soddisfacenti ha una particolare capacità espansiva, in quanto si collega all'evoluzione nel tempo delle tecniche disponibili. Attualmente una soluzione alternativa concretamente applicabile consiste nell'utilizzo di richiami provenienti da allevamenti». La pronuncia ha messo in luce, affrontando i vizi dedotti su una deliberazione del 2011, che la maggior parte dei richiami vivi posseduti dai cacciatori residenti in Provincia di Brescia proveniva da allevamenti, e aggiungeva che «Questa circostanza non è un mero dato statistico, ma il punto di partenza per sostenere che entro un arco temporale ragionevolmente breve tutti i nuovi richiami vivi dovranno provenire da allevamenti. La cattura di volatili che vivono naturalmente allo stato selvatico è quindi legittima solo in via transitoria, finché l'iniziativa economica degli allevatori non riuscirà a soddisfare le esigenze dei cacciatori. L'attesa che l'offerta pareggi la domanda non può comunque protrarsi indefinitamente. La giurisprudenza comunitaria ha chiarito che la cattura di richiami vivi non può essere giustificata dall'inefficienza degli allevamenti e neppure deve operare come un freno o un disincentivo all'allevamento su larga scala (v. Corte giust., Sez. III 12 dicembre 1996, C-10/96, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux, punti 21-22)».

3.2. Ebbene, contestualizzando la vicenda in esame, risalente a cinque anni prima, l'atto impugnato può essere ritenuto (autonomamente e anticipatamente) in linea con le anzidette indicazioni sviluppate *ex post* da questo Tribunale, inserendosi all'inizio di un percorso teso a realizzare gradualmente la transizione verso una maggiore disponibilità effettiva di richiami da allevamento: la programmata riduzione (anno per anno) del numero di volatili catturati deve permettere il definitivo futuro abbandono di questa pratica.

(*Omissis*)

3.3. Anche sulle modalità di cattura, il Collegio riporta uno stralcio della propria precedente sentenza n. 1393/2012 «34. Se dunque le reti sono un metodo intrinsecamente non selettivo (in questo senso v. anche Corte cost. 16 marzo 1990, n. 124, e Corte cost. 29 maggio 2009, n. 165) non possono tuttavia essere considerati privi di rilievo alcuni elementi che caratterizzano la fattispecie in esame e che sembrano mancare nel caso della caccia con il metodo *parany*. Più precisamente: (a) le pratiche autorizzate dalla Provincia non costituiscono atti di caccia ma operazioni di cattura di richiami vivi; (b) l'interesse di chi gestisce gli impianti di cattura è la sopravvivenza

degli uccelli catturati, il che rappresenta una garanzia anche per gli esemplari che devono essere liberati in quanto appartenenti a specie non catturabili; (c) il numero di capi di cui è ammessa la cattura è destinato a ridursi progressivamente, a conferma che queste pratiche hanno carattere eccezionale, ossia costituiscono deroghe in senso proprio; (d) gli impianti di cattura sono esattamente individuati sul territorio e dunque sono facilmente controllabili dalle autorità competenti (v. art. 3 della l.r. n. 3 del 2007); (e) la gestione degli impianti di cattura è sottoposta al controllo dell'ISPRA ed è regolata da puntuali norme tecniche (v. allegato D della l.r. n. 26 del 1993). 35. Questi elementi consentono di ritenere che l'utilizzo di reti da un lato non comporti i rischi indicati nell'art. 8, par. 1 della dir. 2009/147/CE (uccisione in massa di uccelli selvatici o estinzione di una specie a livello locale) e dall'altro raggiunga invece il requisito imposto dall'art. 9, par. 1, lett. c) della dir. 2009/147/CE (cattura in condizioni rigidamente controllate). Con queste garanzie risulta ridimensionato, e può essere tollerato, il carattere intrinsecamente non selettivo delle reti. A favore di questa soluzione può essere letto un precedente della giurisprudenza comunitaria che ha considerato apprezzabili le condizioni restrittive poste dalle norme nazionali francesi relativamente alle catture operate con l'uso di panie e di orizzontali (v. Corte giust. 27 aprile 1988, C-252/85, Commissione/Francia, punti 26-29-32)». Dette asserzioni consentono di confermare le sommarie considerazioni racchiuse nella prima parte dell'ordinanza cautelare di reiezione n. 1586/2006.

3.4. Sull'ulteriore aspetto del fabbisogno effettivo, le preoccupazioni di parte ricorrente possono dirsi ridimensionate alla luce della consistente riduzione delle catture rispetto alla quota astrattamente spettante agli aventi diritto.

(*Omissis*)

6. Sulla questione di legittimità costituzionale della l.r. 20/2006 (avente natura di legge provvedimento, la cui approvazione avrebbe lo scopo di impedire l'esercizio della difesa processuale) si fa rinvio nuovamente alla precedente sentenza della sezione n. 1393/2012, per cui i sospetti di incostituzionalità della legge regionale «non devono distrarre il presente giudizio dal suo oggetto primario, che consiste nella valutazione della compatibilità sostanziale tra la disciplina amministrativa provinciale e la normativa comunitaria. All'interno di questa valutazione potrebbe essere necessario accertare la difformità della normativa regionale rispetto a quella comunitaria, ma questa operazione interpretativa non sfocia inevitabilmente nella proposizione di una questione di legittimità costituzionale. Dal punto di vista dell'ordinamento comunitario tutti gli strumenti normativi nazionali operano infatti congiuntamente sullo stesso piano, indipendentemente dal fatto che siano qualificati come leggi o come atti amministrativi: quello che deve essere preservato è l'effetto utile delle direttive (v. con riguardo alla tutela degli uccelli selvatici Corte giust., Sez. II 8 giugno 2006, C-60/05, WWF Italia, punti 28-29 e 40-41; Corte giust., Sez. III 15 luglio 2010, C-573/08, Commissione c. Italia, punti 66-67; Corte cost. 15 giugno 2011, n. 190, punto 3.1). Occorre quindi accertare se nel loro complesso la legge regionale e gli atti amministrativi provinciali nel consentire la cattura di richiami vivi soddisfino uno *standard* di protezione degli uccelli selvatici corrispondente a quello richiesto dall'art. 9, par. 1 della dir. 2009/147/CE. In questa prospettiva non rileva se la legge regionale non approfondisce tutti gli aspetti istruttori indicati dalle direttive, purché tale approfondimento sia contenuto negli atti amministrativi delle Province, alle quali spetta la competenza gestionale. Reciprocamente, non può essere imposto alle Province di duplicare indagini istruttorie di competenza della Regione (...). Qualora il risultato complessivo della disciplina regionale e provinciale sia insoddisfacente rispetto ai parametri comunitari il giudice nazionale può intervenire con strumenti appropriati (disapplicazione della legge regionale e annullamento dei provvedimenti amministrativi provinciali)».

6.1. In definitiva, la suddetta compatibilità può essere meglio osservata attraverso l'esame combinato delle disposizioni legislative e degli atti amministrativi, per cui non può essere accolta la richiesta della LAC di sollevare una questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni legislative regionali.

7. In conclusione il ricorso è infondato e deve essere respinto.

(*Omissis*)

(1) VERSO LA SOSTITUZIONE DEI RICHIAMI VIVI CON RICHIAMI DA ALLEVAMENTO NELLA CACCIA DA APPOSTAMENTO.

1. Puntuale come le stagioni venatorie – secondo una prassi consolidata dell'associazionismo di matrice ambientalista – è arrivata l'impugnazione della delibera della Giunta provinciale di Brescia per la stagione 2006 concernente l'autorizzazione degli impianti per la cattura di uccelli selvatici per la caccia da appostamento fisso in attuazione della legge regionale n. 20/06. La massima enuncia chiaramente il criterio – empirico prima che giuridico – cui si ispira il T.A.R. lombardo, che attinge gli argomenti centrali alla decisione del 19 aprile 2012 n. 1393 della stessa Sezione (1): si va verso il traguardo della eliminazione della cattura dei volatili da richiamo negli impianti di una secolare tradizione locale nel senso che gli uccelli da richiamo saranno prelevati negli impianti di allevamento per la riproduzione di fauna selvatica. Il *trend* che sta alla base della decisione è segnato: si tratta di sostituire progressivamente i volatili catturati con reti in natura con i volatili di allevamento in guisa da permettere il definitivo abbandono di questa antica consuetudine.

Il progetto – autorevolmente avallato dall'Istituto superiore per la fauna selvatica - ISPRA – ha trovato positivo riscontro nella decisione della Corte di giustizia europea 27 aprile 1988, in causa C-252/85, Commissione c. Francia, punti 26-29-32, a proposito dell'uso di panie e di reti orizzontali in quanto superava il dilemma dell'impiego di strumenti di cattura intrinsecamente non selettivi come le reti con le condizioni restrittive imposte dalle norme francesi.

2. Si profila in tutta chiarezza «il percorso individuato teso a realizzare gradualmente la transizione verso una maggiore disponibilità effettiva di richiami da allevamento: la programmata riduzione (anno per anno) del numero dei volatili catturati deve permettere il definitivo futuro abbandono di questa pratica» (punto 3.2 della sentenza). E prosegue: «La riduzione degli esemplari operata dalla Regione rispetto alle iniziali richieste [e tenuto conto del basso tasso di “soddisfazione” dei cacciatori rispetto alla quota pro capite e l'ulteriore scostamento in diminuzione degli uccelli consegnati agli interessati rispetto al tetto autorizzato (circostanza valutabile soltanto *ex post*, ma che si innesta in un andamento costante negli anni)] integrano un'oggettiva situazione di coerenza con gli indirizzi delineati dalla ricordata giurisprudenza della Sezione».

Così impostata, la *quaestio* si sposta sul fabbisogno effettivo di richiami che passa per la ricostruzione della dotazione individuale. A tale scopo è stato indetto in ogni

(1) T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 19 aprile 2012, n. 1393, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 7-8, 2242, che afferma: «Tra i parametri comunitari quello che impone di valutare preventivamente la praticabilità di altre soluzioni soddisfacenti ha una particolare capacità espansiva in quanto si collega all'evoluzione nel tempo delle tecniche disponibili. Attualmente una soluzione alternativa concretamente applicabile consiste nell'utilizzo di richiami provenienti da allevamenti. Se le reti sono un metodo intrinsecamente non selettivo (in questo senso v. anche Corte cost. 16 marzo 1990, n. 124 e 29 maggio 2009, n. 165) non possono tuttavia essere considerati privi di rilievo alcuni elementi che caratterizzano la fattispecie in esame e che sembrano mancare nel caso della caccia con il metodo *parany* (...). Con queste garanzie risulta ridimensionato, e può essere tollerato, il carattere intrinsecamente non selettivo delle reti».

Provincia il censimento dei richiami posseduti con esiti, per il vero, non del tutto positivi, ma sufficienti a ricostruire il numero degli uccelli in possesso dei cacciatori con licenza di caccia da appostamento fisso, che, come è noto, rappresenta una forma di caccia esclusiva che obbliga il cacciatore all'opzione a'sensi dell'art. 12 della legge n. 157/92. Stante il contingente massimo di richiami autorizzato dalla legge per ciascun cacciatore [quaranta per il titolare di licenza di caccia da appostamento fisso con un massimo di dieci per ciascuna specie e dieci complessivi per chi esercita la caccia da appostamento temporaneo (art. 5, comma 2, legge n.157/92)], il calcolo del fabbisogno non è arduo: e infatti si può calcolare con sufficiente approssimazione la quantità di richiami posseduti *pro capite* e, con essa, i quantitativi necessari a reintegrare il *patrimonio* depauperato da cause naturali secondo la congettura di vita di ogni specie selvatica. Ha pertanto ragione T.A.R. Brescia n. 1393/12 di ipotizzare che «c) *il numero di capi di cui è ammessa la cattura è destinato a ridursi progressivamente, a conferma che queste pratiche hanno carattere eccezionale, ossia costituiscono deroghe in senso proprio*». D'altro canto – prosegue la sentenza – a questo *trend* corrisponde perfettamente «b) *l'interesse di chi gestisce gli impianti di cattura [che] è la sopravvivenza degli uccelli catturati, il che rappresenta una garanzia anche per gli esemplari che devono essere liberati in quanto appartenenti a specie non catturabili*».

Se poi si considera «l'ulteriore aspetto del fabbisogno effettivo, le preoccupazioni delle associazioni degli ambientalisti possono dirsi ridimensionate alla luce della consistente riduzione delle catture rispetto alla quota astrattamente spettante agli aventi diritto»: affermazione tanto sobria quanto concreta. Difficile negare la linearità del ragionamento e – per dirla in termini sportivi – della scommessa del T.A.R. sull'esito del progetto, a supporto del quale si pone la costante diminuzione del numero dei cacciatori e, in particolare, dei titolari di licenza di caccia da appostamento fisso.

3. Resta da esaminare il rigetto della questione di legittimità costituzionale della l.r. n. 20/06 sollevata dalla associazione ricorrente in quanto legge-provvedimento: questione disattesa, anzi accantonata, sulla base delle argomentazioni attinte (ancora una volta) alla sentenza n. 1393/12, per la quale i sospetti di incostituzionalità della legge regionale «non devono distrarre il presente giudizio dal suo oggetto primario, che consiste nella valutazione della compatibilità sostanziale tra la disciplina amministrativa provinciale e la normativa comunitaria. All'interno di questa valutazione potrebbe essere necessario accertare la difformità della normativa regionale rispetto a quella comunitaria, ma questa operazione interpretativa – spiega ancora la sentenza n. 1393/12 – non sfocia inevitabilmente nella proposizione di una questione di legittimità costituzionale». Per come formulato, il *giudizio di rilevanza* si è risolto negativamente perché il T.A.R. è convinto che la decisione del processo non richiede l'applicazione della disposizione legislativa impugnata «sì che la soluzione della questione di legittimità costituzionale, di cui essa è oggetto, diviene pregiudiziale rispetto alla decisione finale del processo in corso» (2). Il ragionamento del giudice va al cuore del problema, supportato dalla stessa

(2) Così P. CARETTI- U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Torino 2006, 393; nello stesso senso A. BARBERA - C. FUSARO, *Diritto pubblico*, V ed., 2008, 392.

giurisprudenza europea che punta alla tutela effettiva della fauna selvatica come disciplinata dalla direttiva 79/409/CEE (oggi 2009/147/CE), fatta salva la possibilità di deroga a'sensi dell'art. 9, oltre che dalla nostra Corte costituzionale ed in particolare – con specifico riguardo alla cattura di uccelli vivi da richiamo da utilizzare nell'esercizio dell'attività venatoria – nella sentenza 15 giugno 2011, n. 190 (3).

Il giudizio del T.A.R., a seguito dell'esame della legge regionale e degli atti provinciali, non è negativo perché nel consentire la cattura di richiami vivi soddisfa uno *standard* di protezione degli uccelli selvatici corrispondente a quello richiesto dal citato art. 9. E in questa prospettiva «non rileva se la legge regionale non approfondisce tutti gli aspetti istruttori indicati dalle direttive, purché tale approfondimento sia contenuto negli atti amministrativi delle Province alle quali spetta la competenza gestionale. Qualora il risultato complessivo della disciplina regionale e provinciale sia insoddisfacente rispetto ai parametri comunitari, il giudice nazionale può intervenire con strumenti appropriati (disapplicazione della legge regionale e annullamento dei provvedimenti amministrativi provinciali)».

Con questa motivazione il T.A.R. ha declinato l'eccezione di incostituzionalità della legge regionale, che sarebbe approdata verosimilmente ad un verdetto di illegittimità costituzionale sulla scorta di un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale (4), ma l'obiettivo è parimenti raggiunto.

Innocenzo Gorlani

(3) Si legge in *Giur.cost.*, 2011, 2467.

(4) Si veda Corte cost. 22 maggio 2013, n. 90, in *Foro amm.*, 2013, 1512; Corte cost. 20 dicembre 2012, n. 310, in *Giur.cost.*, 2012, 4783; Corte cost. 10 maggio 2012, n. 116, *ivi*, 1691.



T.A.R. Basilicata, Sez. I - 22-10-2013, n. 632 - Perrelli, pres.; Di Cesare, est. - Cirigliano ed a. (avv. Melfi) c. Comune di San Giorgio Lucano (avv. Gerardi).

Espropriazione p.p.u. - Proprietari, *pro quota*, di un terreno agricolo - Realizzazione di un'opera pubblica su un fondo oggetto di legittima occupazione in via di urgenza, non seguita dal perfezionamento della procedura espropriativa - Restituzione del bene illegittimamente occupato - Rimessione in pristino dello stato dei luoghi previa demolizione delle opere realizzate - Risarcimento del danno in forma specifica - Risarcimento per equivalente. (C.c., art. 2058)

La realizzazione di un'opera pubblica su un fondo oggetto di legittima occupazione in via di urgenza, non seguita dal perfezionamento della procedura espropriativa, costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, ed è, come tale, inidonea, da sé sola, a determinare il trasferimento della proprietà in favore della pubblica amministrazione. L'art. 2058 c.c. riconosce

dunque al danneggiato, da una occupazione illegittima, il diritto di chiedere la reintegrazione in forma specifica a condizione che essa sia «possibile». Nel caso in cui la reintegrazione in forma specifica risulti «eccessivamente onerosa per il debitore», è invece stabilito dal comma 2 dell'art. 2058 che il giudice ha il potere di disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente (1).

(Omissis)

Con sentenza T.A.R. Basilicata 15 maggio 1997, n. 197, passata in giudicato, è stato annullato il decreto prot. n. 1469 del 26 marzo 1996, adottato dal sindaco del Comune di S. Giorgio Lucano, con il quale era stata disposta l'occupazione d'urgenza di 950 mq del terreno attualmente di proprietà dei ricorrenti, per la costruzione di una cabina di prelievo del gas-metano, giusta deliberazione n. 68/96 del 12 marzo 1996 di riapprovazione del progetto esecutivo, fissando per il giorno 30 aprile 1996 l'immissione in possesso e per il 30 giugno 1996 la data di ultimazione dei lavori.

L'annullamento giurisdizionale del decreto di occupazione, avendo cancellato dal mondo giuridico con effetto retroattivo il presupposto che legittimava l'amministrazione comunale alla occupazione del suolo e alla costruzione dell'opera, rende illecito il comportamento dell'amministrazione, che ha dapprima occupato il suolo e poi costruito e mantenuto sopra di esso la cabina di prelievo del gas metano.

Ne consegue che l'irreversibile trasformazione dell'area per effetto della realizzazione dell'opera pubblica deve ritenersi illecita e causativa di danno ingiusto, con conseguente diritto dei ricorrenti al risarcimento del danno.

Ed infatti, secondo i più recenti orientamenti giurisprudenziali, sulla scorta del costante orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) - che ha affermato la contrarietà alla Convenzione dell'istituto della cosiddetta «espropriazione indiretta» (*id est*: occupazione acquisitiva) e negato la possibilità di individuare sistemi di acquisizione diversi da quello consensuale del contratto e da quello autoritativo del procedimento ablatorio - la realizzazione di un'opera pubblica su un fondo oggetto di legittima occupazione in via di urgenza, non seguita dal perfezionamento della procedura espropriativa, costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, ed è, come tale, inidonea, da sé sola, a determinare il trasferimento della proprietà in favore della pubblica amministrazione. A questa conclusione induce altresì l'art. 42 *bis* del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), aggiunto dall'art. 34, comma 1, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in l. 15 luglio 2011, n. 111, norma che, anche con riguardo ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, disciplina le modalità attraverso le quali, a fronte di un'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di pubblico interesse, è possibile - con l'esercizio di un potere basato su una valutazione degli interessi in conflitto - pervenire ad un'acquisizione non retroattiva della titolarità del bene al patrimonio indisponibile della pubblica amministrazione, sotto condizione sospensiva del pagamento, al soggetto che perde il diritto di proprietà, di un importo a titolo di indennizzo, nella misura superiore del dieci per cento rispetto al valore venale del bene (cfr. Cass. Sez. II Civ. 14 gennaio 2013, n. 705).

Alla luce dei principi sopra richiamati, nella fattispecie, allo stato, non risulta essere stato adottato alcun atto acquisitivo da parte del Comune e pertanto non si è verificato l'effetto traslativo della proprietà in capo all'ente locale, non potendo un fatto illecito, qual è l'irreversibile trasformazione dell'area, operata in violazione delle norme sul procedimento espropriativo, configurare un modo di acquisto della proprietà.

L'illiceità del comportamento dell'amministrazione legittima dunque i ricorrenti, proprietari del suolo occupato a chiedere il risarcimento del danno.

Con la domanda principale i ricorrenti chiedono la condanna del Comune «a restituire immediatamente (...) il terreno illegittimamente occupato, ordinando la rimessione in pristino dello stato dei luoghi».

Si tratta di una richiesta di risarcimento in forma specifica che mira a rimettere il patrimonio danneggiato dall'attività illecita della pubblica amministrazione nello stato in cui si sarebbe venuto a trovare qualora l'azione causativa di danno non fosse stata perpetrata.

Nella fattispecie, il Collegio, ritiene di non poter accogliere la domanda restitutoria, avuto riguardo all'art. 2058 c.c., il quale riconosce al danneggiato il diritto di chiedere la reintegrazione in forma specifica a condizione che essa sia «possibile».

In ogni caso, anche ad ammettere in linea teorica una forma di ripristinabilità a tal punto piena, il Collegio richiama il comma 2 del citato art. 2058, che attribuisce al giudice il potere di disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica «risulta eccessivamente onerosa per il debitore».

Nella specie, come emerge dalla relazione del consulente tecnico d'ufficio e dalla documentazione fotografica allegata, sulla gran parte dell'area occupata dal Comune, identificata in catasto al foglio 33, part. n. 240, è stata costruita una cabina di decompressione del gas, la quale, come risulta dalle motivazioni del decreto sindacale 26 marzo 1996, n. 1469, andava collegata alla rete di distribuzione del gas metano.

Ne consegue la eccessiva onerosità del ripristino dell'area nello «*status quo ante*», non essendo possibile pretendere dal Comune lo smantellamento della cabina di decompressione e la riprogettazione della rete del gas alla quale il manufatto costruito risulta collegato.

A ciò va aggiunto, come risulta dallo stato di consistenza dell'immobile, redatto dal tecnico incaricato dal Comune di San Giorgio Lucano, che sul terreno, al momento dell'occupazione erano presenti dodici piante di ulivo del diametro medio di 15-20 cm. Pertanto la costruzione del manufatto è avvenuta previo taglio di alberi da ulivo, evidentemente non ripristinabili.

Acclarata l'impossibilità e l'eccessiva onerosità del risarcimento in forma specifica, va allora esaminata la subordinata domanda di risarcimento per equivalente.

Ritiene il Collegio di non poter valutare, come richiesto dai ricorrenti, «l'equivalente monetario del valore del terreno al prezzo di mercato per i terreni edificabili in quella zona».

Come emerge dalla documentazione in atti e dalla relazione del consulente tecnico d'ufficio, il suolo in questione secondo lo strumento urbanistico all'epoca vigente risulta collocato in zona

«E» agricola e conserva tuttora tale destinazione. Per tale zona era consentita l'edificazione (insediamenti abitativi per una volumetria non superiore a 0,03 mc/mq e manufatti destinati ad annessi agricoli per una volumetria massima di 0,07 mc/mq) su un lotto minimo di 10.000 mq.

Il terreno in questione, prima che venisse illegittimamente occupato, aveva una superficie di 2.207 mq e quindi inferiore al lotto minimo per l'edificazione.

Il valore venale del terreno va pertanto calcolato in relazione alla sua natura agricola, trattandosi di area che, al momento dell'adozione del decreto di occupazione d'urgenza aveva destinazione agricola, né aveva un'estensione tale da consentire l'edificazione.

Con relazione peritale depositata in data 21 maggio 2012, il consulente tecnico d'ufficio, conferma che alla data di occupazione dell'area di mq 950 (su una superficie totale di 2.207 mq) erano presenti dodici piante di ulivo del diametro medio di 15-20 cm.

Il C.T.U. ha effettuato la stima del terreno con il metodo diretto sintetico comparativo e ha concluso nel senso che al terreno in questione è da riconoscersi il valore agricolo e che il più probabile valore di mercato, alla data del 26 marzo 1996, comparando i prezzi noti e/o i valori unitari di offerte di vendita di terreni similari coltivati a uliveto è pari ad una somma complessiva di euro 1.083,44.

Si tratta di conclusioni che il Collegio condivide pienamente e fa proprie.

Occorre tuttavia chiarire che il comportamento della pubblica amministrazione, la quale abbia occupato e trasformato un bene immobile per scopi di interesse pubblico in mancanza di un valido procedimento di esproprio, non può giammai determinare un effetto traslativo della proprietà, ma deve essere qualificato come un'occupazione senza titolo, ossia come un illecito di carattere permanente. Ne consegue che il privato rimane in ogni caso proprietario del bene, non potendosi attribuire, neppure alla eventuale domanda risarcitoria per equivalente, efficacia abdicativa della proprietà (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 2 settembre 2011, n. 4970), sicché non può essere risarcito il danno da perdita della stessa (Cons. Stato, Sez. IV 29 settembre 2011, n. 4833; T.A.R. Liguria, Sez. I 5 novembre 2012, n. 1373; 23 novembre 2011, n. 1635).

Il danno derivante dall'illecita apprensione del bene privato consiste dunque nelle perdite e nei mancati guadagni derivanti dall'indisponibilità dei terreni dal momento dell'occupazione d'urgenza, fino alla restituzione degli stessi.

In tal senso, con orientamento giurisprudenziale (T.A.R. Genova - Liguria, Sez. I 14 dicembre 2012) condiviso da questo Collegio è stato chiaramente affermato che «In caso di c.d. occupazione appropriativa, il danno da perdita della proprietà pari al valore di scambio del bene illecitamente occupato non può essere risarcito al proprietario, in quanto il diritto dominicale permane in capo al privato non legittimamente espropriato, onde, diversamente opinando, si darebbe luogo ad una indebita locupletazione. Il risarcimento del danno deve allora coprire il solo valore d'uso del bene, dal momento della sua illegittima occupazione (...) fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, cioè al momento in cui la pubblica amministrazione acquisterà legittimamente la proprietà dell'area, vuoi con il consenso della controparte mediante contratto, vuoi mediante l'adozione del provvedimento autoritativo di acquisizione sanante *ex art. 42 bis*, d.p.r. n. 327 del 2001. E tale valore d'uso, corrispondente al danno sofferto dalla società ricorrente per l'illecita, prolungata occupazione dei terreni di sua proprietà, può ragionevolmente quantificarsi, con valutazione equitativa *ex artt. 2056 e 1226 c.c.*, nell'interesse del 5 per cento annuo sul valore venale del bene, in linea con il para-metro fatto proprio dal legislatore con l'art. 42 *bis*, comma 3, d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327».

Nel caso di specie, dunque, il danno per l'illecita utilizzazione senza titolo dei beni in questione ammonta dunque ad una somma annua corrispondente al 5 per cento di euro 1.083,44, cioè euro 54,17 annue, con decorrenza dal 26 marzo 1996 sino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, vale a dire sino al momento in cui il Comune acquisterà legittimamente la proprietà dell'area o con il consenso della controparte mediante contratto oppure mediante l'adozione del provvedimento autoritativo di acquisizione sanante *ex art. 42 bis*, d.p.r. n. 327 del 2001.

Tale danno, in virtù del principio di cui all'art. 112 c.p.c. secondo il quale il giudice non può pronunciarsi oltre i limiti della domanda, va liquidato sino ad oggi. Dunque, essendo trascorsi diciassette anni e mezzo dalla data di illegittima occupazione del bene, il danno risarcibile ammonta ad euro 947,97, risultato ottenuto moltiplicando la somma di euro 54,17 per diciassette anni, comprensivo della redditività di ulteriori sei mesi pari ad euro 27,08.

Ovviamente tale somma, costituendo la sorte capitale di un debito di valore (Cass. Sez. I 4 febbraio 2010, n. 2602), dovrà essere rivalutata all'attualità secondo l'indice ISTAT dei prezzi al consumo, mentre sulle somme anno per anno rivalutate dovranno altresì essere corrisposti gli interessi legali fino alla data di deposito della sentenza.

Va evidenziato che il Comune, onde evitare il maturarsi di un ulteriore danno risarcibile in favore dei ricorrenti, dovrà immediatamente provvedere alla giuridica regolarizzazione della fattispecie mediante l'adozione del provvedimento autoritativo di acquisizione sanante *ex art. 42 bis*, d.p.r. n. 327 del 2001, provvedendo, entro trenta giorni dalla sua adozione, a trasmetterne una copia integrale alla Corte dei conti.

Le spese di lite, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo, unitamente alle spese di consulenza tecnica d'ufficio, che sono liquidate come da parcella depositata in data 21 maggio 2012 dall'ing. Biagio Filardi.

Infine, il Collegio ravvisa l'opportunità di trasmettere la presente sentenza alla Corte dei conti, al fine di accertare se nella vicenda in esame sussistano eventuali profili di responsabilità amministrative per danno erariale.

(Omissis)

(1) LA PIÙ CLASSICA DELLE OCCUPAZIONI ILLEGITTIME.

La più classica delle illegittime occupazioni è l'antefatto storico che ha portato il T.A.R. Basilicata alla sentenza dello scorso 22 ottobre che si commenta.

Il caso è quello della illegittimità di un decreto di occupazione d'urgenza previamente adottato da parte di un'amministrazione comunale per la realizzazione di una

determinata opera pubblica, nello specifico una cabina di decompressione di gas, che viene dichiarata dai giudici amministrativi ma che non fa cessare l'occupazione.

Una volta annullato il decreto, la iniziale occupazione, diventando illegittima, consente ai proprietari delle aree di chiedere, cosa regolarmente avvenuta nella specie, la restituzione del bene in forma specifica o, alternativamente, il risarcimento del danno per equivalente.

Quanti di questi casi in Italia!

Il tema è uno dei più «scottanti» per le autorità esproprianti che debbono fare i conti con eventuali pronunciamenti giurisdizionali diretti a censurare le procedure ablativo e, non da ultimo, con la spada di Damocle della Corte dei conti pronta a sindacare eventuali responsabilità amministrative e danni erariali.

Difatti, laddove un pronunciamento giurisdizionale accerti la illegittimità della procedura o del provvedimento di occupazione d'urgenza di un immobile o, addirittura, del finale decreto di esproprio, l'eventuale intervenuta occupazione delle aree altrui diventa illegittima con pieno diritto alle richieste risarcitorie dei proprietari lesi.

Il fenomeno, invero molto più diffuso nel passato, anche oggi, però, continua ad essere uno dei talloni d'Achille delle pubbliche amministrazioni alle prese con richieste risarcitorie, spesso anche consistenti, dei privati lesi.

Purtroppo il fenomeno, spesse volte, si arricchisce anche di richieste pretestuose dai soggetti lesi che arrivano ad avanzare domande risarcitorie anche a distanza di decenni: del resto la giurisprudenza qualifica come danno permanente quello da illegittime occupazioni.

La sentenza segnalata è in linea con i precedenti dei giudici amministrativi per cui, dinanzi a procedure ablativo annullate, occorre fare i conti, da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte, con i danni arrecati ai privati.

Le soluzioni possibili, a fronte di un annullamento degli atti del procedimento ablativo che portano alla illegittimità, come nella specie, della occupazione *medio tempore* intervenuta, sono tendenzialmente due, regolarmente verificatesi nel caso all'attenzione del T.A.R. Basilicata: l'eventuale richiesta di restituzione in forma specifica delle aree illegittimamente occupate ovvero il risarcimento per equivalente monetario.

Nel primo caso la valutazione che i giudici aditi debbono fare, cosa avvenuta nella specie, è la verifica dei presupposti di cui all'art. 2058 c.c., giacché ove non sia possibile la rimessione in pristino ovvero la stessa sia eccessivamente onerosa per la parte debitrice (l'espropriante) si deve consentire il risarcimento per equivalente monetario. Nel caso all'esame, i giudicanti hanno ritenuto eccessivamente onerosa, per il comune agente, la demolizione con rimessione in pristino, oltre tutto impedita dallo sradicamento iniziale di una dozzina di piante di ulivo secolari effettivamente non reimpiancabili. La restituzione in forma specifica, allora, laddove non possibile, non può essere ammessa da parte dei giudici amministrativi, giocoforza chiamati alla condanna dell'ente occupante dei danni per equivalente.

Un primo dato: laddove possibile, in caso di illegittime occupazioni, occorre la rimessione in pristino.

La fattispecie classica di occupazione illegittima si arricchisce del contenuto, me-

glio, dell'entità e del valore che deve avere il risarcimento per equivalente. Quanto al primo dato rileva il valore del bene che la sentenza segnalata ancora a quello dello stesso al momento dell'occupazione con una maggiorazione del 5 per cento per ogni anno di mancato utilizzo. Invero il valore del bene, quale ristoro per il danno subito dai proprietari lesi da una occupazione illegittima, dovrebbe essere legato a quello dell'adozione dell'atto di acquisizione o dell'accordo traslativo che dovrebbero chiudere la illegittima occupazione. A tale ultimo riguardo, infatti, allo stato, i parametri per la determinazione del danno da illegittima occupazione restano fissati, dal punto di vista normativo, dall'art. 42 *bis* del d.p.r. n. 327/01 come aggiunto, nel corpo del testo unico sugli espropri, dal d.l. n. 98/2011 in vigore dal luglio del 2011; difatti la citata norma prescrive che il danno da ristorare in caso di illegittime occupazioni vada calcolato con riferimento al valore venale del bene al momento dell'atto acquisitivo, con calcolo del danno non patrimoniale quantificato forfettariamente nel 10 per cento del valore venale (salvo il 20 per cento in alcuni casi specifici di espropri a favore di privati) e del mancato utilizzo, quest'ultimo stimato nella misura del 5 per cento di interesse annuo sul valore venale del bene per ogni anno di illegittima occupazione.

Allo stato, allora, è il legislatore nazionale che ha, definitivamente, fissato il «peso» del danno da ristorare nel caso di illegittime occupazioni: e che peso.

Quanto al valore che deve avere il ristoro per equivalente non può sfuggire che esso sia il corrispettivo non solo per la perdita della proprietà del bene ma anche per il suo mancato utilizzo nonché per una serie di danni non patrimoniali non meglio indicati ma legislativamente predeterminati, quanto ad importo.

V'è da osservare un dato, non sfuggito alla attenzione del T.A.R. decidente: il ristoro per il danno subito da illegittima occupazione, ormai non più operante il rimedio dell'accessione invertita nel nostro ordinamento, non può non essere ancorato alla perdita della proprietà da parte dei soggetti passivi dell'occupazione, senza la quale gli stessi otterrebbero un indebito arricchimento, da evitare.

È un dato ormai acquisito che, posto il tramonto dell'accessione invertita che superava, di fatto, l'illegittima occupazione con il trasferimento automatico del bene irreversibilmente trasformato dalle P.A., non resta a queste ultime, per far cessare l'occupazione illegittima, che diventare proprietarie degli immobili con il raggiungimento di un accordo di cessione ovvero con un atto di acquisizione al termine di un procedimento espropriativo.

Senza un atto di trasferimento della proprietà all'ente occupante non può procedersi al pagamento di indennizzi e/o risarcimenti al soggetto passivo dell'occupazione il quale, al contrario, otterrebbe un indebito arricchimento.

Ecco, allora, che anche il T.A.R. Basilicata, nella specie, sottolinea la necessità della previa adozione, da parte dell'ente occupante, di un atto acquisitivo che sia idoneo a far cessare la illegittima occupazione ed, al contempo, a trasferire alla mano pubblica la proprietà dei beni occupati.

La strada è tracciata: prima si adotta un atto acquisitivo, poi si paga... considerando che i due elementi sono tra loro connessi nel senso che se non si paga (o deposita) la somma prevista a titolo di ristoro per i danni subiti e subendi dai proprietari lesi non

si diventa proprietari (l'art. 42 *bis* ha inserito una espressa condizione di efficacia dell'atto).

A tale riguardo i giudicanti indicano in trenta i giorni a disposizione per l'ente coinvolto, per l'adozione dell'atto acquisitivo *ex art. 42 bis* del d.p.r. n. 327/01 senza il quale non si può procedere al pagamento del ristoro economico maturato dai soggetti passivi della procedura.

Come sempre più spesso sta accadendo, anche il T.A.R. Basilicata ritiene necessaria la segnalazione del caso alla Procura regionale della Corte dei conti per la valutazione di eventuali addebiti a titolo di responsabilità amministrativa ed erariale; la rimessione ai giudici contabili della vicenda, segue il tracciato indicato dal legislatore nazionale che, proprio con l'art. 42 *bis*, ha ritenuto opportuno prescrivere che, nei trenta giorni dall'adozione dell'atto acquisitivo, deve essere trasmesso il provvedimento e la relativa completa documentazione, alla Corte dei conti.

Invero il pronunciamento che si segnala indica il più classico dei percorsi collegati ad occupazioni illegittime senza stravolgimenti rispetto ad una giurisprudenza che, superata la teorica dell'accessione invertita, ormai sta dettando regole e parametri in linea con quanto prescritto dal legislatore nazionale con l'art. 42 *bis* del testo unico sugli espropri.

La massima che si evince dalla sentenza qual è? Le amministrazioni debbono attivarsi per far cessare le occupazioni illegittime con tutti i possibili strumenti a propria disposizione.

Marco Morelli



T.A.R. Veneto, Sez. III - 16-10-2013, n. 1179 - Di Nunzio, pres.; Savoia, est. - General Membrane S.p.A. (avv. Malvestio) c. Comune di Sona - (Vr) (avv.ti Bezzi, Stefana) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito incontrollato - Rifiuti, anche pericolosi stoccati in contenitori privi di caratteristiche di idoneità ed in carenza delle condizioni di sicurezza - Assenza di autorizzazione - Ordinanza di rimozione e smaltimento - Soggetto non detentore né produttore di rifiuti - Responsabilità condivisa.

Il controllo e la verifica in materia di gestione dei rifiuti deve avvenire su tutta la filiera. Il principio di responsabilità condivisa impone tale attività su tutti i soggetti collegati al ciclo naturale degli stessi. La sindacabilità di tale responsabilità si protrae fino alla verifica delle modalità di lavorazione dello smaltitore. Il principio comprende le accezioni di concorso delle persone e la responsabilità solidale, e non esonera alcun soggetto, investito di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento, dall'obbligo di interessarsi della destinazione finale dei rifiuti, anche se il destinatario finale è privo di qualsiasi autorizzazione (1).

(Omissis)

Il ricorso può essere accolto solo per quanto attiene all'ultima doglianza, confermandosi per tal modo quanto già esposto in sede di ordinanza cautelare .

La ricorrente assume di non essere dunque responsabile per i fatti di discarica abusiva o deposito incontrollato e comunque per la lesione ambientale lamentata, non essendo né detentore né produttore di rifiuti.

La sezione ha da tempo affermato principi che il Collegio ritiene possibile richiamare.

Sostenere difatti l'estraneità alla provenienza dei rifiuti illecitamente abbandonati e stoccati nel sito della Sun Oil Italiana s.r.l., in quanto la ricorrente non avrebbe materialmente posto in essere la condotta tipica descritta dall'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, potendo in ogni caso operare in suo favore l'esimente prevista dall'art. 188, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, in favore del produttore o detentore di rifiuti munito del formulario controfirmato di cui all'art. 193, di cui la ricorrente è in possesso, significa dimenticare il principio della cosiddetta responsabilità condivisa che discende dall'art. 178, comma 3, del codice dell'ambiente, laddove considera nella gestione dei rifiuti tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo dei beni da cui originano i rifiuti.

Sul punto la sentenza n. 40/2009 sull'identica situazione fattuale ha affermato:

«Per chiarezza espositiva è opportuno richiamare testualmente l'art. 188 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, relativamente agli oneri gravanti sui produttori e detentori di rifiuti dispone che:

1. Gli oneri relativi alle attività di smaltimento sono a carico del detentore che consegna i rifiuti ad un raccogliitore autorizzato o ad un soggetto che effettua le operazioni di smaltimento, nonché dei precedenti detentori o del produttore dei rifiuti.

2. Il produttore o detentore dei rifiuti speciali assolve i propri obblighi con le seguenti priorità:

- a) autosmaltimento dei rifiuti;
- b) conferimento dei rifiuti a terzi autorizzati ai sensi delle disposizioni vigenti;
- c) conferimento dei rifiuti ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani, con i quali sia stata stipulata apposita convenzione;
- d) utilizzazione del trasporto ferroviario di rifiuti pericolosi per distanze superiori a trecentocinquanta chilometri e quantità eccedenti le venticinque tonnellate;
- e) esportazione dei rifiuti con le modalità previste dall'art. 194.

3. La responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa:

- a) in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta;
- b) in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'art. 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla Provincia della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla Regione.

Da tale norma risulta che la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento».

Anche il produttore e il detentore sono pertanto investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento.

Per quanto riguarda più in particolare il produttore o detentore di rifiuti speciali, che sono della tipologia di quelli che la ricorrente ha ceduto, gli obblighi sono assolti solo qualora siano stati conferiti ad un soggetto autorizzato allo smaltimento e il produttore sia in grado di esibire il formulario di identificazione dei rifiuti datato e controfirmato dal destinatario.

In caso contrario il produttore e il detentore rispondono del non corretto recupero o smaltimento dei rifiuti (sul punto cfr. Cass. Pen. Sez. III 16 febbraio 2000, n. 1767; id. 21 gennaio 2000, n. 4957; id. 27 novembre 2003, n. 7746; id. 1° aprile 2004, n. 21588).

Nel caso all'esame - e il dato non è oggetto di contestazioni nel presente giudizio - la Sun Oil Italiana s.r.l., destinatario dei rifiuti, era priva di qualsiasi autorizzazione (cfr. T.A.R. Veneto, Sez. III 10 ottobre 2007), e pertanto non può operare la speciale esimente di cui all'art. 188, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Peraltro, contrariamente a quanto dedotto, a causa dell'estensione della suddetta posizione di garanzia che si fonda sull'esigenza di assicurare un elevato livello di tutela all'ambiente (principio cardine della politica ambientale comunitaria: cfr. l'art. 174, par. 2, del Trattato), la consegna dei ri-

fiuti a degli intermediari muniti di autorizzazione (nel caso all'esame la Ecogeo) non vale a trasferire - solo - su di loro la responsabilità per il corretto smaltimento e non autorizza pertanto il produttore a disinteressarsi della destinazione finale dei rifiuti.

Peraltro, i formulari di identificazione dei rifiuti recano l'indicazione dell'impianto di destinazione e del nome e indirizzo del destinatario «cfr. art. 193, comma 1, lett. c) ed e) del d.lgs. n. 152 del 2006], correttamente identificati nella Sun Oil Italiana s.r.l, via Molinara 10 del Comune di Sona, cosicché la verifica ed il controllo del possesso delle necessarie autorizzazioni in capo al destinatario rientrava senz'altro tra gli obblighi di diligenza esigibili dal produttore o detentore dei rifiuti.

Ne consegue che correttamente il Comune ha individuato nella ricorrente la destinataria dell'ordine di rimozione dei rifiuti e le doglianze relative devono essere respinte.

Con diverse censure poi si deduce la perplessità del provvedimento che in parte qualifica l'intervento come afferente a discarica abusiva piuttosto che abbandono di rifiuti, nonché la incompetenza del sindaco ad adottare l'ordinanza di rimozione dei rifiuti di cui all'art 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, e la carenza dei presupposti di indifferibilità ed urgenza di cui all'art. 54, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000.

Le censure sono infondate sotto tutti i profili.

Nel caso all'esame, in disparte la considerazione per la quale l'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, che è norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, attribuisce espressamente al sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti, prevalendo per il criterio della specialità e quello cronologico sul disposto dell'art. 107, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061), il provvedimento impugnato riproduce testualmente ampi stralci della relazione tecnica pervenuta all'Amministrazione comunale il 30 agosto 2006, da cui risultava un «forte, concreto e immediato rischio di propagazione degli inquinanti nell'ambiente circostante, sia tramite perdite liquide che in forma areale, con grave pericolo per la salute pubblica e l'ambiente», in ragione del cattivo stato di conservazione dei contenitori dei rifiuti e il rischio di sviluppo di reazioni chimiche tra rifiuti differenti con emissioni tossiche in atmosfera.

Risultano pertanto senz'altro sussistenti quelle situazioni di carattere eccezionale e impreviste costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità richieste dalla norma per l'esercizio del potere di urgenza da parte del sindaco, e in tale contesto il carattere eccezionale ed imprevedibile della minaccia non può dirsi insussistente perché l'abbandono dei rifiuti nel sito costituiva una situazione temporalmente preesistente.

Infatti il ritardo ulteriore nell'agire da parte del sindaco rispetto alle circostanze emerse per la prima volta nella relazione tecnica avrebbe comportato un aggravamento della situazione, e il ricorrente non allega alcun elemento idoneo ad inficiare la descrizione dello stato dei luoghi compiuta dal tecnico.(sui principi esposti, oltre alla sentenza n. 40/2009, cfr anche le decisioni della Sezione nn. 2698/2009, 2621/2009, 2623/2009)

Merita accoglimento invece, come già esposto, la censura con cui si lamenta il difetto di istruttoria e motivazione in relazione alla prescrizione con cui è stata ordinata la rimozione di tutti i rifiuti in solido con le altre ditte.

La determinazione viene motivata con riferimento alla circostanza che i rifiuti conferiti da ciascuna delle ditte produttrici o detentrici non sono separabili dal complesso dei rifiuti presenti.

La censura è fondata, in quanto dai formulari di identificazione dei rifiuti utilizzati dall'Amministrazione comunale per risalire ai produttori e detentori dei medesimi, è possibile documentalmente determinare le quantità conferite da ciascuno, e pertanto, essendo possibile la rimozione di rifiuti o una partecipazione alle operazioni di rimozione *pro quota*, non sono ravvisabili elementi tali da qualificare come indivisibile la prestazione.

In definitiva il ricorso deve essere accolto limitatamente alla prescrizione con la quale è stata ordinata la rimozione di tutti i rifiuti solidalmente con le altre ditte interessate.

La parziale novità di alcune delle questioni trattate e la soccombenza reciproca giustificano la parziale compensazione delle spese tra le parti del giudizio.

(*Omissis*)

(1) IL PRINCIPIO DI RESPONSABILITÀ CONDIVISA TRA I SOGGETTI COINVOLTI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI.

1. *I principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti.* La disciplina relativa alla responsabilità nella gestione dei rifiuti trova il proprio fondamento nell'esigenza di garantire un elevato livello di tutela e protezione della salute umana. Una indispensabile premessa per assicurare un adeguato sistema, sia di carattere preventivo che repressivo, deriva da un efficace meccanismo di attribuzione delle responsabilità nella gestione dei rifiuti. La disciplina è regolata dal 'considerando' n. 26 della direttiva 2008/98/CE dove è previsto il collegamento con il principio di chi inquina paga, quale principio guida europeo ed internazionale e, dall'art. 188 del d.lgs. 152 del 2006 che regola il principio di corresponsabilità di tutti coloro che rientrano nel ciclo di gestione dei rifiuti dal momento della produzione a quello dello smaltimento o recupero. Quest'ultimo articolo è intimamente legato al comma 3 dell'art. 178 del codice ambientale che provvede ad indicare i principi guida ai quali bisogna ispirarsi per una corretta gestione dei rifiuti (1). Secondo la norma, dunque, i responsabili del corretto smaltimento dei rifiuti che ne rispondono, in linea generale in solido, sono sia il produttore che il detentore dei rifiuti. Questi sono investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento (2) ed hanno il dovere e l'onere, nell'esigenza di assicurare un elevato livello di tutela dell'interesse ambientale, di verifica e di controllo sugli altri soggetti coinvolti nel ciclo di gestione. La Cassazione ha stabilito che il controllo deve comprendere tutta la filiera del rifiuto «da monte a valle» e «da valle a monte» affermando che «in tema di gestione dei rifiuti è tradizionale l'affermazione che ogni soggetto che interviene nello smaltimento degli stessi ha il dovere di accertarsi che colui al quale sono consegnati i materiali per l'ulteriore fase di gestione sia fornito della necessaria autorizzazione, sicché in caso di omesso controllo egli ne risponde penalmente a titolo di concorso» (3). In prospettiva, il conferimento dei rifiuti ad un consegnatario per l'esecuzione di trattamenti preliminari non esclude la responsabilità (4) di colui che ha conferito i rifiuti anche in relazione alle successive fasi di smaltimento o recupero (5). A fondamento di detta pronuncia, la Cassazione richiama la vecchia legge Ronchi

(1) Il comma 3 dell'art. 178 del d.lgs. 152 del 2006 sancisce che «la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio comunitario "chi inquina paga". A tal fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo i criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza». T.A.R. Veneto, Sez. III 24 novembre 2009, n. 2968, in *Ragiusan*, 2009, 307-308, 153.

(2) T.A.R. Veneto, Sez. III 14 gennaio 2009, n. 40, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

(3) Cass. Sez. III Pen. 19 ottobre 2004, n. 40618, Bassi ed a., in *Giur. it.*, 2005, 2159.

(4) La Corte di giustizia dell'Unione europea con sentenza del 24 giugno 2008, in causa C-188/07, in *Ragiusan*, 2009, 299-300, 116, si è espressa sul concorso nella responsabilità dei rifiuti estendendo la portata del principio di chi inquina paga, pronunciandosi sull'obbligo da parte dei produttori di beni a sostenere i costi di ripristino ambientale, se questi hanno contribuito con la loro condotta a provocare il danno, dai quali sono derivati i rifiuti che hanno cagionato l'inquinamento.

(5) Il principio di responsabilità condivisa segue tutto il ciclo di vita del rifiuto come previsto dall'art. 15, par. 2 della direttiva 2008/98/CE recepito dal comma 1 dell'art. 188 del T.U. ambiente.

secondo cui «la gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti» (6). Nel caso di specie, secondo il T.A.R., anche se il destinatario dei rifiuti è privo di qualsiasi autorizzazione il produttore non è esonerato dall'obbligo di interessarsi della destinazione finale dei rifiuti.

2. *La vicenda processuale.* Il Comune di Sona, dopo aver rilevato che, in via Molinara 10, la Sun Oil Italiana s.r.l. aveva realizzato un deposito di rifiuti anche pericolosi, stoccati in contenitori inidonei, privi delle prescritte norme di sicurezza e senza possedere, peraltro, alcuna autorizzazione per il trattamento e il deposito degli stessi, ha incaricato un tecnico di valutare lo stato dei luoghi. Il 30 agosto del 2006, il sindaco ha ricevuto la relazione tecnica di quest'ultimo nella quale si evidenzia un concreto e immediato rischio di propagazione degli inquinanti con grave pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente. Pertanto, lo stesso con il provvedimento 143 del 20 settembre 2006 ha ordinato, in solido, alle ditte produttrici e detentrici dei medesimi rifiuti, a cui è risalita attraverso i formulari detenuti dalla Sun Oil Italiana s.r.l., di rimuovere gli stessi, previa verifica delle caratteristiche chimico-fisiche delle partite asportate, ai sensi degli artt. 192 del d.lgs. n. 152/2006 e 54, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000.

La General Plastic S.p.A., la ricorrente nella fattispecie, è costruttrice di macchinari per la produzione di membrane e miscele bituminose e permeabilizzanti, nonché produttrice e commerciante di materiali utilizzati nelle costruzioni edili, assume di non essere responsabile per i fatti di discarica abusiva o deposito incontrollato, in quanto provvedeva a smaltire i propri rifiuti presso la Ecogeo. Infatti a suo dire, oggetto del suddetto provvedimento doveva intendersi la ditta Ecogeo, che in virtù di un contratto con la ricorrente, dovendo provvedere alla bonifica di una cisterna inutilizzata che in origine conteneva olio, di proprietà di quest'ultima, era da considerarsi la vera produttrice e detentrica di rifiuti sulla quale gravava l'onere primario di provvedere, direttamente e indirettamente, al corretto recupero o smaltimento dei rifiuti prodotti presso un impianto autorizzato a riceverlo.

Quindi la ricorrente oppone ricorso al provvedimento del sindaco del Comune di Sona adducendo le seguenti motivazioni. In primo luogo, ritiene che la motivazione relativa alla prescrizione di rimuovere i rifiuti in solido con le altre ditte, perché gli stessi non possono essere separati, sia insussistente; in secondo luogo, affermando di non aver materialmente abbandonato i rifiuti, come dimostrato dai formulari controfirmati dal destinatario, e di essere esente da ogni responsabilità avendo consegnato i propri rifiuti alla Ecogeo, la quale li ha poi fatti smaltire alla Sun Oil Italiana s.r.l., ditta priva di qualsiasi autorizzazione per lo smaltimento e il deposito dei rifiuti speciali (che sono quelli di cui si tratta), ritiene che il provvedimento sia stato emesso in violazione dell'art. 192, d.lgs. n. 152/2006 per mancanza di condotta tipica e dell'art. 188, d.lgs. n. 152/2006 per difetto d'istruttoria; in terzo luogo, ritiene che il provvedimento

(6) *Ex* art. 2, comma 3, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 sull'«Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio».

non dovesse essere adottato dal sindaco ma dal dirigente del Comune e, quindi, che sia stato violato l'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000; infine, afferma che non ci siano i presupposti di indifferibilità e urgenza, fondamentali per l'adozione del provvedimento, in virtù del fatto che lo stato di deposito dei rifiuti anche speciali in via Molinara 10 esistesse già, ragion per cui riteneva che fossero stati violati gli artt. 54 del d.lgs. n. 267/2000 e 191 del d.lgs. n. 152/2006. A fronte del ricorso, il Comune di Sona si è costituito in giudizio, chiedendo la reiezione dello stesso.

3. *Il duplice monitoraggio delle movimentazioni dei rifiuti: il formulario.* Il Tribunale ha ritenuto di accogliere parzialmente il primo punto del ricorso adottato dalla General Plastic S.p.A., confermando, in tal modo, quanto esposto in sede di ordinanza cautelare. La norma prevista dall'art. 193 del d.lgs. n. 152/2006, che regola la disciplina del formulario di identificazione dei rifiuti, garantisce un duplice monitoraggio delle movimentazioni dei rifiuti. Da un alto, la prescrizione normativa obbliga i redattori di tale documento a descrivere nel dettaglio le principali informazioni relative ad ogni singolo trasporto dei rifiuti, pertanto, con il formulario si assicura il controllo sui flussi di rifiuti; in particolare, si consente di verificare la corrispondenza tra il viaggio effettivamente svolto e quello dichiarato precedentemente. Dall'altro, il complesso sistema di sottoscrizioni e controfirme consente di identificare l'assunzione di responsabilità per il trasporto effettuato, la corresponsabilità del mittente, del trasportatore e del destinatario in ordine alla veridicità e la completezza delle informazioni registrate nel formulario. Nel caso di specie l'accoglimento parziale è stato accordato in quanto il formulario, redatto secondo le prescrizioni dell'art. 188, d.lgs. n. 152/2006, consente di risalire ai produttori e detentori dei rifiuti ed è possibile, perciò, determinare, documenti alla mano, le quantità conferite da ciascuno, la rispettiva responsabilità e il correlato obbligo di smaltimento delle stesse. Pertanto, essendo possibile la rimozione dei rifiuti o una partecipazione alle operazioni di rimozione «pro quota», non sono ravvisabili elementi tali da qualificare come indivisibile la prestazione. In definitiva, il ricorso è stato accolto limitatamente alla prescrizione con la quale è stata ordinata la rimozione di tutti i rifiuti solidalmente con le altre ditte interessate, in quanto avendo acquisito dai formulari le quantità di rifiuti smaltiti è possibile, secondo i giudici amministrativi, determinare le quantità «pro quota» per ogni società coinvolta.

4. *Il principio di responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti.* Per quanto attiene le altre doglianze, il Tribunale ha disposto il rigetto sulla base della normativa vigente, sul principio della responsabilità condivisa (7) e sul principio di precauzione

(7) Principio di responsabilità condivisa impone al soggetto agente un dovere di controllo e di verifica anche sull'attività dei soggetti collegati nella filiera dello smaltimento. Tale istituto può sindacare la responsabilità fino alla verifica delle modalità di lavorazione dello smaltitore compreso il possesso delle autorizzazioni e la correttezza del formulario. Il principio comprende le accezioni di concorso delle persone e responsabilità solidale, rispettivamente regolati dagli artt. 110 e ss. c.p. e 5, legge n. 689/81 e dagli artt. 2055 c.c., 1292 c.c. e 6 della legge n. 689/81. Entrambi gli istituti sono espressione del principio di responsabilità condivisa. Quest'ultimo interviene laddove l'applicazione di tali istituti non permetterebbe, comunque, la punibilità di soggetti diversi dall'autore materiale della condotta. L'essenza del principio impone al produttore di controllare l'esistenza dell'autorizzazione in capo al trasportatore. Il codice ambientale non prevede la responsabilità dei produttori e dei detentori per aver conferito rifiuti ad un gestore non auto-

ex art. 174, par. 2 del Trattato, che il Collegio ha affermato da tempo e che ritiene di poter richiamare. Infatti, in merito al secondo punto della questione, secondo i giudici, la ricorrente non può affermare di essere estranea alla provenienza dei rifiuti illecitamente abbandonati e stoccati presso la Sun Oil Italiana s.r.l. solo perché non li avrebbe materialmente depositati, secondo quanto sancito dall'art. 192, d.lgs. n. 152/2006, ovvero di essere esonerata da ogni responsabilità perché dimostra con il formulario alla mano, controfirmato dal destinatario, di aver consegnato i rifiuti alla Ecogeo e quest'ultima li ha stoccati presso la Sun Oil Italiana s.r.l., secondo quanto prescritto dall'art. 188, d.lgs. n. 152/2006 (8). La giurisprudenza, infatti, ha ben evidenziato che per il titolare di impresa o ente, che risponde del delitto di abbandono di rifiuti, non deve intendersi solo il soggetto formalmente titolare dell'attività ma anche colui che eserciti di fatto l'attività imprenditoriale inquinante (9). Inoltre, una tale affermazione è contraria al principio della cosiddetta «responsabilità condivisa» che discende dall'art. 178, d.lgs. n. 152/2006, laddove considera nella gestione dei rifiuti tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo dei beni da cui originano i rifiuti. A conferma di quanto disposto dalle norme su citate, anche la sentenza del T.A.R. Veneto n. 40 del 2009, che ha visto come ricorrente per la stessa questione la Faro Service s.r.l., la quale ha stabilito, ai sensi dell'art. 188, d.lgs. n. 152/2006 che anche il detentore e il produttore sono investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti. In particolare, per il detentore o il produttore di rifiuti speciali, che sono quelli che la ricorrente ha ceduto, gli obblighi sono assolti solo qualora gli stessi siano stati conferiti ad un soggetto autorizzato allo smaltimento che sia in grado di esibire il formulario di identificazione dei rifiuti datato e controfirmato dal destinatario. In caso contrario il produttore e il detentore rispondono del non corretto recupero

rizzato, infatti, l'art. 256 punisce l'attività di gestione dei rifiuti non autorizzata. In questo caso la sanzione viene recuperata attraverso il concorso di persona e attraverso il principio della responsabilità condivisa che obbliga tutti i soggetti che entrino in contatto con i rifiuti di rispondere non solo della propria attività ma anche di quella altrui. (Cass. Sez. III Pen. 13 marzo 2003, n. 22931, Conci, rv. 225.332; Cass. Sez. III Pen. 11 giugno 2004, n. 26390 Deut).

(8) Come sostituito dall'art. 16 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, ne rispondono in maniera limitata alla propria sfera di competenza il produttore iniziale, il produttore e il detentore nel caso in cui siano iscritti ed abbiano ottemperato agli obblighi previsti dal SISTRI (sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti). Il d.l. 31 agosto 2013, n. 101 convertito dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125 ha invertito il combinato disposto disponendo che le sanzioni previste dal SISTRI di cui agli artt. 260 *bis* e 260 *ter* del codice ambientale non si applicano, ma si applicano gli adempimenti e gli obblighi dell'art. 188 del testo previgente alle modifiche apportate al d.lgs. 3 dicembre 2010 n. 205. Da come si evince, sembra configurarsi la non applicazione del principio di «non regressione», principio non contemplato in maniera formale nell'ordinamento giuridico italiano, ma che si configura in termini assoluti tra la legislazione statale e quella regionale. Infatti, le sentenze della Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost.*, 2002, 3281 e Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, in questa *Riv.*, 2002, 495, ritenendo l'ambiente un valore costituzionalmente protetto da non potersi configurare come materia in senso stretto, hanno disposto la trasversalità nella regolamentazione in tale materia. A tal proposito, la Corte ha precisato che la disciplina regionale è legittima quando prevede limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, ritenendo l'ambiente un bene libero, fruibile dalla collettività e dai singoli, non sottoposto a una situazione di tipo appropriativa (Corte cost. 29 ottobre 1987, n. 344, in *Foro it.*, 1988, 329; Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. cost.*, 1987, 3788).

(9) Cass. Sez. III Pen. 7 ottobre 2010, n. 35945, A.A.

o smaltimento dei rifiuti (10). Sulla base di quanto appena detto, la prova a scarico, di cui all'art. 188, d.lgs. n. 152/2006, non può operare perché la Sun Oil Italiana s.r.l., destinataria dei rifiuti, è priva di autorizzazione per lo smaltimento o il recupero. Inoltre, richiamando il principio di precauzione, sancito dall'art. 174, par. 2 del Trattato, considerato il principio cardine della politica ambientale comunitaria, la consegna dei rifiuti a intermediari muniti di autorizzazione, nel caso in esame la Ecogeo, non vale a trasferire solo su di loro la responsabilità per il corretto smaltimento e non autorizza il produttore a disinteressarsi della destinazione finale dei rifiuti. A conferma di tale decisione, la Cassazione (11) ha predisposto che il produttore detentore dei rifiuti, qualora li affidi a terzi per lo smaltimento, ha l'onere di verifica, in quanto entrambi sono per legge investiti di una posizione di garanzia qualificata dall'obbligo giuridico di impedire un determinato evento, cioè uno smaltimento non autorizzato di rifiuti. In quest'ottica è ritenuta, secondo il giudice, concorrente alla responsabilità del soggetto smaltitore. Pertanto, la verifica e il controllo delle necessarie autorizzazioni in capo al destinatario «finale» rientrava senz'altro tra gli obblighi di diligenza esigibili dal produttore o detentore dei rifiuti, ragion per cui il Comune ha correttamente individuato nella ricorrente la destinataria dell'ordine di rimozione dei rifiuti.

5. *Il potere di ordinanza del sindaco in materia di rifiuti.* Per quanto attiene il terzo e il quarto punto, in base ai quali la ricorrente ritiene che il provvedimento debba essere emanato dal dirigente del Comune e non dal sindaco, la giurisprudenza, al fine del legittimo esercizio del potere in via d'urgenza da parte del sindaco, ha sempre sottolineato l'eccezionalità dell'intervento in ordinanza. La situazione di emergenza che tende all'attivazione di tale istituto deve configurarsi in un evento non prevedibile e non regolabile con gli strumenti ordinari predisposti dall'ordinamento. L'ordinanza sindacale, come previsto dalle normative vigenti, può essere adottata solo a seguito di una approfondita istruttoria ed una specifica motivazione circa l'indispensabilità degli interventi. In materia di rifiuti, i presupposti del potere di ordinanza sono in primo luogo la necessità eccezionale ed urgente di tutelare la salute pubblica e l'ambiente, in secondo luogo il limite temporale ed infine l'inevitabilità del ricorso a forme di gestione straordinaria. I requisiti di legittimità dell'ordinanza, che consentono al giudice penale il sindacato (12), si configurano nella formale motivazione adeguata che renda conto dei presupposti concreti dell'ordinanza stessa. Nel caso di specie, a conferma del potere di ordinanza del sindaco, risultava la relazione elaborata da un tecnico incaricato alla valutazione dello stato di luoghi, nella quale si evidenziava il concreto e immediato rischio di propagazione degli inquinanti con grave pericolo per la salute pubblica e per

(10) In base alla sentenza della Cass. Sez. III Pen. 6 maggio del 2004, n. 21588, Ingrà ed a., in *Cass. pen.*, 2005, 3069, i gestori della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti hanno l'obbligo di controllare e verificare le autorizzazioni delle società affidatarie della gestione del servizio pubblico, al fine di non incorrere alla sanzione di cui l'art. 51, comma 1 del d.lgs. n. 22/1997, modificato dal T.U. ambiente.

(11) Cass. Sez. III Pen. 28 novembre 2007, n. 44291, M.G.

(12) Cass. Sez. III Pen. 16 ottobre 1998, n. 12692, Schepis, in *Riv. pen.*, 1999, 181.

l'ambiente. In tale prospettiva, secondo la giurisprudenza, «pur essendo l'ordinanza ex art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 astrattamente suscettibile di poter rientrare nella sfera di competenza del responsabile dell'area tecnica, ai sensi dell'art. 107, comma 5 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, essa viene attribuita al sindaco dall'insuperabile dato testuale dell'art. 192, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006, secondo periodo (13). Dunque, si oppone la norma 192 del d.lgs. n. 152/2006, norma speciale e cronologicamente successiva all'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000, la quale attribuisce espressamente al sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti (14). Pertanto, nella fattispecie, il sindaco aveva pieni poteri nel disporre il provvedimento 143 del 20 settembre 2006. Infine, in riferimento all'ultima obiezione avanzata dalla ricorrente, nella quale si fa presente che la situazione non rivesta carattere eccezionale e imprevisto, il Tribunale ritiene di dover respingere tale rilievo. Tale decisione è stata prevista dai giudici analizzando il testo del provvedimento 143/2006, nel quale sono riportati ampi stralci della relazione tecnica pervenuta al sindaco il 30 agosto 2006. Nel rapporto si parla di «un forte, concreto e immediato rischio di propagazione degli inquinanti nell'ambiente circostante, sia tramite perdite liquide che in forme areale, con grave pericolo per la salute pubblica e l'ambiente, in ragione del cattivo stato di conservazione dei contenitori dei rifiuti e l'eventuale e conseguente rischio di sviluppo di reazioni chimiche tra rifiuti differenti con emissioni tossiche in atmosfera». Pertanto, secondo il T.A.R., risultano senz'altro sussistenti quelle situazioni di carattere eccezionale ed impreviste, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità, richieste dalla norma per l'esercizio del potere di urgenza da parte del sindaco. In tale contesto il carattere eccezionale e di imprevedibilità della minaccia non può dirsi insussistente, perché l'abbandono dei rifiuti nel sito costituiva una situazione temporalmente preesistente. Il ritardo ulteriore del sindaco nell'agire rispetto alle circostanze emerse, per la prima volta nella relazione tecnica, avrebbe comportato un aggravamento della situazione. Inoltre, il ricorrente, non allegando alcun elemento idoneo ad inficiare la descrizione dello stato dei luoghi compiuta dal tecnico, non può, secondo i giudici, contrastare quanto descritto.

Biagio Barbato

(13) L'articolo prevede che «il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno ai soggetti obbligati», in coerente applicazione del canone ermeneutico *lex posterior specialis derogat anteriori generali* nonché ai sensi dello stesso comma 4 dell'art. 107, T.U. E.L., il quale consente che «le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui comma 4 dell'art. 1, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative» (cfr. T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 20 ottobre 2009, n. 1118, in *Foro amm. T.A.R.*, 2009, 10, 2957; Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, in questa Riv., 2009, 221; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 2 settembre 2009, n. 4598, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1, 163; T.A.R. Veneto, Sez. III 20 ottobre 2009, n. 2633, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>).

(14) Cons. Stato, Sez. V 25 agosto 2008, n. 4061, in *Ragiusan*, 2009, 305-306, 150.

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II - 2-10-2013, n. 2384 - Veneziano, pres.; Burzichelli, est. - Comune di Sortino (avv. Scuderi) c. Regione Siciliana ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Piano paesaggistico - Impatto sull'ambiente - Esclusione - Art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 156/2006 - Alterazione positiva - Definizione - Effetti sull'ambiente. [D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 5, comma 1, lett. c)]

Il piano paesaggistico in senso stretto non determina alcun impatto sull'ambiente (anzi, lo protegge), non abilita alla realizzazione di progetti sul territorio e non cagiona alcuna alterazione dell'ambiente ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 152/2006, dovendo precisarsi a tale ultimo riguardo che con l'espressione alterazione positiva il legislatore non ha inteso far riferimento ad ipotesi di miglioramento ambientale (atteso che sarebbe un controsenso sottoporre a valutazione ambientale piani di siffatta natura), ma ha voluto indicare le condotte commissive attive il cui effetto è pur sempre pregiudizievole nei riguardi dell'ambiente (1).

(Omissis)

5. Con il quarto motivo di gravame (*violazione degli artt. 5, 6, 11, 12 e 21, d.lgs. n. 152/2006, della direttiva n. 2001/42/CE, dell'art. 59, legge n. 6/2009 e della deliberazione di Giunta regionale n. 200 del 10 giugno 2009*), il Comune ricorrente ha osservato che il Piano era stato adottato senza il previo esperimento del procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS).

L'art. 6 d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che la VAS riguarda i piani ed i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale ed il precedente art. 5, comma 1, lett. c), chiarisce che sono piani e programmi (...) gli atti e provvedimenti pianificazione e di programmazione, comunque denominati, (...) nonché le loro modifiche.

L'art. 6, comma 4, d.lgs. n. 152/2006 elenca espressamente i piani e programmi esclusi dall'applicazione del decreto, senza far menzione dei piani paesaggistici.

L'art. 11, comma 5, del medesimo decreto stabilisce che la VAS costituisce parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione dei piani e programmi e dispone che i provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge.

L'art. 59, l.r. n. 6/2009 prevede che, fino all'emanazione della normativa regionale in materia di valutazione ambientale strategica, la Giunta regionale con propria deliberazione definisce il modello metodologico procedurale della valutazione di piani e programmi ai sensi del d.lgs. n. 152/2006.

Con deliberazione di Giunta n. 200 del 10 giugno 2009, la Regione Siciliana ha adottato il menzionato modello metodologico procedurale, ribadendo che la VAS costituisce parte integrante del procedimento di adozione a approvazione dei piani e dei programmi.

La sottoposizione a VAS del piano paesaggistico risulterebbe necessaria anche in considerazione del fatto che esso non assolve una funzione di mera tutela, ma detta anche regole urbanistiche (vietando, ad esempio, interventi consentiti dalla legislazione ordinaria e dagli strumenti urbanistici comunali) e prefigura interventi idonei ad incidere sul territorio, come si evince anche dalla relazione generale al piano [pagina 11: *individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili (...), recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree compromesse o degradate (...), interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione ai principi dello sviluppo sostenibile (...)*].

Il menzionato riferimento ai principi dello sviluppo sostenibile risulterebbe particolarmente eloquente, atteso che la VAS assolve la finalità di verificare che gli obiettivi del piano siano coerenti con tali principi.

Con sentenze n. 2146/2011 e n. 3219/2011 il T.A.R. di Catania ha ritenuto l'illegittimità del piano paesaggistico adottato in assenza di VAS, in cui si è evidenziato che, come risulta dall'art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 152/2006, l'impatto ambientale è costituito da *qualsiasi alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta o indiretta, a breve o a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente.*

Il Comune ricorrente ha osservato che la VAS rientra nella materia della tutela dell'ambiente, di competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e che la disciplina nazionale costituisce recepimento di una direttiva europea, cosicché la Regione avrebbe adottato un provvedimento non conforme alle regole procedurali espressamente stabilite dalla competente autorità statale.

5.1. Le censure di cui al quarto motivo di gravame sono infondate.

Devono in primo luogo richiamarsi le sentenze del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana nn. 811, 812, 813, 814, 815, 817, 819 del 7 marzo 2012, nelle quali, in riforma delle decisioni assunte da questo Tribunale e menzionate dal Comune ricorrente nelle proprie difese, si è evidenziato che l'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 contempla la VAS per *i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale* e che la finalità del piano paesaggistico è quella di *indicare l'insieme coordinato dei parametri di tutela e salvaguardia dei valori paesistico-ambientali delle zone d'interesse paesaggistico, conformando a sé tutti gli usi, pianificati e/o programmati, quell'uso del territorio che interceda beni o contesti sensibili*, cioè di imporre usi del territorio coerenti con lo sviluppo sostenibile (che è lo stesso scopo a cui risponde la VAS ai sensi del citato art. 6, comma 1, d.lgs. n. 152/2006), come risulta espressamente dall'art. 143, comma 1, lett. h), del decreto, il quale prescrive che il piano individui le *misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate*.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha anche rilevato che le norme del piano *non servono (...) a porre regole esecutive dirette di gestione territoriale* e che *ogni successivo intervento (...) programmatico o esecutivo successivo al piano soggiace comunque alla valutazione ambientale strategica o d'impatto ambientale*.

In buona sostanza, come osservato dal giudice d'appello, il piano paesaggistico non assume una *significativa incidenza (...) sull'ambiente* (restando, quindi, escluso dall'applicazione dell'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 152/2006), a dispetto del fatto che gli strumenti di pianificazione paesaggistica *abbiano assunto nel tempo una portata territoriale e qualitativa via, via più ampia*, attraverso il noto percorso legislativo che ha visto affermarsi, attraverso la legge n. 431/1985, *una più compiuta e totalizzante nozione di paesaggio* e che è culminato nella nozione identitaria di paesaggio di cui al d.lgs. n. 42/2004, che trova fondamento anche nella Convenzione europea del paesaggio ratificata con legge n. 14/2006, il cui art. 1, lett. a), designa eloquentemente il paesaggio come *una determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*.

Tali conclusioni sono confermate, come affermato dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, dalla distinzione ancora in auge (ed espressamente riconosciuta dall'art. 135, primo comma, d.lgs. n. 42/2004) fra il piano paesaggistico in senso stretto ed il piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, il cui maggior impatto in materia di futuro sfruttamento edilizio del territorio può, invece, giustificare il ricorso alla procedura di valutazione ambientale strategica.

Il piano paesaggistico in senso stretto *non determina alcun impatto sull'ambiente (anzi, lo protegge)*, non abilita *alla realizzazione di progetti sul territorio* e non cagiona alcuna *alterazione dell'ambiente* ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 152/2006, dovendo precisarsi a tale ultimo riguardo che con l'espressione *alterazione positiva* il legislatore non ha inteso far riferimento ad ipotesi di miglioramento ambientale (atteso che sarebbe un controsenso sottoporre a valutazione ambientale piani di siffatta natura), ma ha voluto *indicare le condotte commissive attive il cui effetto è pur sempre pregiudizievole nei riguardi dell'ambiente*.

Alle argomentazioni di cui alle citate sentenze del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana può essere opportuno aggiungere le osservazioni che seguono.

La disciplina del piano paesaggistico in senso stretto assume indubbiamente, come osservato dal Comune ricorrente, un'incidenza su profili di rilievo urbanistico, ma ciò sempre al fine esclusivo di proteggere e valorizzare *l'ambiente nel suo aspetto visivo* (secondo la definizione di paesaggio di cui alla sentenza n. 367/2007 della Corte costituzionale), alla luce dei valori culturali che il territorio esprime.

In altri termini, il piano paesaggistico in senso stretto, pur nella misura in cui influenza la pianificazione urbanistica, si limita a tutelare l'*ambiente nel suo aspetto visivo* e non interferisce sugli ulteriori profili in cui si sostanzia la complessa nozione di ambiente (la salute pubblica, la vegetazione, la flora, la fauna, la qualità dell'aria e delle acque, le condizioni del suolo e del sottosuolo, gli eco-sistemi, l'impatto acustico, etc.).

Anche l'*individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio* avviene esclusivamente in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'*UNESCO* [art. 135, comma 4, lett. d), d.lgs. n. 42/2004], restando impregiudicata la successiva valutazione di natura ambientale, alla luce dei più complessi profili che la stessa involge, da effettuarsi in occasione della pianificazione urbanistica che farà seguito a quella di natura paesaggistica.

Deve, inoltre, evidenziarsi che l'amministrazione regionale ha comunque dato corso alla procedura VAS con nota n. 18835 del 6 aprile 2012 (anteriormente all'approvazione del piano, come prescritto dall'art. 11, comma 5, d.lgs. n. 152/2006, che sancisce l'annullabilità del provvedimento solo nel caso di sua approvazione - non di sua adozione - in difetto della previa valutazione ambientale strategica) e ciò alla luce delle considerazioni di natura tuzioristica svolte dall'Ufficio legislativo e legale della Regione nella nota n. 1827 del 21 gennaio 2010, in cui si pone in rilievo che, nella generale incertezza sulla materia, la prassi cautelativa invalsa in ambito nazionale era stata nel senso di sottoporre anche il piano paesaggistico al procedimento VAS.

6. Con il quinto motivo di gravame (*violazione dell'art. 5 d.p.r. n. 357/1997 e della direttiva 92/43/CEE*) il Comune ricorrente ha osservato che il piano era stato adottato senza la previa valutazione di incidenza prevista dal citato art. 5 d.p.r. n. 357/1997 per i *proposti siti di importanza comunitaria*, per i *siti di importanza comunitaria* e per le *zone speciali di conservazione*.

6.1. La censura è infondata per le ragioni già illustrate con riferimento alla questione della procedura di valutazione ambientale strategica e per le ulteriori considerazioni che seguono.

L'art. 5, comma 2, d.p.r. n. 357/1997 si riferisce espressamente alle ipotesi di *effetti che il piano può avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo*.

I luoghi di cui si tratta sono di sicuro rilievo paesaggistico alla luce della nozione di paesaggio accolta dal d.lgs. n. 42/2004.

La finalità del Piano consiste (anche) nella predisposizione di misure e previsioni idonee ad evitare qualsiasi forma di incidenza negativa per tali luoghi sotto il profilo paesaggistico.

Non contemplando il piano stesso misure concretamente idonee a pregiudicare i luoghi in questione sotto altri profili, la valutazione di incidenza di cui al citato art. 5, d.p.r. n. 357/1997 risulterebbe ultronea, essendo il piano paesaggistico, nella sua stessa configurazione normativa, una procedura finalizzata ad evitare la negativa incisione sui luoghi medesimi dal punto di vista paesaggistico e non prevedendo esso altre forme di incisione sugli stessi.

(Omissis)

(1) PIANI PAESAGGISTICI E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA: UN BINOMIO INSCINDIBILE?

La sentenza che si annota affronta, tra gli altri, il tema dei rapporti tra valutazione ambientale strategica (VAS) e piani paesaggistici, fornendo interessanti spunti in merito alla possibilità di escludere i piani in argomento proprio dalla procedura di VAS.

Come noto, i piani paesaggistici, o piani paesistici, disciplinati dall'art. 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42,

sono piani regionali (1) volti a tutelare e valorizzare il paesaggio, nell'insieme delle sue caratteristiche storiche, estetiche, naturali.

In particolare i piani paesaggistici suddividono il territorio in ambiti omogenei, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli significativamente compromessi o degradati, in base alle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici.

In funzione dei diversi livelli riconosciuti, il piano attribuisce poi a ciascun ambito gli specifici obiettivi di qualità paesaggistica.

Atteso l'impatto dei piani paesaggistici sul bene «paesaggio» ed in considerazione del fatto che il paesaggio rappresenta una componente del più generale bene «ambiente» (2), occorre analizzare quali siano i rapporti tra i menzionati piani e, per quanto qui di interesse, la procedura di valutazione ambientale strategica.

Come noto, la valutazione ambientale strategica, o valutazione di piani e programmi (3), introdotta dalla dir. CE 27 giugno 2001, n. 2001/42 e disciplinata dal legislatore nazionale nel d.lgs. n. 152/2006, è la valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi, finalizzata all'assunzione – attraverso la valutazione di tutte le possibili alternative pianificatorie – di determinazioni che tengano in considerazione gli aspetti ambientali, territoriali, sociali ed economici (4). Tale valutazione si sostanzia in un

(1) L'art. 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio prevede altresì la possibilità che le Regioni, il Ministero per i beni culturali ed ambientali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'art. 135, comma 1, terzo periodo. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli artt. 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'art. 141 *bis*. Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lett. *b)*, *c)* e *d)* del comma 1, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

(2) La prima elaborazione del concetto di ambiente in sede europea risale alla direttiva sulla valutazione di impatto ambientale (direttiva CEE n. 85/337) in cui l'art. 3 circoscrive «l'ambiente alle risorse complessive naturali e culturali in un giusto equilibrio dei fattori fisici (suolo, acqua, aria, clima), del paesaggio e della cultura». In un altro atto dell'Unione europea (allegato VI della dir. CE 16 febbraio 1998, n. 98/8 relativa all'impiego di sostanze pericolose) viene proposta la nozione di ambiente: «per ambiente deve intendersi: acqua, compresi i sedimenti, aria, terra, specie della fauna e flora selvatiche e relative interrelazione, nonché le relazioni tra tali elementi e gli organismi viventi». Come appare evidente, tale definizione è assolutamente parziale poiché non comprende aspetti fondamentali quali l'uso del territorio, il paesaggio, le diverse forme di inquinamento.

La legislazione italiana, dal canto suo, non contiene una definizione esplicita di ambiente. Tale definizione, tuttavia, è desumibile dall'art. 5, comma 1, lett. *c)* del d.lgs. n. 152/2006, che definendo l'impatto ambientale come «l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti», definisce appunto l'ambiente come «sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici».

(3) Così l'art. 5, comma 1, lett. *a)* del d.lgs. n. 152/2006.

(4) Cfr., in tal senso, T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 1° settembre 2011, n. 2146, in www.giustizia-amministrativa.it.

processo conoscitivo che comprende, secondo quanto previsto dal Testo Unico ambiente, lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la disamina del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio (detta procedimentalizzazione, al di là della denominazione, è la medesima per ogni procedura valutativa ambientale).

In concreto, la VAS si fonda, in fase di elaborazione del piano, sulla redazione di un rapporto ambientale che deve considerare lo stato dell'ambiente attuale del territorio interessato e le sue alterazioni in presenza o meno del provvedimento da valutare, confrontato anche con possibili alternative strategiche, localizzative e tecnologiche.

La VAS costituisce, in sostanza, una delle molteplici applicazioni al livello normativo dei principi comunitari di prevenzione (5) e precauzione (6), cui deve essere improntata qualsiasi forma di tutela ambientale.

Il caso di specie.

L'art. 6 del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che la VAS «*riguarda i piani ed i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale*» ed il precedente art. 5, comma 1, lett. e), chiarisce che sono «*piani e programmi (...) gli altri atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione, comunque denominati, compreso quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche*» (7).

Il medesimo art. 6 prevede poi quali piani debbano essere esclusi dalla VAS, indicando quelli che determinano l'uso di piccole aree a livello locale, nonché le modifiche minori dei piani e dei programmi per cui l'autorità competente valuti che non producano impatti significativi sull'ambiente, tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento.

Il successivo art. 11, comma 5, stabilisce che la VAS «*costituisce, per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge*».

Nelle richiamate disposizioni normative non si fa alcun riferimento esplicito ai piani paesaggistici, i quali, quindi, in quanto facenti parte dei piani e programmi di cui

(5) Il principio di prevenzione, enunciato per la prima volta nel I Programma d'azione ambientale comunitario e sviluppato successivamente soprattutto nell'ambito della normativa concernente i rifiuti, costituisce la base dei Trattati CE e può essere definito come l'esigenza di evitare, sin dall'inizio, inquinamenti ed altri inconvenienti anziché combatterne successivamente gli effetti.

(6) Il principio di precauzione, di derivazione comunitaria ma recepito anche dal legislatore nazionale all'art. 301 del Testo Unico ambiente, consiste nell'adozione preventiva, rispetto ad atti normativi o provvedimenti, di tutte le misure volte a tutelare l'ambiente, gli ecosistemi naturali ed il patrimonio culturale al fine di assicurare un elevato livello di tutela ambientale.

(7) La procedura di VAS («*valutazione ambientale strategica*») è espressamente riservata alla valutazione ambientale di piani e programmi, restando conseguentemente escluse le varianti riguardanti la realizzazione di singoli progetti, per i quali il legislatore abbia predisposto il diverso strumento del procedimento di VIA («*valutazione di impatto ambientale*»). In tal senso Cons. Stato, Sez. IV 19 novembre 2010, n. 8113, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 11, 2338.

all'art. 5 del d.lgs. n. 152/2006, dovrebbero, almeno secondo il tenore letterale della norma, essere assoggettati alla procedura di VAS in assenza di esplicite esclusioni. Va rammentato che rimane, comunque, determinante la circostanza che la valutazione ambientale strategica, quale strumento di tutela dell'ambiente, deve essere effettuata esclusivamente nei casi in cui i piani abbiano impatti significativi sull'ambiente.

Invece, nonostante il dato letterale del menzionato art. 5, nella sentenza che si annota i giudici amministrativi argomentano nel senso di una non automaticità della sottoposizione a VAS dei piani paesaggistici.

Nello specifico, il T.A.R. Catania ritiene di poter escludere i piani paesaggistici dall'applicazione dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 in quanto i piani stessi non assumerebbero, per definizione, una significativa incidenza sull'ambiente, requisito quest'ultimo che costituisce condizione essenziale per assoggettare a VAS un qualsiasi piano o programma.

Osserva, infatti, il T.A.R. che, a dispetto del fatto che gli strumenti di pianificazione urbanistica abbiano assunto nel tempo una portata territoriale e qualitativa via via più ampia, occorre distinguere tra il piano paesaggistico in senso stretto ed il piano urbanistico-territoriale, poiché mentre il primo non incide sull'ambiente in maniera significativa, il secondo, atteso il maggior impatto in materia di futuro sfruttamento edilizio del territorio può, invece, giustificare il ricorso alla procedura di valutazione ambientale strategica.

Ed è proprio attorno al concetto di «impatto significativo» che ruota l'assoggettabilità o meno dei piani paesaggistici alla procedura di VAS.

Occorre infatti precisare che mentre nell'accezione comune il termine «impatto significativo» è connotato da un carattere negativo in tema di alterazione dell'ambiente, la lett. c) del più volte citato art. 5 del Testo Unico ambiente definisce l'impatto ambientale quale «alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti». La valutazione ambientale strategica, quindi, «va eseguita in tutti i casi di interazione (anche positiva) tra l'attività pianificatoria e le componenti ambientali» (8).

Del resto la VAS, «è solo uno strumento rispetto al fine che è la sostenibilità ambientale delle scelte contenute negli atti di pianificazione ed indirizzo che guidano la trasformazione del territorio. In particolare la valutazione di tipo strategico si propone di verificare che gli obiettivi individuati nei piani siano coerenti con quelli propri dello sviluppo sostenibile e che le azioni previste nella struttura degli stessi siano idonee al

(8) T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 1° settembre 2011, n. 2146, cit. Del medesimo avviso anche T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 1° settembre 2011 n. 2145, in www.giustizia-amministrativa.com.

loro raggiungimento. Pertanto, a prescindere dalla qualificazione dell'atto di pianificazione (...) esso va comunque assoggettato a valutazione ambientale strategica» (9).

Ma il giudice del caso di specie contraddice i precedenti dello stesso T.A.R. assolvendo il piano paesistico da ogni addebito circa eventuali impatti (intesi dallo stesso solo in una accezione negativa) precisando «che con l'espressione alterazione positiva il legislatore non ha inteso far riferimento ad ipotesi di miglioramento ambientale (atteso che sarebbe un controsenso sottoporre a valutazione ambientale piani di siffatta natura), ma ha voluto indicare le condotte commissive attive il cui effetto è pur sempre pregiudizievole nei riguardi dell'ambiente».

Sempre secondo i giudici, infatti, se di incidenza (comunque indubbia) del piano paesaggistico si può parlare, essa rifluisce sui profili di rilievo urbanistico, al fine esclusivo di proteggere e valorizzare l'ambiente nel suo aspetto visivo, alla luce dei valori culturali che il territorio esprime.

In altri termini, precisa il T.A.R., la funzione dei piani paesistici, pur riconoscendone l'influenza – preminente – sulla pianificazione urbanistica, non è confliggente con l'ambiente ma, invero, ne tutela uno dei principali aspetti – quello visivo – senza intaccare gli altri profili (salute, flora, fauna, la qualità dell'aria e delle acque, etc.) di cui la nozione di ambiente è rivestita.

Vale a dire, a ben intendere le parole del decidente, poiché il piano paesistico non è di alcun pregiudizio ambientale, la VAS sarebbe «ultronea» ove presente (e approvato, evidentemente) un piano paesistico. Ma ciò costituisce una petizione di principio.

Da un lato, infatti, non si può prescindere in via preliminare da quello che è il tenore letterale della norma, ossia dell'art. 5 del d.lgs. n. 152/2006 che, nell'assoggettare a V.A.S. tutti i piani ed i programmi che abbiano un impatto significativo (anche positivo) sull'ambiente, non sembra lasciare spazio ad interpretazioni volte ad escludere i piani paesaggistici dalla procedura di valutazione ambientale strategica. Dall'altro lato, ma anche sul piano sostanziale, la visione del T.A.R. sembra parziale in quanto soltanto all'esito della procedura di VAS sarà possibile valutare la concreta e completa incidenza, positiva o negativa che sia, di un piano paesaggistico su un dato territorio.

Infatti, deve ritenersi che la portata dei piani paesaggistici nel codice dei beni culturali e ambientali è assai ampia, soprattutto tenuto conto che i piani in argomento possono, ai sensi dell'art. 143 del menzionato codice, individuare anche interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate, nonché altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze di tutela, incidendo quindi in maniera significativa sul territorio, senza limitarsi ad un mero mantenimento della integrità dell'ambiente esistente.

Una diversa lettura dei rapporti tra piani paesaggistici e VAS potrebbe trovare spazio qualora nell'approvazione del piano paesaggistico si dia atto dell'avvenuta verifica e valutazione, da parte anche del Ministero dei beni culturali e ambientali o del Mini-

(9) T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 1° settembre 2011, n. 2146, cit.

stero dell'ambiente nel caso in cui siano stati stipulati accordi ai sensi dell'art. 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di tutti i profili ambientali contenuti nei piani stessi.

In tale ottica, non potrebbe escludersi che qualcuno possa ritenere sufficiente detta valutazione «per via consensuale» al fine di escludere l'impatto significativo del piano sull'ambiente e quindi escluderlo dalla procedura di VAS. Ciò sembra tuttavia una mera ipotesi di scuola.

Per vero, come dimostra la prassi, l'esonero dei piani paesistici dalla valutazione ambientale strategica, ad avviso dello scrivente, continuerebbe a porsi in contrasto con il dato normativo formale e sostanziale che appare insuperabile nel richiedere la necessità di una VAS sul tema tenuto conto che i piani di cui si discute involgono tali e tanti aspetti che possono presentare un impatto significativo (anche positivo) sull'ambiente.

Pierluigi Rotili



T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III *ter* - 25-9-2013, n. 8451 - Daniele, pres.; Scala, est.; Soc. Aeroporti S.p.A. (avv.ti Conio e Leone) c. Consorzio di bonifica Tevere e Agro Romano (avv. Barberis) ed a.

Bellezze Naturali - Procedimento conferenza dei servizi per approvazione accordo integrativo dell'Accordo di programma quadro «Aree sensibili: parchi e riserve» - Intervento per la creazione di un'area umida con un punto di avvistamento dell'avifauna - Potenziale richiamo per la fauna selvatica - Pericolosità per la navigazione aerea - Rischio di impatto con volatili (c.d. *birdstrike*) - Sussiste. (Cod. nav., artt. 707 e 711, cpv.)

*Ai sensi e per gli effetti dell'art. 711, cpv., in combinato disposto con l'art. 707, cod. nav., nonché delle Linee guida ENAC sulle fonti attrattive della fauna selvatica nelle zone limitrofe agli aeroporti, al fine di prevenire il rischio di impatto con volatili per i veicoli in fase di decollo e atterraggio (c.d. *birdstike*), in assenza di previa autorizzazione da parte dell'ENAC, è prescritto il divieto di realizzazione di opere, piantagioni ed esercizio di attività, nonché la creazione di nuove zone umide, in particolare «aree naturali protette», che possano costituire un pericolo per la navigazione aerea, ove fungano da potenziale richiamo per la fauna selvatica (1).*

(Omissis)

Il ricorso è fondato.

Come noto, con la riforma della parte aeronautica del codice della navigazione (giusta d.lgs. n. 96/2005 e d.lgs. n. 151/2006) sono state introdotte, al capo III, nuove previsioni normative in materia di vincoli alla proprietà privata da apporre sui terreni limitrofi agli aeroporti.

In particolare, è stata introdotta la previsione di cui all'art. 707, che, al primo comma, al fine di garantire la sicurezza della navigazione aerea, attribuisce all'ENAC il potere di individuazione delle zone da sottoporre a vincolo nelle aree limitrofe agli aeroporti e di fissazione delle limitazioni relative agli ostacoli per la navigazione aerea ed ai potenziali pericoli per la stessa, conformemente alla normativa tecnica internazionale, mentre gli enti locali, nell'esercizio delle proprie competenze in ordine alla programmazione ed al governo del territorio, adeguano i propri strumenti di pianificazione alle

prescrizioni dell'ENAC; il quinto comma, dell'articolo in esame prevede, in particolare, i Piani di rischio, contenenti le indicazioni e le prescrizioni da recepire negli strumenti urbanistici da parte dei singoli Comuni territorialmente competenti, «nel rispetto del regolamento dell'ENAC sulla costruzione e gestione degli aeroporti, di attuazione dell'Annesso XIV ICAO», per la realizzazione di opere o attività nelle direzioni di atterraggio e decollo, in modo che sia comunque assicurata la tutela del territorio dai rischi connessi all'attività aeronautica.

In altri termini, tutti gli interventi urbanistici di prossimità ad aree aeroportuali sono ormai vincolati ai Piani di rischio, e non possono essere autorizzate opere o attività non compatibili con la navigazione aerea, in quanto potrebbero determinarsi situazioni di interferenza e pericolo per l'incolumità pubblica.

Dalla norma in esame emerge, senza ombra di dubbio, la valorizzazione della funzione di presidio e di controllo delle imprescindibili condizioni di sicurezza anche nella gestione dei territori limitrofi agli aeroporti, poteri riassunti in capo all'Ente nazionale per l'aviazione civile, che, ai sensi all'art. 687, cod. nav., è l'unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile.

In tale contesto va dunque letto, per i fini di interesse, l'art. 711, cod. nav., che introduce specifiche limitazioni proprio alla realizzazione di opere, piantagioni ed attività nelle zone individuate dall'art. 707, in ragione del potenziale richiamo per la fauna selvatica da queste derivanti, e, comunque, del possibile pericolo per la navigazione aerea; pertanto, la loro realizzazione è subordinata alla autorizzazione di ENAC che è deputata a valutarne il grado di pericolosità ai fini della sicurezza della navigazione aerea.

Come sopra ricordato, l'intervento in contestazione riguarda la creazione di un'area umida e di un punto di avvistamento posti in prossimità della recinzione dell'aeroporto di Fiumicino, in relazione a cui, costituendo notoriamente una fonte di attrattiva e richiamo per l'avifauna, non è solo necessario il previo concerto con l'Ente preposto alla vigilanza della sicurezza aerea, ma è necessario l'accertamento da parte di questo che la realizzazione dell'opera non comporti alcun pericolo a scapito della sicurezza della navigazione aerea, alla stregua delle specifiche norme tecniche emanate in proposito dallo stesso Enac.

Occorre, infatti, considerare che la normativa tecnica in materia di sicurezza aerea, tutta di derivazione internazionale, trova applicazione concreta nel nostro ordinamento attraverso la specifica regolamentazione predisposta dall'ENAC, in virtù del potere allo stesso Ente conferito all'uopo dalle norme sopra richiamate.

Si legge, nella circolare relativa alle procedure per la prevenzione dei rischi di impatto con volatili e altra fauna selvatica negli aeroporti che il mutamento delle condizioni ambientali che si verificano nei dintorni degli scali comporta, quale conseguenza diretta, la variazione improvvisa nei numeri e nella composizione specifica della fauna selvatica all'interno dell'aeroporto; al fine, pertanto, di accertare se le fonti attrattive esterne all'aeroporto rientrino nell'ambito applicativo dell'art. 711, occorre verificare l'accettabilità di tali attività e/o opere con quanto prescritto nella informativa tecnica ENAC relativa alle Linee guida per la valutazione delle fonti attrattive di fauna selvatica in zone limitrofe agli aeroporti (cfr. circolare del 23 dicembre 2011, pag. 5.6).

Per i fini di interesse, l'Informativa Tecnica del 2009, cui rinvia la circolare di cui sopra, indica tra le principali fonti attrattive le zone umide, tra cui anche le aree naturali protette, ed elenca tutte le necessarie attività di mitigazione del rischio di impatto, con la precisazione che «in aggiunta alla riduzione della potenzialità attrattiva del sito è anche importante evitare di creare nuovi *habitat*, in quanto la complessità degli equilibri di un ecosistema e le variabili ambientali e comportamentali dell'adattamento animale spesso sono troppo complesse per essere prevedibili», per cui, una volta identificata la fonte di attrazione, questa va rimossa del tutto, o, quantomeno ridotta e mitigata.

Peraltro, ENAC dà conto del fatto che la modifica di *habitat* nell'interno aeroportuale coinvolge anche interessi locali di conservazione del territorio, specie in luoghi che vanno gestiti quali riserve naturali, e se, in alcuni casi potrebbe essere impossibile risolvere i conflitti di interessi tra la sicurezza della navigazione e la conservazione dell'ambiente, per i nuovi siti aeroportuali si pone ormai imprescindibile una oculata scelta della localizzazione degli stessi, onde evitare il configgere dei diversi interessi pubblici in gioco.

In altri termini, è necessario prendere atto delle peculiarità territoriali in cui sono ormai inseriti molti scali aeroportuali, e, in tali casi, devono essere approntati i rimedi necessari per la prevenzione di eventi pericolosi, tra cui va annoverato, senz'altro, il divieto di creare nuove fonti di attrazione.

Nel caso che ne occupa, come spiegato nelle costituzioni delle parti resistenti, l'intervento si inquadra nell'ambito degli obiettivi di istituzione e conseguente preservazione delle aree naturali protette, e, tra queste, delle aree di collegamento ecologico funzionale, ossia, quelle aree (come le zone umide e le aree forestali) che, per il loro ruolo di collegamento, hanno significative ripercussioni sulla migrazione, distribuzione geografica e lo scambio genetico di specie selvatiche.

Osserva il Collegio che se un tale obiettivo, connotato da forti implicazioni ambientali, è meritevole di tutela, lo stesso deve essere comunque valutato alla stregua dei rigidi limiti imposti dal codice della navigazione, in ragione della collocazione di prossimità al sedime aeroportuale, non potendosi disconoscere, nella scala dei valori da presidiare, la prevalenza della sicurezza della navigazione e, in definitiva, anche della pubblica incolumità.

Del resto, la prevenzione dei rischi da *birdstrike* trae fondamento dalla osservazione della rilevanza statistica dell'incidenza di tali eventi nei sinistri aerei, che impone al gestore aeroportuale una costante attività di monitoraggio, ma anche di disturbo dei movimenti della fauna, onde allontanarne il flusso ed impedire ogni pericolo di impatto con i velivoli.

È un fatto di comune esperienza che l'accadimento di un incidente aeronautico è preceduto dal verificarsi di una serie di eventi di diversa entità che rivelano l'esistenza di criticità e di rischi per la sicurezza del volo.

ENAC, infatti, con la circolare sopra richiamata, ha onerato il gestore aeroportuale, tra l'altro, della predisposizione e trasmissione di adeguata procedura per la prevenzione o minimizzazione del rischio in parola, e della segnalazione delle fonti attrattive di fauna selvatica site al di fuori del sedime aeroportuale.

È, indubitabile, infatti, che uno degli strumenti più efficaci per fare prevenzione è rappresentato dalla conoscenza del maggior numero possibile di informazioni sugli eventi riguardanti la sicurezza del volo, onde favorirne l'analisi e la sorveglianza delle tendenze per promuovere, di conseguenza, gli opportuni interventi correttivi.

Risulta, pertanto, in contraddizione con tutte le norme generali e specifiche applicabili alla fattispecie l'impugnato nulla-osta alla creazione di una «nuova area umida», ancorché inserita in un più ampio progetto di rete ecologica regionale, e ciò, nonostante in un primo momento lo stesso ENAC avesse rilevato che l'opera poteva costituire un «ulteriore richiamo» all'avifauna presente in zona ed avesse, pertanto, richiesto una rivisitazione generale del progetto finalizzata alla riduzione delle potenziali attrattive all'avifauna con esclusione di zone umide artificiali ulteriori e l'adozione di misure mitigatrici del rischio (quali copertura di canali con reti, inclinazione delle sponde, profondità dei canali, etc.)

A prescindere dal rilievo che non è stata motivata la ragione per cui si è assentita addirittura la creazione di una nuova zona umida, ancorché le norme sopra richiamate inducono a ritenere un generale divieto nella generazione di ulteriori fonti di attrattiva per la fauna in ragione della impossibilità di prevedere con certezza gli effetti che possono a causa di queste determinarsi, mentre le disposizioni tese alla riduzione o rimozione si riferiscono ai siti già esistenti, vi è un'ulteriore motivo che milita a favore della tesi di parte ricorrente e che, invero, lascia non poche perplessità circa l'istruttoria condotta a tali fini.

Ed invero, il nulla-osta poi rilasciato è basato sulla valutazione della documentazione tecnica relativa alle modifiche richieste, di cui alla nota in data 2 agosto 2010 della Direzione regolazione ambiente e aeroporti di ENAC, in cui i giudizi valutativi sono espressi in forma dubitativa (sembra, sembrerebbe, ecc.) senza che sia ostesa la ragione per cui, pure con le modifiche apportate, possa dirsi escluso ogni possibile pericolo per la navigazione aerea, come, invece, richiesto dall'art. 711, cod. nav.

Il ricorso, pertanto, è meritevole, sotto i rilevati profili, di accoglimento, e, per l'effetto, deve essere annullato il provvedimento impugnato nella parte in cui è stato rilasciato il nulla-osta, pure impugnato, fatta salva, peraltro, la successiva attività di valutazione, ove ancora ritenuta necessaria da ENAC.

Le spese di lite possono essere integralmente compensate tra le parti, in ragione della particolarità della fattispecie trattata.

(*Omissis*)

(1) BIRDSTRIKE: DIVIETO DI REALIZZAZIONE DI NUOVE «ZONE UMIDE», NONCHÉ DI «AREE NATURALI PROTETTE» QUALI FONTI DI ATTRATTIVA DELL'AVIFAUNA PRESSO SITI AEROPORTUALI.

La sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, che qui di seguito si annota, affronta la delicata problematica relativa alla sicurezza della navigazione aerea, in particolare con riguardo al noto fenomeno del *birdstrike*, nonché al rischio di impatto con volatili per i veicoli in fase di decollo e atterraggio.

La vicenda processuale posta al vaglio del Collegio prende le mosse dal ricorso promosso da una nota Società, concessionaria dello Stato per la gestione degli aeroporti di Roma Fiumicino e Ciampino, la quale impugna e contesta gli atti relativi al procedimento di conferenza di servizi, convocata dal Consorzio di Bonifica Tevere Agro Romano per l'approvazione del V Accordo integrativo dell'Accordo di programma quadro relativo ad «Aree sensibili: Parchi e Riserve», per violazione e falsa applicazione dell'art. 711, cod. nav., del regolamento ENAC (1) per la «Costruzione e l'esercizio degli aeroporti», della normativa nazionale e internazionale anche regolamentare in materia di rischio da *birdstrike* e delle Linee guida ENAC sulle fonti attrattive della fauna selvatica nelle zone limitrofe agli aeroporti

La Società ricorrente, a sostegno della propria prospettazione giuridica, pone all'attenzione del Collegio le seguenti osservazioni.

In primo luogo, richiamando il disposto *ex art.* 711 cod. nav., nella parte in cui subordina alla previa autorizzazione dell'ENAC la realizzazione di opere, piantagioni ed esercizio di attività che comunque possano costituire un pericolo per la navigazione aerea ove fungano da potenziale richiamo per la fauna selvatica, lamenta come l'autorità preposta dalla legge alla tutela della sicurezza della navigazione aerea (*rectius*: ENAC) abbia omissso di accertare il grado di pericolosità insito nell'intervento oggetto di Conferenza di servizi.

In secondo luogo, deduce la mancata applicazione delle Linee guida dettate per l'appunto dall'ENAC, sulle fonti attrattive della fauna selvatica nelle zone limitrofe agli aeroporti, evidenziando come tutti gli atti culminati nell'impugnata determinazione finale della conferenza dei servizi, di certo finiscono con l'aver un impatto negativo sull'ecosistema esistente.

(1) L'ENAC, Ente nazionale per l'aviazione civile, è stato istituito con d.lgs. 25 luglio 1997, n. 250, pubblicato in *G.U.* del 31 luglio 1997, n. 177. In particolare l'Ente in questione si occupa della regolamentazione dell'aviazione civile, del controllo e della vigilanza sull'applicazione delle norme adottate, nonché degli aspetti amministrativo-economici relativi al trasporto aereo.

Il Consesso, investito della *quaestio* in esame, analizza con estrema puntualità e attenzione le nuove previsioni normative in materia di vincoli alla proprietà privata da apporre sui terreni limitrofi agli aeroporti, così approdando ad una pronuncia di accoglimento in ordine al ricorso azionato dalla Società istante.

In via preliminare il Collegio osserva, innanzitutto, che a seguito della riforma operata dal legislatore al codice della navigazione (2), sono state introdotte, al capo III, nuove previsioni normative in materia di vincoli alla proprietà privata da apporre sui terreni limitrofi agli aeroporti.

In particolare, è stata inserita la previsione di cui all'art. 707 cit. cod. nav. (3) che al primo comma, al fine di garantire la sicurezza della navigazione aerea, attribuisce da una parte all'ENAC il potere di individuazione delle zone da sottoporre a vincolo nelle aree limitrofe agli aeroporti, in ossequio alla normativa tecnica internazionale, e dall'altra agli enti locali, di adeguare i propri strumenti di pianificazione alle prescrizioni dell'ENAC.

La norma in esame al quinto comma, disciplina anche i c.d. Piani di rischio (4), i quali devono essere adottati, in conformità al regolamento ENAC, all'interno degli

(2) Il codice della navigazione modificato dal d.gs. 15 marzo 2006, n. 151 *Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, recante la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, entrato in vigore in data 29 aprile 2006 e pubblicato in *G.U.* del 14 aprile 2006, n. 88; ed successivamente integrato dal d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96 *Revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, a norma dell'art. 2 della l. 9 novembre 2004, n. 265*, entrato in vigore in data 23 giugno 2005 e pubblicato in *G.U.* del 8 giugno 2005 n.131, suppl. ord. n. 106.

(3) Cfr. art. 707 cod. nav., capo III, Vincoli della proprietà privata, rubricato *Determinazione delle zone soggette a limitazioni* dispone quanto segue: «1) Al fine di garantire la sicurezza della navigazione aerea, l'ENAC individua le zone da sottoporre a vincolo nelle aree limitrofe agli aeroporti e stabilisce le limitazioni relative agli ostacoli per la navigazione aerea ed ai potenziali pericoli per la stessa, conformemente alla normativa tecnica internazionale. Gli enti locali, nell'esercizio delle proprie competenze in ordine alla programmazione ed al governo del territorio, adeguano i propri strumenti di pianificazione alle prescrizioni dell'ENAC. 2) Il personale incaricato dall'ENAC di eseguire i rilievi e di collocare i segnali può accedere nella proprietà privata, richiedendo, nel caso di opposizione dei privati, l'assistenza della forza pubblica. 3) Le zone di cui al primo comma e le relative limitazioni sono indicate dall'ENAC su apposite mappe pubblicate mediante deposito nell'ufficio del Comune interessato. 4) Dell'avvenuto deposito è data notizia, entro dieci giorni, mediante avviso inserito nel *Bollettino Ufficiale* della Regione interessata. Il Comune interessato provvede inoltre a darne pubblicità ai singoli soggetti interessati, nei modi ritenuti idonei. 5) Nelle direzioni di atterraggio e decollo possono essere autorizzate opere o attività compatibili con gli appositi Piani di rischio, che i Comuni territorialmente competenti adottano, anche sulla base delle eventuali direttive regionali, nel rispetto del regolamento dell'ENAC sulla costruzione e gestione degli aeroporti, di attuazione dell'Annesso XIV ICAO. 6) Per gli aeroporti militari le funzioni di cui al presente articolo sono esercitate dal Ministero della difesa e disciplinate con decreto del Ministro della difesa».

(4) Vedi sul punto, circolare ENAC - Serie Aeroporti del 30 agosto 2010 (APT - 33), Piani di rischio previsti dall'art. 707 del codice della navigazione, nella parte in cui alla pag. 6 sono prescritti i c.d. contenuti minimi di un piano di rischio: «Al fine di uniformare la struttura dei Piani di rischio e proceduralizzare l'esame istruttorio da parte dell'ENAC si riportano di seguito, a titolo indicativo e non esaustivo, l'elenco dei documenti tipo e dei relativi contenuti minimi che devono costituire il piano di rischio. P01 - elaborato grafico contenente la planimetria dell'aeroporto e la base cartografica del territorio sulla quale viene riportata l'impronta delle aree di tutela. In tale tavola, se il piano di rischio interessa il territorio di più Comuni, vanno anche riportati i confini degli stessi. Il posizionamento delle aree di tutela va effettuato tenendo conto dell'ubicazione della pista di volo e della *strip* pubblicati dall'ENAV nell'A.I.P.; i dati sono disponibili presso le Direzioni aeroportuali ENAC di competenza. P02 - elaborato grafico nel quale, all'interno dell'impronta delle aree di tutela, vengano riportate le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti. La tavola dovrà contenere una tabella con indicazione per ogni zona di tutela dei volumi (espressi in metri cubi) esistenti (e quindi già realizzati) e quelli realizzabili secondo le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti. R01 - relazione nella quale venga principalmente valutata la coerenza degli strumenti urbanistici vigenti con le misure di tutela previste nel rego-

strumenti urbanistici dai singoli Comuni territorialmente competenti, interessati alla realizzazione di opere o attività nelle direzioni di atterraggio e decollo.

Ciò significa, in altri termini, sia che tutti gli interventi urbanistici da svilupparsi intorno ad aree aeroportuali devono essere vincolati al preliminare recepimento dei Piani di rischio, sia che non possono essere autorizzate opere o attività incompatibili con la navigazione aerea.

In tal senso va dunque letto l'art. 711, cod. nav., che introduce per l'appunto specifiche limitazioni alla realizzazione di opere, piantagioni ed attività nelle zone individuate dall'art. 707, prescrivendo che la stessa sia subordinata all'autorizzazione dell'ENAC, in quanto unico Ente riconosciuto e deputato alla valutazione del relativo grado di pericolosità, legato alla sicurezza della navigazione aerea.

Ciò posto, applicando in via interpretativa al caso di specie quanto sopra evidenziato, è doveroso rilevare che l'intervento, oggetto di contestazione, afferisce alla creazione di un'area umida e di un punto di avvistamento posti in prossimità della recinzione dell'aeroporto, in relazione ai quali non è solo fondamentale raggiungere un previo accordo con l'Ente preposto alla vigilanza della sicurezza aerea, ma è soprattutto necessario che lo stesso attui un vero e proprio accertamento in ordine alla realizzazione dell'opera, al fine di verificare la non sussistenza di alcuna forma di pericolo in spregio alla navigazione aerea.

All'uopo occorre, infatti, considerare che la normativa tecnica in materia di sicurezza aerea, di derivazione internazionale, trova concreta e diretta attuazione nel nostro ordinamento attraverso la specifica regolamentazione predisposta dall'ENAC.

In vero, la circolare (5) relativa alle procedure per la prevenzione dei rischi di impatto con volatili negli aeroporti, prevede come conseguenza, in caso di mutamento

lamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti; la valutazione va condotta tenendo conto della tabella di confronto riportata nella tavola P02. A seguito della valutazione di coerenza nel documento dovranno essere indicate le eventuali misure correttive da apportare alle previsioni degli strumenti vigenti al fine di renderli coerenti con quanto sopra. Tali misure potranno prevedere la ridefinizione delle attività compatibili e l'adeguamento/riduzione degli indici di edificabilità previsti negli strumenti urbanistici».

Sempre nella medesima circolare si legge che: «Se il piano di rischio interessa il territorio di più Comuni, gli stessi devono presentare un documento unitario che contenga le analisi condotte sui rispettivi strumenti urbanistici vigenti e le eventuali misure da adottare per renderli coerenti con le indicazioni del regolamento dell'ENAC. Il piano di rischio deve essere caratterizzato da uniformi criteri di definizione dei parametri urbanistici per la programmazione dell'uso del territorio».

(5) Cfr. circolare ENAC - Serie Aeroporti del 23 dicembre 2011 (APT - 01B), Procedure per la prevenzione dei rischi di impatto con volatili ed altra fauna selvatica (*Wildlife Strike*) negli aeroporti, ove al par. 5.6, rubricato *La segnalazione delle fonti attrattive esterne all'aeroporto*, pag. 14 si legge quanto segue: «Al fine di accertare che le fonti identificate rientrino nel campo di applicabilità dell'art. 711 del codice della navigazione e del regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti dovrà essere preso in esame il contenuto delle informative tecniche indicate al par. 2 punti *k* e *l* della presente circolare. Tali linee guida riportano anche i criteri per determinare l'accettabilità delle opere e/o attività di tipo attrattivo. In accordo con quanto previsto dal regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti, in caso di opere, piantagioni e attività già esistenti ENAC può ordinare, con provvedimento motivato, che le stesse siano abbattute o eliminate qualora non siano compatibili con la sicurezza della navigazione aerea e non sia stato possibile mitigarne gli effetti ad un livello accettabile di sicurezza (...) Ai sensi del codice della navigazione - art. 711 - nuove attività o nuove opere che costituiscono potenziale attrazione per la fauna selvatica devono essere

delle condizioni ambientali, la variazione improvvisa nei numeri e nella composizione specifica della fauna selvatica all'interno dell'aeroporto.

Quindi, al fine di accertare se le fonti attrattive esterne all'aeroporto rientrano nell'ambito di operatività del disposto di cui all'art. 711 cod. nav., occorre verificare l'accettabilità di tali attività e/o opere con quanto prescritto nella Informativa tecnica ENAC relativa alle Linee guida per la valutazione delle fonti attrattive di fauna selvatica in zone limitrofe agli aeroporti.

Nello specifico l'Informativa tecnica del 2009 (6), cui rinvia la circolare citata *ut supra*, se da una parte indica le principali fonti attrattive, sottolineando che in queste vi rientrano non solo quelle denominate genericamente «zone umide» ma anche quelle conosciute come «aree naturali protette», dall'altra al fine di scongiurare il rischio di impatto, elenca le attività di mitigazione reputate necessarie.

Sul punto, peraltro, l'ENAC ha precisato che è fondamentale evitare la creazione di nuovi *habitat*, atteso che una modifica di quelli preesistenti in prossimità di siti aeroportuali, può alterare sia gli equilibri dell'ecosistema in ordine all'adattamento comportamentale del complesso mondo animale, che gli interessi locali di conservazione del territorio, specie in zone da annoverare tra le riserve naturali.

Il Collegio, in guisa alle osservazioni di cui sopra, ha ritenuto che nel caso in esame, l'intervento deve inquadrarsi nell'ambito degli obiettivi di istituzione e preservazione delle aree naturali protette, nonché di quelle di collegamento ecologico funzionale (come le zone umide e le aree forestali), le quali proprio in ragione della loro natura, sviluppano effetti sulla migrazione, distribuzione geografica e sullo scambio genetico di specie selvatiche.

Ed inoltre, relativamente all'aspetto legato alla prevenzione dei rischi scaturenti dal *birdstrike*, ha puntualizzato che la costante attività di monitoraggio da parte dei gestori aeroportuali, trae fondamento proprio dall'osservazione dell'incidenza statistica di tale fenomeno nei sinistri aerei.

sottoposti ad autorizzazione dell'ENAC qualora ricadano nelle zone di vincolo individuate dall'art. 707. Tali zone sono esplicitate nel regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti (...) Nei casi di cui sopra la Direzione operazioni competente fa presente agli Enti locali interessati, anche nelle more della definizione delle specifiche mappe di vincolo, le possibili criticità e parteciperà con proprio personale ad eventuali conferenze dei servizi».

(6) Cfr. informativa tecnica ENAC - Linee guida relative alla valutazione delle fonti attrattive di fauna selvatica in zone limitrofe agli aeroporti, Ed. 1 del 4 dicembre 2009, nel par. 3.1.5., pagg. 13-14, dedicato alle c.d. «Aree naturali protette», si legge testualmente: «Tra le aree protette rientrano le zone umide, che sono costituite da paludi, aree acquitrinose, torbiere oppure zone di acque naturali od artificiali, comprese zone di acqua marina e quindi tratti di mare, costieri e non, in cui le attività umane sono parzialmente o totalmente vietate. La tipologia di queste aree varia in base ai vincoli di protezione. Queste aree costituiscono potenti fonti attrattive per la fauna selvatica in quanto rappresentano *habitat* ideali per la ricerca di cibo, come rifugio e per la riproduzione di tantissime specie di uccelli, che le possono frequentare, protetti ed indisturbati. Per questi motivi la realizzazione di tali aree a distanze inferiori a 13 km dagli aeroporti dovrebbe essere valutata da esperti, che attraverso un'analisi di rischio possono riuscire a prevedere i possibili effetti dell'area protetta sulla sicurezza del volo, sia per gli aeromobili che per gli uccelli. In taluni casi si rende necessario individuare strategie mirate, sempre con il supporto scientifico di esperti, al fine di limitare al minimo il danno ambientale per le specie protette all'interno delle oasi naturalistiche e nel contempo prevedere un'intensificazione delle misure antivolatili previste dai rispettivi piani dei gestori aeroportuali all'interno degli scali per salvaguardare la sicurezza della navigazione aerea».

A tal proposito, infatti, il Consesso rammenta che nella circolare ENAC sopra richiamata, è prescritto che il gestore aeroportuale ha l'onere sia di predisporre e trasmettere la procedura *ad hoc* per la prevenzione del ridetto rischio, sia di segnalare le fonti attrattive di fauna selvatica.

Alla luce di quanto compiutamente chiarito, pertanto, il T.A.R. per il Lazio ritiene fondato il ricorso promosso dal noto gestore aeroportuale, sostenendo che il nulla-osta impugnato, sia palesemente in contrasto con tutte le norme generali e specifiche analiticamente citate, in quanto viola il divieto da esse prescritto e cioè di creare, in assenza di previa autorizzazione da parte dell'ENAC, ulteriori fonti di attrattiva per l'avifauna, nonché di prevedere zone umide in prossimità di aeroporti.

In conclusione, dalla sentenza sopra annotata emerge che in un ottica generale di tutela del territorio, senza dubbio il sensibile aumento del numero degli incidenti aerei connessi al *birdstrike*, ha comportato una conseguenza diretta: ovvero il generico divieto di realizzazione di opere o attività incompatibili con la navigazione aerea, in ragione della impossibilità di prevedere, e quindi, prevenire, i rischi legati al continuo evolversi degli equilibri dell'intero ecosistema.

Gloria G. Giammarelli



T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I *ter* - 9-7-2013, n. 6806 - A.N.E. s.r.l. (avv.ti Comandè e Puccio) c. Regione Puglia (avv.ti Francesconi e Liberti).

Ambiente - Impianti eolici - Autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio - Linee guida nazionali - Richiesta di impegno unilaterale a favorire il sistema produttivo locale - Illegittimità. Ambiente - Impianti eolici - Autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio - Linee guida nazionali - Obbligo di versamento di contributo in misura fissa di 10 € per ogni KW di potenza dell'impianto - Illegittimità.

La deliberazione della Giunta regionale pugliese n. 3029/2010 del 30 dicembre 2010, pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 14 del 26 gennaio 2011, recante «Approvazione della disciplina del procedimento unico di autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica» è illegittima nella misura in cui onera il proponente del progetto a sottoscrivere un atto unilaterale d'obbligo con il quale si impegna a favorire il sistema produttivo locale (1).

La deliberazione della Giunta regionale pugliese n. 3029/2010 del 30 dicembre 2010, pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 14 del 26 gennaio 2011, recante «Approvazione della disciplina del procedimento unico di autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica» è illegittima nella parte in cui subordina la presentazione del progetto al versamento del contributo di 10 € per ogni KW di potenza dell'impianto se non giustificato dalle verifiche e attività che effettivamente l'amministrazione deve porre in essere al fine di esaminare e valutare il progetto (2).

(Omissis)

FATTO. - Attraverso l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato in data 28 marzo 2011 e depositato presso il T.A.R. Puglia il successivo 31 marzo 2011, la ricorrente impugna gli atti meglio indicati in epigrafe.

In particolare, la ricorrente espone quanto segue:

- di essere titolare di alcuni progetti di impianti eolici da realizzarsi all'interno della Puglia e di avere in programma di presentarne ulteriori;
- nelle more della definizione dei procedimenti autorizzatori all'uopo presentati, la Giunta regionale pugliese adottava la delibera n. 3029/2010, stabilendo al punto 7 «che la stessa debba trovare applicazione anche per i procedimenti in corso» alla data della sua entrata in vigore (1° gennaio 2011), «qualora riferiti ai progetti non completi della soluzione di connessione e per i quali non siano intervenuti i pareri ambientali prescritti»;
- la medesima delibera impone, per i su richiamati procedimenti, «l'integrazione dell'istanza con la documentazione di cui al punto 2» entro il 1° aprile 2011, «a pena di improcedibilità»;
- tale delibera introduce, poi, disposizioni comportanti un aggravio del procedimento, con la precisazione che - in caso di riconoscimento dell'illegittimità - va, poi, valutata l'illegittimità del d.m. 10 settembre 2010, ove ritenuto applicabile in via alternativa, riportante previsioni che rivestono profili di illegittimità analoghi.

La ricorrente chiede, pertanto, l'annullamento dei su indicati provvedimenti, deducendo i seguenti motivi di diritto: (*omissis*).

VI. Illegittimità del punto 4.2 numeri 1 e 2 della delibera g.r. n. 3029/2010 per: violazione e falsa applicazione degli artt. 43 e 48 del Trattato istitutivo della Comunità europea. Violazione e falsa applicazione dell'art. 41 Cost. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 - eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà ed irragionevolezza. L'impegno a favorire l'imprenditoria locale e l'assunzione di unità lavorative con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato per la gestione dell'impianto è in contrasto con il principio comunitario di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi e con il principio costituzionale di uguaglianza e parità di trattamento perché tende a favorire alcuni operatori in luogo di altri. Nel contempo, configura una indebita invasione della Regione Puglia nella sfera di autonomia e libertà economica del proponente, con conseguente palese violazione dell'art. 41 Cost.

VII. Illegittimità del punto 4.3 della delibera g.r. n. 3029/2010 per: eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifesta. Violazione dell'art. 23 Cost. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 6, d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione della legge n. 239/2004. Tale punto impone al proponente l'allegazione all'atto unilaterale d'obbligo della ricevuta di versamento di una somma a titolo di oneri per monitoraggio con relativa dotazione di antinfortunistica e per l'accertamento della regolare esecuzione delle opere. La previsione in esame appare illegittima, specie ove si consideri l'ammontare del contributo (10,00 € per ogni 1 KW), assolutamente sproporzionato ed irragionevole, e la carenza di trasparenza sulla destinazione delle somme. In ragione di tali rilievi, il versamento previsto si risolve in una vera e propria forma di imposizione fiscale ingiustificata ed illegittima, anche per violazione dell'art. 23 Cost. Posto che costituisce una condizione per il rilascio dell'autorizzazione unica, assurge a misura compensativa, in netto contrasto con l'art. 12, comma 6, d.lgs. n. 387 del 2003 e con i principi in materia previsti dall'art. 1, comma 4, legge n. 239 del 2004.

(*Omissis*)

DIRITTO. - 2.8. La ricorrente afferma, in seguito, che «deve ulteriormente rilevarsi come assolutamente illegittima (...) la disposizione contenuta nel punto 4.2 della delibera g.r. n. 3029/2010, nella parte in cui definisce il contenuto minimo dell'atto unilaterale d'obbligo che il proponente è tenuto a sottoscrivere al fine di ottenere il rilascio dell'autorizzazione unica».

Dopo aver posto in evidenza che la sottoscrizione di tale atto «costituisce condizione per il rilascio dell'autorizzazione unica», sostiene - in particolare - che l'atto *de quo* si risolve «in un vero e proprio atto di impegno (...) ad assumere iniziative e/o adottare misure di gestione della propria impresa che nulla hanno a che vedere con il rispetto delle prescrizioni e dei limiti imposti dalle amministrazioni intervenute in sede di conferenza dei servizi, al fine dell'autorizzazione del progetto di impianto proposto» ed, anzi, «sembrano costituire una forma surrettizia di misura di compensazione a favore delle collettività locali», riferendosi - specificamente - ai seguenti impegni:

- «- 1. favorire l'imprenditoria del sistema produttivo locale;
- 2. favorire l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di unità lavorative per la gestione dell'impianto»;

e, pertanto, denuncia palese violazione dell'art. 41 Cost. e del principio comunitario della libertà di stabilimento nonché dell'art. 12, comma 6, del d.lgs. n. 387 del 2003.

Tale censura è fondata nei limiti di seguito indicati.

Ancorché la Regione Puglia tenda a confutare i rilievi della ricorrente mediante la totale negazione della previsione di «obblighi di alcuna natura», non appare contestabile che il su riportato n. 1 del punto 4.3. della deliberazione - per come formulato - introduce una previsione di netto favore per il sistema locale.

Orbene, una tale previsione si pone in chiaro contrasto con la libertà di impresa di cui all'art. 41 Cost. ma anche con i principi comunitari in materia di attività economica, diretti a salvaguardare la concorrenza - non solo in ambito nazionale ma addirittura - in ambito comunitario tra le imprese.

In aggiunta, può anche essere ritenuta idonea - in linea con i rilievi della ricorrente - a concretizzare una «forma di compensazione», in netto contrasto con l'art. 12, comma 6, di cui sopra.

Per tali motivi, il menzionato n. 1 del punto 4.2 è illegittimo.

Le medesime considerazioni non valgono per il successivo n. 2, atteso che il *favor* nella stessa statuito non riguarda l'assunzione di lavoratori «locali» ma semplicemente l'assunzione con contratti di lavoro subordinato «a tempo indeterminato», la quale non crea alcuna discriminazione a livello territoriale ma mira semplicemente a salvaguardare forme di lavoro con maggiori garanzie per il dipendente (esigenza questa sempre più sentita nell'attuale momento storico, caratterizzato dal sempre più diffuso utilizzo di forme di assunzione che - escludendo, spesso in modo simulato, il tempo indeterminato - comportano un risparmio per il datore di lavoro).

Al riguardo, non si ravvisa poi un'indebita ingerenza nell'esercizio dell'attività di impresa, tenuto conto che non è imposto sempre e comunque - l'obbligo ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ma è - invece - previsto il ben diverso impegno a «favorire» tali forme di contratto.

In ragione di tale constatazione è, infatti, da ritenere che - ove non ne ricorrano i presupposti o, meglio, siano carenti determinate esigenze produttive - l'imprenditore è libero di avvalersi di lavoratori assunti a tempo determinato, nel rispetto dei principi costituzionali.

2.9. Nel prosieguo, la ricorrente contesta la legittimità del punto 4.3 della delibera impugnata, il quale prevede l'obbligo per il proponente di allegare all'atto unilaterale d'obbligo «la ricevuta del versamento a favore della Regione Puglia, Area politiche per lo sviluppo, il lavoro e l'innovazione - Servizio energia, reti e infrastrutture Materiale per lo sviluppo, da effettuarsi sul c/c postale n. 60225323 con la causale d.lgs. 387/2003 - fase realizzativa - oneri per il monitoraggio con relativa dotazione di antinfortunistica (d.lgs. n. 626/94 e s.m.i.) e per l'accertamento della regolare esecuzione delle opere, dell'importo pari a 10,00 7 per ogni 1 KW di potenza elettrica nominale installata, nella fase di realizzazione dell'impianto».

In particolare, lamenta la irragionevole e sproporzionata quantificazione del contributo richiesto, aggravata dall'assoluta carenza di trasparenza, tenuto, tra l'altro, conto della mancanza di un effettivo collegamento con le spese effettivamente sostenute dall'amministrazione, atto a concretizzare «una vera e propria forma di imposizione fiscale», in evidente violazione dell'art. 23 Cost.

La ricorrente aggiunge, ancora, che l'onere di pagamento di cui si discute, «assurgendo a vera e propria condizione di rilascio dell'autorizzazione unica, sembra configurare una forma di misura compensativa imposta dalla Regione in palese contrasto con il divieto di cui all'art. 12, comma 6, d.lgs. 387/2003 e con i principi in tema di introduzione delle misure compensative previste dall'art. 1, comma 4, legge 239/2004».

Tale censura è meritevole di condivisione.

Nonostante la replica della Regione Puglia, il Collegio - pur comprendendo le ragioni della previsione del contributo - ritiene, infatti, non comprensibili le ragioni per cui lo stesso contributo sia stato quantificato nell'ammontare indicato, ossia in «10,00 7 per ogni 1 KW», ora in contestazione.

Pur non ravvisandosi alcun elemento ostativo - in linea, tra l'altro, con la disciplina richiamata dalla Regione (la legge regionale pugliese n. 25 del 2012) - all'introduzione di «oneri» c.d. «di monitoraggio» e «per l'accertamento della regolare esecuzione delle opere», al fine di compensare l'impegno richiesto alle amministrazioni per effettuare i dovuti controlli sull'impianto, è comunque - innegabile che tali oneri debbono essere - nella loro quantificazione - giustificati, ossia risultare ade-

renti all'attività effettivamente richiesta, di modo che questa ne possa costituire un valido supporto, specie nei casi in cui - come quello in esame - si prestino a determinare l'esborso di somme di danaro particolarmente elevate (€ 450.000,00 - 700.000,00).

Orbene, la previsione in esame si rivela - sotto tale profilo indiscutibilmente carente, atteso che:

- è particolarmente generica in ordine alle verifiche da effettuare e, più in generale, all'attività che l'amministrazione deve porre concretamente in essere, tanto da elidere l'esercizio di un valido potere di verifica in ordine all'effettivo utilizzo delle somme;

- a causa di quanto osservato al precedente alinea ma anche della carenza di qualsiasi ulteriore indicazione - anche in fase difensiva - in ordine ai motivi che hanno condotto a fissare la misura di 10,00 7 per ogni KW di potenza, non dà affatto conto delle ragioni per le quali si è giunti ad effettuare quella determinata scelta, piuttosto che un'altra, di modo che quest'ultima si rivela priva di un effettivo supporto motivazionale e, dunque, ingiustificata.

In definitiva, le contestazioni della ricorrente si rivelano fondate, con conseguente illegittimità della previsione *de qua*.

(*Omissis*)

(1-2) ONERI ECONOMICI IN SEDE DI AUTORIZZAZIONE UNICA PER ENERGIE RINNOVABILI: IL T.A.R. PER IL LAZIO NE PRECISA I CONFINI.

1. La sentenza in commento che ha parzialmente accolto il ricorso rivolto avverso la deliberazione della Giunta regionale pugliese n. 3029/10 del 30 dicembre 2010, pubblicata nel *B.U.R.* Puglia n. 14 del 26 gennaio 2011, recante

«Approvazione della disciplina del procedimento unico di autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica», offre spunti onde circoscrivere l'ambito delle «compensazioni» - quale che ne sia il titolo - richieste dalle amministrazioni in sede di rilascio del provvedimento di autorizzazione unica.

Più precisamente il T.A.R. Lazio ha dichiarato l'illegittimità dei punti 4.2 della deliberazione «nella parte in cui prevede l'obbligo del proponente di impegnarsi, tra l'altro, a "1. favorire l'imprenditoria del sistema produttivo locale"» e 4.3 «nella parte in cui fissa in un "importo pari a 10,00 7 per ogni 1 KW di potenza elettrica nominale installata" gli oneri per monitoraggio e per l'accertamento della regolare esecuzione delle opere».

Le disposizioni annullate prevedevano (par. 4.2) che il proponente del progetto che aveva richiesto l'autorizzazione unica, una volta definito con buon esito il procedimento in conferenza dei servizi, provvedesse alla sottoscrizione di un atto unilaterale d'obbligo con il quale si impegnava a: «1. favorire l'imprenditoria del sistema produttivo locale; 2. favorire l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato di unità lavorative per la gestione dell'impianto; 3. consentire l'accesso al cantiere dei funzionari tecnici della Regione Puglia incaricati di accertare lo stato di avanzamento dei lavori e la loro corrispondenza al progetto presentato e la regolare esecuzione, in presenza di tecnici delegati dal proponente, che è obbligato a richiesta a fornire informazioni e/o esibire i documenti (...)».

All'atto unilaterale d'obbligo il proponente (par. 4.3) avrebbe dovuto allegare la ricevuta del versamento a favore della Regione Puglia degli «oneri per monitoraggio con relativa dotazione di antinfortunistica (d.lgs. n. 626/94 e s.m.i.) e per l'accertamento della

regolare esecuzione delle opere, dell'importo pari a 10,00 7 per ogni 1 KW di potenza elettrica nominale installata, nella fase di realizzazione dell'impianto».

2. È stato riportato per esteso il contenuto delle richiamate disposizioni della delibera regionale onde meglio comprendere l'articolato *iter* motivazionale assunto dal decidente. In particolare quanto al par. 4.2, l'annullamento è stato pronunciato, in primo luogo, in quanto la previsione dell'obbligo unilaterale di «favorire l'imprenditoria del sistema produttivo locale» è apparso al T.A.R. per il Lazio in contrasto vuoi con la libertà di impresa di cui all'art. 41 Cost., vuoi con i principi comunitari in materia di attività economica.

Inoltre, sotto un diverso punto di vista la previsione in parola è parsa al giudice anche in contrasto con la disposizione di cui all'art. 12, comma 6, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, in quanto è sembrata introdurre surrettiziamente una sorta di «compensazione» a favore delle comunità locali, vietata espressamente dalla norma riportata.

Al riguardo, è opportuno rilevare come sotto il primo profilo la decisione del T.A.R. si presenti forse eccessivamente cautelativa. È noto che le iniziative volte a favorire – senza una valida ragione (1) – l'imprenditoria locale a danno della piena ed effettiva libertà d'impresa nell'ambito europeo sono illegittime sia dal punto di vista dell'ordinamento interno che al livello comunitario (2).

È bensì vero che i provvedimenti amministrativi che abbiano, quale propria finalità una restrizione territoriale della concorrente non superano il vaglio di illegittimità, ma ciò non vale in senso assoluto essendo perciò doveroso fare delle precisazioni. Altro è, infatti, una previsione che espressamente escluda le imprese non rientranti in un preciso ambito territoriale, altro è una previsione che abbia lo scopo di favorire «l'economia e il sistema produttivo» locali, senza imporre vincoli o esclusioni.

Nel caso di specie, la previsione annullata non sembra avesse lo scopo di favorire le imprese pugliesi, né aveva portata esclusiva delle altre.

Non a caso, il riferimento non è stato diretto all'imprenditoria ovvero alle imprese locali, bensì – si ripete – all'economia e al sistema produttivo locale.

Non può sottacersi, inoltre, che l'obbligo che si chiedeva al proponente di assumersi aveva una portata estremamente ampia, e come tale indefinita e pertanto anche svuotata nei contenuti. Un generico impegno a favorire l'economia locale e il sistema produttivo locale, pertanto, ben avrebbe potuto essere assolto riferendosi al semplice fatto di aver posto una sede, anche secondaria, nel luogo di installazione dell'impianto, in modo da creare attorno a questo un sia pur limitato indotto economico.

(1) Quali potrebbero essere ad esempio disposizioni volte a favorire le imprese di zone colpite da calamità naturali.

(2) Si veda, ad esempio, Cons. Stato, Sez. V 13 giugno 2012, n. 3469, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 6, 1613 e in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui l'invito alla gara con procedura negoziata senza bando nello specifico era rivolto dalla Stazione appaltante solo ai professionisti operanti sul territorio del Comune costituisce secondo il Consiglio di Stato, che conferma l'interpretazione del T.A.R., una violazione al principio di non discriminazione. La selezione tra i concorrenti non può essere effettuata sulla base della territorialità, discriminando tra professionisti e società perché aventi sede in un determinato territorio. Imporre un limite territoriale, infine, costituirebbe anche una violazione delle norme comunitarie volte ad eliminare questo tipo di restrizioni per favorire la concorrenza e l'apertura dei mercati.

Per quel che concerne il profilo della incompatibilità della predetta previsione con l'art. 12, comma 6, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, ritenuta tale in quanto la previsione stessa introdurrebbe surrettiziamente una misura compensativa vietata, la sentenza annotata pare effettivamente averne esagerato la portata.

La disposizione di legge, infatti, ha quale *ratio* ispiratrice quella di evitare che il rilascio dell'autorizzazione unica venga subordinato alla realizzazione di opere o alla prestazione di servizi a favore delle Regioni o delle Provincie, che siano eccessivamente onerosi o ingiustificati rispetto all'impianto da realizzarsi.

Nel caso di specie la previsione, invece, prevedeva solo un impegno generico, e di fatto privo di sanzione, a cogliere l'occasione per fare dell'impianto motivo di impulso all'economia locale.

3. Forse più coerenti con il sistema appaiono le ragioni che stanno a fondamento del secondo motivo di annullamento.

Il T.A.R. correttamente sottolinea che deve esserci una corrispondenza causale e proporzionale tra la richiesta di una somma e le prestazioni a copertura delle quali la stessa somma viene richiesta.

Nel provvedimento annullato la richiesta appariva da un lato eccessivamente generica rispetto alle voci che serviva a coprire, e soprattutto manifestamente sproporzionata pure rispetto alle prestazioni genericamente indicate quando il voltaggio per il quale si presenta il progetto sia molto grande.

La legittimità della richiesta del versamento di somme a copertura di oneri presuppone, pertanto, a giudizio del T.A.R., da un lato l'indicazione specifica delle singole voci di spesa che l'amministrazione pretende ed in tale direzione potrà cogliersi per gli operatori del settore l'utilità di un pronunciamento che, per tali versi, non ne limita l'azione.

Jacopo Polinari



T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I - 3-7-2013, n. 3374 - Mastrocola, pres.; Russo, est. - Azienda servizi igiene ambientale (ASIA) Napoli S.p.A. (avv.ti Erra e Napolitano) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica - Ordine di adozione entro venti giorni di idonei interventi di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda - Responsabile dell'inquinamento - Individuazione. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 242 e 244)

L'obbligo di bonifica, di rimozione e smaltimento di rifiuti e, in generale, della riduzione al pristino stato dei luoghi è posto unicamente in capo al responsabile dell'inquinamento, che le autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare ai sensi degli artt. 242 e 244 del d.lgs. n. 152 del 2006. Ai fini della responsabilità in questione è perciò necessario che sussista e sia provato, attraverso l'esperimento di adeguata istruttoria, l'esistenza di un nesso di causalità fra l'azione o l'omissione ed il superamento o pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di contami-

nazione, senza che possa venire in rilievo una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al gestore, al proprietario o al possessore dell'immobile meramente in ragione di tali qualità (1).

(Omissis)

2. Passando al merito della controversia, giova premettere che l'atto ministeriale impugnato, con cui si richiede alla ricorrente di «*adottare entro venti giorni idonei interventi di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda contaminate*» a valle della discarica Cava SARI, si basa sui lavori delle conferenze di servizi decisorie (del 30 gennaio 2008 e del 7 agosto 2008) ed istruttoria (in data 29 luglio 2010) e dei risultati di analisi fisico-chimiche rife-rite al periodo maggio 2009/ottobre 2010 effettuate dalla Provincia di Napoli, dall'ASIA e dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC), le quali hanno accertato sforamenti delle soglie massime di concentrazione di fluoruri, manganese, zinco, nichel, alluminio, boro nonché la presenza di idrocarburi policiclici aromatici (IPA) con concentrazioni di benzo(a)pirene superiori alla norma.

3. Ad avviso del Collegio il ricorso è meritevole di accoglimento.

3.1. Come recentemente chiarito da questo Tribunale in altra vicenda (cfr. sentenza della Sez. V 13 febbraio 2012, n. 745), in base al d.lgs. n. 152 del 2006, la P.A. non può imporre ai privati dei quali non sia stata accertata alcuna responsabilità, né diretta né indiretta, sull'origine del fenomeno contestato - ma che vengano individuati solo quali proprietari o gestori o addirittura in ragione della mera collocazione geografica del bene - l'obbligo di bonifica, di rimozione e smaltimento di rifiuti e, in generale, della riduzione al pristino stato dei luoghi. Difatti, tale obbligo è posto unicamente in capo al responsabile dell'inquinamento, che le autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare ai sensi degli artt. 242 e 244 del citato codice dell'ambiente. Ai fini della responsabilità in questione, è perciò necessario che sussista e sia provato, attraverso l'esperienza di adeguata istruttoria, l'esistenza di un nesso di causalità fra l'azione o l'omissione ed il superamento o pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di contaminazione, senza che possa venire in rilievo una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al gestore, al proprietario o al possessore dell'immobile meramente in ragione di tali qualità.

Invero, nel disciplinare le procedure operative per la bonifica di siti inquinati, il menzionato art. 242 impone specifiche misure di prevenzione in capo al «*responsabile dell'inquinamento*». A sua volta, il successivo art. 244, al secondo comma, esige che vengano svolte «*le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento*» di superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione, ed al quarto comma, stabilisce che, nel caso in cui non sia possibile individuarlo, gli interventi necessari «*sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'art. 250*». Tali disposizioni sono coerenti coi principi affermati anche nelle successive previsioni del codice dell'ambiente. In particolare, a mente dell'art. 301, l'applicazione del principio di precauzione «*concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva*». A sua volta, il successivo art. 303 dispone che la parte VI del suddetto testo normativo - recante norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente - non si applica, tra l'altro, all'ipotesi prevista alla lett. h) ossia «*al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso, se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività dei singoli operatori*».

La necessità che venga accertato il rapporto eziologico tra l'evento e la condotta è conforme al principio comunitario «*chi inquina paga*» posto a base della già citata direttiva comunitaria del 21 aprile 2004, secondo quanto disposto dall'art. 1, principio il quale esclude che del danno ambientale possa essere chiamato a rispondere un soggetto la cui condotta non sia causalmente connessa con il rilevato inquinamento. Il principio è ripreso dall'art. 4 (Eccezioni), comma 5, della direttiva, che condiziona l'applicazione della normativa comunitaria al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso alla concreta possibilità di accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori.

Un'ulteriore delimitazione della responsabilità ai sensi della direttiva deriva inoltre dal successivo art. 8, comma 4, lett. b), secondo cui gli Stati possono altresì consentire che l'operatore non sia

tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione, nel caso in cui il danno ambientale sia stato causato da un'emissione, da un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività, che l'operatore dimostri non essere state considerate probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività.

In definitiva, sia la normativa comunitaria che quella nazionale richiedono che sia l'effettivo responsabile dell'inquinamento a sopportare i costi della prevenzione, della bonifica e del ripristino dei luoghi.

(Omissis)

(1) ORDINE DI MESSA IN SICUREZZA DELLE ACQUE DI FALDA ED INDIVIDUAZIONE DEL RESPONSABILE DELL'INQUINAMENTO.

La questione esaminata dal Tribunale amministrativo campano presenta due distinti profili, concernenti da un canto la legittimità della imposizione a privati di messa in sicurezza di acque di falda contaminate a valle di una discarica, e dall'altro la individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento. Vengono così in gioco gli artt. 242 e 244 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in base ai quali rispettivamente viene imposta la adozione di specifiche misure di prevenzione da porre a carico del responsabile dell'inquinamento e si esige che siano esperite *«le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento»* del superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione ed ove ciò non sia possibile è imposto che deve essere prescritta la adozione degli interventi necessari ad opera della pubblica amministrazione territorialmente competente.

Tale complesso sistema normativo è conforme al principio enunciato dall'art. 1 della dir. CE 21 aprile 2004, n. 2004/35 secondo cui *«chi inquina paga»*, il quale finisce così per escludere che il danno ambientale possa essere ascritto ad un soggetto la cui condotta non sia causalmente connessa con il rilevato inquinamento, a meno che non si tratti di danni cagionati da inquinamento di carattere diffuso (art. 4), ovvero che una determinata attività non sia stata considerata dall'operatore come probabile causa di danno ambientale sulla base dello stato delle conoscenze scientifiche e tecniche esistenti al momento del commesso fatto di inquinamento.

Alla luce di queste brevi premesse, appare pertanto pienamente condivisibile la pronuncia in rassegna poiché sia la normativa comunitaria che quella nazionale richiedono che soltanto l'effettivo responsabile dell'inquinamento debba sopportare i costi della bonifica del sito inquinato (1).

(1) Con riferimento alle vicende riguardanti la titolarità di una cava dismessa in cui erano stati rinvenuti rifiuti speciali si veda T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I 2 novembre 2011, n. 1901, in questa Riv., 2012, 258-259, con nota di PERILLO, *Sull'onere di bonifica a carico del proprietario dell'area contaminata*, il quale osserva che deve essere comunque sempre presente un legame sufficientemente ragionevole tra l'inquinamento emerso e la imposizione dell'onere di bonifica.

Si evidenzia così una progressiva penetrazione nella regolamentazione della bonifica dei siti inquinati del principio della personalità della responsabilità di carattere amministrativo in base all'evoluzione che ha subito nel tempo la disciplina in questo specifico campo di materia. Basti, infatti, pensare a quanto stabiliva sul punto il c.d. decreto Ronchi (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), il quale prevedeva l'obbligo di porre in essere gli interventi di bonifica, messa in sicurezza o ripristino a carico del responsabile dell'inquinamento anche nell'eventualità di un superamento dei limiti soglia cagionato in modo accidentale, ai sensi dell'art. 17, comma 2 di tale decreto (2).

In definitiva, sussisteva una forma di responsabilità oggettiva conseguente alla mera constatazione della verificazione di un evento sulla base soltanto del nesso di causalità a nulla rilevando in proposito lo *status* psicologico del soggetto che aveva speso la condotta inquinante il quale deve versare almeno in colpa.

La vigente disciplina della bonifica dei luoghi inquinati esclude altresì che possa configurarsi una forma di responsabilità «*di posizione*», in quanto l'obbligo di ripristino incombe unicamente sul proprietario della zona contaminata che sia responsabile dell'inquinamento, ma consente di delineare anche una responsabilità solidale tra i vari soggetti che lo abbiano cagionato pur se in epoche successive, come si desume da una attenta lettura dell'art. 252 *bis* del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 secondo cui «*il proprietario del sito contaminato è obbligato in via sussidiaria previa escussione del soggetto responsabile dell'inquinamento*» (3).

La competenza ad adottare l'ordinanza di messa in sicurezza e di bonifica un tempo era stata assegnata alla Provincia e non al Comune, probabilmente in quanto sono molteplici gli interessi pubblici coinvolti negli episodi di inquinamento e poiché tali interessi normalmente trascendono l'ambito comunale per toccare zone di territorio assai vaste (4), ma attualmente è di spettanza del Comune territorialmente competente ed ove questo non provveda della Regione, secondo l'ordine di priorità fissato dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate.

Dall'esame del titolo V della parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 con le successive modificazioni e segnatamente del suo art. 242, dedicato espressamente alla bonifica dei siti contaminati, emergono le seguenti fasi procedurali inerenti alla attività di bonifica dei siti inquinati:

a) (art. 242, comma 1) a seguito della verificazione di un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento deve porre in essere entro il termine perentorio di ventiquattro ore le necessarie misure di prevenzione e

(2) Cfr. BRUNELLI, *Le principali differenze tra le previgenti normative ed il d.lgs. n. 152/2006 in materia di bonifica di siti inquinati*, in questa Riv., 2008, 124 e ss.

(3) Cfr. STOLFI, *Inquinamento di sito e conseguente obbligo di bonifica*, in questa Riv., 2011, 503-504, con ampi richiami di giurisprudenza in senso conforme; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente dopo il d.lgs. n. 4/2008*, Milano, 2008, 419.

(4) Cfr. BASSO, *Procedure di messa in sicurezza e bonifica in sito di interesse nazionale: gli enti pubblici e la legittimazione attiva in caso di ordinanza*, in questa Riv., 2012, 426 e ss., in nota a Cons. Stato, Sez. VI 12 aprile 2011, n. 2249.

ne deve dare immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui al successivo art. 304, comma 2;

b) (art. 242, comma 2) il responsabile dell'inquinamento, una volta attuate le necessarie misure di prevenzione, compie un'indagine preliminare nelle zone interessate dalla contaminazione sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione non sia stato superato, provvede al ripristino di quelle zone dandone notizia con apposita autocertificazione al Comune ed alla Provincia competenti per territorio entro quarantotto ore dalla comunicazione, ferme restando le attività di verifica e di controllo da parte dell'autorità competente da effettuarsi nei successivi quindici giorni;

c) (art. 242, commi 3 e 4) qualora l'indagine preliminare di cui sopra accerti l'avvenuto superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione anche relativamente ad un solo parametro, il responsabile è tenuto a darne immediata notizia al Comune ed alle Province competenti per territorio con descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza da adottare e nei successivi trenta giorni deve presentare sia alle predette amministrazioni che alla Regione interessata il piano di caratterizzazione con i requisiti di cui all'allegato 2 alla parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; entro i trenta giorni successivi la Regione, convocata la conferenza di servizi, autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative.

Il suddetto provvedimento regionale costituisce assenso per tutte le opere connesse al menzionato piano di caratterizzazione, sulla base delle cui risultanze al sito è applicabile la procedura di analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio.

Il soggetto responsabile dell'inquinamento, entro sei mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, presenta alla Regione i risultati dell'analisi di rischio che sono inoltrati alla conferenza di servizi di cui sopra che svolge in contraddittorio con l'interessato l'istruttoria della pratica ed approva il documento di analisi di rischio entro i sessanta giorni dalla ricezione dello stesso.

Tale documento è inviato ai componenti della conferenza di servizi almeno venti giorni prima della data fissata per la riunione della conferenza ed in caso di decisione a maggioranza la delibera di adozione fornisce una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza stessa;

d) i commi 5 e 6 del menzionato art. 242 regolano le fasi successive relative al mancato superamento delle concentrazioni soglia rischio con la chiusura del relativo procedimento ed al monitoraggio;

e) (art. 242, commi 7 e 8) qualora gli esiti della procedura della analisi di rischio certifichino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio, il soggetto responsabile sottopone alla Regione nei sei mesi successivi decorrenti dall'approvazione del documento di analisi di rischio il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito medesimo. La Regione, acquisito il parere del Co-

mune e della Provincia interessati, tramite apposita conferenza di servizi, approva il progetto con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento e stabilisce anche i tempi di esecuzione, indica le eventuali prescrizioni necessarie per l'esecuzione dei lavori e determina la entità delle garanzie finanziarie da prestarsi in favore della Regione per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi medesimi.

Il sopra descritto complesso normativo-amministrativo è presidiato dalla intermediazione della sanzione penale prevista dall'art. 257 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che differisce profondamente dall'art. 51 *bis* del previgente d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il quale puniva colui che avendo cagionato l'inquinamento od un pericolo concreto ed attuale di inquinamento avesse ommesso di provvedere alla bonifica del sito secondo il procedimento di cui al precedente art. 17 (5).

Questa previsione è stata totalmente modificata dall'art. 257 citato che descrive due diverse ipotesi di condotte penalmente rilevanti e precisamente l'omessa esecuzione del progetto di bonifica approvato nel caso di inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o della acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio, e l'omessa comunicazione del verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, ipotesi che si riferisce evidentemente ad una situazione in cui non è dato ancora sapere se la bonifica del sito è obbligatoria (6).

Da quanto precede risulta di tutta evidenza l'importanza della individuazione del responsabile dell'inquinamento, che le autorità amministrative hanno l'onere di ricercare, ed inoltre che è divenuta irrilevante la individuazione del proprietario o gestore della zona contaminata (7), fermo restando che è ben possibile la compresenza di più soggetti-autori della condotta offensiva del bene ambiente alla cui tutela è preposta anche la sanzione penale (8), pur se quel bene riceve dalla Costituzione una considerazione meramente liminale essendo confinato nel riformulato art. 117, comma 2, lett. s) tra le «materie» di competenza legislativa esclusiva appartenenti allo Stato.

Francesco Mazza

(5) Cfr. ALIOTTA, *Art. 51 bis «bonifica dei siti» tutto da rifare*, in *Ambiente*, 1998, 75 e ss.; ANILE, *Bonifica dei siti contaminati: obblighi di ripristino e tutela penale*, *ivi*, 1999, 119 e ss. In ordine alle questioni di diritto transitorio sollevate dal sopravvenuto procedimento di bonifica descritto dall'art. 242, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 rispetto a quello previgente ex art. 17, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cfr. DISABATO, *Le bonifiche di siti inquinati tra vecchio e nuovo regime. In particolare: il regime transitorio*, in questa Riv., 2008, 681 e ss.; BUSÀ, *La tutela dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto tra lo Stato e le Regioni. Il regime transitorio della bonifica dei siti inquinati nelle pronunce della Corte costituzionale*, in questa Riv., 2008, 607-608, in nota a Corte cost. 18 giugno 2008, n. 214.

(6) Cfr. D'AVANZO, *La nuova disciplina della bonifica dei siti inquinati alla luce del d.lgs. 152/2006*, in questa Riv., 2008, 351 e ss., in nota a Cass. Sez. III Pen. 8 marzo 2007, n. 9794, Montigiani; COVIELLO, *Sulla natura giuridica del reato di omessa bonifica dei siti inquinati*, *ivi*, 2009, 422 e ss., in nota a Cass. Sez. III Pen. 9 luglio 2007, n. 26479, Magni.

(7) Cfr. T.A.R. Toscana, Sez. II 22 ottobre 2012, n. 1687, in questa Riv., 2013, 564 e ss. con nota di 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*.

(8) Sul punto cfr. DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012, *passim*; GIOVE, *La salute dell'ambiente nel ciclo dei rifiuti*, Bari, 2005, 18 e ss.

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII - 7-6-2013, n. 3032 - Pagano, pres.; Perrelli, est. - Windy Electricity s.r.l. (avv. Oliva) c. Regione Campania (avv. Consolazio) ed a.

Ambiente - Impianto eolico per la produzione di energia elettrica - Autorizzazione alla costruzione e all'esercizio - Autorizzazione unica - Terreno in parte gravato da usi civici - Decreto di svincolo - Diniego - Inizio dei lavori - Ordine di riduzione in pristino - Legittimità.
(D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387)

Il procedimento autorizzatorio degli impianti destinati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili fondato sull'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, non comporta che lo stesso non necessiti, per le aree gravate dal vincolo degli usi civici, della preventiva acquisizione del relativo decreto di svincolo, ai fini del rilascio dell'autorizzazione al mutamento di destinazione, in quanto il citato procedimento è condizionato al rispetto delle normative vigenti a tutela del paesaggio, e in tale ambito opera l'ulteriore finalità pubblica dei terreni gravati da usi civici, ossia di preservare e tutelare l'ambiente (1).

(Omissis)

8. Il ricorso non è fondato e va respinto.

9. Occorre premettere che il decreto n. 76/2011 di autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 al punto c.16 afferma testualmente «*Settore B.C.A. Regione Campania parere favorevole condizionato all'attivazione delle procedure di autorizzazione allo svincolo dagli usi civici ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1776/1927*» e al successivo punto 8 prescrive l'«*acquisizione, prima dell'inizio dei lavori, del decreto di sospensione dell'uso civico, sull'area gravata da detto vincolo, da emettere, su richiesta dell'Amministrazione comunale di Gallo Matese, a cura del Settore regionale bilancio e credito agrario*».

9.1. Quindi con nota prot. n. 580 del 15 marzo 2012 il Comune di Gallo Matese ha chiesto al Settore competente della Regione Campania il decreto di sospensione degli usi civici delle aree interessate alla realizzazione dell'impianto e, segnatamente delle particelle 97 e 103 del foglio 7, nonché della particella 129 del foglio 14, pari ad una superficie di ha 01,26,46 a fronte della superficie complessiva di ha 06,09,36 da destinare a parco eolico.

9.2. A fronte di tale istanza la Regione Campania con nota prot. n. 745 del 30 marzo 2012 ha denegato il decreto di sospensione: *a)* per mancata indicazione della conformità del mutamento temporaneo di destinazione rispetto agli atti di pianificazione territoriale; *b)* per assenza di un piano di assestamento forestale ex art. 10 l.r. n. 11/1996 adottato; *c)* per contrarietà con la d.g.r. n. 368/2010 che richiede che le terre da destinare ad interventi non siano investite a pascolo permanente.

9.3. Con l'ordinanza n. 781 del 2 aprile 2012 il Comune resistente, dato atto dell'inizio dei lavori senza la preventiva trasmissione del progetto esecutivo e senza la previa acquisizione del decreto di sospensione degli usi civici da parte del competente Settore regionale, come prescritto rispettivamente dai punti 6.4 e 8 del decreto n. 76/2011, nonché della realizzazione di «*un tratto di strada ex novo, con fondo in pietrisco costipato, avente una lunghezza di m 360 circa, una larghezza media di m 4,50 circa e un'altezza media al lato monte di m 0,80 circa, in difformità del tracciato stradale come indicato nella tavola progettuale n. 2*», ha ordinato la rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

10. Con tre motivi di ricorso la società ricorrente lamenta:

1) la violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 poiché, pur essendosi conclusa la conferenza di servizi in termini favorevoli alla realizzazione del progetto, essendo stati acquisiti tutti i pareri delle amministrazioni preposte all'approvazione del progetto, ivi compresa la Regione Campania, presente con il settore B.C.A. competente ad autorizzare il mutamento d'uso temporaneo o definitivo dei terreni gravati da uso civico ex lege n. 1766/1927, la Regione e il Comune resistenti ritengono necessari ulteriori atti autorizzativi e, segnatamente il decreto di svincolo degli usi civici

gravanti su alcune delle particelle concesse con convenzione comunale alla Windy Electricity, previo espletamento di una procedura di evidenza pubblica;

2) la violazione del decreto dirigenziale n. 76 del 3 marzo 2011 poiché la nota dell'amministrazione regionale impugnata disattende l'autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, dovendosi intendere totalmente superate dall'esito della conferenza di servizi tutte le problematiche relative allo svincolo delle aree gravate dagli usi civici;

3) l'eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento, della contraddittorietà e dell'illogicità, essendo pacifico che il decreto di autorizzazione unica alla realizzazione dell'impianto eolico debba prevalere sul diniego di adozione del decreto di sospensione degli usi civici anche in considerazione del comportamento contraddittorio tenuto dalla Regione in sede di conferenza di servizi e poi nelle fasi successive.

11. Il Collegio ritiene di confermare quanto già espresso in sede cautelare, condividendo l'avviso recentemente espresso dal Consiglio di Stato in una controversia analoga, avente ad oggetto lo svincolo dagli usi civici di particelle di terreno in favore di società che avevano già ottenuto il decreto di autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 26 marzo 2013, n. 1698).

11.1. Gli usi civici sono diritti reali millenari di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti ad una collettività, disciplinati, in linea generale, dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766 (mantenuta in vigore dall'allegato 1 del comma 1 dell'art. 1, d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, limitatamente agli articoli da 1 a 34 e da 36 a 43) e dal relativo regolamento di cui al r.d. n. 332/1928.

11.2. Partendo da questo assunto il Consiglio di Stato afferma che *«il legislatore, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici all'art. 12, comma 2 della legge n. 1766 cit., ha sancito, in via di principio, l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione, dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente e - solo in via di eccezione - salva la possibilità di richiedere l'autorizzazione (oggi di competenza della Regione in luogo del Ministero) a derogare dai predetti limiti. Tale deroga all'utilizzazione del terreno, comportando necessariamente limitazioni dei diritti d'uso civico per le collettività cui appartengono, anche oggi ha carattere tipicamente eccezionale e non può né deve risolversi nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio di privati (cfr. Consiglio Stato, Sez. IV 25 settembre 2007, n. 4962; Consiglio Stato, Sez. VI 6 marzo 2003 n. 1247)»* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 26 marzo 2013, n. 1698).

11.3. Da tali affermazioni discende, quindi, che i beni di uso civico sono sostanzialmente riconducibili al regime giuridico della demanialità (cfr. Cass. Sez. III Civ. 28 settembre 2011, n. 19792) secondo cui *«Per usi civici possono intendersi i diritti spettanti ad una collettività - ed a ciascuno dei suoi componenti, che può quindi esercitarlo *uti singulus* - e organizzata ed insediata su di un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque, nonostante la loro titolarità formale in capo a differenti soggetti pubblici o privati»*.

«Un bene soggetto ad uso civico non può essere oggetto di espropriazione forzata, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimilano ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una c.d. sdemanializzazione di fatto»; (Cass. Sez. III Civ. n. 1940/2004; Cass. Sez. V Civ. n. 11993/2003) e che di norma le terre appartenenti ai diritti civici risultano incompatibili con l'attività edificatoria per l'evidente ragione che *«privatizzano»* a tempo indeterminato un bene, i cui diritti spettano invece ad una collettività, sottraendo spesso definitivamente alla pubblica utilità i benefici provenienti dalla terra, dai boschi e dalle acque.

11.4. In sostanza le collettività vantano nei confronti dei relativi beni un diritto collettivo di natura reale che si esercita in forma «duale» con il Comune il quale, ente esponenziale dei diritti della collettività, ordinariamente li amministra in suo nome, mentre per iniziative di carattere straordinario è sottoposto alla diretta ed indefettibile vigilanza della Regione.

11.4. Afferma, dunque, il Consiglio di Stato nella rammentata decisione che *«quando il mutamento di destinazione "in deroga" delle terre sottoposte ad uso civico si risolve in un'attribuzione a terzi di diritti spettanti alla collettività, l'iter per il rilascio della relativa autorizzazione deve quindi essere necessariamente ricondotto all'ambito proprio dei procedimenti di concessione dei*

beni demaniali, in quanto ha l'identico effetto di privare i componenti della collettività (che ne sono i veri titolari) del beneficio, per trasferirlo a soggetti privati che richiedono l'utilizzazione imprenditoriale del terreno a fini di lucro personale per un consistente lasso di tempo. Infatti, se i diritti appartengono alla collettività e questi sono solo amministrati dal Comune sotto il controllo della Regione, è evidente che le relative dinamiche procedurali di gestione non solo debbano corrispondere al predetto assetto istituzionale, ma soprattutto debbano comunque avvenire nel rispetto dei cardini della pubblicità, imparzialità, trasparenza e non discriminazione in quanto, analogamente alle concessioni di beni demaniali, anche qui il procedimento finisce per costituire un utilizzo privato di beni della collettività che, nel favorire le possibilità di lucro di un determinato imprenditore in danno degli altri, altera le naturali dinamiche del mercato (arg. ex Corte conti 13 maggio 2005, n. 5)» (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 26 marzo 2013, n. 1698).

11.5. La natura «pubblica» dei diritti di uso civico comporta, in linea generale, l'applicazione dei principi di derivazione comunitaria, di concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, e proporzionalità, di cui all'art. 1 della legge n. 241/1990, i quali non solo si applicano direttamente nel nostro ordinamento, ma debbono informare il comportamento della P.A., anche quando, come nel caso di concessioni di diritti su beni pubblici, non vi è una specifica norma che preveda la procedura dell'evidenza pubblica (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V 19 giugno 2009, n. 4035).

11.6. In coerenza con tale ultima considerazione e con la ricordata natura collettiva «duale» dei diritti reali, secondo il Consiglio di Stato, «l'interpretazione costituzionalmente orientata ai cardini di cui all'art. 97 Cost. impone che le procedure concernenti le richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione debbano anche rispettare le regole di cui alla legge n. 241/1990» ed in particolare i principi generali: a) del contraddittorio, di informazione e di partecipazione pubblica (con obbligo prima di procedere a qualunque iniziativa in materia di deroga ex art. 12 della legge n. 1766/1927 per le amministrazioni comunali di dare massima notorietà a mezzo di pubblici avvisi dell'esistenza dell'iniziativa e delle relative condizioni generali) al fine di consentire la partecipazione e le richieste di chiarimenti, l'emersione del dissenso, il vaglio delle eventuali obiezioni dei soggetti appartenenti alla comunità che sono i reali titolari dei diritti civici; b) di trasparenza, pubblicità ed imparzialità poiché la procedura ad evidenza pubblica non può che seguire il canone generale di cui all'art. 12 della legge n. 241/1990.

11.7. E ciò a prescindere dal fatto che il procedimento *de quo* sia stato iniziato ad istanza di parte. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, «anche nell'ipotesi in cui il procedimento inizi non già per volontà dell'amministrazione bensì sulla base di una specifica richiesta di uno dei soggetti interessati all'utilizzo del bene, le concessioni di beni civici non sfuggono ai principi che impongono comunque l'espletamento di un confronto concorrenziale per l'individuazione di tutti i soggetti potenzialmente interessati e per il conseguimento del massimo utile per l'universitas civium» (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 26 marzo 2013, n. 1698).

11.8. Orbene alla luce dei predetti principi il Consiglio di Stato conclude ritenendo che «se in linea teorica è condivisibile il rilievo relativo alla natura speciale della disciplina di attuazione della direttiva comunitaria 2001/77/CE del 27 settembre 2001 di cui all'art. 12 d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, il procedimento autorizzatorio degli impianti destinati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è fondato sulla c.d. autorizzazione unica regionale», ciò non vuol dire che il relativo decreto dirigenziale per acquistare definitiva efficacia non necessiti dell'autorizzazione al mutamento di destinazione ovvero alla sospensione dell'uso civico.

In altre parole l'autorizzazione unica regionale rilasciata è *expressis verbis* condizionata, dal medesimo art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 al «rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico» e, nel caso di specie, segnatamente, all'«acquisizione, prima dell'inizio dei lavori, del decreto di sospensione dell'uso civico, sull'area gravata da detto vincolo, da emettere, su richiesta dell'Amministrazione comunale di Gallo Matese, a cura del Settore regionale bilancio e credito agrario» (cfr. punto 8 del decreto regionale n. 76/2011). Ne discende la reiezione della richiesta di declaratoria in via di principio della non-necessità di acquisire le autorizzazioni necessarie ai fini degli usi civici, essendo le stesse superate e inglobate nell'autorizzazione unica.

Né, infine, tale ricostruzione può essere inficiata dalla pospettazione della società ricorrente se-

condo la quale i lavori accertati con l'ordinanza comunale impugnata sono stati eseguiti per le sole indagini geognostiche necessarie per la redazione del progetto esecutivo e che, pertanto, tutte le violazioni contestate avrebbero un senso solo se riferite a un momento successivo alla presentazione del detto progetto e all'effettivo inizio dei lavori per la realizzazione dell'impianto.

E, infatti, la società ricorrente, come ribadito anche nella memoria *ex art. 73 c.p.a.*, depositata l'8 aprile 2013, contesta in radice la procedura di svincolo degli usi civici come interpretata dalla Regione resistente, ritenendo che la stessa debba essere circoscritta alla sola valutazione, determinazione e liquidazione del corrispettivo per l'uso temporaneo dei terreni gravati e non anche all'individuazione del soggetto assegnatario delle aree vincolate.

Per le predette considerazioni vanno respinte le doglianze sollevate dalla società ricorrente e conseguentemente anche la connessa domanda risarcitoria, peraltro, solo genericamente prospettata e non supportata da precisi elementi probatori in ordine all'*an* e al *quantum* del pregiudizio patito.

Sussistono giustificati motivi, per la complessità delle questioni affrontate, per compensare le spese di lite tra le parti.

(Omissis)

(1) NECESSITÀ DEL PREVIO DECRETO DI SVINCOLO PER LA REALIZZAZIONE DI IMPIANTO EOLICO SU TERRENO GRAVATO DA USI CIVICI.

1. Con la sentenza in rassegna, il T.A.R. Campania è stato chiamato a pronunciarsi sul ricorso avverso i provvedimenti della Regione e del Comune con i quali veniva disposto il ripristino dello stato dei luoghi per effetto dei lavori di costruzione per l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica, in quanto i medesimi lavori erano avvenuti su aree gravate da usi civici, ma senza il preventivo rilascio del decreto di svincolo.

Al riguardo, occorre premettere che i lavori inerenti la realizzazione dell'impianto *de quo* erano iniziati in forza di un'autorizzazione unica rilasciata ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, recante «attuazione della direttiva CE n. 2001/77 relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità»; la suddetta autorizzazione prevedeva espressamente che il parere favorevole del Settore B.C.A. Regione Campania era «*condizionato all'attivazione delle procedure di autorizzazione allo svincolo dagli usi civici ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1776/1927*» ed alla «*acquisizione, prima dell'inizio dei lavori, del decreto di sospensione dell'uso civico, sull'area gravata da detto vincolo, da emettere, su richiesta dell'Amministrazione comunale di Gallo Matese, a cura del Settore regionale bilancio e credito agrario*».

La richiesta in parola era stata presentata dal Comune, ma veniva negata dalla Regione per cui ne è derivato l'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

Premesso quanto sopra, l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387/2003 prevede che «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, sono soggetti ad un'autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-ar-

tistico»; il successivo comma 4 prevede che l'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi della l. 7 agosto 1990, n. 241.

La predetta autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercitare l'impianto in conformità al progetto approvato ed assume carattere onnicomprensivo ed assorbente di ogni altro provvedimento previsto da leggi regionali volto alla verifica o alla valutazione dell'impatto ambientale (1).

Peraltro, la società ricorrente aveva sostenuto la tesi, non sorretta da valide considerazioni giuridiche, che nella specie, sarebbe stato violato il più volte menzionato art. 12, in quanto l'autorizzazione unica si doveva intendere assorbente tutte le problematiche, anche quelle relative allo svincolo delle aree gravate dagli usi civici che, perciò, era illegittima la pretesa della necessità dell'ulteriore decreto di svincolo degli usi civici.

2. Soffermandoci sul tema inerente gli usi civici, si deve osservare che con tale termine si intendono i diritti spettanti ad una collettività organizzata ed insediata su di un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque, nonostante la loro titolarità formale sia in capo a differenti soggetti pubblici o privati.

Il *corpus* normativo di riferimento è costituito dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766 (mantenuta in vigore dall'allegato 1 del comma 1 dell'art. 1, d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, limitatamente agli artt. da 1 a 34 e da 36 a 43) e del regolamento di cui al r.d. n. 332/1928, integrato, arricchito e differenziato dalla multiforme varietà delle leggi delle singole Regioni.

In particolare, l'art. 12 della legge n. 1766/1927, cit. ha sancito l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione di tali beni, salva la possibilità di richiedere l'autorizzazione alle Regioni a poter derogare tale vincolo.

Al riguardo, l'orientamento in materia della Cassazione è univoco nell'affermare che i beni di uso civico sono di norma inalienabili, incommerciabili ed insuscettibili di usucapione, e pertanto, sostanzialmente riconducibili al regime giuridico della demanialità (2).

In tale ottica, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che le terre appartenenti ai diritti di uso civico risultano, di norma, incompatibili con l'attività edificatoria per l'evidente ragione che «privatizzano» a tempo indeterminato un bene, i cui diritti spettano invece ad una collettività, sottraendo spesso definitivamente alla pubblica utilità i benefici provenienti dalla terra, dai boschi e dalle acque (3).

Relativamente a tali diritti di natura pubblica, il Comune ha il compito di amministrarli, mentre spetta alla Regione l'attività di vigilanza, nella quale rientra anche l'eliminazione del vincolo di destinazione; la natura pubblica dei citati diritti comporta, per la loro gestione, l'applicazione dei principi comunitari di concorrenza, parità di

(1) V.: Cons. Stato, Sez. VI 22 febbraio 2010, n. 1020, in questa Riv., 2010, 334, con nota di BASSO A.M.; T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 16 luglio 2012, n. 1296, *ivi*, 2013, 52 ss., con mia nota.

(2) V., Cass. Sez. III Civ. 28 settembre 2011, n. 19792, in questa Riv., 2012, 702, con nota di BAFFA C.F.

(3) V., Cons. Stato, Sez. IV 19 dicembre 2003, n. 8365, in *Cons. Stato*, 2003, I, 2818.

trattamento, non discriminazione e proporzionalità, e di quelli della legge n. 241/1990, di trasparenza, pubblicità ed imparzialità.

Con specifico riguardo allo svincolo dagli usi civici di particelle di terreno in favore di società che avevano già ottenuto l'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12, del d.lgs. n. 387/2003, la stessa giurisprudenza si è più volte pronunciata affermando che *«il legislatore, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici all'art. 12, comma 2 della legge n. 1766 cit., ha sancito, in via di principio, l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione, dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente e – solo in via di eccezione – salva la possibilità di richiedere l'autorizzazione (oggi di competenza della Regione in luogo del Ministero) a derogare dai predetti limiti. Tale deroga all'utilizzazione del terreno, comportando necessariamente limitazioni dei diritti d'uso civico per le collettività cui appartengono, anche oggi ha carattere tipicamente eccezionale e non può né deve risolversi nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio di privati»*.

In particolare è stato rilevato che il mutamento di destinazione delle terre sottoposte ad uso civico, che necessariamente comporta una limitazione della pienezza dei diritti di uso civico dei quali è titolare la collettività, deve consistere in un beneficio reale per la generalità degli abitanti, e non in un vantaggio indiretto che può derivare dall'utilizzazione del terreno da parte dei soggetti privati.

Pertanto, è stato sottolineato che il mutamento di destinazione delle terre sottoposte ad uso civico deve consistere in un beneficio reale per la generalità degli abitanti (e cioè per tutti i componenti della collettività che tale beneficio devono poter conseguire ed ottenere semplicemente *uti cives*) e non in un vantaggio indiretto che può derivare dall'utilizzazione imprenditoriale del terreno da parte di soggetti privati; il vincolo di uso civico costituisce, infatti, un diritto reale di natura civica (in quanto i componenti della collettività ne usufruiscono *uti cives*) volto ad assicurare una utilità alla collettività ed ai suoi componenti, e la sussistenza di un beneficio per la collettività deve essere assicurato in caso di mutamento di destinazione d'uso; un beneficio del genere non può evidentemente, essere assicurato da una concessione demaniale che è destinata a porsi necessariamente come limitazione della pienezza dei diritti di uso civico di cui è titolare la collettività (4).

Per quanto afferisce alla deroga, ossia, alla procedura da seguire al fine di poter legittimamente eliminare il vincolo di destinazione posto in favore della collettività, il Comune deve indire una gara pubblica, e deve dare pubblicità alla richiesta di deroga, pubblicandone l'avviso agli altri soggetti potenzialmente interessati. Ultimata la gara, la Regione provvederà alla verifica della sussistenza dei presupposti per l'ammissibilità della richiesta di deroga, valutando l'utilità effettiva, presente e futura, della diversa destinazione per la collettività.

(4) V.: Cons. Stato, Sez. IV 25 settembre 2007, n. 4962, in *Giurisd. amm.*, 2007, I, 1310; Cons. Stato, Sez. IV 26 marzo 2013, n. 1698, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. VI 6 marzo 2003, n. 1247, in *Cons. Stato*, 2003, I, 587.

3. Sulla scorta dei principi sopra esposti, nel caso in questione, il giudice amministrativo ha correttamente ritenuto che, pur essendo pacifico che il procedimento autorizzatorio degli impianti destinati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia fondato sull'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, ciò non significa che non necessiti, per le aree gravate dal vincolo degli usi civici, la preventiva acquisizione del relativo decreto di svincolo, ai fini del rilascio dell'autorizzazione al mutamento di destinazione, in quanto il relativo procedimento è condizionato al rispetto delle normative vigenti a tutela del paesaggio e, in tale ambito, opera l'ulteriore finalità pubblica dei terreni gravati da usi civici, ossia di preservare e tutelare l'ambiente.

Le conclusioni cui è pervenuto il T.A.R. meritano, quindi, adesione.

Vincenzo Perillo

Giurisprudenza civile

(a cura della redazione)

Animali - Proprietario - Responsabilità civile - Responsabilità extracontrattuale - Attraversamento su una strada statale di un animale selvatico - Ente responsabile - Condizioni. (C.c., art. 2043)

Cass. Sez. VI Civ. - 28-2-2014, n. 4788 - Finocchiaro, pres.; De Stefano, est. - Regione Emilia Romagna (avv. Guaragnella) c. ANAS S.p.A. (avv. Caroleo). (*Cassa con rinvio Trib. Modena, Sez. dist. Pavullo 17 febbraio 2011*)

La responsabilità extracontrattuale per danni provocati dall'attraversamento su una strada statale di un animale selvatico (nella specie un daino o capriolo) deve essere imputata all'ente a cui siano stati concretamente affidati, nel singolo caso, i poteri di amministrazione del territorio e di gestione della fauna, sia che essi derivino dalla legge, sia che trovino la loro fonte in una delega o concessione di altro ente. In quest'ultimo caso, l'ente delegato o concessionario potrà considerarsi responsabile, ai sensi dell'art. 2043 c.c., per i suddetti danni a condizione che gli sia stata conferita, in quanto gestore, autonomia decisionale ed operativa sufficiente a consentirgli di svolgere l'attività in modo da poter efficientemente amministrare i rischi di danni a terzi, inerenti all'esercizio dell'attività stessa, e da poter adottare le misure normalmente idonee a prevenire, evitare o limitare tali danni (1).

(1) In materia di fauna selvatica, in senso conforme cfr. Cass. Sez. III 6 dicembre 2011, n. 26197, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 12, 1744; Cass. Sez. III 4 marzo 2013, n. 5321 ord.; Cass. Sez. III 26 febbraio 2013, n. 4806, in *Diritto&Giustizia*, 27 febbraio 2013 (sebbene con conclusioni di segno opposto, ma dovute alle peculiarità della fattispecie); Cass. Sez. III 24 ottobre 2013, n. 24121 (che sottolinea la necessità di individuare un concreto comportamento colposo ascrivibile al singolo Ente pubblico convenuto).



Agricoltura - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - Acquisto di un terreno agricolo - Certificazione attestante la qualità di imprenditore agricolo - Omessa produzione al momento della stipulazione - Pagamento, in misura ordinaria, delle imposte di registro e ipotecarie - Diritto al rimborso della maggiore imposta ex art. 5 della legge n. 604 del 1954 - Presupposti - Fattispecie. (L. 6 agosto 1954, n. 604, art. 5; l. 9 giugno 1965, n. 590, art. 35)

Cass. Sez. VI Civ. - 11-2-2014, n. 3082 ord. - Cicala, pres.; Iacobellis, est.; P.M. (conf.) - Agenzia Entrate (Avv. gen. Stato) c. Marino. (*Conferma Comm. trib. reg. Foggia 27 dicembre 2011*)

In tema di agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina, all'acquirente di un terreno agricolo che non produca, contestualmente alla stipula, il certificato definitivo, né quello provvisorio, attestante la sua qualità di imprenditore agricolo, così pagando le imposte di registro e ipotecarie nella misura ordinaria, spetta ai sensi dell'art. 5 della l. 6 agosto 1954, n. 604, qualora renda nell'atto esplicita dichiarazione di voler fruire del beneficio, il rimborso della maggiore imposta versata alla sola condizione che presenti apposita domanda, corredata dalla prescritta certificazione, nel termine di tre anni dall'avvenuta corresponsione di tale somma. (Così statuendo la S.C., confermando la sentenza impugnata, ha riconosciuto il rimborso invocato dal contribuente a seguito della relativa domanda, corredata del certificato I.P.A., proposta entro il suddetto termine prescrizione, ritenendone ingiustificata la sua avvenuta reiezione giustificata dalla circostanza che il menzionato certificato fosse stato rilasciato anteriormente al pagamento dell'imposta in misura ordinaria) (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. V 13 agosto 2002, n. 12189, in questa Riv., 2004, 647, con nota di A. ORLANDO, *Agevolazioni per piccola proprietà contadina: termine di prescrizione del rimborso.*

Prelazione e riscatto - Vendita di un fondo coltivato da una pluralità di affittuari - Esercizio del diritto di prelazione e riscatto per porzioni separate - Configurabilità - Condizioni - Conseguenze - Necessità dell'esercizio disgiunto - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8, comma 9)

Cass. Sez. III Civ. - 23-1-2014, n. 1369 - Berruti, pres.; Cirillo, est.; Corasaniti, P.M. (diff.) - Bruno ed a. (avv. Cramis ed a.) c. Negro ed a. (*Conferma App. Lecce 26 marzo 2007*)

In tema di prelazione e riscatto agrari, nel caso di vendita di fondo coltivato da più affittuari, l'art. 8, comma 9, della l. 26 maggio 1965, n. 590, prevede il principio generale della necessità dell'esercizio congiunto del diritto, potendosi, tuttavia, ammettere l'esercizio per porzioni separate ove ciascuno degli appezzamenti condotti in fitto costituisca un'entità autonoma ed indipendente, tale da non trarre maggiore utilità dalla vicinanza con gli altri, senza che, peraltro, in siffatta eventualità, la prelazione debba necessariamente essere esercitata separatamente (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. Sez. III 19 novembre 2003, n. 17509, in questa Riv., 2004, 699, con nota di G. Busetto, *Regime prelazionistico nel caso di pluralità di fondi e di affittuari*; Cass. Sez. III 15 ottobre 1997, n. 10112, ivi, 1998, 420, con nota di R. Varano, *Brevi considerazioni sul concetto di «fondo» oggetto della prelazione agraria*.



Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Risarcimento del danno - Acquisizione sanante di cui all'art. 42 bis, T.U. n. 327 del 2001, introdotto dall'art. 34 del d.l. n. 98 del 2011 - Contrasto con gli artt. 3, 24, 42, 97, 111 e 117 Cost., anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del I prot. add. C.E.D.U. - Questione non manifestamente infondata di legittimità costituzionale. (Cost., artt. 3, 24, 42, 97, 111 e 117; d.p.r. 8 giugno 2007, n. 327, art. 42 bis; d.l. 6 luglio 2011, n. 98, art. 34, comma 1; l. 15 luglio 2011, n. 111)

Cass. Sez. Un. Civ. - 13-1-2014, n. 441 ord. - Rovelli, pres.; Salvago, est.; Ciccolo, P.M. (diff.) - Longo Vaschetti ed a. (avv. Scaparone ed a.) c. Agenzia Interregionale per il fiume Po. (*Solleva questione legittimità costituzionale Trib. sup. acque Roma*)

In tema di espropriazione per pubblica utilità, è rilevante non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 bis del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, introdotto dall'art. 34, comma 1, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in l. 15 luglio 2011, n. 111, in relazione agli artt. 3, 24, 42, 97, 111 e 117 Cost., anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del I prot. add. della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto la disposizione citata, reintroducendo una sorta di procedimento ablativo semplificato in favore della P.A., che utilizzi senza titolo un bene privato per scopi di interesse pubblico, si pone in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza e di ragionevolezza intrinseca, anche ai fini dell'esercizio della tutela giurisdizionale, con la garanzia della proprietà privata, posta altresì da vincoli derivanti da obblighi internazionali, con il principio di legalità dell'azione amministrativa, nonché con il principio di parità delle parti davanti al giudice, riservando all'amministrazione, intesa come soggetto autore di un fatto illecito e non quale espressione della funzione amministrativa, un ingiustificato trattamento privilegiato, tale da consentirle l'acquisizione del bene al patrimonio pubblico per effetto di un suo comportamento contra ius, di cui si avvantaggia pure nella determinazione dell'indennizzo o risarcimento dovuto al proprietario rispetto al ristoro altrimenti spettante nel caso di legittimo procedimento espropriativo (1).

(1) Sul punto v. Cass. Sez. II 14 gennaio 2013, n. 705, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2013, 733; Cass. Sez. Un 19 ottobre 2011, n. 21575, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 1474.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Traffico illecito di rifiuti - Reato - Confisca obbligatoria del mezzo di trasporto - Terzo estraneo al reato - Buona fede - Onere della prova. (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 259, comma 2)

Cass. Sez. III Pen. - 8-2-2014 n. 5776 (c.c.) - Teresi, pres.; Pezzella, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Minosa, ric. (*Conferma Trib. lib. Taranto 23 luglio 2013*)

In tema di gestione dei rifiuti, al fine di evitare la confisca obbligatoria del mezzo di trasporto prevista per il reato di traffico illecito di rifiuti (art. 259, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), incombe sul terzo estraneo al reato, individuabile in colui che non ha partecipato alla commissione dell'illecito ovvero ai profitti che ne sono derivati, l'onere di provare la sua buona fede, ovvero che l'uso illecito della res gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 20 aprile 2010, n. 15105, B.F.; Cass. Sez. III 12 dicembre 2008, n. 46012, Castellano, rv. 241.771.



Sanità pubblica - Rifiuti - Associazione per delinquere - Delitto di cui all'art. 260, d.lgs. 152/06 - Art. 416 c.p. - Rapporto di specialità - Non sussiste. (C.p., art. 416; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 260)

Cass. Sez. III Pen. - 6-2-2014, n. 5773 (c.c.) - Teresi, pres.; Ramacci, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Napolitano, ric. (*Conferma Trib. lib. Napoli 20 maggio 2013*)

Non esiste un rapporto di specialità tra il delitto di cui all'art. 416 c.p. e quello previsto dall'art. 260, d.lgs. 152/06 che possono, pertanto, concorrere (1).

(1) In senso conforme: Cass. Sez. III 8 aprile 2011, n. 14042, D.P.M. ed a.



Animali - Somministrazione ad un cavallo di sostanze vietate - Decesso dell'animale - Aggravante di cui all'art. 544 ter, comma 3, c.p. (C.p., art. 544 ter)

Cass. Sez. III Pen. - 4-2-2014, n. 5471 - Fiale, pres.; Di Nicola, est.; Baldi, P.M. (conf.) - Mazzaglia, ric. (*Conferma App. Catania 8 aprile 2013*)

La somministrazione ad un cavallo di sostanze vietate (caffèina, teofillina, fenilbuazone) tali da interagire sul sistema nervoso, cagionando dunque lesioni, tanto da indurre l'animale a lanciarsi in una corsa sfrenata dalla quale ne derivava la morte, configura anche l'aggravante di cui all'art. 544 ter, comma 3, c.p. proprio sul rilievo che il cavallo moriva a seguito delle lesioni che si procurava per lo stato di accentuata alterazione delle condizioni fisiche ed in particolare del sistema nervoso, così sussumendo la condotta contestata nell'ambito del primo comma dell'art. 544 ter c.p. (1).

(1) Con riferimento a fattispecie relativa alla somministrazione di sostanze vietate a cavalli, cfr.: Cass. Sez. I 29 agosto 2012, n. 33407, A.O. ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Terre e rocce da scavo - Materiali di risulta edile - Qualificabilità come sottoprodotti e non rifiuti - Autorizzazione - Necessità. (L. 9 agosto 2013, n. 98, art. 41 bis; d.m. 10 agosto 2012, n. 161)

Cass. Sez. III Pen. - 4-2-2014, n. 5470 - Fiale, pres.; Scarcella, est.; Baldi, P.M. (conf.) - Bertagna, ric. (*Conferma Trib. Varese 15 aprile 2013*)

Nel caso in cui, oltre terre e rocce da scavo propriamente definibili come tali, in un impianto vengano trattati materiali di risulta edile, la questione della qualificabilità come sottoprodotti e non rifiuti dei materiali non si pone (né, quindi, la nuova disciplina derivante dall'art. 41 bis della l. 9 agosto 2013, n. 98, di conversione del c.d. decreto «del Fare», d.l. n. 69/2013, che introduce nell'ordinamento alcune disposizioni tese a disciplinare l'utilizzo, come sottoprodotti, dei materiali da scavo prodotti nel corso di attività e interventi autorizzati in base alle norme vigenti, in deroga a quanto previsto dal d.m. 10 agosto 2012, n. 161, recante il regolamento per la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo) ed è conseguentemente necessaria l'autorizzazione (1).

(1) Con riferimento alle condizioni per l'applicabilità del regime autorizzatorio contemplato per i sottoprodotti, cfr. Cass. Sez. III 7 aprile 2008, n. 14323 (c.c.), P.M. in proc. Coppa, rv. 239.657.



Animali - Esemplari vivi o morti degli animali selvatici o delle piante ovvero delle parti o prodotti derivati - Confisca ai sensi dell'art. 4, legge n. 150/92. (L. 7 febbraio 1992, n. 150, art. 4, comma 1; l. 13 febbraio 1993, n. 59)

Cass. Sez. III Pen. - 3-2-2014, n. 5119 (c.c.) - Fiale, pres.; Marini, est.; Spinaci, P.M. (conf.) - Orlando, ric. (*Conferma App. Napoli 14 marzo 2012*)

L'art. 4 della l. 7 febbraio 1992, n. 150, modificata con l. 13 febbraio 1993, n. 59, al comma 1 prevede, in caso di violazione dei divieti di cui agli artt. 1 e 2, la confisca degli esemplari vivi o morti degli animali selvatici o delle piante ovvero delle parti o prodotti derivati. Trattasi di confisca obbligatoria che trova fondamento in una disposizione speciale e non può essere ricondotta al regime dell'art. 240 c.p. (1).

(1) Con riferimento alla detenzione di esemplari di fauna selvatica in violazione dei divieti contenuti negli artt. 1 e 2 della l. 7 febbraio 1992, n. 150, cfr.: Cass. Sez. III 26 maggio 2006, n. 18805, Barbero, in questa Riv., 2007, 330; Cass. Sez. III 30 dicembre 2003, n. 49454, Shing Kee Chan, rv. 226.863.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Produzione, commercio e consumo - Produzione vini - Vini a denominazione d'origine controllata e garantita (DOCG) - Consorzi di tutela - Enti esponenziali - Tutela processuale - Riconoscimento - Presupposti.

Produzione, commercio e consumo - Produzione vini - Vini a denominazione d'origine controllata e garantita (DOCG) - Modificazione della derivazione d'origine - Procedimento. (D.lgs. 8 aprile 2010, n. 61; l. 10 febbraio 1992, n. 164)

Cons. Stato, Sez. III - 28-11-2013, n. 5691 - Romeo, pres.; Capuzzi, est. - S.S.A.A.C.P. (avv.ti Lattanzi, Cardarelli e Angius) c. Comune di Santo Stefano Belbo e Ass. C.d.M. (avv.ti L. e L. Isolabella e Colagrande), Ministero politiche agricole, alimentari e forestali (Avv. gen. Stato), Regione Piemonte (n.c.) e Ass. P.M.D'A.A.S.C.A. (avv.ti Papi Rossi e Manzi) ed a.

Nel procedimento di modificazione dell'estensione territoriale della produzione di uve da vini a denominazione d'origine controllata e garantita (DOCG), agli enti esponenziali (nella specie, consorzi di produttori di vino di tale qualità) può essere riconosciuta una tutela processuale a condizione che gli interessi di cui sono portatori si distinguano tanto da quelli della collettività di riferimento quanto dagli interessi dei singoli associati, dovendosi accertare in concreto che la rappresentatività dell'ente sia tale da consentirgli di intervenire, in virtù di precise disposizioni statutarie, a tutela di un interesse da considerarsi come proprio dell'associazione in quanto tale e che l'interesse tutelato in sede giurisdizionale dall'associazione non sia conflittuale, neanche in potenza, con quello anche solo di uno dei consociati, ovvero che non vengano tutelate le posizioni giuridiche solo di parte dei consociati stessi (1).

In tema di vini a denominazione d'origine controllata, la richiesta di protezione o di modifica della derivazione d'origine va inoltrata dai Consorzi di tutela dell'omonima DO o dalle Regioni, con domanda corredata di «perizia giurata» di tecnici particolarmente qualificati o di documentato parere della Regione sulla corrispondenza del terreno e del prodotto ai requisiti tassativamente richiesti a livello legislativo, con riferimento a dati sperimentali di almeno cinque anni di ricerche e con l'attestazione di obiettività e validità della richiesta (2).

(1-2) Il Consiglio di Stato ha confermato, con diversa motivazione, le sentenze del T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 18 febbraio 2013, nn. 1774, 1175, 1776 e 1777, reperibili in www.giustizia-amministrativa.it. Si è trattato del procedimento per l'inserimento di alcune aree del Comune di Asti tra le zone di produzione delle uve da vini a denominazione di origine controllata e garantita. Le massime vanno condivise. Sulla prima massima, v.: Cons. Stato, Sez. IV 18 novembre 2013, n. 5451, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it; Id. 16 febbraio 2010, n. 887, in *Guida al dritto*, 2011, dossier 3, 90; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 1° ottobre 2012, n. 6231, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 8231; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 18 febbraio 1997, n. 334, in questa Riv., 1998, 125 (ha riconosciuto alla Camera di commercio di Bolzano la legittimazione attiva in materia di riconoscimento delle indicazioni geografiche dei vini da tavola).



Caccia e pesca - Caccia - Ungulati - Cinghiali - Abbattimento oltre arco temporale consentito - Legittimità - Condizioni (L. 2 dicembre 2005, n. 248; d.l. 30 settembre 2005, n. 303, art. 11 *quaterdecies*, comma 5; l. 11 febbraio 1992, n. 157).

Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio - Provincia di Modena - Cinghiali - Densità zero in ambito territoriale di caccia (ATC) - Legittimità.

Cons. Stato, Sez. V - 8-8-2013, n. 4172 - Trovato, pres.; Luttazi, est. - Lega antivivisezione (LAV) e Lega abolizione caccia (LAC) (avv.ti Stefutti e Petretti) c. Provincia di Modena (avv. Giuffrè) ed a. (n.c.).

Ai sensi dell'art. 11 quaterdecies, comma 5, del d.lgs. 30 settembre 2005, n. 303, conv. in l. 2 dicembre 2005, n. 248, è consentito alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica o, se istituiti, gli analoghi istituti regionali, e sulla base di adeguati piani di abbattimento selettivo distinto per sesso e classi di età, di regolamentare il prelievo di selezione degli ungulati (cinghiali) appartenenti alle specie cacciabili, anche al di fuori dei periodi e degli orari di cui alla l. 11 febbraio 1992, n. 157 (1).

Nella Provincia di Modena, nel Calendario venatorio 2010/11 e 2011/12, laddove si prevede di perseguire per il cinghiale la densità zero nell'ambito territoriale di caccia (ATC), non è dato di ravvisare un eccesso di potere per sviamento, in quanto tale finalità non contrasta con i fini istituzionali demandati ai Piani faunistico venatori provinciali (2).

(1-2) Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello avverso la sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II 22 febbraio 2011, n. 145, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it. Le massime vanno condivise.



Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Costruzioni abusive - Condono edilizio - Sanatoria dell'opera - Parere negativo - Motivazione approfondita - Esclusione. (Cost., art. 9)

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Vincolo paesaggistico - Costruzioni abusive - Condono edilizio - Valutazione compatibilità ambientale - Disciplina applicabile.

Bellezze naturali (protezione delle) - Bellezze paesaggistiche - Vincolo paesaggistico - Costruzioni abusive - Condono edilizio - Sanatoria dell'opera - Parere negativo - Comunicazione avvio del procedimento - Esclusione - Ragioni. (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 21 octies, comma 2)

T.A.R. Toscana, Sez. III - 16-10-2913, n. 1395 - Di Santo, pres. f.f.; Giani, est. - L.M. (avv.ti Gracili e Giannoni) c. Comune di Piombino.

Ai fini della concessione della sanatoria per un manufatto realizzato in area sottoposta a vincolo paesaggistico, poiché il vincolo di inedificabilità risponde ad un preminente interesse di rango costituzionale (art. 9 Cost.), il parere negativo che rileva la sussistenza del vincolo non richiede una motivazione particolarmente approfondita, ben potendo essere reso anche in forma sintetica, purché non tautologica (1).

Ai fini della concessione della sanatoria per un manufatto realizzato in area sottoposta a vincolo paesaggistico, l'Autorità preposta alla tutela del vincolo è chiamata a valutare la compatibilità dell'opera rispetto al vincolo esistente, indipendentemente dal fatto che si tratti di vincolo introdotto prima o dopo la realizzazione dell'abuso (2).

In tema di concessione della sanatoria per un manufatto realizzato in area sottoposta a vincolo paesaggistico, non rileva la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento in quanto si tratta di procedimento ad istanza di parte e soprattutto ove si consideri che, ai sensi dell'art. 21 octies, comma 2, della l. 7 agosto 1990, n. 241, il risultato cui l'Autorità amministrativa è giunta non poteva essere diverso, perché il manufatto realizzato è posto in zona vincolata e l'Amministrazione preposta al vincolo ha espresso parere negativo rispetto alla condonabilità dell'edificio abusivamente realizzato (3).

(1-3) Sulla prima massima, in senso conforme v.: Cons. Stato, Sez. V 6 settembre 2010, n. 6457, in *Foro amm. C.D.S.*, 2010, 1849; Id. 7 settembre 2009, n. 5232, *ivi*, 2009, 2011; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 13 giugno 2011, n. 5244, in questa *Riv.*, 2012, 220, con nota di PERILLO V. Sulla seconda massima, v., T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II quater 15 giugno 2011, n. 5309, *ivi*, 2012, 505, con nota di LAMOLA L. Sulla terza massima, per riferimenti, v. T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I 22 aprile 2013, n. 299, *ivi*, 2013, 574.

Rassegna commentata di legislazione regionale

di Gianfranco Calabria

ABRUZZO

L.r. 18 dicembre 2013, n. 48. *Disciplina delle fattorie didattiche, agrinido, agriasilo e agritata.*

La regione Abruzzo, in ossequio ai principi recati dalla normativa comunitaria e nazionale, persegue, con la legge n. 48 in esame, la valorizzazione del patrimonio economico, socio-culturale ed ambientale del proprio territorio attraverso le attività multifunzionali ed ecosostenibili che caratterizzano l'impresa agricola, promuovendo, a tal fine, la realizzazione di fattorie didattiche, agrinido, agriasilo ed agritata.

Dal versante definitorio (art. 2) sono considerate attività delle fattorie didattiche le attività ricreative e culturali; le attività di educazione e didattica con interventi rientranti nel quadro della educazione alimentare ed ambientale e delle tradizioni rurali; l'accoglienza in spazi aperti; la degustazione dei prodotti agricoli aziendali.

Le imprese agricole, riconosciute come fattorie didattiche possono realizzare percorsi educativi e formativi di uno o più giorni aventi come fruitori i bambini, gli studenti, gli adulti sia come singoli che organizzati in gruppi. I suddetti percorsi, coerentemente con l'ordinamento produttivo aziendale, possono riguardare tematiche quali l'agricoltura, l'ambiente, l'alimentazione e la ruralità.

Di rilievo la prevista possibilità di corredare l'offerta didattica con esercitazioni pratiche (cosiddetta pedagogia attiva) che consentano agli ospiti delle fattorie didattiche di partecipare attivamente al processo produttivo aziendale.

Le fattorie didattiche possono altresì sottoscrivere con Comuni, Province, altri Enti pubblici e soggetti privati convenzioni finalizzate all'organizzazione di percorsi formativi ed attività didattiche sia per gli studenti che per gli anziani.

A norma dell'art. 3 la Regione può riconoscere come fattorie didattiche le imprese agricole, singole ed associate, di cui all'art. 2135 del codice civile, che intendono svolgere, oltre le attività agricole principali, le attività didattiche. Per l'esercizio di queste ultime attività l'imprenditore agricolo, che a qualsiasi titolo conduce un'azienda, può avvalersi dei suoi familiari, a norma dell'art. 230 *bis* del codice civile, nonché di lavoratori dipendenti a tempo determinato o indeterminato.

Coerentemente con quanto previsto dalla disciplina recata dal codice civile il comma 3, dell'art. 3 prevede che le attività di fattoria didattica devono essere esercitate in connessione con l'attività agricola che deve restare prevalente. A questo riguardo, secondo la normativa in commento, il carattere della prevalenza si intende realizzato quando il tempo di lavoro dedicato all'attività agricola è superiore a quello impiegato nello svolgimento delle attività didattiche.

La legge n. 48 prevede che, ai fini del predetto riconoscimento, le imprese agricole devono risultare in possesso di requisiti sia soggettivi che strutturali.

Quanto ai requisiti soggettivi è disposto, all'art. 4, l'obbligo a carico dei soggetti interessati al riconoscimento (nel caso delle società il legale rappresentante o altra persona specificatamente preposta all'attività didattica) di frequentare un corso di formazione per operatore di fattoria didattica organizzato dalla Regione, le cui modalità di esecuzione sono definite con il regolamento di attuazione del provvedimento in esame (art. 20).

Per quanto concerne i requisiti strutturali (art. 5) le fattorie didattiche sono tenute a:

- utilizzare per le attività didattiche i locali e i beni strumentali dell'azienda agricola;
- garantire un'organizzazione ed una strutturazione aziendale adeguata in funzione del numero dei partecipanti e degli operatori presenti in azienda;

- assicurare, ove richiesto dalla tipologia del percorso formativo, la presenza di locali o ambienti coperti attrezzati per lo svolgimento delle attività educative;

- individuare gli ambienti aziendali e le attrezzature agricole che rappresentano un pericolo per i fruitori delle attività, vietandone l'accesso al pubblico ed utilizzando adeguata segnalazione.

Ulteriori requisiti che devono possedere i locali destinati all'esercizio delle attività di fattoria didattica sono definiti con il regolamento di attuazione tenuto conto delle disposizioni vigenti in materia igienico-sanitaria, di ospitalità e di sicurezza. La conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche è assicurata anche con opere provvisoriale.

Per la semplice preparazione di assaggi, spuntini o merende legati allo svolgimento dell'offerta didattica può essere utilizzata la cucina domestica.

Presso la Direzione regionale politiche agricole e sviluppo rurale è istituito l'elenco regionale ricognitivo degli imprenditori agricoli di fattoria didattica (art. 6).

L'esercizio delle attività di fattoria didattica è subordinato alla presentazione da parte degli imprenditori agricoli iscritti nell'anzidetto elenco regionale della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) allo Sportello unico per le attività produttive del Comune territorialmente competente. Alla segnalazione sono allegate la documentazione concernente il possesso dei requisiti necessari per l'esercizio dell'attività di fattoria didattica nonché la dichiarazione attestante l'iscrizione a detto elenco regionale.

L'uso del simbolo distintivo previsto dall'art. 8 è riservato esclusivamente alle imprese agricole che esercitano le attività di fattoria didattica in conformità alla normativa in esame.

È prevista l'istituzione delle «Rete delle fattorie didattiche abruzzesi» a cura della competente Direzione regionale politiche agricole e di sviluppo rurale, con il compito, tra gli altri, di favorire lo scambio di informazioni tra le aziende e tra queste e le istituzioni competenti.

La Giunta regionale, previa consultazione delle Organizzazioni professionali agricole, approva un programma di durata triennale (aggiornabile ogni anno), finalizzato a favorire lo sviluppo delle fattorie didattiche.

Al fine di assicurare un costante monitoraggio delle attività svolte dalle fattorie didattiche nonché di fornire a queste ultime indicazioni utili per una migliore programmazione delle proprie attività rispetto agli obiettivi formativi scolastici, è disposta l'istituzione dell'Osservatorio regionale dell'attività didattica, culturale e ricreativa presso la Direzione regionale politiche agricole e di sviluppo rurale del quale fanno parte, di diritto, anche i rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole, maggiormente rappresentative a livello nazionale ed «operanti su tutto il territorio regionale».

Le attività di controllo e di vigilanza sul mantenimento dei requisiti richiesti per la iscrizione all'elenco regionale di cui sopra è svolta dalla Direzione regionale politiche agricole e di sviluppo rurale, mentre quelle sull'osservanza della legge in commento sono esercitate, per le rispettive competenze, dai Comuni e dalle Aziende sanitarie locali territorialmente competenti.

La legge n. 48 reca, inoltre, le definizioni di agrinido, agriasilo ed agritata.

In particolare è definita agrinido una «struttura di accoglienza realizzata e gestita da un'impresa agricola, singola o associata, di cui all'art. 2135 del codice civile, inserita in un contesto ambientale aperto e ricco di verde lontano da fonti di inquinamento, destinata ad accogliere bambine e bambini di età compresa da tre mesi a tre anni, senza alcuna discriminazione, in grado di assicurare la realizzazione di programmi educativi, pasti e tutti gli altri servizi di cura necessari ai bambini». L'organizzazione e la gestione di tali strutture devono essere conformi a quanto previsto dalla normativa statale e regionale in materia di sistema integrato di interventi e servizi sociali nonché di servizi educativi per la prima infanzia, alla quale la legge n. 48 cit. rinvia anche per quanto concerne la disciplina delle procedure di autorizzazione e di accreditamento delle strutture esercenti l'attività di agrinido.

Inoltre, ai sensi dell'art. 18, la Regione Abruzzo può definire «una forma innovativa di attività domiciliare a favore della prima infanzia, denominata agritata, rivolta a bambini da tre mesi a tre anni in numero non superiore a due, da realizzare, in via sperimentale, nell'ambito rurale presso la casa dell'agritata collocata all'interno di un'azienda agricola».

Con atto della Giunta regionale, da adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 48, verrà avviata la sperimentazione (di durata triennale) di quest'ultima attività nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di servizi integrativi alla prima infanzia.

Infine è prevista, come in precedenza anticipato, l'emanazione di un regolamento di attuazione, da approvarsi entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge in commento, recante ogni altra disposizione necessaria a dare esecuzione alla legge stessa, ad eccezione di quanto previsto dalla norma contenente la definizione di agritata.

L.r. 16 luglio 2013, n. 19. *Modifiche e integrazioni alla l.r. 7 giugno 1996, n. 36 (Adeguamento funzionale, riordino e norme per il risanamento dei Consorzi di Bonifica) e altre disposizioni normative.*

Con la legge regionale n. 19 del 2013 vengono apportate modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 36 del 1996 in materia di Consorzi di bonifica.

Di particolare rilievo appaiono le motivazioni del provvedimento in esame come risultanti dalla relazione di accompagnamento al corrispondente disegno di legge.

In particolare, nella richiamata relazione, si riconosce ai Consorzi di bonifica «un doppio volto e una duplice funzione. Da un lato sono espressione, legislativamente disciplinata e resa obbligatoria, degli interessi dei proprietari dei fondi coinvolti nell'attività di bonifica che da essa traggono beneficio, dall'altro si configurano come soggetti pubblici titolari o partecipi di funzioni amministrative, in forza delle leggi nazionali o regionali (Corte costituzionale sentenza n. 326 del 1998)».

Ancora più significativo è il richiamo al principio della «sussidiarietà orizzontale» di cui all'art. 118 della Costituzione su cui si incardina l'istituzione consortile e a fronte del quale deve essere previsto - prosegue la relazione - «l'impegno e non l'obbligo dello Stato, delle Regioni e degli altri Enti territoriali di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà, ed implica che non possono essere assegnate ad altri enti, anche territoriali, attività che sono svolte efficacemente nell'interesse generale e non solo individuale o collettivo, da organizzazioni a base associativa quali appunto sono i Consorzi di bonifica».

Tenuto conto di quanto sopra evidenziato l'art. 1 della legge n. 19 prevede, conseguentemente, che i Consorzi di bonifica possono progettare tutte le opere di competenza come definite dall'art. 11 della legge regionale n. 36 del 1996 con esclusione degli impianti gestiti dai Comuni che fanno parte del servizio idrico integrato e di quei Comuni, con popolazione inferiore ai mille abitanti, che non hanno l'obbligo di aderire al servizio idrico integrato stesso.

L'art. 1, comma 2, integrando la predetta legge regionale n. 36 individua nuovi compiti e funzioni in capo ai Consorzi e riconducibili agli istituti di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente)

In particolare ai Consorzi di bonifica, in materia di difesa del suolo, possono essere attribuiti i seguenti ulteriori compiti e funzioni, «previa delega su specifico intervento da parte dell'Ente competente che mantiene la titolarità dell'intervento e dei risultati e l'obbligo di vigilanza e controllo sull'intervento»:

a) interventi strutturali di riqualificazione e manutenzione della rete idraulica e stradale minore e di bonifica;

b) interventi di riqualificazione sulla rete di competenza di enti locali e di altri soggetti pubblici e privati, previa stipula di accordo di programma o convenzione;

c) interventi finalizzati a prevenire l'insorgere di emergenze idrauliche e idrogeologiche, anche con la promozione della valorizzazione e dell'utilizzo a fini idraulici, irrigui e ambientali delle cave dismesse;

d) lavori di adeguamento e ristrutturazione di torrenti e canali ad esclusione di quelli privati ed interventi per il ripristino delle frane sulle sponde degli stessi;

e) lavori di manutenzione del reticolo idraulico a difesa dei centri abitati;

f) lavori di realizzazione di opere di contenimento delle piene, quali casse di espansione, canali scolmatori ecc., ad esclusione di quelli privati;

g) lavori di adeguamento delle infrastrutture idrauliche al territorio urbano;

h) lavori di stabilizzazione delle pendici collinari.

In materia di affidamento in concessione di opere pubbliche inerenti alle competenze dei Consorzi di bonifica, gli stessi possono:

a) realizzare in concessione per lo Stato, la Regione o altri Enti pubblici operanti in Abruzzo, con assunzione dei relativi oneri da parte dei rispettivi concedenti, la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione di opere pubbliche di propria competenza, ivi compresa la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione degli interventi di bonifica previsti nei piani di bacini e nei programmi di intervento di cui al citato decreto legislativo n. 152 del 2006.

In materia ambientale, i Consorzi di bonifica possono:

a) anche attraverso appositi accordi di programma con le competenti autorità, concorrere alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque, anche al fine della utilizzazione irrigua e plurima, della rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e della fitodepurazione, ai sensi dall'art. 75 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006;

b) provvedere, direttamente o su incarico di Enti pubblici o privati, alla progettazione, realizzazione e gestione di impianti per il trattamento delle acque di scarico o di reflui di altra provenienza;

c) realizzare interventi di bonifica e di recupero dei siti inquinati secondo le direttive stabilite dagli enti competenti, nel rispetto della normativa vigente;

d) effettuare interventi di rimozione ed eventuale avvio a recupero dei rifiuti abbandonati sulle sponde dei fiumi e di servizio e monitoraggio per contenere il fenomeno di abbandono dei rifiuti su tali aree incustodite. Tale servizio può essere svolto solo su richiesta dei Comuni territorialmente competenti, i quali devono indicare il luogo di smaltimento di detti rifiuti che può essere eseguito con i mezzi e il personale dei Consorzi e senza oneri a carico dei Comuni stessi.

La Regione e gli Enti territoriali competenti in materia di Protezione Civile possono affidare ai Consorzi di bonifica la realizzazione di interventi urgenti ed indifferibili diretti al contenimento dei rischi idrogeologici e idraulici, nonché degli eventi calamitosi sia naturali che provocati dall'uomo attinenti alle opere di bonifica.

È stabilito che, in deroga a quanto previsto alla lett. e) dell'art. 140 del r.d. 8 maggio 1904, n. 368 (Regolamento sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi) i proprietari dei fondi o affittuari di terreni compresi nel perimetro di una bonificazione «debbono lasciare libera da manufatti e piante lungo i canali di bonifica demaniali, non muniti di argini, una zona di terreno della larghezza di metri sei su ogni lato, per consentire la manutenzione dei canali medesimi e per il deposito dei materiali provenienti dalla manutenzione stessa senza alcun onere a carico dei proprietari o affittuari».

Con l'art. 3 viene, inoltre, introdotto nella sopra menzionata legge regionale n. 36 del 1996 l'art. 12 *bis* alla stregua del quale nei comprensori di bonifica i proprietari, in conformità al piano generale di bonifica e di tutela del territorio, hanno l'obbligo di eseguire e mantenere le opere minori di interesse particolare dei propri fondi o comuni a più fondi, necessarie per dare scolo alle acque, per completare la funzionalità delle opere irrigue e «comunque per non recare pregiudizio allo scopo per il quale sono state eseguite o mantenute le opere pubbliche di bonifica e irrigazione». Qualora i proprietari omettano di eseguire i suddetti lavori vi provvede, in via sostitutiva, il Consorzio di bonifica in nome e per conto degli stessi, ponendo a loro carico i relativi oneri, i quali sono equiparati, agli effetti della riscossione, ai contributi spettanti al Consorzio per la esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere pubbliche di bonifica e irrigazione.

La norma in esame attribuisce poi agli Enti locali la facoltà di stipulare convenzioni o accordi di programma con i Consorzi di bonifica per l'esecuzione o il mantenimento delle opere minori, con oneri da ripartire secondo le modalità ivi disciplinate e in conformità al piano di classifica e ai suoi aggiornamenti.

È infine previsto, all'art. 4, l'obbligo a carico dei Consorzi di bonifica di ricorrere alle procedure di evidenza pubblica per la realizzazione delle opere, delle infrastrutture, per l'acquisto di beni e servizi, per il reclutamento del personale, nonché per il conferimento degli incarichi.

CAMPANIA

L.r. 3 agosto 2013, n. 10. *Valorizzazione dei suoli pubblici a vocazione agricola per contenerne il consumo e favorirne l'accesso ai giovani.*

La legge regionale n. 10 costituisce il primo esempio di applicazione a livello regionale delle disposizioni di cui all'art. 66, comma 7, del decreto legge n. 1 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2012 *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*.

Come è noto, con la suddetta legge sono disciplinati termini e modalità per l'alienazione ed affitto di quei terreni agricoli di proprietà dello Stato e di Enti pubblici che non possono essere utilizzati per altre finalità istituzionali favorendo, in particolare, l'ingresso dei giovani in agricoltura.

Nella specie il provvedimento in esame disciplina le modalità di affidamento dei beni pubblici a vocazione agricola di proprietà della Regione Campania a favore degli imprenditori agricoli, con la finalità di favorire in tal modo lo sviluppo economico del settore primario e la salvaguardia del patrimonio collettivo campano.

A tal fine l'art. 2 prevede che la Giunta regionale, entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, proceda a censire tutti i beni di sua proprietà, nonché degli altri Enti ed organismi di cui all'art. 5 della legge regionale n. 7 del 2002 (cioè i soggetti che, ai sensi di questa ultima normativa, sono identificati annualmente in un elenco approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale e sottoposto alla deliberazione del Consiglio regionale unitamente al bilancio annuale di previsione della Regione): tali beni, secondo la norma in parola, devono presentare le «caratteristiche di vocazione all'attività agricola, così come definita all'art. 2135 del codice civile».

I beni censiti sono inseriti in un apposito elenco il quale, entro il 30 giugno di ogni anno, deve essere aggiornato e pubblicato a cura della Giunta regionale nel *Bollettino Ufficiale* e nel sito internet istituzionale.

Per quanto riguarda l'individuazione dei «soggetti destinatari dell'affidamento» dei beni in questione, l'art. 3 individua rispettivamente:

a) gli imprenditori agricoli che, in forma singola o associata, svolgono attività agricola ai sensi dell'art. 2135 del codice civile;

b) i soggetti previsti dall'art. 3 della legge regionale n. 5 del 2012 «Norme in materia di agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e degli orti sociali (*omissis*)». Segnatamente si tratta delle imprese costituite ai sensi del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 (*Disciplina dell'impresa sociale, a norma della l. 13 giugno 2005, n. 118*) che operano nei settori di utilità sociale indicati nell'art. 2, comma 1, limitatamente alle lettere a), c), e), f), g) del medesimo decreto, che svolgono attività agricola-zootecnica e prevedono, nel proprio statuto, l'inserimento socio-lavorativo di persone appartenenti alle fasce deboli; nonché delle imprese agricole, zootecniche, forestali, florovivaistiche, di apicoltura e di acquacoltura, di cui all'art. 2135 del codice civile che, in forma singola o associata, integrano in modo sostanziale e continuativo nell'attività agricola la fornitura di servizi attinenti alle politiche sociali.

In caso di alienazione o concessione in affitto dei beni censiti, ai relativi procedimenti trovano applicazione le disposizioni di cui al citato art. 66, commi 2, 3, 4 e 4-bis del decreto legge n. 1 del 2012.

È prevista, nel termine di sessanta giorni dalla conclusione delle operazioni di censimento, l'adozione da parte della Regione di un apposito regolamento di attuazione (art. 5) con il quale, tra l'altro, devono essere stabiliti:

- le modalità di affidamento con procedura ad evidenza pubblica;
- il canone di affitto;
- lo schema dei contratti agrari da stipulare con i legittimi affidatari.

Infine l'art. 6 detta alcune norme transitorie dirette a regolamentare le ipotesi in cui i predetti beni risultino, alla data di entrata in vigore della legge n. 10, affidati anche a soggetti diversi da quelli individuati dalla stessa legge regionale, riconoscendo a questi ultimi il diritto di proseguire nella detenzione degli stessi beni fino alla scadenza dei relativi contratti.

A detti soggetti viene inoltre riservato un diritto di «precedenza» nell'affidamento dei beni di cui sono già legittimi affidatari, qualora rivestano una delle qualifiche di cui all'art. 3 dianzi ricordato.

LIGURIA

L.r. 21 novembre 2013, n. 36. *Disposizioni in materia di agricoltura sociale.*

La legge in commento rappresenta un ulteriore esempio di disciplina legislativa regionale in materia di agricoltura sociale che si affianca alle esperienze di altre Regioni (ad esempio: Toscana, Marche, Abruzzo, Calabria, Veneto) le quali, in assenza di un quadro normativo nazionale di riferimento, hanno in questi ultimi anni approvato apposite disposizioni in materia, con la finalità di inquadramento delle molteplici possibilità di valorizzazione delle risorse dell'impresa agricola.

La natura multifunzionale delle imprese agricole esercenti l'attività di agricoltura sociale è evidenziata dall'art. 1, dedicato alle finalità della legge in commento, laddove si legge che «la Regione promuove la multifunzionalità delle attività agricole, finalizzata anche allo sviluppo di interventi e servizi di carattere sociale da realizzarsi sulla base della legislazione sociale vigente (...)» e, nel contempo, si riconosce all'agricoltura sociale «una valenza strategica» in termini di contributo allo sviluppo sociale ed economico dei territori rurali.

Sotto il profilo sostanziale e definitorio meritano di essere sottolineate le disposizioni di cui all'art. 2. In particolare è considerata agricoltura sociale l'attività organizzata di produzione di beni e servizi agricoli che, in raccordo con il sistema territoriale dei servizi sociali e sociosanitari e delle istituzioni preposte, integra in modo sostanziale, continuativo e qualificante, un novero di attività, tra cui:

- l'inclusione sociale e l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati;
- l'attività socio-educativa e di socializzazione a favore di soggetti con fragilità sociale;
- il sostegno e il reinserimento sociale di persone in condizione di fragilità sociale;
- l'ospitalità, anche a carattere ludico e ricreativo, a categorie appartenenti alle diverse fasce deboli;
- la realizzazione di attività presso le aziende agricole ai sensi degli artt. 21 e 21 *bis* della legge n. 354 del 1975 (*Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*) e successive modificazioni ed integrazioni e di altre attività agricole sociali promosse dagli istituti penitenziari;
- lo svolgimento di percorsi di inserimento socio-lavorativi attraverso assunzioni, tirocini formativi, formazione sul luogo di lavoro;
- ogni altra attività o servizio, quali gli orti sociali e la terapia con gli animali (*pet therapy*), definita nell'ambito delle Linee guida dell'agricoltura sociale di cui al successivo art. 5.

Come risulta dalla formulazione della prima parte dell'ultimo alinea «ogni altra attività o servizio (...)» l'elencazione delle attività di cui sopra non assume carattere tassativo ma, viceversa, possono essere individuate, nell'ambito delle citate Linee guida, altre attività diverse da quelle di cui all'articolo in commento, riconducibili nell'alveo dell'agricoltura sociale.

In merito poi alla definizione di agricoltura sociale si osserva che la norma in esame, laddove prescrive che le attività dell'agricoltura sociale devono integrarsi in modo sostanziale, continuativo e qualificante con l'attività agricola, introduce notevoli limitazioni non presenti nella disciplina civilistica delle attività agricole per commissione di cui all'art. 2135, comma 3, del codice civile.

Proseguendo sul versante definitorio la legge n. 36 considera aziende agrarie sociali «quelle nelle quali i soggetti di cui all'art. 3, comma 1, realizzano le attività agricole integrate» con le attività dell'agricoltura sociale come in precedenza descritte; operatori dell'agricoltura sociale «quelli che, presso le aziende agricole sociali, sono preposti alla gestione dei servizi e delle prestazioni»; piano delle attività agricole e sociali «il documento che un'azienda agricola deve adottare ai fini del riconoscimento di azienda agricola sociale».

Le modalità per il riconoscimento di azienda agricola sociale sono disciplinate dall'art. 3 in base al quale le aziende agricole, condotte dagli imprenditori agricoli di cui al citato art. 2135 del codice civile, possono assumere tale denominazione allorché:

- esercitino le attività dell'agricoltura sociale di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) della legge in commento;
- risulti impiegata per le attività agricole almeno mezza unità lavorativa uomo (ULU) secondo i parametri stabiliti dalla Regione Liguria con successivo provvedimento;

- le attività dell'agricoltura sociale - coerentemente con quanto previsto dall'inquadramento civilistico dell'attività di impresa agricola - risultino connesse all'attività agricola che deve restare prevalente. A questo riguardo, secondo la normativa in commento, il carattere della prevalenza si intende realizzato quando il tempo di lavoro dedicato all'attività agricola è superiore a quello impiegato nello svolgimento delle attività dell'agricoltura sociale.

Da un punto di vista procedurale è prevista la istituzione di un registro regionale (art. 4) delle aziende agricole sociali a cui possono iscriversi le aziende agricole in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa legislativa e regolamentare. Ai fini della iscrizione nel predetto registro - la cui tenuta, aggiornamento e pubblicizzazione sono in carico alla Struttura della Regione Liguria competente in materia di agricoltura sociale - le aziende agricole sono tenute a presentare il sopra richiamato piano delle attività agricole e sociali dove ciascuna azienda richiedente deve indicare le figure professionali coinvolte, le modalità e gli strumenti individuati al fine della integrazione ed organizzazione delle attività di agricoltura sociale nel contesto aziendale dell'esercizio delle attività agricole principali. Detto piano potrà, inoltre, essere realizzato in raccordo con le Istituzioni locali competenti in materia socio-sanitaria.

L'iscrizione nel predetto registro regionale rappresenta un adempimento necessario tant'è che l'esercizio delle attività di agricoltura sociale è consentito solamente alle imprese agricole regolarmente iscritte.

L'art. 5 è interamente dedicato alle «Linee guida dell'agricoltura sociale» con le quali la Giunta regionale dovrà dare attuazione alla normativa in commento definendo, a titolo di esempio:

- i requisiti delle aziende agricole e delle relative strutture aziendali al fine della loro iscrizione nel registro regionale;
- i requisiti degli operatori dell'agricoltura sociale;
- le tipologie dei servizi previsti, nonché le procedure e le modalità di riconoscimento dell'esercizio dei servizi prestati;
- l'elenco delle attività e dei servizi non ricompresi tra quelli di cui all'art. 2, comma 1, lett. a);
- i requisiti per l'approvazione del piano delle attività di agricoltura sociale;
- le modalità di controllo e di monitoraggio delle aziende agricole sociali;
- ogni altra procedura necessaria al raggiungimento delle finalità della legge n. 36.

La Regione può promuovere appositi percorsi di formazione e di aggiornamento professionale allo scopo di consentire alle imprese agricole di acquisire le necessarie competenze e conoscenze per lo svolgimento delle attività di agricoltura sociale.

È compito, altresì, della Regione favorire la costituzione della rete regionale delle aziende agricole sociali (art. 9) con funzioni di coordinamento tra le diverse strutture regionali interessate e tra queste e tutti i soggetti, anche a livello territoriale, coinvolti nell'agricoltura sociale. La rete costituisce, inoltre, il riferimento per tutte le azioni di valorizzazione e sostegno alla agricoltura sociale così come previste agli artt. 7 e 8.

Al fine di agevolare il ruolo e le funzioni delle aziende agricole sociali vengono, altresì, individuate apposite misure di sostegno (art. 7), tra cui:

- la concessione alle stesse, nel rispetto delle normative vigenti, di beni del patrimonio regionale per favorire l'insediamento e lo sviluppo, nonché di beni a destinazione agricola o forestale confiscati alla criminalità organizzata e trasferiti al patrimonio della Regione;
- la possibilità di adottare misure volte a promuovere l'utilizzo di prodotti agricoli ed agroalimentari provenienti dall'agricoltura sociale anche ai fini di un loro impiego nella preparazione dei pasti forniti dai gestori dei servizi di ristorazione collettiva;
- il riconoscimento alle aziende agricole sociali di apposite priorità nell'ambito di graduatorie e bandi.

Strettamente collegato a tale disposizione è il successivo art. 8 che individua gli strumenti e le politiche di programmazione mediante i quali dare attuazione alle attività di agricoltura sociale: dagli strumenti di programmazione agricola regionale, alle politiche attive di inserimento in ambito educativo, lavorativo e sociale fino agli altri programmi regionali e nazionali afferenti alla tematica dell'agricoltura sociale.

PUGLIA

L.r. 13 dicembre 2013, n. 42. *Disciplina dell'agriturismo.*

Con la legge in commento la regione Puglia, in armonia con i principi di cui alla normativa comunitaria e nazionale per gli aspetti di competenza, sostiene l'agricoltura, il territorio, l'ambiente anche mediante la promozione di idonee forme di turismo in campagna, volte, in particolare, a favorire lo sviluppo e il riequilibrio del territorio agricolo; ad agevolare la permanenza degli imprenditori agricoli nelle zone rurali attraverso l'integrazione dei redditi aziendali, il miglioramento delle condizioni di vita e riconoscendo il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola; a recuperare e valorizzare il patrimonio rurale, naturale ed edilizio; a favorire la conservazione e la tutela dell'ambiente; a valorizzare i prodotti tipici regionali, le produzioni di qualità e le connesse tradizioni enogastronomiche; a tutelare e promuovere le tradizioni e le iniziative culturali del mondo rurale, nonché l'educazione alimentare; a favorire i rapporti tra la città e la campagna.

Quanto alle definizioni la legge n. 42 qualifica come attività agrituristica quelle di ricezione e ospitalità esercitate per almeno sessanta giorni l'anno dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2315 del codice civile, anche in forma di società di persone e di capitali, oppure associati fra loro, mediante l'utilizzazione delle proprie strutture aziendali in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, silvicoltura e allevamento degli animali.

L'effettivo esercizio delle attività agrituristiche è riservato all'imprenditore agricolo e ai suoi familiari ai sensi dell'art. 230 *bis* del codice civile, nonché ai lavoratori dipendenti a tempo determinato, indeterminato o parziale: tali addetti sono considerati lavoratori agricoli ai sensi della vigente disciplina previdenziale, assicurativa e fiscale. È ammesso l'utilizzo di soggetti esterni all'impresa agricola per attività e servizi complementari all'agriturismo, intendendo per attività complementari le attività occasionali di intrattenimento degli ospiti strettamente connesse alla valorizzazione delle tradizioni locali, del patrimonio rurale, storico e artistico del territorio.

Sono considerate attività agrituristiche: dare ospitalità in alloggi o spazi aperti destinati alla sosta di campeggiatori; somministrare pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri o da prodotti acquistati da aziende agricole della Regione e delle Province confinanti, anche di altre Regioni, ivi compresi i prodotti a carattere alcolico e superalcolico, con preferenza per i prodotti tipici e biologici, caratterizzati dai marchi tutelati dalla normativa regionale, nazionale e comunitaria o compresi nell'elenco regionale dei prodotti agro-alimentari tradizionali. Sono ritenuti di propria produzione i cibi e le bevande prodotti, lavorati e trasformati nell'azienda agricola, nonché quelli ricavati da materie prime dell'azienda agricola e ottenuti attraverso lavorazioni esterne.

Rientrano altresì tra le attività agrituristiche l'organizzazione di degustazione di prodotti agricoli, ivi inclusa la mescita di vini; la realizzazione, anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità della impresa agrituristica, di attività ricreative, culturali, enogastronomiche, didattiche, di pratica sportiva, ippoturistica, escursionistiche, anche attraverso il ricorso a convenzioni con gli enti locali.

Ai fini del riconoscimento delle diverse qualifiche di imprenditore agricolo, o della priorità in ipotesi di erogazione di contributi e, comunque, ad ogni altro fine che non sia fiscale, il reddito proveniente dall'attività agrituristica è considerato reddito agricolo.

È inoltre previsto (art. 2, comma 5) che lo svolgimento delle attività agrituristiche nel rispetto delle disposizioni del provvedimento in parola comporta la conseguente applicazione delle disposizioni fiscali di cui all'art. 5 della l. 30 dicembre 1991, n. 413, nonché ogni altra normativa previdenziale o comunque settoriale, riferibile all'attività agrituristica.

È necessario, coerentemente con quanto stabilito dall'inquadramento civilistico dell'attività di impresa agricola, che sia provata la connessione dell'attività agrituristica con quella agricola, che deve rimanere prevalente. Il carattere di prevalenza si intende realizzato quando il tempo di lavoro dedicato all'attività agricola è superiore rispetto a quello impiegato, come numero di giornate di lavoro nell'anno solare, nell'attività agrituristica (art. 4). A questo riguardo la normativa in esame consente che, nella determinazione del fabbisogno lavorativo aziendale dedicato all'attività agricola, si possa tenere conto anche di particolari svantaggi derivanti dalle caratteristiche del territorio e da vincoli di carattere paesaggistico-ambientale, nonché delle tecniche colturali praticate abitualmente dall'imprenditore agricolo. A tal fine è demandata all'Area politiche per lo sviluppo rurale della re-

gione Puglia, sentito l'Osservatorio regionale dell'agriturismo di cui all'art. 13, la definizione dei necessari criteri con apposito provvedimento amministrativo da pubblicare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 42.

Si evidenzia che l'attività delle aziende agrituristiche è soggetta a limiti quali per l'alloggio non oltre quaranta posti letto; per il campeggio non oltre quindici piazzole; per la somministrazione non oltre ottantacinque posti tavola. Nel caso di attività agriturstica che preveda sia posti letto che piazzole per agri-campeggio, la ricettività complessiva aziendale non può superare le ottantacinque unità.

Volendo qualificare l'offerta enogastronomica, sia regionale che delle Regioni confinanti, il comma 4 del citato art. 4 richiede che:

- nella attività di somministrazione di pasti e bevande, sia utilizzata una quota di prodotti aziendali che, unitamente ai prodotti di altre imprese agricole della Regione e delle Province confinanti anche di un'altra Regione, rappresenti una percentuale non inferiore al sessanta per cento del totale dei prodotti impiegati nell'attività agriturstica;

- il resto dei prodotti impiegati nella somministrazione deve provenire preferibilmente da imprese agroalimentari pugliesi che trasformano produzioni agricole regionali e delle Province confinanti anche di un'altra Regione.

Infine la norma *de qua* stabilisce in via presuntiva che l'attività agricola è comunque prevalente quando le attività di ricezione e di somministrazione interessano un numero non superiore a dieci ospiti.

Con riguardo agli immobili destinati all'attività agriturstica, l'art. 3 prevede che possono essere utilizzati gli edifici o parti di essi già esistenti nell'azienda agricola. I locali e gli alloggi destinati alla utilizzazione agriturstica devono possedere i requisiti strutturali e igienico-sanitari previsti dal regolamento edilizio comunale per i locali di civile abitazione. Nella valutazione di tali requisiti e dei relativi indici sono ammesse deroghe in funzione delle caratteristiche strutturali, architettoniche e della tipologia rurale dell'edificio esistente.

Sono consentiti ampliamenti degli edifici esistenti, strettamente connessi ad esigenze igienico-sanitarie o tecnologico-funzionali, fino a un massimo del 20 per cento della volumetria esistente destinata ad attività agriturstica e comunque nel rispetto degli indici e parametri dimensionali stabiliti dai vigenti strumenti urbanistici. È stabilito che i locali a uso agriturstico siano assimilati ad ogni effetto alle abitazioni rurali, conservando il carattere strumentale previsto al comma 5 dell'art. 1 del regolamento recante norme per la revisione dei criteri di accatastamento dei fabbricati rurali (decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 1998) nonché il carattere rurale previsto dal comma 3 *bis* dell'art. 9 del decreto legge n. 557 del 1993 convertito dalla legge n. 133 del 1994.

Di particolare interesse, in termini di semplificazione, risulta la previsione di cui al comma 9 relativamente all'uso delle piscine a norma del quale sono consentite alcune deroghe alla normativa regionale vigente, a condizione che le piscine siano prive di trampolino e siano riservate esclusivamente agli ospiti delle aziende agrituristiche.

Ai sensi dell'art. 5 i locali, le attrezzature e i servizi destinati all'attività agriturstica devono possedere i requisiti igienico-sanitari e di sicurezza previsti dalla legislazione vigente in materia, al fine di garantire la sicurezza degli ospiti e degli operatori. Peraltro il Comune, tenuto conto di quanto disposto all'art. 3 e delle particolari caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici da utilizzare per l'attività agriturstica, può stabilire specifici parametri edilizi atti a consentire lo svolgimento di attività agrituristiche in tali edifici, anche in deroga alle norme previste per i pubblici esercizi.

La produzione, la presentazione, la manipolazione, la somministrazione, il deposito e la vendita di sostanze alimentari sono soggette alle disposizioni risultanti dalla normativa nazionale e regionale vigente in materia.

Tuttavia, ai sensi del comma 4, l'autorità sanitaria, nella valutazione dei requisiti dei locali destinati al trattamento e somministrazione di sostanze alimentari e del relativo piano aziendale di autocontrollo igienico-sanitario, può tenere conto «della diversificazione e della limitata quantità delle produzioni, dell'adozione di metodi tradizionali di lavorazione e dell'impiego di prodotti agricoli propri. In particolare, può essere consentito l'utilizzo della cucina come laboratorio artigianale per la trasformazione dei prodotti aziendali, anche destinati alla vendita, purché ciò avvenga in orari in cui non è utilizzata per la preparazione dei pasti».

È vietata la macellazione di animali in azienda, esclusa quella dei volatili da cortile e dei conigli,

purché effettuata quest'ultima nel rispetto delle vigenti norme igienico-sanitarie ai sensi della legge n. 283 del 1962 e s.m.i., del d.lgs. n. 193 del 2007, dei regolamenti (CE) nn. 852 e 853 del 2004 e delle altre norme in materia.

La norma in commento contempla, infine, alcune forme di semplificazione. In particolare:

- nel caso di somministrazione di pasti e bevande, fino ad un numero massimo di dieci posti tavola, ai fini della loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica;
- per le attività agrituristiche di alloggio, nei limiti di dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il semplice requisito dell'abitabilità.

Le funzioni amministrative volte a «conformare» l'attività agriturbistica sono ripartite tra la Regione e i Comuni.

Spetta alla Regione, ai sensi dell'art. 6, istituire l'elenco regionale dei soggetti abilitati all'esercizio delle attività agrituristiche, presso la competente Area politiche per lo sviluppo rurale. La iscrizione in detto elenco costituisce condizione necessaria per la presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), per il rilascio dell'autorizzazione comunale di cui al successivo art. 10, nonché per il rilascio dei titoli abilitativi in materia edilizia finalizzati all'esercizio dell'attività agriturbistica.

La domanda di iscrizione va indirizzata al Comune nel cui territorio sono ubicati i fabbricati aziendali da utilizzare per l'attività agriturbistica (copia della domanda deve essere inviata per conoscenza all'Amministrazione regionale - Area politiche per lo sviluppo rurale).

Il Comune competente per territorio provvede all'istruttoria della domanda e richiede eventuale documentazione mancante o integrativa entro trenta giorni dalla data di presentazione della stessa. A conclusione della fase istruttoria e, comunque, entro sessanta giorni dalla data di acquisizione di tutta la documentazione di rito, prevista a corredo della richiesta di iscrizione, il Comune trasmette all'Area regionale politiche per lo sviluppo rurale e al soggetto richiedente le proprie determinazioni. L'Amministrazione regionale, entro trenta giorni dalla data di ricevimento delle determinazioni del Comune, provvede all'iscrizione nell'elenco regionale degli operatori agriturbistici, inviando il relativo certificato di iscrizione all'azienda interessata e al Comune di competenza. Nel caso in cui entro sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda di iscrizione o dalla data di perfezionamento della documentazione di rito, a corredo della stessa, non sia stata comunicata la conclusione dell'istruttoria da parte del Comune, il soggetto interessato può richiedere all'Area regionale politiche per lo sviluppo rurale l'iscrizione nell'elenco. La Regione procede all'istruttoria con poteri sostitutivi da concludersi entro trenta giorni. In via transitoria è previsto che le aziende agricole che, alla data di entrata in vigore della legge in esame, risultano già iscritte nell'elenco regionale di cui alla previgente l.r. 22 maggio 1985, n. 34 (*Interventi a favore dell'agriturismo*), sono iscritte automaticamente nell'elenco in questione.

Strettamente connessa alla norma in tema di iscrizione nell'elenco regionale degli operatori agriturbistici è la disposizione contenuta nell'art. 8 in base alla quale i soggetti iscritti in detto elenco sono tenuti anche a conseguire, prima della presentazione della SCIA, il certificato di abilitazione previsto dalla legge quadro n. 96 del 2006, partecipando ad appositi corsi di formazione, promossi dalle associazioni agriturbistiche più rappresentative in collaborazione con l'Area regionale politiche per lo sviluppo rurale, ed attuati dagli Enti pubblici o privati, in possesso della relativa abilitazione da parte dalla Regione all'erogazione delle attività formative. Per i soggetti che, alla data di entrata in vigore della legge n. 42, risultano già iscritti nell'elenco regionale degli operatori agriturbistici di cui alla citata legge regionale n. 34 e in possesso dell'autorizzazione comunale all'esercizio dell'attività agriturbistica, è stabilito l'esonero dall'obbligo di conseguire l'abilitazione in questione.

Come sopra già anticipato, il procedimento amministrativo (art. 9) è incardinato sull'istituto della segnalazione certificata di inizio attività che l'azienda agriturbistica deve presentare al Comune competente. La segnalazione, che può essere presentata solo da coloro che sono in possesso del predetto certificato di abilitazione, consente l'immediato avvio dell'attività agriturbistica. Il Comune, entro sessanta giorni dal ricevimento, verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. Nel caso vengano riscontrate lievi carenze e irregolarità, il Comune può formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi di adeguamento, senza sospensione dell'attività. Nel caso di gravi carenze e irregolarità, è disposta l'immediata sospensione dell'attività sino alla loro rimozione da parte dell'interessato.

Il successivo art. 10 stabilisce che il Comune, una volta verificata la conformità della documentazione prodotta a corredo della SCIA e la corrispondenza con quanto risultante nel certificato di iscrizione all'elenco regionale descritto in precedenza, rilascia l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività agrituristica.

A questo riguardo appare quanto meno contraddittoria la coesistenza all'interno dello stesso procedimento dell'istituto della SCIA e di quello dell'autorizzazione che si collocano parallelamente in ordine alla legittimazione all'esercizio dell'attività di impresa e che, pertanto, non possono essere ricondotti ad un unico modello procedimentale.

La Giunta regionale approva un programma di durata quinquennale (art. 14), predisposto dall'Area politiche per lo sviluppo rurale della regione Puglia di concerto con l'Osservatorio regionale dell'agriturismo e con le Autorità di gestione dei parchi e delle riserve naturali, finalizzato alla individuazione degli obiettivi di sviluppo dell'agriturismo regionale e alla definizione delle relative azioni attuative.

L'uso della denominazione «agriturismo» (art. 12) e di termini attributivi derivati è riservato esclusivamente alle aziende agricole che esercitano l'attività agrituristica in conformità alle legge in esame ed in possesso dell'autorizzazione comunale. Al fine di assicurare maggiore trasparenza ed uniformità nel rapporto tra domanda ed offerta, viene introdotto l'obbligo della classificazione delle strutture ricettive agrituristiche sulla base dei relativi criteri di classificazione definiti a livello nazionale. Il sistema di classificazione dell'offerta agrituristica dovrà, in ogni caso, prendere in considerazione il livello di confortevolezza dell'ospitalità, la varietà dei servizi offerti, la collocazione aziendale in zone di particolare pregio naturale, paesaggistico o ambientale e la specifica caratterizzazione enogastronomica, architettonica e culturale dell'offerta.

È istituito, in forza dell'art. 13, presso la struttura competente della Giunta regionale l'Osservatorio regionale dell'agriturismo, del quale fanno parte di diritto un rappresentante per ciascuna delle associazioni di operatori agrituristiche rappresentative a livello nazionale, con il compito di monitorare l'andamento del settore agrituristico nella Regione Puglia.

L'attività di vigilanza e controllo sull'osservanza della legge in commento, per la cui violazione sono previste le sanzioni amministrative di cui all'art. 16, viene affidata ai Comuni nel cui territorio sono ubicati i fabbricati aziendali da utilizzare per l'attività agrituristica.

Infine l'art. 16 reca alcune disposizioni di natura transitoria volte a disciplinare l'applicazione del provvedimento in esame a coloro che svolgevano già attività agrituristica al momento dell'entrata in vigore dello stesso.

SARDEGNA

L.r. 30 dicembre 2013, n. 40. *Norme urgenti in materia di agricoltura, di previdenza integrativa del comparto regionale e disposizioni varie.*

La legge n. 40 contiene varie disposizioni volte a modificare la normativa regionale vigente di interesse per il settore agricolo al fine di ottenere una più razionale disciplina in materia, ad esempio, di assistenza tecnica in zootecnia, di servizi di gestione degli impianti consortili e di attività istituzionale dei Consorzi di bonifica.

La innovazione più rilevante è, tuttavia, rappresentata dall'art. 1 dal titolo «Credito in agricoltura», a norma del quale è disposta la istituzione presso la Società finanziaria della Regione Sardegna (SFIRS) di un fondo di rotazione finalizzato a favorire l'accesso al piccolo credito da parte delle imprese agricole.

Con successiva deliberazione della Giunta regionale sono definiti i criteri di erogazione del credito e le modalità di funzionamento del fondo in questione.

È previsto che l'aiuto di cui al presente articolo sia sottoposto all'approvazione della Commissione europea ai sensi e per gli effetti degli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento della Unione europea.

L.r. 2 agosto 2013, n. 19. *Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici.*

La legge è finalizzata, tra l'altro, a introdurre procedure innovative in materia di ricognizione generale degli usi civici esistenti in Sardegna al fine di pervenire ad una gestione più efficiente dei medesimi, pur sempre nel rispetto delle esigenze di tutela dell'uso pubblico.

A tal fine è prevista l'adozione da parte della Giunta regionale di un piano straordinario di accertamento demaniale, finalizzato alla «ricognizione generale degli usi civici esistenti sul territorio regionale e alla individuazione su cartografia aggiornata di dati e accertamenti già esistenti riportati su cartografie antiche».

In proposito merita di essere evidenziato quanto stabilito al comma 2 dell'art. 1 alla stregua del quale, in deroga alle disposizioni di cui alla legge regionale n. 12 del 1994 (*Norme in materia di usi civici. Modifica della l.r. 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda*), ed in via straordinaria al fine di superare i limiti e le incongruenze legate alle procedure di accertamento, già svolte, delle terre gravate da uso civico, i Comuni sono delegati ad effettuare entro il 31 dicembre 2013, e con le procedure per l'adozione e l'approvazione dei piani di valorizzazione di cui all'art. 9 della citata legge regionale n. 12, la ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio.

Nell'ambito di tale procedura ricognitiva le Amministrazioni comunali possono proporre permuta, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti di uso civico secondo il principio di tutela dell'interesse pubblico prevalente. Costituiscono oggetto di sclassificazione del regime demaniale civico in sede di ricognizione generale e straordinaria anche i casi in cui i terreni sottoposti ad uso civico abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi o boschivi ovvero non sia riscontrabile né documentabile l'originaria sussistenza del vincolo demaniale civico.

I Comuni, previa intesa fra le parti interessate, possono altresì definire, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti pendenti.

È infine previsto che tutte le risultanze degli accertamenti già decretati che non risultano confermate o coerenti con la documentazione giustificativa del piano di accertamento straordinario di cui alla legge n. 19 decadono con l'approvazione, non oltre i tre mesi dalla conclusione delle procedure comunali, del complessivo piano straordinario di accertamento da parte della Giunta regionale.

Si evidenzia che il Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 ottobre 2013 (ricorso del 7 ottobre 2013) ha impugnato innanzi alla Corte costituzionale l'art.1 della legge in esame per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

SICILIA

L.r. 18 novembre 2013, n. 19. *Tutela e valorizzazione delle risorse genetiche «Born in Sicily» per l'agricoltura e l'alimentazione.*

La legge in esame è finalizzata a salvaguardare le risorse genetiche autoctone di interesse agrario, forestale e zootecnico, relativamente a specie, razze, varietà, popolazioni, cultivar, ecotipi e cloni per i quali sono presenti interessi di carattere economico scientifico, ambientale, culturale, in pericolo di estinzione o minacciate da erosione genetica.

Sono considerate risorse genetiche autoctone di interesse agrario, forestale e zootecnico specie, razze, varietà, popolazioni, cultivar, ecotipi, biotipi e cloni allevati o coltivati che siano originari del territorio regionale ovvero che siano introdotti nel territorio regionale da almeno cinquanta anni ed integrate nell'agricoltura o nell'allevamento regionale.

Al fine di consentire la tutela delle varietà e razze locali, è prevista l'istituzione del Repertorio volontario regionale (art. 5) delle risorse genetiche, suddiviso in sezione animale e vegetale, al quale sono iscritti razze, varietà, popolazioni, ecotipi e cloni di interesse regionale. Il Repertorio - organizzato secondo criteri e caratteristiche che consentano l'omogeneità e la confrontabilità con analoghi strumenti esistenti a livello nazionale e internazionale - è istituito con decreto dell'Assessore regionale per le risorse agricole e alimentari.

Ai sensi dell'art. 6, Enti e istituzioni scientifiche, Enti pubblici, associazioni, organizzazioni private e singoli cittadini possono fare proposte di iscrizione delle specie, delle razze e delle varietà previste dal provvedimento in commento nel citato Repertorio.

L'iscrizione è gratuita ed è eseguita con decreto dell'Assessore regionale per le risorse agricole e alimentari, previa acquisizione del parere della Commissione tecnico-scientifica di cui all'art. 7.

Il patrimonio delle risorse genetiche di piante od animali ricomprese nell'ambito di disciplina della legge regionale n. 19 costituisce oggetto di diritti di natura collettiva che fanno capo alla comunità locale che ne ha curato la conservazione. Inoltre, la Regione tutela il patrimonio agrario costituito dalle risorse genetiche autoctone vegetali ed animali e garantisce che i benefici derivanti dalla loro riproduzione, diffusione e uso, appartengano in modo inalienabile e imprescrittibile alle comunità locali.

A fini della presente legge l'Assessorato regionale delle risorse agricole e alimentari approva apposite linee di intervento per le attività inerenti alla tutela e alla valorizzazione delle risorse genetiche di interesse agrario. In particolare provvede allo studio e al censimento su tutto il territorio regionale della biodiversità animale e vegetale di razze e varietà locali di interesse agrario; favorisce le iniziative, pubbliche o private, tendenti a preservare e ricostituire le risorse genetiche, a diffonderne la conoscenza, il rispetto, l'uso e a valorizzarne i prodotti; favorisce ogni forma di aggregazione tra i produttori anche attraverso agevolazioni e vantaggi nell'accesso a formule di sostegno alla produzione e alla promozione secondo le vigenti normative.

A norma dell'art. 8 la Regione può individuare soggetti pubblici e privati di comprovata esperienza nel settore e dotati di idonee strutture tecnico-organizzative cui affidare, a titolo gratuito, la tutela e la conservazione *ex situ* delle risorse genetiche iscritte nel Repertorio volontario regionale.

L'Assessorato regionale delle risorse agricole e alimentari istituisce e coordina la Rete di conservazione e salvaguardia delle risorse genetiche autoctone e svolge ogni attività diretta a mantenere in vita le risorse genetiche a rischio di estinzione attraverso la conservazione *in situ*, *on farm* o *ex situ* del materiale genetico di interesse regionale. Alla Rete possono aderire le Province, i Comuni, le Comunità montane, gli Enti parco, gli Istituti sperimentali, i Centri di ricerca, le Università, le associazioni, gli agricoltori singoli od in forma associata che siano in possesso dei requisiti previsti dal regolamento di attuazione della legge in commento.

L'art. 7 disciplina la istituzione, di competenza dell'Assessorato regionale per le risorse agricole e alimentari, della Commissione tecnico-scientifica, quale organo consultivo, avente il compito di esprimere parere sulla iscrizione e la cancellazione delle varietà locali nel citato Regolamento volontario regionale; di esprimere parere sulle linee di intervento della Regione; determinare i criteri per la individuazione degli Agricoltori custodi di cui appresso. Tale Commissione, che resta in carica cinque anni, è composta oltre che da esperti e dirigenti dello stesso Assessorato regionale delle risorse agricole anche da un rappresentante degli Agricoltori custodi indicato dalle Organizzazioni professionali agricole.

Di sicuro rilievo è, infine, la previsione di cui all'art. 9 a norma della quale è definito «Agricoltore custode» colui che provvede alla conservazione in azienda, *in situ*, *on farm* e/o *ex situ*, delle risorse genetiche iscritte nel Repertorio volontario regionale.

L'Agricoltore custode espleta i seguenti compiti:

a) mettere in sicurezza della singola risorsa genetica proteggendola e salvaguardandola da qualsiasi forma di contaminazione, alterazione o distruzione;

b) diffondere la conoscenza e la coltivazione delle risorse genetiche di cui è custode attenendosi ai principi di cui alla legge in commento;

c) promuovere la diffusione delle conoscenze culturali e agronomiche relative alle risorse genetiche in conservazione, partecipando ad iniziative regionali di educazione alimentare poste in essere dall'Amministrazione regionale;

d) effettuare il rinnovo dei semi di specie erbacee e ortive conservate *ex situ*.

L'incarico di «Agricoltore custode» è conferito, su richiesta dell'interessato, a seguito dell'iscrizione, previo parere della suddetta Commissione tecnico-scientifica, in un elenco pubblico gestito dal Dipartimento regionale degli interventi strutturali per l'agricoltura e consultabile anche attraverso strumenti informatici e telematici.

Fanno parte di diritto dell'elenco degli «Agricoltori custodi» gli agricoltori che hanno avuto accesso alla Misura 214/2 azione B del Piano di sviluppo rurale Sicilia 2007/2013.

Agli agricoltori custodi inseriti nella Rete è riconosciuto il diritto allo scambio diretto di sementi o di materiali di propagazione.

VENETO

L.r. 7 novembre 2013, n. 26. *Modifiche alla l.r. 12 dicembre 2003, n. 40 (Nuove norme per gli interventi in agricoltura e successive modificazioni).*

Con la legge n. 26 s'intende adeguare la disciplina regionale in materia di Organizzazioni di produttori all'evoluzione della relativa normativa comunitaria e nazionale dettando anche norme specifiche per le Organizzazioni dei produttori (OP) che negoziano e sottoscrivono, a nome dei propri soci, contratti per la consegna del latte crudo, indipendentemente dal fatto che ci sia stato o meno il trasferimento di proprietà del prodotto dal socio all'organizzazione stessa.

A tal fine il provvedimento in esame apporta modifiche alla vigente l.r. 12 dicembre 2003, n. 40 *Nuove norme per gli interventi in agricoltura*, nella parte contenente le disposizioni di cui al Titolo XI «Organizzazioni di produttori».

In particolare, in forza dell'art. 1 della legge in esame, viene riscritto integralmente l'originario art. 44 della citata legge regionale n. 40 dettando una diversa disciplina per il riconoscimento delle OP le quali, a tal fine, devono risultare in possesso dei seguenti requisiti:

a) dimostrare di avere un numero minimo di produttori associati;

b) rappresentare un volume minimo di produzione commercializzata espressa in euro; nel caso delle OP che hanno tra gli obiettivi la negoziazione e la sottoscrizione, a nome degli agricoltori aderenti, di contratti per la consegna di latte crudo da parte di un agricoltore a un trasformatore di latte crudo o a un raccoglitore, il volume minimo è espresso in tonnellate di produzione negoziata.

Spetta alla Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare regionale, determinare, per ogni settore di prodotto, i predetti parametri minimi.

Conformemente al decreto legge n. 70 del 2011, convertito con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, viene altresì ammessa la possibilità di riconoscere, a determinate condizioni, come OP specifiche sezioni di attività costituite dai Consorzi agrari nell'ambito della propria struttura.

Per effetto dell'art. 3, comma 2, lett. a), numero 3 del decreto legislativo n. 102 del 2005, i produttori non ortofrutticoli hanno l'obbligo di far vendere almeno il settantacinque per cento della propria produzione direttamente dall'OP a cui aderiscono. Le OP del settore lattiero-caseario che negoziano e sottoscrivono contratti per la consegna di latte crudo da parte di un agricoltore a un trasformatore o a un raccoglitore devono dimostrare preventivamente di avere un mandato espressamente conferito da ciascuno dei propri aderenti ove è precisata la quantità di latte per la quale è conferito il mandato e tale quantità non deve essere inferiore al 75 per cento della media aritmetica delle quantità di latte consegnate negli ultimi due anni dal singolo produttore.

Alla stregua dell'art. 125 *bis*, comma 1, lett. c) del regolamento (CE) n. 1234/2007, i produttori ortofrutticoli hanno l'obbligo di vendere tutta la loro produzione per il tramite dell'OP a cui aderiscono, salvo le deroghe previste dal medesimo articolo, comma 2, lettere a), b) e c).

L'art. 2 riscrive l'originario art. 45 della citata legge regionale n. 40 del 2003, stabilendo che l'iscrizione negli elenchi regionali delle OP, suddivisi per settori produttivi e prodotti, costituisce condizione per la concessione dei contributi di cui alla legge stessa, conformemente alla normativa comunitaria vigente in materia di aiuti di stato nel settore agricolo.

L'art. 3 introduce *ex novo* l'art. 45 *bis* che ricomprende in un unico articolo la disciplina relativa agli aiuti alle OP, in precedenza dettata dagli artt. 48 e 49 della legge regionale n. 40 citata che vengono di conseguenza abrogati.

L'art. 5 contiene, infine, le norme transitorie che garantiscono l'iscrizione d'ufficio per le OP già riconosciute, ma, nello stesso tempo, obbligano le stesse OP, qualora non ne siano già in possesso, ad adeguarsi ai nuovi requisiti entro due anni dalla data di pubblicazione del provvedimento della Giunta regionale con cui sono stabiliti, come in precedenza sottolineato, i parametri minimi per ogni settore e prodotto

L.r. 24 dicembre 2013, n. 35. *Modifiche e integrazioni alla l.r. 10 agosto 2012, n. 28 (Disciplina dell'agriturismo, ittiturismo e pescaturismo).*

La legge in esame interviene a novellare la recente l.r. 10 agosto 2012, n. 28 *Disciplina dell'agriturismo, ittiturismo e pescaturismo*, con la quale la Regione, da un lato, si era dotata di una nuova e organica disciplina in materia di agriturismo e dall'altro aveva regolamentato le attività di ittiturismo e pescaturismo legate al mondo della pesca come esplicitazione della diversificazione dell'offerta turistica.

Come evidenziato nella relazione di accompagnamento al relativo progetto di legge di iniziativa della Giunta regionale, l'intervento in commento muove dalla constatazione che «sin dal momento della sua pratica attuazione», «la legge n. 28 ha manifestato (...) delle problematiche operative e delle contraddittorietà normative e procedurali che ne impongono una parziale modificazione e integrazione in taluni articoli della legge».

In secondo luogo le motivazioni dell'iniziativa legislativa in parola risiedono:

- nell'opportunità di estendere la disciplina in esame anche alle attività e ai servizi complementari del turismo rurale e delle fattorie didattiche;

- nella necessità di conformare le previsioni in materia di pescaturismo e ittiturismo al nuovo quadro normativo statale di riferimento introdotto, dapprima, con il decreto legislativo n. 4 del 2012 (che non ha modificato sotto questo aspetto il rapporto di connessione e prevalenza che deve sussistere fra le attività di pesca e le attività di pescaturismo e ittiturismo) e, da ultimo, modificato dall'art. 59 *quater* della legge n. 134 del 2012 che, in maniera del tutto innovativa, ha previsto che le attività di pescaturismo e ittiturismo, se effettuate dall'imprenditore ittico, «rientrano nella attività di pesca professionale».

A questo proposito si osserva come, nonostante le motivazioni sopra ricordate circa la necessità di introdurre modifiche alla legislazione regionale in tema di ittiturismo e pescaturismo al fine di tenere conto del mutato quadro normativo statale, le relative definizioni introdotte nella legge regionale n. 28, per effetto delle modifiche apportate dalla legge in esame, non appaiono del tutto conformi a quanto risultante dal citato decreto legislativo n. 4 del 2012: a titolo di esempio si segnala come l'ittiturismo, definito quale attività di ospitalità e di somministrazione esercitata da imprenditori ittici, è ritenuto dalla legge in esame ancora una attività connessa a quella della pesca, mentre, come sopra precisato, la norma statale lo considera di per sé un'attività di pesca. Analoghe considerazioni possono essere svolte per l'attività di pescaturismo.

Inoltre, nel sottolineare in termini positivi la novità in tema di definizione di fattoria didattica, intendendo come tale un'azienda agricola o ittica che ospita e svolge attività didattiche e divulgative a favore delle scuole e dei cittadini, non si può non stigmatizzare la scelta di consentire anche alle imprese turistiche, al pari degli imprenditori agricoli ed ittici, di esercitare attività di turismo rurale, da intendersi come l'insieme delle attività e delle iniziative turistiche, sportive, culturali, ricreative, di valorizzazione ambientale, nonché ogni altra attività di utilizzazione dello spazio e dell'ambiente rurale, ivi compresi gli ecosistemi acquatici e vallivi.

Più precisamente, sono considerate attività di turismo rurale:

- a) le attività culturali, ricreative, di pratica sportiva, di escursionismo, ippoturismo e avioturismo, riferite all'ambiente rurale e degli ecosistemi acquatici e vallivi, svolte anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa;

- b) l'allevamento di specie animali e la coltivazione di specie vegetali a fini amatoriali e di sviluppo del turismo naturalistico e rurale;

- c) la realizzazione di iniziative di supporto alle attività di cicloturismo e di ippoturismo anche in connessione a percorsi e itinerari turistici;

- d) la mescolanza di vino, olio o birra ai fini della promozione e la vendita diretta dei prodotti dell'azienda, con la somministrazione non assistita e senza corrispettivo di prodotti di gastronomia fredda legati alle produzioni e alle tradizioni locali, fatto salvo l'obbligo di notifica all'autorità competente in materia di igiene degli alimenti.

Sono considerate, invece, fattorie didattiche le aziende, come definite alla lett. b) del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 28 cit., che svolgono le proprie attività secondo i requisiti e le modalità definite dalla Giunta regionale, che istituisce e tiene un apposito elenco.

Un significativo aspetto della novellazione della quale è stata oggetto la legge regionale n. 28 del 2012 - il cui titolo, alla luce delle modifiche in esame, risulta essere *Definizione delle attività turistiche connesse al settore primario* - è dato dalla parziale modifica della disciplina amministrativa per l'avvio o le variazioni delle attività turistiche (agriturismo, ippoturismo ed ittiturismo) connesse al settore primario che nell'attuale imperfetta formulazione non sono state in grado di dispiegare i propri effetti (artt. 14 e 24, l.r. n. 28). In conseguenza di ciò si consente l'inizio immediato di dette attività dopo la presentazione al Comune (o alla Provincia, nel caso del pescaturismo) della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) corredata delle relative dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni per le verifiche di competenza dell'ente ricevente. Mentre il previgente procedimento subordinava l'esercizio delle attività al preventivo accertamento dei requisiti e all'iscrizione all'elenco degli operatori agrituristici ed ittici da parte della Provincia competente per territorio. La SCIA deve, inoltre, specificare le tipologie di attività che si intendono svolgere nonché i limiti e le modalità di esercizio, dichiarando, ai sensi del decreto del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa», la conformità al piano aziendale come presentato alla Provincia e il possesso dei requisiti richiesti.

Nel contempo viene qualificata l'attività amministrativa di controllo nell'ottica di più mirate e puntuali verifiche da svolgere *ex post*, in un momento successivo a quello di inizio delle attività. Invero, ai sensi dell'art. 26, è disposto che la Provincia sia tenuta a svolgere controlli a campione nel limite minimo del 20 per cento annuo delle attività turistiche connesse al settore primario, secondo un piano definito sulla base di criteri di analisi del rischio, e a trasmettere annualmente alla Giunta regionale, che riferisce alla competente commissione regionale consiliare, una relazione sui risultati di tale attività

Nella stessa direzione è disposta l'abrogazione dell'obbligo di tenuta degli «elenchi delle attività turistiche connesse al settore primario» (art. 21, l.r. n. 28; mentre vengono mantenuti quelli per le fattorie didattiche), considerata la loro finalità di pubblicità meramente dichiarativa; ciò non esclude comunque la possibilità per le Amministrazioni di utilizzare i relativi dati per fini istituzionali (es. banche dati, iniziative fieristiche, promozionali, ecc.).

Ancora in tema di semplificazione viene innalzata da sei a dieci ospiti la soglia dei piccoli agriturismi ai quali non «viene chiesto il possesso del requisito della prevalenza» (art. 3, l.r. n. 28); lo stesso articolo propone l'adeguamento del criterio di calcolo del requisito della prevalenza, nel caso di concomitante svolgimento della attività di fattoria didattica o di uno o più servizi accessori al turismo rurale (art. 3, comma 7, l.r. n. 28).

Tenuto conto delle tendenze nella fruizione delle strutture di accoglienza e di ristoro in ambiente agricolo, che rivelano una domanda sempre più stagionalizzata nonché della farraginosità del sistema vigente, viene disposta la soppressione della durata stagionale delle attività agrituristiche.

Dal versante della disciplina della attività di somministrazione, viene introdotto un nuovo parametro relativo a tale attività rappresentato dal numero massimo annuo di pasti, spuntini e bevande, calcolato attraverso parametri medi di conversione delle produzioni agricole e degli allevamenti aziendali definiti dalla Giunta regionale (artt. 4 e 8, l.r. n. 28).

In particolare, la somministrazione può essere svolta per il numero massimo di posti a sedere previsto dall'autorizzazione igienico-sanitaria dei locali e per il numero massimo annuo di pasti, spuntini e di bevande individuato dal piano agrituristico di cui all'art. 4 della legge n. 28.

Analogo meccanismo viene introdotto anche per l'attività di somministrazione effettuata dall'impresa ittiturismo (artt. 9 e 10, l.r. n. 28).

Tali procedure sembrano essere più rispondenti alle concrete potenzialità di offerta aziendale e, attraverso la correlata abrogazione delle disposizioni che permettevano solo in determinate circostanze di derogare dal numero di posti a sedere, consentono anche una più agevole gestione amministrativa dell'attività sia per le imprese che per le Amministrazioni coinvolte.

Ancora in tema di somministrazione viene aumentata la quota di prodotto proprio aziendale da utilizzare nell'offerta di pasti, spuntini e bevande, che viene portata dal cinquanta per cento al sessantacinque per cento [in zona montana dal venticinque per cento al trentacinque per cento (art. 8, l.r. n. 28)]. Per quanto riguarda l'attività di ittiturismo i prodotti ittici impiegati per l'attività di somministrazione di pasti e spuntini devono provenire in termini di quantitativo annuo per almeno il

cinquanta per cento dalla impresa ittica interessata e per la parte restante da prodotti di aziende ittiche del distretto nord Adriatico, di cui al d.m. 27 febbraio 2012, singole o associate, salvo che il comparto sia interessato da stato di crisi dichiarato dalle autorità competenti.

Per quanto riguarda l'applicazione delle deroghe in ordine al rispetto della quota di prodotto proprio in presenza di cause di forza maggiore (calamità atmosferiche, fitopatie, ecc.) la competenza al rilascio della relativa autorizzazione, attualmente in capo ai Comuni, viene attribuita alle Province (art. 14, l.r. n. 28).

La legge in esame interviene anche sul versante della disciplina vigente relativa alle norme igienico sanitarie (art. 18), conformandola al cosiddetto «pacchetto igiene» in materia di sicurezza alimentare. Mentre il testo previgente, ai fini della macellazione per la somministrazione e vendita aziendale, non operava alcuna distinzione tra tipologie di carni, con le modifiche apportate dalla legge n. 35 la macellazione di pollame, conigli e piccola selvaggina allevata in azienda può essere effettuata, a determinate condizioni, nell'azienda stessa; per le altre carni (bovini, suini, caprini, ecc.), la macellazione dovrà avvenire obbligatoriamente presso i macelli riconosciuti ai sensi del regolamento (CE) n. 853/2004.

Comunque, viene mantenuta in capo alla Giunta regionale la facoltà, per determinati quantitativi di animali da cortile, di concedere l'utilizzazione della cucina o altri locali aziendali per la macellazione e la lavorazione in area separata del medesimo locale qualora si disponga di sufficiente spazio.

Ancora in tema di norme igienico-sanitarie, con specifico riferimento all'agibilità delle piscine in dotazione delle aziende agrituristiche o ittituristiche, la normativa vigente (che prevede l'accessibilità all'impianto ai soli ospiti alloggiati e senza l'obbligo di spogliatoi e bagnino) viene integrata con la fattispecie delle piscine accessibili ai clienti di aziende che svolgono attività di somministrazione: nel qual caso, tuttavia, esse dovranno rispettare le specifiche caratteristiche strutturali e gestionali definite dalla Regione Veneto per la categoria delle piscine a uso collettivo (d.g.r. 18 aprile 2003, n. 1173).

In materia di pescaturismo, inoltre, si è reso necessario meglio precisare i requisiti per lo svolgimento dell'attività nelle acque interne (art. 12, l.r. n. 28), facendo riferimento alla più generale disciplina relativa ai titoli richiesti per la conduzione di natanti adibiti al trasporto in conto proprio (art. 33 della l.r. 30 dicembre 1993, n. 63 «Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea nelle acque di navigazione interna e per il servizio pubblico di gondola nella città di Venezia»).

Infine, è stato oggetto di modifiche anche il regime sanzionatorio (art. 28, l.r. n. 28).

Vengono operate numerose abrogazioni (in particolare per quanto riguarda le violazioni relative alla stagionalità dell'attività o alle preventive comunicazioni di deroga di cui, come detto, viene proposta l'abolizione) nonché modifiche e integrazioni al testo vigente.

In particolare viene introdotto un sistema a scaglioni progressivi di gravità di infrazione a cui corrispondono entità graduate di sanzioni; inoltre vengono ridotti i tempi per qualificare reiterata la violazione a seguito della quale opera la sanzione accessoria della chiusura dell'attività. Inoltre, vengono introdotte le fattispecie di violazioni connesse alle attività di turismo rurale e di fattoria didattica.

Il provvedimento in esame si conclude con un ampio quadro di disposizioni transitorie (art. 30, l.r. n. 28) la prima delle quali condiziona l'entrata in vigore delle modifiche relative all'attività di somministrazione nelle strutture agrituristiche ed ittituristiche alla pubblicazione del provvedimento della Giunta regionale relativo alla determinazione dei parametri medi di conversione delle produzioni agricole e ittiche. Per cui fino a tale data continuano ad applicarsi le disposizioni recate dal testo attualmente vigente.

All'approvazione del medesimo provvedimento amministrativo si rinvia, altresì, per l'applicazione delle relative sanzioni, salvaguardando anche in questo caso, fino alla suddetta data, il preesistente regime sanzionatorio.

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Formato per la notifica delle informazioni sull'adozione e sulle revisioni sostanziali dei piani di gestione dei rifiuti e dei programmi di prevenzione dei rifiuti. *Dec. esecuzione Commissione 6 dicembre 2013, n. 2013/727/UE*. (G.U.U.E. 10 dicembre 2013, n. L 329)

Approvazione di una modifica non minore del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Aceto balsamico tradizionale di Reggio Emilia (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 9 dicembre 2013, n. 1279/2013*. (G.U.U.E. 11 dicembre 2013, n. L 332)

Istituzione di un elenco dell'Unione di prodotti primari aromatizzanti di affumicatura autorizzati all'utilizzo come tali nei o sui prodotti alimentari e/o per la produzione di aromatizzanti di affumicatura derivati. *Reg. esecuzione Commissione 10 dicembre 2013, n. 1321/2013*. (G.U.U.E. 12 dicembre 2013, n. L 333)

Modifica del regolamento di esecuzione (UE) n. 29/2012 relativo alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva. *Reg. esecuzione Commissione 13 dicembre 2013, n. 1335/2013*. (G.U.U.E. 14 dicembre 2013, n. L 335)

Fissazione delle modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili. *Reg. esecuzione Commissione 13 dicembre 2013, n. 1337/2013*. (G.U.U.E. 14 dicembre 2013, n. L 335)

Modifica del regolamento (CEE) n. 2568/91 relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi ad essi attinenti. *Reg. esecuzione Commissione 16 dicembre 2013, n. 1348/2013*. (G.U.U.E. 17 dicembre 2013, n. L 338)

Istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e abrogazione del regolamento (CE) n. 614/2007. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 11 dicembre 2013, n. 1293/2013*. (G.U.U.E. 20 dicembre 2013, n. L 347)

Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e abrogazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1305/2013*. (G.U.U.E. 20 dicembre 2013, n. L 347)

Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e abrogazione dei regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1308/2013*. (G.U.U.E. 20 dicembre 2013, n. L 347)

Approvazione di una modifica non minore del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Liquirizia di Calabria (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 19 dicembre 2013, n. 1403/2013*. (G.U.U.E. 21 dicembre 2013, n. L 349)

Riconoscimento delle organizzazioni di produttori e delle organizzazioni interprofessionali, estensione delle norme delle organizzazioni di produttori e delle organizzazioni interprofessionali e pubblicazione dei prezzi limite come previsto dal regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della

pesca e dell'acquacoltura. *Reg. esecuzione Commissione 17 dicembre 2013, n. 1419/2013*. (G.U.U.E. 28 dicembre 2013, n. L 353)

Abrogazione dei regolamenti (CE) n. 347/96, (CE) n. 1924/2000, (CE) n. 1925/2000, (CE) n. 2508/2000, (CE) n. 2509/2000, (CE) n. 2813/2000, (CE) n. 2814/2000, (CE) n. 150/2001, (CE) n. 939/2001, (CE) n. 1813/2001, (CE) n. 2065/2001, (CE) n. 2183/2001, (CE) n. 2318/2001, (CE) n. 2493/2001, (CE) n. 2306/2002, (CE) n. 802/2006, (CE) n. 2003/2006, (CE) n. 696/2008 e (CE) n. 248/2009 in seguito all'adozione del regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. *Reg. esecuzione Commissione 17 dicembre 2013, n. 1420/2013*. (G.U.U.E. 28 dicembre 2013, n. L 353)

Organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, modifica dei regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e abrogazione del regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 11 dicembre 2013 n. 1379/2013*. (G.U.U.E. 28 dicembre 2013, n. L 354)

Politica comune della pesca, modifica dei regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e abrogazione dei regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché della decisione 2004/585/CE del Consiglio. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 11 dicembre 2013, n. 1380/2013*. (G.U.U.E. 28 dicembre 2013, n. L 354)

Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta». *Dec. Parlamento europeo e Consiglio 20 novembre 2013, n. 1386/2013/UE*. (G.U.U.E. 28 dicembre 2013, n. L 354)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle specialità tradizionali garantite [Žemaitiškas kastinys (STG)]. *Reg. esecuzione Commissione 10 gennaio 2014, n. 18/2014*. (G.U.U.E. 11 gennaio 2014, n. L 8)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Anglesey Sea Salt/Halen Môn (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 19 dicembre 2013, n. 27/2014*. (G.U.U.E. 15 gennaio 2014, n. L 10)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [West Country Lamb (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 19 dicembre 2013, n. 28/2013*. (G.U.U.E. 15 gennaio 2014, n. L 10)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [West Country Beef (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 19 dicembre 2013, n. 29/2014*. (G.U.U.E. 15 gennaio 2014, n. L 10)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Dithmarscher Kohl (IGP)]. *Reg. esecuzione Commissione 13 gennaio 2014, n. 47/2014*. (G.U.U.E. 21 gennaio 2014, n. L 16)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Châtaigne d'Ardèche (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 13 gennaio 2014, n. 48/2014*. (G.U.U.E. 21 gennaio 2014, n. L 16)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Miel de Tenerife (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 13 gennaio 2014, n. 49/2014*. (G.U.U.E. 21 gennaio 2014, n. L 16)

Approvazione di una modifica non minore del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Terra

d'Otranto (DOP)]. *Reg. esecuzione Commissione 22 gennaio 2014, n. 56/2014*. (G.U.U.E. 23 gennaio 2014, n. L 20)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Aggiornamento e proroga della Strategia nazionale 2009-2013 e della Disciplina ambientale nazionale, in materia di organizzazioni di produttori ortofrutticoli, di fondi di esercizio e di programmi operativi. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali ottobre) 17 ottobre 2013*. (G.U. 6 dicembre 2013, n. 286)

Disposizioni nazionali in materia di riconoscimento e controllo delle organizzazioni di produttori ortofrutticoli e loro associazioni, di fondi di esercizio e programmi operativi. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali ottobre) 17 ottobre 2013*. (G.U. 6 dicembre 2013, n. 286)

Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate. *D.L. 10 dicembre 2013, n. 136*. (G.U. 10 dicembre 2013, n. 289)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014). *L. 27 dicembre 2013, n. 147*. (G.U. 27 dicembre 2013, n. 302, suppl. ord. n. 87)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016. *L. 27 dicembre 2013, n. 148*. (G.U. 27 dicembre 2013, n. 302, suppl. ord. n. 88)

Approvazione del modello unico di dichiarazione ambientale per l'anno 2014. *D.P.C.M. 12 dicembre 2013*. (G.U. 27 dicembre 2013, n. 302, suppl. ord. n. 89)

Modifica del decreto 1° agosto 2011 recante disposizioni in materia di «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 della "Grappa"». *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 10 dicembre 2013*. (G.U. 28 dicembre 2013, n. 303)

Ripubblicazione del testo della l. 27 dicembre 2013, n. 147, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», corredato delle relative note. (Legge pubblicata nel suppl. ord. n. 87 alla G.U. n. 302 del 27 dicembre 2013). *L. 27 dicembre 2013, n. 147*. (G.U. 13 gennaio 2014, n. 9, suppl. ord. n. 4)

Regolamento recante i criteri tecnici per l'identificazione dei corpi idrici artificiali e fortemente modificati per le acque fluviali e lacustri, per la modifica delle norme tecniche del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante Norme in materia ambientale, predisposto ai sensi dell'art. 75, comma 3, del medesimo decreto legislativo. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 27 novembre 2013, n. 156*. (G.U. 14 gennaio 2014 n. 10)

Implementazione dell'elenco delle specie comunemente e facilmente allevabili. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 16 dicembre 2013*. (G.U. 28 gennaio 2014, n. 22)

LEGISLAZIONE REGIONALE

ABRUZZO

Disciplina transitoria delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica). *L.R. 22 ottobre 2013, n. 38*. (B.U. 6 novembre 2013, n. 40)

Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla l.r. 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti). *L.R. 21 ottobre 2013, n. 36.* (B.U. 6 novembre 2013, n. 40).

CAMPANIA

Criteri di assimilazione alle acque reflue domestiche. *R. 24 settembre 2013, n. 6.* (B.U. 30 settembre 2013, n. 52)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Adeguamento all'ordinamento dell'Unione europea in conformità al Trattato di Lisbona; attuazione del regolamento (CE) n. 555/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Modifiche alla legge regionale 10/2004, in materia di partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea, alla legge regionale 20/2007, in materia di disciplina sanzionatoria in viticoltura, nonché modifiche alla legge regionale 14/2007, in materia di conservazione della fauna selvatica e alla legge regionale 21/2005, in materia di medicina del lavoro (Legge europea 2012). *L.R. 11 ottobre 2013, n. 13.* (B.U. 16 ottobre 2013 n. 42)

Modifiche alla l.r. 23 febbraio 2007, n. 5 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio), in materia di pianificazione paesaggistica. *L.R. 11 ottobre 2013, n. 14.* (B.U. 16 ottobre 2013 n. 42)

PIEMONTE

Regolamento regionale recante: «Sistema di qualità agroalimentare (Art. 2, l.r. 11 luglio 2011, n. 10)». *D.P.G.R. 11 novembre 2013, n. 11.* (B.U. 14 novembre, n. 46)

Norme di attuazione della l. 21 novembre 2000, n. 353 (Legge quadro in materia di incendi boschivi). *L.R. 19 novembre 2013, n. 21.* (B.U. 21 novembre 2013, n. 47)

Regolamento regionale recante: «Modifiche all'art. 12 del r.r. 29 ottobre 2007, n. 10/R (Disciplina generale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti zootecnici e delle acque reflue e programma d'azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola. L.r. 29 dicembre 2000, n. 61)». *D.P.G.R. 25 novembre 2013, n. 12.* (B.U. 28 novembre 2013, n. 48)

SICILIA

Tutela e valorizzazione delle risorse genetiche «Born in Sicily» per l'agricoltura e l'alimentazione. *L. 18 novembre 2013, n. 19.* (B.U. 22 novembre 2013, n. 52)

TOSCANA

Modifiche al regolamento emanato con d.p.g.r. 8 settembre 2008, n. 46/R (Regolamento di attuazione della l.r. 31 maggio 2006, n. 20 «Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento»). *D.P.G.R. 22 ottobre 2013, n. 59.* (B.U. 28 ottobre 2013, n. 50)

Modifiche al regime transitorio dei consorzi di bonifica e coordinamento con le norme in materia di difesa del suolo. Modifiche alla l.r. 79/2012, alla l.r. 21/2012 e alla l.r. 91/1998. *L.R. 28 ottobre 2013, n. 60.* (B.U. 4 novembre 2013, n. 51)

Modifiche alla l.r. 12 gennaio 1994, n. 3 - (Recepimento della l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»). *L.R. 12 novembre 2013, n. 65.* (B.U. 15 novembre 2013, n. 54)

TRENTINO-ALTO ADIGE

(Provincia autonoma di Trento)

Disciplina provinciale della valutazione dell'impatto ambientale. Modificazioni della legislazione in materia di ambiente e territorio e della l.p. 15 maggio 2013, n. 9 (Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie). *L.P. 17 settembre 2013, n. 19*. (B.U. 24 settembre 2013, n. 39/I-II)

LIBRI

Urbanistica e governo del territorio. Normativa e giurisprudenza ragionata. AA.VV., a cura di R. GIOVAGNOLI - S. MORELLI, Giuffrè Editore, Milano, 2014, pp. 483, € 60,00.

Se si cerca di capire rapidamente cosa modernamente sia l'urbanistica, in diritto, ci si accorge altrettanto rapidamente di essere stati incauti, più che ottimisti, e di essersi affidati istintivamente ad un termine di uso comune. Ci si comincia infatti a perdere subito tra le definizioni, larghe e strette, del termine, e ci si accorge subito che, per l'insufficienza di ogni definizione, la comprensione unitaria del fenomeno giuridico «urbanistica» è pressoché impossibile poiché, ancora subito, balza all'evidenza che l'urbanistica di per sé (a prescindere da cosa «dovrebbe» essere) è un fenomeno concreto e con interattività sociali ineliminabili e per così dire autocondizionanti. Ci si accorge cioè che l'urbanistica, come dice Bernardo Secchi, costituisce «le tracce di un vasto insieme di pratiche: quelle del continuo consapevole modificare lo stato del territorio e della città». Poi ci si accorge, pure immediatamente, che proprio per la sua natura di «insieme», l'urbanistica (non è sempre stato ovvio) è ormai indissolubilmente legata al governo del territorio, che ne condivide in realtà fini e responsabilità ordinamentali, essendo definitivamente chiaro che l'antitesi città-territorio non esiste più in quanto storicamente superata e giuridicamente smentita. La sempre maggiore autonomia del diritto del paesaggio chiude il cerchio creando altre interferenze e difficoltà. Ne risulta un mosaico complicato, difficilmente percepibile con nitidezza, sia da vicino sia da lontano, in mancanza di una valida bussola.

L'opera che si segnala soccorre proprio a questo scopo, perché, senza fare sconti alla necessità di studiare le fonti che a vario titolo costituiscono i tasselli del mosaico, consente allo studioso e al pratico di cogliere con sicurezza la direzione delle linee prospettiche della materia.

L'opera infatti riesce a rendere omogeneo ciò che all'apparenza, per le ragioni anzidette, non lo sarebbe: con una scelta ben precisa - di apposite sezioni tematiche - crea una sorta di percorso guidato, che consente di avere una buona visibilità nelle arterie delle varie problematiche e di capire la natura e l'entità delle loro intersezioni, e così di valutare e apprendere in maniera ragionata una realtà giuridica che ancora oggi non sfugge al destino di dover vivere di accumulazioni, esattamente come la realtà concreta che contribuisce a creare nel tentativo di regolarla.

Alessandro Savini