

*Nuovo art. 896-bis c.c. Apicoltura e poteri del Sindaco*

Cons. Stato, sez. V, sentenza 19 maggio 2016, n. 2090 (Pres. Caringella, est. Contessa)

**Apicoltura – Nuovo art. 896-bis c.c. – Esercizio dell’apicoltura come facoltà rientrante nel diritto di proprietà – Sussiste**

*L’articolo 896-bis cod. civ. (per come introdotto ad opera dell’articolo 8 della l. 24 dicembre 2004, n. 313) considera l’apicoltura come attività di interesse nazionale e mira a consentirne quindi generaliter l’esercizio previa l’adozione di alcune (peraltro poche) cautele. Ne consegue che l’esercizio dell’apicoltura secondo le modalità, le prescrizioni e le cautele contemplate dal richiamato articolo 896-bis c.c. rappresenta una facoltà rientrante nel contenuto naturale del diritto di proprietà.*

**Apicoltura – Nuovo art. 896-bis c.c. – Esercizio dell’apicoltura come facoltà rientrante nel diritto di proprietà – Possibilità di incidere sull’esercizio dell’apicoltura ex art. 54 TUEL con ordinanza *extra ordinem* – Sussiste**

*Se è vero che l’articolo 896-bis rappresenta il punto di equilibrio in ambito civilistico fra le esigenze del proprietario apicoltore e quelle dei proprietari confinanti, è altresì vero che il rispetto delle prescrizioni codicistiche per l’esercizio della richiamata attività non esaurisce e non elide la possibilità che l’esercizio di tale attività (pur legittimo de iure civili) possa rilevare nondimeno ai fini dell’attivazione dei poteri di ordinanza *extra ordinem* di cui all’articolo 54 del TUEL.*

CODICE CIVILE

Articolo 896 Bis

Distanze minime degli apiari

Gli apiari devono essere collocati a non meno di dieci metri da strade di pubblico transito e a non meno di cinque metri dai confini di proprietà pubbliche o private.

Il rispetto delle distanze di cui al primo comma non e' obbligatorio se tra l'apiario e i luoghi ivi indicati esistono dislivelli di almeno due metri o se sono interposti, senza soluzioni di continuità, muri, siepi o altri ripari idonei a non consentire il passaggio delle api. Tali ripari devono avere una altezza di almeno due metri. Sono comunque fatti salvi gli accordi tra le parti interessate.

Nel caso di accertata presenza di impianti industriali saccariferi, gli apiari devono rispettare una distanza minima di un chilometro dai suddetti luoghi di produzione.

*Il presente articolo è stato inserito dall' art. 8, L. 24.12.2004, n. 313, con decorrenza dal 15.01.2005.*

### **Ordinanza extra ordinem – Condizioni**

*Il comma 5 dell'articolo 54 del TUEL stabilisce che "il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato 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 (...)". Il richiamato potere può essere attivato solamente quando si tratti di affrontare situazioni di carattere eccezionale e impreviste, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità, per le quali sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico: tali requisiti non ricorrono di conseguenza, quando le pubbliche amministrazioni possono adottare i rimedi di carattere ordinario (in tal senso: Cons. Stato, VI, 13 giugno 2012, n. 3490). Il carattere eccezionale del richiamato potere comporta anche che il suo esercizio resti relegato alle sole ipotesi in cui risulta impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico: si tratta di un'ipotesi che non ricorre, di conseguenza, quando le pubbliche amministrazioni possono fronteggiare le medesime situazioni adottando i rimedi di carattere ordinario (in tal senso: Cons. Stato, V, 20 febbraio 2012, n. 904).*

*(Massime a cura di Giuseppe Buffone – Riproduzione riservata)*

#### **FATTO**

Con ricorso proposto dinanzi al T.A.R. della Puglia – Sezione staccata di Lecce, il dott. Ci., titolare di un'impresa agricola esercente attività di allevamento di apis mellifera diretta alla produzione di risorse nettarifere (nettare, melata, polline e propoli), ha impugnato l'ordinanza n. 11 del 21 maggio 2015 con cui il Sindaco del Comune di (omissis), ai sensi dell'articolo 54, comma 4 del decreto legislativo 267 del 2000 (TUEL), ha ingiunto la rimozione dell'apiario di proprietà del ricorrente ubicato presso la sua abitazione nella frazione di (omissis), alla via (omissis). Con la sentenza n. 2960 del 2015 il T.A.R. adito ha respinto il predetto ricorso, ritenendolo infondato.

La sentenza in questione è stata gravata in sede di appello dal dott. Ci., il quale ne ha chiesto la riforma articolando plurimi motivi di doglianza e ha, altresì, chiesto la sospensione in via cautelare dei relativi effetti.

Con un primo ordine di motivi, l'appellante ha lamentato l'erroneità della sentenza in epigrafe per la parte in cui ha respinto il motivo di ricorso avente ad oggetto la violazione e falsa applicazione dell'art. 54, comma 4 del TUEL.

In particolare, la sentenza in epigrafe risulterebbe meritevole di riforma per la parte in cui ha affermato:

- l'insufficienza degli argomenti profusi dall'odierno appellante e fondati, da un lato, sulla non riconducibilità dell'apicoltura nell'ambito degli allevamenti insalubri non localizzabili nei centri abitati secondo quanto disposto dal T.U. delle Leggi Sanitarie e, dall'altro lato, sulla conformità dello svolgimento dell'attività di cui è causa alla disciplina prevista dal codice civile e dalle concorrenti legislazioni regionali per gli apiari;
- la derogabilità, in sede di esercizio del potere sindacale ex art. 54, comma 4 del TUEL, delle normative di settore, a fronte della soggezione ai soli principi generali dell'ordinamento. Verrebbero, dunque, in rilievo i principi generali in tema di tutela degli interessi alla salute e all'igiene pubblica, la cui violazione da parte del dott. Ci. sarebbe stata acclarata dai verbali di visita medica e di sopralluogo del 19 luglio 2014 e del 2 settembre 2015.

In tal modo decidendo, il T.A.R. Lecce avrebbe omesso di considerare:

- che l'articolo 54, comma 4 del TUEL, nell'ottica del principio di legalità sostanziale, circoscriverebbe il potere extra ordinem del Sindaco all'emanazione dei soli provvedimenti funzionali a prevenire "gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana". Di tal che, il richiamo contenuto nell'ordinanza di cui è causa a meri "inconvenienti igienico-sanitari e (...) disagi sia ai beni di proprietà che alle persone", per un verso, e l'incisione su di una situazione da tempo in atto (risalendo la data di installazione dell'apiario in questione al 2010), per altro verso, avrebbero semmai consentito l'impiego dei poteri ordinari in tema di igiene e sanità pubblica spettanti all'amministrazione locale, nel rispetto della pertinente normativa in materia di apiari;
- al Sindaco sarebbe precluso, ai sensi dell'articolo 23 Cost., di incidere sulla posizione giuridica soggettiva del privato il quale abbia rispettato le distanze imposte dalla normativa nazionale e regionale in materia di collocazione degli apiari, tramite l'esercizio del potere contingibile e urgente previsto dal quarto comma dell'art. 54 del TUEL. In particolare, verrebbero in rilievo gli articoli 896-bis cod. civ. e 10 della Legge Regionale n. 45 del 2014, ai quali sarebbe sottesa una scelta legislativa orientata a valorizzare la tutela dell'apicoltura e dei singoli allevamenti, rispetto alla quale gli altri interessi eventualmente confliggenti sarebbero stati considerati recessivi.

Inoltre, l'appellante chiede la riforma della sentenza in epigrafe per la parte in cui i primi Giudici avrebbero omesso di considerare che i verbali di visita medica formati presso il Presidio Ospedaliero di (omissis) fossero successivi all'adozione dell'ordinanza n. 11 del 2015, al provvedimento cautelare di sospensione dell'efficacia di questa e di poco anteriori all'intervento ad opponendum spiegato da terzi nel giudizio promosso dal dott. Ci..

E' stato censurato, infine, il mancato accertamento dell'effettiva eziologia degli eritemi documentati nei richiamati verbali, la cui riferibilità a punture di api non sarebbe stata adeguatamente provata in giudizio.

Si è costituito in giudizio il Comune di (omissis) il quale ha concluso nel senso della reiezione dell'appello.

Si sono altresì costituiti in giudizio i sign.ri Cr. Ta. e altri i quali hanno concluso nel senso della reiezione dell'appello.

Alla pubblica udienza del 28 aprile 2016 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso in appello proposto dal signor Ci. (che esercita l'attività di allevamento di apis mellifera presso la sua abitazione nella frazione di (omissis) di (omissis)) avverso la sentenza del TAR della Puglia – Sezione staccata di Lecce con cui è stato respinto il ricorso avverso il provvedimento sindacale (adottato ai sensi dell'articolo 54 del TUEL) con il quale è stata ingiunta la rimozione degli apiari esistenti in loco.

2. L'appello è fondato nei termini che seguono.

2.1. Va premesso che non può essere condivisa la tesi dell'appellante secondo cui il rispetto da parte del proprietario apicoltore delle previsioni di cui all'articolo 896-bis cod. civ. (per come introdotto ad opera dell'articolo 8 della l. 24 dicembre 2004, n. 313) impedirebbe di fatto l'esercizio da parte del Sindaco dei poteri di ordinanza di cui al comma 4 dell'articolo 54 del TUEL al ricorrere dei relativi presupposti.

Si può convenire con l'appellante che l'esercizio dell'apicoltura secondo le modalità, le prescrizioni e le cautele contemplate dal richiamato articolo 896-bis rappresenti una facoltà rientrante nel contenuto naturale del suo diritto di proprietà.

Si può altresì convenire con l'appellante che la richiamata disposizione codicistica risulti tributaria di un orientamento legislativo volto a riguardare l'apicoltura come attività di interesse nazionale e a consentirne quindi generaliter l'esercizio previa l'adozione di alcune (peraltro poche) cautele.

Non può invece essere condiviso l'argomento secondo cui il rispetto delle richiamate cautele rappresenterebbe ex se la condizione ad un tempo necessaria e sufficiente per consentire in modo incondizionato l'esercizio dell'attività di apicoltura, pure al ricorrere delle eccezionali condizioni che legittimano l'esercizio del potere sindacale di ordinanza di cui al più volte richiamato articolo 54 del TUEL.

Al contrario, se è vero che l'articolo 896-bis rappresenta il punto di equilibrio in ambito civilistico fra le esigenze del proprietario apicoltore e quelle dei proprietari confinanti, è altresì vero che il rispetto delle prescrizioni codicistiche per l'esercizio della richiamata attività non esaurisce e non elide la possibilità che l'esercizio di tale attività (pur legittimo de iure civili) possa rilevare nondimeno ai fini dell'attivazione dei poteri di ordinanza extra ordinem di cui al più volte richiamato articolo 54.

Sotto tale aspetto il ricorso in appello non può quindi essere condiviso.

2.2. Al contrario, il ricorso in epigrafe è meritevole di accoglimento per la parte in cui il dottor Ci. ha rilevato la mancata allegazione da parte del

Comune delle specifiche ed eccezionali circostanze che, sole, possono legittimare l'esercizio del più volte richiamato potere di ordinanza.

Come è noto, il comma 5 dell'articolo 54 del TUEL stabilisce che "il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato 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 (...)".

2.2.1. La giurisprudenza di questo Consiglio ha solitamente interpretato in modo piuttosto restrittivo i presupposti e le condizioni che legittimano l'esercizio del richiamato potere di ordinanza, avente carattere sostanzialmente extra ordinem.

E' stato affermato al riguardo che il richiamato potere può essere attivato solamente quando si tratti di affrontare situazioni di carattere eccezionale e impreviste, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità, per le quali sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico: tali requisiti non ricorrono di conseguenza, quando le pubbliche amministrazioni possono adottare i rimedi di carattere ordinario (in tal senso: Cons. Stato, VI, 13 giugno 2012, n. 3490).

E' stato altresì chiarito che il carattere eccezionale del richiamato potere comporta che il suo esercizio resti relegato alle sole ipotesi in cui risulta impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico: si tratta di un'ipotesi che non ricorre, di conseguenza, quando le pubbliche amministrazioni possono fronteggiare le medesime situazioni adottando i rimedi di carattere ordinario (in tal senso: Cons. Stato, V, 20 febbraio 2012, n. 904).

2.2.2. Ebbene, riconducendo i principi appena richiamati alle peculiarità del caso in esame, risulta che il Comune appellato non abbia dimostrato nel caso in esame il ricorrere dei presupposti che legittimano il ricorso al potere di ordinanza di cui al comma 4 dell'articolo 54 del TUEL.

Si osserva al riguardo:

– che l'esercizio del richiamato potere non risulta giustificato dalla sola presentazione di "numerosi esposti da parte dei residenti confinanti, nei quali vengono lamentati inconvenienti igienico-sanitari e vengono evidenziati disagi sia ai beni di proprietà che alle persone" (in tal senso il secondo 'Vistò del provvedimento impugnato in primo grado);

– che, allo stesso modo, dai verbali di sopralluogo del servizio veterinario della ASL e del locale Comando di Polizia Municipale (parimenti richiamati nell'ambito del provvedimento in data 21 maggio 2015) non emerge la presenza dei "gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (...)" di cui al richiamato articolo 54;

– che le richiamate, eccezionali condizioni legittimanti neppure possono dirsi sussistenti sulla base della segnalazione in data 19 luglio 2014 (con la quale si lamentava la presenza di uno sciame d'api nel giardino dell'abitazione di una vicina, distante circa 15 metri dall'allevamento in questione e che avrebbe provocato "grave disagio ai residenti in quanto impediva effettivamente l'utilizzo dell'area esterna all'abitazione"). Si tratta di uno stato di fatto che, per quanto foriero di indubbi fastidi e disappunti, non legittima l'attivazione di un potere dichiaratamente eccezionale e il cui esercizio non può essere plasmato al fine di dirimere questioni che possono – e debbono – essere affrontate con strumenti giuridici di carattere ordinario;

– che, infine, non può legittimare l’attivazione di un potere sostanzialmente extra ordinem il contenuto della relazione del Servizio veterinario, da cui emerge che “le api soprattutto nel periodo estivo attratte dall’acqua stazionano in gran numero nei giardini dei vicini per abbeverarsi”.

2.2.3. Si tratta di un complesso di circostanze che, pur complessivamente intese, non palesa l’esistenza di una situazione contingibile, tale da giustificare l’adozione di un intervento d’urgenza, né la sussistenza di un grave e imminente pericolo per la pubblica incolumità, tale da giustificare l’adozione dei più volte richiamati poteri, di carattere eccezionale e derogatorio.

3. Per le ragioni dinanzi esposte l’appello in epigrafe deve essere accolto e conseguentemente, in riforma della sentenza impugnata, deve essere disposto l’annullamento del provvedimento impugnato in primo grado, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell’amministrazione appellata.

Il Collegio ritiene che sussistano giusti ed eccezionali motivi per disporre l’integrale compensazione delle spese di lite fra le parti, anche in considerazione della peculiarità e parziale novità della quaestio iuris sottesa alla presente decisione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

(Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto, in riforma della sentenza in epigrafe, annulla il provvedimento impugnato in primo grado, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell’amministrazione.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2016 con l’intervento dei magistrati:

Francesco Caringella – Presidente

Sandro Aureli – Consigliere

Claudio Contessa – Consigliere, Estensore

Fabio Franconiero – Consigliere

Raffaele Prosperi – Consigliere

Depositata in Segreteria il 19 maggio 2016.