

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **10**

OTTOBRE 2000 - ANNO IX

Spedizione in abbonamento postale - 45%

Art. 2, comma 20, lett. b), L. 23.12.96, n. 662/96 - Filiale di Roma

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

pag.

pag.

Parte I - DOTTRINA

ALFIO GRASSO: Il lavoro a tempo parziale in agricoltura (Le novità apportate con il d.lgs. n. 61 del 2000) 565

FRANCESCO BRUNO: Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO 569

STUDI E DOCUMENTI

ALESSANDRO AMATO: La nuova disciplina in materia di tutela delle acque 578

NOTE A SENTENZA

STEFANO MASINI: La Corte costituzionale prende posizione per la partecipazione e la responsabilità delle autonomie locali nella protezione della natura 585

ALBERTO ABRAMI: L'intervento pubblico per finalità di rimboschimento e sua incompatibilità con la procedura espropriativa 593

ANTONIO FONTANA: L'inquadramento previdenziale dei dipendenti dei consorzi di bonifica 595

CARLO GATTA: Sul criterio di adeguamento *ex art.* 17, comma 4, legge n. 160 del 1975, dei contributi annualmente versati, ai fini pensionistici, dalle coltivatrici dirette, a tutto il 1974, in misura inferiore a 156 per anno 597

LUIGI TORTOLINI: Contestazione degli addebiti dell'affittuario e inadempienze insanabili 602

STEFANO NICOLUCCI: Scarico oltre i valori tabellari e divieto di aumento anche temporaneo dell'inquinamento secondo la nuova normativa in materia di inquinamento idrico 605

MAURIZIO SANTOLOCI: Responsabilità penale e deleghe interne aziendali in materia di inquinamento ambientale 607

NICOLETTA RAUSEO: Riscatto agrario e pluralità di confinanti... 611

ALBERTO ABRAMI: La raccolta dei prodotti legnosi del bosco ad opera dei comuni e degli altri enti 613

PASQUALE PUPO: I limiti all'esercizio dei poteri del sindaco in materia di industrie insalubri (*ex artt.* 216 e 217 del T.U. n. 1265/1934) alla luce della legge 241/90.... 614

CECILIA GRECA: Sull'affitto di beni di uso civico 622

LUIGI COSTATO: Giurisprudenza dei giudici comunitari in materia agricola e ambientale 623

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - D.lgs. 152/1999 - Superamento dei limiti tabellari - Scarichi preesistenti non autorizzati - Configurabilità del reato - Divieto di aumento anche temporaneo dell'inquinamento - Scarichi preesistenti autorizzati - Applicazione delle tabelle della legge 319/1976 - Punibilità. *Cass. Sez. III Pen. 10 aprile 2000, n. 4395*, con nota di S. NICOLUCCI 604

Acque - Tutela dall'inquinamento - Delega a terzi per l'ottemperanza degli obblighi di legge - Condizioni di validità. *Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2000, n. 422*, con nota di M. SANTOLOCI 606

Acque - Tutela dall'inquinamento - Complesso industriale di consistenti dimensioni - Delega di compiti - Responsabilità penale del delegante - Esclusione - Limiti. *Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2000, n. 422*, con nota di M. SANTOLOCI 606

Acque - Tutela dall'inquinamento - Attività di lavaggio di inerti - Scarico - Natura - Da insediamento produttivo. *Cass. Sez. III Pen. 16 febbraio 2000, n. 1774 (M)* 628

Acque - Tutela dall'inquinamento - Disciplina di cui alla legge 152 del 1999 - Acque reflue industriali - Individuazione. *Cass. Sez. III Pen. 16 febbraio 2000, n. 1774 (M)* 628

Acque - Tutela dall'inquinamento - Disciplina *ex lege* 152 del 1999 - Scarico - Nozione - Individuazione. *Cass. Sez. III Pen. 16 febbraio 2000, n. 1774 (M)* 628

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

	pag.		pag.
Acque - Tutela dall'inquinamento - Disciplina <i>ex lege</i> 152 del 1999 - Scarichi nuovi - Individuazione - Scarichi preesistenti e non autorizzati - Vi rientrano. <i>Cass. Sez. III Pen. 16 febbraio 2000, n. 1774 (M)</i>	628	CONSORZI	
Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi - Impianto produttivo - Gestore - Scarichi abusivi - Responsabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 12 maggio 1999, n. 5922 (M)</i>	628	Consorzi - Di bonifica - Operai assunti per la manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e per la somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione - Lavoratori agricoli dipendenti - Configurabilità <i>ex art. 6, lett. b)</i> , della legge n. 92 del 1979 - Carattere innovativo ed eccezionale di quest'ultima - Conseguenze - Applicabilità ai dipendenti di ruolo degli stessi consorzi - Esclusione. <i>Cass. Sez. Lav. 26 novembre 1999, n. 13216</i> , con nota di A. FONTANA ...	594
Acque - Nozione di scarico - Ambito di operatività della normativa sulla tutela delle acque - Scarico diretto e indiretto - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 maggio 2000, n. 5000 (M)</i>	628	CONTRATTI AGRARI	
AGRICOLTURA E FORESTE		Contratti agrari - Affitto - Fondo oggetto di comunione - Pluralità di concedenti - Azione di risoluzione del contratto di affitto per inadempimento dell'affittuario o di cessazione per scadenza del termine legale - Legittimazione del singolo concedente - Litisconsorzio necessario - Necessità - Esclusione - Limiti. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 gennaio 2000, n. 962</i> , con nota redazionale	588
Agricoltura e foreste - Boschi e foreste - Vincoli forestali - Vincoli idrogeologici - Contenuto (disposizioni camerali), sistemazione e rimboschimento terreni vincolati - Azienda delle foreste demaniali siciliane - Concessione gratuita da parte di privato di bosco a fini di forestazione - Previsione di temporaneità della concessione - Denominazione dell'atto come «atto di sottomissione» - Esplicito richiamo alla disciplina del r.d.l. n. 3267 del 1923 in tema di rimboschimento - Natura della situazione del privato - Interesse legittimo - Successiva emissione di dichiarazione di pubblica utilità - Finalizzata all'espropriazione del bosco per l'acquisizione al demanio - Conseguenze - Interversione del possesso - Trasformazione da possesso finalizzato al rimboschimento in possesso finalizzato all'espropriazione - Mancato completamento della procedura espropriativa ed emissione di nuova dichiarazione di pubblica utilità - Illegittimità dell'occupazione fra la prima e la seconda dichiarazione - Diritto al risarcimento del danno per occupazione illegittima - Sussistenza. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 21 dicembre 1999, n. 921</i> , con nota di A. ABRAMI	592	Contratti agrari - Affitto - Risoluzione per inadempimento - Irreversibile trasformazione del fondo - Contestazione dell'inadempimento ed invito alla conciliazione - Necessità di atti separati - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 gennaio 1999, n. 106</i> , con nota di L. TOLTINI	601
Agricoltura e foreste - Boschi e foreste - Taglio di boschi - Autorizzazione <i>ex artt. 130 e segg. r.d.l. n. 3267 del 1923</i> - Applicabilità solo agli Enti pubblici. <i>Cons. Stato, Sez. VI 12 gennaio 2000, n. 194</i> , con nota di A. ABRAMI	612	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Beni demaniali e pubblici - Concessione - Scelta del contraente - Maggiorazione del canone d'affitto - Esclusione. <i>T.A.R. Friuli-Venezia Giulia - Trieste 28 gennaio 2000, n. 308</i> , con nota di C. GRECA	622
Agricoltura e foreste - Benefici economici - Cooperative - Regione Lombardia - Contributi <i>ex l. reg. 30 novembre 1991, n. 29</i> - Ammissione - Condizioni. <i>Cons. Stato, Sez. IV 17 aprile 2000, n. 2279 (M)</i>	629	Contratti agrari - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Fondo rustico - Concessione di diritto di uso da parte del titolare - Stipulazione di un contratto di affitto fra l'usufruttuario ed un terzo - Controversia instaurata dal titolare contro l'usufruttuario ed il terzo affittuario - Per la dichiarazione di inefficacia dell'affitto ed il rilascio del fondo da parte del terzo quale occupante senza titolo - Competenza del Tribunale ordinario - Esclusione - Competenza della Sezione specializzata agraria - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 27 luglio 2000, n. 9886 (M)</i>	627
Agricoltura e foreste - Esportazione prodotti agricoli - Agevolazioni fiscali ed economiche - Concessione - Potere discrezionale degli Stati membri - Limiti. <i>Cons. Stato, Sez. III 11 maggio 1999, n. 64/99 (M)</i>	629	Contratti agrari - Affitto - Affitto di un fondo da destinare a colture forestali da realizzarsi a cura del solo affittuario - Contratto di affitto agrario - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 2 agosto 2000, n. 10117 (M)</i>	627
Agricoltura e foreste - Agevolazioni tributarie - Proprietà coltivatrice - Direttiva CEE n. 159/72 e l. 6 agosto 1954, n. 604 - Diversi ambiti di applicazione. <i>Cons. Stato, Sez. II 14 luglio 1999, n. 1221/99 (M)</i>	629	ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
Agricoltura e foreste - Agevolazioni tributarie - Proprietà coltivatrice - Destinatari della l. 6 agosto 1954, n. 604 - Solo le persone fisiche - Persone giuridiche - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. II 14 luglio 1999, n. 1221/99 (M)</i>	629	Espropriazione p.p.u. - Espropriazione con unico provvedimento ablatorio di beni distinti appartenenti a diversi proprietari - Giudizio di stima - Sentenza determinativa dell'indennità per tutti i beni - Mancata impugnazione da o contro alcuno degli espropriati - Qualificazione della controversia - Causa scindibile. <i>Cass. Sez. I Civ. 27 agosto 1999, n. 8989</i> , con nota redazionale	598
Agricoltura e foreste - Agevolazioni tributarie - Proprietà coltivatrice - Possesso dei requisiti - Dimostrazione - Entro tre anni dalla data di registrazione dell'atto. <i>Cons. Stato, Sez. II 14 luglio 1999, n. 1221/99 (M)</i>	629	Espropriazione p.p.u. - Competenza e giurisdizione - Art. 34 del d.lgs. 80 del 1998 - Portata - Devoluzione al g.a. delle cause su diritti soggettivi connessi a comportamenti materiali della P.A. in procedure espropriative finalizzate alla gestione del territorio - Questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 per contrasto con l'art. 76 Cost. - Non manifesta infonda-	

	pag.		pag.
tezza. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 25 maggio 2000, ord. n. 43 (M)</i>	627	misura inferiore a 156 per anno - Disciplina <i>ex art. 17 legge n. 160 del 1975</i> - Coefficiente di adeguamento - Portata. <i>Cass. Sez. Lav. 18 novembre 1999, n. 12799</i> , con nota di C. GATTA.....	596
IGIENE E SANITÀ		Previdenza sociale - Contributi assicurativi - Soggetti obbligati - In genere - Inquadramento delle imprese ai fini previdenziali - Pluralità di aziende facenti capo ad un unico imprenditore ma esercenti attività diverse - Diverso inquadramento previdenziale - Ammissibilità - Presupposti - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 11 aprile 2000, n. 4619 (M)</i>	627
Igiene e sanità - Allevamento di bestiame - Ordine di chiusura - Industrie insalubri <i>ex artt. 216 e 217 T.U. n. 1265 del 1934</i> - Mancata previa prescrizione di misure idonee ad eliminare inconvenienti - Illegittimità. <i>T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 8 settembre 1998, n. 2830</i> , con nota di P. PUPO	614	SANITÀ PUBBLICA	
PARCHI E RISERVE NATURALI		Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito temporaneo - Responsabilità nel caso di attività d'impresa o gestione di ente - Criteri. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 ottobre 1999, n. 11951 (M)</i>	628
Parchi e riserve naturali - Regione Campania - Procedimento di istituzione dell'area protetta (Parco regionale dei Campi Flegrei) - Formulazione di osservazioni e proposte da parte degli enti territoriali interessati nei confronti dei decreti istitutivi - Omessa previsione di forme di partecipazione al procedimento ovvero dello strumento (previsto dalla legge quadro) della conferenza per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'area protetta - Violazione dei principi fondamentali della materia stabiliti dal legislatore statale - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 14 luglio 2000, n. 282</i> , con nota di S. MASINI	584	SERVITÙ	
PRELAZIONE E RISCATTO		Servitù - Di elettrodotto - Decreto prefettizio di asservimento - Applicazione della procedura <i>ex legge n. 2359 del 1865</i> - Indennità - Stima amministrativa - Opposizione - Competenza della Corte d'appello in unico grado - Sussistenza - Fondamento. <i>Cass. Sez. I Civ. 27 agosto 1999, n. 8989</i> , con nota redazionale .	598
Prelazione e riscatto - In genere - Esistenza del coltivatore sul fondo rustico offerto in vendita - Proprietario confinante - Prelazione - Diritto - Ammissibilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 25 maggio 2000, n. 6878</i> , con nota redazionale	586	Servitù - Di elettrodotto - Indennità di asservimento - Determinazione - Criteri - Individuazione - Criteri <i>ex art. 5 bis della legge n. 359 del 1992</i> - Applicabilità. <i>Cass. Sez. I Civ. 27 agosto 1999, n. 8989</i> , con nota redazionale	598
Prelazione e riscatto - In genere - Condizioni - Mancata vendita di fondi rustici di imponente superiore a lire mille nel biennio - Onere della prova - Spettanza. <i>Cass. Sez. III Civ. 25 maggio 2000, n. 6878</i> , con nota redazionale	586	MASSIMARIO	
Prelazione e riscatto - Riscatto - Esercizio del diritto da parte di più confinanti - Soluzione del conflitto ad opera del giudice - Criteri. <i>Corte d'app. Bologna, Sez. I Civ. 18 aprile 2000, n. 487</i> , con nota di N. RAUSEO	610	- <i>Giurisprudenza civile</i>	627
PREVIDENZA SOCIALE		- <i>Giurisprudenza penale</i>	628
Previdenza sociale - Assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti - Gestione speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni - Coltivatrice diretta - Contributi giornalieri versati negli anni anteriori al 1975 in		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	629
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	630
		- <i>nazionale</i>	630
		- <i>regionale</i>	631
		LIBRI	
		A. CIMELLARO: Guida pratica all'espropriazione per pubblica utilità (<i>C. Greca</i>)	632

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina
------	----------	--------

1998

SETTEMBRE

8	T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V n. 2830	614
---	--	-----

1999

GENNAIO

8	Cass. Sez. III Civ. n. 106	601
---	----------------------------	-----

MAGGIO

11	Cons. Stato, Sez. III n. 64/99 (M)	629
12	Cass. Sez. III Pen. n. 5922 (M)	628

LUGLIO

14	Cons. Stato, Sez. II n. 1221/99 (M)	629
----	-------------------------------------	-----

AGOSTO

27	Cass. Sez. I Civ. n. 8989	598
----	---------------------------	-----

OTTOBRE

20	Cass. Sez. III Pen. n. 11951 (M)	628
----	----------------------------------	-----

NOVEMBRE

18	Cass. Sez. Lav. n. 12799	596
26	Cass. Sez. Lav. n. 13216	594

DICEMBRE

21	Cass. Sez. Un. Civ. n. 921	592
----	----------------------------	-----

Data	Autorità	pagina
------	----------	--------

2000

GENNAIO

12	Cons. Stato, Sez. VI n. 194	612
17	Cass. Sez. III Pen. n. 422	606
28	Cass. Sez. III Civ. n. 962	588
28	T.A.R. Friuli-Venezia Giulia - Trieste n. 308	622

FEBBRAIO

16	Cass. Sez. III Pen. n. 1774 (M)	628
----	---------------------------------	-----

APRILE

10	Cass. Sez. III Pen. n. 4395	604
11	Cass. Sez. Lav. n. 4619 (M)	627
17	Cons. Stato, Sez. IV n. 2279 (M)	629
18	Corte d'app. Bologna, Sez. I Civ. n. 487	610

MAGGIO

4	Cass. Sez. III Pen. n. 5000 (M)	628
11	Corte giustizia CE in causa C-56/99	624
16	Corte giustizia CE in causa C-388/95	623
18	Corte giustizia CE in causa C-242/97	624
18	Corte giustizia CE in causa C-107/97	626
22	Corte giustizia CE in causa C-359/98	624
25	Cass. Sez. III Civ. n. 6878	586
25	Corte giustizia CE in causa C-307/98	625
25	Corte giustizia CE in causa C-384/97	625
25	Cass. Sez. Un. Civ. ord. n. 43 (M)	627

GIUGNO

22	Corte giustizia CE in causa C-318/99	625
27	Tribunale primo grado CE in cause riunite T-172/98, T-175/98, T-176/98 e T-177/98	626

LUGLIO

14	Corte costituzionale n. 282	584
27	Cass. Sez. III Civ. n. 9886 (M)	627

AGOSTO

2	Cass. Sez. III Civ. n. 10117 (M)	627
---	----------------------------------	-----

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

PARTE I - DOTTRINA

Il lavoro a tempo parziale in agricoltura

(Le novità apportate con il d.lgs. n. 61 del 2000)

di ALFIO GRASSO

1. Premessa. - 2. L'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale. - 3. Il lavoro a tempo parziale disciplinato ai sensi del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61. Una disposizione *ad hoc* che lo estende all'agricoltura. - 4. Il contratto di lavoro a tempo parziale. La forma scritta. Gli effetti della mancata scrittura, le sanzioni amministrative e la conversione (o trasformazione) del rapporto a tempo pieno. - 5. Le regole relative alle prestazioni lavorative supplementari, straordinarie e alle clausole elastiche di collocazione temporale delle prestazioni. - 6. Le agevolazioni contributive per l'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato per accrescere l'occupazione. - 7. Conclusioni.

1. - Il Consiglio dell'Unione europea, facendo proprio l'Accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale del 6 giugno 1997, siglato dalle Organizzazioni intercategoriale generali [UNICE (Unione delle confederazioni europee dell'industria e dei datori di lavoro), CEEP (Centro europeo dell'impresa pubblica), CES (Confederazione europea dei sindacati)], ha varato la direttiva 97/81/CE del 15 dicembre 1997 (1), affinché gli Stati membri – con l'eccezione della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord –, predisponessero le opportune disposizioni legislative e regolamentari di attuazione della medesima, entro il 20 gennaio 2000. Il Governo italiano, che con riferimento alla predetta direttiva aveva predisposto, per ben tre volte, uno schema di proposta, che è stato oggetto di discussione e di critica (2), ed anche ai fini di neutralizzare l'iniziativa referendaria di abrogazione del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, conv., con modifiche, nella l. 19 dicembre 1984, n. 863 (3), ha recepito la predetta direttiva con d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61 (4).

Scopo della direttiva è quello di dare attuazione all'Accordo-quadro (5), imponendo una politica del lavoro flessibile, fondata sulla Carta comunitaria dei diritti sociali che stabilisce, tra l'altro, che la «realizzazione del mercato interno deve portare ad un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori della Comunità europea. (E che) tale processo avverrà mediante il ravvicinamento di tali condizioni, soprattutto per quanto riguarda le forme di lavoro diverse dal lavoro a tempo indeterminato, come il lavoro a tempo determinato, il lavoro a tempo parziale, il lavoro temporaneo e il lavoro stagionale» (3° Considerando), lasciando «agli Stati membri il compito di definire in conformità del diritto e/o delle prassi nazionali (i termini impiegati nell'Accordo), a condizione che

le definizioni rispettino il contenuto dell'Accordo-quadro» (16° Considerando).

2. - Preliminarmente merita riflettere su quanto è scritto nell'Accordo-quadro, laddove è precisato che l'oggetto dello stesso si estende: *a)* nell'assicurare la soppressione delle discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale e di migliorare la qualità del lavoro a tempo parziale; *b)* nel facilitare lo sviluppo del lavoro parziale su base volontaria e di contribuire all'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro in modo di tenere conto dei bisogni degli imprenditori e dei lavoratori.

Da quanto emerge specificatamente dalla lett. *sub b)*, infatti, sembra prendere quota la consapevolezza che le organizzazioni sindacali europee, nell'intento di far crescere l'occupazione puntano a valorizzare il lavoro a tempo parziale; cioè il lavoro parziale da queste organizzazioni ormai è considerato non come qualcosa di atipico o di accidentale rispetto al lavoro a tempo indeterminato o a tempo pieno, ma come soluzione necessaria in ragione della precaria situazione occupazionale. Ed infatti rendere flessibile il mercato del lavoro sarebbe misura propedeutica al «potenziamento delle capacità occupazionali, dei singoli e del sistema produttivo» (6). In tal senso, e con riferimento al nostro Paese e al settore agricolo, il contratto collettivo nazionale degli operai agricoli e floricoltivatori del 10 luglio 1998 (7), negli artt. 19 e 20, è precisato, con «impegno a verbale» che «il rapporto a tempo determinato costituisce la regola e non l'eccezione» (8) quasi a scolorire quell'orientamento radicato che ha visto nel contratto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo

(1) G.U.C.E. n. L 14 del 20 gennaio 1998.

(2) V. R. FATIGUSO, *Part-time, Salvi corregge il decreto*, in *Il Sole-24 Ore* del 16 dicembre 1999; L. PALMERINI, *Duro scambio di colpi tra la Confindustria e il ministro Salvi*, in *Il Sole-24 Ore* del 29 gennaio 2000.

(3) L'iniziativa referendaria di abrogazione del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726 e della legge di conversione, nonché di altre disposizioni in materia, è stata ritenuta inammissibile dalla C. cost. 3-7 febbraio 2000, n. 41, in *G.U.* 11 febbraio 2000, n. 7, *Serie speciale*.

(4) *G.U.* 20 marzo 2000, n. 66.

(5) L'Accordo-quadro v. allegato alla direttiva 97/81/CE del 15 dicembre 1997.

(6) Cfr. F. LISO, *Ragionamenti de jure condito e de jure condendo per una politica del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1995, I, p. 167.

(7) Sull'accordo del contratto collettivo nazionale degli operai agricoli e floricoltivatori del 10 luglio 1998, cfr. A. GRASSO, *Lavoro in «affitto» e a part-time*, in questa Riv., 1998, p. 581.

(8) In sede di contrattazione collettiva nazionale le parti del contratto hanno riconosciuto, forse con tanto ritardo (cfr. C.E. LUCIFREDI, *Sui rapporti sindacali in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, p. 388) che «la stagionalità è una caratteristica strutturale del lavoro in agricoltura; il rapporto di lavoro a tempo determinato costituisce la regola e non l'eccezione; la frammentazione aziendale comporta l'instaurazione consistente di rapporti a termine di breve durata». Le parti del contratto negoziale, inoltre, auspicarono che ove venissero emanate norme legislative che estendessero la possibilità di lavoro a termine a tutte le lavorazioni agricole, e si sono impegnate che ove nuove disposizioni in materia fossero state emanate di incontrarsi entro 30 giorni dall'emanazione delle stesse.

pieno il prototipo di riferimento dell'intera disciplina giuridica in materia di lavoro (9). Il lavoro a tempo parziale esce così da una presunta atipicità (non intesa ovviamente in termini codicistici), per assumere una sua tipicità voluta dalla legge e dalla conseguente contrattazione collettiva.

3. - Fatte queste considerazioni di carattere generale, sollecitatrici nel dare senso e corpo ad una politica del lavoro fondata sulla *flessibilità*, occorre notare che il lavoro a tempo parziale, in Italia, rispetto ad altri Paesi europei, è stato introdotto con notevole ritardo; infatti, è con d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, conv. con modifiche nella l. 19 dicembre 1984, n. 863 (10), che esso trova la sua prima legittimazione. Detto provvedimento, tuttavia, con motivazioni diverse, ha lasciato fuori dal suo ambito di applicazione il settore agricolo (art. 5, comma 15°). Preclusione ora caduta a seguito dell'entrata in vigore della l. 24 giugno 1997, n. 196 (art. 13, comma 7°), che, però, ne rinviava la diretta applicazione – tra l'altro in via sperimentale (11) – ai contratti collettivi nazionali conclusi «dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, maggiormente rappresentative (le quali hanno provveduto) ad estendere al settore agricolo le disposizioni in materia di lavoro a tempo parziale». Inoltre, con l'art. 11 del d.lgs. n. 61, il comma 7° dell'art. 13 è stato abrogato (12) e, con disposizione *ad hoc* (art. 7), tendente a dare un assetto adeguato alla direttiva 97/81, è stato stabilito che «le modalità di applicazione delle operazioni di cui al presente decreto legislativo ai rapporti di lavoro nel settore agricolo, anche con riguardo alle possibilità di effettuare lavoro supplementare o di consentire la stipulazione di una clausola elastica di collocazione della prestazione lavorativa a tempo determinato parziale, sono determinate dai contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi»; cioè si conferisce «delega» alla contrattazione collettiva nazionale, oltre alle modalità applicative della legge, la possibilità di praticare lavoro supplementare nell'ambito del lavoro a tempo parziale (art. 3, commi 2°, 3°, 4° e 6°) o di introdurre clausole elastiche della prestazione lavorativa a tempo parziale (art. 3, comma 7°). La disposizione, anche se riferita al settore agricolo, risponde largamente alla previsione della direttiva 97/81 (5° Considerando), che richiama «l'esigenza di adottare misure volte ad incrementare l'intensità occupazionale della crescita, in particolare mediante un'organizzazione più flessibile del lavoro che risponda sia ai desideri dei lavoratori che alle esigenze della competitività» dell'impresa.

Rileviamo che la «delega» ora (ri)attribuita alla contrattazione collettiva nazionale non si discosta da quanto previsto dall'abrogato comma 7° dell'art. 13 della legge n. 196. La disposizione abrogata, come l'attuale, non consente una contrattazione a livelli inferiori (provinciale ed

aziendale) (13). Ciò potrebbe sembrare come una *diminutio* delle istanze sindacali periferiche. Ma com'è stato notato tale limitazione sembra giustificarsi con l'esigenza di controllare la dinamica dell'occupazione, attraverso il metodo pattizio (14), affidato alla competenza di soggetti che diano garanzia di affidabilità e di responsabilità, quali le Organizzazioni sindacali nazionali, comparativamente più rappresentative, lontane da qualsiasi influenza o ingerenza localistica. Forse ancora si teme, da parte del legislatore, che una liberalizzazione della discrezionalità dell'impresa, tesa a favorire la diffusione del *part-time*, può soddisfare sì le esigenze organizzative e produttive dell'impresa agricola col rischio, però, di vanificare la tutela garantista del lavoratore se e dove il sindacato non ha la forza di controllare la discrezionalità del datore di lavoro (15). Preoccupazioni, occorre ammettere, in parte legittime. Tuttavia, ove si proceda ad effettuare i necessari controlli, tali preoccupazioni non dovrebbero sussistere, anzi è il modo migliore per recuperare alla legalità quella fascia di lavoro sommerso che in determinate zone agricole è largamente praticato.

4. - Il lavoro a tempo parziale, come stabilito nell'art. 1, può essere di «tipo orizzontale» o di «tipo verticale». Qualunque sia il «tipo», il rapporto presuppone sempre l'incontro delle volontà del datore di lavoro (anche tramite una impresa fornitrice) e del lavoratore. La fase formativa o procedimentale del rapporto si costruisce mediante la forma scritta, in cui deve essere puntualizzata l'indicazione della durata della prestazione lavorativa e della collocazione temporale dell'orario di lavoro con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno (art. 2).

La forma scritta, nel caso di specie, non è richiesta *ad substantiam*, ma *ad probationem*, ossia «a fini di prova» (16). Riteniamo che tale forma non costituisca un vincolo per la esteriorizzazione degli effetti dell'atto; essa non è un «requisito» dell'atto (17), ma è richiesta per provare l'esistenza del contratto di lavoro a tempo parziale ed è protesa anche a precisare il contenuto normativo del medesimo, in ordine alla durata della prestazione lavorativa e alla collocazione temporale dell'orario di lavoro, riferita al giorno, alla settimana, al mese e all'anno.

La mancanza della forma scritta, infatti, non produce la nullità del rapporto. Laddove la scrittura risultasse mancante è ammessa la prova per testimoni, nei limiti previsti dall'art. 2725 c.c., e cioè nell'ipotesi che il contraente senza sua colpa abbia perduto il documento probante.

Ciò conferma che la forma scritta non ha funzione vincolante, non essendo richiesta per la validità del contratto, ma soltanto per fini di prova (18). La norma (art. 2), nel richiedere la forma scritta ai fini della prova, ove venisse meno commina a carico del datore di lavoro sanzioni di certa rilevanza, nell'intento soprattutto di scoraggiare che si instaurino rapporti di lavoro sommerso, fuori di ogni rego-

(9) Cfr. L. GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Torino, 1995, p. 581.

(10) Va ricordato che in materia di lavoro a tempo parziale erano stati varati i dd.ll. 21 febbraio 1984, n. 12; 27 aprile 1984, n. 94; 29 giugno 1984, n. 273 e 29 agosto 1984, n. 519, che non sono stati convertiti in legge. Di essi, tuttavia, sono stati fatti salvi gli effetti prodotti sorti nella vigenza dei ricordati provvedimenti.

(11) Cfr. G. FERRARO, *Promozione dell'occupazione e incentivi al lavoro a tempo parziale*, in *Mercati e rapporti di lavoro* a cura di M. Biagi, Milano, 1997, p. 207.

(12) L'art. 11 del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, ha abrogato l'intero art. 5 del d.l. 30 ottobre 1984, conv. con modifiche nella l. 19 dicembre 1984, n. 863, che era stato punto di riferimento della intera materia del lavoro a tempo parziale. Lo stesso articolo abroga, pure, la lett. b) dell'art. 7 del d.l. 16 maggio 1994, n. 293, conv. nella l. 19 luglio 1994, n. 451, che concedeva una riduzione, non inferiore allo 0,20 per cento dell'aliquota contributiva prevista per il trattamento di integrazione salariale, a carico dell'impresa

[art. 12, comma 1°, n. 1) l. 20 maggio 1975, n. 164].

(13) L'art. 86 del Contratto collettivo nazionale per i lavoratori agricoli e florovivaisti del 10 luglio 1998, nel disciplinare la contrattazione collettiva a livello provinciale, esclude da tale livello di contrattazione il lavoro a tempo determinato di cui agli artt. 19 e 20 del contratto.

(14) Cfr. F. BASENGHI, *La riduzione e la rimodulazione degli orari di lavoro*, in *Il lavoro temporaneo e i nuovi strumenti di promozione dell'occupazione* a cura di L. Galantino, Milano, 1997, p. 352.

(15) R. MORGANA, *Il lavoro a tempo parziale in agricoltura*, in *Mercati e rapporti di lavoro*, cit., p. 210.

(16) Così art. 8, comma 1°, d.lgs. n. 61, cit.

(17) M. GIORGIANNI, *Forma degli atti (dir. priv.)*, voce in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968, p. 993.

(18) Ancora M. GIORGIANNI, *op. cit.*, p. 993; A. RAVAZZONI, *Considerazioni in tema di forma ad probationem*, in *La forma degli atti nel diritto privato. Studi in onore di Michele Giorgianni*, Napoli, 1988, p. 641.

la. Tant'è che, in difetto di prova, il giudice (19), su richiesta del lavoratore, potrà dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro a tempo pieno, con effetto *ex nunc*, a decorrere dalla data in cui sia stata accertata giudizialmente la mancanza dell'atto scritto.

La mancanza o l'indeterminatezza della indicazione della durata della prestazione lavorativa e della collocazione temporale dell'orario di lavoro non comporta la nullità del rapporto a tempo parziale. Né, come sarebbe stato più opportuno, determina l'inserzione automatica di norme imposte dalla legge o dalla contrattazione collettiva (art. 1339 c.c.). Vale notare che, specie con riferimento alla collocazione temporale dell'orario di lavoro, operando, nella prospettiva, in un campo dove la flessibilità è l'obiettivo strategico della politica del lavoro, riesce difficile l'inserimento automatico di qualsiasi clausola che si ispiri alla legge o alla contrattazione collettiva, appunto perché le necessità del prestatore di lavoro e del datore di lavoro possano variare da situazione a situazione. Di conseguenza, il legislatore, distinguendo le due ipotesi di violazione di legge, ha comminato sanzioni diverse. Ed infatti, ove l'omissione riguarda la durata della prestazione lavorativa, il legislatore (si fa per dire) «autorizza» il lavoratore a poter richiedere al giudice la sussistenza, fra le parti, di un rapporto di lavoro a tempo pieno a decorrere dalla data di accertamento giudiziale della non prevista durata della prestazione lavorativa (art. 8, comma 2°, primo e secondo periodo), configurando l'omessa indicazione alla stessa stregua della mancanza dell'atto scritto. Ove l'omissione, invece, attiene solo la collocazione temporale dell'orario di lavoro, il giudice provvede a determinare le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa (oraria), facendo riferimento alle previsioni dei contratti collettivi nazionali (art. 7, in relazione all'art. 3, comma 7°), o in mancanza, con valutazione equitativa, tenendo conto delle responsabilità familiari del lavoratore interessato, delle sue necessità di integrazione del reddito derivante dal rapporto a tempo parziale mediante lo svolgimento di altra attività lavorativa, nonché delle esigenze del datore di lavoro.

Da quanto sin qui emerso, il profilo garantistico del lavoratore, contraente debole, ne esce fortemente rafforzato.

La legge, infatti, impone al datore di lavoro (più che al lavoratore) l'obbligo di stipulare in forma scritta i contratti individuali di lavoro a tempo parziale e di precisarne anche la durata e le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, ponendo a suo carico l'onere di darne comunicazione-notizia alla Direzione provinciale del lavoro e di inviarne copia del contratto (art. 2, comma 1°), la cui omissione è sanzionata amministrativamente (20). Ma quel che più rileva è che la legge nell'imporre (in via indiretta) al datore di lavoro il rispetto delle prescrizioni normative, nel caso di violazione di esse (assenza di forma scritta od omes-

sa indicazione della durata della prestazione lavorativa), lo vede soccombere alla conversione giudiziale (21) del contratto a tempo parziale, in contratto a tempo pieno. La conversione del contratto, come s'è visto, non avviene *ope legis*, ma su impulso del lavoratore che la richiama al giudice. Al lavoratore, infatti, è riconosciuto un diritto potestativo di convertire il contratto o meglio è riconosciuto un potere in virtù del quale egli influisce sulla situazione giuridica preesistente, mutandone (unilateralmente, ma con ricorso al giudice) il tipo di contratto, a cui, peraltro, la controparte nulla ha da opporre, trovandosi in una situazione di completa soggezione (22).

La conversione legale (23), occorre notare, non è inquadrabile tra le fattispecie previste dall'art. 1424 c.c.

Questo articolo, infatti, presuppone che il contratto che dà luogo alla conversione sia nullo *ab origine*, che esso contenga i requisiti di sostanza e di forma e che, tenuto conto dell'intento delle parti, si possa ragionevolmente sostenere che esse avrebbero voluto un secondo contratto, qualora fossero a conoscenza della nullità del primo (24). Ora, il contratto di lavoro a tempo parziale, posto in essere senza la forma scritta o senza l'indicazione della durata della prestazione, non è un contratto nullo; infatti, ai sensi dell'art. 2126 c.c. (ma anche dell'art. 8, comma 2°, d.lgs. n. 61) la nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione. Di conseguenza la conversione legale del contratto non si innesta su un contratto di lavoro nullo (art. 1424 c.c.), ma su un contratto che ha prodotto i suoi effetti, che, tuttavia, è privo di una sua tipicità legale, ossia della tipicità prevista dall'art. 1 del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61.

L'intervento del legislatore è, dunque, proteso a dare una sua tipicità legale, ma soprattutto ha inteso sottrarre al datore di lavoro l'arbitrio nelle sue scelte, imponendo il rispetto della legge nonché la realizzazione dei compiti di equilibrio e di giustizia sostanziale che l'ordinamento esige che si attuino anche nei rapporti interindividuali. Il criterio adottato, ci sembra, sia rivolto, in una situazione interna al rapporto impresa-lavoro, ad impedire che le posizioni di disuguaglianza economica delle parti si traducano in altrettanti squilibri sociali (25) e ad evitare che la posizione datoriale possa prevalere, causando al lavoratore danni di natura economica e discriminatoria, messi al bando dall'Accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale, allegato alla direttiva comunitaria 97/81 (26).

5. - La contrattazione collettiva (art. 3, in relazione all'art. 1, comma 3°) deve prevedere che il datore di lavoro possa richiedere al lavoratore, nel corso dello svolgimento del lavoro a tempo parziale, di tipo orizzontale o di tipo verticale, prestazioni lavorative supplementari, rispetto a quelle concordate. Esigenze particolari dell'impresa, infatti, possono determi-

(19) La conversione legale del contratto a tempo parziale in contratto a tempo pieno non si verifica *ipso iure*, ma è demandata all'iniziativa del lavoratore e cioè alla sua sola dichiarazione di volontà.

(20) V. art. 8, comma 4°, del d.lgs. n. 61, il quale sanziona la mancata comunicazione alla Direzione provinciale del lavoro, con una ammenda di L. 30.000 per ogni lavoratore interessato e ogni giorno di ritardo.

(21) Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Conversione dell'atto giuridico*, voce in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1964, p. 536.

(22) Cfr. G. MESSINA, *Diritti potestativi*, voce in *Noviss. dig. it.*, vol. V, Torino, 1938, ora in *Scritti giuridici*, V, Milano, 1948, p. 41.

(23) La conversione legale è andata assumendo una propria caratteristica che la distingue da quella di cui all'art. 1424 c.c., nei contratti agrari, come nel caso della l. 25 febbraio 1963, n. 327 (su cui v. G. GALLONI, *Appunti in tema di conversione dei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1979, I, p. 351; A. CARROZZA, *La conversione legale del contratto privato come strumento di intervento pubblico in agricoltura*, in *Riv. dir. civ.*, 1964, I, p. 196) e dell'art. 25 della l. 3 maggio 1982, n. 203, (su cui A. GERMANO, *Commento art. 25*, in *Commentario* a cura di A. Carrozza-L. Costato-A. Massart,

in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1982, p. 1413; L. FRANCARIO, *Art. 25, Conversione dei contratti associativi*, in *La riforma dei contratti agrari. Commentario alla l. 3 maggio 1982, n. 203* a cura di C.A. Graziani-P. Recchi-L. Francario, Napoli, 1982, p. 223).

(24) Sulle diverse teorie della conversione del contratto nullo, cfr. E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1960, p. 506; A. FEDELE, *La invalidità del negozio giuridico di diritto privato*, Torino, 1943, p. 39; G.B. FERRI, *Volontà del privato e volontà della legge sulla nullità del negozio giuridico*, in *Riv. dir. comm.*, 1963, p. 39; F. MESSINEO, *Il contratto in generale*, I, Milano, 1959, p. 386; L. BIGLIAZZI GERI, *op. cit.*, p. 528; G. GANDOLFI, *Il principio della conversione dell'atto invalido fra continenza sostanziale e volontà ipotetica*, in *Riv. dir. civ.*, 1990, I, p. 197.

(25) P. BARCELLONA, *Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici*, Milano, 1969, p. 196.

(26) Sul principio di non discriminazione dedica la clausola 4 l'Accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale, citato nel testo, nonché l'art. 4 del d.lgs. n. 61, *cit.*

nare la necessità di ricorrere ad ore di lavoro supplementare. Va ricordato che per quanto riguarda il settore agricolo, le prestazioni lavorative supplementari (o l'inserimento di una clausola elastica di collocazione della prestazione lavorativa nei rapporti di lavoro a tempo parziale), è rimessa alla contrattazione collettiva nazionale stipulata «dai sindacati comparativamente più rappresentativi» (27).

La prestazione lavorativa supplementare, in attesa delle determinazioni, da calare nei contratti collettivi, è fissata nella misura del 10 per cento della durata settimanale dell'orario di lavoro, riferito a periodi non superiori ad un mese e da svolgere nell'arco di più di una settimana. Le ore di lavoro supplementare sono retribuite come ore di lavoro ordinario, salvo che la contrattazione collettiva non preveda l'applicazione di una percentuale di maggiorazione sull'importo della retribuzione oraria globale di fatto, dovuta in relazione al lavoro supplementare effettivamente prestato; tuttavia, la legge dispone di una retribuzione del 50 per cento per le ore di lavoro supplementare eccedenti i limiti fissati (art. 3, comma 6°).

Nei casi di lavoro a tempo parziale di tipo verticale che, com'è noto, è diversamente strutturato (28) da quello di tipo orizzontale, anziché il ricorso allo svolgimento della prestazione lavorativa supplementare, peraltro di difficile applicazione, al datore di lavoro è consentito richiedere al lavoratore prestazioni di lavoro straordinario. Punto di riferimento della disciplina da applicare, in ordine alla retribuzione, sono la legislazione vigente e la contrattazione collettiva in materia di lavoro straordinario nei rapporti di lavoro a tempo pieno (29).

Le prestazioni lavorative supplementari e straordinarie, per la loro effettuazione, richiedono il consenso del lavoratore, il quale può rifiutarsi dall'aderirvi, senza che ciò determini infrazioni disciplinari od integri gli estremi per giustificare un eventuale licenziamento (art. 3, comma 3°).

I contratti collettivi, ecco un'altra novità di rilievo, possono prevedere, come accennato, clausole elastiche di collocazione della prestazione lavorativa. Il datore di lavoro (art. 3, comma 7°) può prevedere nel contratto di lavoro individuale, clausole elastiche in ordine alla sola collocazione temporale della prestazione lavorativa, puntualizzando, in contratto, le condizioni e le modalità a fronte delle quali il datore di lavoro può variare detta collocazione, rispetto a quella inizialmente concordata. In tal caso il datore di lavoro deve dare al lavoratore un preavviso di almeno 10 giorni. Anche in questa ipotesi è richiesto il consenso del lavoratore da essere formalizzato mediante scrittura che può essere contestuale alla stipula del contratto.

Il patto di collocazione temporale della prestazione lavorativa non esclude il diritto di ripensamento da parte del lavoratore. La «denuncia» di ripensamento, scritta, va accompagnata con l'indicazione documentata della ragione per la quale essa è stata avanzata, che può consistere: *a*) in esigenze di carattere personale; *b*) in esigenze di tutela della salute, certificata dal Servizio sanitario pubblico; *c*) in necessità di attendere ad altra attività lavorativa subordinata od autonoma; *d*) in esigenze di studio o di formazione o di ulteriori ragioni obiettive. I criteri e le modalità per i casi di cui alla lett. *d*), possono essere determinati dai contratti collettivi. Il diritto di ripensamento da parte del lavoratore può

essere esercitato quando siano trascorsi almeno cinque mesi dalla data di stipulazione del patto e dovrà essere preceduto da preavviso di un mese in favore del datore di lavoro (art. 3, comma 10°). Non è previsto il caso di ripensamento del datore di lavoro e delle relative eventuali conseguenze.

Il rifiuto del lavoratore di stipulare un patto di collocazione temporale dell'orario di lavoro della prestazione o l'esercizio di ripensamento non integra gli estremi di giustificato motivo di licenziamento.

6. - Il d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, occorre notare, non abroga la l. 18 aprile 1962, n. 230, che pure era stata oggetto della ricordata iniziativa referendaria. Per quest'ultima legge ancora il contratto di lavoro «si reputa (stipulato) a tempo indeterminato», seppure con le eccezioni previste dal suo art. 1, comma 2°. Questa è ancora la regola di carattere generale. Ed in tale senso il legislatore con il provvedimento in esame ancora presta attenzione alle assunzioni a tempo indeterminato, accordando le agevolazioni contributive di cui all'art. 7, comma 1°, lett. *a*) del d.l. 16 maggio 1994, n. 299, conv. in l. 19 luglio 1994, n. 451, a quei datori di lavoro che provvedano ad effettuare assunzioni con contratti a tempo indeterminato e parziale ad incremento degli organi esistenti calcolati con riferimento alla media degli occupati nei dodici mesi precedenti la stipula del predetto contratto (art. 5, comma 4°) (30). E, riteniamo si verifichi in questo contesto quanto previsto nell'art. 3, comma 13°, del d.lgs. n. 61, secondo il quale l'effettuazione di prestazioni lavorative supplementari e straordinarie, come pure le collocazioni temporali delle prestazioni lavorative, sono ammesse esclusivamente quando il contratto di lavoro è a tempo indeterminato e nel caso di assunzioni a termine. È come porre un freno alla flessibilità che non ci sembra abbia una sua giustificazione.

7. - A conclusione di questa nota non possiamo non rilevare che il provvedimento in esame rappresenta una forte inversione di tendenza e corona, così, lo sforzo che il legislatore (comunitario e nazionale) e le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, hanno compiuto, nell'intento di accrescere, mediante l'istituto della flessibilità, l'occupazione. Il provvedimento, certamente, non è immune di manchevolezze e di lacune che un periodo di attuazione pratica, anche sperimentale, può correggere e superare. Quel che qui premeva evidenziare sono le novità che esso introduce in tema di lavoro a tempo parziale. Ora, il lavoro a tempo parziale, orizzontale e verticale, in particolare per il settore agricolo, è entrato nell'ordinamento giuridico, con una propria disciplina (legislativa e contrattuale) e una sua tipicità. Come ricordato, in agricoltura, dove la debolezza strutturale della maggioranza delle aziende è cronica, il lavoro stagionale (31), quello a tempo determinato e quello parziale, rappresentano, di fatto, la regola e non l'eccezione, il lavoro a tempo parziale, come ora disciplinato, può recuperare tutte queste situazioni di fatto al suo interno e ciò tanto nell'interesse del lavoratore quanto del sistema occupazione. La flessibilità, ora consentita, può significare più occupazione e ci mette, tra l'altro, al passo con i *partners* europei. □

(27) È già stato sottolineato che la formula «comparativamente più rappresentative» riferito alle Organizzazioni sindacali «può dare spunti per controversie in materia», da P. PELLICANI, *Il lavoro temporaneo: nozione e struttura; l'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo: la struttura del contratto; l'ambito di applicazione delle tipologie; i soggetti (artt. 1, 2, 8, 11), in Lavoro temporaneo e i nuovi strumenti di promozione dell'occupazione*, cit., p. 107.

(28) Il rapporto a tempo parziale di tipo verticale si svolge a tempo pieno, ma limitatamente a periodi predeterminati nel corso della settimana, del mese o dell'anno [art. 1, comma 2°, lett. *d*); v. anche G. NICOLINI, *Il lavoro a tempo parziale*, Milano, 1988, p. 7].

(29) V. art. 3, comma 5°, d.lgs. n. 61, cit. Nell'applicare la disciplina legale e contrattuale al lavoro a tempo parziale di tipo verticale, sono fatte salve le previsioni dei contratti collettivi stabilite nel d.l. 29 settembre 1998, n. 355, conv. in l. 27 novembre 1998, n. 409.

(30) Per il calcolo dei lavoratori a tempo parziale si computano nel numero complessivo dei dipendenti in proporzione dell'orario di lavoro svolto, rapportato al tempo pieno (art. 6, d.lgs. n. 61).

(31) Sul lavoro stagionale in agricoltura, cfr. A. FONTANA, *Appunti sul lavoro stagionale in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, 220; I. GRENDENE, *Le regole dei lavori atipici in agricoltura*, in questa Riv., 2000, 221-223.

Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO

di FRANCESCO BRUNO

1. Introduzione. - 2. Il principio di precauzione nella politica ambientale della UE: l'art. 174, par. 2 del Trattato di Roma. - 3. Principio di precauzione e filiera agro-alimentare: la tutela dei consumatori prevale sul principio della libera circolazione delle merci anche nel caso di rischi alla salute non ancora scientificamente dimostrati. - 4. L'applicazione del principio di precauzione nelle soluzioni delle controversie nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio. Il caso della carne trattata con ormoni. - 5. La comunicazione della Commissione dal titolo «Sul ricorso al principio di precauzione». - 6. Il principio di precauzione e la responsabilità civile per danno da prodotti difettosi. Il libro verde della Commissione. - 7. Commercializzazione degli organismi geneticamente modificati (OGM) e principio di precauzione. - 8. Conclusioni.

1. - La direttiva 99/34/CE (1) che estende la responsabilità civile del produttore (2) ai prodotti agricoli non trasformati, il libro verde della Commissione dal titolo «La responsabilità civile per danno da prodotti difettosi» (3), il libro bianco sulla sicurezza alimentare (4), il libro bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente (5) e, soprattutto, la Comunicazione della Commissione «Sul ricorso al principio di precauzione» (6), impongono all'interprete una nuova

disamina della legislazione in materia agro-alimentare ed agro-ambientale dell'Unione Europea.

La tutela dei consumatori, anche dopo l'esperienza dell'epidemia di encefalopatia spongiforme bovina (ESB) (7), ed il conflitto sorto, in ambito WTO (8), tra Unione Europea e USA sulla carne trattata agli ormoni, nonché l'esigenza di porre in essere nuove regole per il settore agro-alimentare, necessarie affinché i produttori possano compete-

(1) Direttiva 1999/34/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 maggio 1999, recante modifiche alla direttiva 85/374/CEE del Consiglio relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, in *G.U.C.E.* n. L 141 del 4 giugno 1999.

(2) La responsabilità civile del produttore è stata introdotta dalla direttiva 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985, in *G.U.C.E.* n. L 210 del 7 agosto 1985, recepita in Italia dal d.p.r. 24 maggio 1988, n. 224.

(3) Libro verde presentato dalla Commissione a Bruxelles il 28 luglio 1999, COM (1999) 396 def.

(4) Libro bianco sulla sicurezza alimentare, presentato dalla Commissione a Bruxelles il 12 gennaio 2000, COM (1999) 719 def.

(5) Libro bianco presentato dalla Commissione a Bruxelles il 9 febbraio 2000, COM (2000) 66 def.

(6) COM (2000) 1.

(7) Cosiddetta «malattia della mucca pazza». Ma ancor più di recente si ricorderà lo scandalo dei polli alla diossina. Cfr. BLUMANN-ADAM, *La politique agricole commune dans la tourmente: la crise de la «vache folle»*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, II, 270. «Les questions posées par l'ESB en matière agro-alimentaires ont déclenché un vaste mouvement de réévaluation des objectifs de santé publique, de protection des consommateurs et de qualité des produits. Leur montée en puissance dans le cadre de la PAC devrait s'accélérer et donner lieu à une législation communautaire originale. Mais les «fondements» de la PAC sont eux-mêmes ébranlés par la «secousse». En effet, l'OCM fragile de la viande bovine ne semble pouvoir survivre qu'au prix d'une réforme profonde et novatrice».

(8) Il WTO (*World Trade Organization*), o OMC (*Organizzazione Mondiale del Commercio*), è stato creato in occasione degli accordi dell'*Uruguay Round*, firmati a Marrakech il 15 aprile 1994, in sostituzione dell'accordo GATT (*General Agreements on Tariffs and Trade*) redatto durante la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e l'occupazione del 1947. Con quest'ultimo era stata creata una organizzazione internazionale, nata per realizzare gli obiettivi dell'accordo. Però, non essendo essa dotata di organi con poteri vincolanti nei confronti dei paesi aderenti, le finalità erano raggiungibili solo attraverso interminabili e complessi negoziati (*rounds*). Nell'ultimo ciclo di negoziati sviluppatosi in ambito GATT, l'*Uruguay Round*, durato quasi otto anni, sottoscritto dalla Comunità con la Decisione del Consiglio del 22 dicembre 1994 e ratificato in Italia con la l. 29 dicembre 1994, n. 747, si è creata la WTO, organizzazione certamente meno deficitaria rispetto alla precedente. Anche dopo quest'ultima serie di negoziati, in questa sorta di

codice di commercio mondiale, i prodotti industriali sono nettamente distinti dai prodotti denominati «primari», cioè i prodotti agricoli e del bosco anche se «usualmente trasformati per renderli commerciabili». Per i primi sono assolutamente vietati gli aiuti all'esportazione, mentre per i secondi sono vietati solo in caso che il paese esportatore risulti titolare di una posizione dominante tale da influenzare sensibilmente il mercato. In particolare, uno degli accordi è il GATT 1994 (Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994), che a sua volta comprende il GATT 1947 con le successive integrazioni. Gli altri principali allegati all'accordo OMC sono l'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS); l'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, che, tra l'altro, interessa particolarmente il settore agroalimentare in quanto concerne le indicazioni geografiche (TRIPS); l'intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie; l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (MFS o SPS) che sarà più volte qui evocato. Per approfondimenti: VENTURINI, *L'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT)*, Milano, 1988; BEVIGLIA ZAMPETTI, *L'Uruguay Round: una panoramica dei risultati*, in *Riv. del comm. internazionale*, 1994, 825; SACERDOTI, *La trasformazione del Gatt nell'organizzazione mondiale del commercio*, in *Riv. del comm. internazionale*, 1995, 73; GERBINO, voce *Organizzazione mondiale del commercio*, in *Enc. del diritto*, aggiornamento II, 1998, 645. In particolare, sul commercio dei prodotti agricoli: ROOK BASILE, *Sul commercio internazionale dei prodotti agricoli: problemi giuridici tra regole GATT e politica agricola comunitaria*, in *Dir. agricoltura*, 1993, 51; CLOOS e MARGUE, *Les négociations agricoles de l'Uruguay round: déroulement et résultats*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1994, 155; COSTATO, *Le influenze del Trattato di Marrakech sulla politica agricola comune*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, 455; VENTURA, *Incidenza degli accordi di Marrakech sulla politica agricola comunitaria*, in *Dir. comunit. e degli scambi internaz.*, 1995, 765; ORLANDO, *Il processo di internazionalizzazione del diritto agrario*, Napoli, 1995; MENEGAZZI MUNARI, *Il mercato interno europeo e le nuove regole del commercio internazionale dei prodotti agricoli*, in *Dir. comunit. e degli scambi internaz.*, 1998, 249; BORGHI, *Il Gatt dalle origini alla WTO*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 369; ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999, in particolare il capitolo I dal titolo «Sviluppo della Pac e prospettive dell'agricoltura tra Stato e mercato». Anche per i materiali allegati v. poi, ROOK BASILE e GERMANO (a cura di), *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*, atti del convegno IDAIC tenuto a Firenze 8-9 novembre 1996, Milano, 1998.

re nel nuovo mercato mondiale (9), hanno posto le condizioni per un nuovo «quadro giuridico» di riferimento concernente l'intera filiera alimentare, dalla produzione dei mangimi degli animali sino alla vendita dei prodotti.

La PAC, dopo aver acquisito definitivamente le finalità ambientali fra i propri obiettivi, si avvia verso una nuova evoluzione, a complemento della politica globale di sviluppo rurale e della nuova politica di mercato. Difatti, oramai si prospettano due differenti modelli di agricoltura: in uno le imprese dotate di caratteristiche tali da produrre a costi ridotti, potranno essere competitive nel mercato internazionale; nell'altro gli imprenditori dovranno diversificare la propria attività, qualificare le proprie produzioni ed assumere il compito di conservare e gestire l'ambiente ed il territorio rurale (10).

In tale contesto assume un ruolo decisivo il principio di precauzione e, analizzando la sua evoluzione, si cercherà di prevedere gli scenari preannunciati dai nuovi documenti della Commissione e dalla direttiva 99/34/CE.

2. - I principi generali dell'ordinamento comunitario sono elaborati dalla Corte di giustizia, dovendo essa garantire il diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato (11). La Corte esercita il suo compito estendendo l'ambito dei principi espressamente enunciati nel Trattato, o utilizzando una serie di metodi, quali la pura logica giuridica, la deduzione dal sistema comunitario o la comparazione degli ordinamenti degli Stati membri (12). A tali principi compete lo stesso rango delle norme del Trattato, pertanto essi limitano l'efficacia degli atti di diritto comunitario e degli atti nazionali, nonché vincolano l'attività interpretativa delle

norme comunitarie, la quale pone particolari difficoltà data la difficile armonizzazione tra i vari ordinamenti nazionali.

Il principio di precauzione è per la prima volta menzionato, come raccomandazione generale, nella dichiarazione finale della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente tenuta a Stoccolma nel 1972, ma è nella Dichiarazione di Rio, nella Convenzione sui cambiamenti climatici e nella Convenzione sulla diversità biologica, stipulate in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, che appare quale principio direttamente applicabile dagli Stati contraenti (13).

In particolare, nel preambolo della Convenzione sulla diversità biologica (14), si stabilisce che è «di vitale importanza anticipare, prevenire, ed attaccare alla fonte le cause di significativa riduzione o perdita di diversità biologica» e che «laddove ci sia una minaccia di riduzione rilevante o di perdita della diversità biologica, non si deve addurre la mancanza di una completa sicurezza scientifica come motivo per differire le misure che permetterebbero di evitare o di ridurre al minimo questa minaccia».

Con il Trattato di Unione Europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, il principio di precauzione diviene uno dei principi sui quali si fonda la politica ambientale della Comunità. Difatti, l'attuale art. 174, par. 2 del Trattato di Roma (art. 130R prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam) precisa: «La politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga» (15).

(9) L'importanza del settore è posta in evidenza nell'introduzione del libro bianco cit.: «Il settore agro-alimentare è di grande importanza per l'economia europea nel suo complesso. L'industria degli alimenti e delle bevande è uno dei principali settori industriali nell'UE con una produzione annuale pari a quasi 600 miliardi di euro, vale a dire a circa il 15 per cento dell'output manifatturiero complessivo. Da un raffronto internazionale emerge che l'UE è il maggiore produttore al mondo di prodotti alimentari e bevande. L'industria degli alimenti e delle bevande è il terzo datore di lavoro industriale dell'UE con più di 2,6 milioni di lavoratori, 30 per cento dei quali si situano in piccole e medie imprese. D'altro canto, il settore agricolo ha una produzione annuale di circa 220 miliardi di euro e fornisce l'equivalente di 7,5 milioni di posti di lavoro a tempo pieno. L'esportazione di prodotti agricoli, di prodotti alimentari e di bevande ammonta a circa 50 miliardi di euro all'anno. L'importanza economica e l'onnipresenza dei prodotti alimentari nella nostra vita fanno capire che vi deve essere un forte interesse per la sicurezza alimentare nella società nel suo complesso e in particolare tra le autorità pubbliche e i produttori». Per un'indagine approfondita del mercato agro-alimentare in Italia: ISMEA, *L'Italia e la sfida della competizione globale*, Roma, 1999; INEA, *Il commercio con l'estero dei prodotti agro-alimentari* - 1998, Roma, 1999; INEA, *Annuario dell'agricoltura italiana*, vol. LII, 1998, Bologna, 1999.

(10) Sulla politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea si rimanda a: ALBISINNI, *Lo spazio rurale come elemento di impresa*, in *Agricoltura e ruralità*, «I Georgofili. Quaderni», VII, 1997; RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, Milano, 1999; ALBISINNI, *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, in *Agricoltura e diritto*, scritti in onore di Emilio Romagnoli, Milano, 2000.

(11) Dispone l'art. 134G del Trattato (art. 164 prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam): «La Corte di Giustizia assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato».

(12) BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione europea*, V ed., Padova, 1997, 146. Precisa l'A. che la Corte, in genere, applica un principio generale per colmare una lacuna in base al diritto comunitario, in quanto questo, quale ordinamento giuridico originario, possiede una «interiore attitudine ad espandersi». Ciò che interessa evidenziare è che i principi generali sono comunque scelti «tra diverse fonti in senso materiale (cioè entro sistemi di valutazioni che non sono rivestiti della forma di proposizioni giuridiche vincolanti a priori nel diritto comunitario). Per approfondimenti, in generale, sui principi generali: CAPOTORTI, *Il diritto comunitario non scritto*, in *Dir. com. scam. int.*, 1983, 409; FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1991, 351; PAPADOPOULOU, *Principes généraux du droit et droit communautaire*, Athenes-Bruxelles. In particolare, nel diritto agrario comunitario, anche per la bibliografia e la giurisprudenza citata, DI LAURO, *Diritti e principi fondamentali nella giurisprudenza comunitaria. L'accesso al mercato regolamentato del latte*, Milano, 1998.

(13) HERMITTE-NOIVILLE, *La dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement: une première application du princi-*

pe de prudence, in *Revue juridique dell'environnement*, 1993, 392. Gli A. hanno precisato che il principio di precauzione «apparaît dès la déclaration finale de la Conférence de Stockholm, est mis en application pour la première fois dans la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone en 1985, et devient principe fondateur du droit de l'environnement avec le rapport Brundland en 1988. Il entre dans le droit positif européen avec l'article 130 du Traité de Maastricht, et dans le droit international avec la Conférence de Rio». Nella Dichiarazione di Rio, adottata il 14 giugno 1992, si stabilisce, al principio 15: «En case de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitudes scientifiques absolues ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement». Il principio di precauzione in materia ambientale è altresì richiamato nell'art. 10, par. 5, dell'accordo sul protocollo di Cartagena riguardante la biosicurezza firmato a Montreal il 28 gennaio 2000. «L'absence de certitude scientifique due à l'insuffisance d'information et de connaissance scientifique pertinente en ce qui concerne les effets négatifs potentiels d'un organisme vivant modifié sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans la Partie importatrice, prenant également en compte les risques pour la santé humaine, n'empêche pas cette Partie de prendre une décision, si appropriée, concernant l'importation de l'organisme vivant modifié en question, visé au paragraphe 3 ci dessus, dans le but d'éviter ou de réduire de tels effets potentiellement négatifs». BALLARINO, *op. cit.*, 149. L'avvocato generale Lagrange fin da una delle sue prime conclusioni avanti alla Corte di giustizia (1956) sostiene che i principi generali dovevano essere ricavati dai sistemi giuridici degli Stati membri piuttosto che dal diritto internazionale pubblico (la giurisprudenza della Corte ha poi seguito questa linea).

(14) Approvata, a nome della Comunità Economica Europea, con la decisione del Consiglio 93/626/CEE del 25 ottobre 1993, in *G.U.C.E.* n. L 309 del 13 dicembre 1993.

(15) In Francia il principio di precauzione è espressamente richiamato in materia ambientale dall'art. 200-1 del *Code Rural*, così come modificato dalla *loi* n. 95-101 del 2 febbraio 1995, c.d. *Loi Barnier*, che dispone: «L'absence de certitude, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable». In generale sul principio di precauzione nel diritto francese: MARTIN, *Precaution et évolution du droit*, in *Recueil Dalloz Sirey*, 1995, II, 299. In Italia, a nostro avviso, la dottrina ha sottovalutato l'importanza del principio di precauzione nella politica ambientale dell'Unione Europea. In generale, sui principi della politica comunitaria ambientale si vedano: CARAVITA, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 207; JAZZETTI, *Politiche comunitarie e tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 33; DE CESARIS, *Le politiche comunitarie in materia di ambiente*, in Cassese, (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995; RAGIONIERI, *op. cit.*, cap. III.

Alla luce delle due disposizioni riportate è possibile immediatamente affermare che il principio di precauzione si differenzia nettamente dal principio di prevenzione. Quest'ultimo si riferisce alla necessità di agire preventivamente nei confronti di un rischio conosciuto e scientificamente dimostrabile, mentre il principio di precauzione esige un intervento in materia ambientale per evitare un rischio che, dai dati scientifici e tecnici disponibili, risulta essere solo possibile, non ancora dimostrato (16).

Il principio di precauzione fornisce una base di azione quando la scienza non è in grado di dare una risposta certa su dei rischi che per la collettività risultano inaccettabili. In altre parole, esso riguarda i casi in cui i riscontri scientifici sono insufficienti, non conclusivi o incerti e la valutazione preliminare indica che esistono motivi ragionevoli di pensare che gli effetti potenzialmente pericolosi sull'ambiente possono risultare incompatibili con il livello di protezione prescelto dalla Comunità.

Va da sé che rientrando nella responsabilità politica della UE e degli Stati membri determinare quali rischi risultano inaccettabili, il ricorso ingiustificato al principio di precauzione potrebbe comportare l'introduzione di forme dissimulate di protezionismo, vietate dall'art. 28 (ex art. 30) del Trattato di Roma. E proprio su tale delicata questione si è pronunciata recentemente la Corte di giustizia, la quale ha precisato chiaramente che, anche in mancanza di prove scientifiche di pericolo per l'ambiente, sempre che sia rispettato il principio di proporzionalità, il principio di precauzione offre una giustificazione sufficiente all'adozione di misure di protezione (17). Difatti, mentre l'art. 28 dispone che «sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente», l'art. 30 (ex art. 36) permette che siano lasciati «impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale o

commerciale», sempre che tali divieti o restrizioni non costituiscano «un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri» (18). La Corte, richiamando il principio di precauzione ed includendo la tutela dell'ambiente nella formula «tutela della salute e della vita degli animali», ha ritenuto il rischio (probabile, ma ancora non scientificamente dimostrato) della perdita di biodiversità ragione sufficiente per sottrarre all'applicazione dell'art. 28 provvedimenti qualificati come restrizioni quantitative, o come misure di effetto equivalente, sempre che essi non creino discriminazioni tra produttori nazionali ed esteri.

Il carattere vincolante del principio di precauzione in materia ambientale, essendo espressamente previsto nell'art. 174 del Trattato, è dunque pacificamente accolto dalla Corte di giustizia.

3. - Benché il principio di precauzione sia esplicitamente menzionato nel Trattato CE esclusivamente in riferimento alla politica ambientale, sia le istituzioni comunitarie, sia la Corte di giustizia hanno precisato che si tratta di un principio di applicazione generale, che soprattutto deve essere preso in considerazione in tutti quei settori ad elevato livello di protezione, come la sicurezza alimentare e la tutela della salute delle persone (19). Esso dunque assume il rango di principio generale e, come ha precisato l'Avvocato Generale La Pergola, anche gli Stati membri, nel valutare il livello di tutela della salute e della vita delle persone che deve essere assicurato nell'ordinamento nazionale, sono tenuti a verificare l'esistenza del principio di precauzione, allo stesso modo in cui esso, in forza del Trattato, trova applicazione nei confronti dell'azione delle autorità comunitarie (20).

Di particolare interesse è il caso della «mucca pazza», in cui appare evidente come nel conflitto tra libera circolazione delle merci e tutela dei consumatori quest'ultima sia prevalente anche nel caso di presenza di rischi solo probabili, non ancora scientificamente dimostrabili.

La Corte (21), dovendosi pronunciare sulla validità dell'art. 1 della decisione della Commissione 27 marzo 1996,

(16) Nella sentenza 5 ottobre 1999, cause riunite C-175/98 e C-177/98, *Lirussi e Bizzaro*, sembrerebbe che la Corte abbia attribuito al principio di precauzione lo stesso significato del principio di prevenzione: «L'art. 4 della direttiva 75/442, basata sull'art. 130S del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 175 CE), mira ad attuare i principi della precauzione e dell'azione preventiva che figurano all'art. 130R, n. 2, seconda frase, del Trattato. In forza di tali principi, spetta alla Comunità e agli Stati membri prevenire, ridurre e, nei limiti del possibile, eliminare sin dall'origine le fonti di inquinamento o di inconvenienti mediante l'adozione di provvedimenti atti a sradicare i rischi noti. Gli artt. 4, secondo comma, e 8 della direttiva 75/442 prevedono, in particolare, obblighi che devono essere adempiuti dagli Stati membri per conformarsi ai principi della precauzione e dell'azione preventiva. Si tratta di vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti e, rispettivamente, di accertare che il detentore di rifiuti consegna ad un raccoglitore privato o pubblico o ad un'impresa che effettua le operazioni previste negli allegati II A o II B oppure che il detentore di rifiuti provveda egli stesso al recupero e allo smaltimento, conformandosi alle disposizioni della direttiva». Oramai, con la Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione la rilevanza ed il significato del principio di precauzione non possono più essere messi in discussione.

(17) Sentenza 3 dicembre 1998, causa C-67/97, *Bluhme*, in *Racc.* 1998, I, 8033. Sulla questione, ed in generale sul rapporto tra i prodotti agricoli ed alimentari e le norme sulla libera circolazione delle merci, ci permettiamo di rinviare, anche per la dottrina e la giurisprudenza citata, a BRUNO, *La tutela della diversità biologica in agricoltura. La Corte di Giustizia e il caso Bluhme (ovvero dell'Apis mellifera mellifera)*, in questa Riv., 2000, 13. Si veda altresì la sentenza 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Mondiet*, in *Racc.* 1993, I, 6133.

(18) In argomento, particolarmente interessanti sono le considerazioni fatte di recente da WEATHERILL, *Recent case law concerning the free movement of goods: mapping the frontiers of market deregulation*, in *Common Market Law Review*, 1999, 51. La tutela dell'ambiente («conservation of exhaustible natural resources») è invece espressamente menzionata nell'art. XX del GATT quale giustificazione per poter impedire l'importazione di prodotti esteri.

(19) Ad esempio: Comunicazione della Commissione del 30 aprile 1997 sulla tutela dei consumatori e la sicurezza alimentare, COM (1997) 183 final; libro verde della Commissione «I principi generali della legislazione alimentare nell'Unione Europea», del 30 aprile 1997, COM (1997) 176 final. Anche il Tribunale di primo grado, recentemente, con la sentenza del 16 luglio 1998, causa

T-199/96, *Bengaderm SA c. Goupil*, ha interpretato estensivamente il principio di precauzione: «... quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute del consumatore, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi». BALLARINO, *op. cit.*, 147. «Generalmente, quando applica un principio generale – sovente scegliendolo tra diverse fonti in senso materiale ... – la Corte non fa altro che colmare una lacuna in base al diritto comunitario, partendo dal concetto che questo, in quanto ordinamento giuridico originario, possiede una sua interiore attitudine ad espandersi».

(20) L'Avvocato Generale La Pergola, nelle conclusioni presentate il 19 maggio 1999, nella causa C-94/98, *The Queen c. The Licensing Authority Established by the Medicines Act 1968*, nel cap. 29, ha ritenuto che «l'ente competente o il giudice nazionale dello Stato membro di importazione, nell'analizzare a quale livello la tutela della salute e della vita delle persone è assicurata nell'ordinamento nazionale, è tenuto a verificare l'esistenza di principi di precauzione ed azione preventiva, analoghi a quelli che in forza del Trattato si applicano all'azione delle autorità comunitarie». In tal senso anche l'Avvocato Generale Cosmas nelle conclusioni presentate il 30 settembre 1999, nella causa C-318/98, *Fornasar*.

(21) Sentenza 5 maggio 1998, causa C-157/96, *National farmers' Union e a.*, in *Racc.* 1998, I, 1 e sentenza 5 maggio 1998, causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*, in *Racc.* 1998, I, 85. E, ancor prima, l'ordinanza resa nel caso T-76/96 R, *National farmer's union c. Commissione*, del 13 luglio 1996, su cui VIALE, *En réponse à la crise de la «Vache Folle», plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation*, in *Revue de droit rural*, 1997, n. 251, 162. «La notion de «risque probable» est introduite, rappelant le principe de précaution bien connu en droit de l'environnement communautaire, et conduit la Cour a «mettre en balance» les intérêts en présence, toujours guidée par le souhait «d'assurer l'effet utile des mesures de protection instaurées». La Cour a adopté une démarche globale et tend à ériger les exigences de santé publique au rang de principe fondamental du droit communautaire. Elle le dit d'ailleurs clairement, «les exigences liées à la protection de la santé publique doivent incontestablement se voir reconnaître un caractère prépondérant, par rapport à des intérêts de nature économique ou commerciale, conformément aux objectifs visant à assumer un niveau élevé de protection de la santé publique, définis par le Traité, et aux principes fondamentaux du droit communautaire en la matière».

96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (22), che impediva l'esportazione negli altri Stati membri dei bovini vivi, dello sperma o embrioni di bovini e delle carni della specie bovina macellate nel Regno Unito, ha dato piena attuazione al principio di precauzione quando sussistono rischi per la salute delle persone. Difatti, i giudici europei, pronunciandosi sulla legittimità del divieto riguardante la carne macellata, pur precisando che dal parere del Comitato scientifico veterinario dell'Unione Europea si evinceva che i dati disponibili non consentivano di provare la trasmissibilità della malattia all'uomo, tuttavia hanno considerato che esiste un rischio al riguardo, rischio che legittima le istituzioni ad adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi.

Il «caso della mucca pazza», oltre ad aver comportato la concreta applicazione del principio di precauzione al fine di tutelare le ragioni della salute delle persone, assume importanza per il regolamento del Consiglio 97/820/CEE, del 21 aprile 1997 che, introducendo un sistema di marchiatura che consenta di risalire all'animale, o agli animali, attraverso le etichette apposte sulle carni bovine, introduce il criterio di tracciabilità del prodotto all'interno della filiera agro-alimentare (23), criterio poi indicato espressamente dal libro bianco sulla sicurezza alimentare come necessario per garantire la salute dei cittadini. Invero, la Commissione precisa che «... una politica efficace di sicurezza alimentare deve riconoscere la natura interrelata della produzione alimentare. Essa richiede la valutazione e il monitoraggio dei rischi che possono derivare alla salute dei consumatori dalle materie prime, dalle prassi agricole e dalla

lavorazione degli alimenti; essa richiede un'efficace azione normativa per gestire tali rischi, nonché la messa in atto e la gestione di sistemi di controllo onde sorvegliare e assicurare l'attuazione di tali norme». Inoltre, la Commissione afferma che «gli operatori dovrebbero essere liberi di fornire ulteriori informazioni sull'etichetta, a patto che tali informazioni siano corrette e non fuorvianti» e che «regole specifiche, come l'obbligo di indicare il luogo di origine per la frutta fresca, tali da fornire migliori informazioni ai consumatori su tali prodotti, non contrastano con le norme generali» (24).

Così, principio di precauzione, etichettatura (necessaria per poter rintracciare i prodotti lungo la catena alimentare) e responsabilità divengono gli elementi fondamentali della legislazione agro-alimentare dell'Unione Europea.

4. - Il principio di precauzione ha trovato applicazione anche nel conflitto che ha visto contrapporsi all'Unione Europea gli USA ed il Canada per il divieto di ingresso delle carni con ormoni nel territorio della Comunità (25).

Nel gennaio 1996 si sono avviate consultazioni bilaterali concernenti le direttive del Consiglio 81/602/CEE del 31 luglio 1981, 88/146/CEE del 7 marzo 1988 e 88/229/CEE (26) che proibivano la somministrazione di ormoni naturali o di sintesi agli animali, ad eccezione di tre tipologie di ormoni determinati a fini strettamente terapeutici, e la vendita o l'importazione da paesi terzi di carne e di prodotti derivati trattati con tali sostanze. Non essendo stato raggiunto un accordo, l'Unione Europea, con la direttiva del Consiglio del 29 aprile 1996, 96/22/CE (27), ha riconfermato i divieti, cosicché prima gli USA, e in seguito il Canada, si sono rivolti agli organi del WTO (28), sostenendo

(22) In *G.U.C.E.* L 78, 47, 1996. La decisione si fonda sul Trattato CE, sulla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, in *G.U.C.E.* L 224, 29, 1990 e sulla direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, in *G.U.C.E.* L 395, 13, 1989. Il fondamentale ruolo della Pac di tutela della sicurezza alimentare si evince dal fatto che tutti i provvedimenti riguardanti le norme sanitarie dei prodotti agricoli dell'allegato I dell'art. 32 (ex art. 38) trovano la base giuridica nell'art. 37 (ex art. 43) che riguarda le procedure della politica agricola. Cfr. sentenza 23 febbraio 1988, causa 68/86, *Regno Unito c. Consiglio*, in *Racc.* 1986, 855; sentenza 23 febbraio 1988, causa 131/86, *Regno Unito c. Consiglio*, in *Racc.* 1986, 905. Il libro bianco sulla sicurezza alimentare precisa: «La normativa europea sugli alimenti può essere basata su diverse disposizioni del Trattato CE: art. 95 nel caso di misure per il completamento o il funzionamento del mercato interno (prendendo quale base un elevato livello di protezione dei consumatori e della salute), art. 152 per le misure in ambito veterinario fitosanitario che hanno quale obiettivo diretto la protezione della salute del pubblico, l'art. 153 relativo alla protezione dei consumatori e l'art. 37 in cui sono preponderanti gli aspetti agricoli. A seconda del fondamento giuridico, le misure sono adottate dal Consiglio in codecisione col Parlamento europeo o previa consultazione col Parlamento europeo su proposta della Commissione».

(23) Così ALBISINNI, *I segni territoriali dei prodotti agricoli e i nuovi strumenti di tutela*, relazione presentata al convegno «L'identità territoriale dei prodotti agricoli come valore», tenuto a Viterbo il 4 dicembre 1999, atti in corso di pubblicazione. Il regolamento, all'art. 16, 1° comma, così dispone: «L'etichetta non può contenere informazioni sull'animale, da cui sono ottenute le carni, diverse da quelle che figurano nel presente elenco: Stato membro, paese terzo o azienda di nascita; Stato membro, paese terzo o azienda in cui ha avuto luogo tutta o parte della fase di ingrasso; l'ingrasso parziale va specificato; Stato membro, paese terzo o macello in cui ha avuto luogo la macellazione; numero di identificazione e sesso dell'animale; metodi di ingrasso e altre informazioni concernenti l'alimentazione; informazioni sulla macellazione, ad esempio l'età dell'animale al momento della macellazione, la data della macellazione o il periodo di macellazione delle carni; qualsiasi altra informazione che l'operatore, o l'organizzazione intendono indicare e che è stata approvata dall'autorità competente. Per le carni provenienti da un animale nato, ingrassato e macellato in unico Stato membro, l'etichetta riporta unicamente l'indicazione di detto Stato membro». Si veda altresì BLUMANN-ADAM, *op. cit.*, 274. «L'affaire de la "vache folle" renforce les craintes et les exigences des consommateurs en matière de sécurité et d'identité des produits. Il convient de réduire les sources des risques et de se doter des moyens nécessaires à une action rapide et efficace quand la sécurité des produits n'est plus assurée. L'identification des produits doit aussi garantir que le processus de production agricole est fiable et que l'information donnée au consommateur est sûre».

(24) Si potrà così, forse, almeno per i prodotti agricoli non trasformati, dare quel giusto valore all'origine attraverso l'etichetta (per i pochi che la

leggono), dato che – come è noto – sembrerebbe che, sia per le istituzioni comunitarie, sia per la Corte di giustizia, ad eccezione delle igp e delle dop, non sia possibile l'uso esclusivo di un segno legato all'origine o alla provenienza geografica dei prodotti, in quanto si violerebbe l'art. 28 del Trattato. Sull'argomento si rimanda, per tutti, a: SALARIS (a cura di), *I «messaggi» nel mercato dei prodotti agroalimentari*, atti dell'incontro di studio di Sassari del 13-14 ottobre 1995, Torino, 1997.

(25) Per approfondimenti: BLUNE, *La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation mondiale du commerce: le contentieux des hormones*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, I, 43; SLOTHBOOM, *The hormones case: an increased risk of illegality of sanitary and phytosanitary measures*, in *Common market law review*, 1999, II, 471.

(26) Rispettivamente in *G.U.C.E.* L 222, 1981 e L 70 e L 128, 1988.

(27) *G.U.C.E.* L 125, 1996.

(28) L'intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie ha previsto tre livelli di decisione. Il *Dispute Settlement Body* (DSB), cioè l'Organo di soluzione delle controversie, è il Consiglio generale del WTO. Se dopo una fase di consultazione tra le parti della controversia non si è trovata una soluzione vi sarà un primo grado di valutazione tecnica effettuata dai *panels*, composti con designazione *ad hoc* da 3 o 5 membri. Infine, vi è l'*Appellate body*, l'Organo di appello permanente, composto da 7 membri. È necessario precisare che mentre in passato il rapporto del *panel* era approvato dal Consiglio solo con il consenso generale, e quindi una delle parti avrebbe potuto, in ipotesi, bloccare l'adozione, ora è respinto esclusivamente in caso di consenso negativo, cosicché la parte dichiarata soccombente sarà costretta ad adempiere. Per approfondimenti, ad esempio: LEITA, *La soluzione delle controversie nel quadro dell'organizzazione mondiale del commercio*, in ROOK BASILE e GERMANO (a cura di), *Misure incentivanti e disincentivanti* cit., 105. Problema di primaria importanza riguarda l'efficacia diretta delle regole GATT prima, e OMC ora, nel sistema giuridico comunitario. La Corte di giustizia, tranne che in alcuni casi eccezionali (sentenza 22 giugno 1989, causa 70/87, *Fediol*, in *Racc.* 1989, 1781 e sentenza 7 maggio 1991, causa C-69/89, in *Racc.*, I, 2069), pur affermando che la Comunità è tenuta al rispetto di tali accordi, ne ha negato effetto diretto: sentenza 12 dicembre 1972, *International fruit*, cause riunite 21-24/72, in *Racc.*, 1972, 1219; sentenza 24 ottobre 1973, causa 9/73, *Schluter*, in *Racc.*, 1973, 1135; sentenza 16 marzo 1983, cause riunite 267-269/81, *SPI e SAMI*, in *Racc.*, 1983, 801; sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, *Germania c. Consiglio*, in *Racc.*, I, 4973 (sentenza, tra l'altro, con la quale la Corte ha dichiarato prevalenti gli obiettivi della Pac sulle norme del Trattato che regolano la concorrenza: cfr. GERMANO, *Il principio della libertà di concorrenza e la disciplina comunitaria dell'agricoltura*, in questa Riv., 1996, 77); sentenza 12 dicembre 1995, causa C-469/93, *Chiquita Italia*, in *Racc.*, 1995, I, 4533. L'interpretazione della Corte è stata

l'incompatibilità dell'embargo comunitario con l'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi, ma soprattutto con gli artt. 2, 3 e 5 dell'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (Acc. MFS o SPS) (29). Tale accordo contiene una serie di regole per l'applicazione del GATT 1994, in particolare dell'art. XX, lett. b), il quale consente agli Stati di vietare le importazioni di prodotti nell'interesse della tutela della salute o della vita delle persone, del mondo animale e del mondo vegetale (30).

Tali norme impongono agli Stati membri dell'OMC di non operare restrizioni al commercio internazionale dissimulando «sotto l'etichetta» di norme sanitarie. Difatti, si prevede che gli Stati possano predisporre misure atte a tutelare la salute umana (art. 2, par. 1), ma soltanto se esse sono basate su «criteri scientifici» e non mantenute «in assenza di sufficienti prove scientifiche, fatte salve le disposizioni dell'art. 5, paragrafo 7» (art. 2, par. 2). E l'art. 5, par. 7 dispone che «nei casi in cui le pertinenti prove scientifiche non siano sufficienti, un membro può temporaneamente adottare misure sanitarie o fitosanitarie sulla base delle informazioni pertinenti disponibili, comprese quelle provenienti dalle competenti organizzazioni internazionali nonché dalle misure sanitarie o fitosanitarie applicate da altri membri. In tali casi i membri cercano di ottenere le informazioni supplementari necessarie per una valutazione dei rischi più obiettiva e procedono quindi ad una revisione della misura sanitaria o fitosanitaria entro un termine ragionevole».

Se i Paesi aderenti agli accordi, al fine di armonizzare le misure su una base quanto più ampia possibile, devono fondare «le loro misure sanitarie o fitosanitarie su norme, direttive o raccomandazioni internazionali» (art. 3, par. 1), è comunque permesso loro, ai sensi dell'art. 3, par. 3, di introdurre o mantenere misure che comportino un livello

più elevato di quello che si otterrebbe applicando le norme internazionali, «qualora esista una giustificazione scientifica».

Altra disposizione dell'Accordo MFS che gli Stati Uniti ed il Canada ritengono violato è l'art. 5, par. 1, il quale prevede che gli Stati membri del WTO devono fare in modo che «le loro misure sanitarie e fitosanitarie siano basate su una valutazione, secondo le circostanze, dei rischi per la vita o la salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali, tenendo conto delle tecniche di valutazione dei rischi messe a punto dalle competenti organizzazioni internazionali».

Così, mentre gli Usa e il Canada hanno sostenuto la violazione del principio generale, per cui non è possibile introdurre misure discriminanti e restrittive del commercio internazionale se non quando vi è una valutazione dei rischi fondata su prove scientifiche, la Comunità si è difesa richiamando il diritto, ai sensi dell'art. 3, par. 3, ad ottenere per i propri cittadini un livello di tutela più elevato di quello che si potrebbe ottenere seguendo le raccomandazioni della commissione del *Codex alimentarius* (31), ed il principio di precauzione, in base al quale si dovrebbe interpretare quella «valutazione dei rischi», prevista nell'art. 5, par. 1, sulla quale si basano le misure sanitarie e fitosanitarie degli Stati (32).

I *panels* (33) hanno dato torto all'Unione Europea, individuando la violazione degli artt. 5, par. 1 e 3, par. 3, ed hanno precisato che la Comunità avrebbe avuto l'onere di provare le ragioni di salute pubblica che richiama come giustificazioni ai divieti di importazione della carne statunitense e canadese. In sostanza, si è considerato che «even if the precautionary principle could be considered as a part of customary international law and be used to interpret Articles 5.1 and 5.2 SPS as a customary rule of interpreta-

ripresa dal Consiglio nella decisione del 22 dicembre 1994, 94/800/CE (in *G.U.C.E.* n. L 336 del 23 dicembre 1994, 2), relativa alla conclusione, in nome della Comunità e per le materie di sua competenza, degli accordi derivanti dai negoziati multilaterali del ciclo dell'Uruguay, e, precisamente, nell'ultimo considerando. Per una critica a tale atteggiamento della Corte e delle istituzioni comunitarie v. TESAURO, *Rapporti tra la Comunità Europea e l'OMC*, in *Riv. dir. europeo*, 1997, 369. Invece, la Corte di cassazione italiana ha affermato la diretta applicabilità delle norme Gatt con le sentenze 6 luglio 1968, n. 2293 e 20 ottobre 1976, n. 3616, rispettivamente in *Riv. dir. internaz.*, 1969, 329, e *Foro it.*, 1977, I, 1232.

(29) L'allegato A all'accordo precisa che per misura sanitaria o fitosanitaria si intende ogni misura applicata al fine di: a) proteggere nell'ambito territoriale del membro la vita o la salute degli animali o dei vegetali dai rischi derivanti dal contatto, dall'insediamento o dalla diffusione di parassiti, malattie, organismi portatori di malattia o agenti patogeni; b) proteggere nell'ambito territoriale del membro la vita o la salute dell'uomo o degli animali dai rischi derivanti da additivi, contaminanti, tossine o agenti patogeni presenti negli alimenti, nelle bevande o nei mangimi; c) proteggere nell'ambito territoriale del membro la vita o la salute dell'uomo dai rischi derivanti da malattie portate dagli animali, dai vegetali o da loro prodotti, oppure dal contatto, dall'insediamento o dalla diffusione di parassiti; d) impedire o limitare nell'ambito territoriale del membro altri danni arrecati dal contatto, dall'insediamento o dalla diffusione di parassiti. Per approfondimenti: BARCELO, *Product standards to protect the local environment: the GATT and The Uruguay Round Sanitary and Phytosanitary Agreement*, in *Cornell International Law Journal*, 1994, 755.

(30) L'art. XX, alla lett. g), prevede altresì la tutela dell'ambiente. Sulla formula «*exhaustible natural resources*» vi è un acceso dibattito in dottrina tra chi la interpreta estensivamente, includendovi anche l'ambiente del paese esportatore, e chi invece restrittivamente, precisando che una interpretazione estensiva comporterebbe una inaccettabile forma di ingerenza nella sovranità dei paesi esportatori. Il problema, recentemente, è stato raggruppato dall'Organo di appello del WTO nel rapporto del 12 ottobre 1998 (*United States-Import Prohibition of Certain Shrimps and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R). Dovendo pronunciarsi sulla legittimità, in base all'art. XX, del divieto di importazione posto in essere dagli USA nei confronti di gamberi pescati in alcuni paesi con una tecnica che insieme ai gamberi uccide le testuggini marine, specie protetta dalla Convenzione sulla diversità biologica, l'*Appellate Body* ha riconosciuto applicabile l'art. XX (anche se poi ha condannato gli USA per il modo in cui sono state applicate le misure restrittive), poiché le *sea turtles* sarebbero animali migratori che si recano anche nelle acque sottoposte alla giurisdizione degli USA. Difatti, si precisa nel cap. 133 del *panel report*: «we do not pass upon the question of whether there is an implied jurisdictional limitation in

Article XX (g), and if so, the nature or extent of that limitation. We note only that in the specific circumstances of the case before us, there is a sufficient nexus between the migratory and endangered marine populations involved and the United States for purpose of Article XX (g)». Le conclusioni a cui è giunto l'organo di appello, anche se non affrontano direttamente il problema, potrebbero avvalorare le tesi di coloro che ritengono applicabile il principio del divieto dell'abuso del diritto anche nell'esercizio dei diritti da parte degli Stati. Per approfondimenti si rinvia a GERMANO, *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di protezione dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei paesi del Mediterraneo*, relazione introduttiva al convegno IDAIC «La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei paesi del Mediterraneo», tenuto a Catania nell'ottobre 1998, atti in corso di pubblicazione. L'A., alla nota 36, sostiene che «... uno Stato non può causare seri danni al territorio o agli abitanti di un altro Stato attraverso operazioni che, pur limitate entro i propri confini territoriali, sono tali da provocare inquinamento e degrado nell'ambiente comune».

(31) La Commissione del *Codex Alimentarius* è un organo consultivo misto FAO/OMS creato per elaborare un programma unitario a livello internazionale finalizzato alla protezione e alla tutela dei consumatori. Tale programma, in particolare, prevede l'elaborazione di norme specifiche sul commercio dei prodotti alimentari, che vengono trasmesse ai governi per la loro accettazione, e che formano il *Codex Alimentarius*. Per tale codice l'uso degli ormoni negli allevamenti è consentito in quanto non vi sarebbero rischi per la salute delle persone.

(32) Sull'esistenza e la portata del principio di precauzione nel diritto internazionale vi è un acceso dibattito in dottrina. Per alcuni autori sarebbe un principio in evoluzione, che diviene sempre più importante data l'importanza che ha assunto la ricerca scientifica nel commercio internazionale. Ad esempio, SANDS, *Principles of International Environmental Law*, vol. I, Manchester University Press, 1995; CAMERON-ABOUCAR, *The Status of Precautionary Principle in International Law*, Kluwer, 1996. Per altri, al contrario, esso non sarebbe un principio di diritto internazionale ma ancora semplicemente «un approccio», non riconosciuto come regola di diritto. Ad esempio, BIRNIE-BOYLE, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, 1992, in particolare 96 e seg. Per SLOTBOOM, *op. cit.*, «The precautionary principle permits a State to adopt measures to mitigate the risks associated with hazards that are not well understood, while collecting additional information that would result in a thorough risk assessment and ultimately, re-evaluation of those measures».

(33) *Panel report «European Community – Measures Affecting meat and Meat products (Hormones)»*, 18 agosto 1997, WT/DS 26 e *panel report «European Community – Measures Affecting Livestock and Meat (Hormones)»*, 18 agosto 1997, WT/DS 48.

tion of public international law, that principle would not override the explicit requirement of a risk assesment» (34).

Quindi, il principio di precauzione non è stato preso in considerazione in prima istanza, ma l'organo di appello dell'OMC, a cui è ricorso l'Unione Europea, pur concordando con i panels «*that the precautionary principle does not override Article 5.1 SPS*», ha applicato tale principio collegandolo agli artt. 5, par. 7 e 3, par. 3, nonché al sesto paragrafo del preambolo (35). Esso ha concluso, emettendo però un verdetto ambiguo e di difficile lettura, che ciascun membro dell'OMC può decidere di adottare un livello di protezione per i propri cittadini più elevato rispetto agli standards internazionali e che anche opinioni scientifiche minoritarie sono sufficienti a giustificare misure di tutela sanitarie e fitosanitarie (36). Misure che però, da una lettura minuziosa del *Report* di appello, sembrerebbe possibile attuare esclusivamente in via cautelativa per poter fornire una valutazione dei rischi più obiettiva, ed in caso che non si giunga, trascorso un periodo di tempo ragionevole, ad ottenere alcun risultato scientifico certo, tali provvedimenti dovrebbero essere eliminati per non incorrere nella violazione degli artt. 2, par. 2 e 5, par. 1 dell'Accordo MFS.

Così, pur ammettendo che l'art. 5, par. 7 dell'accordo MFS permetta l'applicazione del principio di precauzione, sicché si potrebbero reputare legittime misure sanitarie prese anche in mancanza di prove scientifiche che dimostrino la dannosità dei prodotti agricoli o alimentari per la salute dei consumatori, dal secondo periodo della stessa norma sembrerebbe però che tali restrizioni al commercio internazionale debbano essere eccezionali e temporanee.

L'organo di appello del WTO [*Appellate body*-1998-8 (37)] dovendo risolvere una controversia tra USA e Giappo-

ne, ha ulteriormente delineato la portata dell'art. 5, par. 7 dell'accordo MFS.

Il conflitto è nato poiché il Giappone, con la *Plant Protection Law* del 1950 (38) e la *Plant Protection Law Enforcement Regulation* dello stesso anno (39), ha proibito l'importazione di una serie di prodotti agricoli con la giustificazione che «*they are potential hosts of codling moth, a pest of quarantine significance to Japan*». I paesi esportatori, di conseguenza, hanno dovuto sottoporre i propri prodotti ad un «*alternative quarantine treatment*», del quale, nel 1987, sarebbe stata dimostrata l'efficacia dal Ministro dell'agricoltura, delle foreste e della pesca giapponese (40).

L'organo di appello, dopo che il *panel* (41) aveva dato torto al Giappone per la violazione degli artt. 2, par. 2, 5, par. 6 e 7 dell'accordo MFS, ha precisato, riconfermando l'orientamento del *report* in *European Communities - Hormones*, che il principio di precauzione si ricollega agli artt. 3, par. 3 e 5, par. 7 dell'accordo, e che uno Stato aderente al WTO può emettere e mantenere misure che tutelano la salute dei propri cittadini se dimostra l'insufficienza delle informazioni scientifiche atte a dimostrare l'innocuità per la salute umana del prodotto, se si impegna ad ottenere maggiori informazioni per procedere ad una valutazione più obiettiva dei rischi e se la misura è presa solo per una durata ragionevole, durata che varia da caso in caso e che dipende dalla difficoltà di dare una risposta basata su prove scientifiche certe al dubbio di nocività del prodotto oggetto dell'embargo (42).

In particolare, sull'interpretazione da dare all'espressione «*termine ragionevole*» contenuta nell'art. 5, par. 7, nel provvedimento si precisa: «*... what constitutes a reasonable period of time has to be established on a case-by-case basis and depends on the specific circumstances of each case,*

(34) SLOTBOOM, *op. cit.*, 477.

(35) Al cap. 124 si legge: «It appears to us important, to note some aspects of the relationship of the precautionary principle to the SPS Agreement. First, the principle has not been written into the SPS Agreement as a ground for justifying SPS measures that are otherwise inconsistent with the obligations of members set out in particular provisions of that Agreement. We agree, at the same time, with the European Communities, that there is no need to assume that article 5.7 exhausts the relevance of a precautionary principle. It is reflected also in the sixth paragraph of the preamble and in article 3.3. These explicitly recognize the right of members to establish their own appropriate level of sanitary protection, which level may be higher (i.e., more cautious) than that implied in existing international standards, guidelines and recommendations. Thirdly, a panel charged with determining, for instance, whether "sufficient scientific evidence" exists to warrant the maintenance by a member of a particular SPS measure may, of course, and should, bear in mind that a responsible, representative government commonly act from perspectives of prudence and precaution where risks of irreversible, e.g. lifeterminating, damage to human health are concerned. Lastly, however, the precautionary principle does not, by itself, and without a clear textual directive to that effect, relieve a panel from the duty of applying the normal (i.e. customary international law) principles of treaty interpretation in reading the provisions of the SPS Agreement».

(36) 13 febbraio 1998, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R. L'ambiguità della posizione dell'organo d'appello appare chiaramente, poiché esso per un verso dichiara applicabile il principio di precauzione, per l'altro condanna la Comunità per aver portato insufficienti prove scientifiche dell'esistenza di un pericolo per la salute dei consumatori ai sensi dell'art. 5, par. 1. L'Unione Europea e gli USA hanno interpretato la decisione esattamente in maniera contraria: la Comunità ha rilevato la possibilità di mantenere l'embargo il tempo necessario per portare a termine la valutazione dei rischi per la salute dei consumatori; gli USA ed il Canada, invece, hanno rilevato nel *Report* dell'*Appellate Body* una conferma dell'illegittimità dell'embargo effettuato dall'Unione Europea. Un altro punto su cui le parti sono in disaccordo è il periodo entro il quale la Comunità dovrebbe adempiere al *Report*. Per l'Unione Europea sarebbero dovuti essere necessari almeno 39 mesi per completare la valutazione dei rischi e decidere se eliminare, modificare o mantenere il divieto di importazione. Gli USA ed il Canada al contrario consideravano 10 mesi un termine ragionevole affinché la Comunità eliminasse l'embargo. Tale termine è stato poi individuato in 15 mesi dall'arbitro, il 26 maggio 1998, WT/DS26/15 e WT/DS46/13. In pratica, come precisa BLIN, *op. cit.*, 50, «... le verdict de l'Organe d'appel laisse, a partir du 13 mai 1999, une alternative à la Communauté européenne: soit elle décide de laisser entrer sur son territoire des viandes aux hormones en pro-

venance des Etats-Unis et du Canada, soit elle consent des compensations équivalentes au préjudice commercial subi par ces deux pays – et éventuellement à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande qui ont appuyé leur plainte – sous forme de réductions de droits de douane sur un certain nombre de produits à déterminer». La Commissione [COM (1999) 81 FIN] il 10 febbraio 1999 ha suggerito tre opzioni: 1- mantenere il divieto offrendo delle compensazioni agli USA; 2- eliminare il divieto di importazione introducendo però un'etichetta che permetta chiaramente al consumatore di identificare la carne trattata con ormoni; 3- applicare l'art. 5, par. 7 dell'Accordo MFS. Per SLOTBOOM, *op. cit.*, 482, «only the first option seems to be legally acceptable. Legislation prescribing labelling constitutes an SPS measure. Pursuant to articles 3.3 and 5.1 SPS, labelling requirements should thus be based on a risk assesment which the panel and the appellate Body found not to exist. Changing the definitive import ban into a provisional, precautionary measure within the meaning of Article 5.7 SPS seems to go against the spirit of Article 5.7 SPS. It would also be difficult to reconcile with the EC's explicit statements during the panel proceedings that it did not invoke this provision. The EC made these statements, apparently because it realized that Article 5.7 SPS only applies to SPS which are adopted "provisionally", while the EC ban on hormones was clearly adopted as a definitive measure».

(37) 22 febbraio 1999, WT/DS76/AB/R.

(38) L. 4 maggio 1950, n. 151, poi modificata nel 1996.

(39) Ordinanza n. 73 del Ministro dell'agricoltura, foreste e pesca, emanata il 30 giugno 1950.

(40) Cfr. *Experimental Guideline for Lifting Import Ban-Fumigation e Experimental Guide for Cultivar Comparison Test on Insect Mortality-Fumigation*, presentate nel 1987 dal *Japan's Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries*.

(41) *Panel report* 27 ottobre 1998, *Japan-Measures Affecting Agricultural Products* WT/DS76/R.

(42) Nel capitolo 89 del provvedimento l'organo di appello afferma che è possibile adottare una misura sanitaria o fitosanitaria se tale misura: «1- imposed in respect of a situation where "relevant scientific information is insufficient"; and 2- adopted "on the basis of available pertinent information". Pursuant to the second sentence of article 5.7, such a provisional measure may not be maintained unless the Member which adopted the measure: 1- "seek[s] to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk"; and 2- "review[s] the ... measure accordingly within a reasonable period of time". These four requirements are clearly cumulative in nature and are equally important for the purpose of determining consistent with Article 5.7». Sull'applicazione dell'art. 2, par. 2 dell'Accordo MFS si veda altresì: *panel report* 6 novembre 1998, *Australia - Salmon*, WT/DS18/AB/R.

including the difficulty of obtaining the additional information necessary for the review and the characteristics of the provisional SPS measure». Peraltro, il Giappone ha sostenuto, interpretando l'espressione «in assenza di sufficienti prove scientifiche» nel senso che le misure sanitarie e fitosanitarie possono essere mantenute fin quando non si prova l'innocuità dei prodotti, che il principio di precauzione sarebbe previsto direttamente negli artt. 2, par. 2 e 5, par. 1 dell'accordo MFS; posizione però rigettata dall'organo di appello che, richiamando il par. 124 del rapporto in *European Communities - Hormones*, ha riaffermato che il principio di precauzione «has not been written into the SPS Agreement as a ground for justifying SPS measures that are otherwise inconsistent with the obligations of members set out in particular provisions of that Agreement».

È allora possibile affermare, alla luce dell'interpretazione data all'Accordo MFS dall'Organo di appello, che il principio di precauzione, pur potendo essere giustificazione idonea per tutelare i consumatori dal rischio proveniente dalla mancanza di prove scientifiche certe sulla innocuità di un prodotto, tuttavia non assume «lo status» di principio generale, bensì è idoneo a giustificare esclusivamente misure derogatorie, per un periodo di tempo limitato, alla libertà di commercio tra gli Stati membri del WTO. Trascorso il termine, dunque, anche in mancanza di una valutazione dei rischi scientificamente dimostrata, le limitazioni all'accesso dei mercati dovranno venir meno.

5. - La Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione definisce le linee guida per l'applicazione di tale principio nel mercato unico e descrive le situazioni in cui esso può essere adottato. Innanzitutto, la Commissione precisa che il principio di precauzione, se correttamente applicato, può fornire una adeguata base giuridica per quegli interventi necessari per evitare rischi alla salute umana ed all'ambiente non ancora dimostrati dalla scienza. Inoltre, evidentemente non considerando gli artt. 2, par. 2, 3, par. 1 e 5, par. 1 dell'Accordo MFS, afferma che la determinazione di ciò che può essere considerato un rischio accettabile rientra nella responsabilità politica dell'Unione e degli Stati membri, ma che, ad ogni modo, il principio di precauzione non è una giustificazione per ignorare prove scientifiche ed adottare decisioni protezionistiche.

Qualora poi un intervento risultasse necessario, riprendendo ciò che la Corte di giustizia aveva già affermato, la comunicazione precisa che i provvedimenti devono essere proporzionati al livello di protezione scelto, non discrimina-

tori e coerenti con i provvedimenti similari già adottati. Essi altresì devono basarsi su un esame dei costi e dei benefici potenziali dell'azione o dell'assenza di azione, essere oggetto di revisione alla luce dei nuovi dati scientifici, nonché essere mantenuti in vigore per tutto il tempo in cui il rischio viene considerato troppo elevato per essere imposto alla società. Infine, e a nostro avviso si tratta dell'affermazione più importante, nella comunicazione si afferma che le misure adottate sulla base del principio di precauzione devono definire le responsabilità, o l'onere della prova, ai fini della produzione dei riscontri scientifici necessari per una valutazione completa del rischio.

Se un prodotto o una sostanza sono ritenuti *a priori* pericolosi dal legislatore, si dovrà applicare, ove non ancora esistente, «il principio dell'autorizzazione preventiva», secondo il quale, per poter accedere al mercato, dovrà essere il produttore a realizzare i lavori scientifici necessari per la valutazione dei rischi. Così, se l'imprenditore non sarà in grado di dimostrare che i propri prodotti non sono pericolosi per la salute dei cittadini o per la tutela dell'ambiente, non li potrà immettere nel mercato. Se, al contrario, il legislatore non ha ritenuto necessaria un'autorizzazione preventiva, dovranno essere i consumatori, o la pubblica amministrazione, a dimostrare la pericolosità o il livello di rischio non sopportabile collegato alla commercializzazione del prodotto. In tali casi, si precisa nella Comunicazione, è altresì possibile, in via cautelativa e solo in situazioni eccezionali, sospendere la commercializzazione del prodotto.

Peraltro, tali precisazioni trovano riscontro nel libro bianco «Sulla responsabilità per danni all'ambiente» (43), con il quale si propone una direttiva quadro che dovrebbe introdurre una responsabilità oggettiva per i danni causati da attività pericolose, attività previste uniformemente per tutto il territorio dell'Unione da norme comunitarie, e una responsabilità per colpa per i danni alla biodiversità causati da attività non pericolose (44). Quindi, dando piena applicazione al principio di precauzione, per cui è obbligatorio «ridurre le emissioni alla fonte, a prescindere dalla dimostrazione, e dunque anche in assenza di prove atte a dimostrarne l'esistenza, di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti ambientali negativi» (45), se si svolge un'attività pericolosa, si sarà responsabili del danno provocato se non si producono prove scientifiche della innocuità delle immissioni per l'ambiente.

6. - Un'applicazione estensiva del principio di precauzione, come è già stato precisato dalla dottrina francese

(43) Che anche con l'introduzione di un regime di responsabilità per danni all'ambiente su scala comunitaria si faccia applicazione del principio di precauzione appare evidente, poiché si legge nel documento a pag. 4: «L'introduzione di un regime di responsabilità comunitario è motivato dalla volontà di migliorare l'applicazione dei principi fondamentali in materia di ambiente («chi inquina paga», prevenzione e precauzione) e delle attuali norme comunitarie in materia, dalla necessità di garantire la decontaminazione e il ripristino dell'ambiente, una migliore integrazione dell'ambiente in altri settori di intervento e di migliorare il funzionamento del mercato interno». In Italia, come è noto, l'art. 18, legge 349/1986 prevede il risarcimento del danno cagionato dalla lesione dei beni ambientali. Difatti, al primo comma di tale articolo si legge: «qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a leggi che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato». La bibliografia sul danno ambientale è estremamente vasta, ma si vedano, ad esempio: GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 1988; CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, il cap. XVIII; FRANCIOSI, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990; GIAMPIETRO, *L'illecito e il danno ambientale*, in *Giurisprudenza di merito*, 1993, n. 3, 739; ALPA, BESSONE e CARBONE, *Atipicità dell'illecito. Diritti reali. Tutela dell'ambiente: il danno ambientale*, vol. III, Milano, 1994; LAMANTEA, *Reato ambientale e danno ambientale*, in questa Riv., 1996, 256; POZZO, *Il danno ambientale*, Milano, 1998; FRANCIOSI et al., *Codice civile e ambiente*, in NESPOR e DE CESARIS (a

cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 1999, 316. Per un'analisi comparatistica con l'esperienza nordamericana: SOMMA, *Il risarcimento del danno ambientale nelle esperienze tedesca e nordamericana: Geschäftsführung ohne Auftrag e Public trust doctrine*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 5, 593.

(44) La proposta della Commissione di creare un unico quadro giuridico di riferimento sul danno ambientale si basa sui seguenti elementi: «nessuna retroattività (applicazione esclusivamente al danno futuro); copertura sia del danno all'ambiente (contaminazione del sito e danno alla biodiversità) che del danno tradizionale (lesioni alle persone e danni alle cose); un campo di applicazione circoscritto correlato alla legislazione comunitaria per l'ambiente; copertura della contaminazione di siti e del danno tradizionale soltanto se causati da un'attività pericolosa o potenzialmente pericolosa regolamentata su scala comunitaria; copertura del danno alla biodiversità soltanto se si tratta di zone protette nella rete Natura 2000; responsabilità oggettiva per il danno causato da attività intrinsecamente pericolose, responsabilità per colpa per il danno alla biodiversità causato da un'attività non pericolosa; eccezioni limitate a quelle comunemente ammissibili; attenuazione dell'onere della prova incombente all'attore in giustizia ed equa possibilità di difesa per il convenuto; responsabilità che fa perno sull'operatore che ha il controllo dell'attività all'origine del danno; obbligo di destinare le somme pagate dall'autore dell'inquinamento al ripristino dell'ambiente; maggiori possibilità di accesso alla giustizia nel caso di danni all'ambiente; coordinamento con le convenzioni internazionali; garanzia finanziaria per responsabilità potenziali, in collegamento con i mercati».

(45) RAGIONIERI, *op. cit.*, 71.

La nuova disciplina in materia di tutela delle acque

di ALESSANDRO AMATO

1. Cenni preliminari. - 2. Le definizioni. - 3. Gli obiettivi di qualità. - 4. I corpi idrici e gli scarichi. - 5. Le autorizzazioni. - 6. I controlli. - 7. Le sanzioni. - 8. Il danno ambientale. - 9. Gli allegati.

1. - Con il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 è stato approvato il testo definitivo della nuova normativa sulla tutela delle acque dall'inquinamento, contenente, fra l'altro, il recepimento delle direttive comunitarie n. 91/271 (sulle acque reflue urbane) e n. 91/676 (sull'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), per la cui mancata attuazione l'Italia è stata condannata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (1).

La nuova normativa prevede l'espressa abrogazione di provvedimenti legislativi di notevole importanza, fra i quali:

- la l. 10 maggio 1976, n. 319 (c.d. legge Merli);
- il d.l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito con l. 17 maggio 1995, n. 172 (modifiche alla legge Merli, particolarmente in materia di scarichi delle pubbliche fognature);
- il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 132 (tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento);
- il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 133 (scarichi contenenti determinate sostanze pericolose).

Le abrogazioni evidenziate non comportano un radicale ed immediato mutamento di disciplina in materia di acque soprattutto con riferimento agli aspetti tecnici della regolamentazione degli scarichi. Infatti, l'art. 62, 8° c. del decreto in esame prevede espressamente che «Le norme regolamentari e tecniche emanate ai sensi delle disposizioni abrogate ... restano in vigore, ove compatibili con gli allegati al presente decreto e fino all'adozione di specifiche normative in materia» (2).

Il sistema normativo della nuova disciplina persegue i seguenti obiettivi:

- a) prevenire e ridurre l'inquinamento e attuare il risanamento dei corpi idrici inquinanti;
- b) conseguire il miglioramento dello stato delle acque ed adeguate protezioni di quelle destinate a particolari usi;
- c) perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità per quelle potabili;
- d) mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate.

Lo schema della nuova normativa prevede sei titoli.

Dopo aver individuato le *finalità*, chiarito le principali *definizioni* utilizzate e le *competenze* (titolo 1) il testo indivi-

dua gli *obiettivi* di qualità ambientale coordinandoli con le disposizioni già esistenti e di origine comunitaria attinenti agli obiettivi di qualità per specifica destinazione (titolo II). Il titolo III afferisce alle disposizioni per la tutela dei corpi idrici, consistenti sostanzialmente in norme prescrittive (o nel rinvio alla normativa regionale futura) delle varie attività civili, industriali e agricole che incidono sull'inquinamento e sulla qualità del corpo idrico. Nel titolo IV vengono disciplinate le *attività* in capo alle pubbliche autorità con particolare riferimento a quelle conoscitive, programmatiche e definitorie degli interventi attraverso la redazione del *Piano di tutela*. Nel titolo V sono previste le *sanzioni* penali e amministrative con la disciplina della liquidazione del *danno ambientale* e, infine, nel titolo VI sono inserite le *norme transitorie* e abrogative.

2. - Va evidenziato che l'adozione nel testo in esame delle definizioni sulla tipologia delle acque reflue urbane, domestiche e industriali supera la definizione degli scarichi secondo la provenienza, abbandonandosi la precedente distinzione - vigente la legge Merli - di insediamento produttivo o civile sulla quale era stabilita la disciplina degli scarichi così differenziando lo scarico in relazione al luogo di immissione: acque superficiali (comprendenti di quelle costiere), suolo, sottosuolo e reti fognarie. In particolare, con riferimento alle reti fognarie va detto che l'art. 27 del decreto stabilisce che gli agglomerati abitati debbano essere provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane, fissando i criteri di massima a cui deve ispirarsi la realizzazione degli impianti e prevedendo come unica possibilità di deroga quella per i nuclei abitativi isolati, in relazione ai quali viene attribuito alle Regioni il compito di identificare i sistemi individuali e i tempi di adeguamento per la protezione dell'ambiente. In tal modo si supera la concezione della rete fognaria solo come mezzo per irregimentare le acque a fini idrogeologici o come semplice corpo recettore delle acque reflue (3), per assumere - invero - il ruolo primario di strumento di tutela dell'ambiente. Infatti, la creazione delle reti fognarie, con il trattamento delle acque in esse convogliate, nel rispetto dei prefissati obiettivi di qualità e dei limiti di emissione (art. 31) contribuisce - *de plano* - al miglioramento del bene ambiente.

(1) Corte di giustizia C.E. 12 dicembre 1996, in causa C-302/95, in questa Riv., 1997, 409; Corte di giustizia C.E. 25 febbraio 1999, in causa C-195/97, *ivi*, 1999, 377.

(2) Per quanto non espressamente disciplinato dalla nuova normativa, continua a trovare applicazione la Delibera del Comitato interministeriale per la tutela delle acque dall'inquinamento del 4 febbraio 1977. Va, anco-

ra, osservato che secondo la nuova normativa i titolari degli scarichi oggi già esistenti devono adeguarsi alla nuova disciplina entro tre anni dall'entrata in vigore della stessa.

(3) Cfr. Cass. Sez. III Pen., 17 novembre 1998, n. 11915, Galasso, in questa Riv., 1999, 50.

Tra le definizioni contenute nel decreto, gran parte delle quali sono testualmente riportate dalle direttive comunitarie vigenti o in corso di approvazione, va segnalata quella di «scarico», assente nella normativa previgente. Nell'art. 2 del decreto, alla lett. *bb*) si classifica lo scarico come «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo ed in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposta a preventivo trattamento di depurazione». Alla lett. *cc*) sono definite «acque di scarico» «tutte le acque reflue provenienti da uno scarico»; mentre le lettere *g*), *b*), *i*) definiscono i significati di «acque reflue domestiche», «acque reflue industriali», «acque reflue urbane».

Non si può, tuttavia, non essere d'accordo con quanto osservato sulla necessità di un minimo di *bon ton* del legislatore, carente di sicuro di una capacità di distinzione tra norme di principio e regole tecniche, queste ultime presenti in gran parte nel testo in esame; meglio sarebbe stato il loro inserimento in un regolamento tecnico. Il riferimento è, per esempio, alle definizioni di «carico organico biodegradabile dell'abitante equivalente» (art. 2, c. 1), di «miscela di lettiera e di deiezioni di bestiame» [art. 2, lett. *s*)], di «acque ciprinicole o salmonicole» [art. 2, lett. *b*)], (4).

Con riferimento alla nozione di scarico deve osservarsi che la stessa viene caratterizzata da quattro elementi nodali 1) l'immissione diretta nei corpi ricettori sopra elencati; *b*) per il tramite di una condotta; *c*) di acque reflue liquide o semiliquide o, comunque, convogliabili nell'apposita condotta; *d*) provenienti da tipi di insediamento residenziale, di servizi, o nei quali si svolgono attività commerciali o industriali o da reti fognarie (5).

L'abrogata legge Merli prevedeva tra le finalità della legge quella di disciplinare «gli scarichi di qualsiasi tipo, pubblici e privati, diretti ed indiretti ...» e la giurisprudenza, sulla scorta dello scarico di «qualsiasi tipo» (episodico, occasionale, periodico) e di quello «indiretto» (con autobotti), aveva ampliato la nozione di scarico, ai sensi dell'art. 1 della legge 319/76, ritenendolo come «... qualsiasi sversamento o deposizione di rifiuti, indipendentemente dal modo con cui avvenga, diretto o indiretto, dalla sua episdicità, dallo stato liquido o solido dei rifiuti, e indipendentemente dal luogo, ossia in acque superficiali o sotterranee, interne o marine, pubbliche o private, in fognature, sul suolo o sottosuolo» (6). Con il d.lgs. 152/99 il legislatore pone, finalmente, chiarezza sul punto prevedendo espressamente che lo scarico per essere ritenuto come tale debba provenire da una «condotta» ovvero da un mezzo che comporti l'immissione «diretta» delle acque reflue nei corpi ricettori (acque, suolo, sottosuolo, rete fognaria). Vengono, tuttavia, riproposte le problematiche presenti sotto la vigenza della disciplina precedente in ordine alla identificazione delle acque reflue provenienti da «insediamenti ... da servizi» domandandoci se il riferimento sia a quelle «domestiche» o a quelle «industriali» [v. art. 2, lett. *g*)] laddove, peraltro, viene mantenuta la possibilità che da un impianto industriale possa aversi uno scarico di acque reflue domestiche provenienti dai servizi igienici dello stesso stabilimento industriale [art. 2, lett. *b*)].

Viene, in tal modo eliminata la figura del c.d. «scarico indiretto», disciplinando i reflui che avvengono al di fuori dello scarico, con il d.lgs. n. 22/97, ritenuti come «rifiuti liquidi» e non già come acque reflue. Non vi sono vie di uscita: nel caso in cui il refluo venga convogliato in una

condotta e, per questa via, immesso nell'ambiente, si avrà uno scarico (disciplinato dal d.lgs. 152/99), in tutte le altre ipotesi, si tratterà di una immissione di un rifiuto liquido nell'ambiente (disciplinato dal d.lgs. 22/97).

Va, pertanto, osservato che alla luce delle considerazioni su riportate il trasporto di acque reflue mediante autobotte, o altri mezzi, interrompendo il nesso funzionale e diretto dell'acqua reflua con il corpo idrico ricettore e la riferibilità al titolare dello scarico, è soggetto alla disciplina sui rifiuti, giusta l'art. 36, e non già a quella in esame.

Merita attento esame anche l'uso, per la prima volta, da parte del legislatore – nelle sole norme sanzionatorie – dell'espressione, individuata, peraltro, come previsione autonoma rispetto a quella di «scarico» (v. artt. 54, c. 1 e 59, c. 5). L'intento del legislatore è stato quello di ritenere penalmente rilevante l'immissione volontaria effettuata con un solo atto (o in un breve contesto di tempo e di luogo) di sostanze inquinanti che superino i valori-limite di emissione, con la conseguenza che troverà applicazione anche in tale ipotesi l'art. 59 in tema di responsabilità civile per danno ambientale che richiede la sussistenza di un «comportamento commissivo od omissivo posto in essere in violazione delle disposizioni contenute nel decreto», stante l'idoneità anche dell'immissione occasionale a cagionare un danno alle risorse ambientali o, comunque, a costituire un pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale.

Nel decreto in esame vengono anche individuate altre forme di «sversamento» di acque reflue e non, in uno dei corpi ricettori, non costituenti «scarico» e come tali aventi una disciplina autonoma. Tra di esse vanno considerati: 1) rilasci di acque («restituzione di acque utilizzate per la produzione di energia elettrica, per scopi irrigui ed in impianti di potabilizzazione, nonché delle acque derivanti da sondaggi o perforazioni diverse da quelli relativi alla ricerca ed estrazione di idrocarburi») (art. 40); 2) le immissioni in mare di cavi e condotte (art. 35); 3) i sistemi individuali o altri sistemi pubblici o privati di eliminazione delle acque reflue, come identificati dalle regioni per i nuclei abitativi isolati o nei casi in cui non è giustificato (dal punto di vista ambientale e per i costi) l'allaccio e quindi lo scarico delle medesime acque nella rete fognaria (art. 217, c. 4); 4) gli effluenti di allevamento [art. 2, lett. *s*)]; 5) lo smaltimento dei fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue urbane nelle acque superficiali, dolci o salmastre e nelle acque marine (art. 48). L'art. 48 prevede un divieto assoluto di smaltimento dei fanghi nelle acque superficiali dolci o salmastre con la prevista facoltà dell'autorità pubblica di autorizzare lo smaltimento (per quelli smaltiti in mare o oggetto di scarico) sino al 2003 con la fantasiosa imposizione (non sanzionata) di ridurre le quantità totali di materie tossiche, persistenti, bioaccumulabili e con l'invito (*rectius*: auspicio) di effettuare lo smaltimento con minimo impatto negativo sull'ambiente (*sic*).

Interessante è anche la definizione di «stabilimento industriale» ritenuto «qualsiasi stabilimento nel quale si svolgono attività commerciali o industriali che comportano la produzione, la trasformazione ovvero l'utilizzazione delle sostanze di cui alla tabella 3 dell'allegato 5, ovvero qualsiasi altro processo produttivo che comporti la presenza di tali sostanze nello scarico».

3. - Il capo I del Titolo II (artt. 4-6) introduce nuovi strumenti per la tutela delle acque, consistenti in due tipi di obiettivi:

(4) Puntuali e precise le giuste osservazioni di P. GIAMPIETRO, *Gli effluenti di allevamento nel decreto sulle acque*, in *Ambiente*, 1999, 787.

(5) F. GIAMPIETRO, *Scarico, Immissione e Rifiuto Liquido nel d.lgs. n.*

152/99: *disciplina complessa o eterogenea?*, in *Ambiente*, 1999, 751.

(6) Cass. Sez. III Pen., 3 marzo 1992, n. 2330, Veronesi, in questa Riv., 1993, 187.

1) obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici significativi;

2) obiettivi di qualità per la specifica destinazione per i corpi idrici di cui all'art. 6, in tal modo «anticipando» la previsione di cui alla proposta di direttiva europea ancora in fase di adozione, rivolta all'istituzione di un provvedimento quadro per la politica comunitaria in materia di acque (7), mirante a realizzare, con un approccio combinato ed integrato, il miglioramento dell'ambiente acquatico, sulla scorta di una tutela basata sui bacini idrografici e non più, esclusivamente, sul singolo corpo ricettore.

Il primo obiettivo riguarda, sia la qualità idrochimica, sia l'intero sistema acquatico sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo, esprimendo lo stato di un corpo idrico, con riferimento alla sua capacità di mantenere e supportare le comunità animali e vegetali ampie e diversificate, il più possibile vicino alla condizione naturale, in cui non vi siano rilevanti modificazioni dell'ecosistema a seguito degli interventi umani e in cui, attraverso processi naturali di autodepurazione, il sistema mantenga inalterate le sue capacità di difesa.

Il secondo obiettivo riguardante le destinazioni interessa i corsi di acqua che le regioni e gli enti locali individuano per un particolare uso o per una specifica funzione. Vanno inserite tra le destinazioni la produzione di acqua potabile, la qualità delle acque designate come idonee alla vita dei ciprinidi e dei salmonidi e dei molluschi, la balneazione.

Il capo II del Titolo II (artt. 7-17) disciplina le acque a specifica destinazione così unificando, in un unico contesto legislativo, le singole discipline settoriali come il d.p.r. 3 luglio 1982, n. 515, sulla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, il d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 130, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci, il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 131, sulla qualità delle acque destinate alla molluschicoltura.

4. - Il capo I del Titolo III (artt. 18-21) disciplina le aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento e salvaguardia degli usi sostenibili, quali:

- le aree sensibili, da individuare secondo i criteri indicati nell'allegato 6;
- le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola;
- le zone vulnerabili da prodotti fitosanitari;
- le aree di salvaguardia individuate per migliorare le caratteristiche qualitative delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano.

Il capo II del Titolo II (artt. 22-26) afferisce alla tutela quantitativa della risorsa e risparmio idrico e contiene importanti modifiche al r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (T.U. sulle acque e impianti elettrici) e alla l. 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. legge Galli) sulla tutela delle risorse idriche, capovolgendo l'impostazione normativa in materia di concessione di acque tesa a favorire chi più usa e sfrutta la risorsa. L'art. 23, infatti, prevede che l'uso dell'acqua deve adeguarsi all'obiettivo dello sviluppo sostenibile e deve contemperare gli interessi economici degli utilizzatori con l'interesse alla tutela.

Dopo la legge Galli (artt. 1 e 2) che introduce, per la prima volta nel nostro ordinamento, il principio secondo cui «la risorsa idrica è un bene pubblico» e, quindi, ogni utilizzo deve essere diretto a soddisfare usi di pubblico interesse, il capo II del d.lgs. 152/99 rappresenta il risultato di una politica di salvaguardia della risorsa secondo criteri di solidarietà nei confronti delle generazioni future (c.d. «sviluppo sostenibile»).

Con particolare riferimento alle concessioni, rispetto alla disciplina precedente: a) viene richiesto il parere

dell'Autorità di bacino sulle domande di concessione sia di grandi sia di piccole derivazioni e l'Autorità ha quaranta giorni per pronunciarsi sulla compatibilità dell'utilizzazione con il Piano di tutela e con l'equilibrio del bilancio idrico; b) in sede di rilascio delle concessioni di acqua, viene preferito l'utilizzatore che dia maggiori garanzie ambientali con precipuo riferimento alla qualità e alla quantità dell'acqua restituita ovvero nell'ipotesi in cui lo stesso aderisca al sistema di ecogestione ed ecoaudit ambientale; c) le risorse potabili devono essere riservate al consumo umano e soltanto in ipotesi di ampia disponibilità della risorsa, possono essere rilasciate concessioni per usi diversi con il versamento del canone, in quest'ultimo caso, in misura triplicata; d) è vietato l'utilizzo o la derivazione dell'acqua senza un preventivo titolo autorizzatorio salvi i casi di usi domestici e senza la possibilità di sanatorie a regime (in precedenza chi derivava acqua senza titolo poteva regolarizzare la propria posizione con il pagamento dei canoni arretrati stante che il fine statale perseguito era il conseguimento dei canoni); e) la durata delle concessioni non può eccedere i trenta anni (quaranta per gli usi irrigui), restando stabilito in quindici anni il termine per le utenze industriali.

Assume importante previsione la disposizione che impone agli strumenti urbanistici di prevedere «reti duali dell'utilizzo di acque meno pregiate, nonché tecniche di risparmio della risorsa» (art. 25) nonché quella che prevede le tariffe idriche ridotte per le utenze industriali «in funzione dell'utilizzo nel processo produttivo di acqua reflua o già usata» (art. 26). La *ratio* delle disposizioni testé evidenziate si trova nella volontà di incentivare l'utilizzo di tecnologie per il recupero ed il riciclo delle acque reflue.

Il capo III del Titolo III (artt. 27-34) riguarda la «Tutela qualitativa della risorsa: disciplina degli scarichi» il cui art. 27 prevede un programma vincolante per la costruzione di reti fognarie con le seguenti scadenze:

- entro il 31 dicembre 2000 devono essere realizzate le reti fognarie per gli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti superiore a 15.000;
- entro il 31 dicembre 2005 devono essere realizzate le reti fognarie per gli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti compreso tra 2.000 e 15.000.

L'art. 28 detta, poi, i criteri generali per la disciplina degli scarichi attribuendo alle regioni la possibilità di definire valori-limite di emissione diversi da quelli dell'Allegato 5 con la condizione che per le sostanze (per lo più di natura tossica) indicate nelle tabelle 1, 2, 5 e 3/A dell'Allegato 5, le regioni non possono stabilire valori limite meno restrittivi di quelli indicati nell'Allegato.

Il decreto in esame non chiarisce, tuttavia, entro quali confini possono essere stabiliti, per i vari tipi di scarichi, i limiti di emissione meno restrittivi di quelli indicati nelle tabelle dell'Allegato 5. Altra incongruenza è rappresentata dalla circostanza che una nota in calce alla tabella 3 precisa che i limiti per lo scarico in rete fognaria sono obbligatori in assenza di limiti stabiliti dall'«autorità d'ambito» o in mancanza di un impianto finale di trattamento in grado di rispettare i limiti di emissione dello scarico finale. Limiti diversi stabiliti dall'ente gestore [non si parla più di autorità d'ambito (?)] «devono essere resi conformi a quanto indicato alla nota 2 della tabella 5 relativa alle sostanze pericolose». La nota 2 che così recita «per gli scarichi in fognatura» (pubblica?), l'ente gestore può stabilire limiti meno restrittivi di quelli indicati dalla tabella 3 anche per le sostanze pericolose «ad eccezione di quelli indicati sotto i numeri 2, 4, 5, 7, 11, 14, 15, 16, 17 della tabella 5».

Viene, altresì, previsto il convogliamento in acque superficiali entro tre anni di gran parte degli scarichi recapitanti oggi sul suolo (art. 29), vietandosi, con poche eccezioni, lo scarico diretto nelle acque sotterranee e nel sottosuolo (art. 30) e prevedendosi che le acque reflue urbane che recapitano in acque superficiali devono essere sottoposte,

(7) Cfr. Com. (97) 49 def. - 97/0067 (SYN), in *G.U.C.E.* C 184 del 17 giugno 1997.

prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente in conformità alle indicazioni di cui all'Allegato 5 e nel rispetto di tempi compresi fra il 31 dicembre 2000 e il 31 dicembre 2005.

Viene, ancora, previsto (art. 33) per gli scarichi domestici in reti fognarie, che le norme regolamentari vengano emanate dal «gestore dell'impianto di depurazione delle acque reflue urbane» e non più (come era previsto in precedenza) dalla «autorità locale che gestisce la pubblica fognatura» (art. 14 legge Merli); una disposizione analoga, ma non identica, è contenuta nell'art. 45, ove si fa riferimento ai regolamenti emanati dal gestore del servizio idrico integrato laddove la legge Merli faceva riferimento ai regolamenti emanati dall'ente gestore del servizio idrico integrato (o dei gestori dell'impianto finale di depurazione in attesa dell'applicazione della legge n. 36/94) rispetto ai comuni. Resta, comunque, ferma, per gli scarichi in reti fognarie «l'inderogabilità dei valori limite di emissione per le sostanze della tabella 5 dell'Allegato 5».

L'art. 34, sostituendo la disciplina contenuta nell'abrogato d.lgs. n. 133/92, prevede che le autorizzazioni per gli scarichi contenenti determinate sostanze tossiche, persistenti e bioaccumulabili, devono prevedere non soltanto limiti di concentrazione degli inquinanti, ma anche la «quantità massima della sostanza espressa in unità di peso per unità di elemento caratteristico dell'attività inquinante e cioè per materia prima o per unità di prodotto».

L'art. 36, comma 2° del d.lgs. 152/99 vieta, poi, «l'utilizzo degli impianti di trattamento di acque (*rectius*: reflue) urbane: per lo smaltimento di rifiuti», imponendo, pertanto, che i rifiuti non possono essere conferiti agli impianti di trattamento di acque urbane, sancendo ancora una volta e in via più rigorosa la differenza di disciplina tra rifiuti da una parte (disciplinati dal d.lgs. 22/97) e le acque urbane dall'altra (disciplinati dal d.lgs. 152/99, salvo le ipotesi di rifiuti allo stato liquido).

Sono, tuttavia, previste eccezioni in cui è consentito l'utilizzo degli impianti di trattamento di acque reflue urbane per lo smaltimento dei rifiuti qualora, previa autorizzazione della competente autorità, ricorrano particolari esigenze e, comunque, nei limiti della capacità residua di trattamento (in un periodo di tempo annuale o della durata prevista per l'impianto?) e limitatamente alle tipologie di rifiuti liquidi compatibili con il processo di depurazione (quali sono i parametri di riferimento?). Il terzo comma dell'art. 36 autorizza, comunque, il gestore del servizio idrico integrato ad accettare rifiuti costituiti da acque reflue negli impianti di trattamento soltanto se: *a*) gli impianti abbiano caratteristiche e capacità depurativa adeguata e rispettino i valori limite statali e regionali; *b*) gli impianti rispettino i valori limite stabiliti per lo scarico in reti fognarie; *c*) provengano da scarichi, di acque reflue domestiche o industriali, prodotti nel medesimo ambito territoriale ottimale di cui alla legge n. 36/94. Osserviamo subito come il secondo comma si riferisca al «gestore di qualunque impianto» di trattamento di acque reflue e, quindi, a qualunque impianto, pubblico o privato, di trattamento di acque reflue, mentre il terzo comma abbia come destinatario il gestore del servizio idrico integrato, e si riferisca, quindi, all'insieme «dei servizi pubblici di depurazione delle acque reflue» (art. 4 legge 36/94).

Il capo I del Titolo IV (artt. 42-44) disciplina i Piani di tutela delle acque, nuovo strumento programmatico che coordina gli obiettivi di qualità ambientale con i diversi obiettivi di qualità per specifica destinazione. Il Piano in

esame, costituente un piano stralcio di settore del Piano di bacino (legge 183/89), si discosta dal Piano di risanamento di cui alla legge Merli, pur avendo entrambi il perseguimento del medesimo interesse (natura sanitaria), in quanto mentre il secondo, quello di risanamento, presupponeva una preesistente situazione di degrado della risorsa, il primo, quello di tutela, si basa su una impostazione preventiva, essendo finalizzato ad evitare l'insorgenza di situazioni di degrado. L'elaborazione e l'adozione del Piano spettano alle Regioni che dovranno conformare il contenuto alle prescrizioni impartite dall'Autorità di bacino. Nelle more dell'adozione del Piano di tutela le Regioni possono adottare misure di salvaguardia.

5. - Per quanto concerne la particolare disciplina afferente le autorizzazioni agli scarichi, va osservato che non sono da segnalare grandi novità di rilievo rispetto alla precedente disciplina di cui all'abrogata legge Merli che già prevedeva, in una ai decreti attuativi della normativa comunitaria, che la competenza al rilascio dell'autorizzazione era di spettanza dell'autorità preposta al controllo.

Sin dal 1990 con l'art. 14 della legge n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) tale autorità era stata individuata nella Provincia e il decreto in esame, confermando tale orientamento, statuisce che la Provincia è l'organo competente, in generale, per il rilascio delle autorizzazioni ivi compresi gli scarichi in acque sotterranee, ove consentiti, e il Comune è l'autorità amministrativa competente per il rilascio dell'autorizzazione per gli scarichi in fognatura, salva diversa disciplina regionale [gli scarichi risultanti da navi e aeromobili sono di competenza statale *ex* art. 80, c. 1, lett. s) d.lgs. n. 112/1998]. Ecco dunque risorgere, sia pure soltanto nell'ambito degli scarichi di reflui domestici, la distinzione della disciplina tra scarichi (di acque domestiche di pubblica fognatura e scarichi non di pubblica fognatura, consacrata dalla legge n. 172/95, che, per l'argomento che qui ne occupa, aveva affidato alle Regioni il relativo regime autorizzatorio art. 6, c. 1).

In ipotesi di fognature consortili o comuni è previsto il rilascio dell'autorizzazione in capo al consorzio con ogni responsabilità dei singoli consorziati e del gestore dell'impianto di depurazione.

Le Province e i Comuni sono, pertanto, competenti per il rilascio delle autorizzazioni agli scarichi.

Per quanto riguarda, in particolare, il regime delle autorizzazioni (8) il decreto stabilisce che tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati e devono garantire il rispetto dei valori limite di emissione stabiliti dallo Stato in via generale e fissati nell'Allegato 5. Spetta, comunque, alle Regioni di definire il regime di controllo degli scarichi di acque reflue domestiche e di reti fognarie nonché di disciplinare la fase di autorizzazione provvisoria agli scarichi degli impianti di depurazione delle acque reflue per il tempo necessario al loro avvio.

Gli scarichi di acque reflue domestiche che recapitano in fognatura sono sempre ammessi ma le Regioni in funzione del perseguimento degli obiettivi di qualità e tenendo anche conto del carico massimo ammissibile per ciascun corpo idrico, possono prescrivere limiti diversi da quelli statali fissando una diversa concentrazione massima ovvero limiti della quantità massima per unità di tempo sempre per ciascuna sostanza inquinante. Le Regioni possono derogare sia in senso più restrittivo, sia in senso meno restrittivo tranne in tale seconda ipotesi che per le sostanze definite pericolose dalla normativa comunitaria e per le quali sono fissa-

(8) L'autorizzazione allo scarico assume i seguenti caratteri nel rispetto della classificazione come effettuata dalla dottrina: *a*) espressa; *b*) modale (art. 45, c. 9) perché consente all'autorità preposta di inserire

prescrizioni limitative o conformative ulteriori; *c*) reale od *ob rem*, nel senso che l'accertamento da compiere per il suo rilascio non verte tanto sulle qualità del soggetto istante, quanto sui requisiti della *res* scarico.

ti specifici limiti di emissione non derogabili dalla normativa italiana (art. 28). Le Regioni devono, altresì, disciplinare le modalità di approvazione dei progetti degli impianti di depurazione di acque reflue urbane (art. 47) nonché le fasi di autorizzazione provvisoria degli scarichi degli impianti di depurazione (non solo civili) per il tempo necessario al loro avvio (art. 45, c. 5). Il nullaosta è rilasciato al titolare dell'attività responsabile dello scarico, senza distinzione tra soggetti pubblici e privati (art. 45, c. 2).

Per le acque reflue domestiche, gli scarichi sono sempre ammessi nel rispetto dei regolamenti del gestore del servizio idrico integrato. Come già evidenziato, la domanda di autorizzazione è presentata al Comune, se lo scarico è in pubblica fognatura, e alla Provincia in tutti gli altri casi. Tuttavia, tale disciplina può essere oggetto di deroga regionale. In ogni caso, l'autorità competente provvede entro novanta giorni dalla ricezione della domanda. L'autorizzazione è valida per quattro anni, ma un anno prima della scadenza deve essere chiesto il rinnovo e se l'autorità non vi provvede tempestivamente, il titolare dello scarico può mantenerlo in funzione salvo che non si tratti di scarichi contenenti sostanze pericolose per le quali è necessaria l'autorizzazione in via espressa. La stessa Comunità europea ha, infatti, contestato a riguardo la formulazione dell'art. 9 del d.lgs. 133/92 che permetteva la continuazione dello scarico sino all'adozione di un nuovo provvedimento, sancendo che, gli scarichi contenenti tali sostanze devono essere espressamente autorizzati. Come già sancito dall'art. 15, c. 2 della legge n. 319/76, la domanda di autorizzazione, le cui spese di istruttoria sono a carico dei richiedenti, dovrà essere accompagnata da un versamento di denaro, provvisoriamente determinato dall'amministrazione, costituente, peraltro, condizione di procedibilità (art. 45, c. 10).

Il mutamento di destinazione dell'insediamento, l'ampliamento, la ristrutturazione e il trasferimento ad altro luogo comporteranno la richiesta di nuova autorizzazione non prevista – invece – in ipotesi di mutamento dei titolari (c.d. *valenza oggettiva dell'autorizzazione*).

Fatta salva la disciplina vigente in materia di controlli e le funzioni dell'A.N.P.A. e delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.), l'autorità competente deve stabilire un programma rivolto a garantire una effettività ed una adeguatezza dei controlli a seguito dei quali possono essere adottate misure repressive che possono essere graduate secondo la gravità dell'infrazione, peraltro non escluse dall'eventuale applicazione delle sanzioni penali o amministrative di cui al Titolo V.

I provvedimenti che l'autorità preposta al controllo può adottare vanno dalla diffida, con la quale si pone un termine per eliminare l'irregolarità, passando alla diffida con contestuale sospensione dell'autorizzazione in presenza di situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente sino alla revoca dell'autorizzazione, in ipotesi di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte o in caso di violazioni reiterate.

L'art. 50 fa espresso riferimento al «soggetto incaricato» del controllo in tema di accessi e ispezioni. La diversità terminologica richiama la necessità che l'autorità competente affidi lo svolgimento del programma di controllo ad altro organismo diverso dall'amministrazione e, in particolare, all'A.R.P.A.

Per gli scarichi in fognatura l'ente gestore organizza un adeguato servizio di controllo, nel rispetto della convenzione di gestione, come già individuato dalla legge 36/94.

Il decreto legislativo prevede una disciplina transitoria onde consentire l'adeguamento alle prescrizioni. Le Regioni devono definire i tempi di adeguamento alle prescrizioni e i titolari di scarichi già esistenti devono adeguarsi alla nuova disciplina nel termine di tre anni dall'entrata in vigore del decreto, in particolare, i titolari degli scarichi esistenti e autorizzati devono richiedere l'autorizzazione in conformità

alla nuova disciplina allo scadere della stessa e, comunque, non oltre quattro anni dall'entrata in vigore della nuova disciplina (art. 62, c. 11).

Al fine di modulare la disciplina autorizzativa in relazione alla diversità delle situazioni concrete, di volta in volta esistenti, il provvedimento autorizzativo può prescrivere, in particolari situazioni di pericolo, valori limite più restrittivi ovvero specifici trattamenti delle sostanze pericolose, prima dello scarico, anche in impianti di trattamenti separati e distinti dagli insediamenti (art. 34).

6. - I controlli sono disciplinati dal capo II del Titolo IV.

In chiara applicazione dell'art. 97 Cost. (imparzialità e buon andamento dell'amministrazione), il legislatore ha demandato i compiti di controllo all'autorità amministrativa territorialmente competente, prevedendo che l'attività di controllo debba ispirarsi ai principi di periodicità, diffusione, effettività e imparzialità.

In particolare, si è stabilito che per gli scarichi in pubblica fognatura l'ente gestore debba organizzare un adeguato servizio di controllo secondo le modalità previste nella convenzione di gestione.

Lo stesso art. 26 della l. 5 gennaio 1994, n. 36 ha già sancito che ciascun gestore del servizio idrico deve dotarsi di un adeguato servizio di controllo territoriale e di un laboratorio di analisi per i controlli di qualità delle acque alla presa, nelle reti di adduzione e di distribuzione, nei potabilizzatori e nei depuratori, ovvero attraverso la stipula di apposita convenzione con altri soggetti gestori di servizi idrici.

In tema di controlli si prevede che gli scarichi siano accessibili alle autorità competenti per gli eventuali prelievi e campionamenti e che gli stessi possano accedere in ogni momento agli stabilimenti per verificare le condizioni che producono gli scarichi.

Attraverso i controlli devono essere accertati i valori di emissione, il rispetto delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio e le condizioni che danno luogo alla formazione degli scarichi (art. 50). In particolare, ogni qualvolta ci si trovi in presenza di sostanze pericolose i controlli possono essere eseguiti anche mediante l'esame dei dati raccolti dagli strumenti di controllo automatico prescritti dall'art. 52.

Con particolare riferimento alla tematica degli organi competenti per il rilascio delle autorizzazioni agli scarichi, va osservato che l'articolato normativo di cui al d.lgs. n. 152/99 merita alcune critiche per la mancata previsione di collegamento tra la nuova disciplina autorizzatoria degli scarichi, come innanzi richiamata (art. 45 e ss.) e quella sul c.d. «sportello unico per le imprese» di cui agli artt. 23-27 del d.lgs. n. 112/98, come attuati dal d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 447. Infatti, come abbiamo avuto modo di esporre in precedenza, la domanda di autorizzazione allo scarico deve essere presentata, a seconda dei casi, alla Provincia o al Comune (art. 45, c. 6). Tuttavia, con l'entrata in vigore del d.p.r. n. 447/1998 si è stabilito che l'interessato deve «presentare» la domanda alla c.d. «struttura», ossia all'ufficio comunale preposto allo svolgimento del procedimento di autorizzazione alla localizzazione, realizzazione, ristrutturazione, ecc. di impianti produttivi di beni e di servizi. Pertanto, l'ipotesi di presentazione alla Provincia della domanda di autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali – anche se recapitanti in acque superficiali o su suolo –, a prescindere dalla competenza autorizzatoria della Provincia stessa, che non viene messa in discussione, deve essere necessariamente rispettosa della suindicata disciplina di cui al d.lgs. 112/98.

7. - Il Titolo V (artt. 54-61) disciplina il regime sanzionatorio articolato in sanzioni amministrative, civili e penali.

Con particolare riferimento alle conseguenze relative alla violazione dei limiti tabellari di emissione va osservato che tale violazione comporta la sussistenza del reato nelle

ipotesi in cui vengano superati «i valori fissati nella tabella 3 dell'Allegato 5 in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5» o limiti più restrittivi fissati dalle Regioni per le medesime sostanze, negli altri casi il superamento dei valori di emissione, anche da parte degli scarichi industriali, costituisce illecito amministrativo (art. 54, comma primo).

Il decreto in esame rispetto alla disciplina di cui alla legge Merli (come modificata dalla legge n. 172/95) conserva la distinzione fra illecito penale ed amministrativo limitando, tuttavia, la ricorrenza del reato penale in ipotesi di superamento di parametri tossici ai soli casi di «dolo o grave negligenza» e prevedendo che «gli scarichi provenienti da impianti di trattamento delle acque reflue urbane» ancora non realizzati devono essere conformi ai limiti di emissione soltanto «dalla loro entrata in esercizio» (Allegato 5, paragrafo 11). Tale ultima disposizione, sulla base dell'interpretazione meramente letterale, pare di contenuto favorevole per il soggetto agente.

In entrambe le ipotesi (illecito amministrativo e penale), le sanzioni risultano aumentate, rispetto alla previgente disciplina. In particolare, l'art. 59, comma 5, a differenza dell'art. 21, comma 3, legge n. 319/76, prevede la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, escludendo la possibilità di accedere, in caso di giudizio penale, all'oblazione di cui all'art. 162-bis c.p.

Merita, infine, una segnalazione l'art. 59, comma 6 secondo cui «le sanzioni di cui al comma 5 si applicano altresì al gestore degli impianti di depurazione che per dolo o per grave negligenza, nell'effettuazione dello scarico, supera i valori limite di emissione previsti dallo stesso comma».

8. - L'art. 58 afferma all'importante principio in tema di responsabilità civile per danno ambientale e della bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, prevedendosi l'obbligo in capo all'autore del danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali (anche in caso di pericolo concreto ed attuale di inquinamento ambientale), di procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento, secondo quanto già previsto dall'art. 17 del d.lgs. 22/97 per i rifiuti.

Tuttavia, mentre quest'ultima disposizione richiede per l'obbligo di bonifica non soltanto un fatto doloso o colposo ma anche un fatto accidentale, l'art. 58, invece, limita il campo di applicazione al campo repressivo sanzionatorio, eliminandosi l'ipotesi del fatto accidentale, richiedendosi espressamente «un comportamento omissivo o commissivo» in violazione delle disposizioni del decreto e, quindi, pre-

supponendo un accertamento amministrativo (per le violazioni amministrative) o giurisdizionale (per quelle penali).

9. - Il decreto in esame contiene sette allegati tecnici.

Il primo allegato (*Monitoraggio e classificazione delle acque in funzione degli obiettivi di qualità ambientale*) definisce i corpi idrici fissando i criteri per individuare, tra questi, quelli significativi per i quali dovrà essere svolta l'attività di monitoraggio e di classificazione da parte delle Regioni e delle Province autonome.

Il secondo allegato (*Criteri per la classificazione dei corpi idrici a destinazione funzionale*) stabilisce i criteri generali e le metodologie per il rilevamento delle caratteristiche qualitative per la classificazione e il calcolo della conformità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, delle acque dolci superficiali idonee alla vita dei pesci salmonicoli e ciprinicoli [gli aggettivi dovrebbero essere riferiti, (lett. b) e d) alle acque e non già ai pesci che sono inquadrabili in salmonidi e ciprinidi] e di quelle destinate alla vita dei molluschi.

Il terzo allegato (*Rilevamento delle caratteristiche dei bacini idrografici e analisi dell'impatto esercitato dall'attività antropica*) fissa i criteri di indagine riguardante gli elementi di qualifica di uno specifico bacino idrografico, in particolare quelli socioeconomici, geografici, geologici, idrogeologici, fisici, chimici e biologici, elementi tutti che confluiranno in un archivio anagrafico dei corpi idrici superficiali e sotterranei ai fini della gestione e loro diffusione.

Il quarto allegato (*Contenuti dei piani di tutela dei bacini idrografici*) sulla scorta degli elementi raccolti in base all'Allegato 3 fissa i dati che devono essere rappresentati nei piani di tutela.

Il quinto allegato (*Limiti di emissione degli scarichi idrici*) stabilisce i parametri da rispettare per gli scarichi in corpi d'acqua superficiale, suddivisi a loro volta in acque reflue urbane e acque reflue industriali nel suolo e di acque reflue industriali in fognatura, fissando le modalità di prelievo e il numero di controlli da effettuare, su base annua, sia dal gestore dell'impianto, sia dall'autorità competente e definendo il metodo da seguire per la verifica del rispetto dei limiti fissati (9).

Il sesto allegato (*Criteri per la individuazione delle aree sensibili*) indica come aree sensibili un sistema idrico classificabile nei laghi naturali, nelle altre acque dolci, negli estuari e nelle acque del litorale già eutrofizzati o probabilmente esposti a prossima eutrofizzazione.

Il settimo allegato riguarda le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola e da prodotti fitosanitari. □

(9) I controlli dei limiti di cui alla tabella 3 devono essere effettuati su un campione medio prelevato nell'arco di tre ore. Le regioni pos-

sono stabilire limiti di emissione in massa nell'unità di tempo e in Kg/mese.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 14-7-2000, n. 282 - Mirabelli, pres.; Conti, est. - Comune di Procida ed altro c. Reg. Campania ed altri.

Parchi e riserve naturali - Regione Campania - Procedimento di istituzione dell'area protetta (Parco regionale dei Campi Flegrei) - Formulazione di osservazioni e proposte da parte degli enti territoriali interessati nei confronti dei decreti istitutivi - Omessa previsione di forme di partecipazione al procedimento ovvero dello strumento (previsto dalla legge quadro) della conferenza per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'area protetta - Violazione dei principi fondamentali della materia stabiliti dal legislatore statale - Illegittimità costituzionale. (L.r. Campania 1° settembre 1993, n. 33, art. 6; Cost., art. 117, in relazione all'art. 22 della l. 6 dicembre 1991, n. 394)

È manifestamente illegittimo l'art. 6 della legge della Regione Campania 1° settembre 1993, n. 33 ("Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania"), in riferimento all'art. 22 della l. 6 dicembre 1991, n. 394 ("Legge quadro sulle aree protette"), evocato come parametro interposto, sia per l'omessa previsione di forme di partecipazione degli enti locali territorialmente coinvolti nel procedimento di istituzione delle aree naturali protette, sia per l'omessa previsione dello strumento della conferenza specificamente incluso dal legislatore statale tra i principi fondamentali della materia (1).

(Omissis)

RITENUTO IN FATTO. - 1. - Nel corso di un giudizio amministrativo promosso dal Comune di Procida ed altro contro la Regione Campania ed altri per impugnare e chiedere l'annullamento del decreto del Presidente della Giunta regionale della Regione Campania 2 giugno 1995, n. 5569, recante «Perimetrazione provvisoria e misure di salvaguardia del Parco regionale dei Campi Flegrei, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania 1° settembre 1993, n. 33 (Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania).

Il predetto decreto del Presidente della Giunta regionale veniva impugnato dal Comune di Procida, il cui territorio risultava incluso nella perimetrazione provvisoria del Parco regionale dei Campi Flegrei, in quanto adottato senza le previe procedure di cooperazione e raccordo con gli enti locali previste dall'art. 22 della l. 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette).

Osserva il collegio rimettente che il decreto impugnato dal Comune ricorrente nel giudizio amministrativo *a quo* risulta conforme alla legge della Regione Campania n. 33 del 1993, che non prevede tali procedure. Nondimeno - aggiunge il TAR, motivando sulla rilevanza nel processo principale della sollevata questione di legittimità costituzionale - il decreto del Presidente della Giunta regionale dovrebbe essere annullato, ove questa Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale n. 33 del 1993, per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 22 della legge n. 394 del 1991.

A norma dell'art. 22 della l. 6 dicembre 1991, n. 394, costituisce principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali «la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta, fatta salva l'attribuzione delle funzioni amministrative alle province, ai sensi dell'art. 14 della l. 8 giugno

1990, n. 142». L'evocato art. 22 della legge quadro sulle aree protette precisa che «tale partecipazione si realizza, tenuto conto dell'art. 3 della stessa legge n. 142 del 1990, attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio».

Il giudice *a quo* rileva che l'atto impugnato dal Comune di Procida, «pur costituendo il momento iniziale di un procedimento all'esito del quale è condizionata l'istituzione del parco, è caratterizzato da una propria lesività immediata», essendo le misure provvisorie di salvaguardia vincolanti fino alla redazione del piano del parco.

In ordine alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, il T.A.R. per la Campania argomenta la difformità della disciplina regionale impugnata dall'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991, osservando che quest'ultima disposizione richiede la partecipazione al procedimento di istituzione delle aree naturali protette regionali dei singoli enti locali il cui territorio possa essere ricompreso in una di queste attraverso conferenze apposite, finalizzate alla redazione di un documento di indirizzo concernente l'area destinata a protezione. Tale necessaria partecipazione non sarebbe garantita, ad avviso del giudice *a quo*, dalla istituzione di un Comitato consultivo regionale per le aree naturali protette (art. 3 della legge regionale impugnata) che «non è integrato con la partecipazione di rappresentanti dei singoli enti locali interessati in concreto, ma non è neppure composto stabilmente da rappresentanti dei comuni»; né, aggiunge il collegio rimettente, la partecipazione «può essere assicurata con la semplice possibilità di formulare osservazioni e proposte nei confronti dei decreti istitutivi del parco» (art. 6, lett. b).

2. - Non si sono costituite davanti alla Corte costituzionale le parti del giudizio amministrativo *a quo*.

CONSIDERATO IN DIRITTO. - 1. - Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania dubita, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 22 della l. 6 dicembre 1991, n. 394 (legge-quadro sulle aree protette), della legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania 1° settembre 1993, n. 33 (Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania), che disciplina la istituzione delle aree naturali protette nella Regione.

A tal fine, la disciplina regionale impugnata prevede che, sentito il comitato consultivo regionale per le aree naturali protette, vengano istituiti i parchi e le riserve naturali con decreti temporanei del Presidente della Giunta regionale destinati a definire provvisoriamente la perimetrazione del territorio, la descrizione dei luoghi, la probabile zonizzazione e le misure transitorie di salvaguardia. Tali decreti devono essere notificati agli enti territoriali interessati, i quali, entro trenta giorni, possono formulare «osservazioni e proposte». A norma della lettera c) del medesimo art. 6, la Giunta regionale, entro i successivi sessanta giorni, su proposta del comitato consultivo regionale per le aree naturali protette, istituisce in via definitiva, con singoli provvedimenti, i parchi e le riserve naturali.

Ad avviso del collegio rimettente, tale disciplina è in contrasto con l'art. 22 della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, il quale, tra i principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali, include «la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta, fatta salva l'attribuzione delle funzioni amministrative alle province, ai sensi dell'art. 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142». L'art. 22 della legge quadro precisa altresì che «tale partecipazione si realizza, tenuto

conto dell'art. 3 della stessa legge n. 142 del 1990, attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio».

La prevista partecipazione non potrebbe, si legge nell'ordinanza di rimessione, «essere assicurata con la semplice possibilità di formulare osservazioni e proposte nei confronti dei decreti istitutivi del parco», dovendo il comune interessato «avere la possibilità di spiegare il suo intervento prima dell'emanazione di un atto che, quantunque temporaneo, è efficace e quindi potenzialmente lesivo», attraverso conferenze apposite, finalizzate alla redazione di un documento di indirizzo relativo all'area destinata a protezione, in base all'art. 22 della legge n. 394 del 1991.

2. - La questione è fondata.

L'art. 22 della legge n. 394 del 1991, evocato come parametro interposto, prevede, da un lato, che al procedimento di istituzione delle aree protette regionali partecipino le province, le comunità montane e i comuni interessati; dall'altro, che tale partecipazione si realizzi «attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio».

La partecipazione al procedimento di istituzione delle aree protette regionali dei singoli enti locali il cui territorio sia destinato a far parte dell'istituenda area protetta, richiesta dall'art. 22 della legge quadro, non può ritenersi garantita dalla previsione, ad opera della legge regionale impugnata, di un comitato consultivo regionale per le aree naturali protette (art. 3) che, come osserva il giudice *a quo*, non prevede la partecipazione di rappresentanti dei singoli enti locali interessati in concreto, né è composto stabilmente da rappresentanti dei comuni. La richiesta partecipazione dei comuni interessati neppure può ritenersi legittimamente surrogata dalla possibilità di formulare osservazioni e proposte nei confronti dei decreti istitutivi del parco, loro concessa dalla lettera *b*) dell'impugnato art. 6.

La disciplina regionale denunciata, discostandosi dall'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991 sia per l'omessa previsione di forme di partecipazione degli enti locali territorialmente coinvolti nell'istituzione dell'area naturale protetta, sia per l'omessa previsione dello strumento della conferenza, specificamente incluso dal legislatore statale tra i principi fondamentali della materia, viola l'art. 117 della Costituzione, che impone il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale. (*Omissis*)

(1) LA CORTE COSTITUZIONALE PRENDE POSIZIONE PER LA PARTECIPAZIONE E LA RESPONSABILITÀ DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLA PROTEZIONE DELLA NATURA.

La decisione in epigrafe segna una svolta decisiva nella materia delle aree naturali protette, mettendo in chiara evidenza il principio di *partecipazione* delle autonomie locali, territorialmente interessate, al procedimento di relativa istituzione con un puntuale richiamo all'art. 22 della l. 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette).

Tale partecipazione, secondo la richiamata norma, si realizza «attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio», senza che possa ritenersi garantita – come precisa la Corte – dalla previsione di un comitato consultivo regionale che non ammetta la rappresentanza degli enti locali interessati in concreto e la loro stabile presenza, né surrogata dalla mera possibilità di formulare osservazioni e proposte successivamente all'adozione del provvedimento istitutivo dell'area protetta.

I contenuti di una rinnovata azione nel settore della politica ambientale richiedono, infatti, momenti di interven-

to ravvicinati all'area di riferimento ed ai soggetti che, investiti dagli effetti delle decisioni, siano in grado di valutarne gli obiettivi e di apprezzarne le finalità, realizzando una specificazione della responsabilità dell'ente-parco, chiamato ad operare sul territorio senza una adeguata *esperienza* e con la dislocazione di funzioni concorrenti e prevalenti in settori appartenenti alle autonomie locali.

In altra occasione, si è osservato che il procedimento di istituzione di un'area naturale protetta porta facilmente ad accentuare la divergenza di vedute delle collettività residenti quando – come è accaduto nella fattispecie – la definizione delle misure di salvaguardia e la determinazione delle linee di perimetrazione del relativo ambito siano disposte prima ancora di valutare, all'interno dell'area, la presenza di interessi economici e l'incidenza rispetto a convenienti scelte di sviluppo, non tenendo conto delle interrelazioni che vengono ad instaurarsi tra le varie componenti zonali, così da provocare alterazioni e fratture piuttosto che favorire utili integrazioni secondo una unità di disegno operativo (1).

Di fronte ad una accentuata *diffidenza* circa la possibilità di coniugare le scelte di assetto del territorio in funzione di conservazione delle risorse naturali e quelle di programmazione economica non si tratta, per ciò, di invocare un'astratta modalità procedimentale per la cui osservanza sia sufficiente la semplice consultazione formale degli enti locali interessati, ma di affermare una regola sostanziale capace di tracciare le linee del rapporto con la Regione concernente la disciplina positiva dell'uso dei beni, i controlli dell'allocazione territoriale, l'adozione di vincoli e divieti di alterazione della forma per assicurare l'identità dei valori paesaggistici e culturali non che condizioni idonee per la qualità della vita della comunità nel suo complesso e che postula, appunto, la *conferenza* per verificare l'eventuale dissenso delle collettività residenti portatrici di interessi propri.

Se non che, il riconoscimento di idonee forme di partecipazione degli enti locali, territorialmente coinvolti nell'istituzione di un'area naturale protetta, sembra travalicare l'ambito di competenza regionale per assumere i connotati di un principio fondamentale della materia, in risposta alle istanze largamente diffuse nella società di ottenere il più ampio riconoscimento dell'autonomia dell'individuo e della collettività in senso lato in cui matura e si forma la propria esperienza di vita.

L'interesse costituzionalmente protetto all'ambiente è alla base di una più generale revisione del modello tradizionale di articolazione dei rapporti tra centro e periferia per assicurare livelli crescenti di efficienza e capacità reale di indirizzo, programmazione e controllo in via *sussidiaria* e, cioè, a partire dall'esercizio dell'autonomia che spetta all'ente territorialmente e funzionalmente più vicino alla collettività amministrativa.

Resta, così, agevole sottolineare il collegamento tra l'art. 22 l. cit. ed il principio codificato nell'art. 4, comma 1, lett. *a*), della l. 15 marzo 1997, n. 59, recante: «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa», che spinge ad una profonda revisione della struttura dei pubblici apparati, burocratica ed accentrata, verso un modello diversamente partecipato e decentrato a livello delle autonomie territoriali, in grado di farsi interprete reale dei bisogni della comunità per il tramite della sua effettiva partecipazione a scelte di gestione del territorio, del suo sviluppo e della sua tutela.

La Corte costituzionale si manifesta, dunque, sensibile al divenire della esperienza ed agli esiti del disegno di rior-

(1) Sia consentito il rinvio a MASINI, *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria della protezione della natura*, Milano, 1997, 10.

ma con cui si è avviata la realizzazione del *federalismo amministrativo* e si pone alla ricerca di soluzioni equilibrate e ragionevoli, che lasciano intravedere nelle autonomie locali il perno fondamentale dell'assetto dell'organizzazione pubblica, sia per la natura di enti esponenziali delle comunità insediate sul territorio, sia per la rappresentazione del ruolo di enti più vicini ai destinatari degli interventi e più idonei, dunque, a soddisfarne le domande.

Potrebbe, in vero aver qualche pregio l'obiezione che, ad una lettura più completa della decisione e con specifico riguardo alla materia della protezione della natura, sia aperto solo uno spiraglio ad un indirizzo progettuale di indispensabile presenza delle autonomie locali, ma ove si consideri la sperimentata negativa *centralizzazione* di tutti quegli interventi che hanno riguardato l'habitat delle comunità interessate con continui aggiustamenti e spostamenti della linea di demarcazione delle competenze, il segnale di cambiamento di rotta nella legittimazione degli interessi territoriali a subentrare nel processo decisionale di governo del territorio appare sicuro.

Un quadro collaborativo più ampio, in modo da sviluppare una impostazione pluralistica delle scelte relative alle aree naturali protette viene, del resto, definito con riguardo ad un elenco di parchi nazionali ai sensi dell'art. 4 della l. 8 ottobre 1997, n. 344, recante «Disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale», e, soprattutto, dall'art. 2 della l. 9 dicembre 1998, n. 426, recante «Nuovi interventi in campo ambientale», che, oltre ad individuare lo strumento dell'*intesa* con la Regione, promuovono la *previa consultazione* ovvero la *previa verifica del consenso* dei Comuni e delle Province, al fine di dar voce agli interessi di cui tali enti sono portatori, finalmente maturandosi la concessione che parchi e riserve naturali siano asserviti alla soddisfazione di interessi diversificati rispetto a quelli semplicemente conservativi della natura, combinandosi con il miglioramento dei valori ambientali, con la fruizione collettiva dei beni per fini educativi e ricreativi e, ancora, con lo sviluppo economico delle comunità residenti mediante la promozione dell'agricoltura e delle attività tradizionali condotte secondo metodi sostenibili (2).

D'altra parte, la necessità di instaurare una stretta interdipendenza degli interessi pubblici in corrispondenza ai diversi livelli territoriali in cui si articolano ed una operosa concertazione tra gli enti che li tutelano dovrebbe portare a considerare, insieme alla fase, per così dire *genetica*, relativa alla istituzione dell'area naturale protetta anche la fase *organizzativa-funzionale*, in connessione alla gestione dell'area stessa, che si realizza con la adozione del piano per il parco la cui efficacia comporta, quando si tratti di prescrizioni e vincoli, l'automatica variazione degli strumenti urbanistici generali ed attuativi.

L'incidenza sulle funzioni comprese nelle materie di propria competenza ovvero delegate dalle Regioni, non tanto sotto il profilo della sottrazione dei compiti, quanto per l'aspetto del penetrante *sdoppiamento* del relativo esercizio crea, infatti, un delicato conflitto tra l'ente parco e Comuni e Province, che può essere superato recuperando *simmetricamente* il significato della corretta lettura delle disposizioni costituzionali operata dalla Corte mediante la previsione di una adeguata procedura di *concertazione*, così da evitare che il controllo delle decisioni di allocazione

e di uso delle risorse naturali avvenga *a posteriori* e dall'*esterno* attraverso interventi in funzione meramente correttiva e sanzionatoria rispetto ad un modello di assetto del territorio e di sviluppo economico già prefigurato.

A dipanare questo *groviglio* la decisione non si avventura, ma ove si ponga mente alle caratteristiche di fondo del sistema amministrativo locale, appena rinnovate con l'esercizio della delega prevista dall'art. 31 della l. 6 agosto 1999, n. 265, recante «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142», appare chiara la spinta al rafforzamento dell'autonomia comunale e provinciale nella prospettiva di decentramento verso il *basso* delle funzioni, sopra tutto, riguardanti l'assetto e l'utilizzazione del territorio e la valorizzazione dell'ambiente.

Sì che, ove pure siano in gioco interessi di rilievo superiore, come quelli attinenti alla protezione della natura, l'esercizio delle competenze, da parte dell'ente parco, non sembra poter interferire rispetto alle originali prerogative riconosciute ai poteri locali fino al punto da avocarle, trattandosi di individuare quegli opportuni *contrappesi* in grado di realizzare il necessario collegamento tra il piano dell'area e gli indirizzi politici espressione degli enti territoriali, salvo tornare a suscitare il ragionevole dubbio circa la relativa legittimità costituzionale.

Stefano Masini

*

Cass. Sez. III Civ. - 25-5-2000, n. 6878 - Giuliano, pres.; Manzo, est.; Apice, P.M.(diff.) - Cisternino (avv. Bellantuono) c. Labate ed altra (avv. Polignano). (Cassa con rinvio, App. Bari 19 settembre 1997)

Prelazione e riscatto - In genere - Esistenza del coltivatore sul fondo rustico offerto in vendita - Proprietario confinante - Prelazione - Diritto - Ammissibilità - Condizioni. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 23; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 45)

Prelazione e riscatto - In genere - Condizioni - Mancata vendita di fondi rustici di imponibile superiore a lire mille nel biennio - Onere della prova - Spettanza. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Nel caso di alienazione di fondo rustico, su cui sia insediato un coltivatore, il diritto di prelazione (e riscatto) insorge in capo al proprietario confinante solo ove detto coltivatore abbia rinunciato alla prosecuzione del rapporto agrario con atto anteriore alla compravendita, od anche con atto ad essa successivo, che configuri però un'attuazione di impegno in precedenza assunto nei confronti di entrambe le parti della futura vendita (1).

La mancata vendita di fondi rustici di imponibile superiore a lire mille nel biennio precedente costituisce, a norma dell'art. 8, comma primo della legge 590 del 1965, condizione per l'insorgenza del diritto di prelazione in capo al coltivatore diretto proprietario del fondo confinante. Da ciò consegue che la prova della sussistenza della condizione spetta a chi esercita il relativo diritto, a nulla rilevando che si tratti di un fatto negativo, comportando ciò non l'inversione dell'onere della prova, ma soltanto che essa deve essere fornita mediante quella dei fatti positivi contrari (2).

(2) In senso critico si veda, invece, ABRAMI, *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000, 106, il quale osserva che l'intervenuta modifica alla legge n. 394 cit. «non renderà più agevole la nascita di nuovi parchi nazionali, dal momento che lo Stato si presenterà al braccio di ferro con le Regioni fiaccato nelle prerogative che la norma gli riconosceva. Questa riflessione viene suggerita dall'esperienza relativa all'istituzione, in generale, dei recenti parchi nazionali che ha visto le Regioni non rimanere insensibili di fronte all'ostilità di principio manifestata dalle popolazioni locali interessate».

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme cfr.: Cass. 21 dicembre 1992, n. 13552, in questa Riv., 1993, 411; Cass. 18 marzo 1994, n. 2590, *ivi*, 1995, 350, con nota di TRIOLA R., *Sul diritto di prelazione in presenza del coltivatore diretto sul fondo offerto in vendita*. Sul punto si veda, inoltre Cass. 4 giugno 1985, n. 3322, in *Giust. civ. Mass.*, 1985, 1027; Cass. 18 settembre 1986, n. 5673, in *Giur. agr. it.*, 1988, 122; Cass. 16 agosto 1988, n. 4954, in *Giust. civ. Mass.*, 1988,

(*Omissis*). - Con il primo motivo la ricorrente deduce la violazione degli artt. 8 della legge n. 590 del 1965, 1418 e 1421 c.c. e dei principi che regolano la prelazione agraria. La Corte territoriale aveva ritenuto che il preliminare di vendita prevedesse la risolubilità, non solo se il conduttore insediato sul terreno non lo avesse rilasciato, ma anche se fosse stato esercitato il diritto di prelazione da parte degli aventi diritto, tra i quali aveva ricompreso i coniugi Labate. In tal modo però la sentenza impugnata aveva violato i principi che regolano la prelazione agraria, poiché la rinuncia alla prelazione da parte dell'affittuario aveva fatto rivivere il preliminare di vendita del 24 febbraio 1984 stipulato con essa Cisternino. Inoltre, secondo quando dedotto, «l'unica condizione a cui il legislatore ha sottoposto la validità del contratto preliminare, in caso di insediamento del conduttore sul fondo, è quella del mancato esercizio della prelazione da parte di esso conduttore insediato. Con la conseguenza che non essendo stata esercitata la prelazione dal conduttore insediato, la vendita ai coniugi Labate-Moliterno doveva ritenersi nulla».

Il motivo è infondato.

Come rilevato dalla Corte d'appello, il preliminare di vendita prevedeva quale condizione risolutiva, non solo il mancato rilascio del fondo da parte dell'affittuario, ma anche l'esercizio del diritto di prelazione da parte degli aventi diritto. Tra gli aventi diritto alla prelazione, la Corte territoriale, richiamando sul punto la conforme sentenza del Tribunale, ha collocato anche i coniugi Labate. L'esercizio, dunque, della prelazione da parte di questi ha determinato la risoluzione del contratto, con la conseguenza che la rinuncia da parte dell'affittuario non poteva far «rivivere» il contratto preliminare.

Non si riscontrano, peraltro, profili di nullità della vendita ai coniugi Labate. Questa Corte ha, infatti, più volte statuito che «nel caso di alienazione di fondo rustico, su cui sia insediato un coltivatore, il diritto di prelazione (e riscatto) insorge in capo al proprietario confinante solo ove detto coltivatore abbia rinunciato alla prosecuzione del rapporto agrario con atto anteriore alla compravendita, od anche con atto ad essa successivo, che configuri però attuazione di impegno precedentemente assunto nei confronti di entrambe le parti della futura vendita» (Cass. 21 dicembre 1992, n. 13552; 10 marzo 1994, n. 2590). Orbene, nel caso di specie l'esercizio del diritto di prelazione e la conseguente vendita ad essi del fondo sono avvenuti in conseguenza della rinuncia dell'affittuario Ostuni.

A sostegno della sua doglianza la ricorrente richiama la decisione di questa Corte del 13 giugno 1992, n. 7244 secondo cui: «le norme sulla prelazione ed il riscatto agrario, hanno carattere di norme di ordine pubblico, essendo poste a tutela della collettività, al principale fine del corretto funzionamento dell'istituto della prelazione e del raggiungimento degli scopi sociali e di politica agraria ed economica che il legislatore ha inteso perseguire. La violazione di siffatte norme come nel caso di vendita effettuata a favore del prelazionario che sia decaduto dall'esercizio della prelazione per inosservanza dei relativi termini, comporta perciò la nullità del contratto per contrarietà a norme imperative, e tale nullità può essere fatta valere, secondo la regola generale dell'art. 1421 c.c. da chiunque vi abbia interesse, e può essere rilevata d'ufficio dal giudice. Tra gli interessati a far valere la nullità sono compresi i terzi che hanno acquistato il diritto al bene in base ad un titolo valido, come ad esempio un preliminare di compravendita, ovvero un verbale di aggiudicazione all'asta pubblica, sottoposti alla condizione sospensiva del mancato esercizio della prelazione dell'avente diritto». La sentenza richiamata non si attaglia, però, al caso di specie, atteso che il principio è stato enunciato con riferimento ad un caso - diverso da quello in esame - in cui vi era stata violazione delle norme sulla prelazione essendo stato venduto il fondo a favore del prelazionario decaduto dall'esercizio della prelazione per inosservanza dei relativi termini.

Con il secondo motivo la ricorrente lamenta che la sentenza impugnata aveva illegittimamente e senza motivazione disatteso l'impugnazione subordinata relativa al mancato riconoscimento del suo diritto di riscatto e, erroneamente, aveva ritenuto legittimo l'esercizio del diritto di prelazione dei coniugi Labate. In particolare, schematizzando le doglianze, la ricorrente deduce che non era stato considerato:

a) che alla data di esercizio del diritto da parte dei coniugi Labate era ancora in vita il diritto di prelazione dell'affittuario Antonio Ostuni, cosicché tale diritto era stato esercitato in contrasto con l'art. 7 della legge n. 817 del 1971, secondo il quale l'insediamento dell'affittuario sul fondo in vendita preclude l'esercizio della prelazione del confinante;

b) che risultava che il Calabretto aveva ricevuto la somma in conto prezzo da parte dell'affittuario, dopo il vantato esercizio della prelazione da parte dei Labate-Moliterno;

c) che dall'atto d'acquisto non risultava che i coniugi Labate avessero acquistato il fondo nell'esercizio del diritto di prelazione;

d) che non risultava che essi avessero pagato il prezzo entro trenta giorni dall'esercizio del diritto;

e) che non vi era la prova in atti che essi avessero i requisiti di legge per l'esercizio della prelazione, consistenti nella qualità di coltivatori diretti e nella mancata vendita di fondi nel biennio precedente; che, in particolare, la mancata vendita nel biennio non poteva dedursi, come invece ritenuto nella sentenza impugnata, «dal fatto che mai nel corso del giudizio era stato dedotto o era risultato il contrario», poiché la prova doveva essere fornita dai Labate, che a tale onere non avevano provveduto.

Quanto alle doglianze *sub a)* e *b)* è sufficiente osservare che la stessa ricorrente dà atto della rinuncia alla prosecuzione del rapporto agrario da parte dell'affittuario e che di fronte a tale rinuncia è possibile - come si è rilevato trattando del primo motivo - l'esercizio della prelazione da parte degli altri aventi diritto.

La doglianza *sub c)* - che, peraltro, appare inammissibilmente proposta in questa sede, essendo mancata una specifica doglianza sul punto in appello - è scarsamente comprensibile, atteso che è pacifico in causa che l'acquisto sia stato fatto nell'esercizio del diritto di prelazione, discutendosi semmai della legittimità di tale esercizio e restando irrilevante il profilo formale del tenore dell'atto tra venditore e acquirenti (peraltro genericamente dedotto dal ricorrente).

La doglianza *sub d)* - anch'essa inammissibilmente proposta in questa sede, essendo mancata una analoga specifica doglianza in appello - appare un'espedita difensiva che non tiene conto della disciplina di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965. Innanzi tutto il termine di trenta giorni non trova riscontro nella legge, che prevede tale termine (art. 8, comma quarto) per l'esercizio del diritto di prelazione. Il termine per il versamento del prezzo d'acquisto è, diversamente, previsto (art. 8, comma sesto) in «tre mesi, decorrenti dal trentesimo giorno dall'avvenuta notifica da parte del proprietario, salvo che non sia diversamente pattuito tra le parti». Il richiamo alla volontà delle parti sta a significare che il termine di tre mesi non è posto nell'interesse dei terzi, potendo il proprietario concedere all'acquirente ulteriori dilazioni.

Anche la doglianza *sub e)* è priva di fondamento per ciò che concerne la qualità di coltivatori diretti degli acquirenti. La Corte di merito ha motivato sul punto affermando che la qualità in questione era stata riconosciuta dalla stessa Cisternino in sede di interrogatorio formale. Ne consegue che la doglianza avanzata in questa sede appare priva di specificità in ordine all'affermata circostanza del riconoscimento da parte della stessa ricorrente.

La doglianza è diversamente fondata per ciò che concerne la prova della mancata vendita di fondi rustici di imponibile fondiario superiore a lire mille nel biennio precedente. Infatti, la mancata vendita di fondi nel biennio costituisce, a norma dell'art. 8, comma primo della legge n. 590 del 1965, condizione per l'insorgenza del diritto di prelazione in capo al coltivatore diretto pro-

1193; Cass. 28 aprile 1990, n. 3591, *ivi*, 1990, 833; Cass. 3 aprile 1993, n. 4038, in questa Riv., 1994, 123; in *Riv. dir. agr.*, 1993, 266, con nota di FERRUCCI N.

Sulla seconda massima, in senso conforme cfr.: Cass. 10 marzo 1986, n. 1614, in *Giur. agr. it.*, 1986, 346; in *Nuova giur. civ. comm.*, 1986, 598, con nota di DONDI A.; Cass. 11 giugno 1987, n. 5095, in *Giur. agr. it.*, 1987, 601; in *Nuova*

giur. civ. comm., 1988, 147, con nota di MANSERVISI S.; Cass. 14 aprile 1989, n. 1804, in *Giur. agr. it.*, 1989, 476; Cass. 4 maggio 1989, n. 2064, *ivi*, 1989, 572; Cass. 25 gennaio 1991, n. 756, in questa Riv., 1992, 59; Cass. 19 febbraio 1993, n. 2028, *ivi*, 1993, 219; Cass. 16 ottobre 1995, n. 10804, *ivi*, 1996, 381; Cass. 19 marzo 1997, n. 2423, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 418.

prietario del fondo confinante (art. 7 della legge n. 817 del 1971. Da ciò consegue che la prova della sussistenza della condizione spetta a chi esercita il relativo diritto, a nulla rilevando che si tratti di un fatto negativo, comportando ciò non l'inversione dell'onere della prova, ma soltanto che essa dev'essere fornita mediante quella dei fatti positivi contrari (Cass. 4 maggio 1989, n. 2064; 19 marzo 1997, n. 2423; 19 febbraio 1993, n. 2028; 16 ottobre 1995, n. 10804).

A fronte del motivo di gravame con il quale si contestava il difetto di prova dei requisiti previsti dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965, la Corte d'appello ha dedotto che la prova della mancata vendita di fondi «può ragionevolmente dedursi dal fatto che mai nel corso del giudizio è stato dedotto o è comunque emerso il contrario (se vi fosse stata una tale alienazione certamente non sarebbe sfuggita alla Cisternino, che ne avrebbe fatto ragione di difesa)». In tal modo, però la Corte territoriale ha invertito l'onere della prova tra le parti, attribuendo rilevanza al mancato rilievo ad opera della parte non onerata dalla prova del fatto positivo di una eventuale vendita. Da ciò consegue che il requisito in questione appare in causa sfornito di prova.

In conclusione il primo motivo dev'essere rigettato e il secondo motivo dev'essere accolto per quanto di ragione – per quanto cioè riguarda il profilo della prova del requisito della mancata vendita di fondi rustici di imponibile fondiario superiore a lire mille nel biennio precedente – con rigetto nel resto.

Conseguentemente la sentenza va cassata con rinvio ad altra sezione della Corte d'appello di Bari, che provvederà anche sulle spese di questa fase. (Omissis)

*

Cass. Sez. III Civ. - 28-1-2000, n. 962 - Favara, pres.; Finocchiaro, est.; Cafiero, P.M. (parz. diff.) - Carlotto ed altro (avv. Cernigoi ed altro) c. Matteazzi ed altri (avv. Antinucci ed altri). (Cassa con rinvio App. Venezia 21 novembre 1997)

Contratti agrari - Affitto - Fondo oggetto di comunione - Pluralità di concedenti - Azione di risoluzione del contratto di affitto per inadempimento dell'affittuario o di cessazione per scadenza del termine legale - Legittimazione del singolo concedente - Litisconsorzio necessario - Necessità - Esclusione - Limiti. (C.p.c., art. 102)

Nel giudizio di risoluzione o di cessazione del contratto di affitto di un fondo rustico oggetto di comunione, non sussiste alcuna necessità di integrare il contraddittorio nei confronti di tutti i comproprietari concedenti. Sugli immobili oggetto di comunione concorrono, infatti, in difetto di prova contraria, pari poteri gestori da parte di tutti i comproprietari, in virtù della presunzione che ciascuno di loro operi con il consenso degli altri. Il contratto cesserà di esistere nei confronti di tutti i concedenti, atteso che quelli che hanno proposto il giudizio, i quali non hanno alcun onere di dimostrare che per gli altri approvano tale iniziativa o sono comunque ad essa favorevoli, hanno agito in forza di un mandato, tacito, anche degli altri. Perché sorga la necessità di integrare il contraddittorio nei confronti degli altri comproprietari è indispensabile che risulti la loro espressa ed insuperabile volontà contraria, la quale fa venir meno il presunto consenso della maggioranza (1).

(Omissis). – 1. - I vari ricorsi avverso la stessa sentenza devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

2. - Motivi di ordine logico impongono di esaminare, con precedenza, rispetto ai restanti, il terzo motivo del ricorso principale.

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 13 luglio 1999, n. 7416, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1630; Cass. 19 aprile 1996, n. 3725, in *Riv. giur. edilizia*, 1996, 911; Cass. 29 agosto 1995, n. 9113, in *Giust. civ.*, 1995, 2618, con nota di TRIOLA R., *Osservazioni in tema di locazione di cosa comune*, Cass. 12 gennaio 1984, n. 250, in *Giur. agr. it.*, 1985, 102; Cass. 24 luglio 1982, n. 4316, *ivi*, 1983, 122.

Con questo, lamentando «violazione ed errata interpretazione e applicazione della legge (artt. 4-46, l. 3 maggio 1982, n. 203; artt. 1375 e 1453 c.c.), omessa motivazione, negata pronuncia, omesso esame di documento decisivo» i ricorrenti denunciano la sentenza gravata nella parte in cui questa ha escluso che fosse oggettivamente e formalmente viziato il tentativo di conciliazione di cui all'art. 46, della l. 3 maggio 1982, n. 203, con conseguente nullità, oltre che di esso anche del successivo giudizio innanzi all'autorità giudiziaria, atteso che era stata omessa (nella lettera del 20 dicembre 1993 rivolta all'Ispettorato agrario per l'espletamento del tentativo di conciliazione) l'indicazione della data di inizio del rapporto di affittanza, come tempestivamente eccepito in quella sede.

3. - Il motivo non può trovare accoglimento.

Il giudice investito di una controversia in materia di contratti agrari, al fine di verificare se la domanda sottoposta al suo esame è, o meno, proponibile (ossia di valutare se la parte attrice abbia adempiuto l'onere posto a suo carico dall'art. 46, legge n. 203 del 1982), deve unicamente accertare, prescindendo da ogni altra indagine, che esista perfetta coincidenza soggettiva fra coloro che hanno partecipato al tentativo di conciliazione e quanti hanno assunto, nel successivo giudizio, la qualità di parte, nonché che le domande formulate dalla parte ricorrente in via principale e da quella resistente in via riconvenzionale, siano le stesse intorno alle quali il tentativo medesimo si è svolto (cfr., al riguardo, ad esempio, Cass. 21 ottobre 1997, n. 10322).

Pacifico quanto precede e non controverso che sia in sede stragiudiziale che innanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Vicenza i concedenti hanno proposto la stessa domanda, cioè la declaratoria di cessazione del contratto d'affitto per la sua naturale scadenza (evidentemente ai sensi dell'art. 2, della l. 3 maggio 1982, n. 203), è palese che è totalmente irrilevante che nella convocazione *ex art. 46 della legge n. 203 del 1982* non fosse indicata la data di inizio del rapporto (data di inizio che, comunque, non poteva non essere nota anche all'altra parte del rapporto contrattuale e sulla quale, inoltre, non esiste – né è mai esistita – controversia).

Anche a prescindere da quanto precede – comunque – non può tacersi che se non integra violazione del principio di corrispondenza della pronuncia giudiziale alla richiesta delle parti la statuizione di rilascio di un fondo agricolo per una data, successiva a quella indicata dall'attore, individuata dal giudice in base all'esatto accertamento dell'epoca di inizio del rapporto agrario, a maggior ragione non può ritenersi omesso il tentativo obbligatorio di conciliazione, *ex art. 46, comma 1, l. 3 maggio 1982, n. 203*, qualora la domanda sia accolta, dal giudice, per una data diversa da quella indicata in tale occasione.

Al suddetto fine – infatti – oggetto di preventiva comunicazione è la domanda nella formulazione che essa avrà in giudizio, onde ogni diversa implicazione processuale della stessa non importa il venire meno della validità dell'esperimento tentativo di composizione della lite (Cass. 10 febbraio 1998, n. 1349).

4. - Sempre con il terzo motivo i ricorrenti assumono «violazione di legge e omessa motivazione della impugnata sentenza, stante il rigetto dello stesso settimo motivo di appello» nella parte in cui essi concludenti si dovevano che la domanda subordinata di accertamento della scadenza del contratto al 10 novembre 1997 era improponibile in quanto riguardava una situazione contrapposta, rispetto alla domanda principale di risoluzione per inadempimento.

Per quanto è dato comprendere con la deduzione in questione i ricorrenti denunciano, in buona sostanza, da una parte, la violazione dell'art. 1453 c.c., dall'altra, dell'art. 1375 c.c.

Sotto il primo profilo, in particolare, si assume che attesa la testuale previsione di cui all'art. 1453, comma 2, c.c., secondo cui «la risoluzione può essere domandata anche quando il giudizio è stato promosso per ottenere l'adempimento, ma non può più chiedersi l'adempimento, quando è stata domandata la risoluzione», avendo le controparti chiesto – in via principale – la risoluzione per inadempimento del contratto di affitto *inter partes*, le stesse non potevano chiedere, nello stesso giudizio, in via subordinata, l'esecuzione del contratto e l'accertamento, quindi, della sua scadenza in una data futura.

Quanto, ancora, all'ulteriore profilo di cui all'art. 1375 c.c. si assume, in sintesi, che viola il principio generale di buona fede, dettato dalla ricordata disposizione, il comportamento dei concedenti che in sede di tentativo di conciliazione propongono, in via principale, la domanda di risoluzione del contratto di affitto per inadempimento e, in via subordinata, di cessazione (per scadenza

del termine) dello stesso contratto, attesa «l'influenza negativa che ingenera nella parte conduttrice ... il paventare la domanda principale di risoluzione per inadempimento», rispetto alla diversa domanda di cessazione del contratto, atteso il diverso regime – nei due casi – della indennità per miglioramenti.

5. - La deduzione è infondata, sotto entrambi i profili in cui si articola.

5.1. - Quanto al primo, non può ribadirsi che l'attuale ordinamento processuale consente che nello stesso giudizio siano proposte, legittimamente, in forma alternativa o subordinata, due o più domande, anche se tra loro concettualmente incompatibili (cfr., ad esempio, Cass. 24 febbraio 1982, n. 1169, nonché Cass. 3 novembre 1984, n. 5572).

Ne segue, pertanto, alla luce di una giurisprudenza più che consolidata, che l'esercizio dello *ius variandi* di cui all'art. 1453 è consentito quando la domanda di risoluzione e quella d'adempimento sono proposte nello stesso giudizio in via subordinata (Cass. 29 aprile 1998, n. 4361, nonché, sempre nel senso che le due domande, di risoluzione e di adempimento, possono essere proposte, in via subordinata, anche nello stesso giudizio, Cass. 11 maggio 1996, n. 4444 e Cass. 9 febbraio 1995, n. 1457, tra le tantissime).

Il tutto a prescindere dal considerare che nella specie, in presenza di un contratto di affitto, cioè di un contratto di durata, e di una domanda principale volta ad ottenere lo scioglimento del rapporto in via principale per inadempimento del conduttore e, in via subordinata, per scadenza del contratto – cioè di due domande univoche nel senso di far cessare, comunque, il rapporto – non esiste *in radice* la possibilità di fare applicazione della regola posta dall'art. 1453, comma 2, c.c.

5.2. - Accertato che i concedenti nel proporre le due domande (in via principale di risoluzione per inadempimento, in via subordinata, di cessazione per scadenza del termine legale) si sono avvalsi di una facoltà loro attribuita direttamente dalla legge, è palese che deve decisamente escludersi la violazione, da parte loro, del principio di buona fede, di cui all'art. 1375 c.c.

Specie tenuto presente che l'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 – come osservato sopra – prevede un adempimento meramente formale (dare preventiva comunicazione all'avversario e all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura delle domande che si intendono proporre in via giudiziale), per cui sono totalmente irrilevanti – al fine di ritenere osservato o meno tale adempimento – le reazioni psicologiche dei destinatari della comunicazione stessa (e, quindi, tutte le considerazioni svolte nel motivo in ordine alle normali «condizioni» psicologiche delle parti in cui dovrebbe svolgersi il tentativo di conciliazione, alterate dalla proposizione di alcune domande piuttosto che di altre).

6. - Motivi di ordine logico impongono – a questo punto dell'esposizione – l'esame congiunto, trattandosi di censure intimamente connesse, del secondo motivo del ricorso principale e del primo motivo di quello incidentale.

6.1. - Con il secondo motivo i ricorrenti principali, denunciando «violazione di legge (art. 102 c.p.c., art. 46, della l. 3 maggio 1982, n. 203)» «nonché omessa, insufficiente, contraddittoria ed apodittica motivazione» censurano la sentenza gravata nella parte in cui la stessa ha escluso l'improcedibilità o la inefficacia del ricorso introduttivo delle controparti per mancata partecipazione, sia al tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, sia al susseguente giudizio contenzioso di tre comproprietari del fondo oggetto di controversia, cioè di Matteazzi Antonio, Giancarla e Maria.

Si richiama al riguardo – in particolare – l'insegnamento di questa Corte regolatrice, secondo cui ciascun comproprietario è legittimato ad agire per ottenere la cessazione della proroga legale solo allorché gli altri siano aderenti nel relativo giudizio o abbiano dichiarato in altro modo il loro consenso (Cass. 17 settembre 1992, n. 10670), mentre nella specie non è dato neppure di sapere se i detti litisconsorti pretermessi siano, o meno, a conoscenza della iniziativa giudiziaria degli altri.

In ogni caso – sottolineano i ricorrenti – Cass. 23 agosto 1977, n. 3841 ha enunciato il principio secondo cui allorché più concedenti si siano posti, nei confronti del conduttore, come una sola parte (come nella specie, in cui il contratto d'affitto venne stipulato dal dante causa delle parti ora concedenti) sussiste, nei confronti di questi una ipotesi di litisconsorzio necessario (come confermato, altresì, da Cass. n. 1577 del 1981) e nella specie i giudizi di appello hanno omesso qualsiasi indagine al fine di accertare se nel contratto i concedenti si atteggiavano o meno come una sola

parte (con conseguente necessità, nella prima ipotesi, di integrare il contraddittorio nei confronti dei comproprietari non presenti in giudizio).

6.2. - Per loro conto i ricorrenti incidentali, con il primo motivo denunciando «violazione di legge (art. 102 c.p.c.)» e «omessa, contraddittoria e insufficiente motivazione» si lamentano che i giudici del merito abbiano escluso la sussistenza di una ipotesi di litisconsorzio necessario, tra tutti i concedenti, quanto alla controversia nascente dalle domande riconvenzionali spiegate dai conduttori.

Tutte le domande riconvenzionali promosse dai convenuti, si osserva «rivestono carattere di nullità, in quanto non sono mai state notificate, nemmeno nella fase conciliativa, ad alcuni comproprietari».

Mentre, quanto alle domande spiegate solo da alcuni concedenti contro i conduttori (per ottenere la risoluzione o, comunque, la cessazione del contratto) non sussiste alcuna necessità di integrare il contraddittorio nei confronti di tutti i concedenti – si assume – tale principio non è applicabile nell'ipotesi inversa allorché, cioè, «in presenza di domande esercitate avverso i proprietari, non tutti siano coinvolti nella vicenda processuale».

«In questo caso – evidenziano i ricorrenti incidentali – non può escludersi la presenza di un litisconsorzio necessario, in considerazione delle gravi conseguenze che potrebbe portare una pronuncia sfavorevole».

7. - Entrambi i motivi sono infondati, e da disattendere.

7.1. - Quanto alla censura contenuta nel secondo motivo del ricorso principale non può non osservarsi che la (pressoché isolata, cfr., infatti, in termini opposti, Cass. 25 settembre 1978, n. 4291, nonché Cass. 19 gennaio 1980, n. 446, tra le tantissime) giurisprudenza ricordata in ricorso (Cass. 17 marzo 1981, n. 1577) che aveva, in effetti, ritenuto la necessità che in presenza di più concedenti un fondo rustico il giudizio di cessazione di un tale contratto dovesse svolgersi nel contraddittorio di tutti, trattandosi di un rapporto unico con pluralità di parti e non potendo la situazione giuridica unica sussistere nei confronti di alcuni soggetti e non di altri, è stata superata dalla consolidata giurisprudenza successiva, che deve, in questa occasione, ulteriormente confermarsi.

Deve in particolare, ribadirsi, al riguardo, che sugli immobili oggetto di comunione concorrono, in difetto di prova contraria, pari poteri gestori da parte di tutti i comproprietari, in virtù della presunzione che ognuno di essi operi con il consenso degli altri.

Ne consegue che il singolo condomino può stipulare il contratto di locazione avente ad oggetto l'immobile in comunione e che ciascun condomino, anche diverso da quello che ha assunto la veste di locatore, è attivamente legittimato ad agire per il rilascio del bene stesso, nonché passivamente legittimato nei confronti delle istanze e delle azioni del conduttore (Cass. 19 aprile 1996, n. 3725; Cass. 3 luglio 1989, n. 3175; Cass. 21 gennaio 1989, n. 350, tra le altre, nonché con riferimento specifico a fondi agricoli in affitto, Cass. 12 gennaio 1984, n. 250; Cass. 24 luglio 1982, n. 4316; Cass. 12 marzo 1982, n. 1609).

È evidente, pertanto, che malamente si assume che ove non tutti i concedenti siano parti del relativo giudizio di risoluzione o di cessazione del contratto di affitto o di locazione, la relativa pronuncia non sarà opponibile ai condomini assenti (per i quali il contratto continuerà a produrre i suoi effetti, come erroneamente ritenuto dalla ricordata Cass. 17 marzo 1981, n. 1577 e invocato, in questa sede, dai ricorrenti principali).

In realtà il contratto cesserà di esistere nei confronti di tutti i concedenti, atteso che quelli che hanno proposto il giudizio hanno agito in forza di un mandato, tacito, anche degli altri.

Inoltre, sempre al riguardo, deve confermarsi che poichè – come osservato sopra – sugli immobili oggetto di comunione concorrono, in difetto di prova contraria, pari poteri gestori da parte di tutti i comproprietari, in virtù della presunzione che ognuno di essi operi con il consenso degli altri, non esiste affatto – come si assume da parte dei ricorrenti principali – alcun onere, per il condomino che agisce in giudizio, di dimostrare che gli altri approvano tale iniziativa o sono comunque favorevoli alla stessa, ma è indispensabile – perchè sorga la necessità di integrare il contraddittorio nei confronti degli altri condomini – che risulti l'espressa ed insuperabile volontà contraria degli altri comproprietari, la quale fa venire meno il presunto consenso della maggioranza (Cass. 29 agosto 1995, n. 9113).

Né – ancora – i principi ricordati sopra, e cui correttamente si sono ispirati i giudici del merito, nell'escludere l'ipotesi nella specie di litisconsorzio necessario nei confronti di tutti i proprietari del fondo oggetto di controversia, si pongono in qualche modo in

contrasto con la (peraltro) risalente Cass. 23 agosto 1977, n. 3841, pur essa ricordata in ricorso.

In questa ultima occasione – in particolare – la S.C., lungi dal contraddire le regole sopra enunciate, si è limitata ad affermare che qualora più comproprietari abbiano dato in locazione un immobile considerandosi nei confronti del conduttore non come una pluralità di parti, ma come una sola parte, dando così luogo ad una solidarietà attiva e passiva, non basta la volontà di uno solo di loro ad evitare, con la disdetta, la proroga tacita del contratto, ma occorre la volontà di tutti.

Poiché in materia – come osservato sopra e come pacifico (cfr. per la giurisprudenza anteriore Cass. 6 dicembre 1974, n. 4068) – la volontà dei condomini che non hanno intrapreso l'azione giudiziaria è comunque presunta, è palese l'irrelevanza ai fini del decidere del principio enunciato nella richiamata pronuncia.

7.2. - In merito al primo motivo del ricorso incidentale la sua infondatezza risulta evidente se si considera che le ipotesi di litisconsorzio necessario – contrariamente a quanto si adombra negli scritti difensivi di parte ricorrente – sono tassative.

Il litisconsorzio necessario – infatti – ricorre, oltreché nei casi espressamente previsti dalla legge, quando la situazione sostanziale plurisoggettiva dedotta in giudizio debba necessariamente essere decisa in maniera unitaria nei confronti di ogni soggetto che ne sia partecipe, onde non privare la decisione dell'utilità connessa all'esperimento dell'azione proposta, e ciò indipendentemente dalla natura del provvedimento richiesto, non rilevando, di per sé, il fatto che la parte istante abbia richiesto una sentenza costitutiva, di condanna o meramente dichiarativa (Cass. 23 giugno 1997, n. 5575. Nello stesso senso, altresì, Cass. 21 novembre 1997, n. 11612).

Alla luce delle regole generali, dettate in tema di solidarietà passiva, ancora, non sussiste alcuna ipotesi di litisconsorzio necessario per il soddisfacimento giudiziale di tale tipo di obbligazioni (Cass. 2 luglio 1997, n. 5944).

È pacifico, pertanto, al riguardo, che in caso di giudizio instaurato dal soggetto danneggiato nei confronti di uno (o solo di alcuni), e non di tutti i corresponsabili dell'evento lesivo, nessuna violazione del principio del contraddittorio può dirsi consumata, e non v'ha, del pari, obbligo, per il danneggiato, di evocare in giudizio tutti i responsabili (Cass. 2 luglio 1997, n. 5944).

Non controverso quanto precede e certo che nella specie gli affittuari hanno proposto delle domande dirette a conseguire il risarcimento dei danni patiti per fatto dei concedenti o crediti assertivamente maturati nel corso del rapporto contrattuale, è palese che gli stessi hanno fatto valere delle obbligazioni solidali, per l'adempimento delle quali non sussiste, tra i vari debitori, una ipotesi di litisconsorzio necessario.

8. - Con il primo motivo i ricorrenti principali, denunciando «violazione ed errata interpretazione della legge (artt. 414-163 c.p.c.)» nonché «omessa», insufficiente e contraddittoria motivazione» e «omessa pronuncia», censurano la sentenza gravata nella parte in cui questa ha rigettato il terzo motivo di appello con il quale era stata dedotta la nullità del ricorso introduttivo di primo grado sotto il profilo che vi era incertezza assoluta nella identificazione dei concedenti-ricorrenti.

9. - Il motivo è fondato, e nei limiti di cui appresso, meritevole di accoglimento.

I giudici di secondo grado hanno disatteso la censura al loro esame – sopra riassunta – osservando che l'elezione di domicilio contenuta nel ricorso rappresenta l'espressa alternativa, rispetto alla indicazione della residenza, offerta ai ricorrenti dall'art. 414 c.p.c. e che, pertanto, non vi era stata alcuna violazione delle norme richiamate.

Sempre al riguardo, i controricorrenti-ricorrenti incidentali, al fine di dimostrare l'infondatezza della censura evidenziano, da un lato, che la mera indicazione della residenza della Matteazzi Maria, che ha assunto la qualità di parte in primo grado, non era sufficiente, comunque, alla sua identificazione (nulla escludendo che le due Matteazzi Maria avessero una identica residenza), dall'altro che è «del tutto irrilevante ... che non sia stato possibile conoscere quale delle due Matteazzi Maria abbia agito in giudizio», considerato che nella specie non sussisteva una ipotesi di litisconsorzio necessario, tra i comproprietari del fondo oggetto di controversia.

Nessuno dei sopra riassunti rilievi coglie nel segno.

Si ricava dal combinato disposto di cui agli artt. 163, 164 e 414 c.p.c. che l'atto introduttivo del giudizio deve recare, tra l'altro, «il nome, il cognome e la residenza ... dell'attore» e che l'omissione o

l'assoluta incertezza di uno di tali elementi, rende «nulla» la citazione (certo essendo che qualsiasi rapporto giuridico, come il rapporto processuale, non può che instaurarsi tra «certi» soggetti, e non tra defunti o tra persone non identificate né identificabili con certezza).

La disposizione richiamata sopra, sull'obbligo di indicare (almeno) la residenza dell'attore lungi dall'imporre – come implicitamente ritiene il giudice *a quo* – un mero requisito formale dell'atto, risponde ad una esigenza d'ordine sostanziale.

La necessità – in particolare – che il giudice adito, nonché la controparte, siano in grado di «identificare» le «parti» del rapporto processuale che si vuole instaurare.

L'atto introduttivo del giudizio, in altri termini, deve contenere, almeno, l'enunciazione dei requisiti diretti a individuare le «parti» del rapporto processuale. [Con la conseguenza, pertanto, che qualora due omonimi siano interessati alla stessa causa ed abbiano identica residenza è loro onere indicare altri elementi (ad esempio data e luogo di nascita) idonei a differenziarli, al fine di evitare qualsiasi incertezza sulla loro identificazione].

Nella specie – per contro – le indicazioni contenute nell'atto, quanto alla sola attrice «Matteazzi Maria», erano tali da rendere assolutamente incerta l'identificazione di tale parte.

Né – in senso contrario – può opporsi che la costituzione della parte convenuta abbia sanato ogni nullità, atteso che la previsione normativa (art. 164 c.p.c., comma 2, nella sua formulazione anteriore alle modifiche apportate dalla legge n. 353 del 1990) riguarda, chiaramente, l'eventualità che la «incertezza» riguardi la persona del convenuto e non certamente quella dell'attore.

Non controverso quanto sopra fin giurisprudenza, per la precisazione che «l'omissione dell'indicazione della residenza (nel ricorso ex art. 414 c.p.c.) non produce nullità (solo) se non si traduce nell'impossibilità di identificare con sicura certezza il postulante» e che «più in dettaglio perché si abbia omissione riflettentesi sul contraddittorio ... occorre che la mancanza o l'erroneità dell'indicazione comporti una totale situazione d'incertezza sull'identità della parte», ad esempio Cass. 9 gennaio 1992, n. 128, specie in motivazione, nonché Cass. 3 febbraio 1994, n. 1086; Cass. 26 giugno 1984, n. 3745 e Cass. 25 marzo 1987, n. 2895] si osserva:

– è pacifico, in causa, che tra i comproprietari del fondo oggetto di controversia, concedenti dei conduttori Carlotto, e quindi, legittimati ad agire per la risoluzione del contratto nonché per l'accertamento della data della sua scadenza, vi erano due omonimi, cioè due persone che rispondevano al nome di «Matteazzi Maria» e che una sola di queste aveva agito in giudizio;

– a fronte di una tale situazione di fatto esattamente gli attuali ricorrenti principali avevano dedotto che, in assenza di qualsiasi altra indicazione anagrafica, avendo la Matteazzi Maria (unitamente agli altri attori) eletto il proprio domicilio presso il legale, la circostanza importava la impossibilità, per loro, di identificare, con certezza, quale delle due Matteazzi Maria aventi interesse alla controversia aveva in concreto assunto la veste di attore.

Al riguardo deve segnalarsi, altresì, che per effetto delle spiegate riconvenzioni una «Matteazzi Maria» – tra le due «Matteazzi Maria» legittimate passivamente alla pretesa dei Carlotto – aveva assunto, in giudizio, anche la qualità di convenuto e che in assenza di qualsiasi altra indicazione, idonea ad identificare con certezza quale fosse stata la destinataria di tali domande, una eventuale sentenza di condanna, resa a carico di «Matteazzi Maria» sarebbe stata *inutiliter data*, per l'impossibilità di identificare il soggetto tenuto all'adempimento (tra le due possibili, in tesi, destinatarie della richiesta).

Deve, in conclusione, accogliersi sul punto il primo motivo del ricorso principale e dichiararsi la nullità della citazione introduttiva, limitatamente a «Matteazzi Maria» (non sussistendo, come osservato sopra, in sede di esame degli altri motivi sia del ricorso principale che di quello incidentale, una ipotesi di litisconsorzio necessario tra questa e gli altri concedenti, per cui la nullità della citazione relativa ad una delle parti assertivamente attrici non spiega effetti invalidanti quanto alle, diverse, posizioni delle restanti parti) con conseguente cassazione della sentenza impugnata e di quella di primo grado nelle parti recanti provvedimenti relativi alla predetta Matteazzi Maria.

10. - Con il quarto motivo i ricorrenti principali, denunciando «violazione di legge (art. 112 c.p.c., art. 9 legge n. 29 del 1990)» e «omessa, contraddittoria e apodittica motivazione» nonché «negata pronuncia» si lamentano che i giudici di appello abbiano disatteso il loro ottavo motivo di appello, con il

quale gli stessi – in particolare – si dovevano che i primi giudici, con motivazione illogica e contraddittoria, avevano rigettato la loro domanda diretta ad ottenere la pronuncia che il mappale 71 ora 1154 (esteso circa mq. 7.200) non era compreso tra i fondi concessi in affitto (estesi complessivamente, oltre mq. 130.000).

Avendo i giudici del merito negato un effettivo interesse alla pronuncia in questione, atteso che comunque, in caso di accoglimento della domanda attrice, erano obbligati al rilascio anche del fondo in questione, i ricorrenti principali oppongono nell'ordine:

- che gli attori avevano agito per ottenere il rilascio dei terreni affittati e, pertanto, solo questi ultimi potevano essere oggetto della sentenza e essere inequivocabilmente identificati;

- ove fosse risultato che il mappale non era detenuto a titolo di affitto, il giudice adito, non poteva che dichiarare la propria incompetenza a conoscere della domanda di rilascio;

- condannando i convenuti al rilascio anche della porzione di terreno in questione, i giudici hanno emesso una pronuncia *ultra petita*;

- non sono state ammesse le prove sul punto, capitolo 9.

11. - La deduzione è inammissibile.

11.1. - *In primis* si evidenzia che pur denunciandosi, con il motivo in questione, sia l'omesso esame di alcuni documenti assertivamente in atti, sia la mancata ammissione di alcune prove, i ricorrenti – in violazione del principio della c.d. autosufficienza del ricorso per cassazione – hanno omesso di trascrivere nel ricorso sia il contenuto dei documenti che si assume non siano stati esaminati dal giudice *a quo*, sia il contenuto del capitolo di prova n. 9.

Per tal via i ricorrenti non hanno messo questa Corte in grado di valutare la rilevanza, ai fini del decidere, né dei documenti che si assume non esaminati, né delle prove che si denunciano erroneamente non ammesse, con conseguente inammissibilità – sotto il profilo in questione – della deduzione (cfr., ad esempio, Cass. 15 ottobre 1998, n. 10186, nonché Cass. 3 settembre 1998, n. 8772, specie in motivazione).

11.2. - In secondo luogo, anche a prescindere da quanto precede e in via assorbente, si osserva che i giudici del merito hanno rigettato la censura ora in esame osservando che:

- i Carlotto – pur non essendo il mappale 1154 tra quelli che la scrittura 11 novembre 1968 indicava come concesso in affitto – senza ombra di dubbio sono stati per tutti questi anni nel godimento dello stesso e ciò in forza di un contratto di affitto, concluso almeno tacitamente, come giustamente ritenuto dai primi giudici;

- i Carlotto, comunque, sono carenti di interesse ad una pronuncia che accerti l'estraneità del mappale in questione tra quelli oggetto dell'affitto, atteso che in ogni caso, in quanto detentori senza titolo dell'appezzamento di terreno in questione, sarebbero comunque tenuti a restituirlo ai proprietari.

Pacifico – in linea di fatto – quanto precede, è palese che il rigetto dell'ottavo motivo di appello, da parte della Corte d'appello di Venezia, si fonda su due, autonome *rationes decidendi*, ognuna sufficiente, *ex se*, a sorreggere il *dictum* dei giudici di appello.

Ne segue, pertanto, che i ricorrenti dovevano censurare entrambe tali argomentazioni.

Essendosi, peraltro, gli stessi limitati a sottoporre a critica esclusivamente la seconda delle riferite *rationes decidendi* (cercando, in particolare di dimostrare l'esistenza di un loro preteso interesse a sollecitare l'accertamento di cui si discute), è palese che il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse, atteso che anche nell'eventualità dovesse ritenersi fondata la censura espressamente formulata non per questo potrebbe mai giungersi alla cassazione della sentenza impugnata, che rimarrebbe pur sempre ferma in base alla *ratio decidendi* non denunciata (cfr. tra le tantissime, ad esempio, Cass. 2 marzo 1999, n. 2666, specie in motivazione).

12. - A questo punto dell'esposizione, pregiudiziale, rispetto all'esame dei restanti motivi del ricorso principale (tutti relativi al capo relativo alle indennità richieste dagli affittuari per pretesi miglioramenti apportati al fondo), è l'esame del secondo motivo del ricorso incidentale dei concedenti.

Con tale motivo, infatti, si censura la sentenza gravata nella parte in cui ha rigettato la domanda di risoluzione, per inadempimento dei conduttori, del contratto *inter partes*, pur avendo costoro realizzato – tra l'altro – sul fondo tutte le opere abusive puntualmente descritte negli atti di causa (e che, mentre giusta l'assunto dei concedenti costituiscono

grave inadempimento contrattuale, per gli affittuari integrano miglioramenti).

Denunciando, in particolare, «violazione di legge (artt. 5 e 17, legge n. 203 del 1982)» e «omessa, contraddittoria ed insufficiente motivazione», i ricorrenti incidentali fanno presente che i giudici del merito sono pervenuti alla conclusione che le inadempienze contestate agli affittuari non giustificano una pronuncia di risoluzione del contratto di affitto oggetto di controversia sulla base di una motivazione apodittica, che omette totalmente di spiegare perché gli episodi denunciati – ed accertati in causa – non sarebbero gravi.

13. - La censura è fondata e meritevole di accoglimento.

Al riguardo, infatti, i giudici del merito, dopo avere – sommariamente – descritto (nella prima parte della facciata n. 39 della sentenza) le opere che giusta l'assunto degli appellanti incidentali costituivano grave inadempimento contrattuale perché integranti «arbitraria e inutile edificazione di manufatti» nonché costruzioni realizzate «in assenza di formale autorizzazione», ed avere fatto riferimento, altresì, ad altre opere dagli affittuari «compiute illegalmente e senza la necessaria autorizzazione» nonché alla violazione – sempre da parte dei conduttori – dell'obbligo di manutenzione per legge e per contratto loro facente carico, hanno rigettato la censura limitandosi ad affermare che «l'assunto (degli appellanti incidentali) generico e privo di effettivo contenuto critico, deve essere respinto, perché non è idoneo a incrinare la corretta valutazione compiuta dal Tribunale, e relativa alla insussistenza dei tratti della rilevanza e della gravità dell'inadempimento dei fittavoli, presupposto necessario per giustificare la sollecita declaratoria di risoluzione contrattuale; una questione essenziale, che la censura in oggetto non esamina affatto».

Si è – chiaramente – a fronte ad una motivazione solo apparente che non soddisfa in alcun modo l'obbligo posto dall'art. 132, n. 4 c.p.c. (e, prima ancora, dall'art. 111 Cost.).

Premesso che l'*iter* argomentativo ed espositivo della sentenza deve avere una propria autosufficienza, essere – cioè – intelligibile senza il rinvio a elementi esterni alla stessa che, appunto perché tali, non possono costituire parti della sentenza stessa, con la conseguenza che tutti gli elementi esterni, cui la sentenza rinvia, costituiscono sul punto momenti di mancanza motivazionale della sentenza (in termini, ad esempio, da ultimo, Cass. 10 settembre 1999, n. 9614, specie in motivazione), si osserva che nella specie i giudici di appello, pur assumendo che il Tribunale avrebbe compiuto, al riguardo, una «corretta valutazione» dei fatti di causa, si sono astenuti dal riportare la stessa, ponendo in essere così, una non consentita motivazione *per relationem*.

In secondo luogo, anche a prescindere da quanto precede, deve sottolinearsi che è mancata qualsiasi analisi – sia pure superficiale – delle argomentazioni svolte dagli appellanti incidentali dalla facciata 39 alla facciata 46 della loro memoria di costituzione in appello al fine di dimostrare la «gravità» dei contestati inadempimenti.

Le espressioni utilizzate dalla Corte d'appello per rigettare il secondo motivo di appello (è, in particolare, la precisazione che «l'assunto» degli appellanti incidentali è «generico e privo di effettivo contenuto critico» e che lo stesso «deve essere respinto, perché non è idoneo a incrinare la corretta valutazione compiuta dal Tribunale, e relativa alla insussistenza dei tratti della rilevanza e della gravità dell'inadempimento dei fittavoli») – infatti – sono chiaramente generiche, prive di qualsiasi riferimento ai motivi dell'appello e si risolvono – in ultima analisi – in una serie di frasi di stile utilizzabili ogniquale volta oggetto della controversia sia la pretesa declaratoria di risoluzione di un contratto di affitto agrario per grave inadempimento del conduttore.

14. - All'accoglimento del secondo motivo di ricorso incidentale segue l'assorbimento dei motivi 5, 6, 7 e 8 del ricorso principale (tutti relativi, come accennato sopra, alla qualificazione delle opere che i concedenti assumo costituire grave inadempimento quali miglioramenti apportati al fondo) con cassazione, nella parte *de qua*, della sentenza gravata e rinvio della causa, per nuovo esame, alla stessa Corte d'appello di Venezia, Sezione specializzata agraria.

15. - Quanto alle spese di lite di questo giudizio di legittimità sussistono giusti motivi – atteso l'esito del giudizio – di disporre la totale compensazione nei rapporti tra Matteazzi Maria e i ricorrenti principali Carlotto, mentre su quelle relative alle altre parti provvederà il giudice del rinvio. (*Omissis*)

Se l'obbligo della restituzione del terreno al privato proprietario che ne è stato spossessato diviene un obbligo ineludibile per l'Amministrazione forestale allorché, come già detto, il bosco abbia raggiunto la maturità per il taglio, un margine di discrezionalità nell'interpretare il significato di «bosco redditizio» non può essere negato all'Autorità amministrativa.

Tuttavia questo margine è molto ristretto, rispondendo la dizione di cui sopra a delle regole tecnico - selvicolturali oggettivate nelle «Prescrizioni di massima e di polizia forestale».

All'obbligo della restituzione del terreno rimboschito da parte della Pubblica Amministrazione, fa riscontro il potere del proprietario di rinunciare alla sua riconsegna, sicché il Ministero - oggi la Regione - potrà procedere, se gli stanziamenti di bilancio lo consentono, all'acquisto attraverso trattative amichevoli (art. 53, 3° comma).

Abbiamo voluto richiamare le disposizioni della legge forestale n. 3267 del 1923 perché su di esse riposa la sentenza della Cassazione come, del resto, i precedenti giudizi. Dalla loro lettura risulta evidente come il procedimento instaurato dall'Azienda regionale siciliana avesse una precisa finalità e non consentisse quindi una conclusione del procedimento di rimboschimento del terreno mediante un atto autoritativo di acquisizione del terreno per trasferirlo alla proprietà pubblica.

In altre parole l'atto di espropriazione di un bene per acquisirlo alla proprietà pubblica, non poteva non seguire - fin dall'inizio evidentemente - regole tipiche, assolutamente diverse da quelle disciplinate dalla legge forestale per realizzare determinate finalità di natura sistematoria come il rimboschimento dei terreni nudi. L'occupazione del bene realizzata dalla P.A. andava quindi riconsiderata in relazione alle nuove finalità, quelle della demanializzazione, rispetto alle finalità di forestazione che avevano dato origine all'occupazione temporanea del terreno del privato per effettuare l'intervento pubblico.

Con l'inizio del procedimento espropriativo vengono a cessare automaticamente gli effetti che fino ad allora si erano determinati per il conseguimento dei fini di rimboschimento sicché si verifica, rispetto all'occupazione del terreno, una *interversio possessionis* con tutto ciò che esso comporta rispetto all'indennità risarcitoria.

Alberto Abrami

*

Cass. Sez. Lav. - 26-11-1999, n. 13216 - Delli Priscoli, pres.; Maiorano, est.; Martone, P.M. (conf.) - Cons. della Bonifica Parmigiana Moglia e Secchia (avv. Fornaciari) c. INPS (avv. Corraja ed altri). (Conferma Trib. Reggio Emilia 18 aprile 1996)

Consorzi - Di bonifica - Operai assunti per la manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e per la somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione - Lavoratori agricoli dipendenti - Configurabilità ex art. 6, lett. b), della legge n. 92 del 1979 - Carattere innovativo ed eccezionale di quest'ultima - Conseguenze - Applicabilità ai dipendenti di ruolo degli stessi consorzi - Esclusione. (L. 31 marzo 1979, n. 92, art. 6)

La norma dell'art. 6, lett. b), l. 31 marzo 1979, n. 92 - secondo cui, agli effetti delle norme di previdenza ed assistenza sociale, ivi comprese quelle relative all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, si considerano lavoratori agricoli dipendenti gli operai assunti, a tempo indeterminato o determinato, dai consorzi di bonifica per le attività di manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e di somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione - ha carattere innovativo ed eccezionale, disponendo, ai fini contributivi, l'inquadrabilità nel settore agricolo di lavoratori altrimenti

inquadabili nel settore industriale in ragione della natura industriale dei consorzi di bonifica aventi per oggetto il raggiungimento di fini generali di carattere pubblico e trascendenti gli interessi dei singoli consorziati; essa, pertanto non è applicabile alla categoria dei dipendenti di ruolo degli stessi consorzi di bonifica, che costituisce un tertium genus non compreso nella previsione normativa e, rispetto ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, caratterizzato (anche nel campo dei rapporti di lavoro privato alle dipendenze di soggetti diversi dagli enti pubblici economici) dalla garanzia della stabilità dell'impiego (1).

(Omissis).- FATTO. - Con ricorso dell'11 maggio 1992 il Consorzio della bonifica parmigiana Moglia-Secchia conveniva in giudizio dinanzi al Pretore di Reggio Emilia l'INPS per sentir dichiarare che lo stesso Consorzio non era obbligato al versamento della somma di L. 42.489.545, pretesa dall'INPS, quanto a L. 23.087.000 per contributo addizionale dello 0,15 per cento (ex art. 12 l. 5 novembre 1968, n. 1115 ed art. 9 l. 29 ottobre 1990, n. 407) per il periodo 1° febbraio 1984-1° giugno 1990 ed il resto a titolo di sanzioni amministrative ed interessi legali.

Deduceva che detta addizionale era dovuta solo dai datori di lavoro esercenti attività industriale, tra i quali non poteva essere inquadrato il Consorzio ricorrente.

L'INPS contrastava la domanda, chiedendone il rigetto perché infondata, ma il Pretore l'accoglieva.

Il Tribunale di Reggio Emilia, investito in grado di appello ad istanza dell'INPS, con sentenza del 16-18 aprile 1996, rigettava la domanda e compensava le spese, precisando che l'inserimento dei consorzi di bonifica nel ramo industriale aveva trovato la sua *ratio* nelle profezie e differenze di tali enti rispetto ai consorzi di miglioramento, in quanto i primi perseguivano interessi generali di carattere pubblico (igienici, demografici, economici, ecc.) che trascendevano gli interessi dei singoli associati e la cui attuazione solo occasionalmente giovava alla eventuale attività agricola esercitata dai consorziati.

I secondi invece perseguivano finalità agricole, mediante esecuzione, manutenzione ed esercizio di opere agricole di miglioramento.

L'art. 33 d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, nella sua originaria formulazione collocava, infatti, i consorzi di bonifica nella tabella A) e quelli di miglioramento fondiario nella tabella B) unitamente alle aziende esercenti attività agricola; l'art. 6 della l. 17 ottobre 1961, nel dettare modifiche alle norme concernenti gli assegni familiari, aveva accorpato quelle tabelle nella tabella A), mantenendo però sempre la distinzione fra i consorzi di bonifica, menzionati accanto alle attività di natura industriale, e consorzi di miglioramento fondiario, menzionati accanto alle aziende agricole.

In tale contesto l'art. 6 della l. 31 marzo 1979, n. 92 ha disposto che si considerano lavoratori agricoli gli operai assunti da vari enti, fra cui consorzi di miglioramento e consorzi di bonifica.

In proposito la giurisprudenza della Suprema Corte aveva chiarito che la norma, ponendo una deroga al principio secondo cui tutti i dipendenti dei consorzi di bonifica dovevano essere inquadrati nel settore industriale ai fini previdenziali, doveva essere interpretata restrittivamente, rappresentando un'innovazione ed una eccezione rispetto a tale regime previdenziale. Veniva così ribadita la natura industriale dei consorzi di bonifica.

Da ciò derivava la fondatezza della pretesa dell'INPS in ordine all'addizionale dello 0,15 per cento ex art. 12 legge 1115/68 e 9 legge 407/90.

Avverso questa decisione proponeva ricorso per cassazione il consorzio della bonifica parmigiana Moglia e Secchia, fondato su due motivi.

Non si costituiva l'INPS, malgrado la regolare notifica del ricorso.

DIRITTO. - Il ricorrente, lamentando l'erronea applicazione dell'art. 33 d.p.r. 797/55, deduce, come prima censura, che il Tribunale non poteva dare per scontato l'inquadramento dei consorzi di bonifica nel settore industriale, sulla base di detta norma, in quanto la stessa accomunava, ai fini della misura degli assegni familiari, sia le aziende industriali che quelle agricole.

Peraltro gli stessi consorzi di bonifica avevano storicamente sempre svolto attività di natura agricola e come enti agricoli erano stati sempre considerati sia dal codice civile, con la disciplina contenuta nel libro III, capo II, sia nella carta costituzionale, art. 44, e sia nella legislazione previdenziale (l. 29 novembre 1962, n. 1655).

istitutiva dell'ENPAI ed art. 6 legge n. 92 del 1979, che disponeva l'inquadramento nel settore agricolo di tutto il personale dipendente dai consorzi).

Con la seconda censura lamenta il ricorrente il difetto di motivazione su punto decisivo, per una serie di considerazioni: *a*) per avere il Tribunale ritenuto che l'art. 6 della legge n. 92 del 1979 non aveva mutato l'inquadramento dei consorzi di bonifica, stante la natura eccezionale della norma, senza però considerare che detto inquadramento dipende dalla natura dell'attività effettivamente esercitata; *b*) per non avere il giudice considerato che l'applicabilità ai consorzi di bonifica dell'addizionale doveva essere giudicata in concreto, tenendo conto da una parte dell'ambito soggettivo di applicazione delle norme che la prevedevano e dall'altra dell'attività svolta dai consorzi medesimi, della loro natura giuridica e del genere di rapporti instaurati con i dipendenti; *c*) per non avere considerato che la finalità della contribuzione addizionale era quella di coprire una prestazione dalla quale erano escluse, fra le imprese industriali, solo quelle edili; *d*) per non avere, infine considerato il Tribunale che l'assoggettabilità del consorzio al contributo addizionale era escluso dall'art. 3 d.l.c.p.s. 12 agosto 1947, n. 869, modificato dall'art. 1, comma 5, l. 8 agosto 1972, n. 464, secondo cui «sono escluse dall'applicazione delle norme sulla integrazione dei guadagni degli operai dell'industria ... le imprese industriali degli enti pubblici, anche se municipalizzate, e dello Stato» (il riferimento riguarda solo l'applicazione delle norme sull'integrazione salariale e non quelle sulle contribuzioni previdenziali).

Il ricorso è infondato. La bonifica, dal punto di vista concettuale e della sua realizzazione storica, è la riduzione della terra a coltura, rimuovendo le cause che la rendono sterile o poco fruttifera (per disordine delle acque, o degradazione collinare e montana), ma è soprattutto creazione per l'uomo di possibilità di lavoro e di civili condizioni di vita (costruzione di case, strade e quanto serve all'inseguimento umano, rurale ed urbano, sul territorio bonificato).

Nelle finalità e nell'attività del consorzio di bonifica quindi il miglioramento fondiario è solo un effetto subordinato ed indiretto, rispetto al raggiungimento delle finalità principali di carattere pubblico, igieniche, demografiche ed economiche, attraverso l'esercizio di attività tipicamente industriali, edili e non.

Il consorzio di miglioramento fondiario, invece, è per sua stessa, intrinseca, definizione destinato ad esercitare una attività prettamente agricola, a beneficio dei consorziati.

Emerge così chiaramente la netta differenza esistente fra i due tipi di consorzi, che si riflette nella normativa che li riguarda, anche se vi sono delle convergenze che hanno giustificato le eccezioni, nel momento in cui si trattava di disciplinare alcuni aspetti particolari, comuni agli stessi consorzi: l'art. 33 del d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, nel disciplinare la misura degli assegni familiari, nella sua originaria formulazione, collocava i consorzi di bonifica nella tabella A, e nella tabella B quelli di miglioramento fondiario; con la modifica introdotta con l'art. 6 della l. 17 ottobre 1961 entrambi i tipi di consorzi sono stati accorpati nella tabella A, pur rimanendo distinti: i primi vengono menzionati a parte subito dopo le aziende esercenti attività di natura industriale ed i secondi, invece, vengono accomunati alle aziende agricole e quasi unificati con esse («le aziende esercenti attività di natura agricola e i consorzi di miglioramento fondiario della stessa natura»).

Va quindi condiviso il principio sancito con sentenza di questa Corte n. 9563 del 13 settembre 1991, in base al quale «la norma dell'art. 6, lett. *b*) l. 31 marzo 1979, n. 92 – secondo cui gli effetti delle norme di previdenza ed assistenza sociale, ivi comprese quelle relative all'assicurazione contro gli infortuni del lavoro e le malattie professionali, si considerano lavoratori agricoli dipendenti gli operai assunti, a tempo indeterminato o determinato, dai consorzi di bonifica ..., per le attività di manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione – ha carattere innovativo ed eccezionale, disponendo, ai fini contributivi, l'inquadrabilità nel settore agricolo di lavoratori altrimenti inquadrabili nel settore industriale in ragione della natura industriale del consorzio di bonifica aventi per oggetto il raggiungimento di fini generali di

carattere pubblico e trascendenti gli interessi dei singoli consorziati; essa ... pertanto non è applicabile ... alla categoria dei dipendenti di ruolo degli stessi consorzi di bonifica, che costituisce un *tertium genus* non compreso nella previsione normativa e, rispetto ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, caratterizzato ... dalla garanzia della stabilità dell'impiego».

Va quindi condivisa l'affermazione del Tribunale secondo cui, non avendo il consorzio di bonifica perduto la qualità industriale a seguito della entrata in vigore della legge n. 92 del 1979, lo stesso è tenuto al pagamento del contributo addizionale preteso dall'INPS. Né possono essere presi in considerazione eventuali provvedimenti successivi che avrebbero dato, secondo l'assunto difensivo, un diverso inquadramento al consorzio, avendo la presente causa ad oggetto le maggiorazioni contributive dovute fino al giugno del 1990.

Ciò premesso si osserva brevemente sui singoli motivi: il primo è infondato per quanto sopra detto in ordine alla classificazione industriale del consorzio; il secondo è infondato perché non esiste il lamentato difetto di motivazione e la censura si risolve nella proposizione di una valutazione diversa da quella fatta dal giudice di merito, ed assertivamente migliore della stessa; in sostanza quindi il controllo, chiesto in sede di legittimità, dell'osservanza dell'obbligo di motivazione trasmoda in una nuova formulazione del giudizio di merito, assolutamente non consentita, per pacifica e costantemente applicata giurisprudenza di questa Corte.

Entrambi i motivi di censura vanno quindi disattesi ed il ricorso rigettato. (*Omissis*)

(1) L'INQUADRAMENTO PREVIDENZIALE DEI DIPENDENTI DEI CONSORZI DI BONIFICA.

Con questa decisione la Suprema Corte ribadisce quanto già affermato nella sentenza n. 9563 del 13 settembre 1991 (1), alla quale fa espresso richiamo. Di altri precedenti in termini non si ha notizia: sembra quindi che vada profilandosi un indirizzo univoco, al quale ritengo di dover aderire pienamente.

Il problema, su cui i nostri giudici erano chiamati a pronunciarsi, nasce dalla coesistenza, nella disciplina del medesimo istituto, di due norme, delle quali s'impone il coordinamento, onde evitare contraddizioni. L'art. 1, terzo comma, n. 3 del T.U. 30 giugno 1965, n. 1124, collocato nel suo Titolo I, concernente «L'assicurazione infortuni e malattie professionali nell'industria», elenca, fra le «attività protette», quelle «di esecuzione, manutenzione o esercizio di opere o impianti per la bonifica». Non v'è dubbio ch'esso abbia inteso tutelare, in primo luogo, quanti dipendono dai relativi consorzi, tuttora presenti nel settore, nonostante il trasferimento di competenze amministrative alle Regioni per quanto attiene alla materia «Agricoltura e foreste», disposto con una serie di provvedimenti, culminati nel d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, ed il progressivo affermarsi di nuovi enti, quali, in particolare, le comunità montane. Per converso, l'art. 6, lett. *b*) della l. 31 marzo 1979, n. 92 stabilisce che «agli effetti delle norme di previdenza ed assistenza sociale, ivi comprese quelle relative all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, si considerano lavoratori agricoli ... gli operai assunti ... da ... consorzi di bonifica ... per le attività di manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e di somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione».

La coerenza del sistema è stata ricomposta ravvisando nella prima disposizione la regola, e nella seconda l'ecce-

(1) Pubblicata in *Foro it.*, 1992, I, c. 760. Nel senso che, anteriormente all'entrata in vigore della norma di cui all'art. 6, lett. *b*) l. 31 marzo 1979, n. 92, le attività di carattere agricolo svolte dai consorzi di bonifica andassero inquadrate, anch'esse, nel settore industriale, ai fini previdenziali, v. Cass.

14 marzo 1975, n. 1000, *ibidem*, 1975, I, c. 2003. Per l'esclusione della natura interpretativa del citato art. 6 e l'affermazione del suo carattere innovativo, v. Cass. 23 maggio 1985, n. 3139, *ibidem*, Rep. 1985, s.v. *Infortuni sul lavoro*, n. 179.

zione. Da ciò il corollario che il citato art. 6 non può trovare applicazione «oltre i casi in esso considerati» (cfr. art. 14 disp. prel.). Soltanto gli operai addetti alle lavorazioni ivi indicate rientreranno quindi, in virtù del loro particolare inquadramento, nella previsione del Titolo II del citato T.U., che riguarda, appunto, l'agricoltura; a tutti gli altri continuerà invece ad applicarsi, come per l'addietro, la normativa del primo.

Come ho premesso, tale orientamento è senz'altro da condividere. Già nel linguaggio comune bonifica è sinonimo di prosciugamento di paludi e di lotta alla malaria. Ai consorzi, di cui la dottrina, e non solo quella agraristica, ha avuto tante volte e così ampiamente occasione di occuparsi (basterebbe ricordare in proposito le classiche opere di Arrigo Serpieri), fanno capo perciò compiti molteplici, che non possono ridursi al semplice miglioramento fondiario. Loro scopo è innanzitutto quello di eliminare gli ostacoli che la natura può opporre all'insediamento di una comunità umana su di un dato territorio. Seguono opere edili, quali la costruzione di strade, ponti, argini, sino ad interi villaggi, che, una volta dotati dei necessari servizi, potranno assurgere al rango di comuni, o divenire addirittura capoluoghi di provincia, com'è accaduto per Latina, grazie al risanamento dell'Agro Pontino. Tutto ciò costituisce evidentemente un *prius* rispetto alla produzione agricola.

Quanto ai testi di legge, è significativo come il Codice, allorché tratta della bonifica (artt. 857-65), ne ponga in rilievo il carattere «integrale», proprio per sottolineare la pluralità dei fini ch'essa persegue, tra cui menziona per primi quelli «igienici», e sia esplicito nell'attribuire ai consorzi che vi provvedono personalità giuridica di diritto pubblico (art. 862 u.c.); un modo, anche questo, per sottolineare ch'essi non si limitano alla tutela degli interessi dei proprietari terzi consorziati. La Costituzione (art. 44), dal canto suo, la «promuove ed impone» perché la considera un mezzo atto non solo a conseguire «il razionale sfruttamento del suolo», ma anche a «stabilire equi rapporti sociali». Di tutto ciò ha evidentemente tenuto conto la Cassazione, quando ha ribadito che l'opera dei consorzi di bonifica si svolge «attraverso l'esercizio di attività tipicamente industriali».

Anche l'eccezione di cui al citato art. 6, lett. b) si spiega peraltro agevolmente. Sappiamo tutti che la pressione contributiva, come il prelievo fiscale, con cui ha tante affinità, è un formidabile strumento di politica economica. Nel nostro caso si è voluto appunto alleggerire tale pressione, consentendo, per alcune categorie di operai, che il relativo versamento avvenisse nella misura richiesta per il lavoro agricolo, notevolmente inferiore a quella prevista invece per l'industria. È evidente come, in tal modo, sia stata introdotta una disparità di trattamento fra persone vincolate ad un medesimo datore di lavoro. Per metterla al riparo da un'eventuale accusa di contrasto con l'art. 3 Cost., si è cercato di renderla «ragionevole», modellandola sulla diversa natura delle rispettive prestazioni. Così il beneficio è stato circoscritto a quelle attività (somministrazione delle acque ad uso irriguo, forestazione, e simili) che possono riscontrarsi anche in un'impresa agricola.

Resterebbe da chiedersi se, e fino a che punto, la dicotomia fra industria ed agricoltura, su cui è impostato il T.U. n. 1124 del 1965 (la cui unitarietà è dunque solo apparente, dal momento che al suo interno coesistono due gruppi di norme ben distinti) oltre alla funzione economica di cui si è appena detto, conservi anche un significato più propriamente tecnico. Che, in origine, essa trovasse un solido fondamento nella «realtà delle cose», è fuori discussione. Tale fondamento si è però progressivamente attenuato, man mano che l'agricoltura si è evoluta dalle sue forme più arcaiche a quelle odierne, grazie alla sempre maggior diffusione delle serre, dei fertilizzanti chimici, e dell'uso delle macchine in genere. Sicché il «rischio agricolo» e quello «industriale» stanno diventando sempre più simili. A questo

punto sarebbe molto più semplice e realistico, a mio avviso, abbandonare quella distinzione, e calcolare l'importo del «premio» o «contributo» tenendo conto del grado di pericolosità di ciascun tipo di lavorazione considerato in sé e per sé, senza pretendere di inquadralo in categorie più ampie, dal valore costruttivo quantomeno dubbio, e fonti perciò di controversie in numero sempre maggiore, come la casistica dimostra sin troppo bene. Il discorso richiederebbe peraltro una serie di approfondimenti che non sono possibili in questa sede. Per dovere di cronaca, mi limito a ricordare come anche i testi legislativi più recenti si mostrino assai restii a distaccarsi dalla tradizione. Valga, per tutti, l'esempio del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, che, pur operando [art. 1, lett. a-d)] una quadripartizione nell'ambito delle attività *lato sensu* «industriali», le mantiene accuratamente distinte da quelle agricole, cui dedica addirittura un Capo apposito (il sesto, artt. 25-28).

Antonio Fontana

*

Cass. Sez. Lav. - 18-11-1999, n. 12799 - Sommella, pres.; Mammonne, est.; Cinque, P.M. (conf.) - INPS (avv. De Angelis, Barbaria e Pescosolido) c. Nordera (avv. Gigli e Rangoni). (Cassa con rinvio, Trib. Verona 16 dicembre 1996)

Previdenza sociale - Assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti - Gestione speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni - Coltratrice diretta - Contributi giornalieri versati negli anni anteriori al 1975 in misura inferiore a 156 per anno - Disciplina ex art. 17 legge n. 160 del 1975 - Coefficiente di adeguamento - Portata. (L. 9 gennaio 1963, art. 5; l. 3 giugno 1975, n. 160, art. 17, comma 4)

A norma dell'art. 17, quarto comma, legge n. 160 del 1975, per le pensioni da liquidare nella gestione speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza dall'1 gennaio 1975, «ai soli fini del raggiungimento dei requisiti minimi di contribuzione previsti per il diritto alle pensioni (...) i contributi versati o accreditati (...) in favore delle donne e dei giovani fino al 31 dicembre 1974 in numero inferiore a 156 per anno sono moltiplicati per il coefficiente di 1,50». Con tale formulazione, il legislatore, facendo sostanzialmente salvo il più favorevole criterio previsto dalla normativa precedente per le donne e i giovani, ha voluto applicare il coefficiente di adeguamento ai soli fini del raggiungimento dei requisiti minimi di contribuzione, che dal 1° gennaio 1975 sono fissati in 2340 contributi giornalieri per tutti i lavoratori iscritti alla gestione CD/CM, senza distinzione di sesso o di età, senza però prevedere la rivalutazione ai fini della quantificazione della pensione, da commisurarsi ai contributi effettivamente versati (1).

(Omissis). - FATTO. - Nell'ambito di una più articolata serie di domande destinate a determinare la propria corretta posizione assicurativa nei confronti dell'INPS, ai fini della quantificazione della pensione di vecchiaia, Nordera Colomba chiedeva al Pretore del lavoro di Verona di accertare che essa aveva maturato una anzianità contributiva presso la Gestione Coltivatori Diretti/Mezzadri e Coloni (CD/MC) di 916 settimane, per l'iscrizione nei periodi 1° gennaio 1957-31 dicembre 1973 e 1° gennaio 1975-30 aprile 1977, e non quella minore risultante.

Costitutosi l'INPS, a seguito della trattazione della causa veniva dichiarata la cessazione della materia del contendere quanto ad alcune domande, mentre per quella attinente la suddetta questione e gli interessi il Pretore con sentenza 19 dicembre 1995 dichiarava il diritto della ricorrente al computo di 916 contributi settimanali ai fini della liquidazione della pensione della Gestione CD/CM, condannando l'INPS al versamento delle differenze dei ratei, oltre interessi e spese.

Avverso questa sentenza proponeva appello l'INPS sostenendo che il numero dei contributi settimanali ai fini della quantificazione della pensione e la decorrenza degli interessi non erano correttamente fissati.

Con sentenza pronunciata il 6 dicembre 1996 e depositata il 16 dicembre 1996 il Tribunale di Verona rigettava l'appello, rilevando, quanto alla determinazione dei contributi settimanali usufruibili, che per il periodo anteriore al 31 dicembre 1974 la legge consentiva che alle donne occupate in agricoltura venisse accreditato un contributo settimanale per ogni due effettive giornate lavorative di contribuzione, a differenza di quanto avveniva per gli uomini per i quali il contributo settimanale veniva accreditato ogni tre giornate. Tale sistema era stato innovato dalla l. 3 giugno 1975, n. 160, che solo a decorrere dall'1 gennaio 1975 aveva equiparato le due posizioni (art. 17). Antecedentemente a questa data, non potendo riconoscersi valore retroattivo a detta norma di legge, pertanto per le donne 104 giornate lavorative davano luogo a 52 contributi settimanali. Avendo il Pretore calcolato l'anzianità della ricorrente sulla base di questo principio, il Tribunale rigettava il gravame.

Avverso questa sentenza propone ricorso l'INPS con unico articolato motivo. Risponde l'assicurata con controricorso.

DIRITTO. - Con l'unico motivo l'INPS deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 17, c. 4, della legge 160/75 e carenza di motivazione, in relazione all'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5. Secondo l'Istituto, a norma dell'art. 17, c. 4, suddetto, i contributi versati nella Gestione CD/MC in favore delle donne, prima del 31 dicembre 1974, in numero inferiore a 156 per anno sono moltiplicati per il coefficiente 1.50 «ai soli fini del raggiungimento dei requisiti minimi di contribuzione» previsti per il diritto alle pensioni da liquidare dall'1 gennaio 1975 in poi. Pertanto, la rivalutazione non può essere effettuata ai fini della quantificazione della pensione, per la cui determinazione i contributi versati per i periodi compresi entro il 31 dicembre 1974, anche per le donne debbono essere utilizzati nel loro numero effettivo.

Il ricorso è fondato.

Con la l. 9 gennaio 1963, n. 9, recante «elevazione dei trattamenti minimi di pensione e riordinamento delle norme in materia di previdenza dei coltivatori diretti e dei coloni e mezzadri», fu stabilito che «i coltivatori diretti, coloni e mezzadri conseguono il diritto alla pensione di vecchiaia quando siano trascorsi almeno 15 anni dalla data iniziale dell'assicurazione e risultino versati o accreditati in loro favore almeno 2340 contributi giornalieri per gli uomini e 1560 per le donne e i giovani» (art. 5, c. 1, lett. a) e che «ai soli fini del raggiungimento dei requisiti minimi di contribuzione rispettivamente per il diritto alla pensione di vecchiaia o di invalidità nonché per il diritto alla pensione ai superstiti (...) possono essere computati in favore dei coltivatori diretti e dei mezzadri e coloni per ciascun anno non più di 156 contributi giornalieri per gli uomini e non più di 104 contributi giornalieri per le donne ed i giovani» (art. 5, c. 2).

Tale sistema comportava, dunque, che, ferma restando la necessità di complessivi 2340 contributi giornalieri per gli uomini e 1560 per le donne ed i giovani, al fine del godimento della pensione, tuttavia, il computo di detto numero complessivo poteva essere effettuato solo tenendo conto di 156 e 104 contributi giornalieri annui, rispettivamente per gli uomini e per le donne e i giovani.

Con la riforma introdotta dalla l. 3 giugno 1975, n. 160, recante «norme per il miglioramento dei trattamenti pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale», il legislatore ha previsto che «per le pensioni da liquidare nella gestione speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza dall'1 gennaio 1975 o successiva, i requisiti minimi di contribuzione per il diritto alla pensione di vecchiaia, di anzianità ... sono equiparati, per le donne ed i giovani, a quelli previsti per gli uomini dalle norme vigenti» (art. 17, c. 3), e che «ai soli fini del raggiungimento dei requisiti minimi di contribuzione previsti per il diritto alle pensioni di cui al comma precedente, i contributi versati o accreditati nella gestione speciale per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni in favore delle donne e dei giovani fino al 31 dicembre 1974 in numero inferiore a 156 per anno sono moltiplicati per il coefficiente di 1.50» (c. 4, prima parte).

Il dettato normativo evidenzia che il legislatore, all'atto del passaggio al nuovo regime ha voluto applicare il coefficiente di adeguamento dei contributi maturati antecedentemente al 31 dicembre 1974 solo ai fini del raggiungimento dei requisiti minimi di contribuzione, che dall'1 gennaio 1975 sono fissati in 2340 contributi giornalieri per tutti i lavoratori iscritti alla Gestione CD/MC, senza distinzione di sesso e di età. In questo senso la legge del 1975 non è retroattiva in quanto per il periodo antecedente alla

sua entrata in vigore fa salvo il (più favorevole) criterio di calcolo antecedentemente in vigore per le donne ed i giovani consentendone, sul piano numerico, una vera e propria rivalutazione.

La legge 160/75, invece, non prevede la rivalutazione ai fini della quantificazione della pensione, la quale deve essere effettuata sulla base dei contributi effettivamente versati.

La tesi contraria che l'applicazione del coefficiente di rivalutazione si applicherebbe anche ai fini della quantificazione dell'importo della pensione (nella sostanza con l'accredito di contributi maggiorati dello 0.50 per cento) parte dall'errato presupposto che la disciplina antecedente alla legge 160/75 riconoscesse alle donne ed ai giovani un più favorevole criterio di calcolo della pensione, consentendo che alla maturazione effettiva di 104 contributi corrispondesse l'accREDITAMENTO di 156. Tale convinzione è, tuttavia, infondata atteso che la lettura della norma base in materia (art. 5 della legge 9/63, sopra riportato) prevede la possibilità di computo di 156 e 104 contributi giornalieri «ai soli fini del raggiungimento dei requisiti minimi di contribuzione» (ovvero del tetto di 2340 contributi complessivi per gli uomini e 1560 per donne e giovani), senza nulla prevedere a proposito della quantificazione della pensione relativa che, in mancanza di ulteriori specificazioni, era (e continua ad essere) quantificata solo in base ai contributi effettivamente versati.

Tale chiara ricostruzione della normativa applicabile alla controversia esime dalla valutazione degli ulteriori profili di diritto dedotti dall'INPS a supporto del motivo di ricorso, con riferimento alla normativa in materia di riscatto per i periodi assicurativi antecedenti al 1961.

Non essendosi il giudice di appello attenuto al principio di diritto appena affermato, il ricorso deve essere accolto e l'impugnata sentenza deve essere cassata.

Nella controversia in esame l'INPS ha riconosciuto alla ricorrente, per l'anzianità maturata nella gestione CM/CD, 916 contributi settimanali ai fini della maturazione del diritto e 667 ai fini della liquidazione della pensione.

Al giudice del rinvio, individuato come da dispositivo, deve essere demandata l'esatta quantificazione dei contributi maturati nella Gestione CD/MC dalla ricorrente ai fini della quantificazione della pensione, facendo applicazione dei principi sopra enunziati e tenendo conto che l'anzianità della ricorrente medesima nella Gestione CD/MC risale parte a periodo antecedente al 31 dicembre 1974 e parte a periodo successivo. (*Omissis*)

(1) SUL CRITERIO DI ADEGUAMENTO EX ART. 17, COMMA 4, LEGGE N. 160 DEL 1975, DEI CONTRIBUTI ANNUALMENTE VERSATI, AI FINI PENSIONISTICI, DALLE COLTIVATRICI DIRETTE, A TUTTO IL 1974, IN MISURA INFERIORE A 156 PER ANNO.

Sull'argomento non risultano precedenti specifici editi.

Con la decisione in epigrafe la S.C. ha cassato, con rinvio ad altro Giudice — perché faccia applicazione del principio di diritto riprodotto nella massima sopra riportata — la sentenza del Tribunale di Verona del 16 dicembre 1996 (confermativa di quella pretorile) adottata, in base ad erronei presupposti interpretativi, in materia di valutazione dei requisiti contributivi necessari per l'acquisizione del diritto alla pensione di vecchiaia dei coltivatori diretti, a carico della relativa Gestione speciale, e per la determinazione dell'ammontare di essa.

Circa la tutela pensionistica di tale categoria di lavoratori agricoli autonomi, rinviando a MINICONE, «I soggetti», «Gli eventi» e «Le prestazioni», in *Tratt. prev. soc.*, a cura di Bossi e Persiani, vol. II, tomo I, *Le forme speciali della tutela per l'invalidità, vecchiaia e superstiti*, Padova, 1979, p. 9 ss. e a GATTA, «I contributi», *ibidem*, p. 109 ss.

Ai fini che qui interessano occorre puntualizzare che la pensione di vecchiaia dei coltivatori diretti spettava ai soggetti assicurati al compimento dell'età pensionabile (65 anni per gli uomini e 60 per le donne) purché fossero trascorsi almeno quindici anni dalla data iniziale dell'assicurazione (c.d. anzianità assicurativa) e risultassero versati od accredi-

tati in loro favore almeno: 2.340 contributi giornalieri per gli uomini e 1.560 contributi giornalieri per le donne e i giovani (c.d. minimo contributivo), ex art. 5, primo comma, l. 9 gennaio 1963, n. 9 così come sostituito dall'art. 33 l. 21 luglio 1965, n. 903.

Il minimo contributivo sopra indicato è pari a 15 anni di contribuzione intera: requisito identico a quello richiesto dalle norme che disciplinano il diritto a pensione di vecchiaia nell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti che, com'è noto, è stata estesa ai coltivatori diretti ed ai coloni e mezzadri per effetto della l. 26 ottobre 1957, n. 1047, successivamente modificata dalla legge n. 9 del 1963, e trova la sua giustificazione nella circostanza che – secondo quanto disposto, appunto, dall'art. 9 della citata legge del 1963 – i contributi assicurativi annuali dei coltivatori diretti erano dovuti per le persone soggette all'obbligo assicurativo «in misura fissa pari a 156 giornate per gli uomini ed a 104 per le donne e i giovani». Nelle stesse misure i contributi versati erano accreditati ai soggetti interessati: moltiplicandone l'entità per 15 (anni) si ottengono i minimi contributivi, rispettivamente, di 2.340 e 1.560 richiesti dalla disposizione di legge sopra richiamata.

Ciò sta a significare che – ai soli fini del raggiungimento del minimo contributivo richiesto per il diritto a pensione – i due valori indicati sono equivalenti, ma non determinano allo stesso modo la misura della pensione, la quale – essendo applicabile, nella specie, il metodo contributivo quale previsto dall'ordinamento generale – è strettamente correlata all'ammontare in lire delle contribuzioni complessivamente versate, a sua volta risultante dal diverso numero dei contributi giornalieri annualmente determinati nei confronti di ciascun soggetto, uomo o donna, e delle relative aliquote contributive, anch'esse previste in misura diversa, una per gli uomini ed una per le donne e i giovani.

Se ne trova conferma nella disposizione dell'ultimo comma dell'art. 5 legge n. 9 del 1963 secondo la quale «ai soli fini del raggiungimento dei requisiti minimi di contribuzione» per il diritto a pensione potevano essere «computati in favore dei coltivatori diretti e dei mezzadri e coloni, per ciascun anno, non più di 156 contributi giornalieri per gli uomini e non più di 104 contributi giornalieri per le donne e i giovani» (1).

Successivamente, il secondo comma dell'art. 17 l. 3 giugno 1975, n. 160, ha eliminato, con effetto dal 1° gennaio 1975, la differenza delle giornate imponibili di cui si è detto, stabilendo che i contributi «sono dovuti per 156 giornate all'anno, indipendentemente dal sesso e dall'età dell'assicurato». Conseguentemente, il terzo comma ha disposto che, per le pensioni da liquidare a far tempo dalla stessa data, «i requisiti minimi di contribuzione per il diritto alla pensione di vecchiaia (...), sono equiparati, per le donne ed i giovani, a quelli previsti per gli uomini» (e cioè 2.340) mentre il quarto comma ha introdotto una norma di raccordo, per il periodo precedente, disponendo che, ai soli fini del raggiungimento dei requisiti minimi di contribuzione previsti per il diritto a pensione, «i contributi versati o accreditati nella Gestione speciale per i coltivatori diretti (...) in favore delle donne o dei giova-

ni fino al 31 dicembre 1974 in numero inferiore a 156 per anno sono moltiplicati per il coefficiente 1,50». Nessuna innovazione è stata introdotta per quanto attiene ai criteri di determinazione della misura della pensione.

È da sottolineare, in relazione alle giornate imponibili annue, che – allorché le prestazioni di lavoro di singole unità o di interi nuclei familiari di coltivatori diretti sono svolte per periodi inferiori all'anno, in conseguenza dell'inizio o della cessazione di attività dopo l'inizio o prima della fine dell'anno solare – il numero delle giornate da assoggettare a contribuzione (e, quindi, da accreditare) è determinato in proporzione al numero delle settimane ricomprese nel periodo lavorativo, tenendo conto che ad ogni settimana corrispondono: fino al 1974, n. 3 contributi giornalieri per gli uomini (156 diviso 52) e n. 2 contributi giornalieri per le donne ed i giovani (104 diviso 52); dal 1975, per effetto dell'unificazione a livello di 156 giornate annue dell'imponibile contributivo, sia per gli uomini che per le donne ed i giovani, n. 3 contributi giornalieri. Ma da questi parametri di raffronto – dai quali sembra aver avuto origine l'equivoco in cui sono incorsi i giudici di merito – non può derivare alcuna particolare incidenza – al di fuori di quanto si è sopra chiarito – ai fini della quantificazione della pensione spettante.

Carlo Gatta

*

Cass. Sez. I Civ. - 27-8-1999, n. 8989 - Grieco, pres.; Papa, est.; Schirò, P.M. (conf.) - Enel s.p.a. (avv. Conte, Paternò) c. Bonifiche e Gestioni in Agro Romano (B.G.A.A.R.) s.p.a. (avv. Del Grande, Mariani) c. Rinascimento s.r.l. (avv. Friscina) c. Colombo (avv. Palandri) ed altri. (Cass. App. Roma 29 ottobre 1996)

Espropriazione p.p.u. - Espropriazione con unico provvedimento ablatorio di beni distinti appartenenti a diversi proprietari - Giudizio di stima - Sentenza determinativa dell'indennità per tutti i beni - Mancata impugnazione da o contro alcuno degli espropriati - Qualificazione della controversia - Causa scindibile. (C.p.c., artt. 331, 332)

Servitù - Di elettrodotto - Decreto prefettizio di asservimento - Applicazione della procedura ex legge n. 2359 del 1965 - Indennità - Stima amministrativa - Opposizione - Competenza della Corte d'appello in unico grado - Assistenza - Fondamento. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 15, 16, 19; l. 27 giugno 1974, n. 247, art. 4)

Servitù - Di elettrodotto - Indennità di asservimento - Determinazione - Criteri - Individuazione - Criteri ex art. 5 bis della legge n. 359 del 1992 - Applicabilità. (L. 8 settembre 1992, n. 359, art. 5 bis)

Ove la sentenza determinativa dell'indennità di espropriazione sia stata pronunciata nei confronti di proprietari diversi di beni distinti, ancorché assoggettati ad una procedura ablatoria con un unico provvedimento, la proposizione dell'impugnazione soltanto da parte o nei confronti di alcuni degli espropriati, non integra una fattispecie riconducibile all'art. 331 c.p.c., bensì una fattispecie disciplinata dall'art. 332 stesso codice, cioè un'ipotesi di causa scindibile, poiché le situazioni giuridiche facenti capo a

(1) Dubbi sulla legittimità costituzionale della limitazione citata nel testo, sono stati avanzati dalla Cassazione la quale, con ord. 2 maggio 1972, n. 298 (in *Prev. soc. agr.*, 1973, 448, con nota critica di C.G.), aveva affermato che l'art. 5 della legge 9 gennaio 1963, n. 9, nel disciplinare il diritto a pensione dei coltivatori diretti (...), dispone che per gli uomini possono essere computati, per ciascun anno, al massimo 156 contributi giornalieri, mentre stabilisce che per le donne non possono essere computati più di 104 contributi: tale difformità di disciplina sembra non rispettare i precetti costituzionali di eguaglianza e di parità giuridica tra lavoratore e lavoratrice (artt. 3 e 37 Cost.), mentre non risulta evidente alcuna diversità di situazione che giustifichi la

discriminazione posta dalla norma tra lavoratori in relazione al loro sesso, onde non apparendo manifestamente infondata la proposta questione di legittimità, gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale. La Corte costituzionale, con sentenza 25 febbraio 1975, n. 34 (in *Prev. soc. agr.*, 1975, 438) ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 9 del 1963 sollevata dalla Cassazione con l'ordinanza citata, sull'esatto rilievo che «il differente ammontare della contribuzione annuale massima consentita per maturare la pensione trova la sua ratio nel minor numero di contributi richiesti per le pensioni di vecchiaia e di invalidità della donna (rispettivamente 1560 e 520) nei confronti di quelli dell'uomo (2340 e 780)».

ciascuno dei diversi proprietari espropriati si pongono in posizione di reciproca autonomia (1).

In tema di servitù di elettrodotto imposta con decreto prefettizio di asservimento, la causa di opposizione alla stima della relativa indennità rientra nella competenza della Corte d'appello in unico grado, ancorché la procedura seguita per la misura di asservimento sia stata quella di cui alla legge n. 2359 del 1865, posto che l'art. 4 della legge n. 247 del 1974 estese la disciplina del titolo secondo della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere ed interventi dello Stato e degli enti pubblici. (Nella specie la Suprema Corte ha rilevato che era pacifico che l'indennità in sede amministrativa era stata determinata con ricorso alla stima dell'U.T.E. ai sensi degli artt. 15 e 16 della citata legge n. 865 del 1971 e che nel provvedimento ablatorio prefettizio si richiama proprio il suddetto art. 4 della legge n. 247 del 1974) (2).

L'indennità di asservimento di un fondo, dovuta per la costituzione di una servitù di elettrodotto, si deve commisurare non già al suo valore venale, bensì all'indennità di esproprio determinata secondo i criteri dell'art. 5-bis della legge n. 359 del 1992, giustificandosi tale conclusione sia per il carattere generale di quei criteri, sia perché sarebbe irragionevole e lesivo del principio costituzionale di eguaglianza, attribuire al titolare del fondo asservito un'indennità maggiore di quella di espropriazione, che compete al proprietario espropriato. In particolare, i criteri di cui al suddetto art. 5-bis della legge n. 359 del 1992 trovano applicazione, quanto alle aree edificabili, in forza della diretta valenza generale di tale norma, e, quanto alle aree agricole o comunque non edificabili, in virtù del rinvio, contenuto nel quarto comma dello stesso art. 5-bis, al titolo secondo della legge n. 865 del 1971 e successive modifiche. L'applicazione dei criteri dell'art. 5-bis deve aver luogo per tutte e tre le componenti della indennità di asservimento, come individuate dalla norma dell'art. 123 del r.d. n. 1775 del 1933; cioè sia per la valutazione relativa alla diminuzione di valore dell'immobile a causa della imposizione della servitù, sia per quella relativa al quarto del valore concernente la parte strettamente necessaria per il servizio delle condutture, sia per quella concernente le aree occupate dai basamenti delle condutture o da cabine o da costruzioni di qualsiasi genere e relative eventuali zone di rispetto (3).

(Omissis). - 4. - Denuncia l'ENEL, col primo mezzo, «violazione dell'art. 5-bis della l. 8 agosto 1992, n. 359, dell'art. 123 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, e dei principi generali in materia di indennità relativa alla servitù di elettrodotto imposta con la procedura di espropriazione per pubblica utilità (art. 360, n. 3 c.p.c.)». Ritene erronea, infatti, l'affermazione del giudice *a quo*, secondo cui i criteri stabiliti dal cit. art. 5-bis - concernenti le sole espropriazioni di aree edificabili o a destinazione edificatoria e, per il resto, integrativi della disciplina dell'art. 16 legge 865/1971 - restano estranei alle espropriazioni pronunciate in attuazione di legge speciale, fra cui andrebbe annoverato il t.u. 1775/1933, in contrario osservando che l'art. 123, del quale si tratta, «indica bensì gli elementi di cui si deve tener conto per determinare l'indennità spettante al proprietario del fondo servente, ma prescinde assolutamente dalla procedura seguita per l'imposizione della servitù», onde è da escludere che disciplini uno speciale procedimento espropriativo. In tale ottica sottolinea, da un lato, la peculiarità del caso esaminato da Cass. 2959/1996 - richiamata dal giudice *a quo*, senza adeguatamente considerare che essa riguardava un caso di perdita di valore del fondo asservito, per ragioni ambientali e paesaggistiche - ed invoca, per contro, Cass. 10404/1996, che «ha affermato l'applicabilità del menzionato art. 5-bis della legge 359/1992 alla servitù di elettrodotto imposta con la procedura di espropriazione per p.u.; quindi ha implicitamente escluso ogni conflitto tra la detta norma e l'art. 123 del r.d. 1775/1933».

Col secondo motivo si duole di «mancanza, o comunque insufficienza della motivazione circa punti decisivi. Violazione dell'art. 16 della l. 23 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della l.

28 gennaio 1977, n. 10 (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.)». Lamenta, infatti, che nella sentenza impugnata si sia richiamato il contenuto di una consulenza tecnica di ufficio, e ritenuto, con riguardo alle singole poste di danno, di liquidare in favore della Soc. B.G.A.A.R. la somma complessiva di lire 416.513.595, in luogo di quella, fissata in sede amministrativa, di lire 77.046.000; in particolare, deducendo l'assenza di adeguata motivazione nella attribuzione di una posta di lire 332.998.804 per la «perdita dell'irrigazione» di 50 ettari, perché: a) sono state recepite le risultanze acquisite nel diverso giudizio, intrapreso davanti al Tribunale prima dell'emanazione del decreto prefettizio, senza considerarne il valore di semplice indizio; b) la riconosciuta perdita di valore, per giunta, risulta soltanto ipotizzata dall'ausiliare incaricato in tale diversa sede, essendosi per contro ignorata la differente opinione del consulente tecnico di parte; c) infine, non si è data alcuna ragione degli elementi tecnici che avrebbero impedito integralmente (con riguardo, da un lato, alla considerevole altezza dal suolo dei cavi elettrici, e, dall'altro, alla possibilità di impiegare eventualmente irrigatori di minore portata) l'irrigazione di una zona, di superficie superiore al quintuplo rispetto a quella in concreto asservita. In aggiunta, e con riguardo alla configurabilità di una motivazione *per relationem*, puntualizza che il consulente, nel definire la perdita di valore in argomento, non si è attenuto ai criteri di valutazione già seguiti in sede amministrativa, «secondo i tipi di coltura effettivamente praticati», ai sensi dell'art. 16 legge 865/1971, come modificato dall'art. 14 legge 10/1977, talché la decisione risulta, sotto tale profilo, affetta da violazione di legge. Rileva infine che le singole poste indennitarie appaiono «non soltanto immotivate, ma addirittura incomprensibili», e formula ulteriori rilievi critici in punto di fatto, in relazione a ciascuna di esse.

5. - Dei quattro intimati evocati in giudizio, la S.r.l. Rinascimento, oltre a resistere con controricorso, ribadendo l'esattezza della soluzione adottata sulla inapplicabilità dei criteri introdotti con l'art. 5-bis legge 359/1992, formula, sia pure in via condizionata, ricorso incidentale - notificato anche alle altre parti nel giudizio di opposizione -, col quale ripropone le questioni pregiudiziali e preliminari già disattese dal giudice *a quo*.

Col primo motivo, denunciando «violazione e falsa applicazione dell'art. 19 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 e degli artt. 7 segg. c.p.c., vizio di motivazione in ordine a punto decisivo della controversia, in riferimento all'art. 360, nn. 3, 4 e 5 c.p.c.», ribadisce la assoggettabilità della controversia alle regole ordinarie, con esclusione della speciale competenza della Corte d'appello in unico grado, ai sensi dell'art. 19 legge 865/1971 cit., poiché, diversamente da quanto si afferma nella sentenza impugnata, la servitù di elettrodotto è stata imposta non in applicazione di quest'ultima legge, sebbene in forza della legge generale 2359/1865 e del t.u. 1775/1933 cit.

Col secondo mezzo, dolendosi di «violazione e falsa applicazione dell'art. 19 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 e degli artt. 2964 segg. c.c.», vizio di motivazione in ordine a punto decisivo della controversia, in riferimento all'art. 360, nn. 3, 4 e 5 c.p.c., insiste sulla decadenza dell'ENEL dal potere di opporsi alla stima, poiché, essendo stata la valutazione U.T.E. comunicata a tutti gli interessati il 22 maggio 1991, da tale data (e non da quella notificata del decreto di espropriazione, del 17 febbraio 1993) decorre, per effetto della conoscenza legale della determinazione dell'indennità, il termine di trenta giorni per l'opposizione - seguita invece, su iniziativa dell'ENEL, con atto notificato l'8 marzo 1993.

6. - La B.G.A.A.R. S.p.A. oppone, nel controricorso, l'esattezza dell'impostazione della sentenza impugnata, e, quindi, l'infondatezza del primo motivo del ricorso principale; del secondo, dopo aver puntualizzato che l'accertamento tecnico riguardava lo stesso asservimento, in un giudizio fra le stesse parti, rileva invece la sostanziale inammissibilità, per essere stato, il «recepimento» delle risultanze dell'indagine tecnica ad opera del giudice del merito, meditato e motivato.

7. - Maria Colombo, quale erede dell'originario convenuto Francesco Colombo, resistendo a sua volta al ricorso dell'ENEL, dopo aver ricordato che, già all'atto della notifica dell'atto introduttivo, ella stessa e l'altra erede, Serafina Porzio vedova Colombo, avevano rappresentato all'Ente di avere, alcuni anni prima dell'emissione del decreto di imposizione della servitù, venduto a terzi il fondo loro pervenuto in eredità, ha chiesto di essere estromessa dal giudizio per mancanza di legittimazione, sia sostanziale che processuale, con ogni conseguenza in ordine alle spese.

8. - I ricorsi vanno previamente riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., essendo relativi alla stessa sentenza.

Ritiene, quindi, il collegio, che quello principale, sostanzialmente fondato, meriti accoglimento nei sensi di seguito specificati, mentre quello incidentale debba essere respinto.

(1) Non si rinvencono precedenti specifici.

(2) In senso conforme cfr. Cass. 4 aprile 1985, n. 2304 e Cass. 21 aprile 1993, n. 4710.

(3) In senso contrario cfr. Cass. 22 aprile 1999, n. 3996 e Cass. 15 aprile 1997, n. 3227, in *Foro it.*, 1997, I, 1047.

territoriale, non solo per i tempi, sicuramente più lunghi, necessari alla demolizione di ben dodici fabbricati e relativi impianti accessori ed arborei, da effettuare sempre prelieve le necessarie autorizzazioni amministrative, pure abbisognevoli di congruo e non prevedibile periodo di tempo, ma anche perché la completa e doverosa restituzione delle attitudini agrarie al terreno *de quo* richiedeva necessariamente l'ulteriore e gravosa attività di rimozione dei detriti nonché il riattamento dell'*humus* vegetativo, non ottenibile agevolmente, e di certo non in breve tempo, dopo l'indicato intervento edificatorio e demolitorio.

Non si vede, perciò, quale più diffusa motivazione occorreva sul punto.

Anche inoltre con riguardo al carattere pienamente illecito delle costruzioni – formulando per esso soltanto un rilievo *ad abundantiam*, come fa desumere l'uso dell'espressione avverbale «peraltro» – la Corte ha spiegato perché le stesse concretizzassero, nel caso in esame, una inadempienza insanabile, evidenziando a questo proposito che gli effetti dannosi di tali costruzioni «si riverberano» sugli ignari proprietari, anche in relazione alle «possibili sanzioni amministrative irrogabili nella specie».

Viene così superata, con siffatta motivazione, la preclusione posta dall'altra e precedente sentenza delle stesse Sezioni Unite (n. 632 del 19 gennaio 1993, richiamata a sua difesa dalla ricorrente e secondo cui dal novero delle violazioni irreversibili devono escludersi, ancorché integrino ipotesi di reato, le costruzioni realizzate in violazione delle norme edilizie, in quanto trattasi di reato non perpetrato direttamente in danno del concedente e perché le costruzioni sono suscettibili di rimozione), avendo la Corte d'appello individuato, con valutazione di merito insindacabile, un pregiudizio diretto in danno dei concedenti, e quindi una ragione dell'interesse degli stessi a dolersene, nonché avendo altresì evidenziato le difficoltà connesse all'abbattimento delle costruzioni per il ripristino delle attitudini agrarie del terreno, non realizzabili agevolmente e certamente non in un breve termine, quale, rispetto alle stesse, quello di tre mesi.

Peraltro, pur superata la detta preclusione dalla motivazione di specie, deve comunque esprimere perplessità in ordine alla preclusione stessa, giacché, a fronte di un reato consumato, anche se non in danno della persona del concedente ma sui suoi beni, la conservazione dei rapporti tra le parti è in tale caso fortemente messa in discussione, incidendo sulla componente fiduciaria alla base del rapporto contrattuale agrario, la cui violazione si fa per vero rientrare nel concetto di inadempimento, atteso il carattere meramente esemplificativo attribuito all'elencazione contenuta nell'art. 5 legge n. 203/1982. L'interpretazione che restringe la condotta integrante le ipotesi di reato non al comportamento antigiusdicido dell'agente, ma al coinvolgimento diretto in esso del concedente, delinea di conseguenza una tutela del conduttore che, come è stato notato, non si rinviene nella norma.

Col secondo motivo, denunciando violazione dell'art. 5 cit. e motivazione insufficiente su punto decisivo della controversia, la ricorrente lamenta che la Corte d'appello abbia ritenuto la sussistenza di un inadempimento grave, tale da giustificare la risoluzione del contratto, in elementi che, invece, escludono con evidenza la sussistenza di un siffatto inadempimento. Assume, infatti, che le colture impiantate si giustificavano con la razionale coltivazione del fondo; che la concessione in favore della Cooperativa comportava la possibilità di coltivazione per ciascun socio di singole porzioni del fondo; che il frazionamento delle quote per la coltura non può considerarsi lottizzazione; che nessun rilievo è stato dato alle sentenze penali di condanna dei soci per (esclusiva) occupazione del suolo demaniale.

Anche questa doglianza, nei suoi vari profili, deve essere disattesa, poiché la Corte d'appello, con valutazione di merito adeguatamente e logicamente motivata, ha evidenziato, ai fini della ritenuta gravità delle inadempienze e della conseguente risoluzione del contratto di affitto, la marcata ed incisiva trasformazione delle caratteristiche intrinseche e di destinazione di quel terreno, dovuto al mutamento dell'ordine colturale del fondo [attuato con l'impianto di colture arboree e con il frazionamento del terreno in quote fra i soci, coltivate in maniera del tutto autonoma da ciascun assegnatario e munite di manufatti (depositi, ricoveri per animali, pozzi ecc.) a servizio esclusivo delle quote stesse] e dovuta altresì alla utilizzazione di parte del fondo a scopi edificatori e per residenze prevalentemente estive, con recinzioni in muratura e reti metalliche dei terreni circostanti da parte di soci della Cooperativa, di loro eredi – spesso non esercenti attività agricola – e qualche volta estranei.

La ritenuta gravità dell'inadempimento, oltre dunque al carattere obiettivo derivante dalla situazione così posta in essere dai componenti della Cooperativa, d'altronde connessa alla modifica dell'ordinamento colturale del fondo rispetto all'espressa previsione che questo doveva avere «specifica destinazione di coltivazione ad ortaggi», con la conseguenza, quindi, che la Cooperativa aveva l'obbligo di mantenere la destinazione economica del fondo voluta dal concedente.

La libertà di iniziativa, di organizzazione e di gestione di cui gode l'affittuario ai sensi dell'art. 10 legge n. 11 del 1971 e dell'art. 16 legge n. 203 del 1982 trova difatti limite, secondo la giurisprudenza di questa Corte regolatrice (v., da ultimo, sent. 9 aprile 1997, n. 3085), nell'obbligo dello stesso affittuario di conservare la struttura funzionale e la destinazione economica del fondo originaria o pattuita e di astenersi, perciò, dall'infrangere le regole della fedele esecuzione del contratto, dallo sconvolgere l'economia del rapporto e dal ledere l'interesse – variamente configurabile – del concedente.

Il che, del resto, è reso palese anche dall'art. 5 legge 203/82, che espressamente ricollega il concetto di gravità dell'inadempimento alla conservazione del fondo, giacché impone all'affittuario, pena la risoluzione del contratto, non solo di provvedere alla «normale e razionale coltivazione del fondo», ma anche di assicurare la «conservazione ... del fondo medesimo», ciò che non può di certo dirsi osservato nel caso all'esame, sia in relazione all'impianto di colture arboree, sia in relazione alla realizzazione di opere edificatorie.

È evidente, allora, che la censura della ricorrente – che privilegia in modo diverso i dati processuali, attraverso una diversa prospettazione della situazione esistente – tende, *contra legem* e superando quelli che sono i limiti del giudizio di legittimità, a conseguire una nuova valutazione degli elementi e dei fatti acquisiti al processo, difforme da quella motivatamente e correttamente resa dal giudice del merito.

Il ricorso, pertanto, deve essere rigettato. (*Omissis*)

(1) CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI DELL'AFFITTUARIO E INADEMPIENZE INSANABILI.

1. - Con la sentenza in epigrafe la Corte di cassazione affronta il complesso problema se esista l'obbligo del concedente di inviare la lettera raccomandata con avviso di ricevimento all'affittuario per contestarne le inadempienze anche se insanabili ai sensi dell'art. 5 della legge n. 203 del 1982.

La questione si ricollega ad un problema procedimentale affrontato dalla dottrina e dalla giurisprudenza, problema che riguarda l'ammissibilità di un unico atto per la contestazione degli addebiti *ex art. 5*, comma 2 della legge n. 203 del 1982 e per promuovere il tentativo di conciliazione *ex art. 46*.

La soluzione in senso positivo che potrebbe trovare fondamento nella necessità di semplificare il procedimento per la risoluzione del contratto è stata sostenuta dalla sezione terza della Corte di cassazione in decisioni ormai lontane nel tempo (Cass. 10 settembre 1985, n. 4676, in *Riv. dir. agr.*, 1986, II, 126; Cass. 14 settembre 1989, n. 3926, in *Giur. agr. it.*, 1990, 161 con nota di I. CAPIELLO), nonché da alcuni giudici di merito (Trib. Ragusa 9 marzo 1989, in *Giur. agr. it.*, 1991, 104; Trib. Vallo della Lucania 29 aprile 1987, n. 170, in *Giur. agr. it.*, 1988, 47).

L'opposto indirizzo che tiene presente la diversa *ratio legis* delle due comunicazioni, è stato seguito dalle Sezioni Unite della Cassazione (Cass. Sez. Un., 19 gennaio 1993, n. 633, in questa *Riv.*, 1993, 348, con nota di A. GRASSO e *ibid.*, 405 con nota di G. MORSILLO; in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, 240 con nota di P. BORGHI; Cass. Sez. III, 12 maggio 1990, n. 4108, in *Giur. agr. it.*, 1990, 606, con nota di A. JANNARELLI; Cass. 29 dicembre 1997, n. 13089, in questa *Riv.*, 1998, 549, con nota di M. PAGLIAI; Cass. 19 gennaio 1993, n. 632, in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, 239).

Questa soluzione può apparire preferibilmente da un punto di vista di logica astratta, stante la diversa funzione

delle due comunicazioni contemplate negli artt. 5 e 46 della legge n. 203, ma incontra dal punto di vista pratico l'inconveniente che bisogna attendere il termine di tre mesi dalla comunicazione ex art. 5, entro il quale l'affittuario può evitare la risoluzione del contratto. La decisione della Cassazione che aveva cassato senza rinvio le decisioni del primo e secondo grado (Cass. 12 maggio 1990, n. 4108, in *Giur. agr. it.*, 1990, n. 606), aveva suscitato perplessità da parte della dottrina che aveva contestato l'indirizzo a dir poco «formalistico» (A. JANNARELLI, *Osservazioni critiche sul presunto rapporto logico cronologico tra il termine per sanare l'inadempimento ex art. 5, l. n. 203/82 e l'avvio del tentativo di conciliazione*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 607). Si è detto che a parte il fatto che invano si ricercerebbe una regola per cui occorrerebbe attendere il decorso dei tre mesi prima di introdurre il tentativo di conciliazione ex art. 46 (Cass. 14 settembre 1989, n. 3926, in *Giur. agr. it.*, 1990, 161, con nota di I. CAPPIELLO), la funzione della comunicazione ex art. 5 non può essere inquadrata negli schemi civilistici della risoluzione del contratto: infatti la comunicazione ex art. 5 nulla ha a che vedere con la diffida ad adempiere, di cui all'art. 1454, in quanto non ha tanto il fine di porre un termine al contratto, quanto quello di conservare il rapporto (A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 408). In conclusione: a) la comunicazione ex art. 5 non può essere inquadrata tra le condizioni di procedibilità per l'azione di risoluzione del contratto; b) la comunicazione *de qua* attiene al diritto sostanziale, in quanto l'adempimento anche tardivo fa venire meno l'interesse alla risoluzione del contratto.

È ben vero che deve essere lasciato all'affittuario il termine per sanare l'inadempimento, ma questo dovrà essere posto in relazione a giudizio di fronte all'autorità giurisdizionale, tesi questa che era stata sostenuta dalla Cassazione in una decisione ormai lontana nel tempo (Cass. 14 settembre 1989, n. 3926, già cit.; Cass. 10 settembre 1985, n. 4676, in *Riv. dir. agr.*, 1986, II, 126), e che oggi appare superata (Cass. 17 settembre 1990, n. 9760, in questa Riv., 1992, 43, con nota di ORLANDO). Come ha osservato A. JANNARELLI, «l'unico legame che esiste tra la norma dell'art. 5 e il possibile contenzioso giudiziario non attiene al processo, in quanto tale, bensì esclusivamente all'esito finale della domanda di risoluzione che il concedente intenda comunque promuovere. Viceversa il tentativo di conciliazione si collega direttamente al processo a prescindere dal risultato conseguibile» (A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 609).

2. - Esaurita questa premessa veniamo alla tematica che più da vicino interessa la sentenza da annotare. Come si è accennato, la norma dell'art. 5 intende concedere all'affittuario la facoltà di quelle che possiamo inquadrare come gravi inadempimenti ai sensi del secondo comma dell'art. 5, favorendo un'amichevole composizione degli opposti interessi mediante una procedura stragiudiziale (cfr. P. BORGHI, *L'interpretazione degli articoli 5 e 46 della legge n. 203/1982 sulle condizioni di proponibilità della domanda di risoluzione per inadempimento*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, 250; A. MASSART, *Commento all'art. 5*, in *Commentario alla Legge sui contratti agrari* a cura di A. Carrozza-L. Costato-A. Massart, Padova, 1982, 14; M. CLAPS, *Commento all'art. 5*, in *La riforma dei contratti agrari. Commentario alla l. 3 maggio 1982*, a cura di C.A. Graziani-P. Recchi-L. Francario, Napoli, 1982, p. 42). La comunicazione suddetta fa parte di quel micro sistema che fa capo al grave inadempimento contrattuale che tende a tutelare l'impresa del coltivatore diretto sul fondo altrui evitando, in quanto possibile, l'intervento di fronte al giudice, qualunque sia il modo di prospettare la fattispecie estintiva che comporta la risoluzione del contratto.

A questo proposito la dottrina ha indicato due soluzioni:

1) una soluzione che dà rilievo all'aspetto sostanziale, ponendo in risalto il carattere complesso della fattispecie estintiva (E. DAMIANI, *L'importanza dell'inadempimento*

nella risoluzione del contratto di affitto di fondo turistico, in *Dir. dell'agric.*, 1992, p. 282);

2) una soluzione che pone in risalto l'aspetto formale considerando la contestazione degli addebiti come una condizione di proponibilità della domanda di risoluzione posta in relazione al grave inadempimento contrattuale (cfr. I. CAPPIELLO, *Sulla proponibilità della domanda di risoluzione per grave inadempimento dell'affittuario nella esegesi del II e III comma dell'art. 5, l. 3 maggio 1982, n. 203*, in *Giur. agr. it.*, 1988, 178).

Comunque accogliendo sia l'una che l'altra opinione, la facoltà del concedente di promuovere l'azione di risoluzione del contratto di affitto risulta subordinata ad oneri connessi con la cessazione anticipata del contratto di affitto (cfr. M. GIUFFRIDA, in L. COSTATO, *Trattato breve di dir. agr. it. e comunit.*, Padova, 1997, p. 267).

La comunicazione ex art. 5 che è diretta ad evitare la fase giudiziale deve contenere anche l'indicazione dei comportamenti in violazione degli obblighi menzionati nell'art. 5, comma 2 della legge n. 203 (sulla portata innovativa della norma in questione, cfr. A. GERMANÒ, in E. ROMAGNOLI-A. GERMANÒ, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, Bologna-Roma, 1990, n. 275), nonché l'indicazione dei comportamenti per fare cessare le situazioni di inadempimento mediante prestazioni riparatorie da eseguirsi entro il breve termine di tre mesi. Se tale prestazione non è eseguita tempestivamente, si verifica il grave inadempimento che impedisce la continuazione del contratto di affitto (cfr. P. BORGHI, *op. cit.*, p. 250).

3. - La facoltà di sanare le inadempienze trova un limite quando non possono essere riparate entro il breve termine di tre mesi, di cui all'art. 5, comma 3. L'insanabilità delle inadempienze porta come conseguenza l'inutilità della comunicazione ex art. 5 con la conseguenza che immediatamente si può introdurre il tentativo di conciliazione ex art. 46. La sanabilità degli addebiti non dipende da una convinzione soggettiva della parte avente interesse alla risoluzione del contratto, ma è rilevata solo dal giudice di merito, il quale deve fare la valutazione in base a elementi oggettivi.

Volendoci ricollegare ai principi generali del diritto, la contestazione ex art. 5 potrebbe essere considerata come un atto giuridico in senso stretto, i cui effetti sono predisposti dalla legge (sulla natura negoziale della comunicazione ex art. 5, comma 3, cfr. G. Busetto, *Le procedure stragiudiziali nella Legge 203 del 1982*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, II, 112).

La giurisprudenza più remota ha ritenuto che dopo l'entrata in vigore della legge 203 non sia necessaria la contestazione degli addebiti insanabili (Cass. 14 novembre 1989, n. 4836, in *Giur. agr. it.*, 1990, 217; Cass. 13 giugno 1985, n. 3554, *ivi*, 1986, 552, con nota di V. GERI; Cass. 13 giugno 1984, n. 6255, *ivi*, 1985, 316, con nota di F.M. AGNOLI; Trib. Matera 9 giugno 1982, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, 236, con nota di G. VIGNOLI).

Nella giurisprudenza più recente non è necessario distinguere tra addebiti sanabili e insanabili, poiché la valutazione è riservata al giudice di merito (Cass. 20 dicembre 1995, n. 12981, in questa Riv., 1996, 442, con nota di M. LIPARI; Cass. 9 maggio 1994, n. 4485, in questa Riv., 1995, 57).

Nella dottrina si è detto che quando l'impossibilità di eliminare l'evento è *in re ipsa*, non è necessaria l'illustrazione delle motivate richieste da parte del concedente (D. CALABRESE, *I patti agrari*, 1994, 18), illustrazione che riguarda il contenuto delle norme che l'affittuario deve osservare per evitare la risoluzione.

Non sono mancate le perplessità: si è detto infatti che il concedente, se omette di effettuare la contestazione degli addebiti, agisce a suo rischio e pericolo (M. LIPARI, *La risoluzione dell'affitto e l'onere della contestazione dell'inadempimento «insanabile»*, in questa Riv., 1996, 445, in quanto potrebbe esporsi ad una nullità processuale).

La determinazione delle fattispecie insanabili può ricollegarsi all'art. 5 della legge n. 203, il quale avrebbe una for-

mulazione esemplificativa ormai riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte di cassazione ma non approvata dalla dottrina (D. CALABRESE, *op. cit.*, p. 14; A. GERMANO, *op. cit.*, p. 276; *contra* M. GIUFFRIDA, *op. cit.*, p. 268). Certamente è insanabile l'instaurazione di un rapporto di subaffitto e di subconcessione, ma possono rientrare nelle inadempienze anche quelle relative alla conservazione e manutenzione del fondo. Potrebbero tuttavia rientrare le violazioni che prima della nuova legge si inquadravano nella violazione dell'obbligo di fedeltà (Trib. Udine 19 dicembre 1989, in *Nuovo dir. agr.*, 1989, 494; Trib. Lecce 11 febbraio 1989, 364, in *Giur. agr. it.*, 1988, 369).

Senza approfondire la questione della sopravvivenza dell'obbligo della fedeltà menzionato nell'art. 4, lett. a) d.l. 5 aprile 1945, n. 157, ma scomparso nell'art. 5, comma 2 della legge n. 203, (sul punto cfr., per tutti, A. GERMANO, *op. cit.*, p. 276), questione che ci porterebbe fuori tema, occorre segnalare che la sentenza che si annota fa rientrare tra le violazioni insanabili anche la costruzione realizzata in violazione delle norme edilizie che integrano l'ipotesi di un reato e la risolve negativamente con un'ampia motivazione nella quale si pone in evidenza non tanto il reato in se stesso, quanto la difficoltà a sanare la situazione. Secondo un orientamento consolidato in giurisprudenza l'insanabilità non consegue da una sentenza penale, a meno che si tratti di un reato che si è consumato ai danni del concedente (Cass. Sez. Un., 19 gennaio 1993, n. 632, in questa Riv., 1993, 151, con nota di A. MORGI ed in *Giust. civ.*, 1993, I, 1518).

Luigi Tortolini

*

Cass. Sez. III Pen. - 10-4-2000, n. 4395 - Papadia, pres.; Postiglione, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Fresia, ric. (*Conferma Pret. Ciriè 28 aprile 1999*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - D.lgs. 152/1999 - Superamento dei limiti tabellari - Scarichi preesistenti non autorizzati - Configurabilità del reato - Divieto di aumento anche temporaneo dell'inquinamento - Scarichi preesistenti autorizzati - Applicazione delle tabelle della legge 319/1976 - Punibilità. (L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 59, 62)

Il reato di superamento dei limiti tabellari ex art. 59, 5° comma, del d.lgs. 152/99 trova immediata applicazione per gli scarichi di acque reflue industriali attivati fisicamente dopo il 13 giugno 1999, data di entrata in vigore della nuova legge ed anche per quelli preesistenti se non autorizzati, mentre per gli scarichi preesistenti di acque reflue industriali autorizzati trova applicazione, per il periodo transitorio di tre anni, il reato di divieto anche temporaneo dell'inquinamento, la cui base di riferimento è costituita dal rispetto dei limiti di accettabilità di cui alla legge 319/76 (1).

(*Omissis*). - FATTO E DIRITTO. - In data 18 aprile 1997, personale di controllo dell'ARPA (Agenzia regionale protezione ambiente), recatosi presso lo stabilimento industriale «San Grato», in San Carlo Canavese, constatavano che dal muro di cinta della ditta, da un foro di circa 10 cm., proveniva uno scarico, che recapitava sul suolo e poi in un fosso stradale.

Si precisava nel rapporto che lo scarico proveniva con certezza dall'interno dello stabilimento e che il fossato non era alimentato da altri scarichi.

Il prelievo dei campioni era avvenuto all'uscita dello scarico dal muro dello stabilimento, essendo tecnicamente impossibile eseguirlo a monte, ossia all'interno della struttura produttiva.

Il Pretore di Ciriè, con sentenza in data 28 aprile 1999, riconosceva la penale responsabilità di Fresia Stefania, responsabile dello stabilimento produttivo, per violazione dell'art. 21, 3° comma, legge 319/76, essendo risultato dalle analisi il superamento di alcuni parametri come alluminio, cod e ferro.

Contro questa sentenza, l'imputato ha proposto ricorso per cassazione, deducendo incoerenza della motivazione in ordine alle modalità del prelievo.

Con i motivi aggiunti si deduce che i parametri violati non sarebbero di immediata applicazione ai sensi del nuovo d.lgs. 152/99.

Il ricorso è infondato.

Nel caso in esame, come chiarito nella sentenza del Pretore, il campionamento fu eseguito nel punto più adatto ed era sicuramente rappresentativo in quanto non vi era possibilità di confusione con altri scarichi.

Nel merito il superamento dei limiti tabellari costituiva reato ex art. 59, comma 5, d.lgs. 152/99. Se, dunque, esiste una continuità del sistema in ordine alla sussistenza del reato, occorre verificare quali siano i valori il cui superamento integra il reato in base alla nuova normativa (d.lgs. 152/99).

Sul punto occorre osservare:

a) La nuova normativa ex d.lgs. 152/99 trova immediata applicazione anche per gli scarichi già esistenti, qualora siano «abusivi» cioè non autorizzati, come ha sancito questa Corte con varie sentenze (Cass. Sez. III, 2215/1999, imp. Masiello e Cass. Sez. III, n. 2216, imp. Saracco).

b) La nuova normativa fa divieto assoluto degli scarichi sul suolo (art. 29), oltre che nel sottosuolo e nelle acque sotterranee (art. 30); in tal caso si applica immediatamente una autonoma figura di reato ex art. 59, comma 8, d.lgs. 152/99, che prescinde dal problema del superamento di limiti tabellari, proprio in considerazione del tenore letterale e logico delle norme e della particolare natura delle risorse interessate.

c) Il reato di superamento dei limiti tabellari ex art. 59, 5° comma, d.lgs. 152/99 riguarda la «tabella 3 dell'Allegato 5 in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5», ossia in pratica solo 18 sostanze ritenute dal legislatore più pericolose (il cui divieto non è assoluto, ma opera solo quando siano superate le concentrazioni per unità di misura prevista nella tabella 3); con formula poco felice ed inutilmente contorta, il legislatore ha voluto conservare la sanzione penale solo in presenza di alcune sostanze ed esattamente arsenico, cadmio, cromo totale, cromo esavalente, mercurio, nichel, piombo, rame, selenio, zinco, fenolo, idrocarburi totali, composti organici cromatici, composti organici azotati, composti organici alogenati, pesticidi clorurati e fosforati, composti organici dello stagno, sostanze cancerogene.

Invece per il superamento dei limiti relativi ad altre sostanze - diverse da quelle sopra menzionate - vige la sola sanzione amministrativa ex art. 54, 1° comma, d.lgs. 152/99.

d) Il reato di superamento dei limiti tabellari ex art. 59, 5° comma, d.lgs. 152/99 trova immediata applicazione per gli scarichi attivati fisicamente dopo il 13 giugno 1999, data di entrata in vigore della nuova legge ed anche per quelli preesistenti se non autorizzati.

e) Per gli scarichi preesistenti, di acque reflue industriali, purché già autorizzati, trova applicazione per il periodo transitorio di anni tre (13 giugno 1999-13 giugno 2002) il reato di divieto di aumento anche temporaneo dell'inquinamento (art. 62, comma 12 e art. 59, 2° comma, d.lgs. 152/99): la base di riferimento per tale reato è costituita dal rispetto dei limiti di accettabilità di cui alla legge 319/76, i quali non devono essere superati, altrimenti scatta il reato.

Tanto premesso, questa Corte rileva che, nel caso in esame, lo scarico non era autorizzato e lo stesso Pretore di Ciriè ne dà atto nella sentenza impugnata, dichiarando estinto il reato per oblazione (art. 2, 1° comma, legge 319/76).

Dagli atti risulta che una autorizzazione provvisoria era stata concessa alla Ditta San Grato in data 10 maggio 1978, n. 683 dalla Provincia di Torino per scarico nel torrente Brenna e in data 12 giugno 1989, n. 2895 dal Comune di San Carlo Canavese per scarico in acque superficiali, ma tali atti autorizzatori erano stati revocati per inosservanza delle disposizioni in essi contenute.

Comunque tali autorizzazioni non riguardavano lo scarico in oggetto, riferentesi al suolo, che è vietato dalla nuova normativa, come già precisato.

Può trovare applicazione la norma di cui all'art. 59, 2° comma, d.lgs. 152/99, che punisce l'aumento anche temporaneo dell'inquinamento che fa riferimento ai parametri di cui alle tabelle della legge 319/76.

I parametri COD, ferro e alluminio, riferiti alle vecchie tabelle, trovano attuazione anche nella nuova normativa, con riferimento al reato di divieto di aumento dell'inquinamento ex art. 62, n. 12 e 59, comma 2, d.lgs. 152/99.

P.q.m. la Corte rigetta il ricorso. (*Omissis*)

(1) SCARICO OLTRE I VALORI TABELLARI E DIVIETO DI AUMENTO ANCHE TEMPORANEO DELL'INQUINAMENTO SECONDO LA NUOVA NORMATIVA IN MATERIA DI INQUINAMENTO IDRICO.

Con la decisione in epigrafe, la Suprema Corte interviene sulla questione relativa ai rapporti tra le fattispecie contravvenzionali previste dall'art. 59, 2° e 5° comma, della mutata normativa in materia di inquinamento idrico (d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152) (1).

Da una disanima complessiva del nuovo sistema sanzionatorio, emerge indubitabilmente un *favor* legislativo per le sanzioni amministrative, giacché il ricorso allo strumento penale è fortemente circoscritto, in sintonia con il principio di frammentarietà, solo ad alcune specifiche condotte (art. 59) (2).

In primo luogo, è stata ribadita la rilevanza giuspenalistica della condotta di scarico di reflui industriali privo del prescritto titolo autorizzatorio, non solo nell'ipotesi in cui quest'ultimo non sia stato richiesto, ma anche quando, successivamente al suo rilascio, lo stesso sia stato revocato o sospeso dalla P.A. (art. 59, 1° comma).

Il reato deve ritenersi integrato in costanza di una qualsiasi tipologia di scarico di acque reflue industriali, cosicché alle caratteristiche del recapito non può conferirsi alcuna rilevanza al fine di escludere la valenza penalistica (3).

Posto, altresì, il divieto assoluto di scarico sul suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, la cui violazione è sempre fonte di responsabilità penale (art. 59, 8° comma), è stata conservata la fattispecie contravvenzionale dell'effettuazione di uno scarico oltre i limiti tabellari, precisati ora dalla tabella 3 dell'Allegato 5 in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5, ovvero dei parametri più restrittivi eventualmente fissati dalle Regioni o dalle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 59, 5° comma). La sanzione penale si applica solo in caso di immissione oltre i parametri di accettabilità di tali sostanze, in quanto valutate dal legislatore come maggiormente inquinanti attesa la loro intrinseca elevata pericolosità ambientale, laddove, in caso di superamento dei valori consentiti di altre sostanze inquinanti, si predilige l'irrogazione della sanzione amministrativa.

Il cono d'ombra del reato per ultimo richiamato si estende, secondo i giudici di legittimità, non solo agli scarichi di reflui industriali attivati dopo l'entrata in vigore della nuova normativa, ma anche a quelli preesistenti a detta data, qualora siano scevri del richiesto titolo amministrativo. Ne consegue che i parametri indicati dalla nuova normativa si applicano in via immediata anche nei confronti di siffatti scarichi.

La soluzione prospettata dalla Suprema Corte rinviene il proprio fondamento in una nozione «allargata» di *nuovo* scarico cui si estenderebbe lo *jus novum*.

Invero, tale dovrebbe reputarsi non solo lo scarico fisicamente realizzato in epoca successiva all'*immutatio legis*, ma anche lo scarico preesistente non munito della richiesta autorizzazione. Il baricentro della qualificazione giuridica di *nuovo scarico* si sposterebbe, quindi, da una dimensione meramente materiale ad una dimensione mista, comprensiva anche di un substrato schiettamente giuridico: il difetto

del titolo amministrativo renderebbe gli scarichi di acque reflue industriali *giuridicamente nuovi* e, conseguentemente, assoggettati alle nuove prescrizioni e ai nuovi limiti di accettabilità.

La rilevanza della presenza dell'autorizzazione al fine di selezionare gli scarichi che possono considerarsi nuovi alla stregua della mutata normativa sarebbe confermata anche da una nota in calce all'Allegato 5 del d.lgs. 152/99 che riconosce la qualifica di *esistenti* alla data di entrata in vigore del nuovo decreto, tra l'altro, anche agli «scarichi di acque reflue industriali in esercizio e già autorizzati».

Orbene, non possono nascondersi le perplessità di ortodossia costituzionale che siffatta soluzione genera, soprattutto il rischio di ridurre a lustra il principio, di sicura ascendenza costituzionale, di irretroattività della legge penale più sfavorevole. In sostanza, si assiste all'applicazione di una nuova normativa e del relativo trattamento sanzionatorio più severo, ad una condotta già perfezionatasi sotto l'impero della legge previgente e che già possedeva il connotato dell'illiceità penale alla stregua della stessa.

Gli scarichi industriali preesistenti debitamente autorizzati, di converso, rifluiscono, nel periodo intercorrente tra il 13 giugno 1999 e il 13 giugno 2002, nell'alveo operativo della fattispecie contravvenzionale prevista dall'art. 59, 2° comma, ossia del reato di aumento anche temporaneo dell'inquinamento. Nella decisione in commento, si precisa che i valori di riferimento da utilizzare al fine di verificare la sussistenza di un effettivo aumento dell'inquinamento e, conseguentemente, la responsabilità penale per tale reato, sono precipuamente rappresentati dai limiti di accettabilità già contemplati dalla legge 319/1976. In definitiva, lo strumento repressivo penale potrà attivarsi allorché si accerti l'effettivo superamento dei limiti tabellari della normativa previgente: la sanzione penale applicabile sarà quella già prevista dall'art. 21, 3° comma, della legge 319/1976 e successive modifiche.

L'art. 62, 12° comma specifica quali tipologie di scarichi potranno usufruire del suddetto periodo di adeguamento temporale; essi si individuano negli scarichi di acque reflue industriali *esistenti* alla data di entrata in vigore della nuova normativa, intendendosi per tali non solo quelli in esercizio, ma anche quelli già autorizzati alla data sopraindicata, seppure non ancora concretamente attivati. Quelli non autorizzati pur se preesistenti dovrebbero, invece, come già evidenziato, qualificarsi, al pari di quelli realizzati fisicamente dopo l'entrata in vigore della nuova legge, come *nuovi* e, quindi, evaderebbero dal periodo di adeguamento temporale.

Nei primi commenti alla mutata normativa di settore, era stato espresso il dubbio che, nelle more di un adeguamento complessivo del sistema, il superamento dei limiti di accettabilità previgenti potesse essere realmente attratto nelle maglie del nuovo sistema sanzionatorio. La Corte, nella sentenza che si annota, precisa che siffatti limiti, in presenza di uno scarico di acque reflue industriali dotato dell'atto amministrativo, rappresentano effettivamente il parametro per stabilire la sussistenza o meno del reato *ex* art. 59, 2° comma.

Come noto, la Corte ha già avuto modo di evidenziare la ricorrenza di una relazione di sostanziale continuità tra la fattispecie criminosa prevista dall'art. 21, 3° comma, della

acque, in questa Riv., 1999, 336.

(3) Il d.lgs. 152/99 utilizza una diversa nomenclatura legislativa rispetto a quella adoperata dalla legge Merli. Mentre quest'ultima si incentrava sul criterio della provenienza degli scarichi, distinguendo tra scarichi da insediamenti civili e scarichi da insediamenti produttivi, la nuova normativa preferisce il criterio della tipologia delle acque, distinguendo tra acque reflue industriali, domestiche ed urbane.

(1) Nello stesso senso della sentenza che si annota si veda Cass. 6 luglio 1999, n. 8754, Masiello, in questa Riv., 2000, 199, con nota BARTOLINI, *Il reato di scarico senza autorizzazione od oltre i limiti consentiti tra il d.lgs. 152/99 e la precedente normativa di settore*.

(2) Per i primi commenti alla nuova normativa si rinvia a SANTOLOCI, *Inquinamento idrico: il nuovo decreto legislativo cambia radicalmente la normativa di settore*, in questa Riv., 1999, 329; POSTIGLIONE, *Prime osservazioni al recente decreto legislativo n. 152 del 1999 sulla tutela delle*

legge 319/76 e quella contemplata dal nuovo art. 59, 5° comma, del d.lgs. 152/99; da qui, la conservazione della potestà punitiva statale, anche se al fatto *accertato* in epoca antecedente all'*immutatio legis* si applicherà il trattamento sanzionatorio comminato dalla legge Merli, in quanto *lex mitior* in concreto, in aderenza con il principio di irretroattività della legge penale più sfavorevole (4).

Posta, quindi, l'esistenza di un autentico fenomeno di riformulazione e non anche del binomio *abolitio criminis* – nuova incriminazione, residuava la risoluzione del problema relativo all'individuazione dei valori il cui superamento vale oggi ad integrare il reato *de quo*. Con la pronuncia in oggetto, si precisa che tali valori debbono individuarsi in quelli previsti dalla nuova normativa in caso di scarico attivato dopo l'entrata in vigore della stessa, nonché di scarico preesistente non autorizzato, mentre in caso di scarico attivato in epoca anteriore alla data di entrata in vigore della nuova normativa ma fornito del titolo amministrativo, dovrà attingersi ai valori già previsti dalla legge Merli, pur formalmente abrogata, giacché troverà applicazione la norma di cui all'art. 59, 2° comma che disegna il reato di aumento, anche temporaneo, dell'inquinamento.

Trattasi, quindi, di una soluzione che naviga tra due tipologie di parametri, il cui *discrimen* rispetto agli scarichi preesistenti si incentra sulla presenza o meno del prescritto atto amministrativo.

Stefano Nicolucci

(4) Così Cass. 30 luglio 1999, n. 9739, Zambelli Titton, in questa Riv., 2000, 121, con nota NICOLUCCI, *La nuova normativa in materia di inquinamento idrico: lo scarico con superamento dei limiti tabellari tra presente e passato*. Cfr. Cass. 6 luglio 1999, n. 8575, Scrocca, in questa Riv., 2000, 199.

Sulla struttura del reato in esame sotto la normativa previgente si veda PULIAFITO, *Sulla rilevanza dell'occasionalità del superamento dei limiti tabellari*, in questa Riv., 1995, 103; Cass. 11 luglio 1995, n. 7706, Battilana, in questa Riv., 1995, 565, con nota BUTTI, *Le nuove norme sugli scarichi all'esame della Cassazione*. Sulla natura di reato di pericolo si veda: Cass. 20 febbraio 1995, in *Riv. Pen. Economia*, 1997, 213; Cass. 21 febbraio 2000, n. 1928, Manzoni, in questa Riv., 2000, 407, con nota NICOLUCCI, *Natura e caratteri del danno ambientale derivante dall'effettuazione di uno scarico con superamento dei limiti tabellari*.

*

Cass. Sez. III Pen. - 17-1-2000, n. 422 - Avitabile, pres.; Postiglione, est.; Siniscalchi, P.M. (diff.) – Natali, ric. (*Conferma Pret. Lucca 14 dicembre 1998*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Delega a terzi per l'ottemperanza degli obblighi di legge - Condizioni di validità. (L. 10 maggio 1976, n. 319; d.lgs. 17 maggio 1999, n. 152)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Complesso industriale di consistenti dimensioni - Delega di compiti - Responsabilità penale del delegante - Esclusione - Limiti. (L. 10 maggio 1976, n. 319; d.lgs. 17 maggio 1999, n. 152)

In materia di tutela dall'inquinamento la delega di funzioni, per potere agire quale scriminante della responsabilità penale, deve essere accompagnata dalle seguenti condizioni: a) la natura formale ed espressa, ovvero una delega scritta; b) la natura non occasionale, ma strutturale, nel senso della conformità alle norme statutarie previa adozione secondo le procedure e da parte degli organi competenti; c) la specificità, nel senso di un puntuale contenuto; d) la pubblicità; e) l'effettivo trasferimento di poteri decisionali in capo al delegato, con la attribuzione di una completa autonomia di gestione e con piena e completa disponibilità economica; f) le dimensioni dell'impresa, tali da giustificare la necessità di decentrare compiti e responsabilità; g) la capacità ed idoneità tecnica del soggetto delegato; h) l'insussistenza di una richiesta di intervento da parte del delegato; i) la mancata conoscenza della negligenza o sopravvenuta inidoneità del delegato;

l) che l'inquinamento non derivi da cause strutturali dovute ad omissioni di scelte generali; m) la natura eccezionale della delega e la necessità di una prova rigorosa della osservanza di tutte le condizioni di legge (1).

In materia di tutela dall'inquinamento, anche nelle imprese di grandi dimensioni, nel caso di delega, sussiste sempre la possibilità della responsabilità anche del delegante almeno in due casi: uno oggettivo, allorché l'inquinamento sia riconducibile a cause strutturali dovute a scelte generali; l'altro soggettivo, allorché il dovere generale di controllo, secondo diligenza e prudenza, non sia stato esercitato dal delegante sulla attività o inattività del delegato (2).

(Omissis)

FATTO E DIRITTO. - Il Pretore di Lucca, Sezione distaccata di Pietrasanta, con sentenza del 4 dicembre 1998, condannava alla pena di 40 milioni di ammenda N. D., titolare della Spa Hen aux, esercente attività di lavorazione del marmo, per uno scarico nel rio Bonazzera oltre i limiti tabellari, in violazione dell'art. 21, 3° comma, legge 319/76, con l'aggravante della recidiva, come accertato in località Querceta di Svezza il 4 dicembre 1995.

Contro questa sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'imputato, lamentando manifesta illogicità della motivazione e travisamento del fatto, in quanto sarebbe risultata nel dibattimento l'esistenza di una effettiva delega (anche se non scritta) a favore dell'ing. Pino Riccardo per il funzionamento tecnico degli impianti, compreso quello di depurazione degli scarichi.

Il ricorso è infondato.

Il Pretore sul punto, con congrua e corretta motivazione, ha osservato che, nel caso di specie, non si è trattato di delega di funzioni, ma di non mala assegnazione di mansioni tecniche, non risultando per iscritto la prova di una effettiva delega, con propri poteri decisionali ed autonomia finanziaria, al di fuori di qualsiasi possibilità di ingerenza della società, ossia dei suoi organi statutari e del legale rappresentante.

Ha osservato il Pretore che l'autorizzazione era stata chiesta dall'attuale ricorrente, che peraltro era anche recidivo nel reato contestato.

Trattasi, all'evidenza, di valutazioni di merito incensurabili in sede di legittimità e non è ravvisabile alcun vizio di travisamento del fatto.

Lo scarico oltre i limiti tabellari nella fognatura è stato accertato con sicurezza, attraverso un corretto prelievo dei campioni e la regolarità delle analisi, le quali hanno evidenziato valori superiori alla Tabella per i parametri PH, materiali sedimentabili e materiali in sospensione totali.

Trattasi di scarico di «acque reflue industriali» (o da insediamento produttivo secondo la vecchia dizione *ex* legge 319/76), che la giurisprudenza di questa Corte ha già ritenuto soggetto alla normativa sull'inquinamento delle acque anche per i profili penali, in un caso analogo (Cass. Sez. III, 11 luglio 1995, n. 7691, imp. Mariotti, massima n. 202.520).

Sulla questione della delega questa Corte ha avuto occasione di precisare gradualmente un orientamento, al quale si è attenuto il Pretore di Pietrasanta, allorché ne ha respinto l'applicabilità nel caso in esame.

Con la sentenza Sez. III, n. 8116/89, imp. Pomari (e con altre successive, Cass. Sez. III, 15 aprile 1991, n. 4262, imp. Bartoluzzi; Cass. Sez. III, 8 novembre 1992, n. 6, imp. Furlano) questa Corte escludeva, in via di principio, l'ammissibilità della delega nella materia della tutela delle acque dall'inquinamento, traendo argomenti: dalla mancata previsione legislativa; dalla non delegabilità della responsabilità penale che è personale; dalla previsione aperta di più possibili soggetti responsabili con la dizione «chiunque effettua lo scarico», orientata verso la «effettività», ed il possibile concorso di più persone nello stesso reato, più che in una canalizzazione tipizzata (come avviene nella materia della sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro con le figure distinte del datore di lavoro, dirigente e preposto); dalla finalità pratica della norma volta ad evitare l'evento dell'inquinamento oltre i limiti legali, possibile solo con l'adozione di misure tecniche, organizzative, strutturali, economiche tipiche delle decisioni del vertice delle aziende; dalla natura sostanzialmente pericolosa per la salute e l'ambiente degli insediamenti da cui deriva l'inquinamento.

A questo orientamento si accompagnava e seguiva un indirizzo giurisprudenziale che, senza negare in via di principio la possibilità di delega, sottoponeva questa ad una serie di precise e rigide

condizioni oggettive e soggettive atte ad escludere solo in via eccezionale la responsabilità per colpa nel caso concreto (Cass. Sez. III, 13 marzo 1987, n. 175762, imp. Berti; Cass. Sez. III, 31 ottobre 1990, n. 14342, imp. Manghi; Cass. Sez. III, 18 aprile 1988, n. 180311, imp. Colombo; Cass. Sez. III, 3 maggio 1996, n. 4422, imp. Alte; Cass. Sez. III, 27 maggio 1996, n. 5242, imp. Zanoni; Cass. Sez. III, 6 maggio 1996, n. 1570, imp. Bonaccorsi).

Riteneva, infatti, la Corte, con queste ultime decisioni, che la delega, per poter agire quale scriminante della penale responsabilità, debba essere accompagnata dalle seguenti condizioni:

- a) la natura formale ed espressa, ossia una delega scritta;
- b) la natura non occasionale, ma strutturale, nel senso della conformità alle norme statutarie previa adozione secondo le procedure e da parte degli organi competenti;
- c) la specificità, nel senso di un puntuale contenuto;
- d) la pubblicità;
- e) l'effettivo trasferimento di poteri decisionali in capo al delegato, con l'attribuzione di una completa autonomia di gestione e con piena e completa disponibilità economica;
- f) le dimensioni dell'impresa, tali da giustificare la necessità di decentrare compiti e responsabilità;
- g) la capacità ed idoneità tecnica del soggetto delegato;
- h) l'insussistenza di una richiesta di intervento da parte del delegato;
- i) la mancata conoscenza della negligenza o sopravvenuta inidoneità del delegato;
- l) che l'inquinamento non derivi da cause strutturali dovute ad omissioni di scelte generali;
- m) la natura eccezionale della delega e la necessità di una prova rigorosa della osservanza di tutte le condizioni sopra indicate.

Alla luce di quanto sopra ritiene la Corte che, anche nelle imprese di grandi dimensioni, nel caso di delega, sussista sempre la possibile responsabilità (anche del delegante) almeno in due casi: uno oggettivo (allorché l'inquinamento sia riconducibile a cause strutturali dovute a scelte generali); uno soggettivo (allorché il dovere generale di controllo, secondo diligenza e prudenza, non sia stato esercitato dal delegante sull'attività od inattività del delegato).

Questo prudente orientamento giurisprudenziale sembra debba essere ulteriormente confermato nel caso di specie, anche alla luce della nuova legge 152/99, che prevede lo stesso reato contestato (superamento dei limiti tabellari per scarichi di acque reflue industriali), con sanzioni penali identiche (arresto e ammenda, in misura più grave rispetto alla normativa precedente) sia per «chiunque», in via generale, «effettua» scarichi (art. 59, comma 5), sia «altresì» per il «gestore di impianti di depurazione» (senza distinzione tra pubblici o privati) che superi gli stessi valori tabellari «nell'effettuazione dello scarico» dal depuratore (art. 59, comma 6).

Per i gestori di impianti di depurazione la nuova normativa sembra introdurre, sotto il profilo soggettivo, la previsione di una responsabilità attenuata, solo per «dolo o grave negligenza».

Nel caso in esame, mancando qualsiasi delega valida, come accertato in punto di fatto, il rappresentante legale risponde, comunque, a titolo di colpa per lo scarico effettuato dall'insediamento e del relativo depuratore nella fognatura.

Ci si domanda quale sarebbe la soluzione giuridica nel caso di delega alla luce della nuova normativa.

Un primo problema – che, si ripete, nel caso in esame non è rilevante – riguarda l'eventuale illegittimità costituzionale dell'art. 59, comma 6 della legge 152/99 per contrasto con gli artt. 2, 3, 9, 32, 41 della Costituzione, in quanto – a parità di condizione oggettiva (scarico oltre i limiti tabellari) – sembra distinguere la posizione soggettiva di chi «effettua» lo scarico (rappresentante legale, presidente, amministratore unico, titolare) rispetto al soggetto che gestisce il depuratore (nell'ipotesi che sia diverso dal titolare, appartenendo alla stessa struttura produttiva o esterno alla medesima oppure gestore di fognatura pubblica).

Per non violare il principio di uguaglianza e per evitare danni sostanziali ai valori costituzionali della salute e dell'ambiente ed assicurare all'attività economica il non contrasto con l'utilità sociale, dovrà chiarirsi il significato dell'avverbio «altresì» ed il significato di «grave negligenza», di cui alla norma citata.

Questa Corte ha già chiarito che la «grave negligenza», non esclude il dovere oggettivo di predisporre le misure tecniche preventive in misura adeguata ad evitare il superamento dei limiti legali, in quanto la colpa ricomprende anche la prudenza e la perizia, sempre necessarie nell'esercizio di una attività da cui possano derivare pericoli per valori costituzionali, quali la salute e l'ambiente.

La delega eventuale al gestore dell'impianto di depurazione – proprio per l'ipotesi di una responsabilità soggettiva attenuata di quest'ultimo – non potrebbe escludere la penale responsabilità dei titolari della struttura produttiva nei casi di omessa adozione di misure tecnologiche adeguate nel tipo e modo di produzione e nella scelta del depuratore idoneo.

Così interpretata la norma, si eviterebbe un conflitto con i principi costituzionali e la possibile delega al gestore dell'impianto di depurazione non potrebbe essere utilizzata per violare i principi di tutela delle acque, ancor più rigorosi, introdotti dalla nuova legge 152/99.

Per questi motivi la Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali. (*Omissis*)

(1-2) RESPONSABILITÀ PENALE E DELEGHE INTERNE AZIENDALI IN MATERIA DI INQUINAMENTO AMBIENTALE.

Con la sentenza in epigrafe la Cassazione riesamina alla luce dei nuovi principi dettati dal d.lgs. n. 152/99 il delicato e relevantissimo tema delle deleghe interne aziendali in relazione alla responsabilità penale per le violazioni alla normativa antinquinamento.

I punti cardine della pregressa elaborazione giurisprudenziale restano praticamente inalterati, giacché la Corte ribadisce (ed è logico) che per principio-base una semplice delega (orale ma anche scritta) non può in se stessa trasferire la responsabilità penale dal titolare dello scarico ad un dipendente (anche se qualificato). E dunque appare improponibile lo schematismo in base al quale è sufficiente questa iniziativa interna all'azienda per trasferire in modo autonomo e spesso unilaterale il sistema di responsabilità penali in relazione anche al nuovo d.lgs. n. 152/99. E questo va letto anche in relazione all'ipotesi (non sempre astratta e teorica ma spesso reale e concreta) di una deliberata scelta di soggetto di facciata destinato di fatto a catalizzare la responsabilità penale in luogo e per conto del titolare (figure spesso emergenti nell'esperienza giurisprudenziale trascorsa vigente la legge 319/76). Ed il fine di esorcizzare comunque ogni ipotesi di responsabile di facciata traspare comunque dalla lettura profonda di questa sentenza anche nei passaggi successivi allorché la Suprema Corte affronta anche il tema (nuovo) del gestore. Appare evidente che questa innovativa figura potrebbe essere oggi presentata come emergente e rinnovato soggetto di responsabilità di facciata e quindi la Cassazione già precisa che anche il gestore non può scriminare *ipso iure* il titolare in caso di carenze genetiche strutturali o comportamentali del titolare dell'azienda.

Sono quindi due i punti fermi che la Cassazione con questa pronuncia traccia nell'alveo del rinnovato assetto disciplinatorio tracciato dal decreto-acque n. 152/99. Ma poi appare naturale che la Corte, per evitare opposte radicalizzazioni interpretative ed applicative al confine con una ottusa responsabilità penale oggettiva ed automatica, ripropone la possibilità (realistica) di una ripartizione di responsabilità all'interno della grande azienda soprattutto in relazione al settore degli scarichi e dell'attività relativa alla normativa antinquinamento. E rielabora, confermando sostanzialmente, i parametri entro i quali questo travaso di responsabilità può essere letto e ritenuto valido in sede penale.

In ordine alla responsabilità del titolare dello scarico, va osservato che la vecchia normativa della legge n. 319/76 non identificava e non riconosceva in modo diretto il depuratore. In realtà né la pregressa legge Merli né l'attuale decreto 152/99 prevedono l'installazione del depuratore come obbligo giuridico in senso assoluto. Infatti, sia la vecchia che la nuova normativa prevedono l'obbligo del rispetto dei livelli tabellari a carico del titolare dello scarico. Ma sia ieri che oggi le scelte metodologiche e pratiche per raggiungere tale obiettivo di conformità normativa sono

– l'esistenza di precise ed ineludibili norme interne o disposizioni statutarie, che disciplinino il conferimento della delega ed adeguata pubblicità della medesima;

– uno specifico e puntuale contenuto della delega.

b) Sotto l'aspetto soggettivo:

– la capacità e l'idoneità tecnica del soggetto delegato;

– il divieto di ingerenza da parte del delegante nell'espletamento dell'attività del delegato;

– l'insussistenza di una richiesta d'intervento da parte del delegato;

– la mancata conoscenza della negligenza o della sopravvenuta inidoneità del delegato.

Si veda tra le ultime sentenze: «La trasferibilità di funzioni imprenditoriali con connesse responsabilità penali, si configura in presenza di una delega dotata di precisi requisiti: essa deve essere espressa, approvata dagli organi statuari, giustificata dalle dimensioni dell'azienda, effettiva e liberamente accettata dal delegato». (Cass. Sez. III Pen., 29 luglio 1998, n. 8821, Moscatelli, in questa Riv., 1999, 484, con nota di A. LUCIANO). «La rilevanza penale della delega di funzioni in materia ambientale è subordinata ad alcune specifiche condizioni, tra le quali formulazione specifica e puntuale del contenuto della delega e divieto di indebita ingerenza da parte del delegante. In assenza di questi requisiti la delega si ritiene implicitamente revocata». (Cass. Sez. III Pen., 26 marzo 1999, n. 4003, Tilocca, in questa Riv., 2000, 142).

Dalla costruzione sinergica e parallela tra la figura del «gestore» così come delineato dal d.lgs. n. 152/99 e la figura del «delegato» così come scaturisce dalla costruzione giurisprudenziale della Corte di cassazione, appare assolutamente evidente che le due figure giuridiche non potranno mai coincidere. Il gestore resterà comunque sempre un terzo estraneo con propria figura sociale autonoma, il delegato interno all'azienda resterà pur sempre un soggetto dipendente anche se dipendente in modo qualificato e, per così dire, ad un certo livello della responsabilità interna ed organigramma aziendale.

Maurizio Santoloci

*

Corte d'app. Bologna, Sez. I Civ. - 18-4-2000, n. 487 - Mirone, pres.; Ferretti, est. - Setti (avv. Cavallari ed altro) c. Rossi ed altro (avv. Caruso ed altro).

Prelazione e riscatto - Riscatto - Esercizio del diritto da parte di più confinanti - Soluzione del conflitto ad opera del giudice - Criteri. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

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 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 o riscatto da parte di due o più dei predetti confinanti, è compito del giudice di accordare prevalenza all'uno ed all'altro diritto, alla stregua della maggiore o minore attitudine a concretare la finalità perseguita dalla citata norma e cioè l'ampliamento delle dimensioni territoriali 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 proprietà temporale dell'iniziativa dell'uno o dell'altro confinante, come anche dalle eventuali preferenze espresse dal venditore, mentre deve valutare l'entità, le caratteristiche topografiche, fisiche e culturali dei terreni in possibile accorpamento, l'esuberanza della forza 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 (1).

(Omissis).- FATTO.- Con atto di citazione notificato il 10 ottobre 1987 Setti Amalia, proprietaria e coltivatrice diretta di fondo rustico sito in S. Cesario sul Panaro, Via Liberazione 990, dell'estensione di Ha. 9.98.00, dichiarava di volere esercitare il reatratto agrario del fondo agricolo confinante, alienato da Setti Arrigo ai coniugi Rossi Vittorio e Piretti Loredana con atto pubblico in data 17 novembre 1986 senza che le fosse data la facoltà di esercitare il diritto di prelazione; conveniva, pertanto, i predetti coniugi avanti al Tribunale di Modena per sentire accertare il suo diritto a riscattare il podere alienato, «con conseguente sua sostituzione con effetto *ex tunc* ai sig.ri Rossi Vittorio e Piretti Loredana nella titolarità e piena proprietà del fondo rustico compravenduto con rogito Amaduzzi del 17 novembre 1986», con pagamento del prezzo nei termini di legge; chiedeva anche la condanna dei convenuti al risarcimento del danno.

Nel contraddittorio dei coniugi convenuti, che si erano opposti alla domanda, al termine della istruzione orale e tecnica della causa, il Tribunale adito con sentenza in data 1° giugno 1994, in totale adesione alle conclusioni contenute nella espletata consulenza tecnica, rigettava le domande della Setti sul rilievo che l'accorpamento del fondo alienato a quello dei coniugi costituiva la soluzione più idonea, tenuto conto anche degli impianti (fruteti) realizzati in epoca antecedente al 1986 e che rendevano i fondi medesimi «omogenei» tra loro.

Contro la sentenza interponeva appello Setti Amalia, la quale lamentava che non si era tenuto adeguato conto della preesistente unione del fondo di proprietà dell'appellante con quello compravenduto, divisi a seguito di successione ereditaria, nonché della condizione del terreno e dei fabbricati di entrambi i fondi del tutto idonea a giustificare l'accorpamento medesimo; inoltre, deduceva il possesso in capo alla propria famiglia di una capacità lavorativa di gran lunga superiore a quella dei coniugi Rossi-Piretti.

Gli appellati si costituivano in giudizio e chiedevano il rigetto del gravame, rivendicando, a loro volta, in particolare, «la maggiore adeguatezza della forza lavoro del proprio nucleo familiare»; con appello incidentale, poi, domandavano il rimborso delle spese di lite di primo grado, a loro dire, erroneamente compensate dal Tribunale.

Con ordinanza collegiale in data 21 febbraio 1997 questa Corte disponeva darsi ingresso a nuova consulenza tecnica, tenuto conto che in primo grado era mancata sia una valutazione comparativa delle entità e caratteristiche topografiche dei fondi in proprietà alle parti litiganti in rapporto a quelle del fondo oggetto del riscatto, sia un'indagine in ordine alla capacità lavorativa di ogni singola famiglia coltivatrice.

Espletato l'incombente, la causa era posta nuovamente in decisione.

DIRITTO.- Giova premettere e ricordare che l'insegnamento giurisprudenziale del Supremo Collegio è nel senso 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 di cui all'art. 7, 2° comma, n. 2, legge n. 817/1971; ove si verifichi una situazione di conflittualità per effetto dell'esercizio della prelazione o del riscatto da parte di due o più dei predetti confinanti, è compito del giudice accordare prevalenza all'uno o all'altro diritto alla stregua della maggiore o minore attitudine a concretare la finalità perseguita dalla citata norma, e cioè l'ampliamento delle dimensioni territoriali 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; che, pertanto, per la soluzione della suddetta confliggenza fra posizioni di diritto soggettivo, il giudice medesimo deve valutare l'entità, le caratteristiche topografiche, fisiche e culturali dei terreni in possibile accorpamento, l'esuberanza della forza di lavoro che i confinanti siano in grado di riverberare sul fondo in vendita, nonché la stabilità nel tempo che l'azienda incrementanda possa assicurare (Cass. Sez. Un., 18 ottobre 1986, n. 6123, in *Giur. agr. it.*, 1987, 27; 8 agosto 1995, n. 8701; 28 novembre 1998, n. 12092, in *Foro it.*, 1999, I, col. 861).

Orbene, il c.t.u. nominato in questo grado nello svolgimento di un'analisi adeguata e corretta di tali elementi rilevava che:

– le superfici dei due fondi, rispettivamente di Ha. 9.82.88, quello di proprietà dell'appellante, e di Ha. 7.91.33, quello di proprietà Rossi-Piretti, non presentavano sostanziali differenze ai fini dell'accorpamento;

– con riguardo ai fabbricati agricoli, quelli sovrastanti il fondo compravenduto, per la loro ubicazione, costituivano «il naturale completamento dell'area cortiliva di Setti Amalia con cui erano interdipendenti prima della divisione dal fratello Arrigo, mentre, in rapporto al fondo di Rossi-Piretti ... non si integravano in alcun modo essendo ubicati all'estremità opposta ad oltre 600 metri di distanza»;

– «la conformazione topografica del fondo di Setti Amalia consentiva di ottenere una più idonea ipotesi di ricomposizione fondiaria con il fondo ex Setti Arrigo», sia perché entrambi confinavano per l'intero lato ovest per 490 metri, contro i 244 della proprietà Rossi-Piretti, sia per la forma analoga, sia per la posizione, sicché con la loro unione si veniva a «costituire un fondo a forma rettangolare privo di aree marginali o tare, perfettamente lavorabile ...», con ricomposizione dei fabbricati in un'unica corte, prospiciente la via Martella ed in testa al fondo ..., con una configurazione tecnicamente più razionale e più corretta rispetto a quella che si sarebbe avuta con il fondo degli appellati;

– con riguardo all'ordinamento produttivo, poi, il fondo conteso poteva essere «efficacemente accorpato» sia alla proprietà Setti, sia alla proprietà Rossi-Piretti;

– da ultimo, che entrambe le famiglie coltivatrici «possedevano abbondantemente il terzo della capacità lavorativa richiesta per coltivare i terreni posseduti e quello oggetto di causa», anche se la composizione del nucleo familiare di Setti Amalia, con la presenza del figlio, eventuale successore nella conduzione del fondo, e della nuora, entrambi iscritti all'INPS come lavoratori agricoli, aveva la «capacità di garantire continuità di gestione».

E tali conclusioni, in quanto logiche, motivate, perfettamente aderenti alla realtà fenomenica apprezzata, e, rispetto alla c.t.u. di primo grado, più complete sia sotto l'aspetto tecnico sia con riguardo ai campi oggetto di indagine (in quell'altra mancava ogni notizia del fondo di proprietà degli appellati), sono pienamente condivisibili. Il che meglio s'intende considerando che il c.t.u. nominato in primo grado aveva rilevato come i terreni dell'appellante, sotto il profilo pedologico, erano di ottima fertilità, con spiccata vocazione a qualsiasi coltura, sia erbacea che cerealicola, che frutticola, grazie alle possibilità irrigue di tutta l'azienda, come per altro emergeva dalle colture in atto al momento del sopralluogo, sicché la preferenza, espressa da quel consulente, per l'accorpamento al fondo *de quo* a quello di Rossi-Piretti sol perché costoro avevano operato una scelta frutticola, si appalesa contraddittoria e riduttiva alla luce di tutti gli altri elementi che dovevano costituire oggetto d'indagine, prima, e di giudizio, poi.

In sede di memoria di replica la difesa dei convenuti deduceva che dalla relazione del secondo c.t.u. era emerso che i coniugi Rossi-Piretti «erano insediati sul fondo compravenduto da almeno un anno e mezzo prima dell'acquisto», e cioè da epoca antecedente al 20 ottobre 1985, «data in cui il Rossi sottoscriveva la domanda, indirizzata all'Ispettorato prov.le dell'agricoltura di Modena, tesa ad ottenere un finanziamento per impiantare un nuovo frutteto sui terreni di cui è causa», che dichiarava condurre in «economia diretta»; il che escludeva il diritto di prelazione della Setti.

Trattasi di deduzione di circostanza di fatto integrante un motivo assolutamente nuovo, perché formulata per la prima volta al di fuori delle norme che regolano il processo di appello, e pertanto inammissibile. In ogni caso, e per mera completezza di trattazione, non è stato prodotto né tantomeno indicato, il titolo che aveva consentito agli appellati di insediarsi sul fondo conteso, sicché non è possibile valutare se l'insediamento «fosse legittimo, non caratterizzato dalla precarietà, cioè dalla provvisorietà, ma dalla stabilità», come, appunto, richiede il prevalente insegnamento giurisprudenziale della Suprema Corte affinché l'insediamento sul fondo di un coltivatore diretto possa assurgere ad elemento ostativo al sorgere del diritto di prelazione del confinante (da ultimo, Cass. 26 ottobre 1998, n. 10626, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1999, 550).

Ne consegue l'accoglimento dell'appello, posto che Setti Amalia non era stata posta nelle condizioni legali per esercitare il diritto di prelazione, pur avendone diritto quale confinante coltivatrice diretta (a nulla rilevando il suo asserito disinteresse all'acquisto del fondo), ed essendo di tutta evidenza come la ricomposizione fondiaria più idonea si realizza, sotto ogni profilo sopra indicato, con l'accorpamento del fondo compravenduto a quello di proprietà della Setti medesima. Deve, dunque, disporsi la sostituzione della retraente agli acquirenti nel contratto di vendita del fondo, stipulato dal Notaio Amaduzzi Bruno il 17 novembre 1986, Rep. 21.803, previo pagamento del prezzo nei termini di legge.

Da ultimo, va rigettata la domanda di risarcimento dei danni, avanzata dalla Setti nei confronti degli appellati, non essendo costoro tenuti al rispetto degli adempimenti diretti a consentire all'avente diritto l'esercizio del diritto di prelazione. Il 4° comma dell'art. 8 legge n. 590/1965, infatti, fa obbligo al solo proprietario (cioè Setti Arrigo) di «notificare con lettera raccomandata al coltivatore la proposta di alienazione trasmettendo il preliminare di compravendita ...». (*Omissis*)

(1) RISCATTO AGRARIO E PLURALITÀ DI CONFINANTI.

La materia della prelazione e riscatto agrario ha sempre sofferto della lacunosità della sua normativa: uno dei casi più dibattuti e variamente risolti dalla giurisprudenza è quello del conflitto tra confinanti nell'esercizio del diritto alla preferenza. L'art. 7, 2° comma, n. 2 dispone, nell'introdurre per la prima volta nell'ordinamento il diritto di prelazione a favore del proprietario a confine, che detto diritto spetta a costui, purché sui fondi offerti in vendita non siano insediati mezzadri, coloni o affittuari coltivatori diretti.

La disposizione in esame, se da un lato mira ad evitare l'insorgere di possibili conflitti tra proprietari a confine e coltivatori insediati, stabilendo che il fondo oggetto della prelazione del confinante debba essere libero da qualsiasi insediamento, nulla dice, dall'altro lato, a proposito della possibile ipotesi di concorso di una pluralità di confinanti che siano interessati all'acquisto del fondo.

Mentre un iniziale indirizzo della giurisprudenza di legittimità aveva risolto la questione, ritenendo che l'esercizio del diritto di prelazione dei confinanti dovesse avvenire congiuntamente tra gli aventi diritto, ai fini di un acquisto in comunione *pro-indiviso* (con la conseguenza però di una successiva divisione) (1), la Corte Suprema a Sezioni Unite, con una importante pronuncia del 18 ottobre 1986, n. 6123 (2), ritenuto che la finalità di accorpamento dei fondi sottesa alla prelazione del confinante sarebbe stata certamente frustrata dalla inevitabile divisione del fondo acquistato in comproprietà, ha prospettato che l'unico criterio possibile per rispettare la *voluntas legis* fosse quello della selezione o scelta tra i proprietari a confine. Dunque, non più un acquisto congiunto tra più aspiranti, ma un unico avente diritto, prescelto non dal venditore del fondo, ma dal giudice, chiamato a dirimere il conflitto tra i diversi confinanti.

Secondo il cennato orientamento della Suprema Corte, è compito del giudice accordare prevalenza all'uno o all'altro «alla stregua della maggiore o minore attitudine a concretare la finalità perseguita dalla legge e, cioè, l'ampliamento delle dimensioni territoriali 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-economico» (3). Tra i criteri indicati, per consentire al giudice di esercitare discrezionalmente la scelta, la Corte ha annoverato «l'entità, le caratteristiche topografiche, fisiche e culturali dei terreni

(1) Così Cass. 19 luglio 1982, n. 4242.

(2) La sentenza è pubblicata in *Giur. agr. it.*, 1987, 27, con nota di SAL-

VESTRONI, *Le Sezioni Unite e la prelazione dei confinanti*.

(3) Così Cass. 28 novembre 1998, n. 12092, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 2484.

in possibile accorpamento, l'esuberanza della forza lavoro che i confinanti siano in grado di riversare nel predio oggetto di vendita, nonché la stabilità nel tempo che l'azienda incrementanda possa assicurare».

Ovvio appare che il confinante dovrà esercitare il suo diritto per l'intero fondo offerto in vendita e non già per una quota di esso, non potendo l'esigenza di ricomposizione fondiaria essere messa in pericolo da scopi di smembramento delle unità poderali.

La Corte Suprema ha affermato che tra più posizioni di diritto soggettivo si deve prescindere dalla priorità temporale dell'iniziativa dell'uno o dell'altro confinante o dalle eventuali preferenze espresse dal venditore, mentre ha ritenuto che occorre individuare un criterio oggettivo, legato alla esigenza del migliore accorpamento dei fondi. E tale finalità viene assicurata, scegliendo, tra più aspiranti, uno solo di essi. La rigidità del criterio dell'«unico avente diritto» è tuttavia relativa, atteso che deve sempre ritenersi ammissibile, nell'ipotesi di fondo costituito da una pluralità di poderi o unità produttive funzionalmente autonome, un accorpamento per più porzioni distinte in favore di più confinanti (4).

La Corte d'appello di Bologna, nel ricondursi ai principi espressi dalla ricordata giurisprudenza, consolidatasi con numerose pronunce dal 1986 ad oggi, ha accolto la domanda di retratto proposta da una confinante pretermessa, ritenendo che la conformazione topografica dei due fondi interessati all'accorpamento, la circostanza di avere fatto parte, i due immobili, di un unico compendio prima della divisione ereditaria e l'indirizzo produttivo ivi praticato, meglio realizzavano nella specie l'esigenza di ricomposizione fondiaria.

Nel caso in esame, era invero avvenuto che il venditore aveva prescelto nell'acquisto un altro confinante, ma la Corte di Bologna, dopo un approfondito esame e facendo ricorso a quel potere discrezionale che, grazie al contributo della giurisprudenza citata, è stato demandato all'autorità giudiziaria per la scelta dell'avente diritto, ha ritenuto, in rapporto alla situazione specifica dell'altro confinante che aveva acquistato il fondo, più idoneo il proprietario pretermesso, il cui fondo meglio garantiva le finalità di accorpamento fondiario.

Nicoletta Rauseo

(4) Cass. 8 agosto 1995, n. 8701, in questa Riv., 1996, 722.

*

Cons. Stato, Sez. VI - 12-1-2000, n. 194 - De Roberto, pres.; Salvatore, est. - Min. Pol. Agr. (avv. St. Cosentino) c. I.D.S.C.C.C. (avv. Mariani Marini). (*Conferma T.A.R. Umbria 2 dicembre 1997, n. 575*)

Agricoltura e foreste - Boschi e foreste - Taglio di boschi - Autorizzazione ex artt. 130 e segg. r.d.l. n. 3267 del 1923 - Applicabilità solo agli Enti pubblici.

Il particolare regime autorizzatorio per il taglio di boschi previsto dagli artt. 130 e segg. r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267 è riferibile soltanto agli Enti pubblici, giacché solo per un Ente che ha come scopo istituzionale il perseguimento di finalità di interesse pubblico appare appropriata una normativa che preveda il ricorso ad una gara pubblica per la vendita del taglio del bosco e che imponga una destinazione specifica per i proventi dell'attività economica (1).

(Omissis). - Il T.A.R. ha ritenuto che la disciplina di cui all'art. 130 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, che subordina alla preventiva approvazione di un piano economico l'utilizzazione del patrimo-

nio boschivo «dei Comuni e degli altri Enti», non si applica alle persone giuridiche di diritto privato.

A tale conclusione il giudice di primo grado è pervenuto osservando che il citato art. 130 si inserisce nell'ambito della disciplina generale del patrimonio boschivo dettata dal r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267 e dal relativo Regolamento di attuazione approvato con r.d. 16 maggio 1926, n. 1126, contenenti la specificazione dei limiti, vincoli e prescrizioni imposti alla generalità dei soggetti in vista della utilizzazione e conservazione di detto patrimonio, e in particolare le regole da osservare nel taglio periodico dei boschi.

A tale disciplina generale fa riscontro una disciplina speciale per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali «dello Stato, dei Comuni e di altri Enti», secondo la quale la proprietà statale è assoggettata al regime dei beni demaniali o più propriamente del patrimonio indisponibile dello Stato, e la sua gestione è affidata ad un'apposita Azienda del demanio forestale statale, mentre i boschi e le foreste dei «Comuni e di altri Enti», sono sottoposti soltanto ad una tutela c.d. economica, consistente nell'obbligo degli Enti destinatari di utilizzare il patrimonio boschivo in conformità di un piano economico nel quale dovranno in particolare essere precisate le modalità di reimpiego dei proventi del taglio del legname.

L'anzidetta disciplina è poi completata dal Capitolato di oneri tipo approvato con d.m. 4 novembre 1957, in base al quale i Comuni e gli altri Enti sottoposti alla vigilanza ex art. 130 legge n. 3267 del 1923 sono anche tenuti a seguire le procedure pubbliche per la vendita del taglio dei boschi.

Il giudice di primo grado ha osservato che una tale disciplina è riferibile soltanto agli Enti pubblici, in quanto solo per questi si giustifica il particolare regime delineato dall'art. 130 e seguenti della legge forestale: invero solo per un Ente che ha come scopo istituzionale il perseguimento di finalità di interesse pubblico, appare appropriata una normativa che prevede il ricorso ad una gara pubblica per la vendita del taglio del bosco (secondo quanto stabilisce il decreto ministeriale sopracitato), e che impone una destinazione specifica per i proventi dell'attività economica (come si desume dall'art. 131 r.d. n. 3267).

Una diversa interpretazione della norma in esame avrebbe il risultato di suscitare seri dubbi di costituzionalità: se è vero, infatti, che alla proprietà privata possono essere imposti limiti destinati ad assicurare la funzione sociale, sarebbe del tutto ingiustificato e contrario al principio d'eguaglianza riservare alle persone giuridiche private un trattamento diverso da quello attribuito alle persone fisiche, con riferimento alla proprietà boschiva.

L'Amministrazione appellante assume che le conclusioni del giudice di primo grado non siano corrette alla stregua del dato normativo richiamato, non esistendo alcun solido argomento per ritenere che il Legislatore del 1923, che ben conosceva la categoria degli Enti pubblici, abbia, nella disposizione di cui all'art. 130, utilizzato il termine generico e generale di «Enti» come equivalente a quello di «Enti pubblici».

La tesi del T.A.R. sarebbe anche smentita dalla deroga espressamente prevista solo per le società per azioni, eccezione che, evidentemente, sarebbe stata inutile se nella dizione di «altri Enti» si fosse inteso includere soltanto gli Enti pubblici.

Aggiunge ancora l'appellante che la deroga alla preventiva disposizione del piano di utilizzazione non potrebbe fondarsi neppure nella speciale natura di Ente ecclesiastico speciale dell'Istituto appellato, come tale sottratto alla stregua delle leggi concordatarie sugli Enti ecclesiastici, alla disciplina di cui al menzionato art. 130.

La gestione economica dei boschi eventualmente di proprietà degli Enti ecclesiastici rientrerebbe, infatti, nel concetto di attività diverse da quelle di religione e di culto, e, quindi, dovrebbe soggiacere alle leggi dello Stato italiano.

Il Collegio considera che le argomentazioni poste a base della sentenza appellata siano pienamente da condividere e debbano, pertanto, essere confermate.

Cospirano nel senso dell'interpretazione seguita dal giudice di primo grado non solo argomenti di ordine logico-sistematico ma anche di carattere testuale, quali sono quelli di cui agli articoli del Capitolato di oneri, nei quali si fa espresso riferimento a termini come «Amministrazione venditrice» e «Amministrazione appaltante».

Un piano di stima del taglio e reimpiego delle somme ricavate non appare necessario per soggetti che, come correttamente rilevato dal T.A.R., non perseguono finalità di interesse pubblico, fermo restando in ogni caso che anche tali soggetti privati sono soggetti alle norme di polizia forestale contenute negli artt. 8 e 10 del r.d.l. n. 3267 del 1923 e devono, comunque, richiedere l'autorizzazione per il taglio dei boschi.

Ciò dimostra che detti soggetti non sono liberi di procedere a loro piacimento al taglio dei boschi di loro proprietà, dovendo anch'essi essere preventivamente autorizzati dall'autorità competente a tale forma di utilizzazione, anche se non sono tenuti, come sopra chiarito, alla predisposizione di un piano di stima e di reimpiego dei proventi.

Correttamente, quindi, il giudice di primo grado ha annullato la condizione apposta all'autorizzazione impugnata in primo grado.

L'appello va, pertanto, respinto. (*Omissis*)

(1) LA RACCOLTA DEI PRODOTTI LEGNOSI DEL BOSCO AD OPERA DEI COMUNI E DEGLI ALTRI ENTI.

La legge forestale 30 dicembre 1923, n. 3267 prevede un diverso regime per i boschi di proprietà dei Comuni e degli altri Enti rispetto ai boschi di proprietà privata.

Vi è per prima cosa, a carico dei Comuni, come degli altri Enti, l'obbligo di gestire la proprietà forestale attraverso un piano economico – ossia una programmazione delle utilizzazioni legnose cadenzata temporalmente – redatto dallo stesso Ente ed approvato da un organo tecnico – amministrativo individuato dalla legge (art. 130).

Con l'obbligo del piano la legge intende razionalizzare le utilizzazioni boschive e nel contempo far sì che l'Ente possa procurarsi un reddito costante nel tempo.

Tale obbligo non riguarda, invece, il privato che rimane libero di utilizzare o meno il proprio bosco per finalità produttive. Se ritiene di utilizzarlo per ricavarne legname, non dovrà, comunque, rispettare alcun piano, né le sue disposizioni, ma solo rispettare le «prescrizioni di massima e di polizia forestale», norme attuative della legge forestale mediante le quali si regolano i tempi, i modi e l'estensione del taglio degli alberi in relazione alle finalità d'interesse generale relative alla tutela dell'assetto idrogeologico del territorio.

La legge n. 3267 del 1923 prevede anche la possibilità di procedere, ad opera dell'Ente proprietario del terreno forestale, a dei tagli straordinari, quelli cioè eseguiti all'infuori delle disposizioni di piano economico. In questo caso una percentuale del ricavato dovrà essere impiegata in «opere di miglioramento del patrimonio rustico» degli Enti stessi (art. 131).

Con l'emanazione del d.m. 4 novembre 1957 i Comuni e gli altri Enti proprietari dei beni forestali sono inoltre tenuti a seguire le procedure pubbliche per la vendita del taglio dei boschi in lotti.

Vi è quindi, per quanto concerne il taglio dei boschi e la vendita dei prodotti legnosi dei Comuni e degli altri Enti, una diversa, e ben più penetrante disciplina, rispetto a quella avente ad oggetto i beni forestali di proprietà privata, giustificata dall'interesse generale rappresentato dalla raccolta del legname, ciò che costituiva, all'epoca, una notevole entrata di bilancio per i Comuni collinari e di montagna.

La vertenza giudiziaria, conclusasi con la sentenza del Consiglio di Stato in commento, prende origine dalla considerazione della parte appellante, che la legge individua – oltre ai Comuni – la categoria degli «altri Enti» in modo generico; a prescindere cioè dall'essere quest'ultimi persone giuridiche pubbliche, essendo sufficiente la sola qualifica di Enti perché essi siano sottoposti allo speciale regime che sopra abbiamo enunciato.

Non si spiegherebbe altrimenti, viene sostenuta dalla parte appellante la sentenza del TAR, la espressa deroga prevista nell'art. 13 della legge n. 3267 del 1923 esclusivamente per le società anonime, le attuali società per azioni, eccezione che sarebbe risultata scontata e inutile se nella dizione di «altri Enti» si fosse inteso intendere soltanto gli Enti pubblici.

In realtà, se è vero che l'individuazione dell'art. 13 della legge n. 3267 del 1923 appare poco rigorosa, ciò non è sufficiente a contraddire, come si afferma nella sentenza – e ciò a nostro parere è decisivo per la risoluzione della controversia – il principio per cui non può non riservarsi alle persone giuridiche private lo stesso trattamento riservato alle persone fisiche.

Per una migliore comprensione del testo normativo conviene considerare che nella legislazione degli Stati pre-unitari, l'obbligo di gestire il bosco in relazione a finalità d'ordine pubblico gravava sulla proprietà dei Comuni e degli altri Enti che svolgevano, appunto, funzioni di interesse generale, come i Pubblici stabilimenti ed i Corpi morali (1).

Con la legge dello Stato italiano 2 giugno 1910, n. 277, istitutiva del demanio forestale, e dell'apposito Ente di gestione, l'Azienda di Stato per le foreste demaniali – che sarà improvvidamente soppressa con il decollo dell'ordinamento regionale – ci si preoccupa di imporre oltre che alla proprietà statale, anche «ai boschi appartenenti ai Comuni, alle Province, alle Università Agrarie, alle istituzioni pubbliche, agli Enti morali in genere, alle Associazioni, alle Società anonime», un regime di tutela economica, nel senso che tali soggetti dovranno utilizzare i propri boschi in conformità di un piano economico approvato da altro organismo con funzioni tutorie.

Nel testo unico del 1923 l'obbligo del piano e del relativo controllo pubblico viene limitato ai Comuni, e genericamente ad altri Enti, con esclusione delle Società anonime. Viene fatto, con certezza, dal legislatore, un passo indietro, rispetto all'atteggiamento normativo precedente, nel considerare i soggetti destinatari degli obblighi pubblici – escludendo, fra gli altri soggetti, le società anonime – ma si lascia imprecisata l'individuazione della natura giuridica di tali soggetti. Tuttavia è difficile ritenere, al di là di una lettera della legge davvero approssimativa, l'esistenza di una *voluntas legislatoris*, volta a penalizzare, attraverso obbligazioni d'interesse pubblico, degli Enti i quali non avessero fra le loro finalità il perseguimento in modo diretto di fini d'interesse generale.

Abbiamo detto ora di una lettera della legge poco rigorosa e che, in quanto tale, può prestarsi ad interpretazioni non univoche. Tuttavia letta la legge con gli occhi di oggi, quando l'interesse all'esercizio della selvicoltura ha avuto una caduta verticale rispetto agli anni della redazione della norma, un'interpretazione restrittiva, nel senso cioè della sentenza del Consiglio di Stato, appare la più plausibile.

Oggi più che la produzione del legname, che non si può certo negare, rileva tuttavia la conservazione del bosco, più che il dato economico, quello ecologico, che altrimenti non spiegheremmo la classificazione della categoria dei terreni boscati in bellezze naturali operata dal legislatore a metà degli anni ottanta con la normativa n. 431.

L'interesse alla produzione è piuttosto rilevabile nelle piantagioni a rapido accrescimento o, comunque, in una pianificazione che salvaguardi, insieme alla funzione economica, quelle funzioni paesaggistico-ambientali del bosco assolutamente imprevedibili per il pensiero del legislatore forestale degli anni venti.

Abbiamo accennato prima alla mancanza di rigore giuridico rinvenibile nel decreto legislativo del 1923; non è questa, una affermazione priva di significato, perché se dovessimo credere all'enunziato dell'art. 28 del decreto in questione, nel nostro ordinamento esisterebbero ancora le pene corporali quali sanzioni di natura penale.

Analoga mancanza di rigore tecnico-giuridico troviamo nell'art. 46 allorché si utilizzano indifferentemente i termini «ricorrere», «fare opposizione» e presentare «reclami», per individuare un medesimo strumento garantistico da esercitarsi dal proprietario privato nei confronti dell'intervento della Pubblica Amministrazione ritenuto lesivo del diritto di proprietà, e quindi illegittimo.

(1) Per una rassegna della legislazione degli Stati pre-unitari, si veda R. TRIFONE, *Storia del diritto forestale in Italia*, Firenze, 1957.

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V - 8-9-1998, n. 2830 - De Leo, pres.; Pagano, est. - Ferraiolo (avv. Mingione) c. Comune di Caserta (avv. Tumino).

Igiene e sanità - Allevamento di bestiame - Ordine di chiusura - Industrie insalubri ex artt. 216 e 217 T.U. n. 1265 del 1934 - Mancata previa prescrizione di misure idonee ad eliminare inconvenienti - Illegittimità.

Il provvedimento col quale il Sindaco, richiamando l'art. 216 T.U. 27 luglio 1934, n. 1265, dispone la chiusura di uno stabilimento di allevamento di bestiame, è illegittimo ove non sia stato preceduto dalla prescrizione di misure idonee e di cautele tecniche che possano valere ad eliminare l'inconveniente accertato o a ridurlo entro i limiti della tollerabilità (1).

(Omissis)

1. - Con il presente ricorso, notificato il 2 maggio 1994 e depositato il 28 maggio 1994, Ferraiolo Maria si duole che il sindaco di Caserta le ha ordinato lo sgombero, entro 180 giorni, dell'allevamento sito in frazione Casolla di Caserta, alla via Montanara. Precisa che è titolare, da oltre trent'anni, di un'impresa agricola, utilizzando capi bovini «per le esigenze funzionali del fondo agricolo corrente alla via Montanara».

A sostegno del gravame, ha articolato i seguenti sei motivi.

L'eccesso di potere e la violazione dell'art. 3, l. reg. Campania n. 13 dell'8 marzo 1985 e 38, comma 2°, legge 142/1990, atteso che l'ordinanza è stata emessa dal sindaco del Comune di Caserta quale ufficiale di governo, mentre egli avrebbe dovuto agire quale organo del Comune ai sensi dell'art. 32, 3° comma, legge 833/1978 e 27 e 32 del d.p.r. 616/1977.

La violazione dell'obbligo di osservanza della sospensione cautelare ex art. 21, legge 1034/1971, disposta da questo stesso T.A.R. (ordinanza n. 7/1991) rispetto a un precedente provvedimento.

La carenza di potere, atteso che il sindaco non poteva, secondo la ricorrente, «far uso» del potere di cui alla legge 13/1985 della Regione Campania e della legge 142/1990 (art. 38).

La carenza dei presupposti che giustificano il ricorso all'ordinanza contingibile ed urgente.

La violazione dell'art. 216 e dell'art. 217 t.u. 1265/1934, atteso che il sindaco avrebbe dovuto prima emanare prescrizioni tese a prevenire il danno o il pericolo e poi l'ordinanza di sgombero.

Violazione, infine, dell'art. 7 legge 241/1990 perché l'amministrazione non ha inoltrato alla ricorrente l'avviso del procedimento.

2. - Resiste l'amministrazione. Ha depositato memoria.

3. - All'udienza indicata, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. - Il ricorso è fondato.

4.1. - La ricorrente si duole dello sgombero intimato dal sindaco di Caserta, ai sensi dell'art. 216 e seg. del t.u. 27 luglio 1934, n. 1265, dell'allevamento dalla stessa gestito nella frazione Casolla di Caserta (via Montanara).

Dirimente è il rilievo che, per il combinato disposto degli artt. 216 e 217, t.u. 1265/1934 citato, l'amministrazione, nell'adottare i previsti provvedimenti nei confronti delle industrie insalubri, deve previamente indicare le dettagliate e puntuali misure tecniche finalizzate ad eliminare i riscontrati inconvenienti.

Il principio è specificamente affermato dalla giurisprudenza di questa sezione: «Il provvedimento col quale il sindaco, richiamando l'art. 216 t.u. 27 luglio 1934, n. 1265, dispone la chiusura di uno stabilimento di allevamento di bestiame, è illegittimo ove non sia stato

preceduto dalla prescrizione di misure idonee e di cautele tecniche che possano valere ad eliminare l'inconveniente accertato o a ridurlo entro i limiti della tollerabilità» (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 19 novembre 1996, n. 541). Trattasi di affermazione costante della giurisprudenza amministrativa: «L'eventuale ubicazione di insediamenti che realizzino un'attività insalubre di prima classe, ai sensi dell'art. 216 t.u. 27 luglio 1934, n. 1265 (leggi sanitarie), in prossimità di abitazioni, non comporta l'automatico esercizio del potere sanzionatorio del sindaco, dal momento che l'ubicazione anche in tale zona delle industrie o manifatture insalubri può essere resa compatibile attraverso l'introduzione di «nuovi o speciali cautele» che escludono nocumento alla salute del vicinato; pertanto, è illegittimo il provvedimento con cui il sindaco abbia disposto l'immediata cessazione dell'attività di galoppatoio e l'allontanamento degli animali, al mero rilievo dell'ubicazione dell'insediamento nel centro abitato senza accertare né indicare se, attraverso l'introduzione di speciali cautele o di particolari prescrizioni suggerite dai competenti organi tecnici, potesse essere consentita la prosecuzione dell'attività esercitata» (T.A.R. Lazio, Sez. II, 30 agosto 1994, n. 960; in senso conforme, T.A.R. Friuli, 12 dicembre 1996, n. 1316).

In generale, va poi osservato che il momento dialogico, fra P.A. e amministrato, che la norma sanitaria contiene, deve essere valorizzato alla stregua della rilettura «partecipativa» che la legge 241/1990 impone per tutte le disposizioni che regolano i rapporti Amministrazione/cittadino.

Nello specifico, l'esigenza indicata si radica maggiormente, in quanto trattasi di attività che (incontestatamente) si svolge da molto tempo («da oltre trent'anni»), funzionalmente alle esigenze del fondo agricolo corrente alla via Montanara (cfr. ricorso) e che, implicando l'applicazione di un precetto quanto mai «duttile» (Cons. Stato, Sez. V, n. 240/1990), quale quello di «lontananza dalle abitazioni» e di «isolamento nelle campagne», impone l'esercizio di un potere di prevenzione da parte dell'autorità, quanto mai congruo e ponderato, specie rispetto a dei luoghi contrassegnati da una generalizzata vocazione agreste.

In sintesi, il ricorso è da accogliere e l'atto amministrativo impugnato da annullare. I restanti motivi possono assorbirsi.

(Omissis)

(1) I LIMITI ALL'ESERCIZIO DEI POTERI DEL SINDACO IN MATERIA DI INDUSTRIE INSALUBRI (EX ARTT. 216 E 217 DEL T.U. N. 1265/1934) ALLA LUCE DELLA LEGGE 241/90.

1. - Con la sentenza in esame, il T.A.R. Campania è tornato a pronunciarsi in tema di applicazione della disciplina delle c.d. industrie insalubri all'allevamento di animali, in piena coerenza con l'orientamento ormai costante assunto dai giudici amministrativi sull'argomento (1). Il che offre l'occasione per ripercorrere l'evoluzione della giurisprudenza sul punto, non senza cogliere nella sentenza in commento spunti di novità dovuti, in particolare, ad una rilettura dell'ormai consolidata posizione giurisprudenziale alla luce dei principi sanciti dalla l. 7 agosto 1990, n. 241.

2. - La disciplina delle industrie insalubri è prevista dagli artt. 216 e 217 del T.U.L.L.S.S. approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (2).

(1) Negli stessi termini, infatti, cfr. lo stesso T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, 19 novembre 1996, n. 541, in *T.A.R.*, 1997, I, 283; T.A.R. Lazio, Sez. II, 30 agosto 1994, n. 960, in *Ragiusan*, 1994, fasc. n. 131, 75; T.A.R. Lazio, Latina, 22 ottobre 1987, n. 793, in *Foro amm.*, 1988, 649; T.A.R. Veneto, 5 luglio 1978, n. 514, in *T.A.R.*, 1978, 3289; T.A.R. Veneto, Sez. II, 11 aprile 1989, n. 572, in *T.A.R.*, 1989, I, 1796.

(2) Il Testo Unico delle leggi sanitarie è stato pubblicato nel S.O. alla G.U. 9 agosto 1934, n. 186. Ma l'esigenza di disciplinare le industrie insalubri risale già alla fine del secolo scorso, con l'emanazione della l. 22 dicembre 1888, n. 5849 sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica che proprio ad esse dedicava una specifica norma (l'art. 38). In esecuzione della citata legge venne approvato, con r.d. 3 febbraio 1901, n. 45, il regolamento generale sanitario che dedica alla materia gli artt. 101-105. Regolamento che si ritiene tuttora vigente in quanto mai sostituito da quello previsto dai successivi Testi

Unici delle leggi sanitarie, approvati con rr.dd. 1° agosto 1907, n. 636 e 27 luglio 1934, n. 1265: in tal senso, R. MORELLI, *Un nuovo elenco per le industrie insalubri*, in *Ambiente*, 1995, n. 2, 8.

Si tratta dunque di una disciplina risalente, dalla cui applicazione è scaturita una copiosa giurisprudenza a fronte della quale è corrisposto, almeno in parte e sebbene in tempi non sempre recenti, un analogo interesse da parte della dottrina, fra i contributi della quale si segnalano in particolare: U. ARDIZZONE, voce *Industrie insalubri, pericolose e rumorose*, in *Enc. dir.*, Milano, 1971, 293 ss.; B. BARELLI, *Lavorazioni insalubri, impianti inquinanti e poteri del Sindaco*, in *Le Regioni*, 1980, I, 211; P. GIAMPIETRO, *Rassegna di giurisprudenza amministrativa e penale sulle industrie insalubri* (classificazione, disciplina, poteri del Sindaco ecc.), in *Comuni d'Italia*, 1986, n. 12, 1664 ss.; M. GICALA, voce *Lavorazioni insalubri*, in *Nov.mo dig. it.*, Appendice; ID., *La disciplina delle attività insalubri, pericolose, rumorose, incommode*, in *Giur.*

L'importanza della disciplina in parola appare evidente se solo si considera che essa costituisce lo strumento normativo al quale ancor oggi (fatta salva la prevalenza delle sopravvenute normative settoriali di tutela ambientale) è affidato il delicato compito di regolare i rapporti tra attività industriali in senso lato (3) e le esigenze di tutela della salute e della qualità della vita che sono proprie degli insediamenti abitativi.

Più in particolare, è attraverso l'applicazione di tale normativa che si è cercato di dare soluzione al conflitto in atto nello spazio peri-urbano, tra gli insediamenti zootecnici ivi presenti e le nuove zone residenziali, tra esigenze della produzione e interesse alla salubrità ambientale della popolazione. Conflitto originato dal progressivo avanzare del processo di urbanizzazione, che ha finito per avvicinare a zone abitate i ricoveri per animali «senza che le autorità comunali si siano date carico di verificare la compatibilità della consentita espansione dei nuclei residenziali rispetto alla destinazione agricola posseduta *ab immemorabile* dalla porzione di territorio su cui ricadono gli insediamenti zootecnici» (4).

La disciplina in esame si è dunque rivelata lo strumento principe mediante il quale dirimere l'accesa conflittualità fra usi diversi e reciprocamente incompatibili del suolo presente in quell'ambito territoriale di «interfaccia» «dove si intersecano i problemi della periferia urbana e delle zone agricole, che ha ormai perso i caratteri fondamentali della campagna senza, peraltro, avere acquisito le funzioni della città, al cui interno sorgono nuclei residenziali insieme ad insediamenti agricoli e dove terreni coltivati si estendono accanto a superfici abbandonate in attesa di espansione urbana» (5).

3. - Secondo quanto previsto dai primi due commi dell'art. 216, «le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri o che possono riusci-

re in altro modo pericolose alla salute degli abitanti sono indicate in un elenco diviso in due classi»:

a) la prima classe comprende quelle che debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni;

b) la seconda, quelle che esigono speciali cautele per la incolumità del vicinato.

Il primo elenco delle industrie insalubri, approvato con d.m. 12 luglio 1912, è stato più volte aggiornato per effetto di successivi decreti ministeriali (6), l'ultimo dei quali reca la data del 5 settembre 1994 (7).

Il decreto del 1994 non ha però apportato modifiche rilevanti alla versione precedente dell'elenco, come definita dal d.m. 2 marzo 1987. Fra le modeste novità introdotte, per quel che qui interessa, si segnala l'inclusione fra le attività industriali (gruppo C) della parte I (8) delle voci n. 2, «stalla sosta per il bestiame», e n. 3, «mercati di bestiame»; ciò in coerenza con quanto previsto per la voce «allevamento di animali», già da tempo inclusa nell'elenco delle industrie insalubri di prima classe dai precedenti decreti del Ministero della sanità (9).

4. - Ma l'inserimento degli allevamenti di animali nella prima classe dell'elenco delle industrie insalubri non comporta *ipso facto* che questi debbano in ogni caso trovare collocazione al di fuori dell'abitato (10).

Stabilisce infatti il comma 5 dell'art. 216 cit. che «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 nocuo-mento alla salute del vicinato» (11).

Dalla ricomprensione nella I classe dell'elenco delle industrie insalubri, pertanto, non scaturisce per gli allevamenti di animali un divieto assoluto di attivazione nell'abitato, ma solamente una presunzione *iuris tantum* di pericolosità (12), potendo conseguentemente essere permessi

it., 1974, II, 535; V. LAZZARI, *Industrie insalubri*, in *Nuova rass.*, 1991, I, 60; G. SABATINI, voce *Industrie insalubri e pericolose*, in *Nuovo dig. it.*, Torino, 1937-1940, vol. VI, 1047 ss.; G. BARCHINI-A. LODIVICI, *La legislazione sanitaria in materia di concessioni per l'attivazione di industrie insalubri: competenze e poteri del Sindaco*, in *Nuova rass.*, 1985, II, 747; G. TORREGROSSA, voce *Industrie pericolose, rumorose e insalubri*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, vol. XVI, 1 ss.; N. LUGARESI, *I poteri autorizzatori del Sindaco in materia di lavorazioni insalubri e di inquinamento atmosferico* (in margine alla vicenda Farmopiant), in *Sanità pubbl.*, 1989, 161 ss.; I. CACCIABILLANI, *Avicoltura «industria insalubre»*, in *Nuova rass.*, 1974, I, 39; I. DE MARCO, *Attività insalubri, inquinamento e giurisprudenza dei T.A.R.*, in *Foro amm.*, 1976, II, 514. Per un commento alla normativa che precede quella del 1934 si vedano: I. SPOTO SANTANGELO, voce *Industria*, in *Digesto it.*, Torino, 1902-1906, vol. XIII, 640; M. BATTISTA, voce *Industrie insalubri e pericolose*, in *Digesto it.*, Torino, 1902-1906, vol. XIII, 655.

(3) Secondo la giurisprudenza nella nozione di «manifatture o fabbriche insalubri» sono comprese tutte le attività non solo industriali in senso stretto, ma anche artigianali e agricole, caratterizzate da una certa entità e complessità di organizzazione di fattori produttivi: in tal senso T.A.R. Lazio, Sez. II, 28 settembre 1992, n. 1924, in *Riv. giur. amb.*, 1993, 534; Cons. Stato, Sez. V, 19 febbraio 1996, n. 212, in *Foro amm.* 1996, 543.

(4) S. MASINI, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano, 1995, 94. La responsabilità incombente sulle autorità comunali nei casi di insediamenti residenziali assenti e realizzati nelle immediate vicinanze di allevamenti preesistenti non è sfuggita nemmeno alla giurisprudenza, secondo la quale ricorre in tale ipotesi «il cattivo esercizio del potere sotto il profilo attinente al principio di buona amministrazione e alla coerenza delle scelte fatte dal Comune in materia di urbanistica ed edilizia, specialmente in ordine alla relativa pianificazione»: T.A.R. Veneto, 24 gennaio 1997, n. 149, in *Ragiusan*, n. 159-160, 171.

(5) In tal senso ancora S. MASINI, *op. cit.*, 100.

(6) Per la precisione, dei dd.mm. 15 ottobre 1924, 26 febbraio 1927, 3 novembre 1967, 12 febbraio 1971, 23 dicembre 1976, 19 novembre 1981, 2 marzo 1987.

(7) Pubblicato in *G.U.* del 10 dicembre 1994, n. 288, S.O. n. 156, e recante l'Elenco delle industrie insalubri di cui all'art. 216 del testo unico delle leggi sanitarie. Elenco che è suddiviso in due parti, corrispondenti alle due classi di industrie insalubri indicate dalla normativa sopra citata, ognuna delle quali è a sua volta suddivisa in tre gruppi: A) sostanze chimi-

che; B) prodotti e materiali; C) attività industriali. Per un commento sul d.m. 5 settembre 1994, si veda R. MORELLI, *op. cit.*, 8 ss.

(8) A cui appartengono le industrie di prima classe, le quali «devono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni».

(9) Si veda ad es.: d.m. 12 febbraio 1971, voce n. 35; d.m. 23 dicembre 1976, voce n. 31.

(10) Con riferimento al concetto di abitato di cui al comma 2 dell'art. 216 cit., la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che per esso «si intende l'insieme di edifici destinati ad uso abitativo»: Cons. Stato, Sez. V, 2 maggio 1980, n. 457, in *Cons. Stato*, 1980, I, 705. In argomento, si vedano inoltre: Cons. Stato, Sez. V, 5 febbraio 1985, n. 67, in *Giust. civ.*, 1985, I, 2118, secondo cui «l'art. 216, nel prescrivere che le industrie insalubri di prima classe devono essere tenute lontane dalle abitazioni, non si riferisce alla nozione di centro abitato ma a qualsiasi nucleo urbano»; e da ultimo Cons. Stato, Sez. V, 1° aprile 1996, n. 338 (punto 6 della motivazione), in *Foro amm.*, 1996, 1196, per la quale «l'art. 216 detta una particolare disciplina relativa alle attività insalubri nell'ambito del centro abitato, inteso nel suo significato più esteso, comprensivo di tutte le zone in cui sono concretamente presenti residenze umane, ancorché situate fuori dal perimetro abitato». *Contra*: T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 10 ottobre 1991, n. 544, in *Giur. amm. sic.*, 1991, 709: «la prescrizione della legge sanitaria, che impone l'allontanamento delle industrie insalubri dagli abitati, non può trovare applicazione nei confronti di situazioni caratterizzate dalle esistenza di singole abitazioni». Per una nozione di abitato «da considerarsi in concreto e non in astratto», e quindi a prescindere dalla qualificazione urbanistica della zona interessata, cfr. M. SICA, *Lavorazioni insalubri, silenzio della p.a. e giudizio di ottemperanza*, in *Regioni*, 1984, II, 1038.

(11) Sul punto cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, 22 settembre 1995, n. 1129, in *T.A.R.*, 1995, I, 4527 e T.A.R. Campania, Napoli, 19 giugno 1997, n. 1576, in *T.A.R.*, 1997, I, 3268, nonché T.A.R. Sicilia, 22 aprile 1982, n. 382, in *T.A.R.*, 1982, 2256, per il quale «l'art. 216, quinto comma del T.U. leggi sanitarie permette l'esercizio di lavorazioni insalubri di prima classe anche nel centro abitato qualora tale esercizio non rechi danno alla salute del vicinato; ne consegue che il mero accertamento della ricomprensione di una industria nella prima classe di cui alla disposizione di legge citata, non è da solo sufficiente per disporre la disattivazione dell'impianto; infatti occorre che la P.A. accerti previamente se siano stati adottati accorgimenti per ridurre l'insalubrità e, ove risulti che tali accorgimenti siano stati introdotti, esprima un giudizio sulla loro idoneità».

(12) T.A.R. Lombardia, Sez. III, 9 settembre 1991, n. 436.

Secondo alcuni, nel caso di ordinanze normali, la competenza permane in capo al sindaco in quanto rientrano nelle attribuzioni contemplate dagli artt. 36 e 38, comma 1 della legge 142 del 1990, che non è stata toccata esplicitamente dalla riforma introdotta dalla legge «Bassanini». La norma non è stata oggetto di esplicita abrogazione, ed in materia di competenze non è, di norma, applicabile l'interpretazione per analogia, pertanto prevarrebbe l'interpretazione in termini di «quanto è detto» dal comma 2 dell'art. 6 della legge 127 del 1997, che nell'elenco dei compiti attribuiti ai dirigenti o ai responsabili dei servizi non fa alcuno specifico riferimento alle ordinanze (32).

Secondo altra opinione, invece, dall'applicazione del principio di separazione tra funzione di indirizzo politico ed attività gestionale dovrebbe farsi discendere che tutte le ordinanze ordinarie (ivi comprese quelle in materia di igiene e sanità pubblica ex art. 217 T.U. leggi sanitarie), per la loro natura di atti emanati per l'attuazione o per l'osservanza di leggi e regolamenti, risolvendosi in una mera e concreta traduzione specifica del disposto normativo, non rilevano quasi mai come esercizio di una attività politica, con la conseguenza di rientrare nella competenza del potere gestionale (33).

In altre parole, anche per le ordinanze in parola opererebbe quel trasferimento implicito di competenze in capo all'apparato burocratico che ha sostegno normativo nell'art. 45 del d.lgs. n. 80 del 1998. Tale norma, infatti, nello stabilire che tutte le disposizioni previgenti, conferenti le competenze agli organi politici di adozione di atti di gestione o degli atti indicati all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 29 del 1993, debbano intendersi nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, ha fornito «un imprescindibile parametro interpretativo di chiusura del sistema» (34). Dalla sua applicazione dovrebbe perciò derivare che tutte le disposizioni normative previgenti che prevedevano una competenza in capo al sindaco nell'emanazione di ordinanze ordinarie, sono da intendersi implicitamente attributive del medesimo potere ai dirigenti o ai responsabili di servizio se rientranti nell'ambito delle competenze gestionali (35).

Le conclusioni cui questo orientamento perviene sono condivisibili, ma solo a patto di condividere la premessa da cui esso muove, e cioè che nel percorso ermeneutico preordinato alla individuazione dell'organo attualmente competente ad adottare le ordinanze di cui all'art. 217 cit., debba farsi applicazione del solo principio di separazione tra funzione di indirizzo politico e gestione amministrativa.

A ben altri risultati si perviene, invece, se solo si considera che la competenza ad adottare le ordinanze *de quibus*, afferenti le materie dell'igiene e della sanità pubblica, ben può farsi ricomprendere fra le funzioni esclusive che spettano al sindaco in qualità di ufficiale di governo (36) e per le quali nessun trasferimento in capo ai dirigenti è ipotizzabile (37).

Ritenere pertanto che il sindaco, nell'adottare i provvedimenti di cui all'art. 217 cit., agisca in qualità di ufficiale di governo rende inoperante nel caso considerato il richiamato principio di separazione tra funzione politica ed attività gestionale e, conseguentemente, irrilevante ogni ulteriore indagine sulla loro natura, gestionale o meno.

In un contesto interpretativo ancora così incerto ed in attesa di conoscere la posizione che la giurisprudenza assumerà in merito, si è così scelto di continuare a riferire al sindaco i poteri di ordinanza ex art. 217 cit., pur consapevoli che la questione è di tale complessità ed importanza da meritare ben altro approfondimento.

La permanenza dei poteri *de quibus* in capo al sindaco o il loro trasferimento ai dirigenti non risulta comunque problema determinante ai fini del presente contributo, giacché con questo ci si è solo proposti di effettuare una ricostruzione delle modalità di esercizio legittimo dei poteri in questione, le cui conclusioni mantengono intatta la loro validità quale che sia l'organo individuato come competente.

9. - Dell'art. 217 del T.U. leggi sanitarie si è già detto che ha un ambito di applicazione più vasto dell'art. 216, trovando applicazione anche nei confronti di industrie non ricomprese nell'elenco ministeriale giacché assume a suo esclusivo presupposto solamente una situazione di danno o pericolo per la salute pubblica. È stato inoltre chiarito che l'esercizio dei poteri sindacali che in esso trovano riconoscimento implica l'uso di un'ampia potestà di valutazione della tollerabilità o meno delle lavorazioni insalubri, esercitabile in qualsiasi tempo. Un ampio potere discrezionale, dunque, che oltre a tenere necessariamente conto del parere fornito dall'autorità sanitaria (38), incontra nella sua esplicazione ulteriori limiti, alcuni dei quali direttamente ricavabili dalla stessa normativa, altri desunti invece in via di interpretazione sistematica da una giurisprudenza attenta ed impegnata a dar voce alle istanze garantistiche connesse all'uso di siffatti poteri.

10. - Dalla lettura delle pronunce giurisprudenziali relative all'art. 217, emerge costante il richiamo alla necessità che nell'esercizio dei poteri ad esso riconosciuti, il sindaco debba ispirarsi al c.d. *criterio del temperamento*, al fine appunto di temperare il diritto alla salute costituzionalmente garantito (art. 32 Cost.), alla cui realizzazione è preordinata la disciplina delle industrie insalubri, con altri interessi pure costituzionalmente rilevanti, quale quello relativo alla libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) o al lavoro (artt. 4 e 35 Cost.) (39).

Quello del temperamento o bilanciamento degli interessi è, invero, il criterio interpretativo al quale si ricorre al fine di comporre i conflitti ed equilibrare i rapporti fra interessi parimenti assistiti da tutela costituzionale. Ipotesi, queste, non infrequenti: dal carattere pluralista e compromissorio della Costituzione deriva spesso, infatti, la possibi-

(32) Orientamento seguito in un primo momento dall'ANCI, come riferisce T. TESSARO, *Gli atti amministrativi del Comune*, Rimini, 1999, 318 ss.

(33) G. LARDO, *Il nuovo potere di ordinanza nell'ordinamento comunale*, in *Nuova rass.*, 1999, n. 12, 1242.

(34) G. LARDO, *op. loc. cit.*

(35) G. LARDO, *op. cit.*, 1245.

(36) In tal senso, cfr. in giurisprudenza: Cons. Stato, Sez. V, 25 ottobre 1974, n. 435; T.A.R. Trentino-Alto Adige, Trento, 21 giugno 1991, n. 253, in *Ragiusan*, 1991, n. 93, 81, nonché E. MAGGIORA, *Le ordinanze del sindaco e dei dirigenti*, Milano, 1996, il quale sostiene che il sindaco agisce in materia igienico-sanitaria in qualità di «autorità sanitaria locale» ex art. 13 della legge 833 del 1978, e quindi, ai sensi dell'art. 38, comma 1, lett. B) della legge 142 del 1990, quale ufficiale di governo. Sul punto, conformemente, G. FONTANA, *Disturbati psichici e accertamento e trattamento sanitario obbligatorio*, in *Nuova rass.*, 1999, n. 7, 699.

(37) Cfr. circolare Min. interno del 10 ottobre 1998, n. 4, *cit.*, secondo la quale le funzioni spettanti al sindaco in qualità di ufficiale di governo «costituiscono esercizio di un potere proprio, attribuito al rappresentante della comunità locale in quanto tale, e rientrano quindi nella sua competenza istituzionale».

(38) Parere che costituisce presupposto legittimante l'adozione dei provvedimenti previsti dagli artt. 216 e 217, T.U. leggi sanitarie: cfr. T.A.R. Lombardia, 18 giugno 1980, n. 642, in *Riv. giur. turismo*, 1981, fasc. 4, 35, secondo cui l'ordine di disattivazione emesso in base alla normativa sulle industrie insalubri «deve essere sorretto da apposito parere dell'ufficiale sanitario». Sulla natura obbligatoria ma non vincolante del parere in oggetto si rinvia a quanto sopra riferito.

(39) In tal senso, fra le tante, T.A.R. Piemonte, Sez. II, 14 marzo 1991, n. 103, in *Ragiusan*, 1991, n. 90, 126; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 19 giugno 1997, n. 1576, *ivi*, 1997, n. 164-165, 133; T.A.R. Umbria, 25 marzo 1994, n. 120, *ivi*, 1994, n. 126, 100.

lità che si verifichino ipotesi di collisione tra valori riconosciuti da norme di rango costituzionale (40).

A ben vedere, però, quando il conflitto fra siffatti interessi si colloca nel contesto del procedimento amministrativo, il criterio del contemperamento perde i connotati propri di autonomo canone ermeneutico per acquisire quelli di un modello procedimentale che altro non è se non l'esplorazione, in materia, dei principi afferenti il corretto uso del potere discrezionale. L'uso legittimo di tale potere implica infatti una ponderazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti nel procedimento in ordine ad un interesse pubblico primario (41), allo scopo di ottenere la soddisfazione dell'interesse pubblico «con il minor sacrificio possibile di quelli privati» (42). Ne deriva che, in occasione dell'adozione di provvedimenti repressivi in materia di industrie insalubri, l'interesse pubblico alla tutela della salute va senz'altro perseguito, atteso anche il ruolo di particolare preminenza da esso ricoperto in ambito costituzionale, ma nel far questo occorrerà pur sempre imboccare quel percorso procedimentale che consenta di fare salvi, per quanto possibile, anche altri valori eventualmente antagonisti quali il lavoro e l'iniziativa economica privata.

Di questa esigenza di contemperamento è del resto espressione lo stesso criterio di normale tollerabilità, alla luce del quale il sindaco è chiamato ad apprezzare entro quali limiti l'ineliminabile compressione del diritto alla salute provocato da una industria insalubre potrà considerarsi ammissibile in funzione della salvaguardia dell'interesse al mantenimento dell'attività economica.

11. - Ad ogni modo, dall'applicazione del criterio del contemperamento tra diritto alla salute ed interesse allo svolgimento dell'attività economica si fanno discendere i due principali limiti all'esercizio del potere repressivo del sindaco. Il primo, di ordine logico, attiene alla necessaria ricorrenza di una effettiva situazione di danno o pericolo per la salute pubblica, rigorosamente accertata. Il secondo, di ordine procedurale, riguarda la «pregiudizialità» sancita dal comma 1 dell'art. 217.

Sotto il primo profilo si è detto, in particolare, che tale criterio di contemperamento «richiede che l'art. 217 T.U. leggi sanitarie sia interpretato nel senso che l'esercizio dei poteri sindacali in esso previsti postuli un accertamento della nocività condotto in concreto e non desunto dalla presunzione che si ricava da un mero esercizio di una attività

produttiva inserita nell'elenco delle industrie insalubri» (43). Ciò perché «la collocazione di una attività lavorativa negli elenchi ministeriali delle industrie insalubri assolve la mera funzione di segnalare in via generale le potenziali fonti di rischio per la salute pubblica, fermo restando l'obbligo per l'autorità amministrativa di valutare in sede locale, caso per caso, tale lesiva potenzialità» (44).

L'esercizio dei richiamati poteri da parte del sindaco, dunque, postula «una particolare valutazione, condotta in maniera penetrante e specifica, della tollerabilità o meno delle industrie, in relazione alle peculiari condizioni di luogo ed eventualmente delle cautele necessarie a renderle tollerabili, valutazione che non può limitarsi al semplice richiamo ad un elenco di industrie da considerare in via teorica» (45).

12. - In relazione al secondo limite enunciato, è stato poi affermato che «ai sensi dell'art. 217 r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, ai fini del contemperamento tra l'interesse al mantenimento dell'attività produttiva e quello alla tutela della salute nelle sue varie implicazioni, le misure repressive in materia di attività insalubri devono essere precedute dall'imposizione di prescrizioni idonee ad eliminare gli inconvenienti riscontrati e possono essere disposte solo in caso di mancata osservanza di queste» (46). La sospensione o la cessazione dell'attività produttiva, nel quadro del sistema delineato dall'art. 217, costituiscono quindi l'*extrema ratio*, potendo il sindaco ricorrervi «solo in ipotesi di impossibilità di eliminare in altro modo i pericoli per la salute pubblica» (47).

Le prescrizioni in esame devono consistere in «dettagliate e puntuali misure tecniche» (48), da individuarsi caso per caso, tenendo conto delle specifiche condizioni in cui si svolge l'attività produttiva (49), e devono essere inoltre idonee ad eliminare gli inconvenienti per la salute pubblica o quantomeno a ricondurli entro limiti tollerabili.

Solo dopo aver constatato l'inadempimento di dette prescrizioni, precedentemente imposte, il sindaco potrà ordinare la cessazione dell'attività (50).

L'enunciata regola della previa imposizione di opportune cautele, del tutto pacifica in giurisprudenza, contempla però alcune importanti eccezioni.

13. - In coerenza con quanto sopra affermato, si ammette innanzitutto, seppure in via del tutto eccezionale, che il sindaco possa ordinare l'immediata cessazione dell'industria insa-

(40) In tal senso, V. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 54 e ss. Sul punto si veda, inoltre, F. FRATTINI, *Le fonti della gerarchia degli interessi*, Relazione al XXXVII Convegno di Varenna 19/21 settembre 1991; F. MERISI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, 1, 21 e ss.; E. CARDI, *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, vol. I, Rimini, 1983.

Con particolare riferimento ai rapporti fra interesse ambientale ed altri principi costituzionalmente garantiti, cfr. anche C. IUVONE, *Il problema del bilanciamento degli interessi tra la tutela dell'ambiente ed altri valori costituzionali*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1992, n. 96, 15; R. ROTA, *Funzione amministrativa e procedimento in materia di tutela dell'ambiente e dello sviluppo*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, n. 3, 565 e G. LOMBARDI, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, in *Atti Convegno di studi giuridici: L'ambiente e la sua protezione*, Cagliari, 1989.

(41) Cfr. M.S. GIANNINI, *op. cit.*, 487.

(42) Giurisprudenza costante, *ex multis* T.A.R. Calabria, 1976, n. 165, in *Foro amm.*, 1976, I, 179.

(43) T.A.R. Campania, Napoli, 19 giugno 1997, n. 1576, in *Ragiusan*, 1997, n. 164-165, 133; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 8 maggio 1989, n. 173, in *Foro amm.*, 1989, fasc. 10.

(44) T.A.R. Lombardia, 8 agosto 1991, n. 595, in *T.A.R.*, 1991, I, 3882; T.A.R. Campania, Napoli, 19 giugno 1990, n. 194. *Contra*, T.A.R. Lombardia, Brescia, 28 dicembre 1995, n. 1399, in *Ragiusan*, 1996, n. 147, 101, per la quale «è legittimo il provvedimento col quale il Sindaco ingiunge l'immediata cessazione di una attività industriale considerata insalubre di prima classe, per mancanza del nulla osta prescritto dall'art. 216, T.U. 27 luglio 1934, n. 1265, risultando tale circostanza sufficiente a sorreggere da sola la misura adottata, anche in mancanza di una specifica indagine sulla concreta pericolosità per la salute pubblica dell'attività in questione».

(45) Cons. Stato, Sez. V, 5 settembre 1987, n. 532, in *Cons. Stato*, 1987, I, 1249; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 8 maggio 1989, n. 173, in *T.A.R.*, 1989, I, 2397 e, da ultimo, T.A.R. Campania, Napoli, 19 giugno 1997, n. 1576 cit. Sulle autorità comunali incombe quindi il «potere-dovere di accertare nei singoli casi quali attività possano recare in concreto danno o pericolo alla salute pubblica e di adottare di conseguenza i provvedimenti idonei per impedirli o reprimerli». Potere che la giurisprudenza subordina ad un accertamento in concreto della pericolosità dell'insediamento, frutto di una «accurata e penetrante valutazione di fatto» (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 14 marzo 1991, n. 103, in *Ragiusan*, 90, 125) e di una «articolata ed approfondita istruttoria, condotta caso per caso, in ordine alla effettiva potenzialità inquinante dei singoli allevamenti» (T.A.R. Umbria, 25 marzo 1994, n. 120 in *Ragiusan*, 126, 100). L'opinione che qui si riporta e alla quale si aderisce, pur risultando prevalente, non è però pacifica sia in dottrina che in giurisprudenza. In argomento, di recente, si veda S. DI ROSA, *Pericolosità delle industrie insalubri: astratta o concreta?*, in *Amm. it.*, 1998, n. 12, 1816 ss. (parte prima) e in *Amm. it.*, 1999, n. 1, 115 ss. (parte seconda).

(46) T.A.R. Umbria, 25 marzo 1994, n. 120, in *Ragiusan*, 1994, n. 126, 100; T.A.R. Toscana, Sez. I, 17 aprile 1992, n. 182; T.A.R. Veneto, Sez. II, 12 ottobre 1990, n. 1052, in *Ragiusan*, 1991, n. 84, 130; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 27 giugno 1990, n. 572, *ivi*, 1991, n. 82, 58.

(47) T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 27 luglio 1993, n. 525, in *Giur. amm. siciliana*, 1993, 645.

(48) T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 12 dicembre 1996, n. 1316, in *Ragiusan*, 1996, n. 159-160, 153.

(49) Cfr. U. ARDIZZONE, *op. cit.*, 297.

(50) Cons. Stato, Sez. V, 27 aprile 1988, n. 247, in *Riv. amm.*, 1988, 1227; T.A.R. Lazio, Sez. II, 10 novembre 1993, n. 1348, in *Ragiusan*, 1994, 118, 57; T.A.R. Sicilia, Sez. I, 13 novembre 1990, n. 892, I, 371.

lubre qualora ritenga, sulla base di una rigorosa motivazione, che nel singolo caso non sia comunque possibile eliminare la situazione di offesa per la salute pubblica (51).

L'ordine di immediata chiusura sarebbe inoltre pienamente legittimo se adottato nei confronti di una industria insalubre di prima classe attivata all'interno dell'abitato, in considerazione dell'onere di attivazione ex art. 216, comma 5, posto a carico dell'esercente e della sua particolare pericolosità (52).

Il sindaco, infine, può legittimamente emanare un immediato ordine di chiusura anche nei confronti di quelle industrie o manifatture insalubri che si siano attivate in difetto della prescritta autorizzazione, dal momento che la regola della previa imposizione di prescrizioni od opportuni accorgimenti tecnici atti a prevenire il danno o il pericolo alla salute pubblica, sancita dall'art. 217, «trova applicazione solo per le industrie insalubri regolarmente autorizzate e non per quelle esercitate in condizioni di totale illegittimità. Pertanto, per queste ultime, il sindaco può adottare il provvedimento di immediata chiusura dell'attività, anche senza il previo invito ad attuare i detti accorgimenti tecnici» (53).

14. - Con la sentenza riportata in epigrafe, il T.A.R. Campania torna ad occuparsi dell'applicazione della normativa delle industrie insalubri all'allevamento di animali, confermando la posizione già precedentemente assunta in argomento dalla medesima Sezione (54).

I giudici napoletani, richiamando l'orientamento di gran lunga prevalente, accolgono le censure mosse dalla ricorrente contro l'ordinanza adottata dal sindaco di Caserta, con la quale era stato disposto lo sgombero di un allevamento di animali (in attività da oltre trent'anni, ma ubicato nelle vicinanze dell'abitato), senza previamente indicare dettagliate e puntuali misure tecniche finalizzate ad eliminare i riscontrati inconvenienti, come invece impone il combinato disposto degli artt. 216 e 217 del T.U. 1265 del 1934.

Osserva in particolare il T.A.R. Campania, che «il momento dialogico, fra P.A. e amministrato, che la norma sanitaria contiene, deve essere valorizzato alla stregua della rilettura "partecipativa" che la legge 241/1990 impone per

tutte le disposizioni che regolano i rapporti Amministrazione/cittadino».

La statuizione contenuta nella sentenza, dunque, che altrimenti in nulla si discosterebbe dalle conclusioni cui costantemente sono approdati i giudici amministrativi nel pronunciarsi sulla questione, si arricchisce in tal modo, sotto il profilo motivazionale, di una notazione di particolare interesse, nella quale si rinviene l'eco dell'ampio dibattito scaturito a seguito dell'avvento della l. 7 agosto 1990, n. 241.

15. - All'indomani della pubblicazione della legge sul procedimento amministrativo (55), infatti, la dottrina, accolta la novità legislativa con toni talvolta trionfalistici (56), aveva affrontato l'aspetto problematico della compatibilità tra la disciplina generale da questa prevista e la disciplina preesistente che prevedeva particolari forme di contraddittorio e/o di partecipazione per singole tipologie di procedimenti.

In relazione a tali procedimenti, in particolare, si poneva il problema del coordinamento tra la specifica disciplina di settore e la nuova disciplina generale prevista dal capo III della legge 241 del 1990, allo scopo di individuare la normativa di volta in volta applicabile. In proposito, la dottrina e la giurisprudenza più recenti, in coerenza con la qualificazione della 241 come «legge di garanzia minima», concordano nel ritenere che il rapporto tra la normativa generale sul procedimento e le normative settoriali preesistenti «non è di esclusione della prima rispetto alle seconde, né è un rapporto di sussidiarietà (nel senso che in tanto si può applicare la normativa generale sul procedimento in quanto non sia prevista una qualche disciplina di settore), ma di integrazione: la legge sul procedimento integra, cioè, la normativa dettata dalla normativa di settore, dettando una serie di garanzie minime» (57).

Questa impostazione ha ricevuto inoltre l'autorevole avallo anche della Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di sostenere in proposito che la normativa preesistente va interpretata in modo conforme ai principi generali

(51) T.A.R. Piemonte, Sez. II, 14 marzo 1991, n. 103, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 27 luglio 1993, 525, cit., 645. Particolarmente chiara risulta in proposito T.A.R. Piemonte, Sez. II, 17 giugno 1993, n. 226, in *Ragiusan*, 1993, n. 114-115, 110, secondo cui «l'ordinanza sindacale di chiusura di una industria insalubre, adottata ai sensi dell'art. 217 T.U. 27 luglio 1934, n. 1265, deve essere adeguatamente motivata, attesa la sua gravità con specifico riferimento all'inadeguatezza di altre misure intese a fronteggiare gli inconvenienti riscontrati». Va da sé che anche in tal caso la decisione del sindaco deve necessariamente poggiare su rigorosi accertamenti compiuti dal competente organo sanitario.

(52) In tal senso: B. BAREL, *op. cit.*, 212. In giurisprudenza cfr. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 8 aprile 1981, n. 50, in *T.A.R.*, 1981, I, 1702: «Ai sensi dell'art. 216 T.U. 27 luglio 1934, n. 1265, la classificazione di una industria insalubre nella prima classe comporta automaticamente il divieto della sua attivazione, o se già attivata, del suo mantenimento in un centro abitato, salvo il potere del sindaco di permettere l'una o l'altro «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»; pertanto è legittimo il provvedimento di un sindaco che disponga l'eliminazione di un'industria (nella specie: un allevamento di suini) senza disporre accorgimenti o cautele, che per precetto legislativo, spetta all'interessato promuovere e dimostrare idonei». In senso opposto: T.A.R. Lazio, Sez. II, 30 luglio 1994, n. 960, in *Ragiusan*, 1995, n. 131, 75, secondo cui «l'eventuale ubicazione di insediamenti che realizzino un'attività insalubre di prima classe, ai sensi dell'art. 216, T.U. 27 luglio 1934, n. 1265, in prossimità di abitazioni, non comporta l'automatico esercizio del potere sanzionatorio del sindaco, dal momento che l'ubicazione anche in tale zona delle industrie o manifatture insalubri può essere resa compatibile attraverso l'introduzione di nuove e speciali cautele, che escludono nocumento alla salute del vicinato; pertanto è illegittimo il provvedimento con cui il sindaco abbia disposto l'immediata cessazione dell'attività di galoppatoio e l'allontanamento degli animali, al mero rilievo dell'ubicazione dell'insediamento nel centro abitato, senza accertare né indicare se, attraverso l'introduzione di speciali cautele o di particolari prescrizioni suggerite dai competenti organi tecnici, potesse essere consentita la prosecuzione dell'attività esercitata».

(53) T.A.R. Veneto, 8 febbraio 1996, n. 148, in *Ragiusan*, 1997, n. 152, 155. In *terminis* anche Cons. Stato, Sez. V, 19 febbraio 1996, n. 212, in

Foro amm., 1996, 543; T.A.R. Campania, Salerno, 14 gennaio 1994, n. 14, in *Ragiusan*, 1994, n. 123, 82; Cons. giust. amm. sic., 10 dicembre 1984, 180, in *Cons. Stato*, 1984, I, 1597.

(54) Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 19 novembre 1996, n. 541, in *T.A.R.*, 1997, I, 283.

(55) La legge n. 241 del 1990 «è una legge sul procedimento amministrativo e non una legge del procedimento amministrativo, nel senso che non ne stabilisce una disciplina completa ed esaustiva»: G. MORBIDELLI, *Attività amministrativa*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, vol. II, Bologna, 1993, 11094. Non è, cioè, una legge generale sull'intera azione amministrativa, come accade invece nell'ordinamento tedesco con la l. 25 maggio 1976, ma si limita a dettare alcuni principi guida dell'azione amministrativa la quale, peraltro, è già regolata da una rete di principi elaborati dalla giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, ad. gen., parere 21 novembre 1991, n. 141, in *Foro it.*, 1992, 98). Essa costituisce quindi «una legge di garanzia minima, dato che essa aggiunge e non toglie garanzie, non sopprimendo tutto ciò che l'ordinamento in precedenza assicurava»: così P. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998, 5.

(56) Si è detto in proposito che è stato finalmente approvato lo «Statuto fondamentale dei cittadini» (F. PATRONI GRIFFI, *La l. 7 agosto 1990 n. 241 a due anni dalla data di entrata in vigore. Termini e responsabilità del procedimento; partecipazione procedimentale*, in *Foro it.*, 1993, III, 65 ss.), e che grazie ad essa si è attuata una vera e propria «rivoluzione copernicana» nei rapporti tra cittadini e amministrazioni (G. ALPA, *La persona tra cittadinanza e mercato*, Milano, 1992, 39).

(57) Così P. VIRGA, *op. cit.*, 63. Si veda inoltre, fra i tanti, L. CAVALLARO, *Procedimento amministrativo e partecipazione del privato nella l. 7 agosto 1990 n. 241*, in *Riv. amm. R.I.*, 1991, 1192; S. BACCARINI, *La comunicazione del provvedimento amministrativo fra prassi e nuove garanzie*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 8; L. CENTOFANTI, *Comunicazione di avvio del procedimento (art. 7 legge 241 del 1990). Ambito di applicazione oggettivo*, in *Riv. amm.*, 1994, fasc. 3, 906. In giurisprudenza, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 9 aprile 1996, n. 523, in *T.A.R.*, 1996, I, 2184; T.A.R. Lombardia, Brescia, 17 marzo 1994, n. 133, in *T.A.R.*, 1994, I, 1905; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 26 ottobre 1992, n. 309, in *T.A.R.*, 1992, I, 4952.

contenuti nella legge n. 241 del 1990 in materia di partecipazione (58).

16. - Applicando siffatte conclusioni al procedimento preordinato all'adozione, da parte del sindaco, delle misure repressive di cui all'art. 217 T.U. leggi sanitarie nei confronti delle industrie insalubri, se ne ricava che lo stesso deve intendersi necessariamente «integrato» con la gran parte delle regole di «garanzia minima» sancite dalla legge 241.

Sarà pertanto ad esso applicabile la disciplina prevista dall'art. 22 e ss. in materia di accesso ai documenti amministrativi (59), così come anche l'obbligo di motivazione previsto in via generale per i provvedimenti amministrativi dall'art. 3 della legge 241 (60). Un obbligo che nei confronti dei provvedimenti di chiusura *ex art.* 217 si atteggia in modo particolarmente penetrante (61), stante la loro natura sostanzialmente sanzionatoria, le gravi conseguenze che da essi discendono per lo svolgimento di una attività di rilevanza costituzionale quale quella economica, nonché per la necessità di dar conto in essa della ricorrenza, nel caso specifico, di una effettiva situazione di danno o pericolo, presupposto legittimante l'esercizio del potere stesso.

Parimenti applicabili al procedimento considerato devono ritenersi le garanzie partecipative previste dalla legge 241, ed in particolare, in quanto compatibile con la disciplina che tale procedimento regola, l'obbligo dell'avviso di inizio del procedimento, previsto dall'art. 7 della legge citata (62).

La questione richiede, in verità, un approfondimento.

Pronunciandosi in tema di procedimenti sanzionatori, o che in ogni caso comportino una diminuzione di pregressi diritti o facoltà, la giurisprudenza ha affermato che la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo ai soggetti interessati ai sensi dell'art. 7, legge 241/90, non occorre nelle ipotesi in cui l'iniziativa procedimentale dell'Amministrazione sia resa nota ai soggetti predetti mediante un avviso comunque denominato (diffida, contestazione, ecc.), che sia però idoneo ad esplicitare la stessa funzione sostanziale, consentendo agli interessati incisi dall'eventuale provvedimento finale di esercitare in pieno le loro difese (63).

Ci si chiede, allora, se nel nostro caso la previa imposizione di opportune cautele, che deve precedere l'eventuale ordine di cessazione dell'attività, sia atto tale da soddisfare le esigenze di partecipazione e difesa sottese alla previsione dell'art. 7, legge 241 (64).

In proposito va rilevato che la previa imposizione di cautele, pur rispondendo all'esigenza di salvaguardare l'attività economica in corso mettendo l'interessato nelle condizioni di ovviare agli inconvenienti prodotti a danno della salute pubblica, si configura pur sempre quale mero atto endoprocedimentale, il quale postula sia l'espletamento degli accertamenti tecnico-sanitari da parte dell'organo competente, sia la compiuta valutazione del sindaco concernente il grado di tollerabilità della lavorazione.

Nulla di paragonabile, quindi, con la comunicazione di avvio del procedimento *ex art.* 7, legge 241, che ha invece lo scopo di coinvolgere l'interessato nel procedimento fin dal suo inizio, consentendogli di fornire il suo apporto collaborativo in modo da influire sulle stesse determinazioni dell'Amministrazione, predisponendo il materiale ed evidenziando gli interessi e i fatti che andranno raccolti, definiti, comparati (65).

Ne deriva che l'imposizione di cautele o prescrizioni prevista dall'art. 217 T.U. leggi sanitarie è atto distinto e successivo alla comunicazione d'avvio del procedimento, la cui indefettibilità torna ancor più chiara se solo si considera che la giurisprudenza ha ritenuto utile, e quindi necessaria, la partecipazione del privato anche nella fase dell'accertamento di semplici fatti, purché gli stessi non siano ovviamente pacifici (66). Le garanzie partecipative del privato devono pertanto intendersi pienamente operanti anche in sede di accertamento tecnico-sanitario della nocività della lavorazione, cui lo stesso deve essere messo in condizione di intervenire.

17. - Da quanto precede, è agevole cogliere i diversi profili di illegittimità che affliggevano l'ordinanza impugnata dalla ricorrente. Il T.A.R. Campania ha provveduto ad annullarla, fondando la propria decisione sul vizio assorbente del difetto della previa imposizione di cautele, prevista dall'art. 217 T.U. leggi sanitarie.

La sentenza, però, recependo le indicazioni fornite in proposito dalla Corte costituzionale, ha comunque il merito di aver richiamato l'attenzione sulla necessità di una «rilettura partecipativa» anche della normativa sanitaria, da condurre alla luce dei principi sanciti dalla legge sul procedimento, ed il cui esito dà ulteriore conferma della correttezza del costante orientamento assunto dalla giurisprudenza sul punto.

Pasquale Pupo

(58) Corte cost., 5 novembre 1996, n. 383, in *Cons. Stato*, 1996, II, 1907; *Id.*, 24 febbraio 1995, n. 57, in *Giur. cost.*, 1995, 481; *Id.*, 14 aprile 1995, n. 126, *ivi*, 981.

(59) Per un esempio recente di applicazione della legge 241 ad una normativa di settore, si veda *Cons. Stato*, Sez. IV, 27 aprile 1999, n. 743, in *Cons. Stato*, 1999, 620, che ha in particolare riconosciuto il diritto di accesso degli interessati alla relazione riservata del collaudatore dei lavori *ex art.* 100 r.d. n. 350 del 1895.

(60) Obbligo che, invero, ha radici ben più profonde, essendo frutto di una elaborazione dottrinale e soprattutto giurisprudenziale che ne ha progressivamente ampliato il campo di applicazione, fino alla sua definitiva consacrazione legislativa nell'art. 3 citato. Sul punto, con ampie note di richiami, L. CIMELLARO, *Le garanzie del procedimento amministrativo nella l. 241 del 1990*, Padova, 1997, 67 e ss.

(61) Sulla necessità che l'ordinanza di chiusura adottata ai sensi dell'art. 217, T.U. leggi sanitarie sia «adeguatamente motivata, attesa la sua gravità», cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. II, 17 giugno 1993, n. 226, cit.

(62) Cfr. *Cons. Stato*, ad. plen., 15 settembre 1999, n. 14, in *Cons. Stato*, 1999, 1297, la quale ha stabilito che anche in relazione al procedimento di esproprio di p.u. incombe sulle Amministrazioni procedenti l'obbligo di dare agli interessati comunicazione di avvio del procedimento *ex art.* 7, legge 241/1990.

(63) Cfr. *Cons. Stato*, Sez. VI, 9 agosto 1996, n. 999, in *Cons. Stato*, 1996, I, 1226; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 15 dicembre 1993, n. 1099, in T.A.R., 1994, I, 805; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 18 dicembre 1991, n. 528, in T.A.R., 1992, I, 670.

(64) Uno dei maggiori meriti riconosciuti alla legge n. 241 del 1990, è quello di aver previsto la partecipazione al procedimento coevamente all'inizio del procedimento stesso, esaltandola sia in chiave difensiva che di apporto collaborativo. Il che ha innescato una vera e propria metamorfosi dell'Amministrazione, con l'abbandono di una dimensione prettamente burocratica e l'apertura alla partecipazione di individui e gruppi organizzati. Cfr. sul punto P. VIRGA, *op. cit.*, 7 e M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'Amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Atti del Convegno di Messina-Taormina del 25-26 febbraio 1988*, Milano, 1990, 3.

(65) Cfr. M. NIGRO, *op. loc. cit.* Una tempestiva comunicazione dell'avvio del procedimento è infatti essenziale per conseguire un'adeguata salvaguardia degli interessi legittimi vantati dai soggetti interessati, nella loro dimensione oppositiva, pretensiva e partecipativa. Sulla categoria degli interessi c.d. partecipativi, evidenziati dalla dottrina più recente, si veda A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996, e S. GIACHETTI, *La giurisdizione esclusiva tra l'essere e il divenire*, in *Studi per il centenario della IV Sezione*, vol. II, Roma, 1989, 658, secondo il quale gli interessi legittimi partecipativi sono gli interessi legittimi del futuro, tipici di una società in stadio ancora più avanzato, in cui i cittadini non si limitano, passivamente, ad assorbire servizi, ma sono inseriti attivamente nei circuiti decisionali dell'Amministrazione.

(66) *Cons. Stato*, Sez. V, 13 novembre 1995, n. 1562, in *Giust. civ.*, 1996, I, 1500.

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia - Trieste - 28-1-2000, n. 308 - Bagarotto, pres.; Settesoldi, est. - Zulian (avv. Mussato) c. Amm. separata beni di uso civico e altro (avv. Persello).

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Beni demaniali e pubblici - Concessione - Scelta del contraente - Maggiorazione del canone d'affitto - Esclusione. (L. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 22; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 51)

L'art. 22 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, così come novellato dall'art. 51 della l. 3 maggio 1982, n. 203, stabilisce nel caso di pluralità di richieste, i criteri per la concessione in affitto di terreni demaniali o patrimoniali per utilizzazione agricola. La scelta del contraente, quindi, deve rispettare la preferenza accordata al coltivatore diretto della suddetta norma e non può avvenire con la maggiorazione del canone d'affitto, perché la misura dello stesso deve rispettare i criteri dettati dalla legge 203/82 sull'equo canone (1).

(Omissis). - Sostiene il ricorrente che l'Amministrazione dei beni di uso civico di San Gervasio ha concesso in affitto al controinteressato il lotto E, violando le norme dettate dall'art. 22 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, così come novellato dall'art. 51 della l. 3 maggio 1982, n. 203, il quale stabilisce, nel caso di pluralità di richieste, i criteri per la concessione in affitto per utilizzazione agricola di terreni demaniali o patrimoniali.

Sostiene invece l'Amministrazione resistente che le normativa succitata non sarebbe applicabile nell'ipotesi di affitto ad uso civico, perché detti beni, secondo la consolidata giurisprudenza della Suprema Corte, (Cass. Civ., Sez. Un., 10 marzo 1995, n. 2086; Cass. Civ., Sez. III, 5 maggio 1993, n. 5187 ecc.) sono soggetti al regime dettato per i beni demaniali e sono sottratti all'applicazione di tale legge (Cass. Civ., Sez. Un., 10 marzo 1995, n. 2806). Nello stesso senso si è pronunciata anche la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lazio, Sez. II, 25 giugno 1988, n. 900; T.A.R. Sicilia, Sez. I, Catania, 4 luglio 1988, n. 904).

Rileva peraltro il Collegio che tutta la giurisprudenza citata ha trattato la problematica dell'inapplicabilità della normativa succitata ai beni in questione solo con particolare riferimento alle norme relative alla durata e proroga dei contratti agrari, ritenute eccessivamente vincolanti e penalizzanti l'interesse collettivo della comunità. Nel caso di specie viene invece in considerazione il diverso profilo della scelta del contraente e della determinazione del canone. Ci si trova quindi di fronte a due interessi ritenuti dalla legge ugualmente meritevoli di tutela, l'interesse pubblico a garantire un equo e soddisfacente sviluppo del settore agricolo perseguito attraverso la tutela delle condizioni di lavoro del coltivatore diretto e quello della collettività titolare dell'uso civico a servirsi del terreno in questione.

Peraltro, nel caso in cui il terreno venga dato in affitto, è evidente che la comunità interessata ha momentaneamente ed eccezionalmente ritenuto di sopassedere al suo utilizzo diretto e il Collegio ritiene che, a quel punto, l'interesse pubblico, che sta alla base di tutta la normativa di tutela del coltivatore diretto, prevalga sull'interesse della collettività titolare dell'uso civico a trarre dal bene gravato da tale uso un utilizzo meramente indiretto, qual è quello espresso dal canone d'affitto, la cui misura non potrà quindi eccedere quella dell'equo canone e non potrà pertanto rappresentare il metodo per la scelta del contraente, scelta che dovrà invece avvenire in conformità ai dettami dell'art. 22 della l. 11 febbraio 1971, n. 11.

Da tutte le considerazioni che precedono si evince la fondatezza del ricorso, che deve essere accolto con il conseguente annullamento degli atti impugnati. (Omissis)

(1) SULL'AFFITTO DI BENI DI USO CIVICO.

Il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia si è pronunciato sulla questione giuridica relativa all'affitto di beni di uso civico, e aderendo al prevalente orientamento giurisprudenziale, ha accolto il ricorso proposto (proposto dal coltivatore diretto del fondo attiguo) e ha annullato il provvedimento con il quale l'Amministrazione dei beni di uso civico di San Gervasio concedeva in affitto il lotto ad un terzo concorrente, in palese violazione delle norme dettate dall'art. 22 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, così come novellato dall'art. 51 della l. 3 maggio 1982, n. 203, in caso di pluralità di richieste.

L'Amministrazione si difendeva asserendo che la normativa succitata non si applicava nell'ipotesi di affitto ad uso civico, perché detti beni, secondo la consolidata giurisprudenza della Suprema Corte, (cfr. Cass. Sez. Un., 10 marzo 1995, n. 2806, in questa Riv., 1995, 484; Cass. 5 maggio 1993, n. 5187,

ivi, 1994, 419, con nota di Lo Surdo, *Concessione in affitto a privati di terreno destinato ad uso civico non utilizzato dalla comunità*) erano soggetti al regime dettato per i beni demaniali e sottratti all'applicazione di tale legge.

A tale riguardo, come peraltro ha rilevato lo stesso Collegio, deve essere rilevato che tutta la giurisprudenza citata, ha trattato la problematica dell'inapplicabilità della suddetta normativa ai beni in questione, solo con particolare riferimento alle norme relative alla durata e proroga dei contratti agrari, perché ritenute eccessivamente vincolanti e penalizzanti l'interesse collettivo della comunità (cfr. Cass. Sez. Un., 10 marzo 1995, n. 2806, cit.; Cass. 5 maggio 1993, n. 5187, cit.; Cass. 21 aprile 1989, n. 1889, in *Giur. agr. it.*, 1989, 617; Cons. Stato 18 aprile 1996, n. 577, in *Cons. Stato*, 1996, I, 660).

Nella specie, invece, viene in considerazione il diverso profilo della scelta del contraente in caso di pluralità di richieste e della determinazione del canone.

Sul punto, l'art. 22, legge n. 11/71, così come novellato dall'art. 51, legge n. 203/82, ha statuito che «Le norme della presente legge si applicano anche ai terreni che comunque vengano concessi per l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale dallo Stato, dalle Province, dai Comuni e da altri Enti ... *Omissis* ... qualora vi sia una pluralità di richieste si procede alla concessione mediante sorteggio, dovendosi però riconoscere preliminarmente la preferenza ai coltivatori, singoli o associati, insediati su fondi contigui al bene oggetto della concessione».

Al riguardo, anche la giurisprudenza di legittimità ritiene che fino a che persista l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale dei terreni stessi in conformità con quanto disposto dal citato articolo, resta ferma l'applicabilità delle norme sull'affitto dei fondi rustici anche ai terreni demaniali di qualsivoglia natura appartenenti ad enti pubblici territoriali.

Inoltre, è derogata dal suddetto articolo, anche la scelta del contraente disciplinata dalle leggi sulla contrattazione pubblica, qualora vi siano richieste di coltivatori diretti, singoli o associati, e ciò anche se sia indetta asta pubblica (cfr. Cass. 1° luglio 1987, n. 5753, in *Giur. agr. it.*, 1988, 34, con nota di SERAFINI, *Normativa sui contratti agrari e terreni demaniali*; Cass. 27 gennaio 1986, n. 540, in *Foro it. Rep.*, 1986, 558. In dottrina, GIORGIANNI, GRAZIANI, RECCHI, FRANCA-RO, *La riforma dei contratti agrari*, Napoli, 1982; MOSCO L. - MOSCA A., *La giurisprudenza costituzionale sui contratti agrari nell'ultimo ventennio*, Bari, 1989, 226 ss.).

Ciò premesso, si rappresenta che nel caso di pluralità di richieste, l'interesse pubblico che sta alla base di tutta la normativa di tutela del coltivatore diretto, deve prevalere sull'interesse della collettività titolare dell'uso civico a trarre dal bene gravato da tale uso un utilizzo meramente indiretto, qual è quello espresso dal canone d'affitto.

L'Amministrazione dei beni di uso civico, quindi, in palese violazione di tale norma e della tutela da questa accordata al coltivatore diretto con diritto a pretendere la preferenza e l'equo canone secondo i criteri della legge 203/82, ha erroneamente individuato il contraente secondo l'offerta del maggior prezzo.

Invero, deve essere rilevato che tale determinazione non può eccedere quella dell'equo canone determinato secondo i criteri della legge 203/82 (art. 9 come novellato, quale norma posta a tutela del lavoratore) e non può pertanto rappresentare il metodo per la scelta del contraente, che deve, invece, avvenire in conformità ai dettami dell'art. 22 della l. 11 febbraio 1971, n. 11.

Nella specie, come si evince dalla parte motiva della sentenza, l'Amministrazione, trovandosi di fronte a due interessi ritenuti dalla legge ugualmente meritevoli di tutela, quali l'interesse pubblico a garantire un equo e soddisfacente sviluppo del settore agricolo perseguito attraverso la tutela delle condizioni di lavoro del coltivatore diretto, e quello della collettività titolare dell'uso civico a servirsi del terreno in questione, ha tenuto conto solo del massimo vantaggio che poteva derivargli e ha illegittimamente assegnato il terreno *de quo* secondo l'offerta del maggior prezzo, sovvertendo il principio garantito al coltivatore dalla legge 203/82.

Cecilia Greca

Giurisprudenza dei giudici comunitari in materia agricola e ambientale

di LUIGI COSTATO

I. - LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI

La disposizione nazionale spagnola che impone l'imbottigliamento in loco del vino DOC Rioja, pur essendo restrittiva degli scambi comunitari, costituisce un mezzo necessario e proporzionato, idoneo a preservare la notevole reputazione di cui gode incontestabilmente tale vino.

Sentenza in causa C-388/95 del 16 maggio 2000, ex art. 227 del Trattato.

La sentenza in questione risolve in modo diverso da una precedente un problema delicato quale quello dell'imbottigliamento del vino DOC. La sentenza in causa C-47/90 del 9 giugno 1992, *Delhaize et Le Lion*, in *Raccolta*, 1992, I, p. 3669, aveva affermato che la Spagna aveva violato l'art 34 (ora 29) del Trattato (che vieta gli ostacoli all'esportazione intracomunitaria) avendo mantenuto in vigore una legislazione interna che limita la quantità di vino che può essere esportato sfuso e che autorizza, invece, la vendita di vino sfuso all'interno della regione di produzione.

In questo caso il problema è spostato e non entra tanto in questione l'art. 34 (ora 29) quanto il 36 (ora 30) che consente la protezione della proprietà industriale e commerciale. Questa considerazione è stata messa in evidenza dal governo spagnolo, sostenuto da quello italiano e portoghese; sul versante opposto si sono situati quello belga, iniziatore della causa, ma anche i governi danese, olandese, finlandese e del Regno Unito (lo schieramento delle forze in campo mette in evidenza la contrapposizione fra Paesi del sud, produttori di prodotti tipici e legati ad una idea di alimento che viene da tempi lontani e Paesi del nord, privi di queste tradizioni, portati all'imitazione incontrollata, e poco sensibili alla valorizzazione dei processi classici).

Mette conto di rilevare l'importanza, in questo campo, della posizione della Danimarca, predatrice di formaggi tradizionali come il Feta e il Grana padano, solo per fare esempi che hanno precedenti in sentenze della Corte (a proposito dei quali si rinvia ad un mio recente commento – pubblicato in questa Rivista – alla sentenza che ha annullato la DOP del Feta, proprio per essere stato questo formaggio «volgarizzato» dall'attività di imitatori spregiudicati, come la Danimarca, da un lato, e al mio *La Corte di giustizia e il grana padano danese*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, p. 280 ss. dall'altro).

Bisogna, però, anche osservare che i Paesi del sud Europa non sempre hanno saputo ben difendere i loro prodotti tipici. La legislazione spagnola, considerata dalla sentenza *Delhaize et Le Lion*, aveva manifestato tutta l'approssimazione di coloro che sono abituati a convivere con i prodotti tipici, che non prestano particolare attenzione ai loro pregi, al punto di consentire la circolazione del vino DOC

non imbottigliato; ora, invece, il disciplinare del vino Rioja stabilisce che questo prodotto possa circolare ed essere spedito solo dalle cantine iscritte e autorizzate dal comitato di tutela del DOC, site nella zona di produzione. Il vino può, dunque, fregiarsi della DOC se contenuto «in bottiglie specifiche che non ne compromettano la qualità o il prestigio e che siano state approvate dal comitato della tutela».

Con questo disciplinare, che non consente l'uso della DOC se non a queste condizioni, i termini del problema mutano: non si tratta più di ostacolo alla circolazione, poiché non c'è trattamento differenziato fra zone e zone della Comunità quanto alla circolazione del vino DOC, ma solo un disciplinare che giustamente la Corte ha considerato come strumento di difesa della proprietà industriale e commerciale, di tutela della reputazione del nome contro chiunque, anche se abitante della zona di produzione.

L'osservazione che un tale disciplinare limiti la circolazione del vino in questione trova la sua contropartita nell'interesse del produttore di garantire che la DOC risponda al suo scopo specifico solo qualora l'imbottigliamento avvenga nella regione di produzione, e ciò non tanto in quanto quest'operazione garantisca la conservazione delle caratteristiche del vino (come sostenuto in altra sede senza che la Corte ne fosse convinta) ma quanto esso sia mezzo «necessario e proporzionato idoneo a preservare la notevole reputazione di cui gode incontestabilmente» la DOC Rioja.

L'art. 18, comma 1°, del reg. 823/87 sull'OCM vitivinicolo, inoltre, autorizza gli Stati membri a definire, «tenuto conto degli usi leali e costanti (...) oltre alle altre disposizioni previste dal presente regolamento, tutte le caratteristiche e condizioni di produzione, di elaborazione e di circolazione complementari o più rigorose per i v.q.p.r.d. elaborati nel loro territorio» e l'art. 15 dello stesso regolamento prevede il declassamento del DOC «se il vino ha subito durante l'immagazzinamento e il trasporto un'alterazione che abbia attenuato o modificato le sue caratteristiche o nel caso in cui esso sia stato oggetto di manipolazioni non consentite o non sia legittimamente designato come v.q.p.r.d.». Il disciplinare del Rioja sembra rispondere a queste esigenze.

Pare che la Corte abbia ben risolto il caso, respingendo il ricorso; conferma di ciò la si ha domandandosi quale interesse abbiano i governi del nord e i loro operatori a chiedere di potere ricevere il vino DOC sfuso per imbottigliarlo *in loco*. Forse perché l'uso di contenitori che indichino l'imbottigliamento in Belgio fa aumentare il valore commerciale del vino Rioja? Oppure per scopi meno nobili?

(Il testo della sentenza in esame sarà pubblicato in un prossimo fascicolo unitamente al commento di D. BIANCHI, *In vitro veritas, ovvero dell'imbottigliamento obbligatorio dei vini di qualità nella regione di produzione alla luce della giurisprudenza e legislazione comunitaria*, n.d.r.).

II. - LIQUIDAZIONE DEI CONTI

I controlli effettuati dalle autorità belghe su determinate operazioni di esportazione nei settori delle carni bovine e dei cereali sono stati del tutto insufficienti. Le autorità belghe, in occasione delle attività della Commissione per accertare questi comportamenti, hanno violato il principio di collaborazione con la Commissione sancito dall'art. 10 del Trattato. Il ricorso del Regno del Belgio contro la decisione contenente la liquidazione dei conti degli esercizi 1992 e 1993 va, pertanto, respinto.

Sentenza in causa C-242/97 del 18 maggio 2000, *Regno del Belgio - Commissione*, ex art. 230 del Trattato.

Mal comune ... con quel che segue, potremmo osservare, e limitarci a questa magra consolazione.

Invece non si può trascurare di fare un breve commento a questa lunga sentenza della Corte che ha confermato la decisione della Commissione, la quale ha rilevato gravi lacune nei controlli esercitati dalle Autorità doganali belghe, prendendo di mira le carni bovine e i cereali (che sono importanti nelle esportazioni belghe, ma che non sono i soli prodotti agricoli esportati da quello Stato).

Dalla sentenza risulta un quadro di inefficienze e trascuratezze addirittura sospetto, ma che ricorda, in certi casi, quanto avvenuto tempo addietro anche in Italia: la mancanza di una vettura a disposizione dei doganieri per procedere a rapide ispezioni, le bilance di controllo non precise, le dichiarazioni doganali effettuate dagli operatori e non controllate ecc.

Non c'è dubbio che quando esistono incentivi all'esportazione e sistemi complessi per l'esecuzione delle stesse i controlli sono necessari e devono essere efficienti e penetranti; siccome è noto che questo può non essere (una vicenda analoga ha interessato la Francia, e la corrispondente sentenza è già stata segnalata in questa Rivista), non resta che auspicare che i negoziati del *Millennium round* risolvano il problema in radice riducendo dazi doganali e restituzioni all'esportazione a livelli tali da rendere non conveniente la frode, e quindi meno importante il controllo.

III. - CARNI BOVINE

La regolamentazione comunitaria vigente in materia di mercato del settore delle carni bovine non viola né il principio di proporzionalità né quello di non discriminazione contenuto nell'art. 34, par. 2, del Trattato.

Sentenza in causa C-56/99 dell'11 maggio 2000, *Gascoigne Limousin viandes SA*, ex art. 234 del Trattato.

Pochi anni addietro sono stati adottati molti provvedimenti comunitari al fine di fronteggiare il forte calo dei consumi carni derivato dalla crisi dovuta all'encefalopatia spongiforme bovina (morbo detto della mucca pazza); fra questo anche le modifiche introdotte al reg. 805/68 (di base nel settore delle carni bovine) dal reg. 2222/96, che incentivava la messa sul mercato precoce dei vitelli.

Il commento a questa sentenza, di per sé non particolarmente interessante, offre il destro ad una breve considerazione sull'organizzazione amministrativa del mercato agricolo in Francia: infatti l'OFIVAL, che aveva rifiutato alla *Gascoigne* il pagamento del premio di cui si tratta, è l'organismo d'intervento francese per le carni d'allevamento e per l'avicoltura: esso risponde, dunque, ai requisiti di verticalizzazione scelta dal diritto francese per tali organismi; inoltre si noti che tali entità sono gestite da organi nei quali i componenti la filiera sono in stragrande maggioranza

rispetto ai rappresentanti della P.A., che pure sono presenti per controllare la correttezza e la rispondenza alle leggi e regolamenti comunitari dell'attività dell'organismo. Potrebbe apparire addirittura divertente la constatazione del fatto che il primo organismo d'intervento di questo tipo fu istituito dal governo socialista di Leon Blum nel 1936 (*Office du blé*, poi divenuto ONIC) e dotato di organi composti come sopra detto (di tipo, si potrebbe osservare, corporativo) mentre nello stesso periodo i Consorzi agrari e la Federconsorzi venivano sostanzialmente pubblicizzati in Italia, dove vigeva un regime sedicente corporativo.

Tornando al caso *Gascoigne*, esso si incentra sulla pretesa violazione del principio di non discriminazione contenuto nel par. 2 dell'art. 34 (ex 40) del Trattato, poiché il peso diminuito dei vitelli da mettere sul mercato non è fissato in modo eguale per tutti i produttori comunitari dato che il premio varia a seconda del peso medio delle carcasse dei vitelli abbattuti in ciascuno Stato membro, e nel caso del mercato francese il premio risulta addirittura non erogabile se si vuole mettere sul mercato vitelli la cui carcassa risponda alle esigenze dei compratori, che richiedono pesi più elevati del massimo consentito.

La Corte ha semplicemente ricordato che le Istituzioni comunitarie godono di una grande discrezionalità nel realizzare la PAC e che l'adozione di una misura che abbia conseguenze diverse per certi produttori in funzione della natura specifici dei loro prodotti o di condizioni locali non può essere considerata una discriminazione ai sensi dell'art. 34, par. 2, del Trattato.

IV. - ACQUACOLTURA

L'ordinanza del Tribunale che dichiara inammissibile il ricorso del privato è annullata poiché l'atto che si voleva impugnare (una lettera della Commissione) aveva effetto definitivo e concerneva direttamente ed immediatamente la parte ricorrente.

La decisione implicita di sospensione del concorso comunitario contenuta nella lettera della Commissione è annullata.

Sentenza in causa C-359/98 del 22 maggio 2000, *Ca' Pasta*, ex art. 225, par. 1, del Trattato.

La vicenda riguarda un finanziamento comunitario ottenuto dalla s.r.l. *Ca' Pasta* per la modernizzazione di un impianto di acquacoltura sulla base di una decisione della Commissione che ha riconosciuto la validità del progetto e si è impegnata a finanziare il 40 per cento del costo del progetto, mentre un 30 per cento è stato finanziato dallo Stato italiano.

A seguito di controlli effettuati, la Commissione ha comunicato a *Ca' Pasta* l'intenzione di avviare una procedura di soppressione dell'intervento finanziario e di recupero del pagato per non essere stata informata della cessione dell'azienda, evento che considerava «modificazione importante» della situazione del beneficiario ai sensi della regolamentazione vigente, e di cui doveva essere informata.

La ricorrente rispondeva che nessuna norma comunitaria le imponeva questa comunicazione, e neppure la decisione d'impegno della Commissione; tuttavia la Commissione, con altra lettera, comunicava l'intenzione di proseguire «a procedura interna in vista della soppressione del concorso e del recupero degli importi già versati».

Questa lettera fu impugnata davanti al Tribunale che respinse il ricorso asserendo che la lettera non era atto impugnabile, perché non rientrante in quelli previsti dall'allora art. 173 del Trattato.

Ca' Pasta ha impugnato questo atto sostenendo che la lettera in questione era sostanzialmente un atto definitivo,

che bloccava le erogazioni, e che il Tribunale aveva mal applicato la regolamentazione esistente oltre ad averla privata del diritto alla difesa.

La Corte ha ritenuto che proprio la sospensione dei pagamenti del concorso alle spese da parte della Commissione abbia costituito violazione degli artt. 44 e 47 del reg. 4028/86 e 7 del reg. 1116/88 e che, dunque, non solo l'ordinanza del Tribunale andava annullata ma che anche la stessa lettera, per le conseguenze immediate ed immotivate che ha avuto, dovesse essere annullata.

V. - AMBIENTE E CONSUMATORI

1. *Escludendo, senza giustificazioni appropriate, dal campo di applicazione della dir. 76/160 sulla qualità delle acque per i bagni, numerose zone di bagni in acque interne e non avendo in dieci anni dalla notifica della direttiva adottate le misure necessarie per garantire la qualità delle acque nelle zone da bagni per farle rientrare nei limiti imposti, lo Stato belga ha violato l'art. 4, par. 1, della detta direttiva.*

Sentenza in causa C-307/98 del 25 maggio 2000, *Commissione – Regno del Belgio*, ex art. 226 del Trattato.

La sentenza non merita osservazioni né di essere sintetizzata o descritta; la sola massima serve a far comprendere come in materia di acque (in particolare relativamente a quelle nelle quali gli esseri umani possono bagnarsi) le violazioni si ripetano e come gli Stati sembrino non comprendere l'importanza della salvaguardia di un bene così prezioso, che in questo caso si accoppia con la necessità di tutelare la salute degli uomini. È proprio per questo che appare corretto rubricare la sentenza fra quelle che riguardano non solo l'ambiente ma anche la salute, e cioè la tutela dei «consumatori», intesi come fruitori delle acque per farci un bagno. Le scusanti del Belgio (le acque considerate non sono più utilizzate per farci il bagno) sono contraddette da alcune constatazioni del contrario; inoltre la Corte ha osservato che stabilire un eventuale non utilizzo non sembra debba giustificare il non rispetto dei limiti fissati dalla direttiva. Le stesse autorità belghe hanno rilevato che le acque dolci utilizzate per i bagni sono in regola per il solo 41,4 per cento nell'intero territorio belga! Mentre la Commissione, ottenendo soddisfazione dalla Corte, ha valutato come insufficienti le misure belghe in ordine alla chiusura dei bagni quando le acque superino il livello di inquinamento consentito.

2. *Non avendo adottato dei programmi di riduzione dell'inquinamento comprendenti gli obiettivi di qualità delle acque per quanto riguarda le sostanze dannose individuate nella dir. 76/464, elenco II, primo trattino, la repubblica ellenica ha violato l'art. 7, par. 1, della detta direttiva.*

Sentenza in causa C-384/97 del 25 maggio 2000, *Commissione – Repubblica Greca*, ex art. 226 del Trattato.

La Corte ha, in relazione a quest'argomento, considerato che – secondo una sua giurisprudenza consolidata – i programmi d'applicazione dell'art. 7 della direttiva devono essere specifici, non bastando programmi generali di risanamento delle acque; la specificità di questi programmi deve consistere nel fatto che essi devono costituire un approccio globale e coerente, con il carattere di una pianificazione concreta ed articolata, riguardante l'intero territorio nazionale e concernere proprio la riduzione delle sostanze indicate nell'elenco II. Inoltre, questi programmi devono essere comunicati alla Commissione in modo che essa

possa esaminarli al fine anche del confronto con quelli di altri Stati per verificare la realizzazione armonizzata dell'azione. Anche ammettendo che alcune iniziative segnalate dal governo greco possano contribuire alla riduzione dell'inquinamento dalle sostanze di cui all'elenco in questione, esse non costituiscono misure puntuali e precise di realizzazione di quanto prescritto dalla direttiva.

Questa sentenza, come la precedente in commento, fa giustizia di molte delle critiche rivolte ai cc.dd. eurocrati; se è pur vero che la burocrazia brussellese ha molti peccati, è ancor più vero che i peccati degli Stati membri appaiono spesso più gravi, e i controlli che la Commissione esercita sono, piuttosto che eccessivamente invasivi, spesso minori di quelli auspicabili, posto il disinteresse frequente degli Stati in certe materie che riguardano, come in questo caso, diritti fondamentali come la tutela dell'ambiente e la salute dei consumatori, che va protetta anche con misure di questo tipo.

3. *La dir. 91/689 non impedisce agli Stati membri e alla loro autorità giudiziaria di qualificare come dannosi rifiuti diversi da quelli elencati nella lista di cui alla dec. 94/904, adottata in applicazione dell'art. 1, par. 4, della detta direttiva e di stabilire misure di protezione rinforzate al fine di vietare l'abbandono e l'eliminazione incontrollata di tali rifiuti. In questo caso le autorità dello Stato membro hanno l'obbligo, sempre in applicazione della detta direttiva, di notificare alla Commissione quanto stabilito al di là delle prescrizioni della direttiva stessa.*

L'art. 1, par. 4, della dir. 91/689 e la dec. 94/904 devono essere interpretate nel senso che la determinazione dell'origine del rifiuto non costituisce una condizione necessaria per classificarlo come dannoso.

Sentenza in causa C-318/99 del 22 giugno 2000, *Formasar e a.*, ex art. 234 del Trattato.

La sentenza prende le mosse da questioni pregiudiziali avanzate dalla pretura di Udine, sezione di Cividale del Friuli, in relazione ad un processo che vedeva imputati *Formasar e a.* per avere scaricato rifiuti tossici e nocivi sotto la denominazione di rifiuti speciali.

I rifiuti pericolosi sono individuati, secondo quanto previsto dall'art. 1, par. 4, della dir. 91/689, dall'elenco fissato sulla base della procedura complessa prevista dalla dir. 75/442; ma sono rifiuti pericolosi anche, secondo la dir. del '91, tutti gli altri rifiuti considerati da uno Stato membro tali in quanto aventi una delle caratteristiche individuate nell'allegato III della dir. 91/689.

Ma assai più importante, ai fini della soluzione del problema, è il dato normativo contenuto nello stesso Trattato, nel titolo dedicato all'ambiente; l'art. 176 (ex 130T) stabilisce, infatti, che «I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 175 (già 130S; n.d.r.) non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore». La norma, esimerebbe, dunque, addirittura dal chiedere alla Corte l'interpretazione della direttiva, se non fosse completata dalla seguente frase: «Tali provvedimenti devono essere compatibili con il presente Trattato. Essi sono notificati alla Commissione», sicché occorre avere l'interpretazione della Corte in ordine alla compatibilità del comportamento delle autorità nazionali quando esse vanno al di fuori di quanto stabilito dalla direttiva, ampliando, come nel caso, l'elenco dei rifiuti pericolosi; d'altra parte una disposizione concorde con quella del Trattato è contenuta nella stessa direttiva. Da ciò l'obbligo della notifica alla Commissione, mentre l'origine del rifiuto è apparsa alla Corte come non sufficiente per qualificarlo pericoloso.

4. La dir. 98/43, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di pubblicità e sponsorizzazione in favore dei prodotti del tabacco non è impugnabile da parte di privati.

Sentenza in cause riunite T-172, 175, 176 e 177/98, del 27 giugno 2000, *Salamander AG e a. – Parlamento europeo e Consiglio*, ex art. 230, comma 4, del Trattato.

La *Salamander* e altre ditte, interessate alla pubblicità in generale ma in particolare a quella dei prodotti da fumo, hanno impugnato la dir. 98/43 adducendo il motivo che essa li riguarderebbe direttamente ed immediatamente.

Il Tribunale ha prima esaminato il problema della legittimità di un ricorso contro una direttiva, ed ha concluso che, in certe circostanze, anche un atto normativo diretto ad essere applicato ad una molteplicità di operatori economici (nel caso della direttiva attraverso l'atto nazionale di trasfusione delle sue finalità nell'ordinamento interno), può, teoricamente, riguardare direttamente ed individualmente alcuni di essi.

Quanto al problema di sapere se i ricorrenti erano effettivamente colpiti direttamente e individualmente dalla direttiva, il Tribunale ha considerato che questo tipo d'atto non può di per se stesso creare degli obblighi a carico dei privati; inoltre, nel caso di specie, i limiti alla pubblicità per i tabacchi sono rimessi alle decisioni degli Stati membri, sicché in ogni caso la direttiva non riguarda direttamente e individualmente i ricorrenti.

Né i giudici di Lussemburgo hanno attribuito pregio all'osservazione delle ricorrenti, secondo la quale la P.A. deve comportarsi, in attesa di adottare l'atto normativo interno di adeguamento, in modo coerente con la direttiva; anche in risposta a questa considerazione il Tribunale ha risposto osservando che tale obbligo non può considerarsi esteso ai privati, sicché, se delle imprese decidevano di fare o di accogliere la pubblicità dei prodotti che interessano le ricorrenti, potevano legittimamente farlo fino a che la normativa interna non avesse proibito questa forma di contatto con il consumatore.

Si è trattato, dunque, di un tentativo di chiedere il riconoscimento di una valenza ultronea ad una direttiva, quasi a voler estendere fino al di là di ogni possibilità la posizione assunta dalla Corte a suo tempo sull'efficacia diretta delle direttive.

VI. - INTEGRATORI ALIMENTARI

Il diritto comunitario non ha ancora completato il ravvicinamento delle legislazioni statali in materia di prodotti

alimentari, in particolare per gli alimenti destinati a certi consumatori, pur avendo provveduto ad adottare direttive di carattere generale in materia di alimenti destinati ad una alimentazione particolare. Tuttavia il giudice nazionale, nell'interpretare il diritto interno, deve farlo in modo da perseguire le finalità della direttiva generale già adottata.

Sentenza in causa C-107/97 del 18 maggio 2000, *Arkopharma*, ex art. 234 del Trattato.

La lunga e articolata sentenza affronta alcuni problemi che meritano qualche considerazione, e che in certa misura paiono collegarsi con la sentenza sulla pubblicità dei tabacchi appena commentata.

Esistono molte direttive sul ravvicinamento delle legislazioni in materia di prodotti alimentari destinati all'alimentazione, e in specie all'alimentazione particolare (dei lattanti e alimenti di proseguimento, a base di cereali per lattanti e bambini, ipocalorici), ma il problema della L-carnitina non è stato ancora regolamentato; da ciò la risposta della Corte al giudice francese – il quale domandava l'interpretazione delle direttive in questione – che la materia non è regolata dal diritto comunitario.

Il governo francese aveva sostenuto l'inammissibilità del ricorso per essere i prodotti in questione, e cioè quelli contenenti L-carnitina in dosi elevate, non già degli alimenti ma degli integratori alimentari; la Corte ha respinto la richiesta affermando che «spetta unicamente ai giudici nazionali, cui è stata sottoposta la controversia e che debbono assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopongono alla Corte». Pur essendo giurisprudenza non nuova, l'affermazione così netta sulla separazione dei poteri rivolta ad uno Stato membro appare degna di segnalazione.

Importante è anche, benché non nuova, l'affermazione della Corte secondo la quale «nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale chiamato ad interpretarlo deve farlo quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189, terzo comma, del Trattato CE (divenuto art. 249, terzo comma, CE)». Un vincolo di rilievo viene così imposto al giudice nazionale, il quale non solo deve interpretare le norme interne di applicazione della direttiva alla luce di quest'ultima, ma anche il restante diritto interno sempre al fine di rispettare le finalità della direttiva medesima.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Contratti agrari - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Fondo rustico - Concessione di diritto di uso da parte del titolare - Stipulazione di un contratto di affitto fra l'usuuario ed un terzo - Controversia instaurata dal titolare contro l'usuuario ed il terzo affittuario - Per la dichiarazione di inefficacia dell'affitto ed il rilascio del fondo da parte del terzo quale occupante senza titolo - Competenza del Tribunale ordinario - Esclusione - Competenza della Sezione specializzata agraria - Sussistenza. (C.c., art. 1024; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

Cass. Sez. III Civ. - 27-7-2000, n. 9886 - Fiduccia, pres.; Finocchiaro, est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Fondo Edifici di Culto (Avv. Gen. Stato) c. Opera Naz.le Mezzogiorno d'Italia (avv. Cartoni). (Regola competenza)

Alla stregua dell'art. 9 della l. 14 febbraio 1990, n. 29, che deferisce al giudice specializzato agrario "tutte le controversie in materia di contratti agrari", sussiste la competenza per materia della Sezione specializzata agraria avanti al Tribunale e non già la competenza del Tribunale in funzione di giudice ordinario con riferimento alla domanda con la quale il soggetto titolare della proprietà di un fondo rustico, assumendo di avere concesso detto fondo in godimento, a titolo di diritto di uso, quale parte di un maggiore compendio, ad altro soggetto e che lo stesso fondo era, peraltro, rimasto escluso da una convenzione successiva, rinnovativa della concessione di quel diritto, convenga in giudizio il soggetto concessionario del godimento ed il terzo, cui quel soggetto abbia concesso in affitto il suddetto fondo, chiedendo dichiararsi l'inefficacia nei propri riguardi del relativo contratto di affitto e condannarsi il terzo affittuario al rilascio del fondo come occupante senza titolo, sull'assunto che il concessionario non avesse il potere di stipulare l'affitto, sia in quanto l'usuuario non può dare in locazione il bene, sia in quanto la convenzione rinnovativa non aveva compreso il fondo in questione (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 11 maggio 1999, n. 4651, in questa Riv., 2000, 67 (M).

*

Contratti agrari - Affitto - Affitto di un fondo da destinare a colture forestali da realizzarsi a cura del solo affittuario - Contratto di affitto agrario - Configurabilità. (L. 15 settembre 1964, n. 756; l. 11 febbraio 1971, n. 11; l. 3 maggio 1982, n. 203)

Cass. Sez. III Civ. - 2-8-2000, n. 10117 - Sommella, pres.; Finocchiaro, est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Lu.Ca.For. S.r.l. (avv. Tamponi) c. Feola (avv. Chirico). (Regola competenza)

Costituisce contratto di affitto agrario, ai sensi e per gli effetti delle leggi 15 settembre 1965, n. 756, 11 febbraio 1971, n. 11 e 3 maggio 1982, n. 203 l'affitto di un fondo da destinare a colture forestali da realizzare a cura del solo affittuario, ancorché, eventualmente, con la concessione di contributi in conto capitale a carico dello stesso (1).

(1) Sul punto v. Cass. 3 maggio 1991, n. 4850, in questa Riv., 1992, 447 (M).

*

Espropriazione p.p.u. - Competenza e giurisdizione - Art. 34 del d.lgs. 80 del 1998 - Portata - Devoluzione al g.a. delle cause su diritti soggettivi connessi a comportamenti materiali della P.A. in procedure espropriative finalizzate alla gestione del territorio - Questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 per contrasto con l'art. 76 Cost. - Non manifesta infondatezza. (Cost., art. 76; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 34)

Cass. Sez. Un. Civ. - 25-5-2000, ord. n. 43 - Vela, pres.; Graziadei, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Comune Farra di Soligo c. Candiago.

In materia di espropriazioni, l'art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998 trasferisce dal giudice ordinario al giudice amministrativo le controversie in cui si faccia valere il diritto alla riacquisizione del bene occupato senza titolo (per originaria carenza o successiva inefficacia del titolo stesso), il diritto al risarcimento del danno per occupazione illegittima o il diritto al risarcimento del danno prodotto dal tradursi dell'occupazione medesima nella cd. accessione invertita o espropriazione sostanziale. Ne deriva che non è manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale del citato art. 34, in relazione all'art. 76 Cost., per eccesso di delega conferita dall'art. 11, comma 4, lett. g) della legge n. 59 del 1997, nella parte in cui sottrae al giudice ordinario e devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le cause su diritti soggettivi connessi a comportamenti materiali della P.A. in procedure espropriative finalizzate alla gestione del territorio (1).

(1) Non constano precedenti specifici.

*

Previdenza sociale - Contributi assicurativi - Soggetti obbligati - In genere - Inquadramento delle imprese ai fini previdenziali - Pluralità di aziende facenti capo ad un unico imprenditore ma esercenti attività diverse - Diverso inquadramento previdenziale - Ammissibilità - Presupposti - Fattispecie. (C.c., art. 862, 2082)

Cass. Sez. Lav. - 11-4-2000, n. 4619 - Prestipino, pres.; De Biase, est.; Buonajuto, P.M. (conf.) - INPS (avv. Bartoli e altri) c. Consorzio Bonifica Renana (avv. Bozza e altro). (Conferma Trib. Bologna 9 giugno 1997)

In tema di inquadramento previdenziale delle imprese, sussiste il requisito dell'autonomia di due aziende facenti capo ad un unico imprenditore, ma esercenti attività diverse - con la conseguente possibilità di un duplice inquadramento - nel caso in cui le singole attività siano svolte per fini distinti, ciascuno dei quali non sia funzionalmente condizionato da quelli delle altre attività, e possa trovare una propria specifica realizzazione nel mercato. (Fattispecie relativa all'attività di gestione di un'azienda agricola da parte di un consorzio di bonifica) (1).

(1) In senso conf. Cass. 2 maggio 1997, n. 3773, in *Foro it.*, Mass., 1997. La dottrina ha ritenuto che l'individuazione della categoria previdenziale di appartenenza del singolo datore di lavoro non è sempre agevole, specie nei casi in cui egli svolga una pluralità di attività aventi diversa natura; in questi casi - in mancanza di criteri legislativi direttamente applicabili, la soluzione è stata "creata" dalla giurisprudenza che - facendo ancora implicitamente richiamo ai principi elaborati nell'ordinamento corporativo (art. 2070, secondo comma, c.c.) - ha affermato la necessità di accertare, anzitutto, se le diverse attività svolte siano tra loro "autonome". Ciò perché, ove quelle attività risultino "svolte per distinti fini produttivi, ciascuno dei quali non sia funzionalmente condizionato da quelli delle altre attività e possa trovare una propria specifica realizzazione nel mercato economico, indipendentemente dalla realizzazione degli altri fini perseguiti" (Cass. SS.UU., 10 febbraio 1992, n. 1455, in *Foro it.*, 1992, I, 1103), ogni distinta attività dovrà essere separatamente inquadrata nel settore "più confacente". (...) L'ammissibilità di separati inquadramenti viene correttamente limitata alle sole ipotesi in cui le attività "plurime" esercitate da uno stesso soggetto configurano vere e proprie imprese distinte, tali dovendo essere considerate - secondo l'opinione quasi unanime della dottrina - quelle attività che, pur essendo ricollegabili ad un identico centro di imputazione, abbiano oggetto, organizzazione e fini produttivi distinti (così PROIA, *L'inquadramento dei datori di lavoro*, Milano, 1993, p. 164 ss. ed ivi altri richiami di dottrina e giurisprudenza). Per la diversa ipotesi di attività a carattere promiscuo, tra loro funzionalmente condizionate, v. Cass. 20 aprile 1995, n. 4421, in *Inf. prev.*, 1995, 623 e in *Foro it.*, 1995, I, 2879 con nota di L. CARBONE. Sul tema generale della classificazione delle imprese v., oltre a PROIA, *op. cit.*, anche C. SILVESTRO, *Contributo allo studio dell'inquadramento previdenziale*, Napoli, 1996. (C.G.)

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Rifiuti - Deposito temporaneo - Responsabilità nel caso di attività d'impresa o gestione di ente - Criteri. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51)

Cass. Sez. III Pen. - 20-10-1999, n. 11951 - Avitabile, pres.; Mannino, est.; Izzo, P.M. (conf.) - P.M. e Bonomelli, ric. (*Dichiara inammissibile Pret. Genova 3 febbraio 1998*)

La norma di cui all'art. 51, secondo comma del d.lgs. n. 22 del 1997, che pone a carico del titolare dell'impresa e del responsabile dell'ente l'obbligo del rispetto delle condizioni del deposito temporaneo dei propri rifiuti presso lo stabilimento di produzione, non prevede un reato proprio, considerata la regola della delegabilità della responsabilità penale in materia ambientale e l'ipotizzabilità del concorso nel reato, ma definisce l'ambito della responsabilità per l'applicazione della normativa, facendolo coincidere con l'attività di produzione di beni e servizi organizzata sotto forma di impresa, individuale o societaria o gestita in via istituzionale. Ed invero il sistema della responsabilità penale risultante dall'adozione dei vari criteri integrati, che coprono l'intero campo del concorso nel reato, risulta ispirato ai principi di concretezza e di effettività, col rifiuto di qualsiasi soluzione puramente formale ed astratta (1).

(1) In senso conforme, Sez. III, 30 novembre 1998, n. 12538, Tirogallò, 212.165, in *Mass. dec. pen.*, 1999.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Attività di lavaggio di inerti - Scarico - Natura - Da insediamento produttivo. (L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 1; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Disciplina di cui alla legge 152 del 1999 - Acque reflue industriali - Individuazione. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Disciplina ex lege 152 del 1999 - Scarico - Nozione - Individuazione. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Disciplina ex lege 152 del 1999 - Scarichi nuovi - Individuazione - Scarichi preesistenti e non autorizzati - Vi rientrano. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59)

Cass. Sez. III Pen. - 16-2-2000, n. 1774 - Papadia, pres. Novarese, est.; De Nunzio, P.M. (conf.) - Scaramozza, ric. (*Conferma Pret. Verbania 16 novembre 1998*)

Costituisce scarico da insediamento produttivo quello proveniente dal lavaggio di inerti, sia per l'attività in se svolta, certamente di carattere industriale, sia per il materiale in sospensione portato con l'attività di dilavamento, onde non può trovare applicazione il disposto dell'art. 1 quater della legge 690 del 1976, lett. g), giacché non si tratta di attività di produzione di servizi (1).

Le acque reflue industriali concernono qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici in cui si svolgono attività commerciali o industriali, così da comprendere tutti i tipi di acque reflue pure provenienti da insediamenti commerciali; mentre la caratterizzazione dei reflui è operata in senso negativo, giacché le acque devono essere diverse da quelle domestiche e meteoriche di dilavamento (2).

La normativa di cui alla l. 11 maggio 1999, n. 152 mira a distinguere tra scarico ed immissione occasionale, ma non impone la presenza di una tubazione, che recapiti lo scarico, in quanto è sufficiente una condotta, cioè qualsiasi sistema con il quale si consente il passaggio o il deflusso delle acque reflue (3).

Ai sensi della l. 11 maggio 1999, n. 152 devono ritenersi nuovi anche gli scarichi di acque reflue industriali in esercizio al

momento di entrata in vigore della legge, ma non autorizzati. Tale interpretazione si fonda su un'analisi complessiva e sistematica della nuova disciplina, nella quale assume un ruolo rilevante l'autorizzazione, giacché, a differenza della pregressa normativa, viene punito lo scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione e non l'omessa presentazione della richiesta di autorizzazione (4).

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III 15 ottobre 1990, n. 2650, Rossi, 185.843, in *Mass. dec. pen.*, 1990; Sez. III, 11 giugno 1997, n. 5605, Beciani e altro, 208.439, in *Mass. dec. pen.*, 1997; Sez. III, 9 ottobre 1997, n. 9172, Nidoli, 209.546, in *Mass. dec. pen.*, 1998; Sez. III, 16 maggio 1997, n. 4553, Camera, 207.633, in *Mass. dec. pen.*, 1997; Sez. III, 18 dicembre 1998, n. 13376, Brivio, 212.541, in *Mass. dec. pen.*, 1999.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi - Impianto produttivo - Gestore - Scarichi abusivi - Responsabilità. (L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21)

Cass. Sez. III Pen. - 12-5-1999, n. 5922 - Avitabile, pres.; Giammanco, est. - Bonomini, imp.

In materia d'inquinamento delle acque, il gestore di un impianto produttivo, pur non essendone proprietario, è personalmente tenuto a munirsi delle prescritte autorizzazioni allo scarico, dovendosi considerare titolare dell'impianto medesimo (1).

(1) In senso sostanzialmente conforme cfr. Cass. 16 maggio 1997, n. 851, Lualdi, in *Mass. dec. pen.*, 1999, n. 207.632.

*

Acque - Nozione di scarico - Ambito di operatività della normativa sulla tutela delle acque - Scarico diretto e indiretto - Conseguenze. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

Cass. Sez. III Pen. - 4-5-2000, n. 5000 - Acquarone, pres.; Teresi, est.; Ciampoli, P.M. (conf.) - P.M. in proc. (*Annulla senza rinvio Trib. Pisa 5 novembre 1999*)

La nozione di scarico, introdotta dal decreto legislativo n. 152/1999 costituisce il parametro di riferimento per stabilire, per le acque di scarico e per i rifiuti liquidi, l'ambito di operatività delle normative in tema di tutela delle acque e dei rifiuti, sicché solo lo scarico di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili, diretto in corpi idrici ricettori, specificamente indicati, rientra in tale normativa; per contro, i rifiuti allo stato liquido, costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfa senza versamento diretto nei corpi ricettori, avviandole cioè allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada o comunque non canalizzato, rientrano nella disciplina dei rifiuti e il loro smaltimento deve essere autorizzato (1).

(1) In senso conforme, Sez. III, 9 aprile 1998, n. 4780, Ciurletti, 210.509, in questa Riv., 1999, 253, con nota di F. MAZZA, *Sui rapporti fra «legge Merli» e «decreto Ronchi»*.

Giurisprudenza amministrativa

Agricoltura e foreste - Benefici economici - Cooperative - Regione Lombardia - Contributi ex l. reg. 30 novembre 1991, n. 29 - Ammissione - Condizioni. (L. reg. Lombardia 30 novembre 1991, n. 29)

Cons. Stato, Sez. IV - 17-4-2000, n. 2279 - Catallozzi, pres.; Rulli, est. - Soc. L. (avv. Aschieri) c. Regione Lombardia (Avv. gen. Stato) e altro (n.c.).

Nella Regione Lombardia, ai sensi della l. reg. 30 novembre 1991, n. 29, sullo sviluppo delle strutture cooperativistiche in agricoltura, correttamente sono esclusi dai previsti benefici gli interventi di ricapitalizzazione consistenti in prestiti effettuati dai soci di cui sia previsto il rimborso (1).

(1) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. della Lombardia - sede di Milano 17 gennaio 1996, n. 22 (in *Trib. amm. reg.*, 1996, I, 870).

Questione del tutto nuova; la massima va condivisa dovendosi considerare che un aumento di capitale, mediante prestiti da parte dei soci e di cui sia previsto ai medesimi il rimborso, si configura come una partita di giro che non realizza quell'effettivo aumento di capitale voluto dalla normativa regionale quale condizione per l'ammissione al beneficio.

*

Agricoltura e foreste - Esportazione prodotti agricoli - Agevolazioni fiscali ed economiche - Concessione - Potere discrezionale degli Stati membri - Limiti.

Cons. Stato, Sez. III - 11-5-1999, n. 64/99 - Ministero finanze (pare su ricorso straordinario).

Il beneficio della «restituzione» riservato agli esportatori di prodotti agricoli nei Paesi terzi, ai sensi dell'art. 19 del reg. C.E.E. 27 novembre 1987, n. 3665, illegittimamente viene negato all'operatore economico interessato in base a considerazioni indicate nel provvedimento emesso dall'Amministrazione a seguito di ricorso gerarchico e non già nell'originario provvedimento di diniego del beneficio medesimo (1).

(1) Si tratta di parere emesso su ricorso straordinario. In proposito il Consiglio di Stato ha osservato che la normativa comunitaria conferisce uno speciale potere discrezionale agli Stati membri in ordine agli adempimenti da richiedere agli operatori ai fini del riconoscimento dei previsti benefici economici per l'esportazione di prodotti agricoli, ma resta fermo che l'anzidetto potere deve essere esercitato secondo principi di correttezza e imparzialità, in modo da evitare, comunque, la lesione delle legittime

aspettative e degli affidamenti creati negli amministratori. Perciò ha censurato il provvedimento del Ministero delle finanze che, dapprima, ha negato la concessione del beneficio in argomento sul rilievo che trattandosi di esportazione di valore superiore a 5.000 ECU non era stata documentata l'immissione in consumo della merce nel Paese terzo e, successivamente, in sede di ricorso gerarchico, ha affermato che gli Stati membri hanno diritto di richiedere tale documentazione anche in caso di esportazione di valore inferiore a 5.000 ECU.

*

Agricoltura e foreste - Agevolazioni tributarie - Proprietà coltivatrice - Direttiva CEE n. 159/72 e l. 6 agosto 1954, n. 604 - Diversi ambiti di applicazione. (Dir. Consiglio CEE 17 aprile 1972, n. 159; l. 6 agosto 1954, n. 604)

Agricoltura e foreste - Agevolazioni tributarie - Proprietà coltivatrice - Destinatari della l. 6 agosto 1954, n. 604 - Solo le persone fisiche - Persone giuridiche - Esclusione. (L. 6 agosto 1954, n. 604)

Agricoltura e foreste - Agevolazioni tributarie - Proprietà coltivatrice - Possesso dei requisiti - Dimostrazione - Entro tre anni dalla data di registrazione dell'atto.

Cons. Stato, Sez. II - 14-7-1999, n. 1221/99 - Ministero delle politiche comunitarie (parere su ricorso straordinario).

La direttiva del Consiglio CEE 17 aprile 1972, n. 159, mirante a concedere aiuti per la gestione delle aziende agricole rispondenti a precisi standard economici, riguarda esclusivamente gli imprenditori agricoli a titolo principale, diversamente dalla l. 6 agosto 1954, n. 604 che, nello stabilire i requisiti per accedere alle agevolazioni tributarie per la proprietà coltivatrice, richiede che l'acquirente, il permutante e l'enfiteuta sia persona che dedichi abitualmente la propria attività manuale alla lavorazione del terreno (1).

Le agevolazioni tributarie previste dalla l. 6 agosto 1954, n. 604, in favore della formazione della proprietà coltivatrice, si riferiscono alle persone fisiche dedite abitualmente alla lavorazione del terreno, per cui di tali agevolazioni non possono fruire le persone giuridiche (2).

Il possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi per ottenere le agevolazioni di cui alla l. 6 agosto 1954, n. 604, in favore della formazione della proprietà coltivatrice, devono essere dimostrate, a pena di decadenza, nel termine di tre anni dalla registrazione dell'atto di acquisto (3).

(1-3) Si tratta di un parere emesso a seguito di ricorso straordinario. Le massime sono conformi a dottrina e giurisprudenza in materia. In dottrina, v. LA MEDICA D., *La giurisprudenza delle agevolazioni tributarie in favore della proprietà coltivatrice*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 58 seg. e 120 seg.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica del reg. (CEE) n. 1766/92 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali. *Reg. Consiglio 17 luglio 2000, n. 1666/2000*. (G.U.C.E. 29 luglio 2000, n. L 193)

Modifica del reg. (CE) n. 3072/95 relativo all'organizzazione comune del mercato del riso. *Reg. Consiglio 17 luglio 2000, n. 1667/2000*. (G.U.C.E. 29 luglio 2000, n. L 193)

Modifica del reg. (CE) n. 1255/1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Consiglio 20 luglio 2000, n. 1670/2000*. (G.U.C.E. 29 luglio 2000, n. L 193)

Organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa destinati alla produzione di fibre. *Reg. Consiglio 27 luglio 2000, n. 1673/2000*. (G.U.C.E. 29 luglio 2000, n. L 193)

Fissazione di talune modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e che istituisce un codice comunitario delle pratiche e dei trattamenti enologici. *Reg. Commissione 24 luglio 2000, n. 1622/2000*. (G.U.C.E. 31 luglio 2000, n. L 194)

Modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, per quanto riguarda i meccanismi di mercato. *Reg. Commissione 25 luglio 2000, n. 1623/2000*. (G.U.C.E. 31 luglio 2000, n. L 194)

Istituzione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini; etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine; abrogazione del reg. (CE) n. 820/97 del Consiglio. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 17 luglio 2000, n. 1760/2000*. (G.U.C.E. 11 agosto 2000, n. L 204)

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine. *Reg. Commissione 25 agosto 2000, n. 1825/2000*. (G.U.C.E. 26 agosto 2000, n. L 216)

Codice di buona condotta amministrativa dell'Agenzia. *Dec. Ag. eur. amb. 20 marzo 2000, n. 2000/529/CE*. (G.U.C.E. 26 agosto 2000, n. L 216)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel «Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette» di cui al reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Commissione 7 settembre 2000, n. 1903/2000*. (G.U.C.E. 8 settembre 2000, n. L 218)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel «Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette» di cui al reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Commissione 7 settembre 2000, n. 1904/2000*. (G.U.C.E. 8 settembre 2000, n. L 218)

Elenco delle zone cui si applica l'obiettivo 2 dei Fondi strutturali per il periodo dal 2000 al 2006 in Italia. *Dec. Commissione 27 luglio 2000, n. 2000/530/CE*. (G.U.C.E. 4 settembre 2000, n. L 223)

Sostituzione della dec. 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della dir. 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e della dec. 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della dir. 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi. *Dec. Commissione 3 maggio 2000, n. 2000/532/CE*. (G.U.C.E. 6 settembre 2000, n. L 226)

Prima fase del programma di cui all'art. 16, paragrafo 2, della dir. 98/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sui biocidi. *Reg. Commissione 7 settembre 2000, n. 1896/2000*. (G.U.C.E. 8 settembre 2000, n. L 228)

Modifica del reg. (CE) n. 2603/1999 recante norme transitorie per il sistema di sostegno allo sviluppo rurale, in ordine alla trasformazione degli impegni agroambientali assunti in forza del reg. (CEE) n. 2078/92 del Consiglio. *Reg. Commissione 12 settembre 2000, n. 1929/2000*. (G.U.C.E. 13 settembre 2000, n. L 231)

Sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 17 luglio 2000, n. 1980/2000*. (G.U.C.E. 21 settembre 2000, n. L 237)

Sospensione all'introduzione nella Comunità di esemplari di talune specie di fauna e flora selvatiche. *Reg. Commissione 20 settembre 2000, n. 1988/2000*. (G.U.C.E. 21 settembre 2000, n. L 237)

Modifica del reg. (CEE) n. 207/93 che definisce il contenuto dell'allegato VI del reg. (CEE) n. 2092/91 del Consiglio e che modifica l'allegato VI, parte C, del reg. (CEE) n. 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. *Reg. Commissione 25 settembre 2000, n. 2020/2000*. (G.U.C.E. 26 settembre 2000, n. L 241)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia destinati a dare vini V.Q.P.R.D. per la campagna vitivinicola 2000/2001 della regione Friuli-Venezia Giulia. *D.M. (politiche agricole e forestali) 24 agosto 2000*. (G.U. 2 settembre 2000, n. 205)

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia destinati a dare vini V.Q.P.R.D. per la campagna vitivinicola 2000/2001 della regione Marche. *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 agosto 2000*. (G.U. 5 settembre 2000, n. 207)

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia destinati a dare vini V.Q.P.R.D. per la campagna vitivinicola 2000/2001 delle regioni Molise, Puglia, Piemonte ed Umbria. *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 agosto 2000*. (G.U. 5 settembre 2000, n. 207)

Limiti massimi di residui di sostanze attive dei prodotti fitosanitari tollerati nei prodotti destinati all'alimentazione. *D.M. (sanità) 19 maggio 2000*. (G.U. 5 settembre 2000, n. 207, suppl. ord. n. 144)

Norme per l'utilizzazione dei traccianti di evidenziazione nel latte in polvere destinato ad uso zootecnico. *L. 10 agosto 2000, n. 250*. (G.U. 6 settembre 2000, n. 208)

Autorizzazione dell'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia «atti a dare vini da tavola», campagna 2000-2001, per le regioni Abruzzo, Umbria, Sardegna, Valle d'Aosta e per le province autonome di Trento e Bolzano. *D.M. (politiche agricole e forestali) 1° settembre 2000*. (G.U. 7 settembre 2000, n. 209)

Modificazioni della denominazione di origine controllata «Prosecco di Conegliani Valdobbiadene» in «Conegliano Valdobbiadene» e del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 1° settembre 2000*. (G.U. 9 settembre 2000, n. 211)

Modalità di attuazione del reg. CE n. 1804/99 sulle produzioni animali biologiche. *D.M. (politiche agricole e forestali) 4 agosto 2000*. (G.U. 9 settembre 2000, n. 211)

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia destinati a dare vini

V.Q.P.R.D. per la campagna vitivinicola 2000/2001 della regione Abruzzo. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 31 agosto 2000. (G.U. 13 settembre 2000, n. 214)

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia destinati a dare vini V.Q.P.R.D. per la campagna vitivinicola 2000/2001 della regione Sardegna. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 1° settembre 2000. (G.U. 13 settembre 2000, n. 214)

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia destinati a dare vini V.Q.P.R.D. per la campagna vitivinicola 2000/2001 della provincia autonoma di Trento. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 2 settembre 2000. (G.U. 13 settembre 2000, n. 214)

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia destinati a dare vini V.Q.P.R.D. per la campagna vitivinicola 2000/2001 della regione autonoma Valle d'Aosta. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 4 settembre 2000. (G.U. 13 settembre 2000, n. 214)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata dei vini «Arcole» ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 4 settembre 2000. (G.U. 13 settembre 2000, n. 214)

Recepimento della dir. n. 2000/24/CE concernente i limiti massimi di residui di sostanze attive dei prodotti fitosanitari tollerate nei cereali, nei prodotti di origine animale e nei prodotti di origine vegetale, compresi gli ortofrutticoli; revoca e modifica di alcuni impieghi relativi ai prodotti fitosanitari. *D.M. (sanità)* 10 luglio 2000. (G.U. 16 settembre 2000, n. 217)

Revoca dell'autorizzazione dei prodotti fitosanitari contenenti monolinuron. *D.M. (sanità)* 13 giugno 2000. (G.U. 18 settembre 2000, n. 218)

Revoca dell'autorizzazione dei prodotti fitosanitari contenenti pirazofos. *D.M. (sanità)* 13 giugno 2000. (G.U. 18 settembre 2000, n. 218)

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia atti a dare vini da tavola, campagna vitivinicola 2000/2001, per le regioni Sicilia, Toscana e Liguria limitatamente alla provincia di Imperia. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 14 settembre 2000. (G.U. 18 settembre 2000, n. 218)

Disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'art. 1, comma 4, della l. 24 aprile 1998, n. 128. *D. Lgs.* 18 agosto 2000, n. 258. (G.U. 18 settembre 2000, n. 218, suppl. ord. n. 153/L)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Montasio», registrata con reg. CE n. 1107/96 della Commissione del 12 giugno 1996. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 11 settembre 2000. (G.U. 19 settembre 2000, n. 219)

Attuazione della dir. 1999/10/CE in materia di etichettatura dei prodotti alimentari. *D.Lgs.* 10 agosto 2000, n. 259. (G.U. 20 settembre 2000, n. 220)

Termine e modalità per la dichiarazione delle superfici vitate. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 26 luglio 2000. (G.U. 20 settembre 2000, n. 220)

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia destinati a dare vini V.Q.P.R.D. per la campagna vitivinicola 2000/2001 della regione Toscana. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 14 settembre 2000. (G.U. 20 settembre 2000, n. 220)

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia destinati a dare vini V.Q.P.R.D. per la campagna vitivinicola 2000/2001 della regione siciliana. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 15 settembre 2000. (G.U. 20 settembre 2000, n. 220)

Autorizzazione all'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia destinati a dare vini V.Q.P.R.D. per la campagna vitivinicola 2000/2001 per la provin-

cia autonoma di Bolzano - Alto Adige. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 18 settembre 2000. (G.U. 20 settembre 2000, n. 220)

Disposizioni sanzionatorie in applicazione del reg. (CE) n. 1493/99, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, a norma dell'articolo 5 della l. 21 dicembre 1999, n. 526. *D.Lgs.* 10 agosto 2000, n. 260. (G.U. 21 settembre 2000, n. 221)

Autorizzazione all'organismo di controllo denominato «3A - Parco tecnologico dell'Umbria S.c. a r.l.», ad effettuare i controlli sulla denominazione di origine protetta dell'olio extravergine di oliva «Bruzio», registrata in ambito Unione europea ai sensi del regolamento CEE n. 2081/92. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 8 settembre 2000. (G.U. 21 settembre 2000, n. 221)

Approvazione dello statuto del Consorzio tutela Valcalepio per la tutela dei vini D.O.C. «Valcalepio bianco», «Valcalepio rosso», «Valcalepio moscato passito», della I.G.T. dei vini «Bergamasca» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alle relative denominazioni di origine e indicazione geografica tipica, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M.* 13 settembre 2000. (G.U. 21 settembre 2000, n. 221)

Aggiornamento dei metodi di campionamento, analisi e valutazione degli inquinanti, ai sensi del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203. *D.M. (ambiente)* 25 agosto 2000. (G.U. 25 settembre 2000, n. 224, suppl. ord. n. 158)

Riconoscimento dei vini a denominazione di origine controllata «Vicenza» ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 18 settembre 2000. (G.U. 26 settembre 2000, n. 225)

Autorizzazione dell'aumento del titolo alcolometrico volumico naturale dei prodotti della vendemmia atti a dare vini da tavola, campagna 2000/2001, per la regione Liguria. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 21 settembre 2000. (G.U. 27 dicembre 2000, n. 226)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Salame Brianza», registrata con reg. (CE) n. 1107/96 della Commissione del 12 giugno 1996. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 20 settembre 2000. (G.U. 29 settembre 2000, n. 228)

Approvazione dello statuto del «Consorzio tutela vini d'Acqui» e il conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla denominazione di origine controllata e garantita del vino «Brachetto d'Acqui» e alla denominazione di origine controllata del vino «Dolcetto d'Acqui», ai sensi dell'art. 19 comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 21 settembre 2000. (G.U. 29 settembre 2000, n. 228)

Approvazione dello statuto del «Consorzio tutela dell'Asti» e il conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla denominazione di origine controllata e garantita del vino «Asti» e «Moscato d'Asti», ai sensi dell'art. 19 comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali)* 21 settembre 2000. (G.U. 29 settembre 2000, n. 228)

LEGISLAZIONE REGIONALE

MOLISE

Modifiche alla l.r. n. 29 del 2 settembre 1999, ad oggetto: «Provvedimenti per la salvaguardia, lo sviluppo, la tutela e la valorizzazione dei territori montani». *L.R.* 3 marzo 2000, n. 12. (B.U. 16 marzo 2000, n. 6)

Interventi straordinari per l'attribuzione degli aiuti compatibili con le disposizioni dell'Unione europea per la ristrutturazione ed il salvataggio di imprese in difficoltà operanti nel settore agricolo ed agroalimentare. *L.R.* 3 marzo 2000, n. 13. (B.U. 16 marzo 2000, n. 6)

Modifiche alla l.r. n. 19/1995, ad oggetto: «Incentivazione dell'offerta turistica nei settori alberghiero e di turismo rurale». *L.R.* 3 marzo 2000, n. 14. (B.U. 16 marzo 2000, n. 6)

LIBRI

Guida pratica all'espropriazione per pubblica utilità. Disciplina, formulario, giurisprudenza, di ANTONINO CIMELLARO, 3ª ediz., Maggioli Editore, Rimini, 2000, p. 209, L. 40.000.

L'opera dell'A. ripercorre le varie fasi della procedura espropriativa, spaziando con notevole capacità di sintesi, alla luce dei più recenti orientamenti legislativi e giurisprudenziali.

In primo luogo, dalla legge fondamentale della materia, la n. 2359/65, si ricava che costituiscono oggetto normale di tale procedura, il diritto di proprietà e gli altri diritti reali su beni immobili, ma si ammette anche l'espropriazione di beni mobili per quanto questa appaia in pratica, ipotesi marginale e non frequente.

L'A. si sofferma poi, sulla dibattuta questione relativa all'applicabilità o meno dei principi della legge n. 241/90 al procedimento espropriativo, in considerazione del carattere generale e residuale riconosciuto a tale legge.

A tale riguardo, si rileva che la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 15 settembre 1999, n. 14/99, sulla necessaria partecipazione dei privati al procedimento espropriativo prima della dichiarazione di pubblica utilità, ai sensi dell'art. 8, legge n. 241/90, ha avuto largo seguito in giurisprudenza; in merito L'A. offre apposito schema orientativo per un'ipotesi di avviso, da rendere noto in forme idonee, per i c.d. «procedimenti di massa».

Si evidenzia inoltre, la legge n. 135/97 (art. 19) ed il d.lgs. n. 80/98 (artt. 34-35) per aver introdotto sostanziali modifiche destinate a ripercuotersi sui procedimenti espropriativi.

Invero, la prima delle succitate leggi, relativamente a provvedimenti propri di alcune procedure, quali quella di affidamento di incarichi di progettazione, di aggiudicazione ed esecuzione di opere pubbliche, ivi comprese le procedure di occupazione e di esproprio, nel dettare alcune norme sul processo amministrativo nei giudizi innanzi al T.A.R. e al Consiglio di Stato consente agli stessi organi di poter definire già in fase cautelare il giudizio nel merito, con motivazioni in forma abbreviata, e di poter altresì ridurre tutti i termini processuali alla metà.

Quanto agli artt. 34-35 del d.lgs. n. 80/98, gli stessi rappresentano il riparto di giurisdizione venutosi a creare e la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sia delle

controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica ed edilizia, che il relativo risarcimento del danno ingiusto.

Nell'ambito del capitolo sulla dichiarazione di pubblica utilità, quale presupposto indefettibile del procedimento espropriativo, è importante rilevare che ai sensi dell'art. 27, comma 5 *bis*, legge n. 142/90, come introdotto dalla legge n. 127/97, nota come «Bassanini *bis*», tale dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza, è prevista implicitamente, quale effetto dell'approvazione dell'accordo di programma.

Inoltre, l'A. segnala un'ulteriore modifica introdotta con la legge n. 127/97, per quel che concerne la competenza ad autorizzare l'accesso ai fondi per i sondaggi relativi a progetti di massima.

Invero, in materia espropriativa gli atti che hanno contenuto provvedimento (decreti di accesso, occupazione, esproprio) sono oggi dopo le modifiche apportate dalla Bassanini *bis*, di competenza dei dirigenti.

La seconda parte del volume si occupa ampiamente della procedura relativa all'indennità da esproprio, e ne fornisce un vasto supporto pratico con le alleghe schede operative.

Controversa è poi la tematica relativa alla natura dell'istituto della cessione volontaria del bene da parte dell'espropriando, ex art. 12 legge 865/71, ed in genere di ogni accordo diretto a trasferire la proprietà dei beni soggetti a procedura espropriativa, rendendo inutile il decreto di esproprio.

L'A. propende per la natura privatistica di tale atto e quindi per l'applicabilità dei normali mezzi di impugnazione, con l'unico limite dell'avvenuta destinazione pubblica del bene.

Il testo si chiude con una panoramica sul decreto di esproprio, quale fase conclusiva della procedura espropriativa, sui profili generali della retrocessione, ed in ultimo, sulla procedura relativa all'indennità definitiva determinata dalla Commissione provinciale ex art. 16 legge 865/71.

Infine, la notevole capacità di sintesi di concetti comunque complessi nella loro articolazione, e le numerose schede operative alleghe, fanno di questo libro una guida pratica ed esauriente per chi volesse un quadro completo ed aggiornato delle tematiche relative alla procedura espropriativa.

Allegato al volume un floppy disk contenente i testi del formulario.

Cecilia Greca