

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **10**

OTTOBRE 2002 - ANNO XI

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

LUIGI COSTATO: Diritto agrario e normativa di protezione ..	541
FERDINANDO ALBISINNI: Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa	546
ANDREA VALLETTI: Bonifica dei siti inquinati e responsabilità «oggettiva» del proprietario, anche incolpevole	554
NOTE A SENTENZA	
IRENE CANFORA: Denominazioni generiche e ambito di protezione delle denominazioni di origine	561
ANTONIO FONTANA: Sul trattamento previdenziale dei dirigenti agricoli	565
ANTONIO ORLANDO: Usufrutto ed oneri deducibili	568
GIUSEPPE M. MILITERNI: La rinnovazione tacita dei contratti stipulati dalla P.A.: distinguere tra contenuto ed effetti	570
SONIA CARMIGNANI: Contratto derivato e autonomia del subaffittuario	574
ALFIO GRASSO: Casa rurale adibita ad abitazione dell'affittuario, «interventi superflui», «lussuosi miglioramenti» e diritto all'indennizzo	577
LUIGI TORTOLINI: Questioni di diritto processuale nelle controversie di interesse agrario	581
NICOLETTA RAUSEO: La forma del contratto agrario stipulato con la Pubblica Amministrazione	586
ANTONIO ORLANDO: Nullità della sentenza manifestamente contraddittoria	588

MAURIZIO MAZZI: La fattispecie di reato di incendio boschivo	590
BENEDETTO RONCHI: È usucapibile una porzione di un unico fondo rustico in comunione ereditaria? Differenze tra il godimento separato e quello esclusivo	593

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Attività di prelievo dei campioni - Garanzie difensive - Presupposti - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 19 giugno 2002, n. 23369 (c.c.) (M)</i>	596
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Indebito conseguimento di aiuti comunitari mediante attestazione non veritiera in ordine ai requisiti del terreno richiesti per l'ammissione al beneficio - Elemento psicologico della colpa - Sussistenza - Errore di fatto sulle caratteristiche del terreno dovuto al mancato controllo - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 22 aprile 2002, n. 5864 (M)</i>	595
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

COMUNIONE EREDITARIA

Comunione ereditaria - Contratto di divisione di un fondo rustico - Forma scritta - Necessità. <i>Trib. Foggia, Sez. Trinitapoli 18 ottobre 2001, n. 112</i> , con nota di B. RONCHI	592
Comunione ereditaria - Di fondo rustico - Godimento separato di una quota. <i>Trib. Foggia, Sez. Trinitapoli 18 ottobre 2001, n. 112</i> , con nota di B. RONCHI	592

CONSORZI

Consorti - Contributi consortili - Carattere tributario della relativa obbligazione - Configurabilità - Conseguenze - Controversie di spettanza del giudice ordinario -	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

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

	pag.		pag.
Competenza per materia del Tribunale. <i>Cass. Sez. V Civ. 29 agosto 2002, n. 12678 (M)</i>	595	c.c. - Retroattività - Esclusione. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 26 luglio 2002, n. 11101 (M)</i>	595
CONSORZI - DI BONIFICA - CONTRIBUTI CONSORTILI - CONTROVERSIE SULL'ESISTENZA DEL POTERE DI IMPOSIZIONE - COMPETENZA DELL'A.G.O. T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 10 maggio 2002, n. 268 (M)			
	597	GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	
Consorti - Di bonifica - Contributi consortili - Leggi Reg. Emilia-Romagna 2 agosto 1984, n. 42 e 23 aprile 1987, n. 16 - Eccepiteo contrasto con artt. 47, 23, 53 e 117 Cost. - Infondatezza della questione. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 10 maggio 2002, n. 268 (M)</i>	597	Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Legittimazione attiva - Associazione di categoria - Condizioni - Fattispecie in tema di contributi consortili di bonifica. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 10 maggio 2002, n. 268 (M)</i>	597
Consorti - Di bonifica - Piano riparto spese - Opere per difesa del territorio dalle acque - Assoggettamento a contributo - Legittimità. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 10 maggio 2002, n. 268 (M)</i>	597	IMPOSTE E TASSE	
CONTRATTI AGRARI			
Contratti agrari - Affitto - Pubblica amministrazione - Forma del contratto - Stipulazione in forma scritta - Necessità - Rinnovazione tacita - Esclusione - Fattispecie in tema di affitto agrario - Incidenza della cosiddetta deformalizzazione <i>ex art. 41 legge n. 203 del 1982</i> - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 febbraio 2002, n. 1970</i> , con nota di G.M. MILITERNI	569	Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Base imponibile - Determinazione dei redditi e delle perdite - Oneri deducibili - Oneri relativi al reddito ricavato dall'usufruttuario sul fondo - Previsti dall'art. 1008, primo comma, c.c. - Deducibilità - Affermazione - Stabiliti dall'art. 983 c.c. - Deducibilità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. V Civ. 26 aprile 2002, n. 6052</i> , con nota di A. ORLANDO	567
Contratti agrari - Affitto - A coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Divieto - Violazione - Conseguenze - Subentro del subaffittuario nella medesima posizione giuridica dell'affittuario o del concessionario. <i>Cass. Sez. III Civ. 5 febbraio 2002, n. 1513</i> , con nota di S. CARMIGNANI	573	INCENDIO	
Contratti agrari - Affitto - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Spettanza - Condizioni e limiti. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 gennaio 2002, n. 405</i> , con nota di A. GRASSO	576	Incendio - Reato di incendio boschivo - Nozione di «incendio boschivo» - Elemento oggettivo - Indicazione. <i>Cass. Sez. I Pen. 26 giugno 2001, n. 25935 (c.c.)</i> , con nota di M. MAZZI	589
Contratti agrari - Procedimento di rilascio del fondo - Accertamento della qualità di mezzadro - Competenza - Giudice ordinario. <i>Cass. Sez. II Civ. 24 ottobre 2001, n. 13105 (ord.)</i> , con nota di L. TORTOLINI	580	Incendio - Danneggiamento seguito da incendio - Differenze - Indicazione - Conseguenze in tema di tentativo. <i>Cass. Sez. I Pen. 9 novembre 2001, n. 39949</i> , con nota di M. MAZZI	589
Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Pubblica Amministrazione - Contratti - Forma - Art. 41 della legge 203 del 1982 - Contratti stipulati dalla P.A. - Applicabilità - Esclusione - Forma scritta <i>ad substantiam</i> - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 6 luglio 2001, n. 9212</i> , con nota di N. RAUSEO	583	INQUINAMENTO	
CONTROVERSIE AGRARIE			
Controversie agrarie - Ordinanza - Efficacia. <i>Cass. Sez. II Civ. 24 ottobre 2001, n. 13105 (ord.)</i> , con nota di L. TORTOLINI	580	Inquinamento - Regione Veneto - Discarica - Progetto di nuova discarica in presenza di altra discarica - Approvazione - Divieto - Deroga - Consenso del comune interessato. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III 12 dicembre 2001, n. 4264 (M)</i>	597
DEMANIO			
Demanio - Demanio statale - Disciplina <i>ex artt. 3 e 4 legge n. 37 del 1994</i> , sostitutivi degli artt. 946 e 947		Inquinamento - Regione Veneto - Discarica - Ampliamento - Equiparazione alla nuova discarica - Conseguenze - Consenso del Comune interessato - Necessità. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III 12 dicembre 2001, n. 4264 (M)</i>	597
		Inquinamento - Inquinamento idrico - Scarico di acque reflue - Limiti di concentrazione e di riduzione - Alternatività - Conseguenze. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III 2 febbraio 2002, n. 337 (M)</i>	597
		Inquinamento - Inquinamento atmosferico - Approvazione progetto smaltimento emissioni - Successivo giudizio di pericolosità - Mancata istruttoria sulla misurazione delle emissioni - Illegittimità del provvedimento. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III 13 dicembre 2001, n. 4272 (M)</i>	597
		PRELAZIONE E RISCATTO	
		Prelazione e riscatto - Riscatto - Competenza per materia delle Sezioni specializzate agrarie - Esclusione. <i>Cass.</i>	

	pag.		pag.
<i>Sez. II Civ. 24 ottobre 2001, n. 13105 (ord.)</i> , con nota di L. TORTOLINI	580	troli microbiologici - Preanalisi di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 123 del 1993 - Natura amministrativa - Omisione - Rilevanza ai fini della ritualità del procedimento di accertamento - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 aprile 2002, n. 13881 (M)</i>	596
Prelazione e riscatto - Condizioni - Contiguità materiale e fisica dei due fondi - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 17 luglio 2002, n. 10377 (M)</i>	595		
PREVIDENZA SOCIALE			
Previdenza sociale - Contributi assicurativi - Sgravi (benefici, esenzioni, agevolazioni) - Riduzione al 15 per cento dei contributi dovuti dai datori di lavoro agricoli per i propri dipendenti occupati in territori montani - Portata di carattere generale della disposizione - Dirigenti di cooperative agricole - Applicabilità - Deroga alla previgente disciplina speciale prevedente la possibilità di iscrizione dei dirigenti delle cooperative agricole all'INPDAI, con relativa contribuzione secondo le modalità e gli importi previsti per i dirigenti di aziende industriali - Esclusione - Conseguenze. <i>Cass. Sez. Lav. 26 aprile 2002, n. 6099</i> , con nota di A. FONTANA	564	SANITÀ PUBBLICA	
		Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti tossico-nocivi - Stoccaggio provvisorio di fusti contenenti «percloroetilene» - Vecchia disciplina di cui al d.p.r. n. 915 del 1982 e nuova disciplina di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 - Fattispecie: applicabilità di <i>lex mitior</i> . <i>Cass. Sez. III Pen. 19 aprile 2002, n. 14761 (M)</i>	596
		Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Deposito temporaneo - Condizioni - Mancanza - Reato di cui all'art. 51 d.lgs. n. 22 del 1997 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 19 giugno 2000, n. 7140 (M)</i>	596
		MASSIMARIO	
PROCEDIMENTI SPECIALI		- <i>Giurisprudenza civile</i>	595
Procedimenti speciali - Impugnazioni - Appello - Sentenza d'appello - Dispositivo letto in udienza - Contraddittorietà insanabile con la motivazione - Configurabilità - Condizioni - Conseguenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 febbraio 2000, n. 1335</i> , con nota di A. ORLANDO ...	587	- <i>Giurisprudenza penale</i>	596
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	597
PRODUZIONE COMMERCIO E CONSUMO		Parte III - PANORAMI	
Produzione, commercio e consumo - Prodotti agricoli e alimentari - Denominazione di origine - Protezione - Reg. C.E.E. n. 2081/92, art. 13 - Regime derogatorio - Ambito di applicazione. <i>Corte di giustizia C.E. 25 giugno 2002, in causa n. C-66/00</i> , con nota di I. CANFORA	559	RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	598
		- <i>nazionale</i>	598
		- <i>regionale</i>	599
		LIBRI	
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni - Prodotti alimentari deteriorabili - Con-		GIOVANNI CORDINI (a cura di): Parchi e aree naturali protette: ordinamenti e gestione (A. Saccardo)	600

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2000			2002		
<i>FEBBRAIO</i>			<i>GENNAIO</i>		
7	Cass. Sez. III Civ. n. 1335	587	16	Cass. Sez. III Civ. n. 405	576
<i>GIUGNO</i>			<i>FEBBRAIO</i>		
19	Cass. Sez. III Pen. n. 7140 (M)	596	2	T.A.R. Veneto, Sez. III n. 337 (M)	597
2001			5	Cass. Sez. III Civ. n. 1513	573
<i>GIUGNO</i>			12	Cass. Sez. III Civ. n. 1970	569
26	Cass. Sez. I Pen. n. 25935 (c.c.)	589	<i>APRILE</i>		
<i>LUGLIO</i>			11	Cass. Sez. III Pen. n. 13881 (M)	596
6	Cass. Sez. III Civ. n. 9212	583	19	Cass. Sez. III Pen. n. 14761 (M)	596
<i>OTTOBRE</i>			22	Cass. Sez. I Civ. n. 5864 (M)	595
18	Trib. Foggia, Sez. Trinitapoli n. 112	592	26	Cass. Sez. V Civ. n. 6052	567
24	Cass. Sez. II Civ. n. 13105 (ord.)	580	26	Cass. Sez. Lav. n. 6099	564
<i>NOVEMBRE</i>			<i>MAGGIO</i>		
9	Cass. Sez. I Pen. n. 39949	589	10	T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma n. 268 (M)	597
<i>DICEMBRE</i>			<i>GIUGNO</i>		
12	T.A.R. Veneto, Sez. III n. 4264 (M)	597	19	Cass. Sez. III Pen. n. 23369 (c.c.) (M)	596
13	T.A.R. Veneto, Sez. III n. 4272 (M)	597	25	Corte di giustizia C.E. in causa C-66/00	559
			<i>LUGLIO</i>		
			17	Cass. Sez. III Civ. n. 10377 (M)	595
			26	Cass. Sez. Un. Civ. n. 11101 (M)	595
			<i>AGOSTO</i>		
			29	Cass. Sez. V Civ. n. 12678 (M)	595

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

Diritto agrario e normativa di protezione (*)

di LUIGI COSTATO

1. Origini del diritto agrario e sue iniziali finalità. - 2. Evoluzione tecnologica, trasformazione economica, adesione alla C.E.E. e nuovi contenuti del diritto agrario. - 3. La protezione del produttore e quella del territorio. - 4. Dagli incentivi produttivi alla protezione del consumatore. - 5. Il superamento dello statuto civilistico dell'imprenditore agricolo e le nuove qualifiche soggettive; il progressivo riposizionamento dei confini dell'autonomia privata in diritto agrario.

1. - Per molti secoli la storia del diritto non ha conosciuto un «diritto agrario» separato dal diritto civile e, per certi aspetti, dal diritto pubblico. La proprietà terriera e il suo godimento erano le materie fondamentali di regolazione da parte del legislatore, essendo l'agricoltura – realizzabile allora solo sui campi – la principale attività produttiva, il terreno la *res* economica di più grande importanza e i prodotti agricoli la maggior parte dei prodotti destinati all'autoconsumo o al mercato.

Non è mancata, tuttavia, fin dai primordi, qualche forma di intervento pubblico sui mercati dei prodotti agricoli per la loro rilevanza nel mantenimento della popolazione cittadina e, di conseguenza, dell'ordine pubblico e dello *status quo* politico, sicché fin dall'antichità il diritto concernente l'agricoltura non può dirsi limitato allo *ius privatorum*, anche se questo ha rappresentato, comunque, la sua parte di gran lunga più rilevante.

Sia i faraoni che i governanti delle altre parti della fertile mezzaluna mantennero il controllo di una parte anche importante del raccolto di cereali; Roma non ha potuto mai rinunciare, divenuta grande e potente, al controllo dei raccolti trasportabili per alimentare sia l'Urbe sia i suoi eserciti, in particolare del nord. Le città dell'impero, che erano dotate, nel periodo del Principato, di poteri decentrati, si dovevano preoccupare di garantire l'approvvigionamento dei cittadini in epoche di carestia, ma anche di stabilire le forme di utilizzo degli *agra* cittadini. Ma come si può osservare dagli esempi fatti, si trattava di misure sostanzialmente volte a garantire l'ordine costituito senza alcuna finalità «agraria» in senso stretto, e lo stesso si può dire delle non poche leggi agrarie che si susseguirono dall'età repubblicana fino all'ultima, la Cocceia sotto Nerva; né tale finalità avevano le misure degli imperatori militari bizantini dell'VIII e IX secolo che insediarono, attribuendo loro la proprietà dei terreni, contadini militari in Tracia, anche se si potrebbe osservare che questo intervento – come quelli derivanti dalle leggi agrarie succitate – non è molto dissimile, quanto a finalità ultima (la conservazione del potere), da quelli compiuti, in varie parti del mondo, per formare una classe di coltivatori diretti proprietari anche di recente.

In ogni caso, solo verso la fine del XIX secolo sono incominciate ad emergere regole espressamente previste per i produttori agricoli, e ciò costituiva il riconoscimento del «tipizzarsi» dell'attività primaria rispetto agli altri settori produttivi; infatti, con il progredire della meccanizzazione nel settore secondario si ampliava in modo crescente la diversità dei

tempi e dei modi di produrre degli agricoltori rispetto a quelli degli industriali. Se fino al XVII secolo i tempi di produzione – allora necessariamente artigiana – di un mobile, ad esempio, erano largamente comparabili con quelli necessari per l'ottenimento di un prodotto agricolo, con lo sviluppo dell'industrializzazione le differenze temporali sono andate sempre più accrescendosi rendendo evidente la peculiarità del settore primario, legato a ritmi biologici in buona misura immutabili e tali da evidenziare sempre più le differenze che caratterizzano la produzione di piante ed animali rispetto a quelle di oggetti inanimati, provenienti dall'industria.

L'industrializzazione, arrivata a permeare il nostro Paese assai in ritardo, evidenziò, dunque, la specialità della produzione agraria, le difficoltà che la caratterizzano in relazione al procurarsi finanziamenti, ai tempi di pagamento dei debiti contratti per produrre, ai momenti in cui offrire sul mercato i suoi prodotti (che arrivano una volta all'anno, di massima, contro la tempestività dell'offerta del settore secondario), alla difficoltà di adattare l'offerta alla domanda, e via dicendo. L'Italia, dalla sua unità fino alla fine della seconda guerra mondiale, restò uno Stato ad economia prevalentemente agricola; le evidenti differenze fra settore primario e secondario produssero, comunque, non trascurabili effetti sul piano legislativo (progressivamente più incisive fino a raggiungere il culmine con l'economia di guerra degli anni '40), che si possono riassumere, per brevità, nella legislazione sul credito agrario, negli interventi pubblici in materia contratti agrari e di bonifica, nel riconoscimento – tenuemente valorizzato – dell'imprenditorialità dell'attività agricola realizzata con l'art. 2135 del codice del 1942 e nell'intervento progressivamente sempre più incisivo sul mercato dei prodotti agricoli.

Si evidenziava, dunque, il «diritto agrario» come complesso di regole destinate a proteggere, sia pure limitatamente, l'agricoltura da un lato, i suoi operatori dall'altro, il tutto, tuttavia, nel quadro di un sistema – quello fascista – fortemente accentratore e dirigista. Il sistema di protezione del settore si fondava su alcuni punti essenziali (non ne mancavano altri, per il vero, che qui si omettono):

a) in materia di contratti agrari si interveniva anche con atti formalmente non dotati delle caratteristiche dalla legge ma efficaci sul piano sostanziale come la Carta mezzadrile, e con una legislazione sintetica ma non trascurabile; si può qui segnalare il diverso trattamento riservato al coltivatore diretto rispetto al non coltivatore nel codice civile del 1942, che si realizzava soprattutto riconoscendo la sostanziale debolezza della parte conduttrice, che veniva, tuttavia,

(*) Relazione presentata al Convegno di studi in onore del prof. C.

Lazzara, organizzato dall'Università di Catania il 12-14 settembre 2002.

affrontata con soluzioni sicuramente paternalistiche da un lato, di preferenza per la certezza della quantità prodotta anche a scapito del coltivatore dall'altro, soluzione questa che restava nell'ambito degli interventi sull'agricoltura di tipo precedente e miranti alla protezione di un interesse diverso da quello agrario in senso stretto.

b) in materia di credito agrario operando per facilitare l'accesso al sistema creditizio di operatori economici quali gli agricoltori (e i proprietari terrieri) che spesso avevano poche probabilità di ottenere sovvenzioni. Il sistema, anche in questo caso, forniva *imput* diversi proponendo da un lato facilitazioni all'accesso al credito agli imprenditori agricoli – con maggiori possibilità per i proprietari, in relazione alle garanzie offerte – dall'altro una posizione favorevole per i Consorzi agrari e la Federconsorzi (tutti sotto il controllo della mano pubblica) in materia di erogazione di forniture assistite dal credito agrario, sicché spesso questi enti divenivano il filtro delle operazioni; si otteneva, così, il risultato di sostenere, più ancora che i singoli operatori, il sistema federconsortile, adattato a finalità generali di protezione dell'agricoltura e dell'autoapprovvigionamento.

c) in materia d'impresa, si realizzava – per la prima volta, nella storia dell'umanità, in modo organico – un accostamento legale fra imprenditore commerciale e imprenditore agricolo, suddiviso, quest'ultimo, in simmetria con le ripartizioni presenti anche negli altri settori, fra coltivatore diretto (ovvero piccolo agricoltore) e non coltivatore diretto. La peculiarità della soluzione legislativa contenuta nel codice civile risiedeva nel fatto che l'imprenditore agricolo non piccolo (quello piccolo seguiva le regole dell'artigiano e del piccolo commerciante) era assimilato quasi al piccolo, essendo esentato dall'obbligo di registrazione e di tenuta delle scritture contabili nonché dalla sottoposizione alle procedure concorsuali.

Trascurando ogni considerazione sui dibattiti dottrinali seguiti alla formulazione del secondo comma dell'art. 2135 c.c., si deve segnalare che la protezione dell'imprenditore agricolo, sotto questi profili, si realizzava in modo pregiudiziale, fondata com'era sulla convinzione che l'imprenditore agricolo, di qualunque dimensione fosse, avesse rapporti esterni esigui, tali da rendere inutili regole quali quelle delle procedure fallimentari e dell'iscrizione nel registro delle imprese. Verrebbe da chiedersi se, in ogni caso, di una vera protezione si trattasse ovvero di una mera constatazione, magari con il vizio della generalizzazione, della situazione in cui si trovavano gli imprenditori agricoli nel 1942.

d) in materia di commercio dei prodotti agricoli – dopo un periodo di liberalismo presto abbandonato a causa dell'interventismo fascista, che incentivava certe produzioni con mezzi sostanzialmente coattivi – l'economia di guerra aveva portato l'intero sistema produttivo agrario sotto il controllo dello Stato il quale, sostanzialmente, diveniva proprietario di molti prodotti vegetali al momento del loro distacco dalla pianta mentre il conduttore poteva vantare, solo, un diritto di credito verso l'ammasso totale; i prodotti animali erano, per altro, in gran parte, assoggettati a regole stringenti che avevano, di fatto, eliminato il mercato, sostituito anch'esso dall'ammasso statale. I prodotti concentrati così nella disponibilità dello Stato venivano distribuiti sia per la trasformazione, sia per la consegna ai consumatori, dotati di tessere per essere ammessi all'acquisto.

Come si può constatare anche da questa breve descrizione, i limiti all'autonomia privata si sono manifestati nel diritto agrario, in quella fase storica, in modo assai contenuto quanto ai poteri del concedente nei contratti associativi; più significative sono state le compressioni dell'autonomia del singolo imprenditore quanto a disponibilità dei prodotti, assoggettati addirittura all'ammasso totale, sia pure per ragioni belliche, mentre il proprietario terriero ha visto intervenire coattivamente l'amministrazione per la realizzazione della bonifica. In sostanza, dunque, il «primo» diritto agrario non si è discostato che parzialmente dai vecchi interventi, miranti a consentire allo Stato di

controllare la produzione e gli approvvigionamenti, anche se alcuni caratteri nuovi – quali il riconoscimento dell'imprenditorialità agricola e dell'opportunità di realizzare un credito agrario – hanno consentito di vedere il nuovo in questi interventi legislativi, che si segnalavano anche per la novità formale costituita dall'accorparsi, nel codice civile, alle regole dell'impresa agricola quelle sui contratti associativi.

2. - La seconda parte del XX secolo è stata caratterizzata da uno sviluppo straordinario della tecnologia, che ha influito sia direttamente sia indirettamente sul settore agricolo. Direttamente per il fatto di avere messo a disposizione degli agricoltori strumenti meccanici e chimici nonché progressi genetici che hanno consentito un fortissimo incremento della produttività del lavoro agricolo nei Paesi sviluppati; indirettamente perché l'incremento vorticoso delle attività del settore secondario e terziario hanno provocato, sempre nei Paesi sviluppati, un progressivo abbandono delle campagne nelle quali le nuove tecnologie sono servite anche a sostituire la forza lavoro che è venuta progressivamente mancando.

La seconda guerra mondiale aveva, inoltre, prodotto la prevalenza politica degli USA i quali avevano voluta non solo la creazione dell'ONU – abbozzo incompleto di governo mondiale delle crisi – ma anche la stipula di accordi sulle monete e sulla libera circolazione delle merci (Bretton Woods e il GATT 1947). Gli europei occidentali, inoltre, ammaestrati da secoli di guerre fratricide, decisero di procedere a forme parziali di integrazione che progressivamente si affermarono attraverso l'ampliamento delle competenze della Comunità europea, fra le quali fin dall'origine fu incluso il settore agrario, che restava, per altro, ai margini della liberalizzazione dei commerci mondiali promossa dal GATT (salvi i successivi accordi multilaterali sugli oleosi e, limitatamente, gli accordi sui cereali).

Il Trattato comunitario riconosceva la peculiarità del settore primario riservandogli regole speciali che, anche a seguito della giurisprudenza della Corte di giustizia, si affermavano addirittura, secondo più di uno studioso, come autonome; in particolare si deve ricordare l'esclusione, di principio, delle regole della concorrenza nella produzione e nel commercio dei prodotti agricoli e il fatto che le norme del Trattato al proposito sono sostanzialmente tutte programmatiche, sicché il diritto agrario comunitario si è costruito attraverso l'attività normativa di Commissione e Consiglio i quali, sul punto, «godono di un'ampia discrezionalità», come più volte affermato dai giudici di Lussemburgo. La specialità delle regole agrarie si rinviene, altresì, nella procedura di adozione degli atti di diritto derivato, che è assoggettata alle regole previste dall'art. 37, il quale attribuisce al Parlamento europeo un solo potere consultivo; si noti che se questa scelta era comune a molte delle procedure stabilite dal Trattato di Roma del 1957, oggi essa resta anche dopo i tanti trattati modificativi di quello originario, che hanno introdotto procedure differenti in molte «materie».

Le novità apportate dal diritto agrario comunitario consistono, sostanzialmente, nella creazione dell'Organizzazione comune del mercato (OCM), fondata su una protezione molto forte a favore degli agricoltori dediti a produrre cereali, latte e carni, cioè la parte maggiore dei prodotti agricoli; minore tutela, anche se talvolta, comunque significativa, hanno avuto ed hanno ancora gli agricoltori che producono prodotti mediterranei. La protezione, dunque, si sposta ora sul fronte del reddito tratto dall'attività di impresa attraverso la protezione del mercato: l'intervento pubblico non mira più al controllo dei prodotti per assicurare – con efficienza più o meno accettabile – la distribuzione dei cibi a tutti i cittadini ma a garantire redditi ragionevoli agli agricoltori e, così facendo, rifornimenti abbondanti al mercato.

Il diritto dell'agricoltura diviene, così, sempre più propriamente agrario e viene, da un lato, orientato al momento della vendita dei prodotti, i quali ampliano la loro gamma, comprendendo pesci, molluschi e crostacei, dall'altro, con

norme di diritto interno, attraverso interventi sulla disponibilità dei terreni da coltivare con la riforma fondiaria, norme fiscali sull'acquisto degli stessi, introducendo la prelazione a favore del coltivatore diretto, e regole imperative in materia d'affitto di fondi rustici.

Ma le tecnologie cui si faceva cenno hanno avuto come conseguenza una forte riduzione dei costi di produzione – nelle zone fertili d'Europa – e, correlatamente, una diminuzione reale dei pur protettivi prezzi comunitari; se a questo fatto si aggiungono le mutate abitudini degli agricoltori, che cessano, in quest'epoca, di essere prevalentemente autoconsumatori e divengono soggetti attivi anche sul mercato degli acquisti – necessitando così, per rendere comparabili i loro redditi con quelli degli occupati negli altri settori, di maggiori proventi – si comprende come i redditi delle piccole, per lo più, aziende agricole italiane divengano sempre più insufficienti malgrado le protezioni apprestate dall'OCM. Ne deriva il fatto che si procede, progressivamente, all'ampliamento delle attività agricole – assoggettate al ricordato regime esentativo civilistico e, talvolta, a trattamenti fiscali «alleggeriti» – sia comprendendo nuove attività produttive (piscicoltura, allevamento di funghi ecc.) sia includendo nel settore primario la prestazione di servizi, ed in particolare l'agriturismo.

Il diritto agrario conferma così la sua natura protettiva, pur mutando oggetto e soggetti protetti: assumono rilievo prodotti e servizi precedentemente non considerati agricoli da un lato, dall'altro la legislazione nazionale valorizza la posizione del coltivatore diretto ai fini dell'acquisizione del terreno e di trattamenti fiscali e previdenziali agevolati.

In questa fase storica, dunque, si avvia la PAC, che sostituisce, a livello comunitario, i divieti e i limiti formali con incentivi, anche se talvolta fortemente vincolanti, mentre la legislazione nazionale, pur avviandosi anch'essa ad abbracciare lo strumento incentivante e disincentivante (come quello fiscale per l'acquisto dei terreni agrari), mantiene posizioni dirigistiche al fine di consentire l'ampliamento – meglio si direbbe il contenimento della riduzione – del numero di coltivatori diretti attraverso prima la riforma fondiaria, poi con la prelazione e i finanziamenti all'acquisto dei terreni agrari.

3. - Successivamente, ancora una volta la tecnologia ha prodotto effetti che hanno imposto al legislatore di mutare in parte l'oggetto delle sue attenzioni relativamente al settore primario: lo sviluppo della chimica e della motorizzazione – solo per fare un paio di esempi – propongono nuove problematiche legate all'ambiente, così come il progressivo abbandono di zone già fortemente antropizzate e condannate, in assenza dell'uomo, a un degrado pericoloso anche per i territori contermini (e non solo).

È da notare che questi argomenti, non sempre strettamente agrari, sono stati oggetto di attenzione da parte della Comunità europea fin dagli anni '70, con una serie di programmi quadro di carattere ambientale; solo con l'Atto unico europeo si è prevista esplicitamente, nel Trattato, una competenza della CEE, anche se suppletiva, in materia ambientale. Tuttavia fin da quell'epoca si stabilì che tutte le politiche (oggi si parla anche delle azioni) comunitarie dovevano essere realizzate nel rispetto dell'ambiente, sicché si è potuto dire che da quel momento gli obblighi ambientali erano stati «costituzionalizzati» nel Trattato.

Manca, invece, nella Costituzione, analoga disposizione, e la Corte ha provveduto a rifarsi da un lato all'art. 9 sulla protezione del paesaggio, dall'altro alla tutela della salute per realizzare un sistema giurisprudenziale di protezione dell'ambiente.

Da un punto di vista più propriamente agrario, si può rilevare come progressivamente l'attività agricola sia stata condizionata, anche se non sempre in modo efficace, da questa limitazione. Si può ricordare, ad esempio, sotto il profilo nazionale, l'obbligo dei produttori di tenere il c.d.

quaderno di campagna (ma l'applicazione di questa norma ha subito innumerevoli proroghe). Molto più significative, anche se lacunose, le limitazioni introdotte dal diritto comunitario, a partire dalla direttiva (mal rispettata, a lungo, dal nostro Paese) sulla presenza di atrazina nell'acqua che pur non riguardando direttamente gli agricoltori, li limita poiché essi sono gli utilizzatori di sostanze contenenti atrazina che possono inquinare le acque; in questa stessa direzione si pongono la direttiva sulla presenza di nitrati nell'acqua, applicata in ritardo in Italia con un «Codice di buona pratica agricola» del 1999, i regolamenti sulla protezione delle foreste, ecc.

Il mantenimento della popolazione nelle zone svantaggiate è stato incentivato attraverso strumenti «agrari» quali quelli previsti dalle regolamentazioni comunitarie che vanno dagli anni '80 ad oggi; ad esse si aggiungano le norme interne quali quelle contenute nella legge n. 97 del 1994.

Sotto altri profili, invece, le limitazioni imposte dalla Comunità europea agli agricoltori sono collegate ad incentivi finanziari di vario genere: le quote latte costituiscono un modo per contenere gli eccessi produttivi malgrado il prezzo elevato assicurato al latte, il c.d. *set-aside* costituisce la contropartita della riduzione delle superfici coltivate, il divieto di impianto di nuove viti è finalizzato al sostegno del prezzo del vino, al fine di evitare eccessi d'offerta. Nello stesso senso sono orientati il reg. 2078/92 sulla coltivazione ecologica, e l'estensivizzazione prevista per un breve periodo dal diritto comunitario. Significativo è, comunque, il fatto che spesso questi interventi abbiano natura tale da incidere sull'iniziativa dei singoli; la Corte di giustizia ha, tuttavia, accolto l'opinione che tali limitazioni siano ammissibili alla luce della corresponsabilità che lega i produttori, considerando sia la grande discrezionalità, come già ricordato, che le norme agrarie del Trattato riservano alle Istituzioni dotate di potere normativo nella Comunità sia che i diritti fondamentali dei cittadini (di intrapresa, di proprietà ecc.), pur tutelati dalle Costituzioni degli Stati membri, possono essere compressi, entro certi limiti, secondo l'orientamento delle giurisprudenze costituzionali nazionali.

Progressivamente, dunque, anche se in forma del tutto incompleta, l'agricoltore è coinvolto nel sistema di protezione del territorio; tuttavia non si può rilevare una vera compressione della protezione a lui riservata, fatto che non contraddice una serie di sostegni condizionati che lo spingono a realizzare anche finalità non agricole nello svolgimento della sua attività. In contemporanea, comunque, si sono realizzate forme di incentivazione rivolte agli agricoltori anche se svolgano attività non agricole purché mantengano il legame con il settore primario: da questo deriva, progressivamente, un allargamento delle attività extragricole dell'imprenditore agrario che sono sfociate, come riflesso nel diritto interno, nel nuovo testo dell'art. 2135 c.c., ma che trovano corrispondenza anche nel diritto comunitario il quale, nel reg. 1257/99, prevede la finanziabilità delle aziende agricole qualora abbiano a capo un imprenditore che garantisca il rispetto dell'ambiente e degli animali, ed anche di avere competenze tecniche. Quest'orientamento appare evidentemente legato alla necessità di sostenere solo imprese condotte in modo confacente anche alle regole ambientali. Concludendo su questo punto, agricoltura ed ambiente sono considerati – soprattutto nelle zone cc.dd. svantaggiate – in modo complessivo al fine di realizzare finalità che superano la mera produzione agricola (che spesso, addirittura, sembra solo un mezzo per realizzare fini diversi), d'altra parte in quei territori del tutto marginale: dunque la protezione realizzata legislativamente da Comunità e Stato (oltre che dalle Regioni) a favore degli agricoltori è condizionata dal rispetto di certe esigenze ambientali e, spesso, queste ultime sovrappongono ampiamente le finalità classiche dell'attività agricola, e cioè la produzione di piante e di animali.

Come si può constatare, questa più recente fase ci mostra il progressivo affermarsi dei meccanismi incentivan-

ti, sicché il diritto agrario si mostra sempre più caratterizzata da una legislazione che promuove certi comportamenti e, per converso, tende a diminuire gli obblighi, i limiti e i divieti, se non quelli «protetti» da limitazioni finanziarie.

4. - L'importanza (reale o presunta) di strumenti nuovi nella produzione di piante e, soprattutto, di animali, ha provocato alcuni incidenti alimentari; si possono ricordare la c.d. mucca pazza (encefalopatia spongiforme bovina) e l'arrivo sul mercato di alcuni prodotti carnei con una presenza eccessiva di diossina; si noti come l'elenco non sia molto ricco, ma l'effetto, invece, enorme, che queste vicende hanno avuto sulla pubblica opinione. Questa, d'altro lato, che originariamente aveva mostrato interesse e favore verso gli organismi geneticamente modificati (OGM) – come dimostra il primitivo successo nel Regno Unito della vendita di scatole di pomodori geneticamente modificati – ha mutato orientamento a seguito di informazioni, non sempre corrette e coerenti con i dati scientifici, nei confronti dei così detti «cibi di Frankenstein» (basti questa definizione a far comprendere l'obiettività degli strumenti informativi), prodotti che pur sono assoggettati a regole comunitarie severe. Si noti, comunque, che il commercio mondiale di questi prodotti è regolato dall'Accordo sanitario e fitosanitario contenuto nel Trattato di Marrakech, il quale non consente la frapposizione di ostacoli all'entrata nel territorio comunitario di merci la cui dannosità non sia dimostrata (pena sanzioni economiche gravi, come è accaduto a seguito del divieto comunitario di importazione di carni di bovini statunitensi allevati con l'uso di certi ormoni, delle quali non si è provata la pericolosità).

Progressivamente, comunque, negli anni più recenti si è andato consolidando l'orientamento del legislatore comunitario volto a proteggere i consumatori; al di fuori dal nostro settore si possono ricordare, solo esemplificando, le direttive sui viaggi tutto compreso e quella sulle vendite fuori dagli spazi commerciali. È emersa, dunque, la convinzione che la formale parità dei due contraenti, in molti negozi, non corrisponde ad una sostanziale uguaglianza di competenze, sicché si è voluto ristabilire l'equilibrio negoziale approntando difese per la parte c.d. debole.

Il diritto agrario conosce da tempo queste problematiche, che sono state affrontate dal legislatore trattando dei contratti agrari; oggi la nuova sensibilità politica mette sotto osservazione anche l'imprenditore agricolo in quanto produttore di alimenti o di materie prime per essi, al fine di assicurare cibi sicuri. Lo slogan corrente è sicurezza dai campi alla tavola, il che implica un coinvolgimento del produttore agricolo nella catena alimentare, come risulta dal reg. 178/2002, il quale comprende gli operatori economici del settore primario fra le «imprese alimentari»: è, infatti, impresa alimentare «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fine di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti».

È di rilievo il fatto che ogni fase della produzione sia assoggettata al nascente, nuovo, diritto alimentare, che riguarda anche i produttori agrari; d'altra parte, si prevedono, sempre nella medesima norma contenuta nell'art. 3, definizioni quale quella di «impresa nel settore dei mangimi», che comprende «ogni produttore che produca, trasformi o immagazzini mangimi da somministrare sul suo fondo agricolo ad animali» e quella di «produzione primaria», che comprende «tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici».

Come si può rilevare analizzando anche le altre sue parti, il reg. 178/2002 mira alla creazione di un sistema legislativo comunitario volto alla protezione del consumatore, che è individuato in chi consumi un prodotto alimentare e «che non utilizzi tale prodotto nell'ambito di un'operazione o attività di una impresa del settore alimentare» (dunque,

nell'utilizzatore finale). Questa impostazione, che coinvolge a pieno titolo l'agricoltura nel settore alimentare, individua nuovi soggetti meritevoli di protezione a fronte di quella accordata agli imprenditori agricoli, e che finiscono, addirittura, per sembrare d'essere «preferiti»: i consumatori. Tuttavia si può osservare che la tutela dei consumatori di alimenti non preclude il mantenimento di un sistema protettivo per l'agricoltura, ma, piuttosto, impone nuove linee guida agli imprenditori agricoli, che sono tenuti a rispettare obblighi collegati, consequenzialmente, con l'evoluzione delle tecnologie produttive, con la globalizzazione dei mercati, con la grande circolazione dei prodotti alimentari.

Si arriva, dunque, ad un progressivo assoggettamento dell'impresa agricola a regole commerciali, ed in particolare alle norme cui devono sottostare le imprese commerciali che si occupano dell'alimentazione. D'altra parte già con il Trattato C.E. si sono avute le prime assimilazioni, in questo campo: il settore della pesca è stato sottoposto alle regole generali previste dal Trattato per l'agricoltura, anche se il diritto derivato considera e valorizza le specificità del settore peschereccio. Tale assimilazione si spiega sia con la generale similitudine delle caratteristiche sociali dell'attività agricola e di quella di pesca sia, ancor di più, con la destinazione alimentare della più parte dei prodotti dell'agricoltura e della raccolta di esseri acquatici. Oggi si procede in modo analogo: la sostanziale vicinanza dell'agricoltura – produttrice di piante ed animali destinati, in via generale, all'alimentazione – all'attività di trasformazione di prodotti per destinarli all'alimentazione induce a sottoporre a regole comuni il settore primario – che ottiene materie alimentari o destinate alla produzione di alimenti – e quell'industria, senza che per questo il settore primario perda le sue peculiarità che, come già detto, sono valorizzate dalla diffusione delle moderne tecnologie, capaci di accelerare in modo straordinario le produzioni del settore secondario e di incidere sulla qualità dei prodotti agricoli, senza tuttavia avere effetti significativi sui tempi di produzione del settore primario.

L'attuale fase del diritto agrario tende, dunque, ad assorbire la produzione agricola nel settore dell'alimentare, proponendo nuovi condizionamenti nei quali l'interesse collettivo – rappresentato dalla tutela del consumatore – si realizza imponendo comportamenti a tutti coloro che partecipano alla produzione di alimenti; e ciò si risolve, per l'imprenditore agricolo, in limiti alla sua libertà di decidere le tecniche di produzione e di conservazione dei prodotti, il tutto per fare fronte alla vorticosità circolazione dei prodotti e alle conseguenti problematiche di sicurezza alimentare. Quest'assorbimento produce anche l'assoggettamento dell'agricoltore a procedure decisionali comunitarie «non agrarie», come emerge dalla base giuridica del reg. 178/2002, che comprende, oltre all'art. 37, anche l'art. 152 e l'art. 251, che prevedono la codecisione del Parlamento europeo.

5. - Questa lunga descrizione dei successivi orientamenti del legislatore nei confronti del settore primario consente di proporre alcune chiavi di lettura del diritto agrario:

– il diritto agrario nasce, in particolare in Italia, come diritto di protezione del settore; tale protezione si esprime attraverso lo stimolo della produzione con sostegni rivolti alle attività agricole (credito agrario, interventi bonificatori finanziati o cofinanziati dallo Stato) e direttamente agli operatori del comparto (interventi imperativi in materia di contratti agrari, attribuzione a certi imprenditori del diritto di prelazione nell'acquisto del fondo coltivato e di quello confinante);

– il codice civile considera l'attività imprenditoriale agricola meritevole di un trattamento esentativo, consistente nel non assoggettamento alle procedure concorsuali, alla tenuta dei libri contabili e all'iscrizione al registro delle imprese, a certi limiti concernenti la capacità d'agire (art. 2298 c.c.), in materia di ditte (art. 2564 c.c.), di rappresentanza (art. 2138 c.c.), di forma *ad probationem* per i contratti che trasferiscono la proprietà o il godimento

dell'azienda (art. 2256 c.c.), di società, con la possibilità di utilizzare la società semplice, non commerciale, per lo svolgimento dell'attività agraria, ecc.;

– si può confermare, anche a seguito delle successive modificazioni delle finalità del legislatore, che al settore primario resta riconosciuta una peculiarità che lo distingue – anche nelle regole impostegli – dagli altri settori produttivi. La caduta dello statuto esentativo previsto dal codice civile (in parte in atto, in parte in fieri) sposta solo in altra sede il riconoscimento delle specificità agrarie e vanifica, almeno in prospettiva, la nuova definizione di imprenditore agricolo.

Se, infatti, fino al 2001 si era parlato, da parte di certi studiosi, di impresa civile e si era, per questa, immaginato un campo di applicazione che «copriva» gli spazi fra agricoltura ed industria che non venivano trattenuti nella prima a causa della restrittiva definizione contenuta nell'art. 2135 c.c., oggi questo punto di vista appare superato dalla nuova formulazione del detto articolo, anche se il superamento sembra portare, ineluttabilmente, all'annichilimento della stessa definizione di imprenditore agricolo.

La mobilità dei confini del diritto agrario conforma, dunque, a se la mobilità dell'autonomia privata nel settore. L'elencazione degli spostamenti in questione può essere fatta così, in modo sintetico:

– dalla piena libertà di commercializzare i propri prodotti (conquistata solo in secoli recenti) l'imprenditore agricolo è passato ad essere assoggettato progressivamente all'ammasso, divenuto totale ed obbligatorio durante il secondo conflitto mondiale. Al termine della guerra l'ammasso è scomparso, dopo essere passato attraverso la fase del c.d. ammasso per contingente, per far luogo all'OCM comunitaria, che propone vincoli sostanzialmente solo di carattere economico, mentre formalmente lascia liberi gli operatori. Tuttavia l'intervento comunitario sui mercati è stato caratterizzato, nella sostanza, da una forte ingerenza nelle scelte culturali e di mercato degli imprenditori agricoli. La fase che si prospetta, ora, con la riforma a medio termine della PAC, è di progressiva liberalizzazione delle scelte degli agricoltori, attraverso il *decoupling* che si sta progettando per il mantenimento di un sistema di sostegno;

– dalla totale libertà in tema di affitti e di contratti agrari (quale risultava del codice civile del 1865) si è progressivamente giunti alla adozione di norme inderogabili prima solo di portata limitata (come risulta dal codice del 1942), poi sempre più incisive fino ad arrivare alla sostituzione imperativa della volontà delle parti vuoi stabilendo uno statuto «legale» per l'affitto di fondi rustici, vuoi eliminando, sostanzialmente, dall'ordinamento i contratti associativi;

– dalla piena libertà di vendere il proprio fondo rustico si è passati – trascorsa la breve stagione della riforma fondiaria, così incisiva sui contenuti del diritto dei grandi proprietari – alla prelazione a favore del coltivatore diretto, anche se si deve riconoscere che la libertà di decidere se e quando vendere, e il prezzo da ricavare (attraverso la contrattazione con un terzo), costituisce un significativo limite alla compressione dei diritti del proprietario.

I suddetti limiti all'autonomia privata trovano, nel settore agrario, compensazione di fatto nel meccanismo dei sostegni largamente posto in essere, particolarmente dal diritto comunitario; per l'applicazione delle norme di quest'ultimo si prevedono definizioni soggettive diverse da quelle dell'ordinamento interno che, anzi, da questo prescindono: basti ricordare l'attuale agricoltore, tecnicamente preparato, rispettoso dell'ambiente e degli animali la cui impresa produce reddito, l'agricoltore delle zone svantaggiate variamente definite e quello forestale come individuati nel reg. 1257/99.

Si può constatare, dunque, il progressivo riposizionamento dell'autonomia privata, che si realizza attraverso la riconquista del potere di decidere le clausole del contratto d'affitto, utilizzando gli accordi in deroga assistiti, senza che questo estenda la libertà allo stipulare contratti di tipo asso-

ciativo, e la prospettiva di riconquista – che sembra sarà attuata in futuro, stando alle proposte della Commissione delle C.E. – sostanziale della libertà di coltivare ed allevare ciò che piace, senza incorrere in sanzioni pecuniarie, attraverso il pieno disaccoppiamento del sistema dei sostegni ad ettaro ed una loro generalizzazione. I nuovi limiti, che per altro non sono esclusivi dell'imprenditore agricolo, emergono dal diritto alimentare; essi, tuttavia, rappresentano la forma in cui si esprime il prevalere dell'interesse collettivo su quello individuale. A ciò si aggiunga che l'autonomia privata in agricoltura trova progressiva compressione non più al fine del bilanciamento delle posizioni delle parti nei contratti agrari, ma nel necessario equilibrio che si deve osservare – attraverso anche l'intervento del legislatore – fra interessi della produzione e dell'ambiente, pur con differenze non trascurabili fra le due finalità ora indicate.

Dunque, dalla sua nascita il diritto agrario è consistito in un sistema di protezione, che si è realizzato con finalità diverse e adottando strumenti differenziati; alcune fasi si caratterizzano per la compressione dei diritti dei privati a favore dello Stato, come è accaduto con il meccanismo dell'ammasso obbligatorio, altre per l'intervento che, mirando al riequilibrio delle parti, ha assicurato una posizione preferenziale ai concessionari nei contratti agrari, altre ancora, e sono quelle delle fasi più recenti, hanno sostituito agli «obblighi» gli incentivi, come si può constatare analizzando il diritto comunitario sia nel settore del mercato dei prodotti agricoli sia in quello delle strutture. Lo stesso interesse generale emerso di recente, la tutela dell'ambiente, benché talora proponga dei limiti all'iniziativa dei produttori, come accade – sia pure indirettamente – per l'uso di certi supporti tecnici, sembra perseguito di preferenza, anch'esso, utilizzando incentivi, come accade per i finanziamenti alle aziende agricole previsti dal reg. 1257/99. Sotto questo profilo, tuttavia, è confermato quanto emerge anche dai negoziati internazionali sull'ambiente: l'interesse della «politica» in questo settore – che ricambia i comportamenti virtuosi con risultati a medio termine – appare di mediocre rilevanza; assai più significativi risultano i comportamenti del legislatore quando si tratti di proteggere interessi, talvolta anche presunti, in materia di consumo di alimenti: in questo campo le compressioni delle libertà dei singoli produttori, giustificate dall'interesse alla difesa della salute della generalità, si manifesta in modo più rigoroso a fronte dell'immediatezza del «messaggio» elettorale.

Insomma, l'autonomia privata in diritto agrario viene variamente compressa in relazione ai tempi e alle circostanze; sembra, tuttavia, che l'orientamento generale sia dato, oggi, dallo spostamento della protezione dall'interesse alla produzione a quello dei consumatori e, con molte incertezze, dell'ambiente.

Queste nuove ragioni di «protezione» si riflettono anche, e si torna così alla questione della nozione codicistica di imprenditore agricolo, sulle definizioni dei soggetti attivi nel settore primario e meritevoli di tutela-protezione: le qualifiche soggettive sembra non debbano ridursi a quella di imprenditore agricolo (e di IATP o coltivatore diretto), dato che sul ceppo necessariamente comune costituito dall'attività di allevamento di piante e di animali si dovranno innestare qualifiche che diano rilevanza alla localizzazione dell'attività (in montagna, nei Parchi, nelle aree protette, nelle zone dette sensibili ecc.), ai mezzi di produzione (agricoltori sulla terra ovvero senza terra, in serre o in capannoni ecc.) senza trascurare la forza lavoro impiegata (famiglia o lavoratori dipendenti). In ogni caso, tuttavia, se si potranno «agrarizzare» (o mantenere nell'agrario) attività non strettamente agricole ma atte a completare il reddito degli agricoltori, non potrà più prescindere da requisiti personali dell'imprenditore e dei suoi collaboratori correlati alla competenza tecnica che, nell'agricoltura del XXI secolo, non può mancare proprio per garantire la sicurezza dell'ambiente e dei consumatori. □

Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa (*)

di FERDINANDO ALBISINNI

1. Aree protette e sviluppo rurale tra radici territoriali e non luogo. - 2. Un tema di ricerca riscoperto dai civilisti. - 3. Lo sviluppo rurale da strumento per i PVS a nuovo modello delle politiche agricole nei PS. - 4. Alcune indicazioni nella legislazione italiana ed in quella francese. - 5. Linee evolutive nella disciplina delle aree protette. - 6. Verso sistemi di regole locali a base consensuale ed efficacia generale.

1. - Un convegno (1), inteso a tracciare un bilancio dei primi anni di applicazione della legge quadro sulle aree protette (2) ha scelto quale propria intitolazione quella dell'«Utopia istituzionale», nel duplice senso di una progettualità alta, che intende superare la dimensione dell'esistente (3), ed insieme di una prospettiva generalizzante, che esprime un sistema di valori non riducibile a singoli luoghi e con ciò rinvia a «non luoghi» (*ou topos*) (4).

In questo senso, l'utopia come «non luogo» sembra porsi in dichiarato contrasto con formule, quelle di aree protette e sviluppo rurale, che identificano temi e strumenti di regolazione fortemente connotati da elementi di matrice territoriale, e che per tale condivisa ragione hanno manifestato in anni recenti frequenti e consapevoli occasioni di intersezione, innovando rispetto ad un risalente periodo di indifferenza se non di dichiarata ostilità (5).

Nel medesimo tempo entrambi i quadri regolatori, delle aree protette e dello sviluppo rurale, segnalano una crescente negazione di logiche di eccezione, di deroga, e di confinamento, in ragione del perseguimento di obiettivi di rilevanza generale, non riducibili ad una dimensione particolare (quanto agli interessi) o locale (quanto ai soggetti ed agli spazi), ed esprimono quanto di complessivo può e deve essere rivendicato da ogni riflessione su regole, che muovono dalle esperienze delle aree protette, ma non restano in queste confinate.

Il tema «luoghi e regole di impresa» sembrerebbe intro-

durre una contraddizione rispetto a ipotesi, per le quali «le aree protette (...), proprio nel momento in cui svolgono la loro funzione generale, superano i propri confini, e perciò si negano come aree, come luoghi» (6).

In realtà sono molti i modi attraverso i quali è possibile leggere il «luogo», il «dove».

La risposta negativa ad una prospettiva di specialità ed esclusività di regime per le aree protette, pur motivata, non appare per sé sola esaustiva, dovendo piuttosto ribaltarsi in una risposta positiva, nel senso di appropriazione di un regime, come capacità di darsi (e di dare) regole. E la reazione alla chiave interpretativa della specialità e dell'eccezione, lungi dal negare il radicamento territoriale delle regole, rimanda appunto ad un'utopia, che nel luogo e nello spazio, nella dimensione insieme geografica ed umana, individua una fonte di regole di generale applicazione (7).

In questo quadro, l'esperienza delle aree protette – e così la loro vicenda normativa degli ultimi dieci anni, ma anche più generali vicende riformatrici in Italia ed in altri paesi – costituisce un riferimento insieme specifico (per quanto di peculiare appartiene a questi spazi) ed esemplare (per la progressiva generalizzazione dei modelli lì sperimentati) di un tema, quello del luogo nel diritto, che sta riconquistando un'attenzione a lungo tempo negata (8).

Nel gran discorrere sull'incalzante globalizzazione, in qualche misura omogenea nella sua connotazione normalizz-

(*) È il testo, con alcune modifiche e integrazioni, della relazione presentata al convegno di Macerata sulle aree protette appresso richiamato.

(1) «Un'Utopia istituzionale – Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro», Macerata, Università, 8-9 novembre 2001; v. in quella sede per un'originale rilettura, secondo canoni funzionali e di rinnovato finalismo, del rapporto fra agricoltura e aree protette alla luce delle ultime riforme, S. MASINI, *Agricoltura e aree protette: dalla legge quadro al decreto di orientamento*, in questa Riv., 2001, p. 737.

(2) L. 6 dicembre 1991, n. 394, modificata dalla l. 8 ottobre 1997, n. 344, «Disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi in campo ambientale», e dalla l. 9 dicembre 1998, n. 426, «Nuovi interventi in campo ambientale».

(3) Cfr. L. FRANCIARIO, *L'economia sostenibile e le aree protette*, relazione al convegno di Macerata cit., Atti in corso di pubblicazione.

(4) Come ha suggestivamente concluso C.A. GRAZIANI, *Il significato di un'utopia*, relazione al convegno di Macerata cit.

(5) Sul regime delle attività agricole nelle aree protette, e per una critica alla convinzione, a lungo diffusa (e tuttora non interamente superata, nelle prassi amministrative ed anche in alcune pronunce dei giudici amministrativi), della intrinseca alterità fra destinazione ambientale e destinazione produttiva agricola del territorio, v. E. CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, in questa Riv., 2001, p. 77; S. MASINI, *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria della protezione della natura*, Milano, 1997; ID., *Destinazione agricola del suolo e protezione*

dell'ambiente naturale: il modello del parco agricolo, in questa Riv., 1999, p. 276; ID., *Agricoltura e aree protette: dalla legge quadro al decreto di orientamento*, in questa Riv., 2001, p. 737; in argomento sia consentito rinviare anche al mio *Regole del fare e parchi nella disciplina del territorio rurale: dai beni alle attività*, in questa Riv., 2000, p. 294, ed ivi specialmente alla decisione della Corte costituzionale, che ancora negli anni '70 (con sentenza 24 luglio 1972, n. 142, superata dalle più recenti pronunce; fra queste v. l'ordinanza del 16 maggio 1995, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, p. 214) affermava che la creazione di parchi «vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo da alterazione o manomissione, un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio, quali possono presentarsi anche in confronto a territori privi di vegetazione o comunque, pur quando sussiste, destinati a rimanere esclusi da quelle utilizzazioni produttive che costituiscono l'oggetto specifico dell'attività agricola».

(6) C.A. GRAZIANI, *op. ult. cit.*

(7) Sicché lo stesso sistema delle fonti del diritto agrario ne viene radicalmente investito, come rileva A. JANNARELLI, *Le fonti del diritto agrario fra vecchi e nuovi paradigmi*, in *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2001, p. 75, cui si rinvia per una rilettura in prospettiva storica, dagli usi al mercato globalizzato.

(8) V. L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2002, quanto al riemergere di evidenti elementi di radicamento territoriale perfino in aree che sino a poco tempo fa sembravano votate esclusivamente ai canoni dell'uniformità, quali quelle dell'agroalimentare.

zatrice a risalenti concettualizzazioni astrattizzanti dell'ordinamento, sembrava si fosse persa la dimensione dello spazio fra le componenti fondanti del diritto.

In anni recenti però, e con crescente evidenza, il recupero di significativi elementi di identità territoriale perfino nel commercio mondiale (9), e così nell'area d'elezione dell'uniformità e della normalizzazione, si è accompagnato ad una riacquisita consapevolezza dell'intrinseco radicamento spaziale del diritto, secondo talune prospettazioni destinate a scomparire in sintonia con l'affievolimento della matrice statutale del diritto, e che invece nell'emergere di elementi di ordinamenti transnazionali (di varia natura ed efficacia) ha trovato nuove articolazioni e strutture.

2. - Un recente saggio di Natalino Irti ha segnato già dalla intitolazione una rinnovata attenzione all'intimo rapporto fra norme e luoghi (10), e non sembra casuale che questa ricerca abbia ri-preso avvio ad opera di uno studioso del diritto civile, lungo un percorso che muove dai temi del consenso, dell'accordo e del contratto (11), e da questo trascorre verso i luoghi di manifestazione e organizzazione di sistemi di regole che del consenso si nutrono.

In ciò una significativa corrispondenza fra emergenze della ricerca più avvertita ed esperienze recenti (12) di forme originali di regolazione su base consensuale, elaborate dai soggetti di gestione nelle aree protette attraverso un preventivo esplicito negoziato con i destinatari delle stesse, tali da prevenire l'insorgere del contenzioso (13), piuttosto che semplicemente facilitare la definizione dei contenziosi insorti o di potenziale insorgenza, perché consensuali già nel loro nascere.

Il lavoro di Irti si apre con l'enunciazione di alcuni postulati, che ben possono essere assunti come una sorta di sintetico manifesto di questa rinnovata attenzione ai temi territoriali: «Il diritto ha bisogno del dove. (...) C'è, nel profondo nascere e svolgersi del diritto, un legame terrestre, un'originaria necessità dei luoghi. (...) il legame tra gruppo sociale e parte della superficie terrestre - insomma, il luogo del gruppo - conferisce unità e identità, determina e separa, distingue ed esclude. (...) Nel duplice significato dello spazio il giurista scorge un aprirsi di sentieri diversi: *fondamento spaziale del diritto o diritto nella forma spaziale?* Il luogo del gruppo, che determina e struttura le norme; o le norme, che si proiettano nello spazio degli uomini?» (14).

Nelle aree protette, e nelle forme di gestione lì sperimentate, questo duplice significato dello spazio acquista peculiare evidenza.

Resta però da verificare in che modo ed in quale misura sia possibile individuare occasioni di condivisa strumentazione ovvero momenti di indifferenza, se non di contrapposizione, rispetto alla complessa serie di politiche che va sotto il nome di «sviluppo rurale».

3. - Il legislatore, non solo nazionale, in anni recenti ha fatto frequente riferimento allo «sviluppo rurale», con entu-

siasmo, ma non sempre in modo appropriato e con significati coerenti ed omogenei, sicché conviene dare conto, pur sommariamente, dell'origine e dei plurimi significati di questa formula.

Sviluppo rurale è termine elaborato dalla teoria economica, ed in origine riferito ad esperienze assai diverse da quelle oggi comunemente comprese in tale espressione: non si trattava di misure destinate alle aree protette, né più in generale di politiche per i Paesi sviluppati (Ps), ma di un modello per politiche indirizzate a paesi all'epoca chiamati del Terzo Mondo, e in prosieguo conosciuti come Paesi in via di sviluppo (Pvs).

Negli anni '70, in particolare, la Banca Mondiale, con la presidenza Macnamara, preso atto degli effetti negativi delle politiche di rapida industrializzazione nei Pvs, lanciava quale programma innovativo rispetto al passato quello dell'«approccio integrato per un cambiamento pianificato» ed in questo ambito individuava lo «sviluppo rurale», come nuovo modello inteso ad assicurare un equilibrio territoriale ed evitare l'esodo delle popolazioni dalle zone rurali. I programmi di Sviluppo rurale integrato (SRI) messi a punto dalle agenzie per lo sviluppo non guardavano più al settore agricolo come settore deputato «unicamente a fornire manodopera al settore industriale, vero motore della crescita», ma piuttosto perseguivano l'obiettivo di «un'occupazione più produttiva, remunerativa e socialmente soddisfacente della popolazione rurale, che non fosse necessariamente nel settore agricolo» (15).

Lo sviluppo rurale, quale originariamente inteso dalle organizzazioni internazionali in sintonia con le ricerche di alcuni economisti, era insomma in larga parte una metafora (16), per rappresentare un modello, indirizzato a favorire la crescita di sistemi locali di produzione, orientato in ragione dei bisogni e delle caratteristiche prevalenti dei Pvs, che utilizzava l'aggettivo «rurale» perché la grande maggioranza delle popolazioni di questi paesi era una popolazione rurale, ma non aveva quale oggetto principale le produzioni agricole e spesso privilegiava i servizi sociali piuttosto che le attività economiche e produttive.

Verso la fine degli anni '80, peraltro, le ricorrenti crisi alimentari dei paesi dell'Africa subsahariana hanno imposto di assegnare rilievo prioritario all'obiettivo del raggiungimento dell'autosufficienza alimentare dei Pvs, e così hanno indotto ad attribuire alle politiche di sviluppo rurale in questi paesi una connotazione produttiva indirizzata prevalentemente al settore agricolo inteso in senso proprio, con una progressiva assimilazione fra politiche di sviluppo rurale e politiche di sviluppo agricolo.

Negli stessi anni '80 la formula «sviluppo rurale» ha cominciato a trovare spazio anche nelle analisi e nei progetti di governo dei Paesi sviluppati (Ps), attraverso il filtro del linguaggio comunitario, ma con caratteristiche significativamente diverse da quelle già attribuite nei Pvs, siccome connotate da un'attenzione prevalente ai temi della compatibilità ambientale, all'interno di un progetto di integrazione fra ambiente e sviluppo, secondo prospettive di sostenibilità orientate a coniugare qualità dell'ambiente e qualità dei pro-

(9) V. A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002, p. 259 ss.

(10) N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, 2001.

(11) Si veda il dialogo aperto da N. IRTI, *Scambi senza accordo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, p. 347; e proseguito da G. OPPO, *Disumanizzazione del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, I, p. 525; la replica di N. IRTI, «È vero, ma...» (Replica a Giorgio Oppò), in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, p. 273; quella di C.M. BIANCA, *Diritto civile*, 3, Milano, 2000, p. 43; e l'ulteriore replica di N. IRTI, *Lo scambio dei foulards (replica semiseria al prof. Bianca)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2000, p. 601.

(12) V. le esperienze riferite da A. PICCHI, relazione al convegno di Macerata cit.

(13) Ad esempio in tema di risarcimento dei danni cagionati alle colture dalla fauna selvatica, con la previsione di un importo forfettizzato, di tal guisa qualificabile come corrispettivo di un'accettata destinazione di parte delle colture piuttosto che come ristoro di danni incerti ed eventuali;

in argomento, sulle posizioni della dottrina e della giurisprudenza, con ampia analisi critica, v. S. CARMIGNANI, *Danno da fauna selvatica e bilanciamento degli interessi tra illecito civile e legislazione speciale*, in questa *Riv.*, 1998, p. 643; ID., *Identità di vicende pregiudizievoli e differenza di qualificazioni giuridiche soggettive nel danno da fauna selvatica*, in questa *Riv.*, 2000, p. 707; ID., *Fauna: danno e responsabilità*, in questa *Riv.*, 2001, p. 62; per una peculiare posizione assunta dalla Corte costituzionale su un'esperienza regionale v. il mio *Sinallagma senza accordo: per la Corte costituzionale il vincolo venatorio è prestazione sinallagmatica*, in questa *Riv.*, 2000, p. 645.

(14) N. IRTI, *Norma e luoghi*, op.cit., a p. 3 e 23.

(15) Così F.C. DELGADO, *Gli approcci economici allo sviluppo rurale*, in *La Questione Agraria*, 1997, n. 65, p. 38 e 46, e *passim*, cui si rinvia per una compiuta analisi di questa vicenda, e per ampi riferimenti bibliografici.

(16) Secondo la bella immagine proposta da P. COLUMBA-A. HOFFMANN (a cura di), *Lo sviluppo rurale come metafora*, Palermo, 1998.

cessi produttivi, progressivamente estese a proiettare questi elementi sulle stesse caratteristiche dei prodotti e dei servizi ottenuti (17).

Occorre dunque prendere atto della natura poliseno di ogni termine che rinvia alla ruralità, e specificamente della molteplicità e varietà dei modelli in differenziata prospettiva compresi nell'espressione «sviluppo rurale», nella consapevolezza che il legame tra ruralità e sottosviluppo è all'origine delle teorie e delle prassi adottate dalle organizzazioni internazionali, laddove in sede nazionale ed europea si sono sovrapposte plurime concettualizzazioni di ruralità, con una confusione anche operativa, derivante dall'adozione indifferenziata di una terminologia apparentemente unitaria, per designare realtà, esperienze e tradizioni (18) talvolta molto diverse tra loro.

Sicché, come è stato efficacemente osservato sotto il profilo delle politiche per le aree rurali: «I termini "rurale" e "sviluppo rurale" non solo si prestano a diverse interpretazioni, ma, come concetti, sono andati evolvendo così tanto nel corso degli ultimi decenni da assumere significati diversi nei Paesi sviluppati (Ps) e nei Pvs. Mentre in questi ultimi essi sono (a partire dalla fine degli anni '80) sinonimi di "agricoltura" e di "sviluppo agricolo", nei primi l'agricoltura è ormai considerata come una semplice attività produttiva, localizzata nelle cosiddette zone rurali insieme ad altre attività industriali, artigianali, di servizio, ecc. (...) Per quanto riguarda i Ps, il loro sviluppo rurale risulta particolarmente influenzato da questa nuova concezione dello sviluppo globale sostenibile. Infatti, la sostenibilità scelta dalla società civile si traduce in nuove richieste al mondo rurale: alimenti sani, sia sotto l'aspetto della loro composizione che sotto quello dei loro processi di produzione e di trasformazione (il che implica importanti trasformazioni dell'agricoltura); attività ricreative e di svago; conservazione del paesaggio ed equilibrio ecologico» (19).

4. - Il percorso evolutivo nell'oggetto e negli obiettivi assegnati allo sviluppo rurale, e nella possibile relazione con i sistemi di regole che sono andati emergendo nelle aree protette, appare evidente dall'esame di alcune leggi, che negli ultimi venti anni hanno fatto uso di questa formula.

L'espressione «sviluppo rurale» compare in un testo normativo già nel 1979: si tratta della legge di ratifica di alcuni accordi internazionali in favore delle organizzazioni dei lavoratori agricoli nei paesi in via di sviluppo (20). Oggetto e finalità dell'intervento risultano dunque

all'epoca esplicitamente interni alle politiche di sostegno in favore dei Pvs.

Analoga l'ispirazione di altre leggi di ratifica di trattati internazionali, nelle quali, ancora negli anni '80 e '90, il riferimento allo sviluppo rurale identifica misure di sostegno ai Pvs, talvolta con finalità che trascendono la stessa dimensione economica, puntando piuttosto a interventi di politica sociale, ad esempio a favore delle donne (21), ovvero di politica criminale, ad esempio in tema di lotta al traffico illecito di stupefacenti (22).

Espliciti momenti di collegamento tra sviluppo rurale, aree protette e protezione dell'ambiente cominciano ad apparire in ambito nazionale nella legislazione di sostegno all'occupazione degli anni '90, peraltro anche in questo caso con prevalente riferimento a lavori socialmente utili od a progetti di pubblica utilità (23). Le finalità perseguite restano ancora in larga misura di tipo sociale, più che di governo (o di autorganizzazione) produttiva ed economica su base locale, ed il riferimento ai profili ambientali è posto obiettivamente in secondo piano rispetto alle finalità sociali ed occupazionali.

Lo «sviluppo rurale» si arricchisce di ulteriori significati nell'ambito degli interventi di riordino dei soggetti di governo dell'agricoltura. Così nella legge del 1993, che ha istituito il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (24), si prevede una competenza delle Regioni per «la conservazione e sviluppo del territorio rurale», anche se l'oggetto dell'intervento rimane di incerta applicazione, in assenza di specifiche indicazioni su cosa debba essere inteso per «territorio rurale» (25).

In prosieguo, il decreto legislativo del 1997, che ha istituito il Ministero per le politiche agricole (26), ha previsto una competenza regionale in materia di «sviluppo rurale».

Il passaggio in due leggi, comprese in un breve arco di anni, dal '93 al '97, dalla «conservazione e sviluppo del territorio rurale» allo «sviluppo rurale», non sembra possa essere qualificato soltanto come modifica delle formule espressive, ma appare piuttosto rappresentare una diversa consapevolezza, segnando anche sotto il profilo semantico il passaggio da una logica difensiva di conservazione ad una, pur incerta, prospettiva progettuale. La ruralità comincia ad essere intesa come fenomeno complesso, di soggetti, oltre che di oggetti: non identifica soltanto una dimensione spaziale, il territorio rurale con una connotazione che rinvia eminentemente alla disciplina urbanistica, ma diviene «sviluppo rurale», e così iniziativa, attività, impresa.

Un esplicito richiamo allo sviluppo rurale è invece assente nel decreto legislativo del 1999 di riforma dell'organizzazione

(17) Per ulteriori riferimenti in argomento v. M.P. RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, Milano, 2000; ed i miei *Azienda multifunzionale, Mercato, Territorio*, Milano, 2000, e *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, in *Agricoltura e diritto - Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, vol. I, p. 421.

(18) Come ha osservato M. FONTE, *La rinascita della ruralità e il Mezzogiorno d'Italia nell'economia post-fordista*, in *Mantio Rossi-Doria e le trasformazioni del Mezzogiorno d'Italia*, a cura di M. DE BENEDETTIS-F. DE FILIPPIS, Manduria-Bari-Roma, 1999, p. 421, a p. 422: «La concettualizzazione della ruralità, a partire dalla dicotomia urbano-rurale risalente a Ferdinand Tönnies, ha avuto come riferimento principale le tradizioni rurali dei paesi del nord Europa, dando per scontato che non fosse necessario distinguere tra diverse tradizioni della ruralità. Solo negli anni '90 alcuni autori hanno cominciato a porsi il problema delle diverse traiettorie nazionali della ruralità. A questo proposito Hoggart et al. (1955) individuano tre principali tradizioni della ruralità in Europa. La tradizione inglese, prevalentemente naturalistica, la tradizione francese, prevalentemente agraria e la tradizione mediterranea, che si caratterizza per una maggior integrazione tra città e campagna».

(19) F.G. DELGADO, *op. cit.*, p. 33 e 66.

(20) L. 3 febbraio 1979, n. 68, «Ratifica ed esecuzione delle convenzioni n. 141 e n. 142, adottate a Ginevra il 23 giugno 1975 dalla 60ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro».

(21) V. l'art. 14 della l. 14 marzo 1985, n. 132, «Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979».

(22) Cfr. la l. 4 ottobre 1986, n. 686, «Ratifica ed esecuzione del proto-

collo relativo alla cooperazione commerciale ed economica tra la CECA e gli Stati membri da una parte e l'accordo di Cartagena e i suoi Paesi membri, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela, dall'altra, firmato a Cartagena il 17 dicembre 1983», e la l. 5 novembre 1990, n. 328, «Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, con annesso atto finale e relative raccomandazioni, fatta a Vienna il 20 dicembre 1988».

(23) Cfr. l'art. 3 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 280, «Attuazione della delega conferita dall'articolo 26 della l. 24 giugno 1997, n. 196, in materia di interventi a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno», l'art. 1, lett. c) del d.m. 29 agosto 1997, «Definizione di ambiti e tipologia dei progetti di lavori di pubblica utilità», l'art. 2 del d.m. 13 ottobre 1997, «Istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'imprenditoria femminile ed il lavoro in agricoltura», l'art. 2 del d.lgs. 1º dicembre 1997, n. 468, «Revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della l. 24 giugno 1997, n. 196».

(24) L. 4 dicembre 1993, n. 491; v. P. BORGHI - P. AGOSTINI, *Il Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali, Commentario* diretto da L. Costato, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 220.

(25) La disciplina urbanistica conosce la definizione di «zona rurale» nell'ambito delle zonizzazioni di piano regolatore, ma il «territorio rurale» comprende evidentemente aree assai più vaste delle «zone rurali» come urbanisticamente definite.

(26) D.lgs. 4 giugno 1997, n. 143; v. L. COSTATO - P. BORGHI - L. RUSSO - S. BALDI LAZZARI, *L'istituzione del Ministero per le Politiche Agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 295.

del governo (27), ma in questo caso le ragioni dell'omissione vanno probabilmente individuate all'interno del dibattito già aperto per la riforma del titolo V della Costituzione (28).

Negli stessi anni indicazioni e suggestioni significative vengono dall'ordinamento francese, ove trovano originale elaborazione le nozioni di spazio rurale e poi di sviluppo rurale.

Un autorevole studioso, attento ai profili comparatistici (29) ha messo in evidenza come in questo caso sia stato il diritto ambientale ad aprire la strada e ad indicare il modello, la costruzione, la stessa terminologia al diritto agrario francese, ed ha sottolineato come l'elaborazione del concetto di spazio rurale (30) sia stata opera non casuale del diritto dell'ambiente, in ragione dell'acquisita consapevolezza che un risultato efficace di tutela si realizza soltanto attribuendo allo spazio, al luogo, rilievo e valore anche economico e quindi giuridico.

L'esperienza francese in questo senso è di straordinario interesse, per l'elaborazione di modelli di gestione sostenibile, quale elemento di un regime giuridico delle attività di impresa agricola coerente con le vocazioni naturali del territorio, che a partire dalle aree specificamente protette investe la generalità del territorio agricolo.

La funzione ambientale, assegnata in origine alle aree protette per le finalità di protezione e tutela loro proprie, viene in prosieguo identificata come una delle essenziali missioni attribuite all'intera agricoltura.

L'ordinamento francese, individuando nello sviluppo sostenibile del territorio un principio di generale applicazione, ha così posto in apertura del *Code rural (nouveau)*, all'art. L. 111 del I libro, nel testo vigente (31), questa inequivoca affermazione:

«L'aménagement et le développement "durable" de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire.

La mise en valeur et la protection de l'espace agricole et forestier prennent en compte ses fonctions économique, environnementale et sociale.

Giova ricordare che, seguendo una risalente tradizione di leggi di orientamento (32), complesse, articolate, e frutto

di un ampio dibattito politico e sociale, nel 1999, a distanza di meno di un mese tra loro, sono state approvate la *«Loi d'orientation agricole»* (33) e la *«Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire»* (34), entrambe caratterizzate dall'adozione di strumenti innovativi di governo del territorio (35).

La legge di orientamento agricolo del 1999 assegna all'agricoltura un complesso di funzioni, economiche, ambientali e sociali, unificate all'interno dell'obiettivo di garantire uno sviluppo sostenibile (36), modifica numerose disposizioni del *Code rural*, e fra l'altro introduce lo strumento innovativo dei *«contrats territoriaux d'exploitation»* (37) e numerose disposizioni, anche in tema di segni distintivi, intese a *«fixer sur le territoire la production agricole et alimentaire et assurer le maintien de l'activité économique notamment en zones rurales défavorisées par une valorisation des savoir-faire et des bassins de production»* (38).

La legge sulla gestione sostenibile del territorio (39), a sua volta, introduce modifiche innovative al *Code rural*, e così fra l'altro dispone in tema di parchi regionali che la *Charte du parc* (già prevista da una legge del 1993) (40) costituisca lo strumento quadro per la conclusione di accordi fra Stato, regioni ed organismi di gestione del parco (41), ed introduce una disciplina innovativa per il *pays*, con la quale in qualche misura generalizza strumenti di governo consensuale del territorio originariamente messi a punto per le aree protette, prevedendo l'adozione di una *Charte du pays*, quale quadro di regole condivise, elaborato dalle comunità locali, ed idoneo a vincolare le successive scelte d'uso del territorio da parte dei soggetti pubblici e privati a vario titolo coinvolti (42).

Attraverso la valorizzazione degli strumenti consensuali, i contratti territoriali d'impresa da un lato, e la *Charte du parc* e la *Charte du pays* dall'altro, si è andato così affermando nell'ordinamento francese, dello spazio rurale in generale e delle aree protette in particolare, un progetto inteso a costruire sistemi di regole proprie, localmente stabilite, espresse da comunità territorialmente radicate, e intimamente legate alle vocazioni naturali, ambientali e storiche.

(27) V. l'art. 33 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, «Riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'articolo 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59»; su questa riforma, con specifico riferimento al Ministero delle politiche agricole e forestali v. le considerazioni critiche di L. COSTATO, *Il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, p. 617; ID., *La disciplina dell'agroalimentare, in Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sopranazionale e attribuzioni regionali*, Atti del Convegno IDAIC del 17-18 dicembre 1999, a cura di A. Germanò, Milano, 2001, p. 117 ss.; sia consentito altresì rinviare al mio *Il territorio come regola di prodotto e d'impresa, in Governo del sistema agricoltura*, cit., p. 229.

(28) Su cui v. gli Atti in corso di pubblicazione del convegno organizzato dall'IDAIC, *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, Firenze, 13 aprile 2002.

(29) Cfr. J. HUDAULT, *Droit de produire et environnement à travers l'évolution de la PAC*, in *40 Anni di diritto agrario comunitario*, Atti del Convegno di Martina Franca del 12-13 giugno 1998, a cura di G. ANGIULLI, Milano, 1999, p. 95.

(30) V. J. HUDAULT - C. HERNANDEZ-ZAKINE, *Le problème de la définition juridique de l'espace rural*, in *Revue de droit rural*, 2000, p. 579.

(31) Quale modificato dalla legge di orientamento agricolo del 1999 (su cui v. *infra*), che ha sostituito «sviluppo sostenibile» allo «sviluppo economico» previsto dal precedente testo introdotto dalla legge di orientamento del 1980.

(32) Sulle leggi di orientamento in Francia e sul *code rural*, v. E. ROOK BASILE, *Orientation (Lois d')*, in *IV Dig.*, Sez. civ., vol. XIII, Torino, 1995, 200; ID., *Code rural*, in *IV Dig.*, Sez. civ., Torino, 1988, 418; A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Lineamenti di diritto agrario francese*, Milano, 1988.

(33) *Loi d'orientation agricole*, n. 99-574, del 9 luglio 1999; per un commento v. L. LORVELLEC, *Principaux aspects de la loi d'orientation agricole*, in *JCP*, 1999, n. 26.

(34) *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* n. 99-533, del 25 giugno 1999.

(35) Deve aggiungersi che, all'interno di questo complessivo progetto riformatore, attento ai profili di sviluppo sostenibile del territorio, dopo soli due anni è stata approvata anche la *Loi d'orientation sur la forêt*, n. 2001-602, del 9 luglio 2001.

(36) Art. 1 della legge di orientamento agricolo del 1999: *«La politique agricole prend en compte les fonctions économiques, environnementale et*

sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable.

(37) Art. L. 311-3 e 311-4 del *Code rural nouveau*, come introdotto dalla legge di orientamento del 1999; per un'analisi di questo nuovo istituto v. F. BRUNO, *Strumenti contrattuali di governo dell'agricoltura: il caso francese*, in questa Riv., 2000, p. 720; e di recente, per una comparazione con i contratti e le convenzioni previsti dagli artt. 14 e 15 del decreto legislativo 21 maggio 2001, n. 228, v. ID., *Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in questa Riv., 2001, p. 588.

(38) Art. L. 640-1 del *Code rural nouveau*, come introdotto dalla legge di orientamento del 1999.

(39) Il cui primo articolo significativamente recita: *«La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations.»*

(40) Legge n. 93-24 dell'8 gennaio 1993, che ha introdotto la *Charte du parc* come strumento per la determinazione degli orientamenti di tutela e di sviluppo, elaborato dalla regione d'intesa con l'insieme degli enti locali interessati ed in concertazione con le forze sociali, e soggetto a successive revisioni ad opera dell'organismo di gestione del parco regionale (art. L. 244-1 del *Code rural nouveau*).

(41) Art. L. 244-1, comma 4, ult. periodo, del *Code rural nouveau*, come modificato dalla legge di orientamento sulla gestione del territorio: *«L'Etat et la ou les régions adhérents à la charte peuvent conclure avec l'organisme de gestion du parc un contrat en application du contrat de plan tat-régions.»*

(42) L'art. 22 della legge di orientamento sulla gestione del territorio traduce così in generale canone giuridico l'idea di un territorio che si fa regola, in riferimento non alle sole aree protette, ma a tutti i territori dotati di propria rivendicata identità, li ove dispone: *«Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leur groupements comme ayant vocation à former un pays. ... les communes, ainsi que leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, élaborent en association avec le ou les départements et la ou les régions intéressés une charte de pays ... elle vise à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. ... Le plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations fondamentales de l'organisation spatiale de la charte.»*

5. - Le linee evolutive della disciplina delle aree protette, a dieci anni dall'adozione della legge quadro (43), rendono palese una dinamica comparabile a quella dei fenomeni regolatori sin qui rammentati, in significativa sintonia, sistematica e temporale.

Di particolare interesse sotto il profilo qui discusso, e così in riferimento a «luoghi e regole di impresa», sono le norme introdotte dalla legge del 1998 (44), che hanno modificato in misura significativa l'approccio originario, da taluno giudicato immobile, di tutela rigida, addirittura ingessata.

Merita di essere segnalato l'inserimento, all'interno dell'art. 1, quinto comma, della previsione per la quale lo Stato, le regioni, gli enti locali, altri soggetti pubblici e privati e le Comunità del parco possono promuovere i patti territoriali di cui alla l. 23 dicembre 1996, n. 626 (45), nonché l'introduzione dell'art. 1-bis, che prevede la promozione di accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili all'interno dei sistemi territoriali dei parchi e delle aree marine protette (46).

Si tratta di norme che hanno esiti non soltanto sul piano finanziario (degli aiuti e degli incentivi), ma più in generale sul sistema delle regole.

Dagli accordi di programma, dai patti territoriali, dai diversi strumenti della programmazione negoziata (47) derivano infatti possibili discipline originali nei rapporti interpretati e nei rapporti dei privati con la P.A.

Più volte sono stati posti in evidenza gli esiti di tipo vincolistico, che un certo approccio alle regole dei parchi può determinare in riferimento alle iniziative dei privati (48).

Con la legge del 1998 la prospettiva è stata in qualche misura capovolta, almeno negli enunciati: i valori oggetto di tutela non sono più soltanto quelli naturali ed ambientali, ma anche quelli storici, culturali, antropologici, tradizionali (49).

In tale ambito gli accordi di programma incidono sulle regole dell'edificare, e non soltanto su queste, perché individuano e in qualche misura conformano gli attori chiamati a partecipare alle iniziative dell'area.

Nel medesimo tempo i soggetti d'impresa, che operano all'interno delle aree protette, concorrono a definire in via consensuale il quadro delle regole dell'azione, e così parte-

cipano ad un processo di posizione delle norme.

Le conseguenze sono di rilievo, in riferimento al quesito da cui hanno preso le mosse queste note: il luogo, il dove, le aree protette, ed i soggetti che vi operano con finalità di impresa coerentemente alla natura del territorio, diventano fonte di regole proprie.

In questo stesso disegno possono essere inseriti gli ultimi interventi legislativi in tema di governo dell'agricoltura, siccome espressione di un'idea di agricoltura ben più ampia di quella intrinsecamente divisa e conflittuale, sottesa alla distinzione agricoltura-produzione e agricoltura-protezione; e così la legge delega per la modernizzazione e l'orientamento (50) ed i tre decreti delegati (51).

La legge delega, in specie, ha assunto un rilievo ancora maggiore dopo la recente riforma del titolo V della Costituzione (52), nella misura in cui ad essa si attribuisca – secondo consolidati insegnamenti della Corte costituzionale – il valore di legge idonea a fissare i principi fondamentali per la legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 3, nuovo testo (53).

Con particolare riferimento al «governo del territorio» (54), va ricordato che fra le finalità dichiarate della legge delega, che in qualche misura possono essere intese come espressione di principi fondamentali, compaiono quelle di «promuovere, anche attraverso il metodo della concertazione, il sostegno e lo sviluppo economico dell'agricoltura (...) secondo le vocazioni produttive del territorio» (55), di «favorire lo sviluppo dell'ambiente rurale (...), privilegiando le iniziative dell'imprenditoria locale» (56), di «favorire la cura e la manutenzione dell'ambiente rurale, anche attraverso la valorizzazione della piccola agricoltura per autoconsumo o per attività di agriturismo e di turismo rurale» (57).

È diventata insomma comune nel linguaggio legislativo la corrispondenza tra sviluppo dell'ambiente rurale, rispetto delle vocazioni produttive del territorio, cura e manutenzione dell'ambiente rurale, ed impegno dell'imprenditoria locale, ed i modelli dapprima elaborati per le sole aree protette tendono ad essere estesi alla generalità del territorio agricolo, in ragione delle molteplici missioni assegnate all'agricoltura, in coerenza con le indicazioni della Comunità europea (58).

(43) L. 6 dicembre 1991, n. 394, «Legge quadro sulle aree protette»; per un primo bilancio v. C. DESIDERI-C.A. GRAZIANI (a cura di), *I parchi nazionali. Problemi giuridici e istituzionali*, «Atti del Forum di Roma del 23 gennaio 1998», Milano, 1998; e le relazioni al Convegno di Macerata cit.

(44) L. 9 dicembre 1998, n. 426, «Nuovi interventi in materia ambientale».

(45) Sulla programmazione negoziata in agricoltura v. le ampie analisi, in prospettiva sistematica e istituzionale, di F. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999; Id., *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Scritti in onore di Romagnoli*, Milano, 2000, p. 1125; sui patti territoriali in generale v. R. NOBILE, *I patti territoriali quale strumento di programmazione e conformazione negoziata del territorio*, in *www.Giust.it.*, 2001, n. 9; in riferimento alla specifica dimensione distrettuale, per ulteriori indicazioni, v. il mio *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, Viterbo, 2002.

(46) L'art. 1-bis della legge quadro sui parchi, nel testo vigente, quale introdotto dalla legge n. 426 del 1998, recita: «1-bis. Programmi nazionali e politiche di sistema. 1. Il Ministro dell'ambiente promuove, per ciascuno dei sistemi territoriali dei parchi dell'arco alpino, dell'Appennino, delle isole e di aree marine protette, accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili con particolare riferimento ad attività agro-silvopastorali tradizionali, dell'agriturismo e del turismo ambientale con i Ministri per le politiche agricole, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale e per i beni culturali e ambientali, con le regioni e con altri soggetti pubblici e privati. 2. Il Ministro dell'ambiente, sentito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti parco interessati e delle associazioni ambientaliste maggiormente rappresentative, individua altresì le risorse finanziarie nazionali e comunitarie, impiegabili nell'attuazione degli accordi di programma di cui al comma 1».

(47) V. F. ADORNATO, *op. ult. cit.*

(48) V. la relazione di MARTINELLI, al Convegno di Macerata cit.

(49) V. il comma 2-bis dell'art. 11 della legge vigente, quale introdotto dalla legge n. 426 del 1998, che recita: «2-bis. Il regolamento del parco valorizza altresì gli usi, i costumi, le consuetudini e le attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio, nonché le espressioni culturali proprie e caratteristiche dell'identità delle comunità locali e ne prevede la tutela anche

mediante disposizioni che autorizzino l'esercizio di attività particolari collegate agli usi, ai costumi e alle consuetudini suddette, fatte salve le norme in materia di divieto di attività venatoria previste dal presente articolo».

(50) L. 5 marzo 2001, n. 57, «Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati», artt. 7-8. V. le considerazioni di L. FRANCARIO, *L'economia sostenibile e le aree protette*, cit.

(51) Decreti legislativi 18 maggio 2001, nn. 226, 227, 228, di orientamento e modernizzazione nei settori della pesca e acquacoltura, forestale, e dell'agricoltura; su questi decreti v. in generale il numero speciale diretto da G. GALLONI di questa Riv., 2001, n. 9-10; il *Commentario* diretto da L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 668; e il numero speciale della *Riv. dir. agr.*, 2001, fasc. 4, diretto da M. GOLDONI; con specifico riferimento alla relazione fra aree protette e nuova disciplina dell'agricoltura v. S. MASINI, *Agricoltura e aree protette: dalla legge quadro ai decreti di orientamento*, cit.

(52) Su cui v. gli Atti del Convegno «Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione», cit.

(53) Per indicazioni sulle posizioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale in argomento sia consentito rinviare al mio *Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento*, in questa Riv., 2001, p. 565, a p. 568.

(54) Oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 3, nuovo testo.

(55) Art. 7, comma 3, lett. a) l. 5 marzo 2001, n. 57.

(56) Art. 7, comma 3, lett. b) l. 5 marzo 2001, n. 57.

(57) Art. 7, comma 3, lett. b) l. 5 marzo 2001, n. 57.

(58) Cfr. i regolamenti nn. 1257/1999 e 1260/1999, sui quali v. F. ADORNATO (a cura di), *La riforma delle politiche agrarie dell'Unione europea*, Atti del Convegno dell'Università di Macerata del 18 giugno 1999, Milano, 2001, ed ivi spec. le relazioni di F. DE FILIPPIS, a p. 19, *Agenda 2000: le ripercussioni sull'agricoltura europea, i mercati agricoli internazionali e il futuro negoziato WTO*; A. GERMANÒ, a p. 35, *La competitività giuridica: orientamento strategico e semplificazione normativa nell'ordinamento nazionale*; G.P. CESARETTI, a p. 93, *Agenda 2000 e le ripercussioni economiche sull'agricoltura*; L. COSTATO, a p. 102, *Agenda 2000 e le prospettive giuridiche dell'evoluzione dei mercati*.

Si tratta di modelli dotati di una forza espansiva indubbia, al punto che ne troviamo tracce rilevanti anche nella legge quadro nazionale sul turismo del 2001 (59), in forza della quale: «La Repubblica: ... g) valorizza il ruolo delle comunità locali nelle loro diverse e autonome espressioni culturali ed associative, ... h) sostiene l'uso strategico degli spazi rurali e delle economie marginali e tipiche in chiave turistica, nel contesto di uno sviluppo rurale integrato e della vocazione territoriale» (60).

Certo, la lettura di norme programmatiche siffatte potrebbe indurre taluno (non polemicamente, ma in ragione della ripetuta esperienza di troppe leggi-manifesto) a pensare all'ennesimo libro dei sogni; ed un'analisi efficace non potrà limitarsi agli enunciati generali e di sistema, ma dovrà investire le disposizioni operative, non contenute nella legge sul turismo del 2001 e rinviate ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio, da adottarsi in prosieguo d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni (61).

Pur con queste cautele, peraltro, occorre riconoscere che ne emerge un progetto di sviluppo integrato del territorio rurale, posto al centro di un ampio quadro regolatore, che individua gli spazi rurali quale decisiva risorsa strategica, ed all'interno di questi privilegia le aree protette siccome munite di peculiari qualità ambientali.

Stiamo cioè assistendo ad un processo di evidente riscrittura nell'allocazione di valori e di interessi: i temi del territorio rurale e del territorio agricolo sono divenuti oggetto di una consapevolezza tanto diffusa, sulla possibilità di utilizzare in via produttiva e di ritorno di conti economici le risorse territoriali, da trovare spazio all'interno della regolazione di aree disciplinari (quale quella del turismo), che certamente non rientrano fra quelle tradizionali della legislazione agricola.

Lo «sviluppo rurale» ha fatto dunque molta strada rispetto ai primi incerti passi legati alle politiche per i Pvs.

Anche altre norme (o frammenti di norme) vanno ricordati in questo pur rapido esame. Penso qui, ad esempio, alle nuove norme sul commercio introdotte nel 1998 (62), che prevedono la possibilità nelle zone montane e insulari, e nei piccoli comuni, attraverso convenzioni con soggetti pubblici o privati, di consentire ai piccoli esercizi commerciali lo svolgimento congiunto di servizi di interesse pubblico (63). Questo in Inghilterra è sempre accaduto; chi ha avuto esperienza di viaggi nella campagna inglese sa che il servizio postale ad esempio può essere allocato anche presso il locale *drugstore*. Si potrebbe replicare che gli Inglesi non conoscono la distinzione tra diritto pubblico e privato, non hanno un sistema di

diritto amministrativo quale quello dei paesi di tradizione romanistica, hanno una *common law* che facilita e rende naturale l'attribuzione di servizi pubblici ai privati e viceversa, mentre per noi è obiettivamente più difficile superare i confini tradizionali fra attività amministrativa, servizi pubblici, e prestazioni dei privati. Eppure, quello appena richiamato è un frammento di norma che fa saltare questo confine; frammento, fra l'altro, ancor più significativo perché introdotto in un sistema tradizionalmente segmentato: all'interno di aree isolate dalle grandi correnti di traffico e dalle grandi conurbazioni – ed in questa definizione rientrano certamente le aree protette – l'ultima legge sul commercio, prevedendo la possibilità di fornire molteplici servizi di interesse pubblico, basandosi su diffuse strutture commerciali private, determina un duplice effetto, di integrazione del reddito dei soggetti chiamati a fornire il servizio, e di risposta a domande dei cittadini di queste aree per servizi che costituiscono componente essenziale della qualità della vita.

Ancora, quanto al processo per il quale le esperienze maturate nella gestione delle aree protette vanno assumendo il carattere di prospettiva di generale interesse per l'intero territorio nazionale, va ricordata l'acquisita consapevolezza che il bene-territorio è un bene scarso, e che il mantenimento delle risorse naturali deve essere assicurato per garantire l'equilibrio degli ecosistemi, con enunciati che la normazione generale sull'uso del territorio ha mutuato dalla riflessione sui parchi.

Negli anni '90, in specie, le leggi regionali (64) hanno introdotto, nella generale disciplina del regime d'uso dei suoli e quale essenziale componente di questa, l'attribuzione all'interesse agricolo di un'espressa tutela in positivo, all'interno di un progetto di tutela di ampio orizzonte (65), inteso «a salvaguardare i diritti delle generazioni presenti e future a fruire delle risorse del territorio» (66) e segnato dalla dichiarata (e non modesta) ambizione di dare regola – ben oltre il costruire – all'intero insieme di attività che coinvolgono l'utilizzazione delle risorse naturali; sicché si legge – ad esempio in apertura della legge della regione Toscana n. 5 del 1995: «sono risorse naturali del territorio l'aria, l'acqua, il suolo, gli ecosistemi della fauna e della flora ... Sono risorse essenziali del territorio le risorse naturali, le città e i sistemi degli insediamenti, il paesaggio, i documenti materiali della cultura, i sistemi infrastrutturali e tecnologici» (67). La realizzazione di questi obiettivi è soddisfatta anzitutto attraverso le norme generali per la tutela e l'uso del territorio, indirizzate ai pubblici poteri, ai quali si impone di rispettare una dichiarata gerarchia di valori e di interessi, secondo cui, fra l'altro, «3. Nessuna risorsa naturale del territorio può essere ridotta in modo significativo e irreversibile in riferimento agli equilibri degli ecosistemi di cui è componente» (68).

(59) È la l. 29 marzo 2001, n. 135, «Riforma della legislazione nazionale sul turismo».

(60) Art. 1, comma 2, della l. 29 marzo 2001, n. 135, cit.; l'art. 5, comma 1, della medesima legge recita: «Si definiscono sistemi turistici locali i contesti turistici omogenei o integrati comprendenti ambiti territoriali, appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali, e di attrazione turistica, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dall'artigianato locale, ...».

(61) V. l'art. 2, comma 4 della legge ult. cit. Giova osservare che la prudente previsione qui esposta ha trovato facile conferma, essendo inutilmente decorso il termine trimestrale fissato dalla l. 29 marzo 2001, n. 135 per l'adozione del richiamato decreto, ed apparendo oggi prevedibile l'adozione da parte delle regioni di diversificate discipline, in ragione dell'entrata in vigore della più volte richiamata legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

(62) D.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59».

(63) Art. 10, comma 1, lett. a), d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, cit.

(64) V., negli anni '90, fra le più significative, la legge regione Toscana 16 gennaio 1995, n. 5, «Norme per il governo del territorio», e da ultimo la legge regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38, «Norme sul governo del territorio», e la legge regione Emilia-Romagna, 24 marzo 2000, n. 20, «Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio».

(65) Per ulteriori indicazioni in argomento sia consentito rinviare alla mia nota *La dimensione ambientale nella disciplina urbanistica delle zone agricole*, relazione al Convegno su «Diritto agrario e ambiente», Pisa, 30-31 ottobre 1997, Atti in corso di pubblicazione.

(66) Così l'art. 1 della legge regione Toscana 16 gennaio 1995, n. 5.

(67) Così l'art. 2 della legge regione Toscana ult. cit.

(68) Art. 5 della legge regione Toscana ult. cit.; l'intero articolo recita: «1. Gli atti di programmazione e di pianificazione territoriale si conformano ai principi generali di cui ai seguenti commi. 2. Gli atti di programmazione e di pianificazione territoriale assicurano l'adempimento delle finalità previste dalle leggi nazionali e regionali in materia di protezione delle bellezze naturali e di tutela delle zone di particolare interesse ambientale. 3. Nessuna risorsa naturale del territorio può essere ridotta in modo significativo e irreversibile in riferimento agli equilibri degli ecosistemi di cui è componente. Le azioni di trasformazione del territorio sono soggette a procedure preventive di valutazione degli effetti ambientali previste dalla legge. Le azioni di trasformazione del territorio devono essere valutate e analizzate in base a un bilancio complessivo degli effetti su tutte le risorse essenziali del territorio. 4. Nuovi impegni del suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono di norma consentiti quando non sussistono alternative di riuso e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti. Devono comunque concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme ed alla prevenzione e recupero del degrado ambientale».

Sotto molti profili, insomma, trova conferma l'indicazione dell'*utopia*, quale prospettiva generalizzante, che esprime un sistema di valori non riducibile ad un singolo luogo.

6. - Da ultimo, peculiari indicazioni verso sistemi di regole locali, a base consensuale ed efficacia generale, sono venute dalle norme per le attività agricole nelle zone montane.

Nel dicembre 2000, una disposizione contenuta nella legge finanziaria (69), modificando il precedente testo dell'art. 17 della legge sulla montagna del 1994 (70), ha ampliato significativamente ed esplicitamente il novero delle attività di servizi che possono essere svolte, nelle zone di montagna, dai coltivatori diretti, singoli o associati, ed ha compreso espressamente fra le attività da considerare agricole, anche ove svolte per conto di terzi, enti pubblici e soggetti privati, lo svolgimento di «lavori relativi alla sistemazione e manutenzione del territorio montano, quali lavori di forestazione, di costruzione di piste forestali, di arginatura, di sistemazione idraulica, di difesa dalle avversità atmosferiche e dagli incendi boschivi, nonché lavori agricoli e forestali tra i quali l'aratura, la semina, la potatura, la falciatura, la mietitrebbiatura, i trattamenti antiparassitari, la raccolta di prodotti agricoli, il taglio del bosco, per importi non superiori a cinquanta milioni di lire per ogni anno» (71).

Si tratta di attività di servizi ambientali e agricoli riconducibili nella categoria della connessione, e non in quella dell'agrarità *ex se*, siccome attività alle quali è legittimato un soggetto che è già qualificato agricoltore in ragione della «conduzione di un'azienda» (da intendersi quale disponibilità di un fondo); la norma fa infatti riferimento ai «coltivatori diretti, singoli o associati, i quali conducono aziende agricole ubicate nei territori montani», e consente queste attività a favore di terzi, esclusivamente attraverso l'impiego del lavoro del coltivatore diretto e dei suoi familiari *ex art. 230 bis* codice civile e delle macchine e attrezzature di loro proprietà.

Questa disposizione peraltro assume particolare interesse ai fini qui discussi in ragione di un'altra norma introdotta dalla medesima legge finanziaria del dicembre 2000 (72), il comma 1/*bis*, che questa legge ha inserito nel testo del richiamato art. 17 della legge sulla montagna, e che recita: «I lavori di cui al comma 1 non sono considerati prestazioni di servizi ai fini fiscali e non sono soggetti ad imposta, se sono resi tra soci di una stessa associazione non avente fini di lucro ed avente lo scopo di migliorare la situazione economica delle aziende agricole associate e lo scambio interaziendale».

Ne deriva che la qualificazione, anche fiscale, di queste attività di servizi ambientali o agricoli, rese da imprese agricole operanti in aree determinate, varia in funzione del contesto in cui sono rese: se si tratta di attività rese ad altre imprese territorialmente collegate, e quindi rese all'interno di un sistema produttivo locale, queste attività sono considerate come agricole anche ai fini fiscali e non assoggettate a tassazione.

Il quadro è ulteriormente mutato (e in modo rilevante) con i decreti di orientamento del 2001, in esito ai quali le peculiari novità per l'agricoltura nelle zone montane, introdotte dalla legge finanziaria del dicembre 2000 limitatamente ai coltivatori diretti, e quindi con una logica di benefici collegati ad uno *status* soggettivo che poteva offuscare la dimensione territoriale, hanno acquistato generalizzata applicazione per l'attività forestale nelle zone montane.

In particolare, una norma contenuta nel decreto legislativo n. 227 sul settore forestale (73), l'art. 7, secondo comma, ha esteso le disposizioni contenute nell'art. 17 della legge sulla montagna del 1994 alla generalità delle imprese che eseguono lavori, opere e servizi in ambito forestale, superando la precedente limitazione fissata in ragione dello *status* di coltivatore diretto.

La norma della legge sulla montagna applicabile a queste imprese è quella vigente all'epoca dell'emanazione dei decreti legislativi del maggio 2001, e così la norma nel testo risultante dalle richiamate modifiche del dicembre 2000.

Sicché i soggetti imprenditori ai quali risulta oggi applicabile il nuovo testo dell'art. 17 della legge sulla montagna non sono soltanto i coltivatori diretti aventi la disponibilità di un fondo siccome già conduttori di aziende agricole, ma anche le «imprese per l'esecuzione di lavori, opere e servizi in ambito forestale» (74); dunque soggetti, le cui attività di servizi ambientali o agricoli (ai sensi del richiamato testo vigente dell'art. 17 della legge sulla montagna) ricevono qualificazione agricola senza necessità di connessione ad un'attività agricola *ex se* secondo le categorie classiche, ed anche in assenza della disponibilità di un fondo.

In esito alla combinazione fra le diverse disposizioni sopra richiamate ed alle riforme introdotte dai decreti delegati, si configura insomma un sistema di regole, che sembra prescindere dalle qualità soggettive dei soggetti investiti e dagli stessi canoni tradizionali della connessione, e fa perno su una pluralità di imprese locali, chiamate a svolgere, in favore delle altre imprese e delle pubbliche amministrazioni, attività di lavori, opere e servizi in ambito forestale, qualificate come agricole in ragione di una prospettiva di integrazione territoriale e di un quadro di accordi negoziali (75).

In questa medesima prospettiva acquista possibile coerenza sistematica la formula contenuta nell'art. 8 del decreto legislativo sul settore forestale (76) che, equiparando agli imprenditori agricoli le cooperative e i consorzi di servizi nel settore selvicolturale, prende atto che questi soggetti curano fasi necessarie del ciclo biologico del bosco (77) e svolgono attività di impresa, per i mezzi utilizzati, i tempi dell'attività, l'adozione di una logica di coerente conto economico (78).

Il rapporto con il fondo, connotante sotto il profilo sistematico, appare solo eventuale nella concretezza delle esperienze («utilizzano o possono utilizzare il fondo ...» - recita il

(69) L'art. 15 della l. 23 dicembre 2000, n. 388.

(70) L. 31 gennaio 1994, n. 97; per un commento di questa legge v. *La nuova legge per le zone montane*, a cura di L. COSTATO, Milano, 1995, ed ivi, a p. 133 il commento di L. RUSSO sull'art. 17.

(71) È previsto l'adeguamento annuale di tale importo, con decreto del Ministro.

(72) L. 23 dicembre 2000, n. 388.

(73) Sul quale v. A. GERMANÒ, in *I tre «Decreti orientamento»*, cit., p. 714 ss.

(74) Come recita l'art. 7 del d.lgs. n. 227 del 2001, sul quale v. A. GERMANÒ, *op. ult. cit.*, e A. ABRAMI, in *Riv. dir. agr.*, 2001, fasc. 4.

(75) Pur in prospettiva critica nei confronti della dilatazione della categoria degli imprenditori agricoli, condivide la valutazione che vede negli artt. 7 ed 8 del decreto legislativo n. 227 l'emergere di una categoria di imprese locali appartenenti alla comunità rurale, come tali soggette a specifici sistemi di regole, A. GERMANÒ, *Commento al decreto legislativo n. 227*, cit., a p. 718-719.

(76) Formula che altrimenti rischierebbe di dar luogo ad un «uso distorto della legge», come osserva criticamente L. COSTATO, *I tre decreti legislativi di «orientamento» in campo agricolo, forestale e della pesca*, in

Riv. dir. agr., 2001, I, p. 214, a p. 220.

(77) Apparendo - nella prospettiva delineata dall'art. 7 del d.lgs. n. 227 - irrilevante se la cura sia prestata per un bosco di cui l'impresa selvicolturale ha la disponibilità, ovvero per una pluralità di boschi che rimangono nella disponibilità di altri soggetti, privilegiando la norma l'obiettivo di assicurare comunque una cura professionale di tali risorse («Al fine di promuovere la crescita delle imprese e qualificarne la professionalità» - recita il primo comma di tale articolo).

(78) Resta impregiudicata, in questa prospettiva, la diversa questione del riconoscimento o meno della qualifica di imprenditore ai proprietari del bosco, i quali godono dei frutti di una proprietà produttiva e sono soggetti ai vincoli gravanti su questa, ma non sempre svolgono, con caratteristiche di professionalità e continuità, attività di cura; in argomento v., con differenziate posizioni, M. TAMPONI, *Una proprietà speciale (lo statuto dei beni forestali)*, Padova, 1983; A. ABRAMI, *Il Diritto forestale, in Diritto agrario e forestale italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO-E. CASADEI-G. SGARBANTI, Padova, 1996; F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996; A. GERMANÒ, *Commento al decreto legislativo n. 227 del 18 maggio 2001, in I tre «Decreti orientamento»*, cit., p. 714 ss.

secondo comma dell'art. 2135), perché è l'elemento della cura di una fase necessaria di un ciclo biologico, comunque legato all'ambiente terrestre o marino, ad attribuire carattere agricolo all'attività ed all'impresa (79).

Applicando questi principi al caso di aree protette, potrebbe dirsi agricola e riconducibile al modello dell'impresa agricola di servizi (80), l'attività di cura di organismi vegetali o animali svolta in esito ad un contratto stipulato con l'Ente di gestione del parco, per la cura di fondi o di animali del parco ed in vista di finalità che mirano al benessere ed alla conservazione delle specie vegetali o animali, anziché alla loro destinazione al consumo umano (meglio: che destinano le specie vegetali ed animali del parco ad una fruizione immateriale, e non alimentare, da parte dell'uomo).

Le innovazioni così introdotte assumono rilievo ancora maggiore ai fini del regime delle attività di impresa nelle aree protette, ove poste in relazione con le ulteriori disposizioni introdotte dal decreto legislativo per il settore agricolo, in forza delle quali per le richiamate finalità di sistemazione, manutenzione e tutela del territorio, «le pubbliche amministrazioni, in deroga alle norme vigenti, possono stipulare contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 50 milioni di lire nel caso di imprenditori singoli, e 300 milioni di lire nel caso di imprenditori in forma associata» (81).

Si tratta di norme che, pur riguardando importi modesti, possono assumere rilievo significativo ai fini della costruzione di un sistema locale di regole.

Gli enti parco, le amministrazioni locali, e gli altri soggetti pubblici operanti nella zona data, siccome esonerati (sia pur nei limiti quantitativi soprarichiamati) dai vincoli imposti per l'assegnazione degli appalti, e legittimati a contrattare agevolmente con un'ampia categoria di soggetti, imprenditori agricoli, individuati in ragione dell'attività agricola svolta (e non dello *status* soggettivo di coltivatore diretto o di cooperativa), possono procedere più agevolmente a sperimentare l'adozione di accordi contrattuali, per la prestazione di servizi su base locale e per la ricerca di soluzioni condivise, in riferimento a problemi difficilmente riconducibili ad equilibri soddisfatti attraverso l'esercizio di potestà autoritative.

Illuminante in tal senso l'esperienza (praticata già prima dei decreti legislativi di orientamento, e che da questi potrà ricevere ulteriore impulso) degli accordi preventivi con gli agricoltori operanti nell'area del parco (82), come strumento per sottrarre il problema dei danni da fauna selvatica all'ambito del conflitto e del contenzioso, ed entrare invece in una logica di co-regolazione. Si tratta di un caso esemplare di innovativi strumenti di regole locali di impianto con-

sensuale, elaborati a partire dall'esperienza delle aree protette, e oggi proponibili quali più generali modelli per una gestione partecipata del territorio.

Ne emergono alcune possibili considerazioni di sintesi, anche alla stregua di ben note linee evolutive della politica agricola comune (83).

La leva territoriale va assumendo il ruolo di decisivo componente nelle scelte, ed insieme la programmazione presenta contenuti originali in esito alla generalizzata adozione nell'ordinamento comunitario ed in quello nazionale del principio di sussidiarietà come canone di rango costituzionale (84).

I contratti in questa prospettiva costituiscono formula sintetica, che raccoglie una pluralità di strumenti consensuali (85), a sottolineare anche linguisticamente la novità rispetto ai progressi modelli convenzionali, nei quali il privato rimaneva nei fatti in una condizione di sostanziale soggezione.

Il mercato, a sua volta, si propone con rilievo crescente come spazio non neutro, che pretende regole che ne assicurino – come è stato detto – la natura di «spazio giuridico» (86).

Elemento qualificante è quello della ri-scoperta dell'incontro fra programma, contratto e mercato, dell'accettazione del negozio, del consenso, come elemento delle scelte, e attraverso ciò la creazione di un mercato dei servizi e delle produzioni localmente radicati.

La configurazione di attività plurime affidate alle comunità locali ed ai produttori in essa stabiliti si connota, in questa prospettiva (confortata da emergenze normative ormai inequivoche) non quale sostegno a fondo perduto inteso a riequilibrare condizioni vantaggiose, ma piuttosto quale creazione di un mercato territoriale ove esso non esiste.

Il soggetto pubblico si pone come contraente-committente-cliente-fornitore, con ciò che ne segue in termini di obbligazioni, responsabilità, garanzie, tempi, azioni di danno, verso e da un privato che si fa impresa, e dunque progetto e programma.

L'art. 118 Cost., ultimo comma, testo vigente (87), li ove recita: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà», assicura una base forte, un fondamento costituzionale dichiarato, per tradurre in regole di diritto un sistema che è anzitutto un intreccio di relazioni, di sapere e di fare su base locale.

Il momento di regolazione, tradizionalmente luogo di assetto autoritativo, assume i caratteri della configurazione di uno spazio di scelte per una comunità, che si organizza e si dichiara attorno a momenti a base consensuale, affermando, nelle aree protette ma non solo in queste, l'identità locale (88) come regola dell'agire e insieme come risorsa appartenente e spendibile. □

(79) Cfr. sul punto S. MASINI, *Dall'impresa al distretto*, cit., a p. 583, il quale, pur dando atto delle novità introdotte dalla disciplina qui in commento, ribadisce l'orientamento che vede nel legame con il fondo un «criterio essenziale per riconoscere la fisionomia dell'impresa agricola».

(80) Elaborata, come è noto, da oltre un decennio dagli innovativi studi di L. FRANCIOSI, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988, ma tuttora non pienamente accolta dagli orientamenti prevalenti; per un'originale rilettura di questo modello, anche alla luce dell'evoluzione del diritto comunitario, v. E. CASADEI, *Nuove riflessioni sulla nozione giuridica di agricoltura*, in *Agricoltura e ruralità*, Quaderni dell'Accademia dei Georgofili, VII-1997, Firenze, 1998, p. 111; ID., *Le attività principali produttive di servizi*, in E. CASADEI-M.R. D'ADDEZIO, *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute*, in *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei Paesi del Mediterraneo*, a cura di BIVONA, Milano, 2000, p. 77.

(81) Art. 15, comma secondo, del d.lgs. n. 228 del 2001. La norma nella sostanza estende alla generalità dei territori agricoli ed alla generalità degli imprenditori agricoli la disposizione dettata per le sole zone montane e i soli coltivatori diretti e cooperative agricole dall'art. 17 della legge sulla

montagna del 1994, con gli importi come adeguati dall'art. 15 della l. 23 dicembre 2000, n. 388.

(82) V. le indicazioni riferite da A. PICCHI, relazione al convegno di Macerata, cit.

(83) Sulla quale v. F. ADORNATO (a cura di), *La riforma delle politiche agricole*, cit.

(84) V. l'art. 118 Cost. nel nuovo testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

(85) Tanto che si è parlato, ad esempio, di «urbanistica consensuale»; v. P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000.

(86) N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999.

(87) Su cui v., in specifico riferimento all'agricoltura, gli Atti in corso di pubbl. del convegno organizzato dall'IDAIC «Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione», cit.

(88) In coerenza con «un modello che fa leva sulle risorse proprie di ciascun contesto», come efficacemente sottolinea S. MASINI, *Agricoltura e aree protette*, cit., a p. 738, richiamando l'insegnamento di G. GALLONI, da ultimo in *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, p. 29 ss., e *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 381.

Bonifica dei siti inquinati e responsabilità «oggettiva» del proprietario, anche incolpevole

di ANDREA VALLETTI

1. Il destinatario dell'ordine di bonifica: prime considerazioni sulla configurabilità delle eventuali ipotesi di responsabilità oggettiva del proprietario. - 2. L'art. 54, comma 2, del T.U. Enti locali per tutelare le «superiori» ragioni di pubblico interesse per attivare il proprietario (incolpevole): legittimità. - 3. L'intervento in via sussidiaria dell'Autorità Pubblica (Comune o Regione) e le spese per la bonifica: conseguenze di ordine giuridico. - 4. La bonifica eseguita in concreto non dal Comune ma da un terzo. Conseguenze. - 5. L'eventuale deduzione degli «oneri» di bonifica dal corrispettivo (in caso di acquisto) e/o dall'indennizzo (nel caso in cui un soggetto pubblico o privato, in qualità di *longa manus* della P.A., proceda all'espropriazione).

La rilevante importanza dell'argomento qui trattato è desumibile dalla sempre più copiosa giurisprudenza e dalla variegata casistica che la realtà offre in materia. La presente nota intende esaminare, richiamati alcuni principi di fondo, talune fattispecie nelle quali a fronte delle legittime esigenze della bonifica per le amministrazioni, i loro affidatari e la collettività in genere, si contrappongono le altrettanto legittime ragioni dei proprietari chiamati a volte a subirne le conseguenze, quantomeno sotto il profilo patrimoniale, anche per fatti a loro non imputabili.

1. - Il destinatario dell'ordine di bonifica: prime considerazioni sulla configurabilità delle eventuali ipotesi di responsabilità oggettiva del proprietario.

1.1. - Come è noto l'art. 17, comma 2, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni (c.d. decreto Ronchi) prevede che: «chiunque cagiona anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lettera a) – limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli (1) – «ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale (2) di aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento».

È altresì noto che per l'attuazione delle finalità di cui alla predetta norma è stato emanato il d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, denominato «Regolamento recante criteri e modalità

per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 e successive modificazioni e integrazioni», pubblicato nel s.o. alla *G.U.* n. 293 del 15 dicembre 1999.

La generalizzazione dell'obbligo di bonificare i siti inquinati (3) derivante dalla norma di cui all'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 22/1997 e alle successive specificazioni attuative del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471 può dirsi oggi un dato acquisito anche a seguito delle più recenti prese di posizione della giurisprudenza (4) secondo la quale tale normativa deve essere applicata anche se la situazione di inquinamento risalga ad una data anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997.

Appare qui delineato l'intento legislativo di recepire il principio comunitario, già contenuto nel Trattato U.E. (art. 174, comma 2) (5), del «chi inquina paga» e di conseguenza prevedere l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi in capo all'autore della violazione (mediante omissione o commissione, dolosa o colposa), escludendosi, sia pure in linea generale, qualsiasi forma di responsabilità oggettiva.

Tale ultima affermazione non può però dirsi assoluta nel nostro ordinamento perché se è vero che viene confermato dalla giurisprudenza (6) il principio secondo cui il proprietario non può essere destinatario dell'ordine di bonifica *ex d.lgs. n. 22/1997* del sito inquinato se risulta che lo stesso non sia in alcun modo colpevole dell'inquinamento (cioè nei casi in cui sia esclusa ogni responsabilità diretta

(1) Per quanto riguarda i profili di problematicità attinenti all'individuazione dello stato di inquinamento del sito cfr. GIAMPIETRO, *Sulla nozione giuridica di «sito inquinato»*, in *Ambiente*, 2001, n. 6, 512.

(2) Per «messa in sicurezza» deve intendersi ogni intervento strumentale connotato dall'urgenza al fine di contenere la diffusione degli inquinanti in attesa degli interventi di bonifica e ripristino ambientale; per «bonifica» deve intendersi l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti presenti nel suolo, nel sottosuolo, nelle acque superficiali o nelle acque sotterranee. Per «ripristino ambientale» deve invece intendersi l'insieme degli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, costituenti complemento degli interventi di bonifica nei casi in cui sia richiesto (cfr. art. 2

d.m. n. 471/1999).

(3) Per la nozione di sito inquinato si veda P. GIAMPIETRO, *op. cit.*, 509.

(4) TAR Lombardia, Sez. Milano, 13 febbraio 2001, n. 987, in *T.A.R.*, 2001, II, 361 e ss.

(5) «La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto delle diversità delle situazioni nelle varie 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».

(6) Cfr. TAR Lombardia, Sez. Milano n. 987/2001, cit.; TAR Campania, Sez. Napoli, 20 novembre 2000, n. 4327 (inedita).

o indiretta, dolosa o colposa del proprietario) (7), è altrettanto vero che, in conseguenza di talune recenti posizioni dello stesso giudice amministrativo, sembrerebbe residuare spazio per una eventuale ipotesi di responsabilità puramente oggettiva che di seguito viene esaminata.

Procedendo così per gradi, se il proprietario viene ritenuto responsabile direttamente o indirettamente dell'inquinamento non sorge questione in ordine al soggetto su cui grava l'obbligo di bonifica e perciò al soggetto che deve sostenerne le relative spese, in quanto diretta applicazione del ricordato principio «chi inquina paga». Ma l'oggetto specifico della presente disamina, che viene suggerita dalla realtà fattuale che, come al solito, dimostra più «fantasia» del legislatore, sono le variegate fattispecie che si discostano dall'astratto quadro normativo. Si tratterà perciò di esaminare qui di seguito le ipotesi in cui il proprietario non sia colpevole neanche in via indiretta, ovvero in cui siano stati individuati i responsabili dell'inquinamento che però non ottemperino all'ordine di bonifica; le ipotesi in cui, laddove gli inquinatori non siano individuabili, residui o meno spazio per la responsabilità del proprietario; le conseguenze derivanti dalla bonifica effettuata dagli enti pubblici menzionati nella norma (Comune-Regione) in sostituzione dei soggetti che non vi provvedano, ovvero effettuata da terzi soggetti legati a vario titolo con il soggetto pubblico.

1.2. - Nell'ipotesi in cui il proprietario del sito da bonificare non sia colpevole ad alcun titolo dell'inquinamento, l'obbligo di bonifica si deve attribuire al colpevole dell'inquinamento che sarà quindi il destinatario diretto dell'ordinanza di bonifica. Un primo problema però si pone nel caso in cui il responsabile dell'inquinamento non si attivi, quale che sia la ragione di tale inerzia. In tal caso il proprietario che non coincide, in questa ipotesi, con il responsabile dell'inquinamento, diviene di fatto il «principale indiziato», tanto è vero che l'ordinanza deve essere notificata anche a lui (8) (art. 8 d.m. n. 471/99).

Al riguardo occorre però sottolineare che non sembrerebbe trattarsi di una notifica in senso stretto, nonostante l'art. 8 del d.m. n. 471/99 utilizzi tale dizione, ma più propriamente di una comunicazione in quanto il destinatario dell'ordine rimane pur sempre l'inquinatore e se il proprietario incolpevole decidesse di attivarsi lo farebbe *sua sponte* al fine di evitare l'annotazione – dovuta in ogni caso, come si avrà modo di dire – del privilegio speciale immobiliare sul proprio bene che comporta conseguente compressione del proprio diritto dominicale (9).

La *ratio* di tale comunicazione va infatti ravvisata nell'esigenza di rendere edotto il proprietario delle conseguenze di legge – onere reale e annotazione di privilegio –, che graveranno sul proprio bene al fine di consentirgli evidentemente di soppesare la situazione, potendo lo stesso proprietario, anche se incolpevole, determinarsi per la bonifica del sito, laddove tale attività risultasse più vantaggiosa rispetto al subire passivamente le eventuali conseguenze delle azioni esecutive della P.A. qualora quest'ultima decidesse di intraprenderle, dopo aver bonificato a proprie spese il sito inquinato.

1.3. - Ove l'inquinatore non sia individuabile, nell'ipotesi di accertata insussistenza della responsabilità del proprietario, il compito di bonifica graverà sulle amministrazioni comunali o regionali (10) (con i conseguenti oneri organizzativi e economici).

Anche in tale ultima ipotesi sembrerebbe opportuno comunque comunicare al proprietario (incolpevole) che l'Amministrazione interessata procederà alla bonifica del sito inquinato con conseguente annotazione del privilegio speciale immobiliare di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997. Tale avviso apparirebbe in armonia con l'obbligo di notifica dell'ordinanza *ex art. 8*, comma 3, d.m. n. 471/1999 essendo comune la ragione giustificatrice. Secondo il giudice amministrativo (11) il proprietario (incolpevole) sarebbe sempre e comunque, anche nel caso in cui gli inquinatori non fossero stati individuati o non fossero individuabili, destinatario dell'ordinanza di bonifica emessa ai sensi dell'art. 8 d.m. n. 471/1999, a lui notificata, in questo caso, non più a fini meramente conoscitivi come al punto 1.1.

Al riguardo, però tale orientamento giurisprudenziale non appare condivisibile *in toto*, perché se è vero che nel caso in cui l'inquinatore sia individuato l'ordinanza è direttamente indirizzata a quest'ultimo e solo notiziata anche al proprietario, è altrettanto vero che il discorso muta nel caso in cui l'inquinatore non sia individuato e l'attività di bonifica venga quindi espletata dal Comune o dalla Regione. In tale ultima ipotesi non sembrerebbe facilmente comprensibile la tipologia di ordinanza che dovrebbe essere notificata anche al proprietario in quanto, alla luce delle considerazioni susposte, risulterebbe mancante del diretto destinatario, da individuarsi sempre nel colpevole dell'inquinamento.

Difatti in tale ultima ipotesi, una volta che l'Amministrazione sostenga le spese per la bonifica del sito inquinato e iscriva privilegio, come per legge, al fine di escutere la propria garanzia, la P.A. sarebbe verosimilmente costretta a procedere all'esecuzione forzata sul bene (12) ai sensi del codice di procedura civile con conseguente restituzione delle somme rimaste dall'esecuzione, ove chiaramente vi fossero, al proprietario che tuttavia si troverebbe a subire una «trasformazione» della proprietà dal medesimo vantata in denaro (*pretium succedit in loco rei*).

In tal modo infatti il proprietario incolpevole si troverebbe di fronte all'alternativa o di sostenere in proprio la bonifica del sito inquinato, salvo poi intentare in sede civile un giudizio contro i reali inquinatori (quando individuati) o rimanere inerte ed attendere che la P.A. escuta il proprio privilegio perdendo definitivamente, senza averne colpa, il proprio bene in quanto, nella migliore delle ipotesi, potrà percepire soltanto le eventuali somme rivenienti dall'escusione. Occorre sottolineare che nonostante il Consiglio di Stato (Sez. V, ord. n. 2114 del 3 aprile 2001) ragioni in termini di iscrivibilità del privilegio (cfr. anche par. 3) sembrerebbe più corretto parlare di «annotazione» del privilegio, atteso il rilievo che il privilegio, come causa di prelazione, ha origine *ex lege* e di conseguenza la relativa pubblicità non può avere efficacia dichiarativa e non costitutiva come nel caso dell'ipoteca dove si parla espressamente di «iscrizione» (*ex art. 2822 c.c.*). Tale ragionamento potrebbe trovare uno utile avallo nell'art. 7, comma 3, del d.lgs. lgt. 1°

(11) TAR Friuli-Venezia Giulia n. 488/2001 cit.; cfr. nota 7.

(12) Appare infatti evidente che i privilegi, in quanto causa di prelazione in deroga alla *par conditio creditorum ex art. 2741 c.c.*, presuppongono, per esercitare la loro efficacia pratica, un'espropriazione forzata. Come logico corollario ne discende che non appare concepibile «... che i privilegi possano operare al di fuori di una procedura espropriativa individuale o concorsuale oppure all'infuori di altri procedimenti assimilabili alla distribuzione del prezzo nella espropriazione forzata ...» (G. Tucci, voce *Privilegio*, in *Enc. giur. it.*, - Aggiornamento 2000, - 3)

(7) Al limite potrebbe ipotizzarsi una responsabilità indiretta del proprietario qualora esso avesse svolto un'attività pericolosa ai sensi dell'art. 2050 c.c., o se fosse riscontrabile una *culpa in vigilando* così come disciplinata dall'art. 2051 c.c., il quale peraltro non prevede una responsabilità oggettiva ma una presunzione *iuris tantum* (cfr. in tal senso TAR Lombardia, Sez. Milano n. 987/2001, cit.).

(8) In giurisprudenza cfr. in tal senso TAR Friuli-Venezia Giulia, 27 luglio 2001, n. 488, in *www.giust.it*.

(9) Per tale aspetto vedi più diffusamente il successivo par. 3.

(10) Vedi par. 3.

novembre 1944, n. 367 che, sia pure in un'altro contesto, ragiona espressamente nei termini di annotazione del privilegio «in apposito registro presso gli Uffici dei registri immobiliari».

1.4. - La giurisprudenza amministrativa ha però individuato anche una fattispecie in cui il destinatario dell'ordine di bonifica sia lo stesso proprietario (incolpevole) qualora «emerga, con sufficiente chiarezza, l'indifferibilità di un'apposita attività, volta ad eliminare il pericolo per la tutela della salute pubblica» (13).

In tal caso l'ordinanza verrà notificata al solo proprietario, fuori dalle ipotesi sopra considerate dove comunque viene avviato un procedimento sulla base di accertamenti che provano una colpa.

Risulta chiaro che in tale fattispecie viene addossato al proprietario incolpevole un onere di non poco conto, che maschera chiaramente un'ipotesi di responsabilità oggettiva, nonostante la giurisprudenza sia incline a ritenere che tale ordinanza: «... non ha carattere sanzionatorio, nel senso che non è diretta ad individuare e punire i soggetti ai quali è da attribuire la responsabilità civile e/o penale della situazione abusiva, ma solo ripristinatoria, in quanto diretta ad ottenere la rimozione dell'attuale stato di pericolo e a prevenire ulteriori danni all'ambiente circostante e alla salute pubblica; pertanto, detta ordinanza può essere legittimamente indirizzata al proprietario attuale dell'area, cioè a colui che si trova con quest'ultima in un rapporto tale da consentirgli di eseguire gli interventi ritenuti necessari al fine di eliminare la riscontrata situazione di pericolo» (14). Si deve tuttavia segnalare, anche in tale ipotesi, che sussiste al riguardo un ulteriore orientamento, che tuttavia si lascia attraversare da atteggiamenti contraddittori, secondo il quale è necessario accertare la sussistenza di un comportamento doloso o colposo del destinatario dell'ordinanza, nonché di un nesso eziologico fra tale comportamento e l'alterazione ambientale da rimuovere (15).

Al riguardo occorre osservare che la riconducibilità di tali ordinanze ad un comportamento quanto meno colposo del proprietario del sito è maggiormente avvertita in relazione all'abbandono e deposito incontrollato di rifiuti ex art. 14 (16) del decreto Ronchi, mentre per quanto riguarda in particolare l'ordinanza per la bonifica dei siti inquinati, l'atteggiamento giurisprudenziale sembra privilegiare maggiormente una impostazione oggettivistica della responsabilità. Tale differente atteggiamento trova la propria ragione d'essere probabilmente nella maggiore gravità delle ipotesi contemplate nell'art. 17 cit. rispetto a quelle ex art. 14 cit. A ben guardare, nella fattispecie presa in considerazione

dall'art. 17, siamo di fronte ad un conclamato caso di inquinamento o, comunque, ad un caso reale, assai prossimo di pericolo di inquinamento, mentre, nella fattispecie di cui all'art. 14, può non sussistere un rischio di superamento dei valori-limite di sostanze inquinanti e quindi il pericolo può essere solo potenziale. Occorrerà allora rinvenire un presidio normativo che consenta di trovare giustificazione nell'addossare al proprietario (incolpevole) un onere a causa della situazione di pericolo.

2. - *L'art. 54, comma 2, del T.U. Enti locali per tutelare le «superiori» ragioni di pubblico interesse per attivare il proprietario (incolpevole): legittimità.*

2.1. - Dal momento che, ex art. 14 del decreto Ronchi (17), non sembra possibile residuare spazio per ipotesi di responsabilità oggettiva, atteso il principio *nulla poena sine culpa* (18), una possibile soluzione potrebbe rinvenirsi nell'adozione, ex art. 54, comma 2 (19), del d.lgs. n. 267/2000, di un provvedimento del sindaco al fine di ordinare al proprietario la bonifica del sito, vale a dire, nel caso di specie, un'ordinanza contingibile ed urgente in materia di sanità e igiene. Al riguardo l'orientamento della Cassazione (20) è fermo nel ritenere imprescindibile la sussistenza di determinati requisiti per l'emanazione di tali ordinanze ossia:

- a) una necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente;
- b) una situazione sopravvenuta e distinta dall'ordinario e fisiologico smaltimento dei rifiuti, che presenti quindi il carattere della eccezionalità, come un evento naturale straordinario (terremoto, inondazione, incendio, disastro, epidemia ecc.);
- c) una situazione d'urgenza, non correlata all'ordinario smaltimento dei rifiuti, ma all'evento straordinario sopravvenuto;
- d) l'assoluta temporaneità, limitata cioè alla persistenza della situazione eccezionale verificatasi;
- e) la necessità di utilizzo pur sempre di speciali forme di smaltimento di rifiuti ossia di tipologie anche diverse da quelle ordinarie, ma mai di abbandono «brutale» dei rifiuti nell'ambiente, sempre vietato per tutti;
- f) una motivazione specifica e dettagliata delle ragioni di pubblico interesse e delle concrete misure adottate per salvaguardare comunque salute e ambiente, valori assolutamente prioritari e non disponibili neppure dai soggetti pubblici.

Una volta eseguita la bonifica a seguito di tale ordinanza, il proprietario (incolpevole) che abbia sostenuto le relative spese, su chi dovrà rivalersi?

(13) In questo senso cfr. Cons. Stato, Sez. V, ord. 2 aprile 2001, n. 1904 (inedita).

(14) Cfr. TAR Emilia-Romagna, Sez. Parma 22 maggio 1995, n. 241, in *T.A.R.*, 1995, I, 3052 sia pure con riferimento all'art. 9 del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915.

(15) Cfr. TAR Emilia-Romagna, Sez. Parma, 19 febbraio 1998, n. 64, in *Il Foro it.*, 1999, III, 29, con nota di C. VIVANI; TAR Lombardia, Sez. Milano 9 giugno 1997, n. 1026, in *Urbanistica e Appalti*, 1998, 637; Cons. Stato, Sez. V 1° dicembre 1997, n. 1464, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1690; TAR Sicilia, Sez. Catania 15 dicembre 1994, n. 2773, in *Giur. Amm. Sic.*, 1995, 603 sia pure con riferimento al combinato disposto ex artt. 3 e 13 del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 precursore del d.lgs. n. 22/1997.

(16) Come è noto ex art. 14 d.lgs. n. 22/1997: 1. *L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.* 2. *È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.* 3. *Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 50 e 51, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero e allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa.*

(17) Come è noto ex art. 14 d.lgs. n. 22/1997: «1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. 2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. 3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 50 e 51, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa.

(18) Cfr. FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, Bologna, 1995, 470.

(19) «Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica».

(20) Cfr. Cass. Sez. III Pen., 2 luglio 1994, n. 7537, Marra, ric., in questa Riv. (M), 1995, 380 e in *Riv. Pen.*, 1995, 603 (in relazione all'art. 38 della l. 8 giugno 1990, n. 142 oggi trasfuso nell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), e Cass. Sez. III, 16 ottobre 1998, ric. Schepis, in *Foro it.*, 1999, II, 391.

La prima e ragionevole soluzione appare quella di instaurare un giudizio in sede civile contro i «veri» autori dell'inquinamento e, in tal modo, ottenere la restituzione di quanto anticipato; ma il problema persisterebbe laddove tali autori non venissero individuati (21).

In realtà, anche nel caso in cui siano individuati successivamente i veri autori rimane il rilievo che il proprietario, per il solo fatto di essere tale, ha dovuto anticipare le spese di bonifica e si è visto quindi condannato, al limite temporaneamente, soltanto per il suo *status* e ciò costituirebbe una ipotesi di responsabilità oggettiva.

2.2. - Analogo discorso per il caso in cui l'inquinamento sia stato causato dal proprietario ma accidentalmente. Anche in questo caso il semplice nesso di causalità diventa il mezzo per poter addossare l'obbligo di bonifica al proprietario in relazione soltanto alla titolarità della proprietà (22).

Rimane però un problema di non poco conto: stabilire il limite entro cui debba rispondere il proprietario (incolpevole), che presuppone l'accertamento della responsabilità suddetta.

Se difatti quest'ultima fosse meramente oggettiva, in conseguenza della mera posizione giuridica nei confronti del bene, allora il proprietario dovrebbe rispondere con l'intero patrimonio *ex art.* 2740 c.c. e non entro il solo valore del bene.

La circostanza invece che il proprietario risponda soltanto entro i limiti di valore del bene, potrebbe far ritenere che lo stesso legislatore abbia cercato di limitare (sia pure implicitamente riconoscendola) la responsabilità oggettiva del proprietario incolpevole al fine di operare un bilanciamento tra l'interesse pubblico superiore della bonifica dei siti inquinati e l'interesse dominicale del proprietario a non essere privato del proprio bene a prescindere da qualsiasi forma di responsabilità.

3. - *L'intervento in via sussidiaria dell'Autorità Pubblica (Comune o Regione) e le spese per la bonifica: conseguenze di ordine giuridico.*

Richiamate perciò le considerazioni suesposte in ordine ai soggetti responsabili, occorre esaminare le conseguenze legate alla inattività o inerzia di questi ultimi. La norma dell'art. 17 d.lgs. 22/1997 stabilisce che «qualora i responsabili non provvedano ovvero non siano individuabili» gli interventi necessari vengano comunque realizzati d'ufficio dal Comune o, in subordine, dalla Regione.

La relativa disciplina prevede poi l'annotazione di privilegio speciale sull'area a favore del Comune qualora esso (o chi per esso) provveda alla bonifica in difetto dell'intervento dei responsabili e, a tal riguardo, la norma aggiunge che «le spese sostenute per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale delle aree inquinate sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748, comma 2 codice civile».

Su tale ultimo punto, il Consiglio di Stato (23), sia pure in fase cautelare, ha avuto modo di precisare: «Ai sensi dell'art. 17, comma 10, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate da rifiuti tossici si configurano come onere reale sulle aree medesime».

Ai sensi dell'art. 17, comma 11, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, le spese sostenute per la messa in sicurezza, la bonifi-

ca e il ripristino ambientale delle aree inquinate da rifiuti tossici sono assistite da privilegio speciale immobiliare iscrivibile sulle aree medesime, a norma e per gli effetti dell'art. 2748, comma 2 cod. civ., indipendentemente dall'accertamento della responsabilità del proprietario».

In relazione a quest'ultimo aspetto appare conseguente ritenere che, al fine di soddisfare le proprie ragioni, l'Amministrazione (Comune o Regione) una volta sostenuti gli oneri della bonifica, provveda all'esecuzione forzata nelle forme del codice di procedura civile, per poter far valere il privilegio dalla medesima vantato proprio nella sede esecutiva con quanto meno «parziale» soddisfacimento del proprio credito.

Il soddisfacimento potrebbe difatti risultare soltanto parziale laddove l'importo delle spese di bonifica sia superiore al reale valore del bene sul quale grava il privilegio.

Alla luce della nuova normativa, così come interpretata dal giudice amministrativo nella citata ordinanza, il proprietario, sebbene non responsabile penalmente e neanche in via amministrativa, si vedrebbe però «costretto» a subire un peso (l'onere reale e il privilegio) a carico dell'area, per il fatto «oggettivo» di esserne il proprietario (pur non potendosi escludere che lo stesso si rivalga successivamente nei confronti dei responsabili già individuati).

4. - *La bonifica eseguita in concreto non dal Comune ma da un terzo. Conseguenze.*

Una particolare, ma non infrequente, ipotesi è rappresentata dalla circostanza che non sia il Comune ad effettuare concretamente la bonifica ma un terzo (sia esso un soggetto pubblico o privato) in virtù, ad esempio, di accordi procedurali o convenzioni, nell'ambito di realizzazione di opere o interventi pubblici. Il soggetto terzo, per ovvie ragioni di adempimento degli obblighi assunti con uno degli atti esemplificativamente indicati (accordi, convenzioni, etc.) potrà trovarsi di fronte all'alternativa di procedere all'acquisizione anche mediante espropriazione (24), dell'area nei confronti del legittimo proprietario, onde eseguire successivamente la bonifica della stessa, oppure procedere ad effettuare preliminarmente le operazioni di bonifica del sito e, solo successivamente ad esse, determinarsi all'acquisizione dell'area.

Al riguardo, deve segnalarsi in primo luogo che colui il quale procedesse all'acquisto/esproprio di un'area ancora da bonificare, si troverebbe nella situazione, una volta bonificata l'area (ed atteso il rifiuto del proprietario o dell'inquinatore ove non coincidano), di aver diritto al rimborso degli oneri di bonifica sostenuti ma nel contempo di non poter annotare privilegio su un'area, divenuta propria in quanto acquistata e perciò non più di altri terzi.

Ne discende come logico corollario che il nuovo proprietario nell'impossibilità concreta di poter vantare tale garanzia, dovrebbe agire secondo le vie ordinarie (ad es. mediante l'azione di indebito arricchimento oppure di risarcimento danni) per l'eventuale recupero delle somme anticipate per la bonifica contro il precedente proprietario.

Dall'altro lato, eseguita la bonifica da parte del terzo, si pone il problema di stabilire se ad annotare privilegio immobiliare sull'area debba essere necessariamente il Comune (anche nell'ipotesi in cui esso abbia devoluto il compito e gli oneri conseguenti ad altri); ovvero possa farlo colui che in concreto ha sostenuto la spesa per la bonifica

(21) Riguardo a tale problematica cfr. il successivo par. 3.

(22) Riguardo a tale ipotesi T. MAROCCO, *Bonifica dei siti inquinati e responsabilità: un importante chiarimento giurisprudenziale*, in *www.giust.it* osserva che se «non si volesse considerare neanche necessario il nesso causale ai fini dell'integrazione dell'illecito, si configurerebbe non già una responsabilità oggettiva, bensì una sorta di obbligazione *prop-*

ter rem, basata sul solo presupposto della proprietà dell'area da bonificare o dell'impianto dal quale si è determinato l'inquinamento, responsabilità che nel nostro ordinamento non trova luogo».

(23) Cons. Stato, Sez. V ord. 3 aprile 2001, n. 2114 (inedita).

(24) Si rammenta che l'approvazione del progetto di bonifica comporta, *ex art.* 17, comma 7, d.lgs. 22/97, la dichiarazione di pubblica utilità.

gravando così di onere reale la proprietà interessata, anche se la norma prevede in via letterale tale possibilità solo per il Comune (o la Regione).

Al fine di inquadrare correttamente il problema occorre esaminare il profilo civilistico, in ordine al quale la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che il privilegio ha riguardo alla causa del credito (25) e non alla qualità o condizione del creditore (26) offrendo così spunti per avvalorare la possibilità che, soggetti diversi dal Comune, possano annotare il privilegio immobiliare di cui trattasi.

La norma dell'art. 17 d.lgs. 22/1997 espressamente richiama la disposizione civilistica, laddove prevede che le spese sostenute per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale delle aree inquinate «sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748, 2° comma del codice civile».

Il fondo di proprietà verrebbe gravato da tale privilegio a favore di chi ne abbia titolo secondo quanto in precedenza esposto, pur risultando essere il proprietario del tutto estraneo al fatto della contaminazione e potendo, se mai, ipotizzarsi la possibilità per lo stesso di esperire nei confronti degli effettivi responsabili dell'inquinamento, l'azione ordinaria di responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c. o, laddove mancassero i presupposti richiesti per l'esperibilità della stessa, l'azione sussidiaria di arricchimento senza causa.

5. - L'eventuale deduzione degli «oneri» di bonifica dal corrispettivo (in caso di acquisto) e/o dall'indennizzo (nel caso in cui un soggetto pubblico o privato, in qualità di longa manus della P.A., proceda all'espropriazione).

Qualora l'area da bonificare fosse interessata dalla realizzazione di un'opera pubblica e qualora il soggetto pubblico o privato, in qualità di *longa manus* della P.A., ed il proprietario addivenissero ad un accordo in ordine all'acquisizione del bene o, comunque, in mancanza di consenso del proprietario, si dovesse addivenire ad una espropriazione, ci si verrebbe a trovare di fronte ad una situazione in cui i due soggetti sono obbligati l'uno verso l'altro, essendo nello stesso tempo ciascuno debitore (27) e creditore (28) dell'altro.

Difatti sembrerebbe corretto ritenere che il soggetto pubblico o privato che ha realizzato la bonifica del sito abbia titolo per conseguire una decurtazione sul corrispettivo dell'acquisto (nel caso di vendita) e di conseguenza assumerà la veste di debitore per quanto riguarda il pagamento del corrispettivo e di creditore per quanto riguarda le spese della bonifica effettuata, che per ciò stesso avrà determinato un indebito arricchimento in capo al propieta-

rio che si troverà con un'area non più *bonificanda* ma bonificata (con conseguente aumento del valore venale).

Analogo discorso nel caso in cui non si proceda a compravendita ma ad espropriazione. In tale caso il soggetto pubblico o privato che ha bonificato sarà creditore per le spese di bonifica e debitore per quanto riguarda il pagamento dell'indennità.

Laddove, quindi, il proprietario e l'espropriante dovessero concordare nel compensare i loro rispettivi debiti e crediti, essi ben potrebbero porre in essere un negozio bilaterale diretto ad elidere le reciproche ragioni di credito e debito.

Problemi, invece, potrebbero sorgere nel caso in cui il proprietario non si dimostri favorevole a procedere a tale compensazione c.d. «volontaria» e pretenda di aver diritto all'indennità di esproprio senza considerare gli oneri sostenuti da altri per la bonifica dell'area. In tale situazione, infatti, sembrerebbe non potersi procedere ad una compensazione in forza di legge (c.d. legale), richiedendo, questa, oltre alla certezza e alla esigibilità del credito, la liquidità dello stesso, l'omogeneità dei crediti da compensare e la rilevabilità *ex parte*. Difatti *ex art.* 1242 c.c. la compensazione non può essere dal giudice rilevata d'ufficio. Al riguardo e, analogamente nel caso di compensazione per via giudiziale (da parte cioè dell'autorità giudiziaria, che, ai sensi dell'art. 1243, co. 2, c.c., sarebbe astrattamente ammissibile nel caso in cui «il debito opposto in compensazione non è liquido, ma è di facile e pronta liquidazione»), sembra opportuno evidenziare il recente orientamento giurisprudenziale (29), in base al quale «Non può essere fatto valere in giudizio, in via di compensazione, un credito che debba essere accertato da una giurisdizione diversa».

Nel caso di specie, infatti, il principio di diritto contenuto in tale pronuncia potrebbe trovare applicazione, conseguendone, quindi, la inoperatività anche della c.d. compensazione «giudiziale», oltre che di quella «legale», poiché i crediti oggetto di eventuale accertamento giudiziale, sarebbero, l'uno (il corrispettivo o la indennità) oggetto di sindacato del giudice ordinario mentre l'altro (credito conseguente al privilegio speciale relativo alle opere di bonifica), dovrebbe, invece, ricadere nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 33, comma 2, lett. e) del d.lgs. 80/1998, in base al quale sono attratte alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative ai pubblici servizi, tra le quali dovrebbe farsi rientrare, anche secondo una recente pronuncia giurisprudenziale (30) anche l'attività di bonifica, «espressamente definita dalla legge di pubblico interesse» [art. 1, comma 1, d.p.r. 915/1982 (31) e art. 2, comma 1, d.lgs. 22/1997]. □

(25) Cfr. in tal senso G. Tucci, voce *Privilegio*, in *Enc. giur. it.*, Aggior. 2000, 2 dove viene evidenziato come il privilegio sia accordato soltanto dalla legge come causa di prelazione in considerazione della causa del credito, «... cioè dello scopo pratico o della giustificazione economica del credito stesso, sicché per tale fondamento i privilegi si differenziano dal pegno e dalle ipoteche, che trovano la loro ragion d'essere nell'autonomia dei privati...».

(26) Cass. Sez. I Civ., 15 giugno 2000, n. 8171, in *Foro it.*, 2000, I, 3525 (la fattispecie esaminata in questo caso era attinente ad un privilegio di carattere generale ma presenta ugualmente forti analogie con quello spe-

ziale di cui all'art. 17 d.lgs. n. 22/1997); Cass. Sez. I Civ., 20 luglio 1992, n. 8756, in *Fallimento*, 1993, 140.

(27) Si tratta dell'espropriante (debitore) verso l'espropriato (creditore) per quanto riguarda l'indennità.

(28) Si tratta del proprietario che ha in astratto titolo per l'indennità (creditore) ma che venga gravato di privilegio (ed è debitore) per gli oneri sostenuti da chi ha eseguito la bonifica.

(29) Cass. SS.UU. 17 marzo 1998, n. 2874, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 600.

(30) TAR Sicilia, Palermo 2 maggio 2001, n. 627 (attualmente inedita).

(31) Oggi abrogato.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia C.E. - 25-6-2002, in causa n. C-66/00 - Rodriguez Iglesias, pres.; Edward, rel.; Léger, avv. generale - Bigi (avv. Lasagni) c. Cons. Formaggio Parmigiano Reggiano (avv. Capelli).

Produzione, commercio e consumo - Prodotti agricoli e alimentari - Denominazione di origine - Protezione - Reg. C.E.E. n. 2081/92, art. 13 - Regime derogatorio - Ambito di applicazione.

L'art. 13, n. 2 del reg. (CEE) del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, come modificato dal reg. (CE) del Consiglio 17 marzo 1997, n. 535, dev'essere interpretato nel senso che il regime derogatorio istituito da questa norma non vale per i prodotti originari dello Stato membro che ha ottenuto la registrazione della denominazione di origine protetta, la cui protezione ai sensi dell'art. 13, n. 1, primo comma, lett. a) e b), del reg. n. 2081/92, così modificato, è oggetto del contendere e al cui disciplinare tali prodotti non sono conformi (1).

(Omissis). - 1. - Con ordinanza 21 febbraio 2000, pervenuta alla Corte il successivo 28 febbraio, il Tribunale di Parma ha proposto, ai sensi dell'art. 234 CE, sette questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 13 del reg. (CEE) del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari (GUL 208, pag. 1), come modificato dal reg. (CE) del Consiglio 17 marzo 1997, n. 535 (GUL 83, pag. 3; in prosieguo: il «reg. n. 2081/92»).

2. - Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale promosso a carico del sig. Bigi, su denuncia del Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano (in prosieguo: il «Consorzio»), per violazione della normativa italiana concernente la frode nell'esercizio del commercio, la vendita di prodotti con marchi o segni mendaci nonché l'uso di denominazioni d'origine protetta (in prosieguo: le «DOP»).

Contesto normativo

3. - Il reg. n. 2081/92 istituisce una protezione comunitaria delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli ed alimentari.

4. - Ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2081/92:

«Le denominazioni divenute generiche non possono essere registrate.

Ai fini del presente regolamento, si intende per denominazione divenuta generica il nome di un prodotto agricolo o alimentare che, pur collegato col nome del luogo o della regione in cui il prodotto agricolo o alimentare è stato inizialmente ottenuto o commercializzato, è divenuto, nel linguaggio corrente, il nome comune di un prodotto agricolo o alimentare.

(...).

5. - L'art. 4, n. 1, di questo stesso regolamento prevede che, «[p]er beneficiare di una denominazione d'origine protetta (DOP) o di un'indicazione geografica protetta (IGP), i prodotti devono essere conformi ad un disciplinare». Il n. 2 del medesimo articolo elenca gli elementi che il disciplinare deve imprescindibilmente contenere.

6. - All'art. 13, nn. 1 e 2, il reg. n. 2081/92 così dispone:

«1. Le denominazioni registrate sono tutelate contro:

a) qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di una denominazione registrata per prodotti che non sono oggetto di registrazione, nella misura in cui questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con questa denominazione o nella misura in cui

l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare indebitamente la reputazione della denominazione protetta;

b) qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione o è accompagnata da espressioni quali genere, tipo, metodo, alla maniera, imitazione o simili;

c) qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi ai prodotti considerati nonché l'impiego, per la confezione, di recipienti che possono indurre in errore sull'origine;

d) qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il pubblico sulla vera origine dei prodotti.

Se una denominazione registrata contiene la denominazione di un prodotto agricolo o alimentare che è considerata generica, l'uso di questa denominazione generica per il prodotto agricolo o alimentare appropriato non è contrario al primo comma, lettera a) o b).

2. In deroga al paragrafo 1, lettere a) e b), gli Stati membri possono lasciare in vigore i sistemi nazionali che consentono l'impiego delle denominazioni registrate in virtù dell'art. 17 per un periodo massimo di cinque anni a decorrere dalla data di pubblicazione della registrazione, sempreché:

- i prodotti siano stati legalmente immessi in commercio con tali denominazioni da almeno cinque anni prima della data di pubblicazione del presente regolamento;

- le imprese abbiano legalmente immesso in commercio i prodotti in questione utilizzando in modo continuativo le denominazioni durante il periodo di cui al primo trattino;

- dalle etichette risulti chiaramente la vera origine dei prodotti.

Questa deroga non può tuttavia condurre alla libera immissione in commercio dei prodotti nel territorio di uno Stato membro per il quale tali denominazioni erano vietate.

7. - Oltre alla normale procedura di registrazione di cui ai suoi artt. 5-7, il reg. n. 2081/92 prevede pure una procedura transitoria semplificata, illustrata dall'art. 17, che permette di registrare le denominazioni d'origine già protette dal diritto nazionale.

8. - L'art. 17 del reg. n. 2081/92 così dispone:

«1. Entro un termine di sei mesi a decorrere dalla data dell'entrata in vigore del presente regolamento, gli Stati membri comunicano alla Commissione quali denominazioni, tra quelle giuridicamente protette o, negli Stati membri in cui non vige un sistema di protezione, sancite dall'uso, essi desiderano far registrare a norma del presente regolamento (...).

2. La Commissione registra, secondo la procedura prevista all'art. 15, le denominazioni di cui al paragrafo 1 conformi agli artt. 2 e 4. L'art. 7 non si applica. Tuttavia non vengono registrate le denominazioni generiche.

3. Gli Stati membri possono mantenere la protezione nazionale delle denominazioni comunicate in conformità del paragrafo 1 sino alla data in cui viene presa una decisione in merito alla registrazione».

9. - Nel contesto di questa procedura semplificata la Repubblica italiana ha comunicato alla Commissione di voler far registrare, fra le altre, la denominazione «Parmigiano Reggiano». La Commissione ha proceduto a tale registrazione includendo detta denominazione tra le DOP di cui all'allegato del reg. (CE) della Commissione 12 giugno 1996, n. 1107, relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'art. 17 del reg. n. 2081/92 (GUL 148, pag. 1).

Causa principale

10. - L'impresa Nuova Castelli SpA (in prosieguo: la «Castelli»), di cui il sig. Bigi è il rappresentante legale, produce in Italia parecchi tipi di formaggio. Oltre ad un formaggio che rispetta il disciplinare

della DOP «Parmigiano Reggiano», essa produce, già da molto tempo, un formaggio grattugiato, essiccato, pastorizzato e in polvere, preparato con una miscela di vari tipi di formaggi di diversa provenienza, che non rispetta il detto disciplinare e la cui vendita è perciò vietata in Italia. Questo secondo tipo di formaggio, venduto con un'etichetta che mette in evidenza il nome «parmesan», è commercializzato esclusivamente al di fuori dell'Italia, in particolare in Francia.

11. - L'11 novembre 1999 un quantitativo di questo secondo tipo di formaggio prodotto dalla Castelli, confezionato con la detta etichetta recante il nome «parmesan» e destinato all'esportazione in altri Stati membri, veniva sequestrato presso uno spedizioniere con sede in Parma. Il sequestro avveniva in seguito a denuncia del Consorzio, ente che raggruppa i produttori del formaggio recante la DOP «Parmigiano Reggiano», il quale si è costituito parte civile nel procedimento penale promosso a carico del sig. Bigi dinanzi al Tribunale di Parma.

12. - Al sig. Bigi vengono contestati i reati di frode nell'esercizio del commercio e di vendita di prodotti industriali con segni atti a indurre in inganno gli acquirenti, in quanto egli ha prodotto e commercializzato con tali modalità il detto formaggio. Al sig. Bigi viene contestato pure d'aver contravvenuto al divieto di usare denominazioni d'origine o tipiche riconosciute, alterandole oppure parzialmente modificandole con aggiunte, anche indirettamente, di termini rettificativi come «tipo», «uso», «gusto» o simili.

13. - In sua difesa il sig. Bigi invoca il disposto dell'art. 13, n. 2, del reg. n. 2081/92 e sostiene che la Repubblica italiana non ha il diritto di vietare ai produttori aventi sede in Italia la fabbricazione di un formaggio non conforme alla DOP «Parmigiano Reggiano», qualora tale formaggio sia destinato ad essere esportato e commercializzato in altri Stati membri.

Questioni pregiudiziali

14. - Nutrendo dubbi circa la corretta interpretazione del diritto comunitario applicabile in materia, il Tribunale di Parma ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 13, par. 2 del reg. (CEE) n. 2081/92 [come modificato dall'art. 1 del reg. (CE) n. 535/97] debba essere interpretato nel senso che non occorre alcun provvedimento ufficiale, di carattere normativo od amministrativo, da parte dello Stato membro interessato, per consentire l'impiego sul suo territorio di denominazioni confondibili con quelle registrate ai sensi dell'art. 17 del reg. (CEE) n. 2081/92.

2) Se, pertanto, per consentire l'impiego delle denominazioni di cui sopra nel territorio dello Stato membro considerato sia sufficiente l'assenza di opposizione a tale impiego da parte dello Stato membro medesimo.

3) Se l'assenza di opposizione da parte dello Stato membro, nel cui territorio si verifica l'impiego della denominazione confondibile con quella registrata, ai sensi dell'art. 17 del reg. (CEE) n. 2081/92, legittimi l'utilizzo della predetta denominazione da parte di un'impresa che abbia sede nel territorio del Paese membro in cui la registrazione è avvenuta, qualora essa provveda ad utilizzare la denominazione confondibile unicamente per prodotti destinati ad essere venduti al di fuori del Paese di registrazione e soltanto all'interno del territorio dello Stato membro che non si è opposto all'impiego della denominazione medesima.

4) Se il termine di cinque anni di cui all'art. 13, par. 2 del reg. (CEE) n. 2081/92, per l'impiego riferito ad un prodotto la cui denominazione sia stata registrata il 12 giugno 1996 [cfr. reg. (CE) n. 1107/96, citato], scada il 12 giugno 2001.

5) Se, pertanto, un'impresa con sede in un Paese membro su richiesta del quale sia stata registrata una denominazione di origine protetta (DOP) in base all'art. 17 del reg. (CEE) n. 2081/92, che abbia utilizzato una denominazione confondibile con quella registrata senza interruzione nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore del predetto reg. (CEE) n. 2081/92 (24 luglio 1993), abbia diritto di utilizzare la medesima denominazione per contraddistinguere prodotti unicamente destinati ad essere venduti al di fuori dello Stato membro di registrazione, e soltanto nel territorio di uno Stato membro che non abbia fatto opposizione all'impiego di tale denominazione nel predetto territorio.

6) In caso di risposta affermativa al quesito di cui sopra al punto 5, se l'impresa con sede nello Stato membro di registrazione della DOP possa legittimamente contraddistinguere i suoi prodotti utilizzando la denominazione confondibile con quella registrata fino alla scadenza del quinto anno successivo alla data di registrazione della denominazione protetta (12 giugno 1996) vale a dire, quindi, fino al 12 giugno 2001.

7) Se alla scadenza della data sopra indicata al punto 6 (12 giugno 2001) debba considerarsi vietato l'impiego di ogni denominazione confondibile con quella registrata in tutti gli Stati membri, da parte di qualsiasi operatore che non sia espressamente legittimato all'utilizzo della denominazione registrata ai sensi del reg. (CEE) n. 2081/92 più volte citato.

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

15. - Il governo tedesco sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale è irricevibile, poiché la risposta alle questioni proposte non sarebbe necessaria ai fini della decisione della causa principale. La denominazione «parmesan» utilizzata dal sig. Bigi costituirebbe, infatti, una denominazione generica e non una DOP ai sensi del reg. n. 2081/92.

16. - La denominazione «parmesan» sarebbe generica in quanto divenuta ormai, in generale, una denominazione designante da sola formaggio grattugiato o da grattugiare. «Parmesan» sarebbe così «diventato (...) il nome comune di un prodotto (...) alimentare» ai sensi dell'art. 3, n. 1, del reg. n. 2081/92. Il governo tedesco si riferisce in particolare al paragrafo 35 delle conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa C-317/95, *Canadane Cheese Trading e Kouri* (ordinanza 8 agosto 1997, *Racc.* pag. I-4681), concernente il carattere generico della denominazione «formaggio parmigiano».

17. - Ora, detto governo osserva che, poiché è stata registrata unicamente la denominazione «Parmigiano Reggiano», la protezione comunitaria si limita ad essa e concerne soltanto l'esatta formulazione della denominazione registrata. Il governo tedesco aggiunge che, ai sensi della giurisprudenza della Corte, la protezione di una denominazione composta si estende anche ad ogni elemento di questa solo purché non si tratti di un nome generico o comune (sentenza 9 giugno 1998, cause riunite C-129/97 e C-130/97, *Chiciak e Fol*, *Racc.* pag. I-3315, punto 37).

18. - Si deve ricordare al riguardo che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della collaborazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'art. 234 CE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che propone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate dal giudice nazionale vertono sull'interpretazione del diritto comunitario, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire (v., in particolare, sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, *Racc.* pag. I-4921, punto 59).

19. - Tuttavia, la Corte ha anche affermato che, in ipotesi eccezionali, le spetta esaminare le condizioni in cui è adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza. La Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale oppure qualora il problema sia di natura ipotetica oppure anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v., in particolare, sentenza 22 gennaio 2002, causa C-390/99, *Canal Satellite Digital*, non ancora pubblicata nella *Raccolta*, punto 19).

20. - Nel caso di specie, però, è tutt'altro che evidente che la denominazione «parmesan» sia divenuta generica. Infatti, tranne il governo tedesco e, in certo qualmodo, quello austriaco, tutti i governi che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento nonché la Commissione hanno fatto valere che la denominazione francese «parmesan» costituisce la traduzione fedele della DOP «Parmigiano Reggiano».

21. - Alla luce di ciò, non può sostenersi che risulti manifestamente che le questioni sottoposte dal giudice del rinvio integrano una delle ipotesi considerate dalla giurisprudenza citata al precedente punto 19. Ne consegue che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Sulle questioni pregiudiziali

22. - Le questioni pregiudiziali vertono su taluni aspetti del regime derogatorio istituito dall'art. 13, n. 2, del reg. n. 2081/92.

23. - Siccome i prodotti di cui è questione nella causa principale provengono dallo Stato membro che ha ottenuto la registrazione della DOP (in prosieguo: lo «Stato della DOP») - DOP alla quale essi non sono conformi e la cui protezione ai sensi dell'art. 13, n. 1, primo comma, lett. a) e b), del reg. n. 2081/92 è oggetto del contendere -, occorre per prima cosa esaminare se detto regi-

me derogatorio possa trovare applicazione con riferimento ai suddetti prodotti.

24. – Si deve determinare, dunque, l'ambito di applicazione di questo regime derogatorio. A tal fine occorre tener conto non solo della lettera dell'art. 13, n. 2, del reg. n. 2081/92, ma pure del suo scopo nel contesto generale del detto regolamento.

25. – Secondo la sua formulazione letterale, l'art. 13, n. 2, del reg. n. 2081/92 prevede un regime derogatorio la cui attuazione dipende dalla volontà dello Stato membro interessato di mantenere, sul proprio territorio e per un periodo di tempo circoscritto, il suo precedente sistema nazionale, e postula il soddisfacimento di alcune condizioni, e cioè - in sostanza - che l'impresa che desideri avvalersi del detto regime derogatorio abbia legalmente immesso in commercio i prodotti in questione utilizzando per un dato periodo di tempo la denominazione intanto registrata e che dalle etichette di tali prodotti risulti chiaramente la loro vera origine.

26. – L'art. 13, n. 2, secondo comma, del reg. n. 2081/92 dispone, inoltre, che questa deroga non può condurre alla libera commercializzazione di tali prodotti nel territorio di uno Stato membro per il quale detta denominazione era vietata.

27. – Così l'art. 13, n. 2, attua uno degli scopi del reg. n. 2081/92 cui appartiene, cioè quello di non eliminare con effetto immediato la possibilità di utilizzare denominazioni registrate ex art. 17 di tale regolamento per designare prodotti non corrispondenti al disciplinare della DOP di cui trattasi. Come indica, infatti, il terzo considerando del reg. n. 535/97, il legislatore comunitario ha ritenuto necessario prevedere un periodo di adattamento al fine di evitare di arrecare pregiudizio ai produttori che utilizzano tali denominazioni da parecchio tempo.

28. – Tuttavia, come precisa proprio questo considerando, tale periodo transitorio deve applicarsi esclusivamente alle denominazioni registrate in virtù dell'art. 17 del detto regolamento, vale a dire alle denominazioni registrate, come nel caso oggetto della causa principale, secondo la procedura semplificata. Tale procedura presuppone, in particolare, che la denominazione di cui uno Stato membro chiede la registrazione sia giuridicamente protetta in detto Stato oppure sia sancita dall'uso negli Stati membri in cui non vige un sistema di protezione.

29. – In altri termini, la procedura semplificata presuppone che, nel momento in cui uno Stato membro richiede la registrazione di una denominazione come DOP, i prodotti non conformi al disciplinare corrispondente a tale denominazione non possano essere legalmente immessi in commercio nel suo territorio.

30. – Ciò premesso, occorre interpretare il reg. n. 2081/92 nel senso che, una volta che una denominazione è stata registrata come DOP, il regime derogatorio che l'art. 13, n. 2, del reg. n. 2081/92 prevede al fine di permettere, a certe condizioni ed entro certi limiti, di continuare ad utilizzare questa denominazione vale unicamente per i prodotti non originari dello Stato della DOP.

31. – Come ha osservato l'avvocato generale ai paragrafi 71-79 delle sue conclusioni, questa interpretazione dell'art. 13, n. 2, del reg. n. 2081/92 è conforme alle finalità di protezione dei consumatori e di salvaguardia di una concorrenza leale enunciati dal sesto e dal settimo considerando del reg. n. 2081/92.

32. – L'art. 13, n. 2, del reg. n. 2081/92 dev'essere, dunque, interpretato nel senso che il regime derogatorio istituito da questa norma non vale per i prodotti originari dello Stato della DOP, la cui protezione ai sensi dell'art. 13, n. 1, primo comma, lett. a) e b), del reg. n. 2081/92 è oggetto del contendere e al cui disciplinare tali prodotti non sono conformi.

33. – Di conseguenza, siccome il regime derogatorio previsto dall'art. 13, n. 2, del reg. n. 2081/92 non vale per prodotti come quelli oggetto della causa principale, non occorre rispondere alle questioni proposte dal Tribunale di Parma.

34. – Ciò considerato, si deve rispondere al giudice del rinvio dichiarando che l'art. 13, n. 2, del reg. n. 2081/92 dev'essere interpretato nel senso che il regime derogatorio istituito da questa norma non vale per i prodotti originari dello Stato della DOP, la cui protezione ai sensi dell'art. 13, n. 1, primo comma, lett. a) e b), del reg. n. 2081/92 è oggetto del contendere e al cui disciplinare tali prodotti non sono conformi.

Sulle spese (Omissis)

(1) DENOMINAZIONI GENERICHE E AMBITO DI PROTEZIONE DELLE DENOMINAZIONI DI ORIGINE.

Il caso da cui ha avuto origine la pronuncia della Corte di giustizia concerne un procedimento penale avviato dal Tribunale di Parma, che aveva disposto il sequestro di un quantitativo di formaggio recante la denominazione «Parmesan», prodotto da un'impresa con sede a Parma e destinato alla commercializzazione in Stati membri dell'UE diversi dall'Italia. Ai sensi della normativa nazionale, l'uso della denominazione ingannevole contestato integrava la fattispecie della frode in commercio (art. 515 c.p.) e della vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 c.p.), comportando inoltre la violazione della legge nazionale sulla tutela delle origini dei formaggi tipici, che vieta l'uso ingannevole delle denominazioni di origine (artt. 9 e 10 l. 10 aprile 1954, n. 125).

La denominazione utilizzata dal produttore per contrassegnare i propri prodotti risultava infatti confondibile con quella «Parmigiano Reggiano», già tutelata dalla legislazione nazionale italiana e successivamente registrata come DOP, ai sensi del reg. 2081/92, con il reg. 1107/96.

Al fine di chiarire l'esatta interpretazione del diritto comunitario applicabile al procedimento del Tribunale era stato sospeso: a sua difesa, infatti, il produttore aveva invocato l'applicazione di una deroga temporanea prevista dall'art. 13, par. 2 del reg. 2081/92 che, nel disporre una tutela delle denominazioni registrate contro ogni forma di contraffazione o indicazione ingannevole, fa salva la situazione delle imprese che in precedenza commercializzavano prodotti con denominazioni analoghe a quelle tutelate ai sensi della normativa comunitaria (1).

La decisione della Corte di giustizia, vertente sull'estensione della tutela approntata per le denominazioni registrate ai sensi del reg. 2081/92, interviene su due punti rilevanti in generale ai fini dell'interpretazione del regolamento, ed in particolare per i soggetti economici direttamente interessati alla protezione della DOP «Parmigiano reggiano»: la prima relativa alla natura di denominazione generica del termine «Parmesan», la seconda in merito alla portata dell'art. 13, par. 2.

Prima di procedere all'esame della prima delle sette questioni pregiudiziali sottoposte dal Tribunale di Parma - la cui soluzione ha reso inutile la discussione delle successive - la Corte esamina un'obiezione di irricevibilità sollevata dal governo tedesco, fondata sul presunto carattere generico della denominazione «Parmesan», che in quanto tale non sarebbe suscettibile di far sorgere un contrasto tra quest'ultima e la denominazione protetta a livello comunitario.

L'esclusione della natura generica della denominazione «Parmesan», quale elemento del nome registrato «Parmigiano reggiano», costituisce il presupposto per esaminare la questione dell'applicabilità delle norme di tutela della denominazione stessa.

È infatti indubbio che dai criteri seguiti per decidere se una denominazione è da considerarsi generica o meno, dipende anche la portata che si intende accordare alla tutela di DOP e IGP, ai sensi del reg. 2081/92. Infatti, il carattere generico della denominazione costituisce il limite oltre il quale non è garantita la protezione della denominazione ai sensi dell'art. 13 del reg. 2081/92, ma anche il limite dell'applicabilità del medesimo regolamento, come risulta dall'art. 3, che esclude dalla registrazione le denominazioni divenute generiche. E non è un caso

(1) Sulla decisione del Tribunale di Parma di subordinare la decisione alla pregiudiziale sottoposta alla Corte di giustizia, v. la nota di CAPELLI, *Come tutelare i prodotti agroalimentari italiani di qualità*, al comunicato

stampa del Consorzio del formaggio «Parmigiano Reggiano» del 24 febbraio 2000, in *Dir. Com. Sc. Internaz.*, 2000, 424.

che proprio su questo punto nevralgico abbia insistito il governo tedesco, al fine di ottenere la dichiarazione di irricevibilità delle questioni pregiudiziali (2).

È chiaro, infatti che, ove si giungesse alla conclusione che una denominazione di un prodotto alimentare ha carattere generico, si esulerebbe da ogni forma di protezione accordata dal reg. 2081/92 e si tornerebbe ad applicare le regole generali sulla libera circolazione delle merci, dettate dagli artt. 28 e 30 del Trattato, con l'unico correttivo previsto dall'art. 5 della direttiva 2000/13 sull'etichettatura dei prodotti alimentari, che permette un'eventuale «correzione» in ordine alla denominazione di un prodotto, ove essa possa risultare ingannevole per i consumatori dello Stato in cui il prodotto viene commercializzato (3).

La stessa questione pregiudiziale sottoposta dal Tribunale di Parma sull'interpretazione dell'art. 13, par. 2 del reg. 2081/92 riguarda un'eccezione interna al regolamento che permette di far rivivere, sia pure temporaneamente e in modo condizionato, il principio della libera circolazione delle merci, al fine di permettere un adattamento delle imprese che, anteriormente alla registrazione delle DOP, avessero messo in commercio prodotti con denominazioni confondibili con quelle registrate.

Tuttavia, poiché in tal caso si tratta di un'eccezione creata unicamente al fine di adeguare in modo graduale il mercato dei prodotti agroalimentari alla presenza di un nuovo sistema di protezione delle denominazioni tutelate dal reg. 2081/92, inserita peraltro nel contesto di tale regolamento, la previsione dell'art. 13, par. 2 risulta fortemente condizionata, e mira all'esaurimento della sua funzione nel senso della definitiva prevalenza delle denominazioni tutelate dopo il periodo quinquennale.

Pertanto, sia pure in presenza di deroghe alla disciplina generale prevista a tutela di DOP e IGP, unicamente l'accertamento del carattere generico di una denominazione porterebbe all'applicazione delle regole sulla libera circolazione delle merci che, com'è noto, la giurisprudenza comunitaria tende a interpretare estensivamente (4). L'ipotesi delle denominazioni generiche, che non possono essere registrate e quindi tutelate come DOP o IGP segna dunque il limite dell'applicabilità del reg. 2081/92, ma anche l'irrelevanza che il diritto comunitario

assegna per denominazioni non meritevoli di quella tutela creata appositamente nella prospettiva di far emergere il settore agroalimentare dal rischio della «tendenza al ribasso» delle caratteristiche qualitative dei prodotti, causato proprio dall'applicazione della giurisprudenza *Cassis de Dijon* (5).

È chiaro che la questione del carattere generico delle denominazioni investe direttamente il problema delle denominazioni composte, per le quali una parte della denominazione potrebbe essere considerata generica, laddove la registrazione sia stata richiesta per l'intera formulazione che designa il prodotto.

Su una questione relativa alle denominazioni composte, la Corte di giustizia era in realtà già intervenuta, nella sentenza 9 giugno 1998 (6), relativa alla denominazione «Époisses de Bourgogne», ma al solo scopo di affermare l'irrelevanza delle note a piè di pagina inserite nell'elenco delle denominazioni protette registrate con la procedura abbreviata, di cui al reg. 1107/96, al fine di decidere in ordine all'estensione della tutela della denominazione registrata. Invero, nell'elenco delle denominazioni protette contenuto nel reg. 1107/96, alcuni Stati avevano chiesto di precisare la portata della protezione accordata alla denominazione composta, sicché la tutela ai sensi del reg. 2081/92 risultasse unicamente per il nome composto, e non anche per le singole parti che la compongono (7). Sul punto, la Corte ha dichiarato che l'assenza di un'annotazione di tal genere non è probante nel senso di considerare protetta ogni singola parte della denominazione: secondo la Corte, cioè, una denominazione registrata risulta protetta in tutte le sue parti a meno che risulti altrimenti che, singolarmente considerate, alcune parti del nome costituiscano denominazioni generiche. In sostanza, nella decisione richiamata, la Corte si era limitata a decidere, secondo quanto richiestole dal Tribunale di rinvio, sulla rilevanza giuridica delle note a piè di pagina del reg. 1107/96, senza offrire un giudizio complessivo sulla portata delle disposizioni che nel regolamento si occupano delle denominazioni generiche e quindi anche al rilievo da attribuirsi alla tutela delle denominazioni protette (8).

Al di là della sinteticità della soluzione e della scarsità delle fonti esaminate nel quadro della sentenza sull'Époisses de Bourgogne (9), ciò che lascia perplessi nella decisione è soprattutto l'affermazione che la Corte fa sulla compe-

(2) Del resto, in passato la Corte aveva dato una soluzione ambigua nella decisione relativa ad una sovrapposizione tra una denominazione protetta ai sensi del reg. 2081/92 (Gorgonzola) e un marchio registrato (Cambozola), riferito ad un formaggio prodotto in Germania e commercializzato in Austria, fornendo con chiarezza al giudice di merito i criteri per la soluzione della controversia, ma al contempo rimettendo la decisione finale al giudice nazionale. Infatti, la dottrina tedesca si è premurata di sottolineare che la decisione della Corte lasciava ampio spazio alla decisione sul merito da parte dei tribunali nazionali, distinguendo correttamente tra l'ipotesi dell'art. 13 (imitazione delle denominazioni) e quella dell'art. 14 (conflitto tra denominazione e marchio registrato), ma sminuendo al contempo la rilevanza delle indicazioni che la Corte ha dato in relazione al carattere evocativo del marchio: cfr. Hauer, *Anmerkung zu EuGH «Cambozola»*, in *ZLR*, 1999, 318: «Nell'ambito delle disposizioni della direttiva sui marchi d'impresa bisogna verificare se si ha un effettivo inganno del consumatore o un rischio sufficientemente grave di inganno (punto 41 sentenza). Ciò può soltanto essere inteso nel senso che la giustificazione di un impedimento alla registrazione o alla decadenza non deve prendere a fondamento l'indicazione Cambozola in quanto tale, ma l'intera situazione esistente sul mercato: il che conduce poi la Corte ad una affermazione ancora più chiara (punto 42), quando parla di «applicazione dei criteri alla luce della circostanza della fattispecie sottopostagli». Ciò significa che il Tribunale di Vienna deve prendere in considerazione l'indicazione «formaggio tedesco a pasta molle» sull'etichettatura e le aspettative del consumatore, in considerazione di un suo effettivo errore». Nello stesso senso, *Geographische Herkunftsangaben im Spannungsfeld zwischen nationalen Vermarktungsinteressen und markenrechtlicher Maßstäben*, Editorial, *ZLR* 1999, n. 3, 249. Capelli sottolinea, in proposito, in un commento alla decisione Cambozola, che la Corte è apparsa (sempre) molto cauta nel valutare dei marchi registrati in contrasto con il diritto comunitario, ma in particolare nel caso Cambozola, sia perché ha adottato in tale frangente un criterio ben diverso da quello seguito per decidere in merito alla denominazione Feta, dichiarata generica, sia perché sarebbe stata auspicabile una maggio-

re ingerenza nella decisione dei tribunali nazionali, in considerazione della situazione che proprio in ordine a questo marchio si era presentata in Germania, dove i tribunali avevano deciso nel senso della non confondibilità del marchio in base alla legislazione nazionale, rigettando le richieste di rinvio alla Corte di giustizia: *La Corte di Giustizia tra «Feta» e «Cambozola»*, in *Dir. Com. Sc. Internaz.*, 1999, 277.

(3) Sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di denominazioni generiche dei prodotti alimentari, v. da ultimo DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2002, pp. 80 ss.

(4) Un'interpretazione estensiva del principio della libera circolazione nella giurisprudenza comunitaria si continua a ravvisare, anche dopo la sentenza Keck, secondo la dottrina, perlomeno per quanto concerne la circolazione delle merci: fra gli altri, v. in proposito, le osservazioni di TESAURO, *The Community's Internal Market in the light of the Recent Case-law of the Court of Justice*, in *Yearbook of European Law*, 15, 1995, Oxford 1996.

(5) Sul punto, JANNARELLI, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità: dal principio del mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in *Dir. Agricoltura*, 1992, 33 ss.

(6) Corte di giustizia, 9 giugno 1998, cause riunite C-129/97 e 130/97, *Chiciak e Pol*, in *Racc.*, 1998, I, 3326.

(7) Ad esempio, per la DOP «Mozzarella di bufala campana», l'Italia ha precisato che la protezione del nome «Mozzarella» non è richiesta.

(8) Cfr. COSTATO, *Rassegna di giurisprudenza della Corte di Giustizia C.E. in materia agraria e ambientale*, in questa Riv., 1999, 118, che segnala il disinteresse dimostrato dalla Corte in quell'occasione per una valutazione più approfondita dell'uso delle denominazioni generiche ai sensi del reg. 2081/92.

(9) Infatti, solo tra le righe la Corte afferma che ai sensi dell'art. 13 la protezione si estende ad ogni elemento della denominazione purché non si tratti di un nome generico o comune (punto 37): tale affermazione è però richiamata unicamente a sostegno del ragionamento inteso a negare ogni effetto probante delle note a piè di pagina riferite alla protezione parziale del nome.

tenza del giudice nazionale in ordine alla valutazione sulla natura generica di una parte della denominazione: «nel regime di protezione istituito mediante il regolamento 1992, le questioni riguardanti la protezione da accordare ai singoli elementi di una denominazione, e segnatamente quelle relative all'eventualità che si tratti di un nome generico di un elemento protetto contro le prassi oggetto dell'art. 13 del regolamento 1992, rientrano nella competenza del giudice nazionale, cui spetta risolverle in base ad un'analisi approfondita del contesto fattuale secondo la ricostruzione ad esso fattane dagli interessati» (punto 38) (10).

Difatti, l'art. 3 del reg. 2081/92, che si occupa in generale delle denominazioni diventate generiche ha un respiro ben più ampio, come ha poi opportunamente rilevato la stessa Corte nella sentenza sull'annullamento della DOP Feta (11): per affermare il carattere generico di una denominazione si deve tener conto della situazione esistente nello Stato di origine, negli altri Stati e delle pertinenti legislazioni comunitarie e nazionali (12).

Anche nel caso esaminato dalla Corte nella sentenza che si commenta, la valutazione del carattere generico della denominazione viene sollevato in ordine ad una parte della denominazione composta.

Sulla questione della tutela della denominazione «Parmigiano Reggiano», l'avvocato generale Léger, nelle sue conclusioni del 9 ottobre 2001, si era dilungato, sottolineando in particolare che la competenza a valutare se la denominazione (o parte di essa) è generica o meno spetta unicamente alla Commissione, e nel far questo rimarcava anche la differenza di presupposti tra il caso in esame e la sentenza sulla Feta, nella quale la Corte era chiamata a decidere sui criteri per valutare la genericità della denominazione in seguito alla richiesta di annullamento della DOP greca (13).

Opportunamente, la Corte, accogliendo l'indirizzo proposto nelle conclusioni, non entra nel merito della questione della genericità della denominazione, limitandosi ad affermare che «nel caso di specie è tutt'altro che evidente che la denominazione Parmesan sia divenuta generica», poiché la denominazione francese «Parmesan costituisce la traduzione fedele della DOP Parmigiano Reggiano: secondo il parere dell'avvocato generale, il termine parmesan, più che una traduzione letterale della denominazione registrata «ne costituisce la traduzione fedele, nel senso che essa esprime la realtà storica, culturale, giuridica ed economica che si collega alla denominazione registrata ed al prodotto oggetto di tale registrazione» (punto 50).

La questione pregiudiziale sottoposta alla Corte dal Tribunale italiano riguarda l'ambito di applicazione della deroga stabilita dal par. 2 dell'art. 13 alla disciplina generale del divieto di uso ingannevole di indicazioni analoghe a quelle registrate come DOP o IGP.

La norma è stata modificata nel 1997, ai sensi del reg. n. 535, quando il regime transitorio quinquennale, già previsto dal reg. 2081/92 nella versione originaria era ormai scaduto, al fine di prorogarne l'efficacia in favore delle denominazioni la cui registrazione è avvenuta di fatto solo con il reg. 1107/96. Infatti, con tale regolamento, che include la denominazione protetta «Parmigiano Reggiano», si è avuta la prima registrazione di DOP e IGP, che ha accorpato le denominazioni registrate ai sensi della procedura semplificata prevista dall'art. 17 del reg. 2081/92, riservata alle denominazioni già «giuridicamente protette o, negli Stati membri in cui non vige un sistema di protezione, sancite dall'uso» (art. 17).

In conseguenza dell'operatività del reg. 2081/92, posta in essere in prima istanza per quelle denominazioni esistenti e tutelate negli Stati, la deroga alla disciplina a tutela delle denominazioni registrate è stata dunque limitata alle sole denominazioni registrate attraverso la procedura semplificata (14).

La proroga introdotta dal reg. 535/97 permette agli Stati, per un periodo di cinque anni dalla registrazione delle denominazioni attraverso la procedura di cui all'art. 17, di consentire l'impiego di denominazioni che integrerebbero le ipotesi vietate dalle lettere *a*) e *b*) del par. 1 dell'art. 13 (che corrispondono rispettivamente allo sfruttamento della reputazione di una denominazione registrata a vantaggio di prodotti recanti una denominazione non registrata, e all'ipotesi delle denominazioni evocative di una denominazione protetta, tra cui ricorre anche il caso della traduzione della denominazione protetta). Ciò è possibile, però, unicamente allo scopo di permettere il graduale adattamento degli operatori economici che si trovavano in una situazione di legalità anteriormente alla registrazione della denominazione protetta. Infatti, la stessa disposizione precisa alcune condizioni cui è subordinata la deroga: deve trattarsi di prodotti legalmente commercializzati in modo continuativo da almeno cinque anni prima della pubblicazione del reg. 535/97; inoltre dalle etichette deve risultare la vera origine dei prodotti.

Con la previsione di un periodo transitorio si è, in sostanza, voluto raggiungere un compromesso tra le esigenze dei consumatori alla chiarezza delle denominazioni e quelle degli operatori economici, cui si offre la possibilità di adattare la propria produzione alle nuove regole di tutela dei segni distintivi, precedentemente valide solo all'interno dei singoli Stati membri in base alla legge nazionale (ovvero, secondo i criteri di reciprocità, in presenza di accordi internazionali che proteggono le denominazioni di origine).

Nel decidere sull'applicabilità della deroga alle disposizioni che vietano l'evocazione di una denominazione pro-

quanto affermato all'art. 7, par. 4 del reg. 2081/92).

(13) Punti 37 ss. delle conclusioni: «(39) Ai sensi del regolamento, la valutazione sulla genericità o meno della denominazione è di competenza della Commissione, che decide in conformità dell'apposita procedura ivi definita, dopo aver acquisito pareri illuminati ed in considerazione di una serie di elementi esaustivi e previa consultazione dei soggetti interessati. (40) Ritengo pertanto che, essendo di competenza della Commissione ai sensi del regolamento, esprimere una valutazione sulla genericità o meno della denominazione, la Corte non debba sostituirsi alla Commissione nella questione che ci occupa. Il ruolo di questa Corte consiste unicamente nell'esercitare un controllo di legittimità sulle decisioni adottate in materia dalla Commissione (o dal Consiglio), conformemente alle disposizioni dell'art. 230 CE: è evidente che l'avvocato generale vuole mettere in guardia la Corte dal rischio di oltrepassare i propri poteri decidendo nel senso della genericità della denominazione, cosa che infatti la Corte non fa. Sulle conclusioni dell'avvocato generale, cfr. DINALE, *Parmigiano Reggiano e Parmesan: efficacia ed estensione della tutela giuridica accordata alle denominazioni protette nelle conclusioni dell'avvocato generale del 9 ottobre 2001*, in *Nuovo dir. agr.* 2001, 791.

(14) Cfr. 1° considerando al reg. 535/97.

(10) In realtà, nel contesto della sentenza del 1998 sull'Époisses de Bourgogne, lo spazio lasciato al giudice nazionale nell'adottare in concreto la soluzione del caso era stato già delimitato attraverso la soluzione alla prima questione, in ordine alla quale la Corte aveva affermato il principio di diritto secondo cui «uno Stato membro non può, adottando disposizioni nazionali, modificare una denominazione di origine per la quale ha chiesto la registrazione conformemente all'art. 17 e non può proteggerla a livello nazionale».

(11) Corte di giustizia, sentenza 16 marzo 1999, cause riunite C-289/96, C-293/96, C-299/96, *Danimarca c. Commissione*, su cui v. COSTATO, *Brevi note a proposito di tre sentenze su circolazione dei prodotti, marchi e protezione dei consumatori*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 159.

(12) Al contrario, la valutazione che la Corte ha effettuato in passato in ordine al carattere generico delle denominazioni si è basata su parametri ben diversi. Come sottolinea DI LAURO, *Denominazione d'origine protetta e nozione di denominazione generica: il caso «FETA»*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 167, nella decisione sulla Feta, la Corte, dopo aver enunciato formalmente i criteri per valutare il carattere generico di una denominazione, ha poi scelto di incentrare il giudizio unicamente sulla circostanza che la DOP vada a danneggiare i prodotti già esistenti sul mercato (fondandosi cioè su

tetta, anche a favore dei produttori dello Stato che ha chiesto la registrazione della DOP, la Corte accoglie la lettura delle disposizioni del regolamento, suggerita dall'avvocato generale che appare risolutiva rispetto alle altre osservazioni su cui l'avvocato generale Léger si era dilungato, riguardanti la necessità di limitare l'applicabilità di una disposizione eccezionale e l'esigenza di rispettare le finalità del regolamento. L'interpretazione restrittiva, secondo l'avvocato generale è infatti «conforme agli obiettivi del regolamento, che consistono segnatamente nell'assicurare la protezione dei consumatori e la lealtà della concorrenza». Nel caso sottoposto all'attenzione della Corte, del resto, non risultava la vera origine dei prodotti, che l'art. 13, par. 2 pone come presupposto per l'applicabilità della deroga, che deve in ogni caso permettere una corretta informazione dei consumatori.

Afferma in conclusione la Corte che la deroga è senza dubbio applicabile ai soli produttori che operano in Stati diversi da quello che ha richiesto la DOP, in considerazione della lettura combinata degli articoli dello stesso regolamento 2081/92. La deroga di cui all'art. 13, par. 2 è prevista solo per le ipotesi di registrazioni avvenute secondo la procedura semplificata di cui all'art. 17: l'art. 17 presuppone che già sussista una tutela nello Stato membro che ha richiesto la DOP.

Perciò si è di fronte a questa alternativa: o lo Stato già proteggeva al suo interno la denominazione per la quale si è poi chiesta la registrazione come DOP, oppure, se non la proteggeva, non sarebbe stata giustificata la registrazione con la procedura abbreviata prevista solo per le denominazioni già protette (o sancite dall'uso - ma la Corte sembra assimilare, sul piano della tutela effettiva, le due ipotesi) all'interno dello Stato (15).

Se ne deduce che, nello Stato che ha richiesto la registrazione con la procedura semplificata, «i prodotti non conformi al disciplinare corrispondente a tale denominazione non possano essere legalmente immessi in commercio nel suo territorio», e dunque la deroga è necessariamente applicabile soltanto ai produttori appartenenti ad altri Stati membri.

D'altro canto, la disciplina delle denominazioni protette per i prodotti agroalimentari, che si è inteso introdurre con il reg. 2081/92, e ciò soprattutto nei casi delle denominazioni già esistenti negli Stati e registrate ai sensi del disposto dell'art. 17, mira ad ampliare l'ambito della protezione delle denominazioni di origine, al fine di garantire una tutela uniforme su tutto il territorio comunitario. In questo quadro, l'eventualità di tutelare una situazione in cui un produttore destina unicamente alla vendita all'estero la propria produzione non conforme alla legislazione nazionale - situazione che persino in assenza di un quadro comunitario di riferimento, poteva apparire al limite della legittimità - sembra essere in aperto contrasto con l'esigenza di salvaguardia delle regole di concorrenza leale che sono alla base del reg. 2081/92 (16).

Irene Canfora

(15) In ogni caso, in Italia, la presenza di una legislazione a protezione della DOP deve ravvisarsi nelle disposizioni della legge 153 del 1954 che sanziona (come illecito amministrativo, a partire dal d. lgs. n. 507/99) sia le ipotesi di produzione e di vendita di formaggi contrassegnati con denominazioni di origine che non rispondono ai requisiti prescritti, aggravando la pena nel caso di prodotti destinati all'esportazione (art. 9), sia l'ipotesi di utilizzo di denominazioni tipiche «alterandole oppure parzialmente modificandole con aggiunte, anche indirettamente con termini rettificativi come tipo, uso, gusto o simili» (art. 10): la Corte, però non entra, com'è ovvio, nel merito in ordine alla sussistenza o meno di un divieto nazionale a tutela delle DOP, che considera un presupposto, affermando una regola derivante dall'interpretazione del diritto comunitario, concludendo che, secondo il diritto comunitario nell'eccezione non sono compresi i produttori che operano all'interno dello Stato richiedente la DOP.

(16) Cfr. considerando 6 e 7 del reg. 2081/92, e osservazioni dell'Avv. generale punti 71-79.

Cass. Sez. Lav. - 26-4-2002, n. 6099 - Ianni-Truberto, pres.; Spanò, est.; Mele, P.M. (diff.) - Cantina sociale di Illasi S.c.r.l. (avv. Romoli ed altro) c. INPDAl (avv. Di Salvo). (Conferma Trib. Roma 24 marzo 1999)

Previdenza sociale - Contributi assicurativi - Sgravi (benefici, esenzioni, agevolazioni) - Riduzione al 15 per cento dei contributi dovuti dai datori di lavoro agricoli per i propri dipendenti occupati in territori montani - Portata di carattere generale della disposizione - Dirigenti di cooperative agricole - Applicabilità - Deroga alla previgente disciplina speciale prevedente la possibilità di iscrizione dei dirigenti delle cooperative agricole all'INPDAl, con relativa contribuzione secondo le modalità e gli importi previsti per i dirigenti di aziende industriali - Esclusione - Conseguenze. (Preleggi, art. 15; l. 11 marzo 1988, n. 67, art. 9; l. 15 giugno 1984, n. 240, art. 6; l. 29 novembre 1962, n. 1655, art. 3; l. 27 dicembre 1953, n. 967; d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 9; l. 24 dicembre 1993, n. 357, art. 11, comma 27)

La disposizione di cui all'art. 9, comma quinto, della legge n. 67 del 1988, nel testo vigente prima della sostituzione operata dall'art. 11, comma ventisettesimo, della legge n. 537 del 1993, (in base alla quale, a far data dal 1° gennaio 1988, i premi e i contributi relativi alle gestioni previdenziali e assistenziali sono dovuti nella misura del 15 per cento dai datori di lavoro agricolo per il proprio personale dipendente, occupato a tempo indeterminato e a tempo determinato nei territori montani ex art. 9 del d.p.r. n. 601 del 1971) ha portata generale e si applica quindi anche ai dirigenti; tuttavia, proprio perché norma di carattere generale, non può derogare la disposizione di diritto singolare di cui all'art. 6 della legge n. 240 del 1984 (che consente di mantenere per i soli dirigenti di cooperative agricole il precedente regime di contribuzione per i dirigenti di aziende industriali, ancorché l'inquadramento della cooperativa venga mutato per effetto della tipologia dell'attività svolta, con versamento dei contributi secondo le modalità e nell'ammontare previsto per l'INPDAl), in quanto la riduzione di contributi da essa disposta non introduce una nuova disciplina organica della materia e, limitandosi a prevedere la concessione di uno sconto, non incide sulla fonte dell'obbligo di versamento, senza che dal suo tenore letterale, privo di qualsiasi riferimento esplicito o implicito alla normativa speciale previgente, possa desumersi la volontà del legislatore di innovare quest'ultima disciplina. Ne consegue che la decurtazione prevista dal citato art. 9, legge n. 67 del 1988 non è applicabile ai dirigenti per i quali, fruendo dell'opzione offerta dall'art. 6, legge n. 240 del 1984 citata, il rapporto assicurativo sia stato mantenuto con l'INPDAl (1).

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso in data 7 marzo 1991, la Cantina Sociale di Illasi, società Cooperativa a r.l. conveniva in giudizio dinanzi al Pretore di Verona l'IN.P.D.A.I., Istituto Nazionale di Previdenza per i Dirigenti di Aziende Industriali, al fine di ottenere il riconoscimento del proprio diritto a versare i contributi dovuti per i dirigenti secondo le aliquote ridotte previste dall'art. 9, comma quinto, l. 11 marzo 1988, n. 67. Affermava essere sussistenti i presupposti voluti dalla legge, trattandosi di impresa agricola operante in zona svantaggiata.

Resisteva l'Istituto convenuto e rilevava l'incompetenza per territorio del giudice adito.

Il Pretore di Roma, dinanzi al quale il giudizio era stato riassunto a seguito di declaratoria di incompetenza, accoglieva la domanda con sentenza n. 5070/94 in data 23 marzo - 6 aprile 1994.

Interponeva appello l'Istituto e in esito il Tribunale di Roma, con sentenza n. 5579/99, emessa in data 25 marzo 1998 - 24 marzo 1999, ritenuta la fondatezza del gravame, rigettava la domanda di parte attrice.

A sostegno della decisione osservava, per quanto ancora rileva in questa sede, che la stessa lettera della norma invocata per giustificare la riduzione dei contributi richiama le disposizioni vigenti per le assicurazioni generali obbligatorie mentre l'iscrizione all'INPDAl è avvenuta nell'esercizio di una specifica facoltà di scelta del datore di lavoro.

Osservava ancora che non è consentito operare una commistione fra i diversi regimi previdenziali, tale da consentire il cumulo dei vantaggi conseguenti a ciascuno, sotto il profilo delle agevolazioni contributive da un lato e delle prestazioni erogate dall'altro. Ciò per effetto dell'autonomia dei vari sistemi previden-

ziali, fondati su differenti condizioni soggettive ed oggettive.

Concludeva che, in mancanza di espressa disposizione legislativa contenente una deroga alla disciplina speciale costituita dalla normativa che regola il funzionamento dell'INPDAl, doveva essere escluso il diritto della Cooperativa a ripetere le somme versate.

Avverso la sentenza, non notificata, propone ricorso per cassazione la Cantina Sociale, con atto notificato in data 8 settembre 1999, sulla base di un unico complesso motivo.

L'INPDAl resiste con controricorso notificato in data 14 ottobre 1999.

Entrambe le parti hanno depositato memoria.

DIRITTO. - Con l'unico complesso motivo si denuncia, con riferimento al n. 3 dell'art. 360 c.p.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 5, legge n. 67/88, nonché, con riferimento al n. 5 dell'art. 360 c.p.c., il vizio di motivazione.

Si osserva che il silenzio del legislatore in ordine all'estensione del beneficio ai versamenti effettuati per i dirigenti assicurati presso l'istituto controricorrente vale a dimostrare che la riduzione opera anche per tale ipotesi.

Le censure vanno disattese.

La società ricorrente invoca l'applicazione, per tutto il personale, dell'art. 9, quinto comma, l. 11 marzo 1988, n. 67 e chiede il rimborso, a decorrere dal primo gennaio 1988, degli importi versati in eccedenza per contributi relativi ai dirigenti. Sostiene che la decurtazione prevista dalla norma invocata deve valere anche per i dirigenti, pur se assicurati presso l'INPDAl, non essendo prevista eccezione di sorta.

La norma invocata, nel testo vigente fino a modifica intervenuta con l. 24 dicembre 1993, n. 537, peraltro successiva alla domanda e non rilevante quale *jus superveniens*, attese le ragioni a sostegno della presente sentenza, viene di seguito trascritta:

«A decorrere dal 1° gennaio 1988, i premi ed i contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali, così come determinati dalle disposizioni vigenti per le assicurazioni generali obbligatorie, sono dovuti nella misura del 15 per cento dai datori di lavoro agricolo per il proprio personale dipendente, occupato a tempo indeterminato e a tempo determinato nei territori montani di cui all'art. 9 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601».

Trattasi di norma di portata generale, applicabile a tutti i lavoratori dipendenti dai datori di lavoro agricolo e quindi, indubbiamente, anche ai dirigenti.

La società ricorrente, avuto riguardo all'ampia portata della norma, sostiene che essa si deve applicare per ogni contribuzione versata da datori di lavoro agricolo, quale che sia l'Ente destinatario.

Il Tribunale ha escluso che la riduzione sia dovuta per i contributi versati all'INPDAl a seguito dell'opzione che ci si accinge a precisare e ciò in forza di due precisi argomenti:

a) essendo diversi i regimi contributivi ed assistenziali per i dirigenti del settore agricolo e per quelli che sono rimasti iscritti all'INPDAl non è consentito optare contemporaneamente per l'iscrizione che garantisce un più favorevole trattamento previdenziale e versare i contributi previsti per il trattamento deteriorato;

b) manca un'espressa disposizione legislativa che deroga alla disciplina speciale costituita dalla normativa INPDAl.

La società ricorrente censura ampiamente il primo argomento, osservando che la norma estende i benefici a tutti i datori di lavoro nel settore agricolo mentre non vi è in realtà cumulo di vantaggi dal momento che il regime previdenziale più favorevole viene fruito dal lavoratore mentre il risparmio è realizzato dal datore di lavoro.

In ordine al secondo argomento la ricorrente afferma poi che «il legislatore del 1988 ben sapeva che i dirigenti delle cooperative agricole erano iscritti all'INPDAl in forza della facoltà concessa dall'art. 6, legge n. 240/84 ai datori di lavoro agricoli» e pertanto se l'intento fosse stato di far versare i contributi dovuti per i dirigenti in misura intera lo avrebbe detto esplicitamente.

Osserva la Corte che il ragionamento svolto dal Tribunale in ordine all'esclusione della possibilità di optare per i vantaggi di due distinti regimi contributivi, in modo da versare una contribuzione minore e garantire miglior trattamento ai dipendenti, cela un'evidente petizione di principio dal momento che la divaricazione tra costi e benefici può ricorrere solamente nel caso che sia pacifico proprio ciò che si vuole dimostrare ovvero che i contributi sono dovuti in misura intera per i dirigenti iscritti all'INPDAl e in misura ridotta per quelli iscritti ad altro Ente di Previdenza.

È invece fondato il secondo argomento svolto dal Tribunale nel senso che la speciale normativa in tema di contribuzione dei dirigenti industriali continua ad applicarsi «in assenza di espressa disposizione legislativa, derogatoria alla disciplina speciale».

Invero la l. 29 novembre 1962, n. 1655, con la quale sono state introdotte norme per la disciplina dei contributi e delle prestazioni concernenti l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (ENPAIA) stabilisce, all'art. 3, che i contributi a detto Ente sono dovuti da imprenditori, siano essi singoli o associati, o società, Consorzi ed Enti che esercitano attività agricola o attività connesse, per i dipendenti con mansioni di dirigenti ed impiegati tecnici ed amministrativi, di concetto e di ordine.

La l. 15 giugno 1984, n. 240, con la quale sono state dettate «norme previdenziali e assistenziali per le imprese cooperative e loro dipendenti che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici», detta i criteri per l'inquadramento dei sodalizi nel settore industriale, commerciale o agricolo e prevede che i contributi previdenziali siano versati ai singoli Enti Gestori, secondo la normativa dettata per ciascuno. All'art. 6 introduce una norma di *ius singulare* in favore dei dirigenti e stabilisce che, in deroga alla disciplina generale per l'assicurazione nel settore agricolo, gli adempimenti contributivi in favore dei dirigenti «vengono validamente effettuati a norma della l. 27 dicembre 1953, n. 967», ovvero con le modalità proprie della previdenza dei dirigenti di aziende industriali.

Alle società cooperative viene quindi consentito, quale che sia l'inquadramento, di mantenere per i propri dirigenti, e solo per questi dal momento che per gli altri dipendenti è prevista una sanatoria limitata al progressivo, il regime previdenziale dei dirigenti industriali.

Tale norma, che consente di mantenere per i soli dirigenti di cooperative agricole il precedente regime dei dirigenti di aziende industriali, ancorché l'inquadramento venga mutato per effetto della tipologia di attività svolta, con versamento dei contributi secondo le modalità, e quindi anche nell'ammontare, previsto per l'INPDAl, non viene modificata dalla successiva disciplina in tema di sgravi contributivi per i datori di lavoro agricolo, atteso che il principio di preferenza della legge successiva, dettato all'art. 15 delle preleggi, trova una deroga nel principio di specialità.

Vero è che «il principio *lex posterior generalis non derogat priori speciali* - che si giustifica per la migliore aderenza della norma speciale alle caratteristiche proprie della fattispecie oggetto della sua previsione - non può valere, e deve quindi cedere alla regola dell'applicazione della legge successiva, allorché dalla lettera e dal contenuto di quest'ultima legge si evince la volontà di abrogare la legge speciale anteriore o allorché la discordanza tra le due disposizioni sia tale da rendere inconcepibile la coesistenza fra la normativa speciale anteriore e quella generale successiva» (Cass. Sez. Lav., 20 aprile 1995, n. 4420).

Si deve peraltro escludere la ricorrenza di entrambe le ipotesi, oltre che di quella, prevista dalla legge, di completa nuova regolamentazione della materia.

La riduzione dei contributi è stata infatti disposta senza alcuna pretesa di fornire una nuova disciplina organica ed anzi presupponendo proprio la normativa in vigore, dal momento che è stato concesso solamente uno sconto, senza incidere sulla fonte dell'obbligo di versamento.

Non si può certo affermare che il legislatore abbia voluto innovare rispetto alla normativa speciale, posto che manca qualsiasi richiamo, esplicito o implicito ed il silenzio deve essere interpretato nel senso che non si è voluto toccare la normativa stessa la quale non aveva bisogno di conferma nel nuovo testo.

Si deve ancora escludere qualsiasi incompatibilità dal momento che il protrato versamento della contribuzione con le modalità previste per i dirigenti ancorché la cooperativa, pur operando nel settore della trasformazione, manipolazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, vada inquadrata, per il tipo di lavoro svolto, nel settore dell'agricoltura o del commercio, rappresentando una mera facoltà per il datore di lavoro.

Conclusivamente il ricorso va rigettato. (Omissis)

(1) SUL TRATTAMENTO PREVIDENZIALE DEI DIRIGENTI AGRICOLI.

1. La tripartizione dei lavoratori subordinati in dirigenti, impiegati ed operai (1), delineata dall'art. 2095 c.c., è operante anche nel settore agricolo, e non credo di dovermi soffermare

(1) Ad essi la l. 13 maggio 1985 n.190 ha aggiunto la categoria dei quadri, che peraltro, non interessano in questa sede.

ancora sui tratti che individuano quella prima categoria, dopo tutto ciò che in proposito è già stato scritto: ai fini di queste brevi considerazioni basta tener presente ch'essa è dotata di una sua rilevanza ben netta, pur sotto il profilo della previdenza sociale. È noto, infatti, come, nel nostro sistema, questa si articola in una pluralità di regimi. La distinzione di fondo può tracciarsi fra un ordinamento su base istituzionale, a carattere almeno tendenzialmente generale, ed uno su basi associative (2), formato, a sua volta, da tanti microsystemi, come forse li chiamerebbe Natalino Irti. Questi ultimi riguardano la previdenza detta, appunto, di categoria (o di mestiere), riservata a gruppi che per varie ragioni, connesse alla peculiare natura dell'attività svolta, ma, spesso, anche alla loro forza economica ed alla conseguente capacità di pressione, sono riusciti a sottrarsi al diritto comune, ed a costruirsi una normativa apposita, di regola più favorevole: così i giornalisti, organizzati nell'INPGI, gli agenti ed i rappresentanti di commercio, facenti capo all'ENASARCO, nonché proprio i dirigenti, delle aziende industriali da un lato, e di quelle agricole dall'altro, di cui la sentenza qui pubblicata ha dovuto occuparsi.

2. All'Istituto di previdenza ed assistenza per i dirigenti di aziende industriali (IPADAI, precedente immediato dell'attuale INPDAI) ha dato vita l'art. 6 del contratto collettivo nazionale 28 ottobre 1937 (3). Dopo la caduta del fascismo, esso ha trovato la sua disciplina nella l. 27 dicembre 1953, n. 967 (4). Illustrandone la portata alla Camera dei Deputati, l'allora Ministro del lavoro, on. Rubinacci, segnalava «la costante aspirazione dei dirigenti a potersi giovare di forme previdenziali ed assistenziali proprie», e, a commento, in particolare, dell'art. 4, soggiungeva come questo preveda «la possibilità di estendere ai dirigenti di aziende di altri settori il trattamento di previdenza istituito per i dirigenti dell'industria, data l'affinità delle loro caratteristiche professionali che potrebbero consigliare un trattamento uniforme».

3. Anche l'ENPAIA è nato dalla contrattazione collettiva del periodo corporativo (5) ed è stato quindi regolato dalla l. 29 novembre 1962, n. 1655. L'art. 3 di essa fornisce l'elenco dei soggetti obbligati al versamento dei relativi contributi, ponendo, ai primi posti, «gli imprenditori, siano essi singoli o associati, o società, Consorzi ed Enti che esercitano attività agricola o attività connesse». Delle prestazioni previdenziali da esso erogate beneficiano, sempre a norma del predetto articolo «i dipendenti con mansioni di dirigenti ed impiegati tecnici ed amministrativi, di concetto e di ordine, anche se assunti con periodo di prova o di tirocinio». Viceversa, gli operai agricoli sono assicurati presso l'INPS.

4. Carattere più settoriale ha la l. 15 giugno 1984, n. 240. Essa riguarda infatti le sole imprese cooperative che trasformano, manipolano o commercializzano prodotti agricoli e zootecnici, provvedendo ad inquadrarle nei settori dell'industria o del commercio, quando per l'esercizio di tali attività ricorrono normalmente ed in modo continuativo ad approvvigionamenti del mercato in quantità prevalente rispetto a quella complessivamente trasformata, manipolata e commercializzata (art. 1), ed in quello dell'agricoltura nel caso contrario (art. 2, primo comma). Da tale inquadramento del datore di lavoro dovrebbe dipendere il regime previdenziale di appartenenza, restando irrilevanti le mansioni attribuite al singolo lavoratore; senonché l'art. 6 dispone testualmente: «In deroga all'art. 3 della legge 29 novembre 1962, n. 1655, gli adempimenti contributivi per il personale con qualifica di dirigente vengono validamente effet-

tuati a norma della legge 27 dicembre 1953, n. 967». In termini più semplici, può accadere che una cooperativa «passi» dall'ambito industriale a quello agricolo, se così vuole il criterio della prevalenza appena ricordato, senza che ciò influisca sulla posizione assicurativa dei suoi dirigenti, i quali continueranno ad essere iscritti all'INPDAI, come per l'addietro. Si verifica così il fenomeno già puntualmente indicato da Rubinacci: dirigenti che lavorano per imprese di natura diversa (le une industriali, le altre agricole) sono accomunati nel medesimo trattamento, in considerazione della sostanziale omogeneità delle loro prestazioni. Lo stesso concetto potrebbe esprimersi anche così: l'eventuale conflitto di competenza, tra l'INPDAI e l'ENPAIA, viene risolto, con una norma *ad hoc*, a favore del primo.

5. Infine è venuto l'art. 9, quinto comma, della l. 11 marzo 1988, n. 67 (che è la finanziaria relativa a detto anno), apportando una serie di agevolazioni contributive a favore delle zone montane e depresse. Esso costituisce la risposta del Potere legislativo a quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza 30 dicembre 1985, n. 370, di cui già in altra sede ho avuto occasione di occuparmi (6).

6. Spero così di aver sufficientemente illustrato tutti i dati normativi che costituiscono lo sfondo, su cui dev'essere collocata la sentenza che qui si annota. La Suprema Corte era chiamata a stabilire se gli sgravi previsti dal citato art. 9, quinto comma, della legge n. 67 del 1988 fossero applicabili anche per i dirigenti di cooperative agricole che avessero mantenuto l'iscrizione presso l'INPDAI. Essa ha risposto in senso negativo sulla base di un'applicazione dei principi vigenti in tema di efficacia della legge nel tempo, della cui esattezza non sembra si possa dubitare. Ed infatti: *a*) in primo luogo, ha riconosciuto il carattere di norma generale che compete al più volte ricordato art. 9, quinto comma, rilevando com'esso risulti già dalla sua formulazione testuale, in cui si fa riferimento, *tout court*, al «personale dipendente, occupato a tempo indeterminato e a tempo determinato», ossia alla totalità dei lavoratori subordinati, senza distinzione alcuna. Avrebbe potuto aggiungere che tale carattere risulta ancor più evidente dal confronto con l'art. 10 del d.l. 13 gennaio 1988, n. 3, non convertito e quindi decaduto (7) che persegue il medesimo scopo, menzionando però i soli «operai». Questa è stata la premessa maggiore del sillogismo; *b*) come premessa minore, ha osservato che l'art. 6 della legge n. 240 del 1984 è invece una norma speciale. Anche qui, si sarebbe potuto aggiungere, doppiamente speciale, perché dei lavoratori contempla solo i dirigenti, e dei datori di lavoro solo quelle cooperative che siano «trasmigrate» dal settore industriale o commerciale a quello agricolo, per un mutamento della loro organizzazione produttiva. Individuato così il rapporto intercorrente fra le due norme, è stato facile applicare il criterio secondo cui *lex posterior generalis non derogat priori specialis*, ed affermare, quindi, la permanenza in vigore dell'art. 6 della legge n. 240 del 1984. È vero che, a differenza di altri che pur si riferiscono alla stessa materia (cfr. quanto stabilito dall'art. 15 disp. prel.) detto criterio non è stato codificato in modo esplicito; ma è altrettanto vero, e lo si potrebbe dimostrare con numerosi esempi, ch'esso gode di piena cittadinanza nel nostro ordinamento, perché, secondo l'immagine tante volte ripetuta, un abito confezionato su misura aderisce alla persona assai meglio di uno di serie.

Antonio Fontana

(2) In argomento cfr., ampiamente, M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2001, 101 ss.

(3) In *G.U.* n. 120 del 28 maggio 1938, parte 2^a.

(4) Che ne ha disposto, fra l'altro, il cambio di denominazione.

(5) Sulla sua storia, cfr. il volume collettaneo *Previdenza generale e previdenza speciale. Problemi e prospettive*, Roma, 1988, ed ivi, in partico-

lare, la relazione di R. SCOGNAMIGLIO.

(6) Cfr. la mia nota *Obbligazione contributiva, territori montani e zone agricole svantaggiate*, in corso di pubblicazione su questa Rivista, e già, ampiamente, C. GATTA, *L'ordinamento previdenziale del lavoro agricolo*, Roma, 1990, 23.

(7) C. GATTA, *op. e loc. cit.* alla nota precedente.

Cass. Sez. V Civ. - 26-4-2002, n. 6052 - Reale, pres.; Papa, est.; Pivetti, P.M. (conf.) Di Muzio (avv. Giannaria) c. Min. Finanze (Avv. gen. Stato). (Conferma Comm. Trib. Reg. Abruzzo 18 febbraio 1997)

Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Base imponibile - Determinazione dei redditi e delle perdite - Oneri deducibili - Oneri relativi al reddito ricavato dall'usufruttuario sul fondo - Previsti dall'art. 1008, primo comma, c.c. - Deducibilità - Affermazione - Stabiliti dall'art. 983 c.c. - Deducibilità - Esclusione - Fondamento. (C.c. artt. 1008, comma 1, 983; d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 10, comma 1, n. 2, d.l. 19 settembre 1992, n. 384; l. 14 novembre 1992, n. 438)

In tema di I.R.P.E.F., fra gli oneri deducibili dall'usufruttuario, ai sensi dell'art. 10, comma primo, lett. b), del d.p.r. n. 917 del 1986, nel testo, applicabile alla controversia, risultante dalle modifiche apportate dall'art. 10, d.l. n. 438 del 1992, rientrano solo quelli riconducibili alla previsione dell'art. 1008, primo comma, c.c. (imposte, canoni, rendite fondiari e gli altri pesi gravanti sul reddito), non anche gli interessi corrisposti, ai sensi dell'art. 983 c.c., sulle somme impiegate nel fondo dal nudo proprietario, per costruzioni (o piantagioni) godute dal titolare del diritto reale parziario, atteso che queste ultime, a differenza delle prime, attongono al solo lato interno del rapporto tra i diversi titolari dei diritti reali incidenti sul bene e, se dedotte, ridurrebbero la materia imponibile in modo non ragionevolmente difforme rispetto a quanto accadrebbe ove quel medesimo reddito fosse posseduto - invece - dal proprietario (1).

(Omissis)

Denuncia, in ordine successivo, il contribuente:

1) violazione dell'art. 10, comma 1, lett. b), del d.p.r. 917/1986 - nel testo vigente nel 1989 -, rilevando, in contrasto con l'opinione del giudice *a quo*, che gli interessi, corrisposti dall'usufruttuario al nudo proprietario ai sensi dell'art. 983 c.c., configurano un vero e proprio onere reale, sussumibile fra gli «altri oneri gravanti sui redditi degli immobili», che il cit. art. 10 espressamente richiama, in armonia col principio della legge delega (art. 2, n. 6, della legge 825/1971), di «deduzione dal reddito complessivo di oneri e spese rilevanti che incidono sulla situazione personale del soggetto» - negli stessi sensi richiamando altre decisioni favorevoli, per diversi periodi d'imposta -;

2) falsa applicazione dell'art. 3 del d.p.r. 600/1973, per erroneo richiamo del giudice *a quo* alla norma indicata, riguardante le modalità di documentazione a carico del contribuente, ma non anche i principi sulla deducibilità degli oneri;

3) violazione dell'art. 112 c.p.c., per ultrapetizione in ordine alla affermazione di omessa documentazione dell'onere, contenuta nella sentenza impugnata, in mancanza di deduzioni in tal senso ad opera dell'Ufficio.

Resistendo, l'Amministrazione finanziaria oppone, ai primi due mezzi, l'impossibilità di riportare l'obbligazione, volontariamente eseguita dall'usufruttuario a mente del ripetuto art. 983 c.c., nello schema degli oneri reali, che sono previsti al servizio di un interesse pubblico - in realtà presupposto nel cit. art. 10 del t.u.i.r. - . Sostiene l'insussistenza dell'ultrapetizione, dedotta col terzo motivo, dovendosi considerare che la dimostrazione dell'onere deducibile in realtà incombe sul contribuente.

Il ricorso si rivela infondato.

Infondato è il primo motivo.

L'art. 10 del d.p.r. 917/1986 definisce gli oneri deducibili dal reddito complessivo, che non sia dato dedurre nella determinazione dei singoli redditi concorrenti a formarlo. Il contrasto di fondo fra le parti riguarda la sussumibilità, fra questi, degli interessi corrisposti - per l'anno considerato (1989) - dall'usufruttuario, il quale abbia consentito ai nudi proprietari l'edificazione del fondo, sulle somme a tal fine dagli stessi impiegate, ed in dipendenza dall'estensione del suo diritto a tali accessioni. La disposizione della cui portata si controverte è quella del comma 1 del cit. art. 10, lett. b), nel testo vigente *ratione temporis* - corrispondente, salva l'esclusione espressa dei contributi agricoli unificati, alla lett. a) nel testo modificato dall'art. 10 del d.l. 384/1992, come convertito dalla legge 438/1992-. Essa ammette in deduzione «i canoni, livelli, censi ed altri oneri gravanti sui redditi degli immobili che concorrono a formare il reddito complessivo, compresi i contributi

ai consorzi obbligatori per legge o in dipendenza di provvedimenti della pubblica amministrazione».

Il giudice *a quo* si è limitato ad affermare che «l'indennità corrisposta ai sensi dell'art. 983 c.c. ai nudi proprietari del fondo consistente, nel caso in esame, in interessi dovuti sulle somme impiegate dai figli del Di Muzio, non trova(no) inclusione nell'art. 10 del d.p.r. 917/1986», e la tesi viene suffragata dall'Amministrazione resistente, sul rilievo che non si è in presenza di un onere reale, ma di una prestazione nascente da un'obbligazione volontariamente assunta (ex art. 983 cit., comma 2), come tale non deducibile. Il ricorrente - prescindendo dal generico ed ininfluyente riferimento alla legge delega, che nessun contributo apporta alla soluzione là dove si riferisce alla «situazione personale» del contribuente - segnala invece la sussumibilità dell'esborso fra gli «altri oneri» menzionati dalla disposizione, affermandone il carattere di realtà.

Ritiene il collegio che la qualificazione della prestazione come onere reale (od obbligazione *propter rem*), sulla quale entrambe le parti insistono, non apporti concretezza alla *ratio* della disposizione, della cui applicabilità si discute. Ed infatti, fermo restando che non è dato, sul piano ermeneutico, prescindere dal concreto atteggiarsi dei rapporti di volta in volta richiamati in sede tributaria, deve premettersi che l'usufruttuario si pone come soggetto passivo dell'imposta sul reddito, poiché il contenuto di questo diritto reale di godimento (art. 981 c.c.) ne fa, per definizione, il «possessore» del reddito, ai sensi degli artt. 1 e 86 del t.u.i.r., in relazione, rispettivamente, agli artt. 6 e 87. Per questo, nella disciplina degli obblighi nascenti dall'usufrutto, «le imposte, i canoni, le rendite fondiari e gli altri pesi che gravano sul reddito» risultano posti a carico dell'usufruttuario, per tutta la durata del suo diritto, nell'art. 1008 c.c., mentre il successivo art. 1009, nel continuare a far gravare - con salvezza di norme che stabiliscano diversamente - sul (nudo) proprietario «i carichi imposti sulla proprietà durante l'usufrutto», dispone che «l'usufruttuario gli deve corrispondere gli interessi».

Dal delineato sistema di ripartizione emerge con chiarezza come le imposte sui redditi gravino in via esclusiva sull'usufruttuario, in luogo del proprietario, nelle cui facoltà principali (rientranti nella definizione tributaria del possesso di reddito) egli è subentrato. Emerge anche che all'usufruttuario fanno carico, sempre in luogo del proprietario, «i canoni, le rendite fondiari e gli altri pesi che gravano sul reddito». E da tali regole è dato, con altrettanta evidenza, desumere che il subentrare dell'usufruttuario al (nudo) proprietario non può incidere sui pesi complessivi da sopportare, i quali non possono essere diversificati in ragione della diversità dei centri di imputazione, ed, in particolare, non possono risultare globalmente meno gravosi, in presenza di un rapporto di usufrutto.

Venendo all'art. 983 c.c., esso disciplina, nella stessa maniera più sopra delineata, la materia delle accessioni, qui direttamente presa in esame. Premesso il generale principio di accessione in favore dell'usufruttuario (comma 1, riecheggiante la regola dall'art. 934 enunciata per la proprietà), la norma stabilisce che se egli consente alle nuove costruzioni o piantagioni da parte del nudo proprietario nel fondo, ovvero se le relative opere sono ordinate dalla pubblica autorità, «è tenuto a corrispondere gli interessi sulle somme impiegate». Si tratta di una ripartizione che tiene conto della diversa natura dei due diritti (dell'usufruttuario e del nudo proprietario), senza alcuna incidenza, per così dire esterna, nei rapporti col fisco. La conclusione è imposta, quando si consideri che, in caso di onere a carico del proprietario, riconducibile a «provvedimenti della pubblica amministrazione» ai sensi dell'art. 10 t.u.i.r. cit., in presenza di un usufrutto, per effetto dell'asserita applicazione dell'art. 983 cpv., ultima locuzione, c.c. - riguardante l'accessione dipendente da «atto della pubblica autorità» - si creerebbe una deducibilità ulteriore, non espressamente prevista, relativa agli interessi sulle somme impiegate per l'esecuzione delle opere rese obbligatorie nei termini ipotizzati.

Da ciò si desume che gli oneri deducibili dall'usufruttuario, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. b) - e, successivamente, a) - t.u.i.r., sono solo quelli riconducibili nella previsione dell'art. 1008 c.c., onde gli interessi corrisposti al nudo proprietario sulle somme da lui impiegate, per eseguire costruzioni o piantagioni sul fondo in usufrutto a mente dell'art. 983 c.c., non possono essere portati in deduzione nel periodo di competenza. Essi attongono, infatti, al lato interno del rapporto e, mentre vanno riguardati esclusivamente in funzione corrispettiva del maggior reddito reso possibile all'usufruttuario, non possono essere fatti valere nei confronti del fisco, trattandosi di erogazioni che, se dedotte, ridurrebbero la materia imponibile in modo non ragionevole rispetto al medesimo reddito posseduto - come di norma avviene - dal proprietario.

Come noto i requisiti di validità dei contratti posti in essere dalla P.A. anche *iure privatorum* attengono essenzialmente alla manifestazione della volontà e alla forma: la prima deve provenire dall'Organo al quale è attribuita la legale rappresentanza (previe eventuali delibere di altri organi), mentre la forma deve essere, a pena di nullità, scritta, al fine precipuo di consentire i controlli cui l'azione amministrativa è sempre soggetta. (In termini, ad esempio, Cass. 12 maggio 1995, n. 5179, specie in motivazione).

È palese, di conseguenza, che ove fa difetto sia una manifestazione della volontà dell'ente pubblico, proveniente dall'organo al quale dalla legge è attribuita la legale rappresentanza dell'ente stesso, previe le eventuali delibere di altri organi, nonché la forma scritta *ad substantiam*, non si è in presenza ad un «contratto, ancorché invalidamente concluso, ma a un comportamento di fatto privo di rilievo di sorta, sul piano giuridico, mancando – in radice – quell'«accordo» tra le parti, presupposto dall'art. 1321 c.c. anche per il costituirsi di un contratto invalido o non opponibile ai terzi. (Recentemente nel senso che anche successivamente all'entrata in vigore, pur con effetti retroattivi, dell'art. 41 della l. 3 maggio 1982, n. 203 che ha «deformalizzato» i contratti di affitto a coltivatore diretto, anche se ultranovennali, rendendoli a «forma libera», la circostanza è irrilevante al fine di ritenere concluso, tra una pubblica amministrazione e un privato, un contratto di affitto agrario, in forza di un mero comportamento concludente, anche protrattosi per anni, così Cass. 15 dicembre 2000, n. 15862).

3.1.2. In secondo luogo, dalla premessa riferita sopra deriva, altresì, che l'istituto della rinnovazione tacita del contratto non è compatibile con le regole dettate in tema di forma per gli atti stipulati dagli enti pubblici. (Tra le tantissime, in questo senso, Cass. 12 luglio 2000, n. 9246).

In materia di contratti stipulati dalla pubblica amministrazione, infatti, deve ritenersi necessaria la stipulazione in forma scritta a pena di nullità e, conseguentemente, deve escludersi che si possa ipotizzare la possibilità di una rinnovazione tacita per *facta concludentia*, posto che altrimenti si verrebbe all'effetto di eludere il requisito della forma scritta (Cass. 24 novembre 1999, n. 13039, nonché Cass. 13 luglio 1984, n. 4110, che evidenziano come il riferito principio possa trovare deroga esclusivamente nell'ipotesi – certamente non ricorrente nella specie – in cui la rinnovazione dell'originario contratto stipulato in forma scritta sia prevista da apposita clausola dello stesso contratto per un tempo predeterminato e sia subordinata al mancato invio di una disdetta del contratto entro un termine dalle parti prestabilito).

Consegue, da quanto precede, pertanto, che in presenza di contratti di affitto agrario di cui siano parte enti pubblici non economici come non può trovare applicazione l'art. 41, l. 3 maggio 1982, n. 203 (sulla forma «libera» del contratto), così non può invocarsi la disciplina di cui all'art. 4 della stessa legge n. 203 del 1982, in tema di «rinnovazione tacita» del rapporto per difetto di tempestiva disdetta.

Pacifico, in diritto, quanto precede, è palese che, così corretta la motivazione della sentenza impugnata (il cui dispositivo ha escluso l'applicabilità, in concreto, della rinnovazione tacita dei contratti in essere tra il comune di Bovegno e gli attuali ricorrenti) il proposto ricorso deve essere rigettato.

3.2. Anche a prescindere da quanto precede, comunque, per completezza di esposizione, si osserva che il ricorso è comunque infondato in entrambe le proposizioni in cui si articola.

3.2.1. Quanto alla prima e, in particolare in merito alla invocata inderogabilità, convenzionale, del precetto posto dall'art. 4, l. 3 maggio 1982, n. 203 si osserva – in termini opposti rispetto a quanto invocato dai ricorrenti – che il contratto di affitto di un fondo rustico concluso, ex art. 23, comma 3, l. 11 febbraio 1971, n. 11 (nel testo come sostituito dall'art. 45, legge n. 203 del 1982), con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali è valido anche con riferimento alle clausole pattuite in deroga alla disciplina legale, senza che sia altresì necessaria la espressa precisazio-

ne, accanto ad ognuna delle clausole predette, della non conformità alla previsione legislativa in concreto derogata.

Ne deriva, pertanto, che le parti, con le forme previste dall'art. 23, comma 3, l. 11 febbraio 1971, n. 11, possono derogare a qualsiasi disposizione contenuta nella legge n. 203 del 1982, fermi i limiti posti dal comma 2 dell'art. 45 e non sussiste, quindi, la nullità della clausola contrattuale, stipulata con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, tramite le loro organizzazioni provinciali che preveda la cessazione del contratto in assenza di qualsiasi obbligo di disdetta a carico del concedente (Cass. 22 gennaio 1999, n. 594. Sempre in tema, cfr., altresì, Cass. 12 luglio 1996, n. 6328; Cass. 20 ottobre 1994, n. 8583). (*Omissis*)

(1) LA RINNOVAZIONE TACITA DEI CONTRATTI STIPULATI DALLA P.A.: DISTINGUERE TRA CONTENUTO ED EFFETTI.

La sentenza in commento, pur facendo riferimento ad un solo precedente in materia di contratti agrari (1), si muove nel solco della più consolidata ed indiscussa tradizione: alla Pubblica Amministrazione non è consentito manifestare volontà negoziali attraverso comportamenti concludenti, sia per la stipula di un contratto che per la sua rinnovazione.

La vicenda all'esame del Supremo Collegio prende origine da un contratto di affitto delle malghe di proprietà del Comune di Bovegno, che i ricorrenti assumevano tacitamente rinnovato per difetto di tempestiva disdetta da parte dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 4, l. 3 maggio 1982, n. 203.

Il Primo Giudice accoglieva la domanda, disponendo la rinnovazione del contratto sino al 10 novembre 2001; in appello la sentenza veniva riformata, sulla base di una motivazione che la Corte di cassazione ha poi ritenuto erronea, sia pur salvandone il dispositivo (2).

Dall'esposizione dei fatti si evince che le parti, in un momento precedente all'inizio della controversia conclusa con la sentenza in commento, erano già addivenute ad una definizione bonaria della controversia riguardante il contratto di affitto delle malghe comunali. L'accordo era stato raggiunto ai sensi dell'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (3), con il quale si era concordato di porre fine al rapporto entro la data del 10 novembre 1997.

La tesi dei ricorrenti, accolta in primo grado, tendeva a dimostrare che tale accordo transattivo si era limitato a ribadire la scadenza legale del contratto, senza prevedere la automatica cessazione dello stesso. In mancanza di disdetta, sostenevano, il rapporto doveva ritenersi rinnovato ai sensi dell'art. 4 legge 203/82.

Osservava al contrario la Corte d'appello di Brescia, che la predetta convenzione transattiva includeva chiaramente l'intenzione di rientrare in possesso dei terreni, con la conseguenza che il Comune non era obbligato a fornire alcuna ulteriore disdetta.

La Corte di cassazione, pur mantenendo fermo il mancato rinnovo del contratto di affitto, ha invece ritenuto assorbente il motivo attinente alla forma dei contratti della Pubblica Amministrazione, svolgendo un ragionamento che in sintesi è il seguente.

(1) Cass. Sez. III, 15 dicembre 2000, n. 15862, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 2611.

(2) La sentenza del Supremo Collegio rientra infatti tra quei casi (art. 384, co. 2, c.p.c.) in cui il Giudice di legittimità, sebbene ritenga corretto il dispositivo e pertanto rigetti il ricorso, procede comunque alla modifica delle motivazioni sottostanti, correggendo il principio di diritto applicabile al caso concreto.

(3) *Rectius ex art. 23, l. 11 febbraio 1971, n. 11 per come modificato dall'art. 45, legge n. 203/82, ai sensi del quale «Sono validi tra le parti, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari, gli accordi, anche non aventi natura transattiva, stipulati tra le parti stesse in materia di contratti agrari con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, tramite le loro organizzazioni provinciali, e le transazioni stipulate avanti al giudice competente».*

È certamente corretto ritenere che la legge 203/82, disponendo all'art. 41 che i contratti agrari ultranovennali «anche verbali o non trascritti sono validi ed hanno effetto anche riguardo ai terzi», abbia introdotto una disciplina derogatoria rispetto all'art. 1350, n. 8 c.c. (che invece richiede la forma scritta del contratto di locazione a pena di nullità), ma restano pur sempre in vigore i principi generali sul funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Tra questi, il requisito della forma scritta a pena di nullità rappresenta senza dubbio un punto fermo, ribadito da un costante orientamento giurisprudenziale del Supremo Collegio.

Consegue da quanto precede che la rinnovazione tacita di cui all'art. 4 legge 203/82, presupponendo una manifestazione implicita di volontà negoziali, non risulta compatibile con le regole dettate in materia di contratti della Pubblica Amministrazione, posto che altrimenti si perverrebbe all'effetto di eludere il requisito della forma scritta prevista a pena di nullità dalle norme sulla contabilità dello Stato.

La Corte di cassazione, per completezza di esposizione, conclude il proprio *iter* argomentativo esaminando il secondo motivo di ricorso, avente ad oggetto la pretesa inderogabilità del precetto posto all'art. 4 della legge n. 203/82.

I ricorrenti avevano infatti sostenuto che l'effetto conseguente alla mancata disdetta (ovvero la rinnovazione tacita del contratto) non poteva considerarsi superato dall'accordo convenzionale stipulato con il Comune in occasione della prima controversia.

In senso opposto, la Corte di cassazione osserva che le parti, assistite dalle rispettive organizzazioni professionali secondo quanto disposto dall'art. 23, comma 3, l. 11 febbraio 1971, n. 11, possono derogare a qualsiasi disposizione contenuta nella legge n. 203/82 e non sussiste, quindi, la nullità della clausola contrattuale che preveda la cessazione del contratto in assenza di qualsiasi obbligo di disdetta a carico del concedente (4).

Decisa in questi termini la controversia, la sentenza risulta ricca di spunti riflessivi e si presta ad alcune osservazioni di carattere critico.

Non v'è dubbio che il punto centrale sia rappresentato dal passaggio della motivazione in cui si esclude la rinnovazione tacita di un contratto stipulato dalla P.A.

Tale esclusione viene operata sulla scorta di un ragionamento risalente ad un costante orientamento giurisprudenziale (5), secondo cui il meccanismo della rinnovazione tacita presuppone necessariamente una implicita manifestazione negoziale.

Attribuendo alla rinnovazione tacita la consistenza di una dichiarazione negoziale (6), e facendo perno sui requi-

siti formali richiesti a pena di invalidità per i contratti stipulati dalla P.A. (7), se ne esclude l'applicabilità nei casi in cui quest'ultima sia parte contraente.

In realtà la natura negoziale o meno della rinnovazione tacita è stata a lungo oggetto di dibattito dottrinale.

L'istituto giuridico, le cui radici si perdono nel diritto romano (8) ma il cui ambito di applicazione si è esteso anche al di fuori della materia locatizia (9), consiste in una situazione di fatto in cui il contratto continua a produrre effetti oltre la scadenza (legale o pattizia) del termine.

In tutti i casi in cui la figura è disciplinata dalla legge, un determinato comportamento delle parti assume una rilevanza tale da far scaturire effetti negoziali (10). A questo punto diventa essenziale capire se tali comportamenti siano inquadrabili nella figura del negozio giuridico o se, invece, rappresentino meri fatti giuridici o atti non negoziali.

Le conseguenze non sono di poco conto, se si considera la rilevanza assunta da certi elementi (quali la capacità, l'imputabilità o eventuali vizi del consenso) nell'ambito del negozio giuridico.

Alcuni autori (11), sostenuti dalla pressoché unanime giurisprudenza (12), ravvisano nella rinnovazione *ex art.* 1597 c.c. un'ipotesi di dichiarazione tacita e di volontà pre-sunta, consistente nel fatto che il conduttore rimane o è lasciato nella detenzione della cosa locata dopo la scadenza. Una tacita manifestazione di concludere un nuovo contratto, dunque, desunta da inequivocabili comportamenti concludenti.

In senso contrario si è invece espressa un'altra parte della dottrina (13), rilevando come la produzione degli effetti sia assolutamente indipendente da una concreta volontà negoziale.

Secondo la ricostruzione dogmatica operata da questo ultimo orientamento, «è vero che in tutti questi casi al comportamento vengono attribuiti dalla legge gli effetti della volontà normalmente corrispondente a quel comportamento, ma, poiché in tutti questi casi, se manca la volontà concreta, e persino se il comportamento è inconsapevole, gli effetti si producono ugualmente, per tutti deve ritenersi esclusa la figura del negozio giuridico e quindi inapplicabile la disciplina propria del medesimo». Sembra quindi corretto individuare il fulcro di tale impostazione nel fatto che la legge attribuisce al comportamento del soggetto un valore predeterminato (14), in cui «la volontà non ha nessuna parte» (15).

L'art. 1597 c.c., che costituisce il dato normativo su cui si sono scontrate le opposte tesi dottrinarie, prevede due distinte ipotesi di rinnovazione, entrambe definite tacite, anche se di fatto il meccanismo non può considerarsi omologo.

(4) In senso conforme Cass. Sez. III, 22 gennaio 1999, n. 594, in questa Riv., 2000, 35, con nota di R. VARANO.

(5) Da ultimo, Cass. 24 novembre 1999, n. 13039; Cass., 12 luglio 2000, n. 9246, la cui aderenza alla fattispecie concreta non convince appieno. Il principio dell'inapplicabilità della rinnovazione tacita, infatti, era stato in quelle sedi utilizzato per contratti la cui disciplina non includeva ipotesi di rinnovazione legale del contratto. In materia di appalto, ad esempio, la produzione di effetti contrattuali al di là del termine pattuito implica necessariamente una tacita manifestazione della volontà negoziale, con conseguente applicazione della disciplina sui contratti. In tal modo, ove le parti abbiano posto in essere comportamenti concludenti dai quali evincere la volontà di concludere un contratto, allora quest'ultimo deve certamente ritenersi concluso, salva l'ipotesi in cui il contratto richieda la forma scritta a pena di nullità.

(6) Cass. n. 8800/98; n. 1639/99; n. 2576/70; n. 1905/56.

(7) Art. 10, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440.

(8) Afferma ULPiano, *qui, impleto tempore conductionis, remansit in conductionem, reconduxisse videbitur*.

(9) Per approdare ai contratti di società (art. 2273 c.c.), di lavoro (art. 2097, co. 3, c.c.) ed ai contratti bancari (art. 1823, co. 2, c.c.).

(10) Come deve correttamente ritenersi la rinnovazione, la quale

potrebbe anche conseguire da un'esplicita convenzione delle parti ma che, in difetto della disdetta, consegue automaticamente senza bisogno di ulteriori elementi.

(11) COVIELLO, *Manuale di dir. civ. it.*, Milano, 1929, 355; CANDIAN, *Nozioni istituz. di dir. priv.*, Milano, 1953, 217; GUARINO, *Locazione, in Trattato di dir. civ.*, diretto da Grosso e Santoro-Passarelli, Milano, 1965, 41, n. 74; GIANNATTASIO, *Della locazione, in Commentario al codice civile*, diretto da D'Amelio e Finzi, Firenze, 1947, II, 1, 298;

(12) Cfr *ex multis*: Cass. Sez. III, 11 gennaio 2000, n. 188; Cass. Sez. III, 10 settembre 1999, n. 9614; Cass. Sez. III, 30 giugno 1998, n. 6406; Cass. Sez. III, 16 luglio 1998, n. 6966.

(13) SANTORO-PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1989, 143 e ss.; Tabet, *La locazione-conduzione, in Tratt. di dir. civ. e comm.*, diretto da Cicu e Messineo, Milano, 1972, 725; PROVERA, *Locazione, in Commentario al codice civile*, a cura di Scialoja e Branca, Bologna, 389 e ss.; ALIOTTA, *Rinnovazione tacita dei contratti stipulati dalla P.A.*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1951, III, 1146; MIRABELLI, *La locazione, in Trattato di dir. civ.*, diretto da F. Vassalli, Torino, 1972, 553 e ss.

(14) E Santoro Passarelli definisce tali dichiarazioni «tipiche», distinguendole da quelle «tacite», che a suo dire avrebbero altre caratteristiche.

(15) SANTORO PASSARELLI, *op. cit.*, 143;

Nel primo caso, la rinnovazione si verifica se il conduttore rimane ed è lasciato nella detenzione della cosa locata; nel secondo, se non è stata comunicata disdetta nel termine dovuto.

Come si può facilmente notare, il secondo caso presenta una fattispecie in tutto simile all'art. 4 legge 203/82, dove l'effetto rinnovativo è espressamente collegato al mancato invio di una disdetta da parte del locatore (16).

Al riguardo è stato acutamente osservato (17) che il secondo meccanismo rinnovativo previsto all'art. 1597 c.c. (ovvero quello legato al mancato invio della disdetta) rappresenta un'antinomia rispetto all'art. 1596, comma 2, laddove si dispone che la locazione «non cessa» in mancanza di disdetta. Se ciò fosse vero, non dovrebbe aver senso definire «rinnovazione» la fattispecie di cui al successivo articolo, dal momento che tale qualifica presuppone necessariamente la cessazione degli effetti contrattuali.

In realtà la definizione è correttamente riferita solo a quelle locazioni per le quali sia stato definito un termine pattizio, allo scadere del quale il contratto non produce più effetto ed è quindi necessaria una «rinnovazione». Ma nel caso in cui il contratto non abbia un termine pattizio, e per la cessazione dei suoi effetti sia necessaria una disdetta, sembra corretto impostare il problema in termini di prosecuzione dell'efficacia contrattuale al di là del termine, connotando la fattispecie in termini di «proroga tacita del contratto» (18).

La mancata comunicazione della disdetta, sostiene questa dottrina, oltre a non essere assunta dalla norma come fonte negoziale della rinnovazione, sembrerebbe rappresentare una semplice ipotesi di proroga tacita (19).

Consequente a tale questione, si pone l'altra relativa alla natura del contratto nascente dalla rinnovazione tacita. Secondo il primo dei due orientamenti dottrinali citati, al contratto scaduto succedeva un nuovo rapporto; l'altra tesi, al contrario, ricostruiva il fenomeno come prosecuzione del contratto scaduto (20).

Ma il punto nevralgico della diatriba era pur sempre rappresentato dall'applicabilità della rinnovazione tacita ai rapporti intercorsi con la P.A. (21).

Il secondo degli orientamenti dottrinali citati, attribuendo un valore «dichiarativo tipico» al contegno assunto dalle parti in occasione della rinnovazione tacita, considerava l'istituto estensibile anche alla P.A. (22).

Altri autori, invece, ponendo l'accento sulla nascita di un nuovo rapporto contrattuale a seguito della rinnovazione, ne escludevano l'applicabilità (23) in tutti quei casi in cui la forma scritta (incompatibile con una dichiarazione negoziale tacita o per *facta concludentia*) era prevista a pena di nullità, come per i contratti della P.A.

Questa, del resto, è la tesi assolutamente predominante ancora oggi in giurisprudenza, come dimostra la sentenza che si esamina (24).

Nonostante quanto in precedenza evidenziato, rimane il dubbio circa la fondatezza di una tesi che attribuisce ad un comportamento negativo, come la mancata o intempestiva disdetta, la natura di un negozio giuridico.

Una simile impostazione viene effettivamente contraddetta dalla realtà della norma, in cui gli effetti negoziali dipendono direttamente dal valore attribuito legislativamente al comportamento di un soggetto, senza alcun riferimento alla volontà di produrre l'effetto giuridico della rinnovazione.

La tesi è facilmente verificabile, laddove il rinnovo avverrebbe anche se, in ipotesi, il soggetto fosse indotto in errore o non volesse l'effetto rinnovativo (25), con ciò escludendo che si versi in tema di negozio giuridico.

Il rinnovo di un contratto in difetto di tempestiva disdetta appare più che altro un'integrazione dell'efficacia contrattuale ai sensi dell'art. 1374 c.c., e quindi – lungi dal presupporre una implicita manifestazione negoziale di rinnovare il rapporto creandone uno nuovo – sembra invece rappresentare una sorta di «sanzione» per chi non adempie tempestivamente all'onere di comunicare la volontà di porre fine al rapporto, a tutto vantaggio del conduttore della locazione (26).

(16) «Si può pertanto affermare che nell'affitto agrario la normativa propria dei contratti a tempo indeterminato è stata estesa anche a quelli con scadenza convenzionalmente determinata, dimodoché anche in tale ipotesi è da escludere che il rapporto si estingua *ope legis* con la scadenza del termine previsto dalle parti nel contratto, bensì solo a seguito di intimazione di disdetta», così M. CLAPS, *Commento all'art. 4*, in *La riforma dei contratti agrari - Commento alla l. 3 maggio 1982, n. 203*, a cura di C.A. Graziani, P. Recchi, L. Francario, Napoli, 1982, 28.

(17) PROVERA, *Locazione*, in *Commentario al codice civile*, a cura di Scialoja e Branca, Bologna, 389 e ss.

(18) La definizione è di ALIOTTA, *op. cit.*, ripreso da M. CLAPS, *op. cit.*, secondo cui il legislatore sarebbe incappato in un errore sistematico laddove non distingue la proroga tacita dalla rinnovazione tacita. La proroga tacita è quella che avviene, nel caso di termine legale, in mancanza di disdetta. La rinnovazione invece, dando luogo ad un nuovo contratto, presuppone che il precedente abbia cessato di produrre effetti, cosa che avviene in ogni caso di termine pattizio. «Lo stesso errore di prospettiva», conclude Claps, «è ripetuto dal primo comma dell'art. 4 in commento, ove è stabilito che, indipendentemente dalla previsione convenzionale o legale del termine di scadenza del rapporto, la mancata disdetta determina rinnovazione tacita del contratto di affitto agrario, la cui durata coinciderà con quella legalmente prevista per l'affitto ordinario in quindici anni e per l'affitto particellare in sei anni. Quantunque sarebbe tecnicamente più corretto parlare di proroga tacita e non di rinnovazione tacita, è da osservare che la qualifica dell'istituto in un senso o nell'altro non inficia la validità della disciplina che rimane sempre la stessa».

(19) La tesi è confermata da PROVERA, *op. cit.*, il quale parla di errore sistematico dei compilatori del codice civile, che avrebbero inserito nella stessa rubrica «rinnovazione tacita» due fattispecie completamente diverse.

(20) ALIOTTA, *Rinnovazione tacita dei contratti stipulati dalla P.A.*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1951, III, 1146, il quale rileva che la riconduzione tacita, come anche si definiva il fenomeno della rinnovazione, «non si verifica *ex novo* ma è innestato nel preesistente rapporto locatizio, sorto nor-

malmente in virtù di un contratto, del quale costituisce una continuazione; per cui sarebbe più esatto parlare di «proroga tacita».

(21) Favorevoli alla tesi positiva GUARINO, *Locazione*, cit., 41, n. 74; ALIOTTA, *op. cit.*; ZAPPULLI, *Rinnovazione tacita di una locazione dalla P.A.*, in *Giust. civ.*, 1957, I, 866; *contra* BRASIELLO, *La rinnovazione tacita delle locazioni stipulate dalla P.A.*, in *Studi in onore di Santoro-Passarelli*, VI, 105; VAILATI, *La rinnovazione tacita del contratto di locazione prevista dall'art. 1597 è applicabile ai contratti della P.A.*, in *Ammin. it.*, 1071, 1381. La giurisprudenza è, in via di massima, contraria alla tesi che ammette la rinnovazione tacita dei contratti stipulati dalla P.A.: Cass 8 novembre 1956, n. 4196 (*Foro it.*, 1957, I, 1577); 26 luglio 1958, n. 2713 (*Giur. it.*, 1960, I, I, 1176), con nota adesiva di BAZOLI; 6 luglio 1963, n. 1817 (*Foro it.*, Rep. 1963, voce *Amministrazione dello Stato*, n. 85); 6 aprile 1961, n. 732 (*Foro it.*, Rep. 1961, voce *Comune*, n. 139); 17 agosto 1965, n. 1965 (*Rass. avv. Stato*, 1965, I, 1176).

(22) MICCIO, *La locazione*, in *Giur. sist. civ. e comm.*, diretta da Bigiavi, Torino, 1980, 352; A. ZAPPULLI, in *Giust. civ.*, 1957, I, 886, con nota critica a Cass. 8 novembre 1956, n. 4196; ALIOTTA, *op. cit.*

(23) MIRABELLI, *La locazione*, in *Tratt. dir. civ. it.*, diretta da F. Vassalli, Torino, 1972, 560.

(24) Isolatissima in senso favorevole all'ammissibilità di contratti stipulati per *facta concludentia*, Cass. Sez. Un. 28 maggio 1965, n. 1096, in *Giust. civ.*, 1965, I, 2058.

(25) In senso conforme SANTORO PASSARELLI, *op. cit.*, e A. MASSART, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982, 1322, secondo cui l'effetto rinnovativo potrebbe sorgere anche quando il locatore abbia semplicemente dimenticato di inviare la disdetta, oppure l'abbia inviata fuori termini o invalida.

(26) In senso conforme TABET, *La locazione-conduzione*, in *Trattato di dir. civ. e comm.*, diretto da Cicu e Messineo, Milano, 1972, 725 e ss., secondo il quale la disdetta viene ad assurgere alla natura e alla funzione di un onere, giacché se la parte interessata al prodursi di un determinato effetto (nella specie, la cessazione della locazione) non adempie ad un atto previsto dalla norma come condizionante l'effetto favorevole alla parte, l'effetto stesso non si verifica.

L'affermazione si comprende appieno tenendo a mente la distinzione tra il piano del contenuto contrattuale da quello degli effetti giuridici. Questi ultimi, infatti, rappresentano la risposta dell'ordinamento all'autonomia contrattuale, con la quale compongono una dialettica assai significativa, ma – per ciò stesso – vanno considerati distintamente.

Secondo una recente dottrina, l'ordinamento giuridico, a fronte di un fatto o di un comportamento, può dare, sul piano degli effetti, la risposta che ritenga più adeguata (27).

Il caso della rinnovazione tacita di un contratto di affitto costituisce proprio l'esemplificazione di questa distinzione concettuale. Il comportamento preso in considerazione dall'ordinamento ai fini della produzione di effetti (la mancata disdetta), non deve necessariamente rientrare in un'ipotesi di dichiarazione negoziale, sia perché una ricostruzione in tal senso rappresenta una indubbia forzatura interpretativa, e sia perché il diverso piano degli effetti giuridici opera in maniera distinta dall'autonomia negoziale.

La valutazione compiuta dall'ordinamento nel dare rilevanza ad un determinato fatto assume rilevanza nel campo della produzione di effetti giuridici, mentre la volontà negoziale delle parti rileva dal punto di vista della determinazione del contenuto negoziale. Confondere i due settori è certamente un errore.

Sotto questo aspetto, l'impostazione seguita dalla Corte di cassazione, nel momento in cui considera il mancato invio della disdetta come una tacita manifestazione di volontà negoziale, sembra confondere i due piani appena descritti. Il requisito della forma scritta (che secondo la Suprema Corte impedisce l'utilizzo dell'istituto legislativo della rinnovazione tacita nei confronti della Pubblica Amministrazione) era stato infatti rispettato nel momento in cui le parti avevano stipulato il contratto di affitto. Gli effetti giuridici che l'ordinamento riconduce ad un siffatto contratto, invece, non attengono alla autonomia negoziale delle parti e, pertanto, non c'è motivo di considerare i requisiti di forma necessari per la manifestazione della volontà.

Come correttamente evidenziato da una risalente dottrina, quando la P.A. agisce *iure privatorum* «deve sottostare a tutte le norme che regolano i relativi rapporti giuridici», tra cui indubbiamente rientra quella prevista all'art. 4 legge 203/82.

In caso contrario, la stessa fattispecie verrebbe ad essere disciplinata in maniera difforme a seconda che una delle parti contraenti sia o meno una P.A., in palese contrasto con il dettato normativo, che non prevede alcuna eccezione di sorta.

Il principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione appare, dunque, assolutamente pacifico ed incontrovertito in quelle materie in cui la rinnovazione di un contratto consegue a manifestazioni negoziali tacite o, come si suol dire, per *facta concludentia*.

Quando invece la disciplina sul rinnovo tacito è direttamente contenuta in una norma di rango legislativo, l'effetto non pare ricollegarsi all'autonomia contrattuale delle parti, ma alla stessa esplicita previsione legislativa, con la conseguenza che – salva un'ulteriore norma contraria – non sembrano esservi ostacoli per un'applicazione estesa anche alla Pubblica Amministrazione.

Giuseppe M. Militerni

Cass. Sez. III Civ. - 5-2-2002, n. 1513 - Fiduccia, pres.; Finocchiaro, est.; Russo, P.M. (conf.) - Landi (avv. Clemente) c. De Caro (avv. Cacciatore). (Conferma App. Salerno 9 novembre 1999)

Contratti agrari - Affitto - A coltivatore diretto - Subaffitto, sublocazione e subconcessione - Divieto - Violazione - Conseguenze - Subentro del subaffittuario nella medesima posizione giuridica dell'affittuario o del concessionario. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 21)

In materia di contratti agrari, a norma dell'art. 21 della legge n. 203 del 1982, sono vietati i contratti di subaffitto, di sublocazione e, comunque, di subconcessione di fondi rustici; la violazione di tale divieto deve essere fatta valere dal locatore entro quattro mesi dal giorno in cui ne sia venuto a conoscenza, e, se il locatore non si avvale di tale facoltà, il sub-affittuario o il subconcessionario subentra nella posizione giuridica dell'affittuario o del concessionario, anche con riguardo alla scadenza del rapporto contrattuale (1).

(Omissis)

2.7. Quanto precede, del resto, trova conferma in accertamenti di fatto, compiuti dai giudici del merito, in alcun modo contestati dagli attuali ricorrenti.

Hanno accertato, in particolare, i giudici *a quibus* (cfr. pag. 9 della sentenza) che i Landi avevano opposto, per resistere alla pretesa della De Caro, che «nel periodo dal 1983 al 1986 essi avevano detenuto il fondo quali concessionari di altri conduttori in quanto ... la De Caro sino al settembre 1986 era sola nuda proprietaria del fondo che, invece, sino al settembre 1985 era stato gestito dal di lei fratello ... per conto dei genitori.

Certo quanto sopra è evidente che anche qualora – per ipotesi – si volesse aderire alla ricostruzione dei fatti come offerta dagli attuali ricorrenti non per questo potrebbe mai giungersi alla cassazione della sentenza gravata.

Il dispositivo della sentenza impugnata, infatti, nella parte in cui ha accertato che il rapporto tra le parti è venuto a scadenza il 10 novembre 1998, per avere avuto nell'anno 1983, è corretto anche alla luce delle difese svolte dai ricorrenti (cfr. art. 384, comma 2, c.p.c.).

A norma dell'art. 21, l. 3 maggio 1982, n. 203, sono vietati i contratti di subaffitto, di sublocazione e comunque di subconcessione di fondi rustici (comma 1).

La violazione di tale divieto - ancora - deve essere fatta valere dal locatore «entro quattro mesi dalla data in cui ne è venuto a conoscenza» e «se il locatore non si avvale di tale facoltà il subaffittuario o il subconcessionario subentra nella posizione giuridica dell'affittuario o del concessionario» (comma 2).

Certo, in diritto, quanto precede e non controverso in linea di fatto, che i Landi, pur ammettendo di essere subaffittuari dell'originario conduttore del fondo non hanno mai dedotto che parte concedente avesse invocato la nullità della subconcessione dagli stessi posta in essere, è palese, alla luce delle stesse difese dei ricorrenti, che il rapporto di affitto ha avuto inizio proprio nel 1983.

Né è rilevante che all'epoca fosse ancora vivente l'usufruttuario del fondo e che questo ultimo fosse amministrato non dalla attuale controricorrente, ma dal di lei fratello, non potendosi dubitare che una volta divenuta piena proprietaria del fondo la De Caro è succeduta nel rapporto in qualità di concedente (cfr., art. 49, comma 3, l. 3 maggio 1982, n. 203).

3. Con il secondo motivo i ricorrenti denunziano «violazione degli artt. 4 e 46, l. 3 maggio 1982, n. 203, in relazione all'art. 360, n. 4 e 4 c.p.c. e difetto di motivazione».

Si osserva, infatti:

– che la concedente De Caro non poteva, con un unico atto sia intimare disdetta ai sensi dell'art. 4, l. 3 maggio 1982, n. 203, sia sollecitare il tentativo di conciliazione innanzi all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, ai sensi dell'art. 46 della stessa legge;

– i germani Landi non potevano immaginare che un contratto sconosciuto dalla concedente potesse essere disdetto ancor prima di nascere;

– nella nota del 26 marzo 1993 la De Caro non fa alcuna menzione alla disdetta, né concede il preavviso di un anno, per consentire agli affittuari di accettare la scadenza contrattuale e non esporsi alle conseguenze del giudizio;

– erroneamente i giudici del merito hanno ritenuto che la disdetta prevista dall'art. 4 della legge n. 203 del 1982 soggiace al regime di cui all'art. 1335 c.c.;

– in sede di tentativo di conciliazione la De Caro instava per la declaratoria della detenzione senza titolo del fondo e per il

(27) CATAUDELLA, *I Contratti*, Torino, 1994, 82.

risarcimento dei danni, i Landi, invece, per l'accertamento e la declaratoria di vigenza di un rapporto agrario: ne segue, «in mancanza di dichiarazione esplicita, mirante a interrompere il rapporto agrario, non può la nota predetta (del 26 marzo 1993) sortire gli effetti della presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 c.c.».

4. Al pari del precedente il motivo è infondato, sotto tutti i profili in cui si articola.

4.1. Quanto alla prima deduzione (non cumulabilità, in un unico atto della disdetta di cui all'art. 4, legge n. 203 del 1982 e della richiesta di tentativo di conciliazione, ai sensi dell'art. 46 della stessa legge) si osserva che, mentre nel caso di inadempimento dell'affittuario di un fondo rustico il concedente non può avvalersi di una unica comunicazione per contestare l'inadempimento (ex art. 5, legge n. 203 del 1982) e sollecitare il tentativo di conciliazione (ex art. 46 legge cit.), nel caso di disdetta del contratto vige una regola opposta.

È consentito, pertanto, al concedente, con una unica comunicazione, sia recedere dal contratto (ai sensi dell'art. 4 della legge citata), sia sollecitare il tentativo di conciliazione (a norma dell'art. 46 della stessa legge). (In questo senso, ad esempio, Cass. 4 aprile 2001, n. 4980, nonché Cass. 4 aprile 2001, n. 4971).

Pacifico quanto sopra, essendosi i giudici del merito attenuti al riferito principio di diritto è palese, come accennato, che la deduzione deve disattendersi.

4.2. Giusta quanto assolutamente pacifico in dottrina come in giurisprudenza, in sede giudiziale è consentita la contemporanea proposizione (in via alternativa o subordinata) di più domande tra loro contraddittorie.

Certo quanto precede è palese che nulla si oppone perché in un atto stragiudiziale una parte faccia valere pretese contraddittorie, specie allorché precisi che alcune sono subordinate al mancato accoglimento di altre.

Esattamente, pertanto, nel caso di specie i giudici la De Caro del merito hanno ritenuto che legittimamente, con la comunicazione del 23 marzo 1993 aveva chiesto ai Landi in via principale il rilascio del fondo di sua proprietà perché detenuto senza titolo, in via subordinata la cessazione dell'eventuale contratto in essere tra le parti per la data del 10 novembre 1998, avendo questo avuto inizio nel 1983.

4.3. In tema di contratti di affitto di fondi rustici a coltivatore diretto:

- «in mancanza di disdetta di una delle parti, il contratto di affitto si intende tacitamente rinnovato per il periodo minimo, rispettivamente di quindici anni per l'affitto ordinario e di sei anni per l'affitto particellare e così di seguito» (art. 4, l. n. 203 del 1982, comma 1);

- «la disdetta deve essere comunicata almeno un anno prima della scadenza del contratto, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento (art. 4, l. n. 203 del 1982, comma 2).

Pacifico quanto precede è palese che perché possa dirsi rispettato il precepto di legge è necessario (e sufficiente), da un lato, che il concedente dia notizia al conduttore della propria volontà di non volere la «rinnovazione» del rapporto in essere tra le parti, dall'altro, che detta comunicazione sia redatta per iscritto e pervenga all'altra parte mediante lettera raccomandata almeno un anno prima della data di cessazione (ex *contractu* o ex *lege*) del rapporto stesso.

Pacifico quanto sopra deve escludersi che nella specie la norma positiva non sia stata puntualmente osservata da parte della concedente.

Da un lato, infatti, è indubbio che costei ha manifestato la volontà di volere la cessazione del rapporto alla scadenza del termine di legge e, conseguentemente, di imporre ai conduttori la riconsegna del bene oggetto di affitto, dall'altro, è pacifico che sono state rispettate le disposizioni, fissate dal comma 2, del più volte ricordato art. 4, l. 3 maggio 1982, n. 203, quanto alla «forma» e ai «termini» della disdetta stessa.

Irrelevante, al fine del decidere, e di pervenire a una diversa conclusione è il rilievo che la comunicazione del 23 marzo 1993 non contenga la parola «disdetta», né concede il preavviso di un anno.

La disdetta, nei contratti di locazione, come in quelli di affitto di fondi rustici costituisce atto negoziale unilaterale recettizio concretantesi in una manifestazione di volontà di una parte del rapporto contrattuale, diretta all'altra (cfr. Cass. 28 settembre 1998, n. 6996, nonché Cass. 3 ottobre 1997, n. 9666).

È evidente, pertanto, che ai fini della validità della stessa non si richiedono formule sacramentali, da osservarsi a pena di nullità, sufficiente essendo che dal suo contesto si ricavi la volontà del concedente di porre fine al rapporto.

Pacifico quanto sopra è di palmare evidenza che allorché la De Caro ha affermato che il rapporto *inter partes* doveva essere

dichiarato cessato al 10 novembre 1998, la stessa ha in modo non equivoco manifestato la propria volontà di non volere, alla detta data, la rinnovazione del contratto per altri quindici anni.

Quanto all'ulteriore profilo di doglianza (irritualità della disdetta per non avere la stessa concesso «il preavviso di un anno») lo stesso è manifestamente inconsistente ove solo si consideri che nella specie il «preavviso» concesso non era di un anno, ma di oltre cinque anni.

Se, infatti, in data 23 marzo 1993 la De Caro aveva chiesto la cessazione del contratto per il 10 novembre 1998 è palese, da un lato, che la stessa aveva, di fatto, concesso un preavviso ben più ampio di quello di legge, dall'altro, che i conduttori avevano oltre cinque anni a loro disposizione, prima della cessazione del rapporto e quindi, come si osserva in ricorso «un lasso di tempo ... sufficiente a permettere al conduttore di provvedere alla sistemazione delle proprie pendenze, in vista della cessazione del rapporto».

4.4. Dispone l'art. 1335 c.c. che «ogni ... dichiarazione diretta a una determinata persona si reputa(a) conosciute nel momento in cui giung(e) all'indirizzo del destinatario, se questi non prova di essere stato, senza sua colpa, nella impossibilità di averne notizia».

Certo quanto precede, non controverso che nella specie la comunicazione del 26 marzo 1993 è stata inviata dalla De Caro con raccomandata con avviso di ricevimento all'indirizzo dei Landi ed è, ivi, regolarmente pervenuta, è palese che non vi è stata alcuna violazione, da parte dei giudici del merito, della ricordata disposizione normativa allorché hanno affermato la sua applicabilità alla disdetta in esame.

4.5. Quanto, da ultimo, alla circostanza che in sede di tentativo di conciliazione non si sia discusso anche della cessazione del rapporto di affitto alla scadenza del 10 novembre 1998, la deduzione è manifestamente infondata, attesa la stessa letterale formulazione del più volte ricordato art. 46, l. 3 maggio 1982, n. 203.

Quest'ultima disposizione, in particolare, non condiziona la proponibilità dell'azione giudiziaria alla circostanza che una certa controversia sia stata trattata in sede di tentativo di conciliazione innanzi all'Ispettorato dell'agricoltura, ma al diverso adempimento che in ordine a una certa domanda sia stato sollecitato all'Ispettorato l'esperimento del tentativo.

Certo che nella richiesta ex art. 46, comma 1, della legge n. 203 del 1982 la De Caro aveva fatto espressamente menzione anche della domanda di cessazione dell'eventuale contratto di affitto *inter partes*, è palese che è totalmente indifferente che, in pratica, le parti comparse innanzi all'Ispettorato dell'agricoltura non abbiano affrontato la questione specifica.

Ciò tenuto presente, da un lato, che il giudizio contenzioso che segue al tentativo in questione non è una «prosecuzione» di quello o una sede dove «riesaminare» quanto in quella sede affermato dalle parti, dall'altro, che l'azione giudiziaria è proponibile anche nell'ipotesi in cui il tentativo di conciliazione sia stato totalmente omesso (o per mancata sua fissazione da parte dell'organo amministrativo, o per mancato intervento di una o di entrambe le parti).

5. Risultato totalmente infondato il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi. (*Omissis*)

(1) CONTRATTO DERIVATO E AUTONOMIA DEL SUBAFFITTUARIO.

Dare chiarezza e stabilità ai rapporti del settore agricolo, regolarizzare le situazioni giuridiche di impresa in modo da assicurare che la qualifica di affittuario spetti all'effettivo titolare dell'attività economica organizzata sul fondo altrui, precludere l'intermediazione del concessionario nella circolazione dei terreni costituiscono le ragioni di ordine pubblico che hanno indotto il legislatore del 1982 a proclamare il divieto di subaffitto, sancendone la nullità a causa del pregiudizio derivante alla produzione agricola dalla duplicazione negoziale (1).

(1) V. GERMANÒ, *Dell'affitto di fondi rustici*, in *Comm. cod. civ.*, a cura di Scialoja e Branca, sub art. 1628, Bologna-Roma, 1990, 195; ID., *Divieto di subaffitto*, in *Giur. agr. it.*, 1982, 245; ID., *Sulla cessione del contratto di affitto di fondo rustico*, in *Dir. agr.*, 1992, 195; TRIOLA, *Divieto di subaffitto e cessione del contratto*, in questa *Riv.*, 1994, 553; BIVONA, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, in *Comm. cod. civ.*, diretto da Schlesinger, sub art. 1628-1654, Milano, 1995, 129; GIUFFRIDA M., *La cessione del contratto agrario e la subconcessione di fondi rustici*, in *Studi in onore di Bassanelli*, Milano, 1995, 375. In giurisprudenza, cfr., per tutte, Cass. 8 marzo 1991, n. 2471, in *Giur. agr. it.*, 1991, 404.

Nel caso di specie, il proprietario di un fondo aveva inviato al conduttore disdetta per scadenza della durata legale del contratto di affitto, instauratosi in seguito ad un rapporto di subaffitto stipulato tra l'attuale conduttore e l'originario affittuario, subaffitto del quale il proprietario non aveva mai fatto valere la nullità. La Corte, richiamando il disposto dell'art. 21 della legge n. 203/1982, dichiara l'avvenuto scioglimento dell'attuale contratto di affitto per scadenza del termine legale, precisando che, se il concedente non agisce per la dichiarazione di nullità del subaffitto, il subconcessionario subentra nella posizione giuridica del concessionario anche con riguardo alla scadenza del rapporto contrattuale. Così che il termine dell'instaurato rapporto di affitto *ex art. 21* deve ritenersi quello dell'originario contratto di concessione in godimento.

La pronuncia, evidenziando il legame di continuità tra originario contratto di affitto e contratto di affitto derivato in applicazione dell'art. 21, induce, tralasciando in questa sede le pur numerose questioni che la norma *de qua* pone (2), e prescindendo dalla fattispecie in esame, che non si presenta problematica, ad una breve riflessione in ordine alla singolarità dei connotati giuridici del rapporto di affitto derivato.

Appartiene alla teoria generale delle relazioni tra contratto e subcontratto l'individuazione del profilo strutturale della fattispecie, nella quale al reimpiego, nei confronti di un terzo, da parte di un contraente, della posizione che gli deriva dal contratto in corso, riproducendo lo stesso tipo di operazione economica ma assumendo con il terzo un ruolo inverso a quello rivestito nel negozio-base, segue la nascita in capo al terzo di un diritto nuovo, tuttavia di contenuto identico al diritto della parte dalla quale il subcontraente ha derivato la propria posizione contrattuale (3). La costruzione del subcontratto come gemmazione della posizione giuridica-madre segnala subito come le vicende soggettive delle parti, se incidono sulla configurazione del rapporto negoziale, che vede l'unità contrattuale duplicarsi in distinti ma collegati rapporti obbligatori, non si riflette, invece, sul contenuto della situazione giuridica derivante dal negozio, che rimane intatta nei suoi connotati così come disegnati dal contratto di base. Ne deriva che il subcontraente acquista tutti i diritti e tutti gli obblighi connessi alla qualità di parte cui è subentrato, ivi compreso l'obbligo di rispettare termini e modalità di adempimento, dove lo *status* di subcontraente permane fin tanto che permane lo *status* di contraente del soggetto da cui ha derivato la propria posizione.

In questa prospettiva, correttamente la Corte, nella sentenza in esame, ha dichiarato cessato il contratto di affitto,

derivato dal contratto originario *ex art. 21*. Trattandosi, invero, non di contratto nuovo ma, pur nella peculiarità del meccanismo di subentro disegnato dalla legge n. 203 (4), di contratto comunque derivato, anche in presenza della eliminazione dell'intermediario dalla scena negoziale, ad esso deve essere applicata la stessa durata prevista originariamente per il primo contratto di concessione (5). La novità del rapporto instaurato tra parte del contratto-base e terzo subcontraente deve essere intesa, allora, non come distacco totale del contenuto della posizione giuridica del subcontraente da quella dell'intermediario, con estinzione di questa, bensì come nascita di un ulteriore rapporto, inesistente al momento del perfezionamento della fattispecie di base, identico a quello di una delle parti originarie e, proprio in quanto tale, da esso strettamente dipendente.

La non autonomia del diritto derivato sembra, dunque, esporre la nuova posizione negoziale del terzo a tutte le vicende che investono il rapporto principale, non solo per quanto riguarda la scadenza del rapporto, come nel caso deciso dalla pronuncia in esame, ma, in linea generale, come segnalato dalla teorica sul subcontratto, anche per quanto concerne l'eventuale dichiarazione di nullità, di annullamento, di risoluzione del negozio originario, eventi, questi, che non rimangono, o non dovrebbero rimanere, confinati nell'ambito del contratto base, ma ne valicano i confini, colpendo, per il principio *resoluto iure dantis resolutur et ius accipientis*, il negozio derivato e, con esso, il diritto acquistato dal terzo contraente.

In un simile quadro strutturale, la fattispecie di subcontratto prevista dall'art. 21 presenta, tuttavia, caratteri di eterogeneità rispetto alla categoria generale. Infatti, all'enunciazione del divieto di «subaffitto, di sublocazione e comunque di subconcessione dei fondi rustici» segue, nella norma, il subentro del terzo contraente «nella posizione giuridica dell'affittuario», subentro automatico ed incondizionato (6), se il locatore non esperisce, come nel caso esaminato dalla Corte, l'azione di nullità del subaffitto o non attiva la procedura di risoluzione del contratto per grave inadempimento *ex art. 5*, diritto potestativo (7) ad effetto temporalmente delimitato alle tre annate agrarie «a partire dalla scadenza di quella in corso e comunque per una durata non eccedente quella del contratto originario», qualora il proprietario faccia valere i propri diritti. Così, se il concedente, di fronte alla conclusione da parte dell'affittuario di un contratto derivato con un terzo, non si attiva entro quattro mesi (8) proponendo azione di nullità del subcontratto o azione di risoluzione

(2) Se, ad esempio, la sancita nullità del subaffitto *ex art. 21* configuri una nullità in senso proprio, una nullità relativa, una fattispecie di annullabilità piuttosto che una di annullabilità speciale: sul punto, si rinvia a GERMANÒ, *Divieto di subconcessione dell'affitto e diritto di surroga: appunti per una interpretazione dell'art. 21 della legge 3 maggio 1982, n. 203*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 741; CIAN, *sub art. 21*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1982, 1404; FANILE, *sub art. 21*, in *Graziani, Recchi, Franca* (a cura di), *La riforma dei contratti agrari*, Napoli, 1982, 190, n. 22. Sul problema del subingresso del subaffittuario nella posizione giuridica dell'affittuario non come effetto legale ma come effetto di un atto autorizzatorio da parte del concedente, TRIOLA, *Divieto di subaffitto*, *op. loc. cit.* la previsione legislativa del subentro del terzo contraente «nella posizione giuridica dell'affittuario» pone la questione dei rapporti di influenza tra professionalità del subaffittuario e disciplina del contratto principale. Laddove, infatti, il subaffittuario subentrante presenti una connotazione imprenditoriale diversa da quella posseduta dall'originario concessionario, il problema è se la qualificazione dell'affitto prevalga sulla qualificazione giuridica soggettiva del subentrante o se, al contrario, la professionalità del terzo contraente si rifletta, modificandola, sulla disciplina applicabile all'affitto, mutandone il «tipo». La giurisprudenza afferma che, in caso di subaffitto posto in essere da parte di affittuario non coltivatore diretto, il subaffittuario subentra nel rapporto come affittuario non coltivatore diretto anche se in possesso della qualità di coltivatore diretto, *Cass. 9 ottobre 1998, n. 10023*, in questa *Riv.*, 2000, 42. *Cfr. Cass. 2 novembre 1990, n. 10546*, in *Giur. agr. it.*, 1991, II, 161. In senso contrario, per la rilevanza del fatto della mutata qualifica professionale del soggetto subentrante, che può comportare o escludere l'applicazione delle

disposizioni specifiche per l'uno o l'altro genere di affitto, ROOK BASILE, voce *Affitto III*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1994, 6. In generale, sulla rilevanza ermeneutica del fatto, JANNARELLI, *Principio di effettività nella disciplina dei rapporti agrari*, in ROOK BASILE, GERMANÒ (a cura di), *La riforma dei contratti agrari dopo dieci anni. Bilanci e prospettive*, Milano, 1993, 628. Sul tema della qualificazione giuridica soggettiva del subaffittuario e sul «tipo» negoziale, mi permetto di rinviare anche a CARMIGNANI, *Subcontratto, subaffitto e qualificazioni giuridiche soggettive*, in questa *Riv.*, 1999, 643.

(3) BIANCA, *Diritto civile. Il contratto*, Milano, 1987, 691, ult. ed. 1999; MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, II, Milano, 1957, § 88.

(4) V. *infra*

(5) Sul diritto del subaffittuario a subentrare nell'affitto limitatamente al periodo residuo, *Trib. Roma*, 26 settembre 1997, in *Tem. romana*, 1998, 165.

(6) V. *Cass. 3 marzo 1989, n. 1191*, in *Nuovo dir. agr.*, 1989, 361.

(7) FANILE, *sub art. 21*, cit., 192; BIVONA, *Affitto di fondi rustici*, cit., 136.

(8) Per l'insufficienza dell'esperimento del tentativo di conciliazione *ex art. 46* senza che sia stata iniziata l'azione giudiziaria nel termine di quattro mesi, termine di decadenza dall'azione, *Cass. 13 novembre 1997, n. 11218*, in *Foro it.*, 1998, I, 1523. Precisa che l'inosservanza del concedente del termine di quattro mesi dalla data in cui è venuto a conoscenza dell'inadempimento, ai fini della declaratoria di nullità del subaffitto e della risoluzione del contratto di affitto, è rilevante solo se vi è stata totale subconcessione del fondo oggetto dell'affitto o, in caso di concessione parziale, solo per la porzione di fondo relativa a tale subconcessione e non anche per la parte residua, *Cass. 22 novembre 1999, n. 12957*, in questa *Riv. (M)*, 2000, 242.

del contratto-base per inadempimento, il subaffittuario subentra nella posizione giuridica dell'affittuario-subconcedente, estromettendolo dal rapporto. Sia che si qualifichi il subentro come surrogazione (9) piuttosto che come successione *ex lege* (10) o come effetto derivante dalla conversione *ope legis* del subaffitto in una cessione legale del contratto (11), specificità della fattispecie è, in caso di inerzia del concedente, l'eliminazione dell'affittuario intermediario dalla vicenda giuridica vietata e la ristrutturazione del subcontratto come rapporto di base. Qualora, invece, il concedente agisca per far valere la nullità del subaffitto, mentre, in applicazione delle regole generali, la dichiarazione di nullità del contratto derivato dovrebbe travolgere la posizione del subaffittuario, nella formulazione dell'art. 21 la situazione giuridica soggettiva del subaffittuario rimane integra, sia pure *ad tempus*, potendosi infatti costui sostituire al concessionario subconcedente per tre annate agrarie, chiedendo il subentro con domanda riconvenzionale nel corso del giudizio di nullità. L'art. 21 consegna, dunque, sotto questo profilo, all'interprete una posizione del subaffittuario non dipendente, come quella di qualunque altro subcontraente, ma, al contrario, slegata dalle vicende che colpiscono il contratto principale, avendo il legislatore comunque assicurato al terzo il diritto di subentro in deroga al principio *resoluto iure dantis resolvitur et ius accipientis*.

Si pensi, in particolare, al caso in cui il proprietario del fondo esperisca l'azione di risoluzione del contratto di affitto. Se il tentativo obbligatorio di conciliazione, imposto dall'art. 46, non riesce, il contratto dovrebbe essere risolto, travolgendo il subaffitto. In realtà, anche quando il proprietario ottenga la risoluzione dell'affitto per grave inadempimento del conduttore, il terzo subaffittuario può sempre esercitare il diritto potestativo, accordato dal 3° comma dell'art. 21, e subentrare nella posizione giuridica del concessionario-subconcedente per il periodo di legge, con vistosa deroga al già menzionato principio *resoluto iure dantis resolvitur et ius accipientis*. La situazione giuridica soggettiva del subaffittuario si presenta, cioè, nella costruzione legislativa del subaffitto di fondi rustici, come posizione derivata da quella dell'affittuario subconcedente ma autonoma rispetto a quella, non nel senso che il rapporto di derivazione produce l'estinzione del vecchio e la nascita di un nuovo contratto di affitto, che rimane lo stesso per termini e contenuti, bensì nel senso che non è influenzata dalle vicende che investono il dante causa e, con esso, la sussistenza del contratto originario. A ben vedere, anzi, il diritto di subentro previsto dall'art. 21 a favore dell'affittuario si pone come diritto prevalente rispetto alla pretesa, ancorché giudizialmente riconosciuta, del concedente alla risoluzione del contratto di affitto, posto che il subentro del terzo al posto del concessionario condiziona sospensivamente il prodursi degli effetti della risoluzione al trascorrere delle tre annate agrarie. Il subentro del terzo determina, cioè, non solo la continuazione del contratto di affitto, pur dichiarato risolto *ex art. 5*, che prosegue con il subaffittuario, divenuto affittuario *ad tempus*, ma rende per quello stesso periodo inoperante il principio *resoluto iure dantis resolvitur et ius accipientis*. E anche laddove, esperita l'azione di risoluzione dell'affitto, il tentativo obbligatorio di conciliazione riesca, il contratto derivato sopravvive ugualmente al grave inadempimento. Il proprietario, infatti, può sì agire per far valere la nullità del subaffitto, ma il subaffittuario può comunque esercitare il diritto potestativo di subingresso per le tre annate agrarie, non essendo la posizione giuridica del terzo travolta dalla pronuncia di nullità del contratto derivato.

(9) GERMANÒ, *Divieto di subconcessione*, cit. 742.

(10) CIAN, *sub art. 21*, cit., 1405.

(11) Per tutti, ed anche per i riferimenti bibliografici, GERMANÒ, *Affitto*, cit., 216 ss.

Se non è affatto estranea alla costruzione legislativa della fattispecie di subaffitto di fondo rustico la preoccupazione di tutelare, nella vicenda contrattuale derivata, la posizione di colui che effettivamente esercita l'impresa agricola su fondo altrui e di garantire la remunerazione dell'attività e del lavoro prestatosi dal subaffittuario tramite l'offerta possibilità di proseguire il contratto per il periodo di legge, ciò che si intende qui rilevare è che il duplice obiettivo di eliminare l'intermediazione speculativa nella circolazione dei fondi rustici e di tutelare il lavoro svolto dal subaffittuario induce una sensibile divaricazione tra subaffitto e categoria generale del subcontratto. La ristrutturazione del rapporto di derivazione negoziale in fattispecie contrattuale di base si fonda, invero, sull'autonomia della posizione giuridica del terzo contraente nei confronti delle vicende del contratto principale, non essendo, infatti, il diritto al subentro travolto né dalla dichiarazione di nullità del subaffitto, né dalla pronuncia di risoluzione dell'affitto, ma solo da queste vicende estintive temporalmente delimitate.

Sonia Carmignani

*

Cass. Sez. III Civ. - 16-1-2002, n. 405 - Giustiniani, pres.; Limongelli, est.; Uccella, P.M. (conf.) - Pausco (avv. Prospero Mangili) c. Stoppato (avv. Monzini). (*Conferma App. Venezia 30 settembre 1999*)

Contratti agrari - Affitto - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Spettanza - Condizioni e limiti. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 16, 17; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 16)

Tra le opere di miglioramento fondiario che, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 203 del 1982, danno diritto al pagamento dell'indennità in favore dell'affittuario, non possono annoverarsi gli interventi superflui (cioè quelli che non si traducono in un aumento della produttività del fondo) e, quindi, per quanto più specificatamente si riferisce agli interventi edilizi sui fabbricati rurali, non possono considerarsi suscettibili di indennità quelle opere che eccedano qualitativamente le prescrizioni delle leggi sull'edilizia economica e popolare, espressamente richiamate dall'art. 16 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, tuttora in vigore (1).

(*Omissis*). - FATTO. - Con ricorso del 12 febbraio 1996 i germani Stoppato Antonia, Stoppato Elide, Stoppato Giorgio e Stoppato Luigi, comproprietari di un fondo rustico con casa ed altri fabbricati rurali, condotto in affitto da Stefani Mario, convennero l'affittuario dinanzi alla Sezione specializzata agraria presso il Tribunale di Padova per sentir dichiarare che il rapporto agrario sarebbe cessato il 10 novembre 1997 e per la determinazione della indennità spettante all'affittuario per i miglioramenti apportati al fondo. Il convenuto aderì sostanzialmente alla domanda e chiese che gli fossero indennizzati anche miglioramenti non menzionati dagli attori. Assunta una consulenza tecnica, il Tribunale, con sentenza del 3 novembre 1998, dichiarò cessato il rapporto d'affitto e condannò gli attori al pagamento della somma di L. 124.700.000 in favore del convenuto a titolo di indennità. Su appello principale dello Stefani e su appello incidentale degli Stoppato la Sezione agraria presso la Corte di Venezia, con sentenza del 30 settembre 1999, in riforma della sentenza del Tribunale, ha ridotto a L. 87.300.000 l'importo complessivo della indennità, osservando: 1) che alcuni dei miglioramenti apportati dall'affittuario alla casa rurale eccedevano le esigenze colturali del podere e non avevano, quindi, influito sulla sua produttività; 2) che, conseguentemente, per tali ulteriori opere nessuna indennità poteva riconoscersi all'affittuario. Ricorrono Pausco Lidia, Stefani Giampaolo e Stefani Maria Carmela, eredi di Stefani Mario, deceduto nelle more, con unico motivo, illustrato anche da memoria. Resistono gli Stoppato con controricorso.

DIRITTO. - I ricorrenti denunciano violazione degli artt. 16 e 17 della l. 3 maggio 1982, n. 203, nonché vizi di motivazione.

Lamentano che la Corte di merito abbia attribuito al loro dante causa la minore indennità determinata dal consulente di ufficio con riferimento ai soli miglioramenti (agrari ed edilizi) che avevano incrementato la potenzialità produttiva del fondo, in luogo della maggiore indennità, riferita in alternativa dallo stesso consulente a tutti i miglioramenti apportati al fondo dall'affittuario ed, in particolare, a tutti gli interventi edilizi realizzati sulla casa rurale. La doglianza non ha fondamento.

Tra le opere di miglioramento fondiario che, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 203 del 1982, danno diritto al pagamento di indennità non possono evidentemente annoverarsi gli interventi superflui e cioè quegli interventi (di carattere agrario o edilizio) che non si traducano in un aumento della produttività del fondo e, quindi, per quanto più specificamente si riferisce agli interventi edilizi sui fabbricati rurali, non possono considerarsi suscettibili di indennità quelle opere che eccedano qualitativamente le prescrizioni delle leggi sulla edilizia economica e popolare, espressamente richiamate dall'art. 16 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, tuttora in vigore (Cass. 24 ottobre 1987, n. 7836; Cass. 25 agosto 1989, n. 3778; Cass. 28 novembre 1988, n. 6399).

Nella specie la Corte di merito, avendo accertato che alcune delle opere edilizie eseguite dall'affittuario sulla casa colonica consistevano in «lussuosi miglioramenti», ai quali «non avrebbe potuto essere riconosciuta alcuna incidenza sulla produttività del fondo», ha correttamente escluso per esse il diritto dell'affittuario alla indennità ed ha, conseguentemente, determinato quest'ultima in misura corrispondente al minore importo stimato dal consulente.

I ricorrenti osservano che le opere eseguite dal loro dante causa avevano, comunque, comportato un aumento di valore della casa rurale, dal quale i concedenti avevano oggettivamente tratto una ragione di profitto, cui avrebbe inevitabilmente fatto riscontro un oggettivo depauperamento dell'affittuario, ove a costui fosse stata inibita la percezione della richiesta indennità. L'osservanza non può condividersi, giacché alla situazione di squilibrio patrimoniale prospettata dai ricorrenti avrebbe potuto porre riparo, ove fossero concorsi tutti i presupposti di legge, l'azione sussidiaria prevista dall'art. 2041 c.c., che nel caso in esame non è stata esercitata.

Il ricorso, va, dunque, rigettato. (Omissis)

(1) CASA RURALE ADIBITA AD ABITAZIONE DELL'AFFITTUARIO, «INTERVENTI SUPERFLUI», «LUSSUOSI MIGLIORAMENTI» E DIRITTO ALL'INDENNIZZO.

1. - La sentenza che si annota risolve a suo modo un caso di indennizzo per i miglioramenti eseguiti dall'affittuario. Nel caso di specie, la Corte di cassazione ha ritenuto di limitare il diritto all'indennizzo dell'affittuario a quelle opere che si traducano in un aumento della produttività del fondo, lasciando fuori, con riferimento alla casa rurale, quelle considerate «lussuosi miglioramenti», in ciò seguendo il criterio che non possano essere indennizzate opere edilizie che qualitativamente eccedano le prescrizioni delle leggi sull'edilizia popolare ed economica (1).

Da questo punto di vista la sentenza sembra muoversi sul solco minimo previsto dalla normativa sull'edilizia popolare ed economica, ma non spiega quali sono gli «interventi superflui» e i «lussuosi miglioramenti». Di conseguenza, come cercheremo di dimostrare, la soluzione adottata non ci sembra sufficiente per decidere di negare il diritto ai cosiddetti «interventi superflui» e «lussuosi miglio-

menti», anche per la considerazione che, tra l'altro, la decisione che si annota lascia supporre che quei «miglioramenti», in ogni caso, non potevano essere lasciati senza tutela, atteso che lo squilibrio patrimoniale creatosi tra migliorante e proprietario, non dovrebbe restare senza risposta.

2. - L'art. 16 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, tuttora in vigore, cui la Corte di cassazione si richiama, stabilisce che: «qualora la casa rurale adibita ad abitazione dell'affittuario e della sua famiglia non presenti le condizioni di abitabilità prescritte dalle norme sull'igiene e la sanità, ovvero abbisogni di urgenti riparazioni per il godimento della casa stessa, l'affittuario può eseguire direttamente le opere necessarie conformemente alle prescrizioni ed ai limiti della legge sull'edilizia popolare ed economica, previo parere favorevole dell'ufficio tecnico o sanitario comunale, purché ne dia avviso al locatore e salvo che il proprietario non dia inizio entro quindici giorni e non le completi nei termini fissati». Aggiunge, poi, l'ultimo comma del citato art. 16 che «gli allacciamenti di elettricità, di acqua potabile e gli eventuali ampliamenti delle case rurali sono considerati miglioramenti che ricadano sotto la disciplina dell'art. 11», stessa legge.

Da quanto emerge dalla lettura del predetto art. 16, l'assunto della giurisprudenza di merito, non censurato dalla Suprema Corte, relativo agli «interventi superflui» e specificamente ai «lussuosi miglioramenti» apportati alla casa rurale, ai quali non può «essere riconosciuta alcuna incidenza sulla produttività del fondo», da legittimare la liquidazione di una indennità, non può essere condiviso. Detti miglioramenti, certamente, non possono, *sic et simpliciter*, essere ricondotti all'aumento oggettivo della produttività del fondo, ma attengono all'elevazione delle «condizioni di vita» dell'affittuario e della sua famiglia. Le opere di riparazione, di ristrutturazione e di ampliamento della casa rurale, infatti, per l'art. 16, pur non incidendo sulla produttività del fondo, tuttavia, non sono incompatibili e non disdegnano il loro inquadramento tra le soluzioni tecniche delle innovazioni e delle addizioni, dalle quali indubbiamente derivano conseguenze giuridiche rilevanti per le parti del contratto. Pur concordando con chi sostiene che l'esistenza sul fondo della casa rurale adibita ad abitazione è «solo eventuale» va rilevato che dove esista — ancor prima che il conduttore si faccia carico di apportare opere di riparazione, di ristrutturazione o di ampliamento della casa rurale — è compito del locatore di garantire al conduttore una casa rurale di abitazione salubre, accogliente e dignitosa, nell'intento primario [ed in adempimento di un obbligo contrattuale (2)], di fargli svolgere una razionale gestione (e custodia) del fondo — che presuppone meno dispendio di energie, meno disagio e risparmio di spese di produzione —, di assicurare la certezza di rendere vivibili le «condizioni di vita» dell'affittuario. È stato giustamente sottolineato che «accanto alle accentuate tendenze a favorire la produttività dei fondi, cui provvede una normativa sui miglioramenti, (la legge) pone l'impegno a garantire il coltivatore le condizioni essenziali del vivere civile e anche dietro tale impegno si avverte l'esigenza espressa più volte in varie sedi, non ultima quella della Comunità economica europea, di ridurre ed eliminare il divario di condizioni di vita tra chi lavora in agricoltura e chi lavora in altri settori produttivi» (3).

(1) A. MASSART, *I contratti agrari di scambio*, in N. IRTI, *Manuale di diritto agrario italiano*, Torino, 1978, p. 294; ID., *L'affitto di fondo rustico nella nuova disciplina*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 965.

(2) Non va dimenticato che il sistema di determinazione dell'equo canone ha sempre tenuto conto dell'esistenza e delle condizioni dei fabbricati rurali al pari di ogni altro elemento valutativo dello stato di produttività dei terreni (art. 3, l. 12 giugno 1962, n. 567) ed ha riconosciuto l'applicazione di coefficienti di moltiplicazione aggiuntivi per i fabbricati colonici ad uso di abitazione che garantiscano adeguate condizioni alloggiative,

con riguardo anche alla tutela dell'igiene e della sanità, e alle esigenze familiari dell'affittuario, nonché allo stato di manutenzione (art. 3, l. 10 settembre 1973, n. 814) ed ha tenuto conto anche di attribuire un compenso sui capitali investiti e sugli apporti del locatore (art. 9, l. 3 maggio 1982, n. 203).

(3) COSÌ E. CASADEI, *I lavori della casa rurale secondo la legge sull'affitto di fondi rustici*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 140; ma v. anche P. RECCHI, *L'abitazione dell'affittuario e la Costituzione*, in *Nuovo dir. agr.*, 1989, p. 80.

La Corte di cassazione, con la sentenza che si annota, ancor prima di valutare se le opere eseguite sulla casa rurale fossero da considerare «interventi superflui», i quali non è detto che debbano identificarsi con i «lussuosi miglioramenti», avrebbe dovuto verificare se questi ultimi si ispiravano ad una concezione aperta e dinamica delle esigenze del vivere civile dell'affittuario e della sua famiglia e, quindi, se l'abitazione (rurale) fosse stata concepita come luogo nel quale si forma e si sviluppa l'integrale personalità psico-fisica dell'affittuario (4). Niente di tutto questo è stato accertato; anzi, è il caso di notare, nella giurisprudenza sembra aleggiare la tendenza ad assegnare all'abitazione del conduttore un ruolo marginale da tenere in scarsa considerazione (5).

3. - Le disposizioni sull'edilizia popolare ed economica, richiamate dalla Corte di cassazione, com'è noto, fissano (artt. 48 e 49 del r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, e successive modificazioni) solo i requisiti minimi (6) tanto di carattere igienico e sanitario quanto di ampiezza dell'alloggio. Ogni alloggio, infatti, non deve avere meno di due e non più di cinque vani, oltre gli accessori, una superficie utile non inferiore a mq. 65 per gli alloggi di due vani, di mq. 85 per gli alloggi di tre vani e di mq. 95 o 110 per gli alloggi di quattro o cinque vani. Per le famiglie con sette e più componenti, compresi il capofamiglia e il coniuge, è consentito un ampliamento dell'alloggio di mq. 16 per ogni persona (7). Inoltre, seppure nella legge è detto che sono escluse, ai fini del concorso contributivo dello Stato, tutte le opere che, per loro natura, non abbiano un carattere di utilità e di normale necessità (8), fanno parte dell'alloggio, a titolo indicativo, l'impianto di riscaldamento, adeguato alle condizioni climatiche locali, l'impianto di ascensore, di acqua potabile e di energia elettrica che, tra l'altro, per l'art. 16, ult. comma, della l. 11 febbraio 1971, n. 11, sono da considerare miglioramenti agro-fondari. Disposizioni, queste, detto per inciso, applicabili, a termine dell'art. 15 del d.p.r. 14 febbraio 1962, n. 128, anche alle abitazioni dei lavoratori agricoli.

Abbiamo ragione di ritenere che quanto previsto dalle norme sull'edilizia popolare ed economica, che vanno coordinate con le disposizioni in materia di rapporti agrari, debbano essere guardate non staticamente ma con visione evoluta, aperta all'innovazione, tenuto conto che esse sono state emanate tanto tempo prima della citata legge n. 11; vale a dire che il bisogno di una abitazione civile non si risolve, tanto in città quanto nelle campagne, con il garantire uno spazio sufficiente per sopravvivere - sia con riferi-

mento alle dimensioni dell'alloggio che alle esigenze dell'igiene, della sanità e della sicurezza - ma investe, come ricordato, il problema più vasto di garantire una funzionalità dell'alloggio, la quale deve assicurare un minimo di esigenze esistenziali che soddisfino i bisogni della persona, quali appunto, le comodità e il conforto (9).

Da queste considerazioni si deduce che i requisiti minimi di cui si è fatto cenno non escludano che la casa rurale situata sul fondo, adibita ad abitazione dell'affittuario e della sua famiglia, abbia una sua idoneità e una sua funzionalità a misura d'uomo, non solo sotto il profilo dell'igiene e della sanità, ma anche sotto quello della sicurezza sociale, della dignità e del decoro che sono senza alcun dubbio i corollari che completano quel diritto fondamentale all'abitazione della persona, garantito dalla Costituzione (10). Tra l'altro, merita essere sottolineato che i lavori di ristrutturazione o di ampliamento allorché giustificano una obiettiva necessità del vivere civile della famiglia dell'affittuario, in adesione alla normativa vigente possano andare oltre i limiti fissati dalla legge sull'edilizia popolare ed economica. Vale notare che un lontano precedente giurisprudenziale (11) ha riconosciuto che la costruzione di una casa colonica è da considerare come miglioramento del fondo, appunto perché ogni lavoro sulla casa rurale costituisce un'opera che si aggiunge a quella esistente in quanto posta strettamente al servizio del fondo (12).

Quanto specificamente agli «interventi superflui» o ai «lussuosi miglioramenti», come anticipato, non conosciamo in che cosa essi consistono. Provando a ricercare qualche spunto tra le maglie della stringata decisione in commento, secondo quanto in essa scritto, la l. 3 maggio 1982, n. 203 (art. 16), non dà diritto all'indennità per gli «interventi superflui», siano essi di natura agricola che edilizia, che non si traducano in un aumento della produttività del fondo e, con riferimento alla casa rurale di abitazione, a quelle opere che «eccedano qualitativamente le prescrizioni richiamate dall'art. 16 della l. 11 febbraio 1971, n. 11». È stato opportunamente rilevato che solo dal punto di vista dogmatico potrebbe sostenersi che i lavori effettuati dall'affittuario, qualunque essi siano, per migliorare l'abitazione rurale non costituiscono miglioramenti; essi, pur non avendo il carattere della stabilità e dell'utilità persistente sino alla conclusione del rapporto agrario, sono miglioramenti a tutti gli effetti e come tali non sono esclusi dal diritto all'indennità (13).

Sul punto, tuttavia, volendo azzardare qualche nostra considerazione non possiamo prescindere dal formulare

(4) Cfr. U. BRECCIA-F.D. BUSNELLI, *Edilizia, agricoltura e tutela delle abitazioni rurali*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, p. 734.

(5) Vedesi sul punto le sentenze (tutte citate nel testo della decisione in commento): Cass. 25 agosto 1989, n. 3778, in *Giur. agr. it.*, 1990, p. 283, con nota di L. TORTOLINI, *Tentativo di conciliazione e risoluzione del contratto di affitto per trasformazioni arbitrariamente arretrate al fondo*, secondo la quale la sostituzione della vecchia casa con un nuovo prefabbricato - che si presume realizzata senza l'osservanza delle norme di legge - costituisce motivo per la risoluzione del contratto; Cass. 28 novembre 1988, n. 6399, in *Giust. civ.*, Mass., 1988, p. 1544, la quale rileva che il diritto all'indennità sui miglioramenti può aversi solo dimostrando che la realizzazione delle opere abbia fatto conseguire «uno stabile accrescimento della produttività e del conseguente incremento di valore»; Cass. 24 ottobre 1987, n. 7836 (solo massima), in *Giur. agr. it.*, 1988, p. 442, per la quale la violazione di cui agli artt. 10 e 14 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, costituisce motivo per la risoluzione del contratto di affitto.

(6) G. ROEHRSEN, *Edilizia popolare ed economica*, voce in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, p. 339.

(7) Gli alloggi costruiti secondo la legge sull'edilizia popolare ed economica in linea di massima, si compongono di: un'entrata, di un soggiorno, di una stanza da pranzo (o di un soggiorno-pranzo), di una cucina (o di una cucina-tinello), di una stanza da letto matrimoniale, di una stanza da letto per una o tre persone, di un ripostiglio e di un gabinetto (o gabinetto-bagno), ed hanno caratteristiche riassumibili in: una propria indipendenza rispetto agli altri alloggi, un disimpegno tra tutti i vani dell'alloggio, una buona ubicazione delle scale, un raggrup-

pamento dei servizi igienico-sanitari, mentre le strutture debbono avere finimenti sobri, economici e decorosi, pavimenti in piastrelle o marmette, impianti (di riscaldamento, elettrici, telefonici, di acqua potabile, ecc.) incassati o sotto intonaco. (Cfr. L. GASPARELLI, *Manuale del geometra*, Milano, 1982, p. 1286).

(8) BRECCIA-BUSNELLI, *op. cit.*, p. 742, i quali ritengono che partendo dalla giusta istanza costituzionale del diritto all'abitazione non si trasbordano nei «meri abbellimenti», tuttavia, non può disconoscersi che anche al «mero abbellimento» non può negarsi valore di miglioramento (cfr. A. CARROZZA, *I miglioramenti delle cose nella teoria generale e nei contratti agrari*, Milano, 1965, p. 283). Certo nessuno sosterrrebbe che tra le opere di «normale necessità» (art. 16, l. 11 febbraio 1971, n. 11) debba farsi rientrare un dipinto - non tanto nelle pareti della casa rurale di abitazione dove si svolge la vita domestica della famiglia - ma in un ripostiglio o [v. l'esempio riportato da B. INZITARI, *Miglioramenti (dir. civ.)*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, p. 283] nella parete di un immobile destinato ad una attività di lavorazioni dei prodotti agricoli.

(9) Cass. 18 agosto 1988, n. 4965, in *Giur. agr. it.*, 1989, p. 550, con nota di N. RAUSEO, *Le riparazioni straordinarie della casa rurale nella vigente disciplina dell'affitto*, e in *Nuovo dir. agr.*, 1989, p. 77, con nota di P. RECCHI, *cit.*

(10) Ancora BRECCIA-BUSNELLI, *op. cit.*, p. 743.

(11) Trib. Pistoia 11 marzo 1976, in *Nuovo dir. agr.*, 1976, p. 337.

(12) Cfr. F. SALARIS, *Sui «miglioramenti» dell'affittuario nella casa rurale*, in *Giur. agr. it.*, 1982, p. 82.

(13) MASSART, *I contratti agrari di scambio*, *cit.*, p. 295; SALARIS, *loc. cit.*

l'ipotesi che sul fondo esisteva una casa rurale inadeguata alle esigenze vitali del conduttore e della sua famiglia (vani e cucina insufficienti, assenza di servizi igienici, insalubrità complessiva dei locali). L'affittuario, avvalendosi della legge (o del consenso del locatore), ha ovviato a tali inconvenienti eseguendo i lavori di ristrutturazione o di ampliamento del fabbricato per adeguarlo ai requisiti primari ed essenziali della dignità e del decoro del vivere civile, in ciò tenendo conto del numero dei componenti della famiglia e delle diverse esigenze delle persone e degli *standards* fissati dalla legge, che poi non sono così tassativi come si suole far credere. Diversamente, se così non fosse, gli uffici tecnici o sanitari comunali [o l'Ispettorato provinciale dell'agricoltura (14)] all'uopo interessati ove non avessero rilevato lo stato di inadeguatezza della casa rurale e la rispondenza tecnico-normativa e congruità del progetto di ristrutturazione o di ampliamento non lo avrebbero approvato e non rilasciato la conseguente autorizzazione amministrativa (15); non solo, ma l'affittuario, ai fini di non incorrere nella violazione della legge, per avviare i lavori avrà pure informato il locatore e per averli l'affittuario eseguiti, di certo il locatore si sarà rifiutato. In tale occasione il locatore, riteniamo, avrà avuto modo di accorgersi se parti delle opere edilizie autorizzate potessero rientrare nella categoria degli «interventi superflui» o dei «lussuosi miglioramenti», ma di tutto ciò nella sentenza non v'è alcuna traccia.

Ammettiamo che tali «interventi» non fossero stati rilevati nel progetto di ristrutturazione o di ampliamento della casa di abitazione, o il locatore non si sia accorto di ciò all'atto di inizio o nel corso della esecuzione dei lavori, riteniamo, in ogni caso, che non si va verso il «superfluo» se si sostiene che la casa di abitazione del conduttore agricolo «va intesa non in senso stretto, limitatamente ai locali dove si svolge la normale vita domestica, ma secondo una accezione più completa, conforme al comune sentire, per cui comprende anche l'autorimessa ed il ripostiglio, tutti quei locali, insomma, di cui la famiglia si serve come tali, a prescindere della sua attività agricola» (16). Così come non si trasborda nei «lussuosi miglioramenti» se si realizza una *toilette*, servita da vasca da bagno e dal relativo impianto igienico-sanitario, anziché sostituire qualche pezzo (lavabo, water, ecc.) o realizzare la cosiddetta «latrina», come indicato nella legge sull'edilizia popolare ed economica; o si realizza un impianto di riscaldamento con un tipo di bruciatore che richiede una struttura muraria *ad hoc*, diverso dal comune riscaldamento a gas, probabilmente non disponibile in zona; o si pavimenta l'alloggio con un *parquet*, anziché preferire le marmitte o le comuni piastrelle, o nel soggiorno si impianta una stufa a legna, in muratura, o lo si doti di un impianto televisivo con antenna parabolica, al fine di consentire al conduttore e alla sua famiglia, dopo una giornata di lavoro faticoso, un minimo di *relax* confortevole; non crediamo in assoluto che con simili opere siano stati effettuati «interventi superflui» o «lussuosi miglioramenti».

La Corte di cassazione non può trincerarsi dietro formali chiusure e formule statiche, ritenendo che disposizioni con oltre mezzo secolo di vita conservino ancora una loro validità. Ripetere che, ai fini dell'indennizzo, vanno prese in considerazione solo quelle opere che non «eccedano qualitativamente le prescrizioni espressamente richiamate dall'art. 16» della l. 11 febbraio 1971, n. 11, è un errore di prospettiva che nega valore soprattutto alle innovazioni intervenute nel settore dell'edilizia abitativa, protese ad assicurare alle persone una abitazione decorosa e confortevole. Occorre convincersi che non bastano le riparazioni o le ristrutturazioni che attengano alle «mere rifiniture interne», trascurando, poi, di investire tutte quelle «opere necessarie per ripristinare le condizioni di abitabilità» (17) civili e sociali che la società moderna sollecita. Non va dimenticato che il criterio di adeguatezza dell'abitazione, anche nel settore agricolo, è un criterio in evoluzione, di conseguenza, «al momento in cui gli *standard* correnti rendono non più adeguata una casa che per l'innanzi poteva ritenersi tale, sorge per il coltivatore l'obbligo di trasformare il fabbricato in aderenza alle mutate esigenze e alla mutata valutazione del requisito di abitazione» (18) e che pertanto riteniamo vada abbandonata, al riguardo, la concezione dogmatica, cui spesso sembra resti affezionata la nostra giurisprudenza di non considerare le opere eseguite sulla casa rurale, miglioramenti.

4. - Con le esemplificazioni di cui sopra non abbiamo descritto – peraltro impossibile – gli «interventi superflui» o i «lussuosi miglioramenti», ma semplicemente si è tentato di rappresentare oggettivamente, per dirla con le parole degli economisti agrari, i cosiddetti, possibili, «comodi» (19), riferiti alla casa rurale di abitazione, mediante i quali «si suole affermare che il valore capitale del fondo si commisura ai suoi redditi (ed anche) ai suoi comodi» (20). Va da sé che se i miglioramenti, apportati alla casa rurale, pur non incidendo sulla produttività del fondo, siano stati realizzati sin dalla conclusione del contratto, essi oltre a configurarsi come tali devono essere considerati anche sotto altro profilo, cioè essendosi incorporati funzionalmente alla cosa principale (fondo) sono destinati, come nel caso di specie, ad aumentare il valore del bene, il quale anche se ad uguale produttività, a seguito delle opere ritenute «superflue» o «lussuose» lo rendono più ricercato e più appetibile sul mercato (21). Pertanto, la qualificazione di miglioramento non si esaurisce con lo spietramento, dissodamento, nuova piantagione, ecc., ma si estende a tutte quelle opere (addizioni) che si trovano, rispetto al fondo, in un rapporto di qualificazione economica – e tali sono le opere effettuate sulla casa rurale – capace di dare rilievo alla «funzione complessiva del bene cui il miglioramento inerisce» (22). Per cui ogni valutazione dei «lussuosi miglioramenti», ai fini del riconoscimento del diritto all'indennizzo, non può non tenere conto «del carattere di addizioni o di modifiche di comodo (che dette opere possano assumere), ove si risolvano in un incremento durevole della produttività e, quindi, in un

(14) Quanto alla competenza dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, in tema di miglioramenti edilizi sulla casa rurale di abitazione, sembra escluso non involgendo profili inerenti alla produttività agricola. Così, T.A.R. Molise, 13 luglio 1992, n. 120, in *Trib. amm. reg.*, 1992, I, p. 3514; T.A.R. Campania, Sez. Napoli, 17 gennaio 1991, *ivi*, 1991, p. 3077.

(15) L'affittuario che prende l'iniziativa di eseguire lavori di riparazione, di ristrutturazione e di ampliamento della casa rurale di abitazione, nel rispetto della normativa vigente, è titolare di un «diritto all'abitazione». Il provvedimento amministrativo che all'uopo viene rilasciato, a tutti gli effetti, è un atto di autorizzazione nel quale sono fissati i requisiti minimi e i limiti di conformità alla legge sull'edilizia popolare ed economica (cfr. CASADEI, *op. cit.*, p. 151). L'affittuario, infatti, è legittimato a richiedere la concessione edilizia (T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, 18 novembre 1980, n. 356, in *Trib. amm. reg.*, 1981,

I, p. 146) e di conseguenza, il proprietario è tenuto all'asservimento del fondo alla nuova costruzione della casa rurale come previsto dalle norme urbanistiche, (Trib. Foggia 27 aprile 1994, in *Foro it.*, 1994, I, c. 3555, con osservazioni di D. BELLANTUONO).

(16) CASADEI, *op. cit.*, p. 144.

(17) T.A.R. Emilia-Romagna, 13 gennaio 1984 (solo massima), in *Giur. agr. it.*, 1985, p. 57.

(18) Pret. Pisa 5 aprile 1979, in *Foro it.*, 1979, I, c. 1582.

(19) A. SERPIERI, *L'azienda agricola*, a cura di S. Tofano, Bologna, 1958, p. 325. Oltre ai «comodi» fa riferimento ai «servizi diretti», A. BRIZI, *Introduzione allo studio del capitale fondiario*, Bologna, 1951, p. 92.

(20) Così SERPIERI, *loc. cit.*

(21) CARROZZA, *op. cit.*, p. 323.

(22) INZITARI, *op. cit.*, p. 283.

apporto qualitativo non contingente» (23). Se ne deduce che anche un «lussuoso miglioramento», che non sia un mero, esteriore, superfluo abbellimento dell'abitazione (es. una pittura di gran pregio) e, quindi, non utile o necessario al vivere civile dell'affittuario e della sua famiglia, va preso in considerazione nella determinazione dell'indennizzo e in quanto tale liquidabile alla cessazione del rapporto.

Concludendo sul punto va ribadito che con l'art. 16 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, il legislatore ha inteso dare al concetto di casa rurale di abitazione un respiro ampio e qualificante rispetto a quello che possa ricavarsi dalla normativa sull'edilizia popolare ed economica, avendo riconosciuto all'affittuario il diritto alla casa di abitazione che gli garantisce «un modo di vivere civile e decoroso nella società moderna» (24), superando quella tendenza che forse vorrebbe limitare gli interventi sulla casa rurale a dei semplici lavori di manutenzione ordinaria.

5. - Dall'esame della decisione in epigrafe, infine, ci viene un suggerimento che riteniamo impraticabile (e ove fosse praticabile si rilevarebbe anche dannoso), nel senso che i ricorrenti avrebbero «potuto porre riparo, ove fossero concorsi tutti i presupposti di legge, l'azione sussidiaria prevista dall'art. 2041 c.c.». La Corte di cassazione, a nostro vedere, non coglie l'essenza che l'iniziativa di miglioramento, in generale, non può essere considerata sotto l'aspetto della mera modificazione materiale apportata al bene, relegando l'effetto giuridico che si produce tra migliorante e proprietario, nell'ottica del semplice riequilibrio delle posizioni patrimoniali sulla base del principio che si rifà all'arricchimento senza causa (25), quando è risaputo che lo sviluppo dell'economia, in particolare nel settore dell'agricoltura, non accoglie posizioni di retroguardia, per cui «ogni attività economica meritevole di incoraggiamento nell'interesse sociale» (26), va giustamente tutelata.

L'art. 2041 c.c., sull'arricchimento senza causa, si afferma essere una norma di chiusura contenente una disciplina ampia ed elastica capace di racchiudere una quantità di casi non specificamente previsti del legislatore che diversamente resterebbero privi di tutela (27). Non va dimenticato, tuttavia, che scopo, natura e funzioni dell'azione di arricchimento senza causa, sono quelli di consentire all'impoverito di recuperare, nei limiti dell'arricchimento, quanto da altri lucrato, ogni qualvolta che un altro rimedio restitutorio non sia concretamente applicabile (28). Riteniamo, pur nella diversità di opinioni (29) che l'*actio de in rem verso*, quale rimedio estremo, la cui proponibilità deve considerarsi esclusa allorché sussista o sia esistita, anche solo in astratto, altra azione utile a tutela del pregiudizio subito dal soggetto depauperato. Così, il rimedio *ex art. 2041* è assolutamente precluso qualora il danneggiato, pur avendo potuto ricorrere ad altra azione, non vi abbia provveduto o

quest'ultima non sia più possibile esperirla a causa di intervenuta prescrizione o decadenza, ovvero quando l'impoverito sia rimasto soccombente nel giudizio intentato per ragioni di merito (30).

Nel caso di specie, per le considerazioni svolte, essendo la materia dei miglioramenti, addizioni e trasformazioni degli ordinamenti produttivi e dei fabbricati rurali regolati dall'art. 16 della l. 3 maggio 1982, n. 203 e (relativamente alla casa rurale) dall'art. 16 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, ci sembra alquanto impossibile il ricorso all'azione di arricchimento senza causa. Di conseguenza l'affittuario non può invocare la predetta azione ai fini di ottenere l'indennizzo per i miglioramenti effettuati alla casa rurale in costanza di rapporto, disponendo di un particolare rimedio cui fare ricorso (31). Anche da questa angolazione la decisione in commento non può avere la nostra adesione.

Alfio Grasso

*

Cass. Sez. II Civ. - 24-10-2001, n. 13105 (ord.) - Pontorieri, pres.; Vella, est.; Frazzini, P.M. (conf.) - Franciosi ed altri (avv. Donzelli) c. Magliano (avv. Mannetta ed altri). (Regola competenza)

Controversie agrarie - Ordinanza - Efficacia. (C.p.c., art. 177, 1° comma)

Contratti agrari - Procedimento di rilascio del fondo - Accertamento della qualità di mezzadro - Competenza - Giudice ordinario. (C.p.c., art. 34)

Prelazione e riscatto - Riscatto - Competenza per materia delle Sezioni specializzate agrarie - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Secondo il principio di cui all'art. 177, 1° comma, c.p.c., le ordinanze, comunque motivate, non possono pregiudicare la decisione della causa, essendo limitata ai soli fini istruttori (1).

L'accertamento della qualità di mezzadro non può essere proposta in sede di giudizio diretto al rilascio del fondo, se la suddetta questione ha formato oggetto di decisione nei precedenti giudizi intercorrenti tra le stesse parti. Di conseguenza il suddetto accertamento non può comportare lo spostamento della competenza alla Sezione specializzata agraria, potendo il suddetto accertamento essere effettuato in maniera incidentale da parte del giudice non specializzato (2).

La controversia insorta tra le parti in materia di riscatto del fondo rustico a norma dell'art. 8 legge n. 590/1965, non è stata ritenuta rientrante nella competenza delle Sezioni specializzate agrarie, non implicando l'applicazione di disposizioni sul contratto di affitto, la cui esistenza ha formato oggetto di accertamento incidenter tantum (3).

(Omissis). - FATTO. - Con atto depositato il 26 febbraio 1977 Franciosi Antonio, Santoli Filomena, Santoli Francesco, Santoli Armando, Santoli Adelaide, Santoli Elvira, Santoli Maria, Franciosi Anna e Franciosi Ciro Gerardo, quali eredi ed aventi causa di Santoli Pietro, convenivano in giudizio Magliano Alessandro Gerardo esponendo: che essi istanti erano proprietari di un fondo sito in Bisaccia acquistato da Morano Antonio con scrittura privata del 21 dicembre 1972; che Magliano Alessandro Gerardo aveva adito le vie giudiziarie per vedere riconosciuta la propria qualità di colono ed il conseguente diritto di riscatto in relazione al fondo in questione; che il Magliano, pur se la sua pretesa era stata respinta con sentenza passata in giudicato, continuava a detenere l'immobile. Gli attori, quindi, chiedevano la condanna del convenuto al rilascio del fondo ed al risarcimento dei danni da liquidarsi in via equitativa.

Il convenuto resisteva alla domanda ed eccepeva l'incompetenza del Tribunale ordinario sostenendo la competenza della Sezione specializzata agraria per la dedotta esistenza del rapporto di mezzadria.

Con sentenza 6 novembre 2000 l'adito Tribunale di S. Angelo dei Lombardi, in composizione monocratica, dichiarava la propria incompetenza in favore della Sezione specializzata agraria dello stesso Tribunale.

(23) Cass. 28 novembre 1988, n. 6399, in *Giust. civ.*, Mass., 1988, p. 1544.

(24) MASSART, *op. ult. cit.*

(25) INZITARI, *op. cit.*, p. 281.

(26) CARROZZA, *op. cit.*, p. 20.

(27) Cfr. A. TRABUCCHI, *Arricchimento (dir. priv.)*, voce in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, 1958, p. 74.

(28) P. GALLO, *Arricchimento senza causa e quasi contratto. Rimedi restitutori*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, II, p. 413.

(29) Sulle diverse opinioni al riguardo cfr. U. BRECCIA, *L'arricchimento senza causa*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, vol. IX, Torino, 1984, p. 844; E. MOSCATI, *Arricchimento (azione di) nel diritto civile*, in *Digesto, Disc. Priv. Sez. civ.*, Torino, 1987, p. 465.

(30) Cfr. S. DI PAOLA - R. PARDOLESI, *Arricchimento (azione di arricchimento - diritto civile)*, voce in *Enc. dir. Treccani*, vol. II, Roma, 1988, p. 6; TRABUCCHI, *loc. cit.* In giurisprudenza: Cass. S.U. 4 novembre 1996, n. 9531, in *Giust. civ.*, 1997, I, p. 2227, con nota di D. TERCUS, *Prestazioni lavorative di fatto in favore della Pubblica Amministrazione: tutela del lavoratore*; Cass. 16 gennaio 1997, n. 381, in *Giust. civ.*, Mass., 1997; Cass. 19 giugno 1980, n. 3897, in *Rass. giur. Enel*, 1981, p. 362.

(31) GALLO, *op. cit.*, p. 417.

Avverso la detta sentenza i Franciosi ed i Santoli hanno proposto istanza di regolamento di competenza fondata su tre motivi illustrati da memoria.

Magliano Alessandro Gerardo ha resistito depositando scritte difensive.

Il Procuratore Generale, nella requisitoria scritta, ha chiesto il rigetto dell'istanza.

DIRITTO. - Il Procuratore Generale ha così motivato la sua richiesta: «Con il primo motivo, deducendo un asserito vizio di extrapetizione, lamentano i ricorrenti che l'adito Tribunale abbia erroneamente dichiarato la propria incompetenza sulla base di una "domanda non proposta"; ma tale doglianza non appare condivisibile, avuto riguardo al contenuto specifico delle conclusioni assunte dall'odierno resistente nella comparsa di risposta del 4 maggio 1997 e segnatamente a quelle di merito, con cui lo stesso ha chiesto "in via estremamente gradata" che il Tribunale rigettasse "integralmente l'istanza di rilascio e quella risarcitoria, stante la vigenza di un contratto agrario, mai finora oggetto di disdetta o di risoluzione e prorogatosi nel tempo".

Parimenti non meritevole di adesione è la seconda doglianza con la quale i ricorrenti deducono che il Tribunale abbia a torto revocato l'ordinanza del 18 gennaio 1998, con la quale dichiarava "inammissibile la richiesta di prova testimoniale del convenuto Magliano perché vertente su fatti oggetto di precedente giudizio", ancorché la stessa avesse assunto natura sostanziale di sentenza, avendo deciso "esplicitamente sull'ammissibilità e proponibilità dell'esecuzione riguardante la pretesa esistenza di un rapporto di natura agraria *inter partes* e conseguentemente per implicito (...) sulla competenza del giudice adito".

Dimenticano infatti i ricorrenti che il principio di cui all'art. 177, I co., c.p.c., per il quale le ordinanze "comunque motivate" non possono mai pregiudicare il merito della lite, comporta l'impossibilità di attribuire valore decisivo alla soluzione di una determinata questione affrontata e risolta con il provvedimento ordinario, in quanto antecedente logico del provvedimento stesso, rilevante non autonomamente, ma solo ai fini delle disposizioni istruttorie da rendere, quale che sia la consistenza e la diffusione della motivazione per la soluzione adottata (Cass. 6 novembre 1982, n. 5812).

Con il terzo motivo, infine, deducono i ricorrenti che la questione relativa alla presunta esistenza di un rapporto agrario in favore del Magliano non poteva essere surrettiziamente introdotta nel giudizio diretto ad ottenere il rilascio del fondo, in quanto l'indagine connessa alla qualifica di mezzadro doveva ritenersi coperta dal giudizio formato nei pregressi giudizi, risolti con esito negativo per la resistente, costituendo la stessa presupposto necessario ed imprescindibile per l'esame della domanda giudiziale avanzata dal Magliano in forza dell'asserita qualità personale di affittuario agrario (mezzadro).

Ma anche tale doglianza non appare condivisibile. La giurisprudenza di legittimità, infatti, chiamata a pronunciarsi sulla questione se esulino o meno dalla competenza del giudice specializzato agrario le controversie relative alla prelazione ed al riscatto dei fondi rustici, ha posto in evidenza (Cass. Sez. I 30 gennaio 1989, n. 5551; Cass. Sez. III 19 giugno 1990, n. 6158; Cass. Sez. III 17 novembre 1998, n. 11553) che in tema di riscatto di tali fondi da parte dell'affittuario il rapporto di affitto costituisce un presupposto di fatto; pertanto la competenza sulla relativa controversia appartiene al giudice ordinario, senza che il richiesto accertamento sull'esistenza del rapporto stesso comporti lo spostamento della competenza alle Sezioni specializzate agrarie, potendo lo stesso essere effettuato in via meramente incidentale da parte del giudice non specializzato, se non ricorrono condizioni particolari che richiedono un accertamento con efficacia di giudicato. Ma una simile eventualità non è stata neppure prospettata dagli stessi ricorrenti, essendosi questi ultimi limitati ad affermare genericamente, senza alcuno specifico riferimento alla fattispecie concreta, che la questione dedotta dovesse ritenersi coperta da un giudicato implicito, nulla obiettando invece in ordine all'*iter* argomentativo sviluppato dal giudicante ed imperniato sulla distinzione fra questione pregiudiziale e causa pregiudiziale al fine di escludere l'asserita preclusione dell'eccezione di incompetenza sollevata».

La Corte condivide le esposte considerazioni e le fa proprie in quanto aderenti ai principi più volte affermati nella giurisprudenza di legittimità secondo cui:

- la competenza delle Sezioni specializzate agrarie non sussiste allorché l'esistenza del rapporto agrario costituisca oggetto di

un accertamento meramente incidentale che sia presupposto di una domanda di natura diversa (sentenza 28 marzo 2000, n. 3687) per cui le controversie in materia di riscatto di fondo rustico da parte dell'affittuario coltivatore diretto, ai sensi dell'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, non rientrano tra quelle devolute alle dette Sezioni specializzate ma appartengono alla competenza del giudice ordinario, non implicando l'applicazione di norme sul rapporto di affitto, la cui esistenza è uno dei presupposti di fatto dell'operatività dell'istituto che, al pari degli altri, può costituire oggetto di accertamento *incidenter tantum* da parte dello stesso giudice non specializzato, se non ricorrono condizioni particolari che richiedano un accertamento con efficacia di giudicato (sentenza 17 novembre 1998, n. 11553);

- con riguardo alla questione pregiudiziale in senso tecnico disciplinata dall'art. 34 c.p.c. ed indicante una situazione che, pur rappresentando un presupposto dell'effetto dedotto in giudizio, è tuttavia distinta ed indipendente dal fatto costitutivo sul quale tale fatto si fonda, detta situazione è oggetto solo di accertamento incidentale (inidoneo a passare in giudicato) tranne che una decisione con efficacia di giudicato sia richiesta per legge o per apposita domanda di una delle parti (sentenza 19 gennaio 1999, n. 462): ai fini dell'applicazione della norma di cui all'art. 34 c.p.c., la manifestazione della volontà della parte di ottenere una decisione su una questione pregiudiziale con efficacia di cosa giudicata non richiede l'uso di formule sacramentali, ma può legittimamente dedursi dal comportamento difensivo della parte stessa, specie nel caso in cui, al riguardo, venga eccepita l'incompetenza del giudice adito, potendo da ciò desumersi una non equivoca volontà di ottenere, sulla detta questione, una pronuncia di carattere definitivo con efficacia di giudicato (sentenze 2 agosto 2000, n. 10130; 17 novembre 1999, n. 12753).

Nella specie la controversia insorta tra le parti in materia di riscatto di fondo rustico, a norma del citato art. 8 legge 590/1985, non è stata ritenuta rientrante tra quelle devolute alla competenza per materia delle Sezioni specializzate agrarie ed è stata decisa dal giudice ordinario non implicando l'applicazione delle disposizioni sul contratto di affitto la cui esistenza (costituente uno dei presupposti di fatto dell'operatività dell'istituto) ha formato oggetto di accertamento *incidenter tantum* da parte dello stesso giudice non specializzato in mancanza di quelle indicate condizioni particolari che richiedono un accertamento con efficacia di giudicato.

La questione in ordine alla sussistenza del rapporto agrario dedotta dal Magliano non si è trasformata in causa pregiudiziale la cui soluzione avrebbe inciso sulla competenza.

L'istanza deve pertanto essere rigettata e dichiarata la competenza della Sezione specializzata agraria del Tribunale di S. Angelo dei Lombardi. (*Omissis*)

(1-3) QUESTIONI DI DIRITTO PROCESSUALE NELLE CONTROVERSIE DI INTERESSE AGRARIO.

1. - La presente sentenza della Corte di cassazione in tema di regolamento di competenza affronta questioni molto complesse per le quali non esistono precedenti giurisprudenziali specifici a quanto mi risulta in ordine alle controversie agrarie.

Per facilitare il lettore sembra opportuno fare richiamo alla vicenda processuale. Tizio convenuto in giudizio per il rilascio di un fondo rustico aveva opposto che fosse accertata la stessa qualifica di mezzadro al fine di esercitare il diritto di riscatto ai sensi dell'art. 8 della legge 590/1965 allo scopo di rimanere nel godimento del fondo. Tizio, nonostante che la domanda di accertamento della qualifica di mezzadro fosse stata respinta, aveva sostenuto nella sua difesa nel processo di regolamento di competenza:

a) l'illegittimità dell'ordinanza di impugnazione emessa dal Tribunale in composizione ordinaria, con la quale era stata respinta la richiesta di prova testimoniale in ordine alla qualifica di mezzadro di colui che esercitava il diritto di riscatto;

b) l'incompetenza del giudice ordinario in materia di prelazione o di riscatto e l'attribuzione alla competenza del giudice specializzato agrario.

2. - La prima massima è conforme alla funzione della ordinanza riconosciuta dalla dottrina che la contrappone alla sentenza che assume una funzione decisoria sia nelle questioni di merito, sia in quelle di giurisdizione e competenza (art. 279 c.p.c.) (1).

Le ordinanze che rientrano tra i provvedimenti tipici del giudice (art. 176 c.p.c.) presentano i seguenti caratteri:

- Non vincolano il giudice in ordine alla decisione della domanda giudiziale (art. 177, 1° comma), tranne le ipotesi di cui all'art. 178, 3° comma, c.p.c., nel qual caso si crea una preclusione (2).

- Sono soggette al reclamo di fronte al collegio quando si tratti di una causa (oggi molto limitata) di esercizio del potere processuale da parte del g.i. ai sensi dell'art. 189 c.p.c. (3).

- Debbono essere motivate sia pure succintamente il che si ricollega all'art. 111 della Cost. che prescrive tale obbligo in tutti i provvedimenti giudiziari (4).

- Le ordinanze debbono essere emanate previo il contraddittorio tra le parti, che è menzionato nella motivazione (5).

3. Esaurite in modo schematico queste considerazioni che di per sé sono sufficienti a distinguere le ordinanze dalla sentenza, occorre soffermarci sulla disciplina dell'ordinanza contenuta nella legge n. 353/1990 che riforma il processo civile e sul ruolo che l'ordinanza riveste nel processo agrario.

Sul primo punto è sufficiente osservare come l'ordinanza, nonostante la riforma del codice di procedura civile del 1990, che ha previsto alcune ordinanze che incidono sui diritti soggettivi (artt. 186 *bis* e 186 *ter*, c.p.c.) conservi un contenuto revocabile (6), che non permette di configurare i suddetti provvedimenti come una sentenza anche se ad essi

è collegata la presenza di un titolo esecutivo (artt. 186 *bis*, 2° comma e 186 *ter*, 3° comma, c.p.c.).

Sotto questo aspetto risulta condivisibile la motivazione della sentenza in esame che nega l'efficacia della sentenza ad un provvedimento del giudice che rigetta una istanza per l'ammissione di una prova testimoniale.

In merito al secondo punto occorre tenere presente l'applicazione del rito del lavoro al processo agrario (7). Se in materia di contratti agrari è indubitabile la competenza delle Sezioni specializzate agrarie (art. 9 l. 14 febbraio 1990, n. 29) (8), lo stesso non può dirsi in tema di prelazione e di riscatto di fondi rustici ai sensi della legge n. 590/1965 (9).

Comunque l'attribuzione della controversia alle Sezioni specializzate agrarie incide sullo svolgimento del processo di cognizione.

Se si propende per la competenza delle Sezioni specializzate agrarie, occorre accettare la conseguenza della istruttoria collegiale (10).

Scompare così in materia di controversie agrarie: *a*) il potere del g.i. di rimettere al collegio la causa qualora la ritenga matura per la decisione (art. 187, 1° comma, c.p.c.) (11); *b*) il controllo sulle ordinanze da parte del collegio che viene esercitato su istanza di parte nei termini perentori decorrenti dalla ordinanza o dalla comunicazione di questa alla parte che non era presente in udienza (art. 178, 3° comma, c.p.c.) (12).

Rimangono invece modificate, in quanto attribuite alle Sezioni specializzate agrarie: *a*) la facoltà di revocare le ordinanze emesse in precedenza (art. 137, 2° comma, c.p.c.) (13); *b*) la facoltà di disporre mezzi istruttori, facoltà attribuita dalla norma generale dell'art. 188 c.p.c. e dagli artt. 191, 245, 258 e 263 relativi ai singoli mezzi istruttori (14).

(1) Sulla natura del provvedimento che si qualifica come ordinanza, cfr. M.T. ZANZUCCHI, *Dir. proc. civ.*, vol. I, Milano, 1964, p. 464; F. LANCIOTTI, *Ordinanza (dir. proc. civ.)*, in *Novis. dig. it.*, vol. XII, Torino, 1965, p. 379; A. ATTARDI, *Dir. proc. civ. - parte generale*, Padova, 1997, p. 390; V. ANDRIOLI, *Ordinanza (dir. proc. civ.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, p. 947; E. REDENTI, *Atti processuali e processo civile in generale*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1969, p. 105 s.; C. MANDRIOLI, *Corso di dir. proc. civ.*, vol. II, Padova, 1997, p. 273 e vol. I, p. 406; GHIZZINI, *Provvedimenti del giudice*, in *Dig. Civ.*, vol. XI, Torino, 1997, p. 65; G. TARZIA - G.L. FONTANA, *voce Ordinanza (dir. proc. civ.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Roma, 1990; R. VACCARELLA - G. VERDE, *Codice di procedura civile commentato*, Torino, 2001, p. 324 e in particolare p. 368; G. MONTELEONE, *Dir. proc. civ.*, Padova, 2000, p. 284; F.P. LUISO, *Dir. proc. civ.*, Milano, 1997, vol. I, p. 61; F. CARPI - N. TARUFFO, *Commentario breve al cod. proc. civ.*, Padova, 2002, p. 403.

(2) GHIZZINI, *op. cit.*, p. 72. La revoca delle ordinanze si ritiene necessaria quando si verificano nuove esigenze procedurali di fronte a fatti che consigliano un ripensamento da parte del giudice. Cfr. C. MANDRIOLI, *op. cit.*, vol. I, p. 407.

(3) Sul controllo delle ordinanze emesse dal (g.i.) di fronte al collegio ai sensi dell'art. 15 della legge n. 353/1990 che sostituisce il 2° comma dell'art. 178 c.p.c., cfr. C. CONSOLO - F.P. LUISO - B. SASSANI, *La riforma del processo civile - commentario*, Milano, 1991, p. 69; B. CAPPONI, in R. VACCARELLA - B. CAPPONI - C. CECHELLA, *Il processo civile dopo le riforme*, Torino, 1992, p. 101 s. Il controllo del collegio trova la sua naturale applicazione quando l'ordinanza è emanata da un giudice monocratico che esercita anche la funzione decisoria (R. VACCARELLA - G. VERDE, *loc. cit.*).

(4) Il difetto di motivazione comporta la nullità dell'ordinanza. Cfr. CARPI - TARUFFO, *op. cit.*, p. 404; S. SATTÀ, *Dir. proc. civ.*, Padova, 1987, p. 216; GHIZZINI, *op. cit.*, p. 67.

(5) F.P. LUISO, *op. cit.*, p. 62.

(6) Nel senso che l'ordinanza è soggetta a revoca cfr. GHIZZINI, *op. cit.*, p. 70. Non mancano tuttavia ordinanze che vanno al di là del provvedimento ordinatorio, in quanto contengono provvedimenti ingiuntivi. Ma anche in questo caso non si può parlare di provvedimento definitivo. In proposito basta ricordare che contro le ordinanze ingiuntive può essere esercitata una opposizione analoga a quella dei decreti ingiuntivi ex art. 645 c.p.c. Cfr. R. VACCARELLA - G. VERDE, *Codice di procedura civile a cura di P. CENDON. Aggiornamento artt. 1/408*, Torino, 2001, p. 365; CARPI - TARUFFO, *op. cit.*, p. 593 e in particolare p. 600.

(7) Sull'applicazione del rito del lavoro alle controversie in tema di contratti agrari, cfr. P. NAPPI, *Tutela giurisdizionale e contratti agrari*, Milano, 1994, p. 451 s.; ID., in L. COSTATO, *Tratt. breve di dir. agr. it. e comunit.*, Padova, 1993, p. 724; V. DENTI, *Sezioni specializzate agrarie e rito del*

lavoro, in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 651; CARPI - TARUFFO, *op. cit.*, p. 1199 e part. 1209; A. GERMANÒ, *Il processo agrario*, Milano, 1973, p. 1531; ID., voce *Controversie in materia agraria*, in *Novis. dig. it.*, app. vol. II, Torino, 1981, p. 720; ID., *Controversie in materie agrarie*, in *Dig. Civ.*, Torino, 1989, p. 310.

(8) P. NAPPI, in *Tratt. breve cit.*, p. 710.

(9) P. NAPPI, *op. ult. cit.*, p. 713.

La giurisprudenza in merito alla competenza per le cause di prelazione e di riscatto per l'attuazione dell'art. 8 della legge n. 590/1965 è divisa. Per la competenza del giudice ordinario, cfr. Cass. 12 dicembre 1989, n. 5551, in *Giur. agr. it.*, 1991, p. 61; Cass. 23 aprile 1980, n. 2665, in *Giur. agr. it.*, 1982, p. 122; Cass. 21 novembre 2000, n. 15026, in questa Riv., 2001, p. 415. Per la competenza del giudice specializzato cfr. App. Bologna 25 agosto 1992, in questa Riv., 1994, p. 240 con nota di A. ORICCHIO, *Eccezioni e questioni pregiudiziali: il difficile spartiacque fra competenze del giudice ordinario e delle Sezioni specializzate*. Per la dottrina, cfr. D. CALABRESE, *La prelazione agraria*, Padova, 1999, p. 184; ID., in E. CAPIZZANO - M. PERFETTI - D. CALABRESE, *La prelazione e il riscatto agrario*, Padova, 1993, p. 308; G. MORSILLO, *Domanda di riscatto del fondo rustico e competenza del giudice*, in *Giur. agr. it.*, 1977, p. 26.

(10) Tenendo presente anche l'art. 5 della legge n. 320 del 1963, occorre adattare le disposizioni sulle controversie di lavoro al processo agrario: di qui lo svolgimento dell'attività istruttoria delle Sezioni specializzate con le conseguenze di cui all'art. 420 c.p.c. del rito del lavoro, v. P. NAPPI, *Tutela giurisdizionale cit.*, p. 339; ID., in L. COSTATO, *Tratt. breve cit.*, p. 725 e 726; V. DENTI, *Il procedimento come strumento di politica sociale, in Processo civile*, Milano, 1971; A. GERMANÒ, *Il processo agrario cit.*, p. 308; ID., *Il rito del lavoro è il rito del processo agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, II, p. 323; L. TORTOLINI, *Riflessioni critiche sull'attuale orientamento del processo agrario*, in *Giur. agr. it.*, 1989, p. 403.

(11) CARPI - TARUFFO, *op. cit.*, p. 620; A. PROTOPISANI, *Lezioni di dir. proc. civ.*, Napoli, 1996, p. 127; C. MANDRIOLI, *Corso cit.*, vol. II, p. 134.

(12) CARPI - TARUFFO, *op. cit.*, p. 549; S. SATTÀ, *op. cit.*, p. 310; A. LUGO, *Manuale di dir. proc. civ.*, Milano, p. 135; C. MANDRIOLI, *Corso di dir. proc. civ. cit.*, vol. II, p. 110.

(13) CARPI - TARUFFO, *op. cit.*, p. 547; E.T. LIEBMAN, *Manuale di dir. proc. civ. - principi*, Milano, 1992, p. 234; V. ANDRIOLI, *Ordinanza cit.*, p. 958; GHIZZINI, *op. cit.*, p. 67. La revocabilità dovrebbe comunque essere esercitata di fronte a fatti preesistenti ma non conosciuti dal giudice al momento della valutazione. Cfr. GHIZZINI, *op. cit.*, p. 68.

(14) Sul giudizio di rilevanza delle prove, cfr. A. PROTOPISANI, *op. cit.*, p. 451; A. LUGO, *op. cit.*, p. 124 e particolarmente p. 139; E.T. LIEBMAN, *op. cit.*, p. 345. Sull'art. 188 c.p.c. quale norma generale per l'assunzione di mezzi di prova, cfr. CARPI - TARUFFO, *op. cit.*, p. 619; C. MANDRIOLI, *op. cit.*, vol. II, p. 66.

D'altra parte se si ritiene che le Sezioni specializzate agrarie non siano competenti per le cause di prelazione e di riscatto si dovrebbe applicare il rito ordinario, il che comporta una disponibilità delle prove provenienti dalle parti interessate. Di conseguenza non si può negare il potere di iniziativa del giudice specializzato che si ricollega all'art. 420, 5° comma in tema di processo del lavoro (15).

4. - La sentenza ha fatto riferimento in ordine alla qualifica di mezzadro accertata in un giudizio diverso, all'istituto della cosa giudicata (16).

Come è noto, la cosa giudicata può essere intesa in senso materiale (art. 2909 c.c.) e in senso processuale (art. 324 c.p.c.).

Le due concezioni riflettono due angoli visuali diversi che tuttavia non possono essere contrapposte in maniera rigida (17).

Sotto il primo aspetto il giudicato verrebbe a creare un nuovo regolamento giuridico (18). Sotto al secondo aspetto la cosa giudicata costituisce un limite ai poteri del giudice consistente nel divieto di pronunciarsi su una questione già decisa in altra sede (19).

La questione della cosa giudicata che trova il suo fondamento nella esigenza di assicurare l'obiettività nell'esercizio della funzione giurisdizionale (20), non si limita al processo in corso, ma può avere un'efficacia extraprocessuale rispetto a qualsiasi processo successivo con il solo limite (del resto discutibile) di applicare una sentenza ingiusta (21).

La sentenza in esame si sofferma su un problema pratico: se l'accertamento della qualifica di «mezzadro» in un precedente giudizio possa avere rilevanza in un giudizio successivo in modo da comportare lo spostamento della competenza dal giudice ordinario alle Sezioni specializzate (22).

La Corte di cassazione ha risolto negativamente il problema affermando che nulla impedirebbe un accertamento compiuto dal giudice non specializzato *incidenter tantum* (23).

Il diniego della qualità di mezzadro comporta sul piano del diritto sostanziale il rigetto della domanda di riscatto (arg. ex art. 31, legge n. 590/1965). Tale risultato si presenta conforme alla teoria che pone in primo piano l'*auktoritas* della cosa giudicata (24) onde evitare giudicati contraddit-

tori tra le stesse parti. Ma a non diversi risultati si giunge applicando la teoria processuale (25), se si tiene presente il testo dell'art. 324 c.p.c. che individua la cosa giudicata in funzione dei gravami ordinari (26) e in tali limiti circoscrive i poteri del giudice chiamato successivamente a decidere una controversia tra le stesse parti; in tal modo si evitano giudicati contraddittori che violerebbero il principio di certezza proprio della funzione giurisdizionale (27).

Luigi Tortolini

*

Cass. Sez. III Civ. - 6-7-2001, n. 9212 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Uccella, P.M. (conf.) - Moretti (avv. Perica) c. Min. Tesoro (Avv. gen. Stato). (Conferma App. Roma 19 giugno 1998)

Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Pubblica Amministrazione - Contratti - Forma - Art. 41 della legge 203 del 1982 - Contratti stipulati dalla P.A. - Applicabilità - Esclusione - Forma scritta ad substantiam - Necessità. (L. 12 giugno 1962, n. 567, art. 16; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 16, 17; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 41)

Per il disposto degli artt. 16 e 17 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, i contratti delle Pubbliche Amministrazioni - compresi quelli di affitto di fondi rustici - devono essere redatti in forma scritta a pena di nullità. In contrario non può addursi la norma di cui all'art. 41 della legge n. 203 del 1982 relativa ai contratti ultranovennali di affitto dei fondi rustici a coltivatore diretto dei quali stabilisce la validità e l'efficacia anche nei confronti dei terzi, pur se stipulati in forma verbale o non trascritti (Con modifica della precedente disciplina costituita dagli artt. 1350, 2643, n. 8 c.c.) non essendo riferibile il precetto di cui al cit. art. 41 alle concessioni in godimento di fondi rustici da parte di pubbliche amministrazioni (1).

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso 7 febbraio 1995 Moretti Maria, premesso che nell'anno 1962 l'ENPAS le aveva concesso in affitto un fondo agricolo in Frascati, località Torrione, che nel corso del rapporto essa conduttrice aveva apportato al fondo, con il consenso

(15) C. MANDRIOLI, *op. cit.*, vol. II, p. 504; A. PROTOPISANI, *op. cit.*, p. 428. Sull'argomento da un punto di vista generale cfr. F. FOGLIA, *Il processo del lavoro*, Milano, 2001, p. 351 s.

(16) Sulla eccezione di regiudicata (il c.d. *ne bis in idem*) cfr. A. PROTOPISANI, *op. cit.*, p. 91; A. LUGO, *Manuale cit.*, p. 170; SATTÀ, *Dir. proc. civ. cit.*, p. 216; E.T. LIEBMAN, *op. cit.*, p. 227 e particolarmente p. 233.

Sulla cosa giudicata in senso sostanziale, cfr. G. CIAN - A. TRABUCCHI, *Commentario breve al cod. civ.*, Padova, 1997, p. 233; F.D. BUSNELLI, *Della tutela dei diritti*, libro VI, t. 4° (artt. 2900/2969), Torino, 1964, p. 202; Id., *Considerazioni sul significato e sulla natura della cosa giudicata*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1961, p. 1317; A. ATTARDI, *In tema di limiti oggettivi della cosa giudicata*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1990, p. 475; A. SEGNI, *Tutela giurisdizionale dei diritti*, in *Comm. al c.c. Scialoja - Branca*, titolo I, capo I, disposizioni generali, Bologna - Roma, 1953.

(17) La distinzione tra la cosa giudicata in senso materiale e la cosa giudicata in senso processuale è uno dei più complessi problemi che non possono essere enunciati in modo schematico. In questa sede basti osservare che: a) la cosa giudicata in senso materiale che opera nelle sentenze di merito presenta confini piuttosto incerti, se si prendono in considerazione quelle sentenze che assumono la funzione di operare accertamenti da considerarsi come un presupposto logico in una controversia intercorrente tra le stesse parti e connessa per il *petitum* o la *causa petendi*; b) la cosa giudicata in senso processuale opera come un vincolo ai poteri del giudice il quale sarà costretto a rifiutare di decidere sulla domanda giudiziale successivamente proposta.

Non per nulla, ai fini della determinazione della cosa giudicata in senso materiale, la sentenza opera come un fatto e non come un atto giurisdizionale ai fini della incontrovertibilità dell'accertamento che a norma dell'art. 2909 c.c. fa stato nei confronti delle parti, dei loro eredi o aventi causa, cfr. A. ATTARDI, *Dir. proc. civ. Principi generali*, Padova, 1997, p. 424 e particolarmente p. 426; F.D. BUSNELLI, *op. cit.*, p. 213. Sui limiti oggettivi del giudicato cfr. G. CIAN - A. TRABUCCHI, *op. cit.*, p. 2739.

(18) F.D. BUSNELLI, *op. cit.*, p. 205-207. Alla teoria della cosa giudicata in senso sostanziale ha aderito VELLANI, *Appunti sulla natura della cosa giudicata*, Milano, 1958, p. 71.

(19) Sulla cosa giudicata in senso formale, cfr. A. SEGNI, *op. cit.*, p. 286; VOCINO, *Considerazioni sul giudicato*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1, p. 1485. L'efficacia della cosa giudicata in senso formale riguarda quelle questioni che possono dirsi strumentali rispetto alla decisione finale del processo. Cfr. MICHELI, *Corso di dir. proc.*, Milano, 1959.

(20) La portata innovativa della sentenza passata in giudicato si manifesta per le sentenze di merito che possono accogliere o respingere la domanda giudiziale (cfr. A. ATTARDI, *Dir. proc. civ. cit.*, p. 424; G. CIAN - A. TRABUCCHI, *Commentario al c.c. cit.*, p. 2736).

(21) Per App. Bologna 25 agosto 1992 l'esigenza di accertare la qualifica di mezzadro non comporta una questione pregiudiziale e di conseguenza non si applica l'art. 34 c.p.c.; per un orientamento cfr. Cass. 18 dicembre 1990, n. 11974, in *Giur. agr. it.*, 1991, p. 228.

(22) Cfr. per un precedente Cass. 28 marzo 2000, n. 3687, in questa *Riv.*, 2000, p. 348.

(23) Cfr. ad es. Cass. 12 dicembre 1989, n. 5551, in *Giur. agr. it.*, 1991, p. 61.

(24) Sulla base dell'autorità della cosa giudicata cfr. G. PUGLIESE, voce *Giudicato civile (dir. vig.)*, in *Enc. del dir.*, vol. XVIII, p. 811; A. BONSIGNORI, *Della tutela giurisdizionale dei diritti - disposizioni generali (artt. 2907 - 2909)*, in *Commentario al c.c. Scialoja - Branca*, Bologna, 1999, p. 55.

(25) Sulla nozione di giudicato in senso formale cfr. S. MENCHINI, voce *Regiudicata civile*, in *Dig. Civ.*, vol. XVI, p. 409; A. SEGNI, *Della tutela giurisdizionale*, in *Commentario Scialoja - Branca*, Bologna - Roma, 1953, p. 186.

(26) F. CARPI - N. TARUFFO, *op. cit.*, p. 975; E.T. LIEBMAN, *op. cit.*, p. 288; S. SATTÀ, *op. cit.*, p. 423; C. MANDRIOLI, *op. cit.*, vol. II, p. 345.

(27) E.T. LIEBMAN, *op. cit.*, p. 285; A. PROTOPISANI, *op. cit.*, p. 67 s.; A. LUGO, *op. cit.*, p. 199 s.

Quanto precede, importa – alla luce di una giurisprudenza più che consolidata e dalla quale prescinde totalmente parte ricorrente nell'esposizione del motivo in esame – che la volontà di obbligarsi della P.A. non può desumersi per implicito da fatti o atti, dovendo essere manifestata nelle forme richieste dalla legge, tra le quali l'atto scritto *ad substantiam* (Cass. 16 luglio 1998, n. 6966; Cass. 30 giugno 1998, n. 6406; Cass. Sez. Un., 28 novembre 1991, n. 12769).

Se, pertanto, non si dubita che nei confronti della P.A. non è configurabile il rinnovo tacito del contratto di locazione – tipico contratto a forma libera – è palese che anche successivamente all'entrata in vigore, pur con effetti retroattivi, dell'art. 41 della l. 3 maggio 1982, n. 203 che ha (come si precisa in ricorso) «deformalizzato» i contratti di affitto a coltivatore diretto, anche se ultranovennali, rendendoli a «forma libera», la circostanza è irrilevante al fine di ritenere concluso, tra una pubblica amministrazione e un privato, un contratto di affitto agrario, in forza di un mero comportamento concludente, anche protrattosi per anni.

3.5. - Nessun elemento, a sostegno degli assunti di parte attrice, infine, si ricava dall'art. 53, comma 3, della l. 3 maggio 1982, n. 203, secondo cui, in particolare, «l'art. 14 della l. 15 settembre 1964, n. 756, e il primo comma dell'art. 2 della l. 9 agosto 1973, n. 508 devono interpretarsi nel senso che la proroga legale si estende a tutte le concessioni e a tutti i contratti agrari ivi considerati, verbali o scritti, stipulati in date anteriori o successive all'entrata in vigore delle leggi medesime».

Certo, infatti, che sia l'art. 14 della legge n. 756 del 1964, sia l'art. 2 della legge n. 508 del 1973, disciplinano, in genere, gli affitti di fondo rustico, senza alcun riferimento ai contratti stipulati da pubbliche amministrazioni, è palese che dal ricordato art. 53, comma 3, non possa dedursi l'avvenuta abrogazione, per incompatibilità, degli artt. 16 e 17 del r.d. n. 2440 del 1923.

Non sussiste, infatti, come si è osservato sopra, alcuna impossibilità logica, o giuridica, per la contemporanea applicazione delle due disposizioni, certo essendo che da un lato si è a fronte alla disciplina «generale» dei contratti di affitto agrario, dall'altro, a quella «speciale» dei contratti, di affitto agrario, posti in essere da pubbliche amministrazioni.

4. - Con il secondo motivo la ricorrente denuncia, ancora, «violazione dell'art. 53 l. 3 maggio 1982, n. 203 sotto altro profilo».

Espone, in particolare, la ricorrente che detta disposizione ha innovato il precedente regime dei contratti agrari disponendo l'applicazione della medesima legge a tutti i rapporti in corso con effetto retroattivo e, quindi, a tutti i rapporti in via di svolgimento in base alla loro persistenza di fatto e, pertanto, al di fuori di ogni vigenza *de iure*, e si osserva – altresì – che la sentenza 2 ottobre 1998, n. 9792 di questa Corte ha chiarito che il richiamato art. 53, comma 1, della legge n. 203 del 1982 si interpreta nel senso che l'espressione «comunque» rende applicabile la norma anche ai rapporti originati da titolo nullo ma protrattisi nel tempo per volontà delle parti.

5. - Al pari del precedente il motivo non può trovare accoglimento.

Deve, in particolare, al riguardo, ribadirsi che la disposizione dell'art. 53, comma 1, della legge n. 203 del 1982 – in virtù della quale detta legge si applica a tutti i rapporti comunque in corso all'entrata in vigore della stessa anche se oggetto di controversie che non siano state definite con sentenza passata in giudicato, salvo che la sentenza sia già esecutiva – si interpreta nel senso che l'espressione avverbale «comunque» rende applicabile la norma anche ai rapporti originati da titolo nullo, ma protrattisi nel tempo per volontà delle parti, con la sola eccezione delle occupazioni meramente abusive e prive di qualsiasi titolo (Cass. 2 ottobre 1998, n. 9792).

Poiché nella specie non vi è stata mai alcuna idonea manifestazione della volontà dell'Amministrazione diretta a porre in esse-

re, anche se invalidamente, un contratto di affitto agrario con l'attuale ricorrente, è evidente che si è di fronte a una occupazione del fondo oggetto di controversia di mero fatto e priva di qualsiasi titolo, estranea, pertanto, alla previsione di cui all'art. 53 della legge n. 203 del 1982.

6. - Risultato totalmente infondato il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi, con condanna dei ricorrenti, in solido, al pagamento delle spese di questo giudizio di legittimità, liquidate come in dispositivo.

P.Q.M., la Corte rigetta il ricorso. (Omissis)

(1) LA FORMA DEL CONTRATTO AGRARIO STIPULATO CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Pienamente condivisibile appare il principio enunciato dalla Corte Suprema sul tema della necessità della forma scritta nei contratti di concessione di fonti rustici stipulati dalla Pubblica Amministrazione.

Come è noto, l'art. 41 della legge n. 203/82 ha stabilito che i contratti agrari ultranovennali, anche se sorti verbalmente e non trascritti, sono validi ed hanno effetto anche nei confronti dei terzi. L'introduzione di tale disposizione ha avuto lo scopo di tutelare la posizione del concessionario, titolare dell'attività di impresa sul fondo rustico: la libertà di forma, affermata come regola generale nella materia dei contratti agrari, ha infatti consentito a tutti quei rapporti, ultranovennali o meno, stipulati in qualsiasi tempo senza alcuna formalità, di essere validi ed opponibili ai terzi. Gli interpreti (1), all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 203/82, hanno posto subito l'accento sul fatto che l'art. 41 in esame avrebbe portato ad escludere, in materia di contratti agrari, l'applicabilità dell'art. 1350 c.c., atteso che il regime di libertà delle forme avrebbe interessato proprio quei contratti, aventi durata minima di quindici anni per i quali il codice civile prevede, in via generale, la forma scritta *ad substantiam*, a pena di nullità. Mentre, in un primo momento, si è parlato di una libertà di forma, senza eccezione alcuna, nella stipulazione di tutti i contratti agrari e, quindi, di una regola generale applicabile anche ai contratti in corso, successivamente la giurisprudenza di legittimità è venuta via via restringendo il campo di validità dei contratti agrari privi della forma scritta. La Suprema Corte (2) ha affermato, intanto, che nelle locazioni stipulate dall'usufruttuario ed in corso alla data di cessazione dell'usufrutto, il contratto di affitto di fondo rustico è opponibile al proprietario, purché costituito con atto pubblico o con scrittura privata di data certa anteriore, atteso che l'art. 999 c.c. «non è stato implicitamente abrogato dalla legge 3 maggio 1982 n. 203, che non disciplina anche le condizioni di forma e di sostanza richiesta per l'opponibilità al proprietario del contratto di affitto di fondo rustico concluso dall'usufruttuario».

La Cassazione ha ribadito il principio della non applicabilità dell'art. 41 in esame anche in riferimento agli artt. 2923 c.c. e 560 c.p.c., in tema di locazioni stipulate da chi ha subito l'espropriazione (3) ed all'art. 3 della l. 22 luglio 1966, n. 606 (4), in tema di affitto a conduttore non diretto coltivatore, che prevede la forma scritta *ad probationem*.

In sostanza, è stato ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità che la libertà delle forme nel contratto agrario,

(1) Per un'ampia disamina sull'art. 41 della legge n. 203/82 cfr. GALLONI G., *Libertà della forma del contratto agrario*, in *Giur. agr. it.*, 1989, 583; GERMANO A., *Sulla realtà del diritto dell'affittuario*, in *Giur. agr. it.*, 1983, 199; GRASSO A., *Dell'art. 41, legge 203/82 e di alcuni casi dalla giurisprudenza negativamente risolti*, in questa Riv., 1994, 336; ID., *Opponibilità dell'affitto di fondo rustico ultranovennale nella procedura espropriativa*, *ivi*, 1995, 490; TORTOLINI L., *Forma e trascrizione nei contratti agrari*,

1992, 116, *ivi*, 1992, 116; VITUCCI P., *La forma del contratto di affitto*, *ivi*, 1992, 581.

(2) Cass. 4 giugno 1997, n. 4966.

(3) Cass. 20 ottobre 1997, n. 10651, in questa Riv., 1998, 416, con nota di GRASSO A., *Ma il rapporto di colonia è da annoverare tra i contratti agrari?*

(4) Cass. 18 maggio 1999, n. 4804, in questa Riv., 2000, 31, con nota di Busetto G., *La libertà di forma nei contratti agrari*.

sancita dall'art. 41 della legge n. 203/82, non abbia prodotto l'implicita abrogazione di tutte quelle disposizioni anteriori che tutelano la posizione dei terzi e che richiedono, in particolari condizioni, la forma scritta del contratto. A tale principio – osserva la Corte Suprema nella sentenza in commento – non si sottrae la materia della concessione dei fondi rustici ad opera della Pubblica Amministrazione, quando essa agisca *iure privatorum* per l'utilizzazione di terreni di sua proprietà.

Ribadendo dei principi già enunciati da precedente giurisprudenza, la Corte Suprema ha escluso che la P.A. possa obbligarsi nei confronti dei privati con accordi assunti verbalmente o per *facta concludentia*, dovendo essere la sua volontà manifestata nelle forme richieste dalla legge, tra le quali l'atto scritto *ad substantiam* (5).

Tra la P.A. ed il privato il negozio giuridico può ritenersi perfezionato, quando vi sia una manifestazione documentale della volontà contrattuale da parte dell'organo rappresentativo, autorizzato a concludere il contratto, in nome e per conto della P.A.; non è sufficiente invece, ai fini della perfezione dell'atto, la delibera di organi collegiali nella fase preparatoria, atteso che questa si connota quale atto meramente interno, inidoneo a formare compiutamente la volontà dell'ente. È stato altresì ritenuto che, nella contrattazione a trattativa privata, neppure il verbale di aggiudicazione assuma valore di conclusione del contratto, dovendo allo stesso seguire una formale stipulazione dello stesso (6).

Nell'ambito dei rapporti di tipo privatistico intrattenuti dalla P.A., è pacifico che nessun negozio giuridico possa sorgere se non con atto scritto proveniente dall'organo autorizzato a rappresentarlo e, pertanto, non può ammettersi deroga nemmeno in presenza di contratto agrario. Se è vero che il r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 richiede espressamente, per il patrimonio dello Stato, il ricorso alle procedure della trattativa privata, della licitazione e dell'asta attraverso il rispetto di determinate regole che portino a consacrare, sotto il controllo della legge, la volontà negoziale della P.A., non vi è dubbio che tale normativa non possa ritenersi implicitamente abrogata, per la materia dei contratti agrari, dall'art. 41 della legge n. 203/82. Esattamente la Corte ha osservato, nella sentenza in esame, che le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, oppure per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti, o perché la nuova legge regola per intero la materia. Nel caso dell'affitto di fondo rustico, non vi è alcuna incompatibilità tra la disposizione che impone alla P.A. il rispetto della forma e l'art. 41 della citata legge n. 203/82 che, evidentemente, si riferisce ai contratti tra privati.

È opportuno al riguardo osservare che l'art. 22, I comma, della legge n. 11/71, che estende l'applicazione delle norme sull'affitto di fondi rustici anche alle concessioni di terreni da parte dello Stato e degli altri enti locali, richiama espressamente le procedure previste dal r.d. n. 2440/23 (licitazione privata, asta pubblica o trattativa privata): la norma conferma, implicitamente, il principio della necessità della forma scritta nei contratti agrari. Non vi è dubbio che qualsiasi concessione di fondo rustico da parte di un ente pubblico, non consacrato in un atto scritto, sia viziato insanabilmente da nullità e che non possa essere invocato utilmente l'art. 41 della legge n. 203/82, nel caso in cui il rapporto agrario sia stato instaurato dalla P.A. verbalmente o per *facta concludentia*.

Nicoletta Rauseo

Cass. Sez. III Civ. - 7-2-2000, n. 1335 - Favara, pres.; Finocchiaro, est.; Caffiero, P.M. (conf.) - Monteleone (avv. Sassani) c. Grifeo ed altra (avv. De Geronimo). (Cassa con rinvio App. Catania 26 luglio 1997)

Procedimenti speciali - Impugnazioni - Appello - Sentenza d'appello - Dispositivo letto in udienza - Contraddittorietà insanabile con la motivazione - Configurabilità - Condizioni - Conseguenza. (C.p.c., artt. 156, 161, 438)

Nel rito del lavoro (come nel processo agrario) la contraddittorietà della sentenza, per insanabile contrasto fra dispositivo letto in udienza e motivazione depositata in cancelleria, dà luogo a nullità (a norma dell'art. 156, secondo comma, c.p.c.) che si converte in motivo di gravame ai sensi dell'art. 161, primo comma, dello stesso codice, essendo inapplicabile la procedura di correzione degli errori materiali o di calcolo e prevalendo, in difetto d'impugnazione, il dispositivo, che, acquistando pubblicità con la lettura fattane in udienza, cristallizza stabilmente la statuizione emanata, salvo che non si configuri un caso di inesistenza della sentenza (1).

(Omissis). – 1. - Con il primo motivo il ricorrente, denunziando «nullità della sentenza ex art. 360, n. 4 c.p.c. per nullità insanabile del dispositivo e per conseguente inesperibilità del procedimento di correzione ex artt. 287 e ss. c.p.c.» fa presente che la intrinseca contraddittorietà del dispositivo – di cui era stata data lettura nel corso dell'udienza del 23 giugno 1997 – (dispositivo così formulato: «la Corte, in riforma della sentenza ... appellata ... rigetta la domanda degli attori e condanna l'appellato a rimborsare agli appellanti le spese di entrambi i gradi del giudizio che liquida ...») – impediva alla Corte d'appello di Catania, Sezione specializzata agraria, di «correggere» il dispositivo adottato, con la procedura di cui all'art. 287 c.p.c. nel senso indicato in parte motiva e, cioè che ove nello stesso è scritto «rigetta la domanda degli attori», deve leggersi ed intendersi «accoglie la domanda degli attori».

Si osserva, al riguardo, in particolare, che l'errore correggibile con la procedura di cui all'art. 287 e ss. c.p.c. – che deve consistere in un elemento linguistico della sentenza non incidente sul contenuto sostanziale della decisione – implica e presuppone la coerenza delle diverse parti e proposizioni del provvedimento, e, quindi, non deve venire in gioco un problema di individuazione del *decisum*, implicando tale individuazione una integrazione del contenuto della decisione attraverso l'esercizio, da parte del giudice, di poteri cognitivi e di valutazione consentiti solo in sede di impugnazione.

2. Il motivo è fondato.

Nel rito del lavoro, che prevede la lettura del dispositivo nella stessa udienza di discussione della causa, il dispositivo medesimo non può considerarsi come atto meramente interno, modificabile fino al momento in cui la sentenza venga pubblicata mediante deposito in cancelleria, bensì costituisce un atto di rilevanza esterna, atteso che la sua lettura porta ad immediata conoscenza del contenuto della decisione alle parti che possono avvalersi del dispositivo per intraprendere l'azione esecutiva ancor prima del deposito della decisione.

Ne consegue che il giudice che ritenga errata la decisione espressa nel dispositivo, non può porvi rimedio adottando una motivazione contraria, ancorché con l'indicazione delle ragioni che lo hanno indotto, sia pure per mero errore, a leggere un dispositivo diverso da quello deliberato, atteso che la contraddittorietà nel senso precisato comporta l'annullamento della sentenza anche in sede di legittimità (Cass. 23 aprile 1997, n. 3528).

Quanto precede – assolutamente pacifico presso una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice e accettato, altresì, dalla dottrina in tema – importa, altresì, che nel rito del lavoro, ove sussista contrasto tra la parte motiva della sentenza e il dispositivo letto in udienza non trova applicazione il principio di integrazione del dispositivo con la motivazione e neppure può essere adottato il procedimento di correzione di cui all'art. 287 c.p.c. (Cass. 23 aprile 1997, n. 3528, cit.).

Nel rito del lavoro, in particolare, la contraddittorietà della sentenza, per insanabile contrasto fra dispositivo letto in udienza e motivazione depositata in cancelleria, dà luogo a nullità (a norma dell'art. 156, comma 2, c.p.c.) che si converte in motivo di gravame ai sensi dell'art. 161, comma 1, dello stesso codice, essendo inapplicabile la procedura di correzione degli errori materiali o di

(5) Cass. Sez. Un. 28 novembre 1991, n. 12769.

(6) Cass. 24 gennaio 1998, n. 696.

calcolo e prevalendo, in difetto d'impugnazione, il dispositivo, che, acquistando pubblicità con la lettura fattane in udienza, cristallizza stabilmente la statuizione emanata, salvo che non si configuri un caso di inesistenza della sentenza (Cass. 8 aprile 1997, n. 3032. Sempre in questo senso, per la giurisprudenza anteriore, Cass. 17 novembre 1997, n. 11895, che esclude la possibilità di un ricorso alla procedura di cui all'art. 287 c.p.c., trattandosi – in relazione a tale ultima possibilità – non già di errore attinente alla estrinsecazione del giudizio, bensì di errata decisione nel merito; Cass. 26 maggio 1995, n. 5808; Cass. 9 marzo 1995, n. 2767).

3. Al fine di ritenere inapplicabile, nella specie, il principio di diritto di cui sopra la difesa dei controricorrenti oppone che nel caso concreto non esiste alcuna contraddizione tra motivazione (depositata in cancelleria), tesa a dimostrare la fondatezza dell'appello e della domanda proposta, in primo grado, dagli attori Grifeo, e il dispositivo (letto in udienza) tenuto presente che quest'ultimo affermava «in riforma della sentenza ... appellata da ... rigetta la domanda degli attori e condanna l'appellato a rimborsare agli appellanti le spese di entrambi i gradi del giudizio, che liquida ...».

Dalle affermazioni «in riforma della sentenza» e «condanna l'appellato a rimborsare agli appellanti le spese di entrambi i gradi del giudizio» – invocano i controricorrenti – era assolutamente evidente che la impugnazione era stata accolta, e la espressione «rigetta la domanda degli attori» era un evidente *lapsus calami*.

4. I rilievi che precedono non colgono nel segno.

Come accennato in parte espositiva gli attori avevano proposto una domanda principale, rigettata dal Tribunale e una domanda subordinata, dal primo giudice dichiarata «improponibile».

È palese, pertanto, che ben poteva la Corte d'appello «in riforma della sentenza» impugnata adottare un dispositivo di «rigetto» della domanda degli attori, nel senso che entrambe le pretese da costoro fatte valere in primo grado erano rigettate nel merito e non una rigettata e l'altra dichiarata improponibile.

Irrilevante, inoltre, al fine di ritenere l'esistenza di un mero *lapsus calami* è la circostanza che la Corte d'appello abbia condannato la parte appellata al pagamento delle spese di entrambi i gradi del giudizio, tenuto presente che la condanna della parte vincitrice al pagamento delle spese del giudizio costituisce pronuncia emessa in violazione dell'art. 91 c.p.c., denunciabile come tale in cassazione, ma non è affatto logicamente incompatibile con una pronuncia di rigetto dell'appello.

In conclusione, il primo motivo del ricorso merita accoglimento, con conseguente assorbimento dei restanti (e con i quali si censura la sentenza gravata, nell'ordine, per violazione dell'art. 360, n. 4, c.p.c., attesa l'esistenza di assoluta incertezza circa la data di emissione del dispositivo, nonché per contraddittorietà e insufficienza della motivazione su punti decisivi della controversia, per falsa applicazione degli artt. 1414 e ss. c.c. e per nullità della sentenza nella parte in cui ha dichiarato inammissibile l'appello incidentale di esso appellato) e cassazione della sentenza impugnata con rimessione della causa, per nuovo esame, alla stessa Corte d'appello di Catania, Sezione specializzata agraria. (*Omissis*)

(1) NULLITÀ DELLA SENTENZA MANIFESTAMENTE CONTRADDITTORIA.

La sentenza in commento non decide sulla fattispecie sottoposta alla valutazione dei giudici poiché è come se, ad un certo punto, un rilevantissimo elemento di natura procedurale ne deviasse il naturale procedimento decisionale.

Il caso da esaminare riguarda l'esistenza o meno di un contratto di affitto agrario tra le parti dato che i proprietari ne contestano la sussistenza affermando che si tratta, e si è sempre trattato, di un negozio simulato, stipulato allo scopo

di recare un favore al conduttore. Mentre, da parte sua, quest'ultimo nega recisamente che sia stata posta in essere una simulazione anche perché, avendo egli intenzione di acquistare il fondo con il contributo della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, le due parti avevano stipulato un preliminare di vendita fissando anche il prezzo, che sarebbe stato corrisposto dopo l'erogazione del finanziamento. Successivamente erano sorte delle divergenze in ordine alla valutazione del fondo in quanto la Cassa per la piccola proprietà contadina attribuiva al fondo stesso un valore di molto inferiore rispetto al prezzo convenuto. Nelle more il contratto di affitto proseguiva e in virtù dell'intervenuta proroga risulta valido fino al 2013. Nel frattempo i proprietari convenivano in giudizio il conduttore, ma in primo grado i giudici riconoscevano valido il rapporto e perciò dichiaravano «effettivo e non simulato» il contratto di affitto. La parte soccombente ricorreva in appello ed al termine del giudizio, la Corte adottava il seguente dispositivo, che vale la pena riportare testualmente poiché esso costituisce l'elemento su cui si concentra, a giusta ragione, l'attenzione dei giudici della Suprema Corte.

«in riforma della sentenza... appellata... rigetta la domanda degli attori e condanna l'appellato a rimborsare agli appellanti le spese di entrambi i gradi di giudizio...»

Deposita in cancelleria la sentenza la Corte d'Appello, però, disponeva di sostituire il verbo «rigetta» di cui al dispositivo, letto in udienza, con il verbo «accoglie» e testualmente scriveva: «che ove è scritto rigetta la domanda degli attori deve leggersi ed intendersi accoglie la domanda degli attori».

Si ravvisa, *ictu oculi*, un'intrinseca contraddittorietà del dispositivo che potrebbe, a prima vista, configurare un semplice errore materiale da correggere secondo le disposizioni di cui agli artt. 287 e 288 del c.p.c.

Gli errori che in una sentenza possono essere corretti sono gli errori materiali o di calcolo e le omissioni in cui eventualmente sia incorso il giudice. L'errore materiale è imputabile ad una svista o ad una disattenzione resi palesi dal semplice confronto fra la parte del provvedimento che si assume errata e le considerazioni, in fatto e in diritto, contenute nella motivazione dello stesso.

L'errore materiale si configura, dunque, tutte le volte in cui si verifica un'involontaria differenza tra il giudizio formulato dal giudice e la sua rappresentazione grafica. Si ritiene materiale l'errore che incide sugli aspetti esteriori della manifestazione di volontà che, al contrario, si deve essere correttamente formata. Da questa considerazione deriva, come elemento decisivo, che l'errore deve essere relativo ad un elemento estraneo alla *ratio decidendi*, sottratto a qualunque valutazione del giudice (1).

Se poi si passa ad esaminare le modalità di effettuazione della correzione si nota subito che non si tratta di avviare una fase nuova di giudizio rispetto a quella in cui la sentenza è stata emessa, ma solo di determinare una sorta di «incidente» dello stesso giudizio finalizzato all'individuazione dell'espressione corretta e perfettamente corrispondente alla volontà dei giudici. Tutto ciò consente l'eliminazione dei difetti di formulazione esteriore dell'atto la cui incongruenza appaia, rispetto al concetto contenuto nella sentenza, manifesta sulla base della semplice lettura del testo.

L'intero procedimento non richiede, perciò, una motivazione diversa ed ulteriore rispetto a quanto viene esplici-

(1) In dottrina: SATTA-PUNZI, *Diritto processuale civile*, XIII ed., Padova, 2000 e MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, 3 voll., Torino, 2000; in giurisprudenza cfr.: Cass. 6 dicembre 2000, n. 15508, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 2558; Sez. I, 7 giugno 2000, n. 7712, *ivi*, 2000, 1240; 25 gennaio 2000, n. 816, in *Giur. it.*, 2000, 2273 con nota di VANZI; 20 settembre 1999, n. 10129,

in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1987; Sez. lav. 15 giugno 1998, n. 5977, *ivi*, 1998, 1324; Sez. II, 3 maggio 1996, n. 4096, *ivi*, 1996, 662; 20 luglio 1994, n. 6768, in *Giur. it.*, 1995, I, 1, 17; 6 settembre 1993, n. 9356, in *Giust. civ. Mass.*, 1993, 1360; Sez. Lav., 24 febbraio 1992, n. 2281, in *Inform. Previd.*, 1992, 933.

tato nei diversi passaggi logici e nelle operazioni di rettifica per mezzo delle quali si pone rimedio ad un errore del giudicato (2).

In considerazione del carattere non giurisdizionale di tale provvedimento e del carattere non decisorio dell'ordinanza che lo conclude, questo non è soggetto ad impugnazione neppure con il ricorso per cassazione.

Nel processo agrario, al quale si applicano le norme relative al rito del lavoro, la lettura del dispositivo viene effettuata nella stessa udienza di discussione della causa e perciò il dispositivo non può essere considerato come atto meramente interno. La lettura del dispositivo consente alle parti di venire immediatamente a conoscenza del contenuto della decisione, tanto che le stesse possono avvalersi del dispositivo per intraprendere azione esecutiva ancor prima del deposito della decisione. Il giudice che ritiene errata la decisione espressa nel dispositivo non può limitarsi ad apportare una correzione mediante modificazione del testo della motivazione in quanto tutto ciò viene a generare una stridente contraddizione tra dispositivo, già letto e portato a conoscenza all'esterno, e testo della decisione nel quale, evidentemente, è contenuta una motivazione esattamente contraria (3).

Si viene piuttosto a configurare un'ipotesi di nullità della sentenza ex artt. 156 e 161 c.p.c. per la quale è ammesso, ai sensi del n. 4 dell'art. 360 c.p.c., ricorso per cassazione.

In effetti, come più volte hanno statuito i giudici della S.C., nel rito del lavoro, la contraddittorietà della sentenza, per insanabile contrasto tra dispositivo già letto in udienza e motivazione depositata successivamente in cancelleria, determina nullità della sentenza poiché l'atto difetta, nel suo insieme, dei requisiti indispensabili per il raggiungimento dello scopo cui è destinato (4). Dato il contrasto insanabile tra motivazione e dispositivo, non è consentito individuare la statuizione del giudice attraverso una valutazione di prevalenza di una delle due contrastanti affermazioni, né è possibile ricorrere ad un'interpretazione complessiva e d'insieme poiché questo procedimento presupporrebbe una sostanziale coerenza delle diverse parti della sentenza.

Tale inconciliabilità non può essere sanata facendo ricorso all'applicazione del principio di integrazione del dispositivo con la parte della sentenza contenente le motivazioni; né è sufficiente applicare il procedimento di correzione degli errori materiali di cui all'art. 288 c.p.c. in quanto - ora appare chiaro - trattasi non di errore attinente all'estrinsecazione del giudizio, bensì di errata decisione di merito.

Si noti che il contrasto evidenziato tra le due parti di una stessa decisione, dando luogo a nullità, si converte automaticamente in motivo di gravame e, in difetto d'impugnazione, il dispositivo, reso pubblico mediante la lettura fattane in udienza, potrebbe definitivamente e stabilmente «crystallizzarsi» nella statuizione emanata (5).

La rimessione della causa alla stessa Sezione specializzata agraria della Corte d'appello appare, in conclusione, la scelta giuridicamente e razionalmente più corretta e più logica.

Antonio Orlando

(2) «Deve qualificarsi come errore materiale - afferma testualmente la S.C. - che non dà luogo alla nullità della sentenza, ma trova rimedio nel procedimento di correzione... quello che si risolve in una fortuita divergenza tra il giudizio e la sua espressione letterale cagionata da mera svista o disattenzione nella redazione della sentenza e come tale percepibile e rilevabile *ictu oculi*, senza bisogno di alcuna attività di ricostruzione del pensiero del giudice il cui contenuto resta individuabile ed individuato senza incertezze». Cass. 20 settembre 1999, n. 10129, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1987.

(3) Cass. Sez. Lav., 9 marzo 1995, n. 2767, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, 564. E 26 maggio 1995, n. 5808, in *Inform. Previd.*, 1995, 779.

(4) Cass. Sez. Lav., 17 novembre 1995, n. 11895, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, fasc. XI.

(5) Cass. Sez. lav., 8 aprile 1997, n. 3032, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 555.

I

Cass. Sez. I Pen. - 26-6-2001, n. 25935 (c.c.) - D'Urso, pres.; Canzio, est. - Cassavia, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Rossano 22 agosto 2000*)

Incendio - Reato di incendio boschivo - Nozione di «incendio boschivo» - Elemento oggettivo - Indicazione. (C.p., art. 423-bis; d.l. 4 agosto 2000, n. 220, art. 1; l. 6 ottobre 2001, n. 275; l. 21 novembre 2000, n. 353, artt. 2, 11)

L'elemento oggettivo del reato di incendio boschivo (art. 423-bis c.p., introdotto dal decreto legge n. 220 del 2000, conv. nella legge n. 275 del 2000) può riferirsi anche ad estensioni di terreno a «boscaglia», «sterpaglia» e «macchia mediterranea», atteso che l'intento del legislatore è quello di dare tutela a entità naturalistiche la cui distruzione incide su un bene primario e insostituibile della vita, e che la l. 21 novembre 2000, n. 353, all'art. 11, ha riprodotto proprio il testo dell'art. 423-bis c.p. in un'altra disposizione (art. 2) che definisce l'incendio boschivo come un fuoco con suscettività ad espandersi su «aree boscate, cespugliate o arborate» nonché su «terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi alle dette aree» (1).

II

Cass. Sez. I Pen. - 9-11-2001, n. 39949 - D'Urso, pres.; Campo, est.; Palombarini, P.M. (conf.) - Melis, ric. (*Conferma App. Cagliari 18 gennaio 2001*)

Incendio - Danneggiamento seguito da incendio - Differenze - Indicazione - Conseguenze in tema di tentativo. (C.p., artt. 56, 423, 424)

L'elemento di distinzione tra il delitto di cui all'art. 423 c.p. (incendio) e quello previsto dall'art. 424 c.p. (danneggiamento seguito da incendio) deve individuarsi nella volontà del soggetto attivo del reato che nella prima fattispecie agisce per provocare un incendio, nella seconda soltanto per danneggiare e l'incendio che ne sorge è una conseguenza, non voluta, casualmente riferibile (per colpa) alla sua azione o omissione. Ne consegue che allorché l'agente abbia compiuto atti idonei diretti in modo non equivoco a cagionare un incendio, e cioè un fuoco con caratteristiche di intensità e di diffusività tali da porre in pericolo la pubblica incolumità, dovrà rispondere - anche se per motivi indipendenti dalla sua volontà l'incendio poi non si sviluppa - del delitto di tentato incendio doloso (2).

I

(*Omissis*). - 1. - Con sentenza in data 22 agosto 2000 il Tribunale di Rossano, su richiesta delle parti, applicava a Cassavia Pasquale la pena di anni uno e mesi dieci di reclusione per i reati di incendio boschivo (art. 423-bis c.p., introdotto dal d.l. n. 220 del 2000, conv. in legge n. 275 del 2000) e di danneggiamento.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione la difesa dell'imputato deducendo la violazione del disposto di cui all'art. 129 c.p.p., sia per l'erronea qualificazione dell'incendio come «boschivo» ai sensi del novellato art. 423-bis c.p., che per il ritenuto concorso formale tra i delitti di incendio e di danneggiamento, unificati nel vincolo della continuazione.

2. - Le censure del ricorrente sono destituite di ogni fondamento giuridico e perciò colpite dalla sanzione d'inammissibilità.

2.1. - Il primo motivo di gravame coinvolge la corretta qualificazione giuridica di «incendio boschivo» della vicenda, che risulta cristallizzata nell'imputazione nei seguenti termini: «perché cagionava un incendio di una superficie collinare di circa trenta ettari, costituita da campi coltivati ad oliveto e da frutteti di varie specie (circa 5-6 ettari) nonché da boscaglia, sterpaglia e macchia mediterranea comprendente diverse essenze arboree, tra le quali delle querce».

Il riferimento fattuale ad un incendio di circa 24 ettari di «boscaglia», «sterpaglia» e «macchia mediterranea» consente di ritenere corretto l'inquadramento dell'episodio nella fattispecie astratta disciplinata dall'art. 423-bis c.p., inserito dall'art. 1, co. 1, d.l. 4 agosto 2000, n. 220, conv. in l. 6 ottobre 2000, n. 275, che punisce

più severamente chiunque cagiona un «incendio su boschi, selve o foreste»: s'intende infatti per «boscaglia», nell'uso corrente, il bosco incolto, fitto, intricato, folto e costituito anche da alberi di specie diversa.

Siffatta ricostruzione esegetica della lettera della norma incriminatrice, oltre ad essere rispettosa della *ratio legis* posta dal legislatore a fondamento dell'aggravamento sanzionatorio – l'esigenza di tutela del patrimonio boschivo nazionale, quale bene primario e insostituibile per la qualità della vita, mediante la repressione degli incendi boschivi – risulta altresì coerente, sul piano logico-sistemico, con l'invero ampia definizione di «incendio boschivo» racchiusa nell'art. 2 della successiva legge-quadro in materia, l. 21 novembre 2000, n. 353, della quale non può negarsi la rilevanza penalistica atteso che l'art. 1, co. 1, della stessa riproduce nuovamente il medesimo testo dell'art. 423-bis c.p., già introdotto con le misure emergenziali del citato decreto legge n. 220 del 2000 per la repressione degli incendi boschivi.

Orbene, ai sensi del citato art. 2, legge 353 del 2000, «per incendio boschivo si intende un fuoco con suscettività a espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree».

2.2. - Anche la seconda censura si palesa infondata, poiché può ravvisarsi un rapporto di specialità soltanto tra la figura del danneggiamento seguito da incendio *ex art.* 424 c.p. e quella del danneggiamento comune *ex art.* 635 c.p., non anche tra i delitti di incendio e di danneggiamento.

Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile con le conseguenze di legge. (*Omissis*)

II

(*Omissis*). - 1. - Con sentenza in data 18 gennaio 2001 la Corte d'appello di Cagliari confermava quella in data 24 gennaio 1997 del Tribunale di Oristano, con la quale Melis Giovanni Battista, imputato del reato di incendio tentato (art. 56 e 423 c.p.), era stato condannato, applicate le circostanze attenuanti generiche, alla pena di anni uno e mesi quattro di reclusione.

La Corte territoriale affermava che gli indizi a carico dell'imputato (presenza del solo imputato, nel giorno e nell'ora del fatto di reato, nel proprio ovile situato nei pressi del luogo dell'incendio; esercizio del pascolo in detta zona esclusivamente da parte dell'imputato e dei suoi familiari; interesse di costui a bruciare la macchia e i rovi per rendere più agevole il transito dei propri ovini; rinvenimento a circa trecento metri dalla zona dello spegnimento di quattro focolai pregressi; tracce evidenti di recente calpestio ovino e peli di pecora; camminamento tra le piante combuste in precedenza non transitabile perché occupato dalla macchia mediterranea) per la loro gravità, precisione e concordanza avevano assunto piena valenza probatoria in ordine alla responsabilità dell'imputato.

Aggiungeva che la condotta realizzata dal Melis era costitutiva del tentativo di incendio, in quanto il fuoco, che aveva interessato una superficie di circa quattrocento metri quadri ingombra di felci e rovi secchi e prossima a una zona boschiva prospiciente da un versante la strada ferrata e dall'altro la strada provinciale Belvitzara, avrebbe assunto le caratteristiche di diffusibilità e difficoltà di estinzione se non fosse stato domato dal tempestivo intervento degli agenti della guardia forestale protrattosi per circa un'ora.

2. Ricorre per cassazione il Melis, il quale, con motivi redatti personalmente, deduce:

a) erronea applicazione di legge [art. 606, co. 1°, lett. b) c.p.p. in relazione agli artt. 56 e 423 c.p.], asserendo che la fattispecie in esame per carenza di tutte le caratteristiche tipiche dell'incendio, quale la vastità delle sue proporzioni e il pericolo per la pubblica incolumità, non rientrava nella condotta penalmente sanzionata dall'art. 423 c.p. e che, a tutto concedere, la figura del tentativo è incompatibile con un reato di pericolo quale è quello di cui al citato art. 423;

b) vizio di motivazione [art. 606, co. 1°, lett. e) c.p.p.], in quanto gli elementi probatori utilizzati come indizi non appaiono gravi, precisi e concordanti, bensì privi di quella convergenza logica necessaria per definirli tali, a tale fine specificando le circostanze poste a supporto di tale affermazione, nonché rilevando l'illogicità dell'identificazione del movente in presenza della testimonianza del proprietario del terreno, secondo cui i fratelli Melis

erano stati autorizzati a pascolare su detto terreno perché accudivano anche a un paio di capre di sua proprietà;

c) mancanza di motivazione [art. 606, co. 1°, lett. e) c.p.p.] in ordine al diniego del beneficio della sospensione condizionale dell'esecuzione della pena, essendo quella formulata dalla corte territoriale meramente apparente.

3. - Il ricorso è infondato.

Riguardo al primo motivo di gravame la Corte rileva che le censure inerenti alla sussistenza degli elementi materiali del reato in questione si risolvono in critiche in fatto, inammissibili in sede di legittimità, atteso che il ricorrente mira a ottenere una rivalutazione degli elementi probatori apprezzati dai giudici del merito e, quindi, un giudizio sul fatto, non previsto dalla legge (art. 606, ult. co. c.p.p.) come motivo per ricorrere per cassazione.

Mentre quelle inerenti alla compatibilità del tentativo con il reato di pericolo concreto, quale risulta essere la figura di reato di cui all'art. 423 c.p.p., sono infondate, atteso che questa Corte ha costantemente affermato non solo che il tentativo è configurabile anche con riferimento ai cosiddetti reati di pericolo, essendo possibile ipotizzare atti idonei e diretti in modo non equivoco a cagionare un pericolo che invece non sorge per cause indipendenti dalla volontà dell'agente (cfr., tra le tante Sez. I, 13 febbraio 1995, ric. Ciccarone, in *Cass. pen.*, 1996, 1783), ma anche, nello specifico, che, allorché l'agente abbia compiuto atti idonei in modo non equivoco a cagionare un incendio, e cioè, come verificatosi nella specie che ci occupa, un fuoco con caratteristiche di intensità e diffusività tali da porre in pericolo la pubblica incolumità, dovrà rispondere – anche se per motivi indipendenti dalla sua volontà l'incendio poi non si sviluppa – del delitto di tentativo incendio doloso (Sez. I, 7 febbraio 1997, ric. D'Avanzo, in *Cass. pen.*, 1998, 445).

Il secondo motivo di gravame si risolve in doglianze di carattere fattuale, come già dettosi inammissibili in sede di legittimità, in quanto il ricorrente contesta, *sub specie* di illogicità manifesta della motivazione del provvedimento impugnato, la valutazione – effettuata dalla corte territoriale con argomentazioni che, per essere esenti da vizi logico-giuridici o errori di diritto, non sono sottoponibili al controllo della Corte di cassazione – degli elementi acquisiti in atti, offrendone una diversa e alternativa e, quindi, non censurando la correttezza logica del ragionamento posto a fondamento della decisione adottata con la sentenza oggetto di gravame, solo oggetto del motivo di ricorso *ex art.* 606, co. 1°, lett. e) c.p.p., ma prospettando una diversa interpretazione dei dati processuali il cui accertamento è riservato al giudice del merito e non a quello di legittimità.

Infine, il terzo motivo è inammissibile, in quanto il ricorrente lo ha sottoposto ai giudici dell'appello, come risulta sia dal testo della sentenza impugnata che dall'atto di appello, soltanto con la memoria difensiva depositata in data 3 gennaio 2001, di guisa che sin dal secondo grado di giudizio avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile, non essendo stata formulata con l'atto di impugnazione in appello alcuna doglianza in ordine alla mancata concessione del beneficio di cui all'art. 163 c.p.: causa di inammissibilità non rilevata dalla Corte territoriale con conseguente omissione della relativa declaratoria, peraltro avviabile, ai sensi del quarto comma dell'art. 591 c.p.p., in questa sede mediante apposita pronuncia di inammissibilità del motivo di gravame in esame.

Per le suesposte ragioni il ricorso va respinto. (*Omissis*)

(1-2) LA FATTISPECIE DI REATO DI INCENDIO BOSCHIVO.

Il nuovo reato di incendio boschivo, previsto dall'art. 423-bis c.p., viene affrontato dalla Suprema Corte con riferimento a tre interessanti questioni: la tipicità del reato; l'ipotesi del tentativo; il concorso formale con il reato di danneggiamento.

L'art. 423-bis c.p. è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico dal d.l. 4 agosto 2000, n. 220, convertito nella l. 6 ottobre 2000, n. 275, e si contraddistingue per essere una fattispecie distinta e speciale rispetto a quella del reato di incendio generico prevista dall'art. 423 c.p. Essa consiste nella condotta di chi cagiona un incendio su boschi, selve o foreste ovvero su vivai forestali destinati

al rimboschimento, propri o altrui (primo comma). Dalla definizione accolta si arguisce che il bene giuridico protetto non è più l'incolumità pubblica ma il patrimonio boschivo e forestale nazionale, pubblico e privato. Infatti, per il nuovo sistema di tutela penale diventa rilevante l'ambiente *ex se*, costituito non soltanto dalle aree boschive appartenenti al patrimonio pubblico, ma anche dalle aree boschive di proprietà privata (1). In tal senso si spiegherebbe la previsione da parte del legislatore di una proprietà «propria», direttamente in capo all'autore dell'incendio, o «altrui», presupposti del tutto ininfluenti ai fini della consumazione del reato. Inoltre, né la norma penale né la successiva legge quadro in materia di incendi boschivi n. 353/2000 forniscono alcuna precisazione riguardo a chi debba essere titolare del diritto di proprietà del patrimonio boschivo aggredito ai fini della perfezione del reato.

L'individuazione di un bene giuridico distinto da quello della pubblica incolumità e comunque meritevole di tutela è avvertita oltremodo dalla previsione del pericolo per edifici, conseguenza potenzialmente derivante dall'azione incendiaria, come elemento circostanziale e non essenziale del reato (terzo comma). Pertanto, la messa in pericolo della pubblica incolumità è rappresentata come evento possibile ma estraneo alla struttura base del reato. L'incendio boschivo, secondo la descrizione offerta dall'art. 423-bis c.p., comprende alcuni elementi specializzanti rispetto al reato di incendio c.d. generico. Esso è meglio caratterizzato nell'oggetto materiale della condotta, costituito da boschi, selve o foreste ovvero da vivai forestali destinati al rimboschimento, che siano propri o altrui (primo comma). La fattispecie semplice dolosa, punita con la reclusione da quattro a dieci anni, è aggravata se dall'incendio deriva pericolo per edifici o danno su aree protette (terzo comma) oppure un danno grave, esteso e persistente all'ambiente (ultimo comma). Il reato è manifestamente di pericolo, così come quello di incendio generico *ex art.* 423 c.p., in quanto sussiste laddove il fuoco risulti idoneo a cagionare un pericolo per il patrimonio boschivo. Il fuoco può non divenire un incendio e, quindi, non raggiungere quelle proporzioni tali da renderlo oggettivamente pericoloso per l'ambiente circostante (2).

La pena della reclusione lascia intendere come sia stata creata una fattispecie delittuosa *ad hoc* da parte del legislatore, fatto del tutto eccezionale per il nostro ordinamento giuridico penale abituato alla creazione di contravvenzioni piuttosto che di delitti per la tutela dell'ambiente. In tal modo si beneficerebbe di un più lungo termine prescrizione. Tuttavia, il vantaggio tipico dei reati contravvenzionali di estensione della soglia della responsabilità penale alla colpa oltre che al dolo è ripreso nella norma in esame attraverso la previsione espressa della fattispecie colposa del reato di incendio boschivo, di cui al secondo comma, punita con la reclusione da uno a cinque anni.

Quanto all'analisi degli elementi tipici del reato si rileva che questi, sebbene ampiamente descritti nell'art. 423-bis c.p., non possono non richiamare lo spirito complessivo della riforma normativa del 2000 in materia di prevenzione e di lotta agli incendi boschivi, costituita oltre che dal d.l. 4 agosto 2000, n. 220, anche dalla successiva l. 21 novembre 2000, n. 353. Quest'ultima, nota come legge quadro in

materia di incendi boschivi, ha di fatto riconfermato il testo dell'art. 423-bis c.p. (art. 11 della legge) precedentemente formulato dal decreto legge n. 220 del 2000 ed ha introdotto per la prima volta una disciplina generale della materia, comprensiva di tutele giuridiche di natura preventiva oltre che repressiva, di profilo civile ed amministrativo. In primo luogo, la legge definisce l'incendio boschivo, distinto dall'incendio ordinariamente inteso per essere «un fuoco con suscettività ad espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree» (art. 2). Tale ampia definizione, che evidenzia ulteriormente la natura pericolosa dell'azione delittuosa in questione con l'uso della formula «suscettività ad espandersi», diverge da quella presente nell'art. 423-bis c.p. laddove l'oggetto materiale della condotta incendiaria appare limitato ai boschi, alle selve o alle foreste ovvero ai vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui, con esclusione, pertanto, delle aree non boscate (cespugliate o arborate, terreni coltivati, ecc.) poste ai margini delle stesse. Sotto il profilo della tassatività, quindi, la norma penale sembra restringere il suo ambito repressivo ad alcuni casi di incendio boschivo, con la conseguenza che ai rimanenti (incendi su aree arborate o cespugliate o su terreni coltivati) si applicherebbe soltanto la legge quadro n. 353/2000, non costituendo tali ipotesi fattispecie di reato.

Il quadro delle tutele giuridiche sarebbe rappresentato, in tali casi, soltanto dai divieti, dalle prescrizioni e dalle sanzioni di natura civile ed amministrativa indicati nell'art. 10 della legge n. 353/2000 (sanzioni pecuniarie, divieti di costruzione, ecc.). Tale esclusione non può che ricondursi ad una precisa ma lacunosa scelta del legislatore che, riconfermando il testo dell'art. 423-bis c.p. introdotto in via d'urgenza dal decreto legge 220/2000 senza alcuna integrazione con le innovazioni introdotte nel quadro normativo generale, come la definizione di incendio boschivo di cui all'art. 2 della legge n. 353/2000, aveva di fatto privato di rilevanza penale le ipotesi sopra indicate. Una manifestazione di chiarezza e di logicità sarebbe stata l'introduzione del reato di incendio boschivo nel codice penale con rinvio, per l'individuazione dell'oggetto materiale, alla tassativa definizione di «bosco», inteso come insieme di tutte quelle aree rilevanti a livello ambientale, estrapolabile dall'art. 2 della legge quadro. Sulla base di tali premesse, pertanto, si divergerebbe rispetto alla conclusione fornita dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 25935 del 26 giugno 2001, laddove asserisce che l'elemento oggettivo del reato di incendio boschivo possa riferirsi anche ad estensioni di terreno a «boscaglia», «sterpaglia» e «macchia mediterranea», rinviando alla definizione di incendio boschivo data dall'art. 2 della legge quadro. Tuttavia, si osserva come recentemente sia stato emanato il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, intitolato «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57» che ha risolto la *querelle* dettando finalmente i criteri per la definizione di bosco, un tempo rimessi all'interpretazione giurisprudenziale, ed estendendo così i casi di incendio boschivo penalmente rilevanti (3). L'art. 2, in primo luogo, equipara i termini bosco, selva e foresta e rimette alle regioni il compi-

(1) Si ricorda che con la l. 16 maggio 1970, n. 281 le foreste appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato sono state trasferite al patrimonio indisponibile delle regioni. Le funzioni di gestione del patrimonio forestale pubblico sono state delegate alle regioni in virtù del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 e definite dal recente d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali».

(2) Sulla distinzione tra fuoco ed incendio vedasi per tutte Cass. Sez. IV

pen., 20 febbraio 1989, n. 2805, Bambina.

(3) Per la definizione di bosco si richiama Cass. Sez. III pen., 26 marzo 1997, n. 3975, Lui, in questa Riv., 1998, 492, con nota di ABRAMI, *Sul significato di «territori coperti da foreste o da boschi»*, secondo cui «nel concetto di territorio coperto da bosco, cui fa riferimento la legge che tutela le bellezze naturali, rientra non solo la superficie sulla quale insistono i popolamenti arborei, ma anche le aree limitrofe che servono per la salvaguardia e l'ampliamento».

to di stabilire, entro il termine di dodici mesi dalla entrata in vigore del decreto, la definizione di bosco per il territorio di loro competenza sulla base di alcuni parametri (larghezza, estensione, copertura, dimensioni delle radure, esclusioni). Inoltre, il terzo comma assimila a bosco: *a*) i fondi gravati dall'obbligo di rimboscimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale; *b*) le aree forestali temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva a causa di utilizzazioni forestali, avversità biotiche o abiotiche, eventi accidentali, incendi; *c*) le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco. In attesa della definizione da parte delle regioni nei termini previsti, il decreto offre comunque in via transitoria una definizione generale di bosco, considerando come tale «i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea» ma escludendo «i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in annualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno».

L'ampia definizione fornita dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 consente, attraverso un richiamo con l'art. 423-bis c.p., di considerare come bosco anche le estensioni di terreno a «boscaglia», «sterpaglia» e «macchia mediterranea» e di qualificare fattispecie integrante gli estremi del reato di incendio boschivo tutte le azioni incendiarie aventi ad oggetto tali aree. Peraltro, la stessa Corte di cassazione aveva in passato già ricompreso le «macchie» nel termine «bosco» ai fini del delitto di cui agli artt. 423 e 425, n. 5 c.p. (4). Attraverso una tale lettura coordinata si può, quindi, concordare con la decisione della Corte di cassazione poc'anzi richiamata e discussa. Tuttavia, non può nascondersi il pericolo insito in una eccessiva differenziazione degli orientamenti normativi regionali in tema di definizione del concetto di bosco.

Quanto alla previsione del reato di tentato incendio boschivo, deve verificarsi la compatibilità dell'istituto del tentativo con il reato di pericolo. In entrambi i casi, infatti, la soglia della punibilità della condotta viene ad essere anticipata rispetto al momento in cui effettivamente si verifica una lesione del bene protetto (nel caso di specie, incendio con distruzione di aree boschive). Nel delitto tentato, l'idoneità e la non equivocità dell'atto producono una lesione potenziale del bene, nonostante l'azione non si compia o l'evento non si produca. Egualmente tale lesione potenziale avviene nel reato di pericolo, fattispecie creata appositamente dal legislatore in considerazione di una presunzione empirica che a certe azioni si accompagni l'insorgere di un pericolo. La dottrina ha seguito sul punto percorsi diversi. Alcuni Autori hanno affermato che punire il tentativo di un reato di pericolo equivarrebbe a reprimere «il pericolo di un pericolo», così finendo di anticipare eccessivamente la soglia della punibilità (5) mentre altri hanno ritenuto che sarebbe prospettabile la realizzazione in forma tentata almeno di alcuni reati di pericolo (6). In giurisprudenza, favorevole all'ipotesi del tentativo è stata in passato la Corte di cassazione, prima sezione, con sentenza del 7 giugno 1997, n. 5362, imp. D'Avanzo, la quale ha affermato che risponde del delitto di tentato incendio doloso colui che compie atti diretti in modo non equivoco a cionanare un

incendio, anche se per motivi indipendenti dalla sua volontà l'incendio poi non si sviluppa (7). Pertanto, seguendo tale orientamento e riprendendo la distinzione di cui sopra tra i due concetti di fuoco e di incendio, si avrebbe tentativo laddove il fuoco appiccato ad un bosco con l'intenzione di incendiarlo non si trasformi in un incendio vero e proprio ma rimanga limitato nelle sue proporzioni.

Relativamente alla terza questione, inerente alla sussistenza del concorso formale tra i reati di incendio boschivo (art. 423-bis c.p.) e di danneggiamento (art. 635 c.p.), esso non sarebbe possibile laddove l'azione fosse sorretta dal dolo di danneggiare appiccando il fuoco a boschi, selve o foreste, ovvero a vivai forestali destinati al rimboscimento e da tale fatto seguisse un incendio. In tal caso, si perfezionerebbe il diverso reato di danneggiamento seguito da incendio di cui all'art. 424 c.p. nella fattispecie prevista dall'ultimo comma così come inserito dal d.l. 4 agosto 2000, n. 220 e poi confermato dall'art. 11, quarto comma, della legge 353/2000. La responsabilità penale diventerebbe di natura oggettiva stante la presenza di una condizione di punibilità e verrebbero applicate le pene previste dall'art. 423-bis, c.p. Il concorso formale tra reati, pertanto, non sussisterebbe. Diversamente, in caso di danneggiamento senza seguito di incendio, si consumerebbe il reato di danneggiamento aggravato di cui all'art. 635, secondo comma, n. 5 c.p. così come modificato dall'art. 13, l. 8 ottobre 1997, n. 352, che prevede la circostanza aggravante della commissione del fatto su boschi, selve o foreste, ovvero su vivai destinati al rimboscimento di proprietà altrui. Il pericolo che si verifichi un incendio boschivo da un'azione di danneggiamento non è contemplato come elemento essenziale del reato di cui all'art. 424 c.p., in quanto il primo comma fa salve le ipotesi previste dall'art. 423-bis c.p.

Maurizio Mazzi

*

Trib. Foggia, Sez. Trinitapoli - 18-10-2001, n. 112 - Gadalete, pres. ed est. - Belsito ed altro (avv. Mascolo) c. Belsito (avv. Albrizio)

Comunione ereditaria - Contratto di divisione di un fondo rustico - Forma scritta - Necessità. (C.c., art. 1350, n. 11)
Comunione ereditaria - Di fondo rustico - Godimento separato di una quota. (Art. 714 c.c.)

Il comportamento delle parti, concretatosi nel mero conferimento dell'incarico (di frazionare un fondo rustico) ad un tecnico in forma verbale, non vale certo a configurare un contratto di divisione, atteso che a norma dell'art. 1350, n. 11 c.c. per tali negozi occorre comunque la forma scritta a pena di nullità (1).

L'assenza di interferenze nelle rispettive gestionali, scaturita dal desiderio di ciascun coerede di avere subito una determinata porzione di terreno da non condividere in alcun modo con gli altri, è incompatibile con la permanenza di una comunione ereditaria a distanza di oltre venti anni dall'acquisizione definitiva del possesso esclusivo delle varie porzioni (2).

(Omissis). - FATTO. - Con l'atto notificato il 23 marzo 1998 Belsito Domenico e Belsito Giuseppe precisavano quanto segue: in data 25 giugno 1961 era deceduto in Bisceglie Belsito Giuseppe; con testamento pubblico il *de cuius* aveva lasciato agli eredi maschi Mauro, Domenico e Giuseppe «la proprietà che ho nell'Ofantino, in parti uguali tra loro»; i predetti eredi avevano conferito incarico al geom. Michele Di Pace per il frazionamento del terreno ed in data 3 agosto 1963 la particella da frazionare (fol. 46, princip. 146 di Ha 2.52.90) era stata così divisa: sub A di a. 85.16 a Belsito Mauro, sub B di a. 85.27 a Belsito Domenico, sub C di a. 82.47 a Belsito Giuseppe; da quell'epoca ognuno degli eredi aveva coltivato la porzione assegnatagli quale proprietario senza ostacolare gli altri; solo nell'agosto 1997, Mauro Belsito aveva chiesto ai germani una diversa ripartizione, ricevendo un netto rifiuto sul punto.

(4) Cass. Sez. I pen., 20 gennaio 1988, n. 742, Carta.

(5) FIANDACA e MUSCO, *Diritto Penale - parte generale*, seconda edizione, Zanichelli Bologna, 1989, 344. Gli Autori riportano in nota come nello stesso senso si esprimano PETROCELLI, *Il delitto tentato*, Padova, 1966, 51, e MANTOVANI, *Diritto Penale*, Padova, 1988, 426.

(6) ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale - parte generale*, tredicesima ed., Milano, 1994, 466.

(7) Nello stesso senso, Cass. Sez. I pen., 15 novembre 1988, n. 11061, Iannone.

Tanto premesso gli attori citavano in giudizio, Belsito Mauro rassegnando le seguenti conclusioni: dichiararsi aperta la successione di Belsito Giuseppe; effettuarsi la divisione del terreno con l'attribuzione delle quote individuate nel citato atto di frazionamento; porsi le spese di divisione a carico della massa in caso di non opposizione del convenuto; in via subordinata, in caso di opposizione, accertarsi e dichiararsi l'avvenuta usucapione da parte degli stessi attori delle loro porzioni di cui al frazionamento del 3 agosto 1963, ordinarsi la trascrizione della sentenza.

Il convenuto si costituiva in giudizio eccepiva l'assenza di un contratto di divisione, contestava la prospettazione dell'avvenuta usucapione invocando il disposto dell'art. 714 c.c. e concludeva per il rigetto delle domande degli attori e per l'accoglimento della domanda riconvenzionale di divisione giudiziale del fondo in tre quote uguali.

Ammessi l'interrogatorio formale del convenuto e la prova testimoniale invocata dagli attori, si procedeva all'assunzione delle sole deposizioni non essendo comparso il convenuto per la prova deferitagli.

Rigettata la richiesta di CTU, la causa era rinviata per la precisazione delle conclusioni.

Le parti richiavano le precedenti domande ed istanze e la causa era assegnata a sentenza con la concessione dei termini di cui all'art. 190 c.p.c.

DIRITTO. - La domanda principale degli attori, diretta ad ottenere la divisione del terreno sulla scorta dell'atto di frazionamento redatto nel 1963 non può essere accolta.

In primo luogo occorre osservare che nel testamento pubblico del 14 aprile 1961 Belsito Giuseppe lasciò in eredità il bene in questione ai figli maschi in parti eguali tra loro.

L'atto di frazionamento contempla invece la divisione del terreno in quote non eguali: quella sub A di a. 85.16 a Belsito Mauro; quella sub B di a. 85.27 a Belsito Domenico; quella sub C di a. 82.47 a Belsito Giuseppe.

Già per tale profilo quest'ultimo elaborato non risponde alla volontà del testatore e non può dunque essere assunto quale parametro di riferimento per lo scioglimento di una comunione ereditaria.

In secondo luogo deve categoricamente negarsi che l'atto di frazionamento in questione sia equiparabile ad un contratto di divisione.

Esso costituisce l'esito di una verifica svolta dal geom. Di Pace, è riferibile unicamente all'attività tecnica di quest'ultimo ed infine solo costui risulta non a caso quale sottoscrittore del medesimo atto.

Il comportamento concludente delle parti in causa, siccome concretatosi all'epoca nel mero conferimento dell'incarico al tecnico in forma verbale, non vale di certo a configurare un contratto di divisione, atteso che a norma dell'art. 1350, n. 11 c.c. per tali negozi occorre comunque la forma scritta a pena di nullità.

Superato tale aspetto, bisogna soffermarsi sulla domanda subordinata degli attori, pretesa che è da ritenere fondata.

L'art. 714 c.c. stabilisce che può domandarsi la divisione anche quando più coeredi abbiano goduto separatamente parte dei beni ereditari, salvo che si sia verificata l'usucapione per effetto di possesso esclusivo.

Orbene, nella specie, non vi è stato un mero godimento di una parte del bene ereditario così come relitto dal *de cuius*, bensì vi è stata una precisa intesa verbale degli eredi per addivenire immediatamente alla materiale divisione del terreno in tre parti in vista del definitivo godimento esclusivo.

Se può dirsi che l'impossibilità di stipulare sin dall'inizio un contratto di divisione fosse sorta dall'obbligo di rispettare la volontà del testatore di differire la divisione (da effettuarsi al matrimonio di tutti i figli e comunque non prima di quattro anni dalla data del testamento), è chiaro comunque che la permanenza di un godimento esclusivo della propria porzione per oltre venti anni da parte di ciascun erede non può che aver sancito la consapevole definitività della detta ripartizione.

L'autonoma utilizzazione delle distinte particelle, voluta sin dall'inizio dai tre eredi, si è cristallizzata nel tempo e non può non aver condotto alla produzione degli effetti tipici del possesso esclusivo ultraventennale.

Del resto, il testatore aveva puntualizzato la circostanza che, superato il termine massimo di quattro anni, si sarebbe proceduto egualmente alla divisione dei beni, per cui deve ritenersi che la ripartizione del terreno in tre parti e l'assegnazione di ciascuna ai singoli eredi fossero operazioni dirette di fatto ad anticipare gli effetti di una successiva formale divisione con le stesse modalità.

Ciascun fratello ha goduto liberamente del suo bene, ha provveduto autonomamente all'utilizzazione della particella ricevuta (v. a tal proposito le univoche testimonianze di Di Trani Luigi e Rutigliano Nicola) e, a quanto pare, non ha inteso minimamente occuparsi della gestione delle altre porzioni dei fratelli; quest'ultima circostanza, come le precedenti, può ricavarsi *ex art.* 232 c.p.c. dal comportamento del convenuto, non presentatosi a rendere l'interrogatorio formale proprio su tali aspetti fattuali, articolati nel capitolato n. 6 dell'atto di citazione.

Tali condizioni, conclamate dall'assenza di interferenze nelle rispettive gestioni e scaturite proprio dall'originario percepibile desiderio di ciascun coerede di avere subito una determinata porzione di terreno da non condividere in alcun modo con gli altri, sono incompatibili con la permanenza di una comunione ereditaria a distanza di oltre venti anni dall'acquisizione definitiva del possesso esclusivo delle varie porzioni.

La tangibile volontà delle parti in causa di attribuire sin dall'inizio le individuate porzioni quali beni finali di ciascuno emerge dalla decisiva considerazione che i coeredi non si limitarono ad una materiale divisione in loco dell'intero terreno, ma con l'intervento professionale del geom. Di Pace formalizzarono quella ripartizione presso l'ufficio tecnico erariale, provvedendo anche alla puntuale intestazione a ciascuno di essi delle derivate particelle, siccome risultanti dal frazionamento di quella originaria.

Se l'intenzione fosse stata solo quella di godere provvisoriamente di parte del terreno in vista di una diversa futura spartizione, verosimilmente gli interessati avrebbero ommesso di attribuire una certa veste formale alla detta operazione.

Proprio tale connotazione ufficiale della ripartizione vale in realtà a dimostrare che di fatto ognuno volesse comportarsi proprio come proprietario esclusivo della sua particella in modo pacifico e pubblico.

Accolta la domanda relativa all'usucapione, deve essere respinta ovviamente la pretesa di divisione giudiziale avanzata in via riconvenzionale dal convenuto. (*Omissis*)

(1-2) È USUCAPIBILE UNA PORZIONE DI UN UNICO FONDO RUSTICO IN COMUNIONE EREDITARIA? DIFFERENZE TRA IL GODIMENTO SEPARATO E QUELLO ESCLUSIVO.

Il fenomeno della c.d. comunione ereditaria si verifica ogni qual volta al medesimo *de cuius* succedono una pluralità di soggetti o coeredi. Nel caso di specie tre coeredi, immessisi nel possesso del fondo rustico ereditato dal *de cuius*, non hanno mai formalmente frazionato il bene comune continuando, per quasi quarant'anni, a goderne simultaneamente.

Due sono le problematiche sollevate dal caso in esame: 1) se possa considerarsi atto di divisione, e come tale idoneo a sciogliere la comunione ereditaria, il tipo di frazionamento effettuato da un tecnico su incarico verbale delle parti ma, tuttavia, mai ratificato per iscritto; 2) se il godimento separato ed ultraventennale di una frazione di un unico fondo rustico possa configurare l'acquisto della proprietà del bene per usucapione.

Sul primo punto è certamente condivisibile il pensiero del Tribunale: il contratto mediante il quale le parti si impegnano a sciogliere la comunione ereditaria necessita, *ad substantiam*, ai sensi dell'art. 1350, n. 11, della forma scritta (1).

invece taluno dei comunisti non ha firmato il documento, la divisione non è valida e il relativo vizio, ai sensi degli artt. 1350, n. 11, 1418, comma 2, e 1421 c.c., può esser denunciato in Cassazione, anche per la prima volta, ed altresì da chi vi ha aderito, ma l'ha impugnata nei gradi di merito per altri vizi.

(1) Cfr. Cass. 6 ottobre 2000, n. 13335, in *Giust. civ.*, Mass., 2000, 2106: «Per l'esistenza di un contratto di divisione di un bene immobile è necessario che tutti i comproprietari di esso partecipino, anche aderendo in tempi diversi, alla sua stipulazione per iscritto, e a tal fine è sufficiente la produzione del relativo atto in giudizio per farlo valere. Se

Pertanto un progetto di frazionamento redatto da un geometra su incarico verbale dei comproprietari non soddisfa i requisiti di forma imposti dal nostro codice civile e non può certamente considerarsi vincolante per le parti (2).

Ben più complesso è sicuramente il secondo profilo della vicenda. Le due opposte tesi degli attori e del convenuto sono essenzialmente riconducibili ad una diversa interpretazione dell'art. 714 c.c. ed alla sua applicazione al caso concreto. Da un lato la tesi degli attori che, a mezzo di domanda subordinata, sostengono l'avvenuto scioglimento della comunione ereditaria in seguito all'acquisto per usucapione delle porzioni del fondo rustico da essi occupate; dall'altro la tesi del convenuto che, a mezzo di domanda riconvenzionale, chiede la divisione ereditaria rigettando la tesi attorea dell'avvenuta usucapione.

Lo scioglimento della comunione ereditaria si verifica ogni qual volta viene meno la contitolarità indivisa di uno o più beni. Ciò può avvenire in diversi modi: a mezzo di divisione (contrattuale o giudiziale); con l'accrescimento per morte o rinuncia all'eredità degli altri coeredi in favore di uno solo (art. 674 c.c.); a seguito di indegnità a succedere (art. 463 c.c.); con l'acquisto della proprietà del bene per usucapione da parte di un erede in virtù di possesso esclusivo, incompatibile con la possibilità di fatto di un godimento comune dell'immobile (3) (art. 714 c.c.).

L'art. 714 c.c. sottolinea la sostanziale irrilevanza del godimento separato di un bene, ribadendo la necessità ai fini dell'usucapione di un possesso esclusivo. Nel caso di specie bisogna riconoscere al tipo frazionamento posto in essere dal tecnico, su contestuale incarico verbale delle parti, non già efficacia reale, volta ad attribuire agli eredi la piena ed esclusiva proprietà di una porzione del fondo rustico, bensì efficacia obbligatoria, volta a stabilire i modi di fruizione del bene da parte dei comunisti, ferma restando la piena contitolarità dell'immobile (4).

Pertanto, «la precisa intesa verbale degli eredi per addvenire immediatamente alla materiale divisione del terreno in tre parti in vista del definitivo godimento esclusivo», così come affermato in sentenza, non è di per sé un ostacolo alla richiesta di uno qualsiasi dei coeredi di divisione dell'immobile (5). Nel caso che ci occupa, quindi, il godimento è qualificabile non già come esclusivo, e come tale idoneo ad integrare la figura giuridica dell'usucapione, ma come separato, il

che consente ad ognuno degli eredi, in qualsiasi tempo, di chiedere lo scioglimento della comunione. Di conseguenza l'art. 714 c.c. sancisce l'irrelevanza di eventuali divisioni di fatto poste in essere dai coeredi, ferma restando la piena efficacia obbligatoria di una convenzione (scritta o verbale) che regoli il godimento separato dei beni ereditari (6).

Pertanto, il tipo di frazionamento predisposto dal geometra in favore delle parti, ha raggiunto il solo scopo di regolare il godimento parziario del fondo rustico. I coeredi, quindi, non ratificando per iscritto il progetto di frazionamento ma rispettandone, di fatto, il contenuto, hanno sancito il valore provvisorio e precario del loro godimento, nell'attesa di una definitiva divisione dell'immobile.

L'annotata sentenza pone un'ultima, interessante, problematica: la rinuncia (tacita) all'usucapione. Gli attori, infatti, citando in giudizio il convenuto chiesero che il Tribunale accertasse «... aperta la successione (...); effettuarsi la divisione del terreno con l'attribuzione delle quote individuate nel citato atto di frazionamento (...); in via subordinata, in caso di opposizione, accertarsi e dichiararsi l'avvenuta usucapione da parte degli stessi attori delle loro porzioni di cui al frazionamento del 3 agosto 1963».

Gli attori, quindi, hanno esplicitamente subordinato la domanda di accertamento di avvenuta usucapione al mancato accoglimento, da parte del Tribunale, della domanda principale di divisione ereditaria.

Pertanto, applicando all'usucapione le norme della prescrizione, così come dettato dall'art. 1165 c.c., dobbiamo ritenere che la domanda giudiziale di divisione ereditaria (che presuppone il riconoscimento della quota degli altri coeredi) sia incompatibile, nel senso di una tacita rinuncia, con la subordinata richiesta di accertamento di avvenuta usucapione (7).

Del resto, come più volte sostenuto in dottrina e giurisprudenza, in tema di rinuncia all'acquisto della proprietà di beni immobili per usucapione è inapplicabile l'art. 1350, n. 5 c.c. (che impone l'osservanza, sotto pena di nullità, della forma scritta per gli atti di rinuncia a diritti reali) poiché chi pone in essere un comportamento che contraddica le proprie pretese (come nel caso in esame) non rinuncia ad un diritto di proprietà già acquistato, bensì alla tutela giuridica della vantata condizione di usucapente (8).

Benedetto Ronchi

(2) Giova evidenziare che, ai sensi dell'art. 5 del d.p.r. n. 650 del 26 ottobre 1972, il tipo di frazionamento da presentare presso l'ufficio tecnico erariale competente non deve essere di data anteriore ai sei mesi.

(3) In tal senso BURDESE, *La divisione*, in Vassalli - *Trattato di diritto civile*, Torino, 1980.

(4) Cfr. Cass. 28 febbraio 1984, n. 1428, in *Arch. civ.*, 1985, 167: «L'atto scritto, che è necessario per lo scioglimento della comunione e la divisione della proprietà immobiliare, a norma dell'art. 1350, n. 11, c.c., non occorre invece per la semplice attribuzione, ferma rimanendo la comproprietà, fra gli aventi diritto, di un godimento separato del bene comune che può essere validamente attuata anche con convenzione verbale».

(5) Cfr. Cass. 10 giugno 1982, n. 3529, in *Mass.*, 1982: «il contratto con cui alcuni degli eredi fissano le modalità di ripartizione del patrimonio ereditario fra tutti i partecipanti alla comunione ereditaria (*quomodo dividendum sit*) e assegnano a ciascuno la porzione spettantegli, vincolandosi all'osservanza del concordato assetto d'interessi, è valido in quanto, non determinando direttamente lo scioglimento della comunione, non configura una vera e propria divisione ereditaria, per la cui validità soltanto è richiesta la partecipazione di tutti i coeredi alla sua conclusione; in tal ipotesi si ha un contratto perfetto in tutti i suoi elementi essenziali, immediatamente vincolante ed efficace fra le parti contraenti e destinato a conseguire il suo effetto definitivo, consistente nello scioglimento della comunione ereditaria, mediante la successiva adesione dei coeredi assenti, senza che occorra alcun ulteriore accordo o un provvedimento giudiziale sostitutivo, perché l'attribuzione dei beni ereditari abbia luogo in conformità delle pattuizioni negoziali; siffatta adesione, ove i contraenti non abbiano diversamente disposto, può essere utilmente manifestata fino a quando il vincolo obbligatorio derivante dal contratto non sia stato sciolto per effetto di un contrario comune accordo dei contraenti o non sia intervenuto un provvedimento giudiziale di divisione che, essendo incompatibile con la ripartizione consensuale dei beni in esso prevista, ne renda impossibile l'estensione agli altri soggetti della comunione ereditaria».

(6) Cfr. Cass. 15 luglio 1987, n. 6225, in *Foro it. Rep.*, 1987, 2440: «Comunque si osserva che per aversi vera e propria divisione ereditaria occorre che si tratti di scioglimento della comunione fra tutti i coeredi con assegnazione in proprietà esclusiva dei singoli beni ereditari in soddisfazione delle rispettive quote; nel quale caso per la validità della divisione stessa si richiede la partecipazione di tutti i coeredi e, qualora si tratti anche di diritti reali immobiliari, la stipulazione per atto pubblico a pena di nullità (art. 1350, n. 11, c.c.). Ma quando si tratta di una mera convenzione di attribuzione frazionata del godimento separato di un bene o diritto comune ereditario, non comportante direttamente lo scioglimento della comunione ereditaria, in tal caso l'accordo non solo è immediatamente vincolante per i contraenti - tenuto all'osservanza del concordato assetto di interessi - ma è efficace anche nei confronti dei contraenti che abbiano espresso anche verbalmente».

(7) In tal senso Cass. 5 settembre 1998, n. 8815, in questa Riv., 1999, 36: «In tema di tutela dominicale, il soggetto che vanti l'acquisto della proprietà di un bene immobile per usucapione non può, nel contempo, introdurre un giudizio per la divisione del bene stesso, poiché la relativa domanda, ponendosi in termini di assoluta incompatibilità con l'originaria pretesa di usucapione, comporta, inevitabilmente, la rinuncia (implicita) alla tutela giurisdizionale della vantata condizione di usucapiente, senza che, di tale rinuncia, sia necessaria la forma scritta ex art. 1350, n. 5, c.c.».

(8) Cass. 28 maggio 1996, n. 4945, in questa Riv., 1996, 750, con nota di TRIOLA R., *Osservazioni in tema di rinuncia all'usucapione*. «La parte che rinunci a far valere l'acquisto per usucapione maturatosi per effetto del possesso ininterrotto del fondo protrattosi per un certo periodo di tempo non rinuncia ad un diritto di proprietà già acquisito, bensì solo ad avvalersi della tutela giuridica apprestata dall'ordinamento per garantire la stabilità dei rapporti giuridici, sicché a tale rinuncia - indipendentemente dalla forma, esplicita o tacita, di essa - è inapplicabile l'art. 1350, n. 5, c.c., che impone l'osservanza della forma scritta, a pena di nullità, per gli atti di rinuncia a diritti reali, assoluti o limitati, su beni immobili».

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Prelazione e riscatto - Condizioni - Contiguità materiale e fisica dei due fondi - Necessità. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 17-7-2002, n. 10377 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Melandri (avv. Punzi) c. Barucci (avv. Caffarelli). (*Conferma App. Bologna 1° febbraio 2000*)

Il diritto di prelazione e riscatto del coltivatore diretto, proprietario del terreno confinante, previsto dall'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, integrando una limitazione della circolazione della proprietà agricola e dell'autonomia negoziale, spetta nel solo caso di fondi confinanti in senso giuridicamente proprio, cioè caratterizzati da contiguità fisica e materiale, per contatto reciproco lungo una comune linea di demarcazione, senza poter essere esteso alla diversa ipotesi della cosiddetta contiguità funzionale, ossia di fondi separati ma idonei ad essere accorpati in un'unica azienda agraria. Ne consegue che i fondi posti ai lati di una strada privata agraria, non insistente né sul fondo di proprietà del retraente né su quello di proprietà del retrattato, non possono essere considerati contigui tra loro, ma vanno ritenuti come fondi non confinanti ai fini degli istituti di prelazione e riscatto agrario (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 20 febbraio 2001, n. 2471, in questa Riv., 2001, 378, con nota di CARMIGNANI S., *Sulla nozione di fondo confinante*; Cass. 13 agosto 1997, n. 7533, *ivi*, 1997, 667, con nota di CIMATTI I.; Cass. 8 gennaio 1996, n. 58, *ivi*, 1996, con nota di LIPARI M., *Prelazione del confinante e fondi separati da strada vicinale privata*; in *Vita not.*, 1996, 785, con nota di MICCOLI M.E., *La prelazione agraria e le strade*; Cass. 2 febbraio 1995, n. 1244, in questa Riv., 1995, 339; Cass. 9 novembre 1994, n. 9319, *ivi*, 1995, 493; Cass. 9 febbraio 1994, n. 1331, *ivi*, 1994, 440; Cass. 2 febbraio 1991, n. 1004, *ivi*, 1992, 60; Cass. Sez. Un. 25 marzo 1988, n. 2582, in *Giur. agr. it.*, 1988, 215, con nota di LO SURDO G., *Sull'interpretazione dell'art. 7 l. 14 agosto 1971, n. 817 (prelazione e riscatto del proprietario confinante)*.

*

Consorzi - Contributi consortili - Carattere tributario della relativa obbligazione - Configurabilità - Conseguenze - Controversie di spettanza del giudice ordinario - Competenza per materia del Tribunale. (C.p.c., artt. 5 e 9; d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2; l. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 5)

Cass. Sez. V Civ. - 29-8-2002, n. 12678 - Saccucci, pres.; Di Nubila, est.; Sorrentino, P.M. (conf.) - Consorzio speciale per la bonifica di Arneo (avv. Leuzzi) c. Pisanello (avv. Marra). (*Cassa e dichiara competenza Giud. pace Nardò 9 maggio 1998*)

I contributi spettanti ai consorzi di bonifica, ed imposti ai proprietari per le spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica e miglioramento fondiario, rientrano nella categoria generale dei tributi, con la conseguenza che la competenza per materia a conoscere della domanda con la quale il contribuente chiede la restituzione delle somme versate a tale titolo, perché non dovute, spetta al Tribunale ordinario ai sensi dell'art. 9, secondo comma, c.p.c., non essendo stata attribuita dalla legge alla giurisdizione delle Commissioni tributarie con il d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (e restando ininfluente sui processi in corso, a norma dell'art. 5, c.p.c., le modifiche legislative introdotte al riguardo dall'art. 12 della l. 28 dicembre 2001, n. 448) (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 12 aprile 2002, n. 5282, in questa Riv., 2002, 467; Cass. 3 maggio 2001, n. 6213, *ivi*, 2002, 136; Cass. 13 ottobre 2000, n. 13649, *ivi* (M), 139; Cass. 22 febbraio 2000, n. 1985, *ivi*, 2000, 555; Cass. Sez. Un. 23 settembre 1998, n. 9493, in *Foro it.*, 1999, 733, con nota

di BARONE C.M.; in *Giust. civ.*, 1998, 2433, con nota di NERI A., *Brevi considerazioni sulle impugnazioni esperibili avverso le sentenze del giudice di pace e in particolare sull'inammissibilità del regolamento di competenza*; in questa Riv., 2000, 256. Sul punto vedi anche T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara 7 luglio 2000, n. 242, in questa Riv., 2001, 340, con nota di CARDILLO M., *Contributi consortili e loro criteri di ripartizione*.

*

Demanio - Demanio statale - Disciplina ex artt. 3 e 4 legge n. 37 del 1994, sostitutivi degli artt. 946 e 947 c.c. - Retroattività - Esclusione. (C.c., artt. 946, 947; l. 5 gennaio 1994, n. 37, artt. 3, 4)

Cass. Sez. Un. Civ. - 26-7-2002, n. 11101 - Vessia, pres.; Elefante, est.; Cinque, P.M. (conf.) - Filippini ed altri (avv. Panariti ed altro) c. Min. Finanze ed altro (Avv. gen. Stato). (*Conferma Trib. Sup. Acque 13 maggio 2000*)

Le disposizioni degli artt. 3 e 4 della l. 5 gennaio 1994, n. 37 (recante "Norme per la tutela delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche"), sostitutive degli artt. 946 e 947 c.c. - le quali escludono la sdemanializzazione dei terreni comunque abbandonati per fenomeni di inalveamento, a seguito sia di eventi naturali che di fatti artificiali indotti dall'attività antropica - sono prive di efficacia retroattiva (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 14 gennaio 1997, n. 300, in questa Riv., 1998, 94, con nota di COLETTA A., *Alveo abbandonato e sdemanializzazione tacita: irretroattività della l. 5 gennaio 1994, n. 37*.

*

Agricoltura e foreste - Indebito conseguimento di aiuti comunitari mediante attestazione non veritiera in ordine ai requisiti del terreno richiesti per l'ammissione al beneficio - Elemento psicologico della colpa - Sussistenza - Errore di fatto sulle caratteristiche del terreno dovuto al mancato controllo - Rilevanza - Esclusione. (L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 23; l. 23 dicembre 1986, n. 898, art. 2)

Cass. Sez. I Civ. - 22-4-2002, n. 5864 - Saggio, pres.; Bonomo, est.; De Augustinis, P.M. (conf.) - Ascoli (avv. Costa) c. Min. politiche agricole (Avv. gen. Stato). (*Conferma Pret. Grosseto 17 febbraio 1999*)

La richiesta di aiuti comunitari avanzati sulla base di dati affermati dall'istante sotto la propria responsabilità, presuppone che sia stata preventivamente concordata la rispondenza alla realtà dei dati comunicati. Pertanto, colui che consegue il beneficio comunitario riservato a terreni seminativi, affermando contrariamente alla realtà, la sussistenza, in concreto, di tale carattere nel terreno di cui si tratta, è passibile della sanzione amministrativa di cui all'art. 2 della l. 23 dicembre 1986, n. 898, concretizzando la sua falsa affermazione di per sé l'elemento psicologico della colpa, richiesto dall'art. 3 della legge 689/81 ed a nulla rilevando l'errore di fatto intervenuto sulle reali caratteristiche del terreno, dovuto a mancato controllo delle stesse (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 18 gennaio 2001, n. 716, in questa Riv. (M), 2001, 279; Cass. 27 agosto 1999, n. 8991, *ivi*, 2000, 319, con nota di SIMONE P., *Ancora sulla violazione della legge 23 dicembre 1986, n. 898 per indebita percezione di aiuti comunitari all'agricoltura*.

In dottrina, v. L. MAZZA, *La repressione penale delle frodi comunitarie nel settore agrario*, in questa Riv., 2001, 291.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti tossico-nocivi - Stoccaggio provvisorio di fusti contenenti «percloroetilene» - Vecchia disciplina di cui al d.p.r. n. 915 del 1982 e nuova disciplina di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 - Fatti-specie: applicabilità di *lex mitior*. (D.p.r. 10 settembre 1992, n. 915, artt. 16, 26; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 6, comma 1, lett. d), 6, comma 1, lett. m), 7, 28, comma 5, 51, comma 2)

Cass. Sez. III Pen. - 19-4-2002, n. 14761 - Papadia, pres.; Piccialli, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Pasotti, ric. (*Conferma App. Milano 15 gennaio 2001*)

*In tema di smaltimento di rifiuti, nel caso in cui all'imputato sia addebitato di avere effettuato senza autorizzazione, nell'interno della propria lavanderia, lo stoccaggio provvisorio di fusti contenenti «percloroetilene», in attesa di reperire una ditta che smaltisse detti rifiuti tossico-nocivi, mentre con la vecchia disciplina di cui al d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 ogni fase dello smaltimento di tali rifiuti (raccolta e trasporto, stoccaggio provvisorio, trattamento, stoccaggio definitivo) era soggetta ad autorizzazione regionale (art. 16) ed in caso di inosservanza si concretava la contravvenzione di cui all'art. 26 citato d.p.r., con la nuova disciplina di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, innanzitutto, scompare la categoria dei rifiuti tossico-nocivi: la classificazione di cui all'art. 7 di detto d.lgs. distingue i rifiuti in urbani e speciali, e questi ultimi in pericolosi e non, a seconda delle caratteristiche di pericolosità; in secondo luogo, il comportamento ascritto all'imputato, alla luce del nuovo decreto, non può più considerarsi attività di «stoccaggio», perché, così come definita dall'art. 6, comma 1, lett. l), essa ora consiste soltanto nel deposito preliminare di rifiuti finalizzato al sollecito compimento di una delle operazioni di smaltimento in senso stretto, sicché non si potrà, nel caso di specie, configurare «stoccaggio», ma tutt'al più «deposito temporaneo» di rifiuti, di cui alla successiva lett. m) del menzionato art. 6, così essendo, infatti, definito il raggruppamento di rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti, purché ricorrano sei specifiche condizioni, solo nel rispetto delle quali il deposito temporaneo di rifiuti, ai sensi dell'art. 28, comma 5, non è soggetto ad autorizzazione. (La S.C., osservato che i rifiuti «stoccati provvisoriamente» dall'imputato rientrano - ai sensi del menzionato art. 7 citato d.lgs. - tra quelli «pericolosi» e che le condizioni di cui sopra non sono state tutte rispettate nel caso in esame, con la conseguenza che non potrà considerarsi «deposito temporaneo», esente da autorizzazione, lo stoccaggio provvisorio effettuato, ha ritenuto che lo stesso dovrà allora essere considerato «deposito incontrollato» dei propri rifiuti pericolosi, sanzionato - dall'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 22 del 1997 - ben più gravemente di quanto previsto dall'art. 26 d.p.r. n. 915 del 1982, che, in quanto *lex mitior*, deve applicarsi ai sensi dell'art. 2, terzo comma, cod. pen.) (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 9 ottobre 1997, n. 9168, Ciarcia, 209.544, in *Riv. pen.*, 1997, 1098 e segg.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni - Prodotti alimentari deteriorabili - Controlli microbiologici - Preanalisi di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 123 del 1993 - Natura amministrativa - Omissione - Rilevanza ai fini della ritualità del procedimento di accertamento - Esclusione - Fondamento. (L. 30 aprile 1962, n. 283; d.lgs. 3 marzo 1993, n. 123, art. 3; disp. att. nuovo c.p.p., art. 223)

Cass. Sez. III Pen. - 11-4-2002, n. 13881 - Malinconico, pres.; Novarese, est.; Hinna Danesi, P.M. (conf.) - Lazzaretti, ric. (*Conferma Trib. Genova 19 giugno 2000*)

In materia di controlli microbiologici sui prodotti alimentari deteriorabili, previsti dal d.lgs. 3 marzo 1993, n. 123, nessuna violazione può ravvisarsi quando l'interessato abbia ricevuto copia del verbale di prelievo e rituale avviso della data di inizio delle operazioni di analisi, pur in carenza della cd. preanalisi, di carattere esclusivamente amministrativo, atteso che questa è finalizzata ad evitare inutili incombenze processuali nel caso che non sia evidenziata alcuna irregolarità del prodotto e non costituisce presupposto giuridico per la successiva fase dell'analisi garantita (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. Si veda, ad esempio, Cass. Sez. III, 19 maggio 1998, n. 5872, Pesavento, in *Mass. dec. pen.*, 1998, 210.952.

*

Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Deposito temporaneo - Condizioni - Mancanza - Reato di cui all'art. 51 d.lgs. n. 22 del 1997 - Configurabilità. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 6, 51)

Cass. Sez. III Pen. - 19-6-2000, n. 7140 - Avitabile, pres.; Postiglione, est.; Mura, P.M. (parz. diff.) - Eterno, ric. (*Conferma App. Palermo 12 maggio 1999*)

Il deposito temporaneo di rifiuti ai sensi dell'art. 6, punto m), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 è legittimo soltanto ove sussistano alcune precise condizioni temporanee quantitative e qualitative; in assenza di tali condizioni, il deposito di rifiuti nel luogo in cui sono stati prodotti è equiparabile giuridicamente all'attività di gestione di rifiuti non autorizzata, prevista come reato dall'art. 51 del d.lgs. 22 (1).

(1) Giurisprudenza costante: da ultimo si veda Cass. Sez. III 23 dicembre 1998, n. 13606, Iannuzzelli, in *Mass. dec. pen.*, 1999, 212.542.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Attività di prelievo dei campioni - Garanzie difensive - Presupposti - Ragioni. (Disp. att. nuovo c.p.p., artt. 220, 223; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59)

Cass. Sez. III Pen. - 19-6-2002, n. 23369 (c.c.) - Toriello, pres.; De Maio, est.; Iacoviello, P.M. (parz. diff.) - P.M. in proc. Scarpa, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Siracusa 8 gennaio 2002*)

In tema di prelievo di campioni finalizzato alle successive analisi chimiche e preordinato alla tutela delle acque dall'inquinamento, occorre distinguere tra prelievo inerente ad attività amministrativa disciplinato dall'art. 223 norma di att. c.p.p. e quello inerente ad attività di polizia giudiziaria nell'ambito di un'indagine preliminare, per il quale è applicabile l'art. 220 norme di att. c.p.p. e, quindi, operano le norme di garanzia della difesa previste dal codice di rito, anche laddove emergano indizi di reato nel corso di un'attività amministrativa che in tal caso non può definirsi extra-processum (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 26 novembre 1998, n. 12390, Fecchio, in *Mass. dec. pen.*, 1999, 212.374.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Consorzio - Di bonifica - Contributi consortili - Controversie sull'esistenza del potere di imposizione - Competenza dell'A.G.O.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Legittimazione attiva - Associazione di categoria - Condizioni - Fattispecie in tema di contributi consortili di bonifica.

Consorzio - Di bonifica - Contributi consortili - Leggi Reg. Emilia-Romagna 2 agosto 1984, n. 42 e 23 aprile 1987, n. 16 - Eccepite contrasto con artt. 47, 23, 53 e 117 Cost. - Infondatezza della questione. (Cost., artt. 47, 23, 53 e 117; Leggi Reg. Emilia-Romagna 2 agosto 1984, n. 42 e 23 aprile 1987, n. 16)

Consorzio - Di bonifica - Piano riparto spese - Opere per difesa del territorio dalle acque - Assoggettamento a contributo - Legittimità. (T.u. 13 febbraio 1933, n. 215)

T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma - 10-5-2002, n. 268 - Ciccio, pres.; Giovannini, est. - A.P.C.P. ed altro (avv. Guarino e Marchesi) c. Consorzio bonifica B.T.T. (avv. Vignale), Regione Emilia-Romagna (avv. Mastragostino e Lista) ed altri (n. c.).

Rientra nella giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria la controversia riguardante non già l'esercizio del potere di un consorzio di bonifica di assoggettare a contributo gli immobili urbani ricadenti nel proprio comprensorio, bensì l'esistenza stessa di tale potere (1).

Un'associazione di categoria è legittimata ad agire a tutela dei propri associati ove la controversia abbia ad oggetto la lesione di un interesse di tutta la categoria dei soggetti rappresentati (nella specie, è stata esclusa la legittimazione dell'Associazione proprietari case di Piacenza ad impugnare il piano di classifica per il riparto delle spese consortili di bonifica, in quanto il medesimo piano è destinato a trovare applicazione differenziata all'interno della categoria dei proprietari di immobili urbani) (2).

È manifestamente infondata, in relazione agli artt. 47, 23, 53 e 117 Cost., la questione di legittimità costituzionale delle leggi Reg. Emilia-Romagna 2 agosto 1984, n. 42 e 23 aprile 1987, n. 16, nella parte in cui impongono un obbligo di contribuzione consortile di bonifica a carico dei proprietari inclusi nel perimetro del comprensorio, indipendentemente da un concreto vantaggio da essi conseguito per effetto delle opere di bonifica, e nella parte in cui estendono la funzione della bonifica fino a comprendere, oltre alla difesa del suolo, anche l'equilibrato sviluppo del territorio e la valorizzazione dei beni naturali (3).

Legittimamente la delibera contenente il piano di riparto delle spese consortili assoggetta a contributo non solo gli immobili che traggono un vantaggio diretto dalle opere di bonifica, ma anche quelli siti in territorio urbanizzato, interessati da opere che non sono funzionali alla bonifica ma che costituiscono un sistema di difesa dal pericolo di esondazione dei fiumi, in quanto, ai sensi della normativa di cui al t.u. 13 febbraio 1933, n. 215, tra le funzioni dei consorzi di bonifica è compresa anche la difesa del territorio dalle acque (4).

(1-4) Sulla prima massima, in senso conforme, v.: T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara, 7 aprile 2001, n. 242, in questa Riv. 2001, 340 ss. con nota di CAR-DILLO M., *Contributi consortili e loro criteri di ripartizione* ed ivi richiami di giurisprudenza e dottrina.

Sulla seconda massima, in senso conforme v.: Cons. Stato, Sez. V, 14 giugno 1994, n. 669, in *Cons. Stato*, 1994, I, 808.

Sulla quarta massima, per riferimenti, v.: Cass., Sez. Un., 14 ottobre 1996, n. 8960, *ivi*, 1997, II, 267.

*

Inquinamento - Regione Veneto - Discarica - Progetto di nuova discarica in presenza di altra discarica - Approvazione - Divieto - Deroga - Consenso del comune interessato. (L. reg. Veneto 21 gennaio 2000, n. 3, art. 32, co. 3)

Inquinamento - Regione Veneto - Discarica - Ampliamento - Equiparazione alla nuova discarica - Conseguenze - Consenso del Comune interessato - Necessità. (L. reg. Veneto 21 gennaio 2000, n. 3, art. 32, co. 4)

T.A.R. Veneto, Sez. III - 12-12-2001, n. 4264 - Zuballi, pres. ed est. - Comune Preganziol (avv. Zanchettin e Bottari) c. Regione Veneto (Avv. distr. Stato) e E. s.p.a. (avv. Malvestio e Pellegrini).

Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente - 10/2002

Nella Regione Veneto, l'art. 32, co. 3, della l. reg. 21 gennaio 2000, n. 3, fa divieto di approvare progetti di nuove discariche nel territorio dei comuni in cui sono in funzione altre discariche, salvo parere favorevole del comune interessato (1).

Nella Regione Veneto, l'art. 32, co. 4, della l. reg. 21 gennaio 2000, n. 3, equipara alla nuova discarica anche l'ampliamento di una discarica esistente, qualora tale ampliamento comporti un incremento superiore al cinque per cento della superficie occupata dalla stessa discarica, per cui il medesimo ampliamento si rende possibile solo previo parere favorevole del comune interessato (2).

(1-2) Il T.A.R. ha ritenuto che la norma che fa divieto di realizzare una nuova discarica qualora nel territorio comunale vi sia già una (salvo, si intende, il consenso del comune) verrebbe in effetti vanificata nelle sue evidenti finalità di limitare il disagio per la popolazione, oltre che l'aggravio ecologico ed ambientale che inevitabilmente si accompagna all'insediamento di una discarica, qualora fosse consentito di ampliarla senza limiti, e quindi anche di raddoppiare, l'unica discarica esistente.

*

Inquinamento - Inquinamento idrico - Scarico di acque reflue - Limiti di concentrazione e di riduzione - Alternatività - Conseguenze. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

T.A.R. Veneto, Sez. III - 2-2-2002, n. 337 - Zuballi, pres.; Franco, est. - Consorzio A. (avv. Butti, Peres e Biscontin) c. Provincia Vicenza (n. c.).

In tema di scarico delle acque urbane, i limiti di concentrazione (criterio quantitativo assoluto) e quelli di percentuale di riduzione (criterio relativo) previsti dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, devono ritenersi come alternativi, per cui si rivela viziata, in quanto non adeguatamente giustificata, l'imposizione del limite più severo (in concentrazione), mentre le disposizioni in materia consentono di adeguarsi in via alternativa al parametro determinato quale riduzione percentuale delle sostanze inquinanti (1).

(1) Nella specie si è trattato dell'autorizzazione all'esercizio e allo scarico di acque reflue di impianti di depurazione contenente la prescrizione dal T.A.R. annullata.

*

Inquinamento - Inquinamento atmosferico - Approvazione progetto smaltimento emissioni - Successivo giudizio di pericolosità - Mancata istruttoria sulla misurazione delle emissioni - Illegittimità del provvedimento.

T.A.R. Veneto, Sez. III - 13-12-2001, n. 4272 - Zuballi, pres.; Springolo, est. - T.G. s. r. l. (avv. Viola e Pavanini) c. Provincia Padova (avv. Pata, Ambrogi e Carbone) e con intervento *ad opponendum* del Comune Saccolongo (avv. Domenichelli).

È illegittimo il provvedimento che modifichi la precedente approvazione di un progetto di impianto idoneo ad assicurare anzitutto la vivibilità all'interno di uno stabilimento industriale attraverso un idoneo impianto di captazione e smaltimento delle emissioni prodotte dai macchinari e dal materiale usato nella lavorazione, sul rilievo che la presenza di estrattori d'aria, che espellono aria dall'interno all'esterno dello stabilimento, comporti l'immissione nell'atmosfera di emissioni pericolose e dannose, senza procedere ad alcuna istruttoria per la misurazione della rilevanza inquinante delle emissioni (1).

(1) Nella specie si è trattato di uno stabilimento industriale, già autorizzato alla realizzazione di un impianto di marcature *transfer* per articoli in gomma, con stampa serigrafia e lavaggio telai a solvente, nei cui confronti è stato prescritto di presentare un progetto particolareggiato volto ad eliminare ogni forma di emissione di sostanze organiche.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modalità di applicazione della dir. 1999/105/CE del Consiglio per quanto riguarda la presentazione degli elenchi nazionali dei materiali di base per la produzione di materiali forestali di moltiplicazione. *Reg. Commissione 6 settembre 2002, n. 1597/2002.* (G.U.C.E. 7 settembre 2002, n. L 240)

Modifica degli allegati delle direttive 86/362/CEE e 90/642/CEE del Consiglio, che fissano le quantità massime di residui di antiparassitari (metsulfuron metile) rispettivamente sui e nei cereali e su e in alcuni prodotti di origine vegetale, compresi gli ortofrutticoli. *Dir. Commissione 6 settembre 2002, n. 2002/76/CE.* (G.U.C.E. 7 settembre 2002, n. L 240)

Disposizioni per l'esecuzione di prove ed analisi comparative comunitarie sui materiali di moltiplicazione di piante ornamentali a norma della dir. 98/56/CE del Consiglio. *Dec. Commissione 5 settembre 2002, n. 2002/744/EC.* (G.U.C.E. 7 settembre 2002, n. L 240)

Disposizioni per l'esecuzione di prove ed analisi comparative comunitarie sui materiali di moltiplicazione e sulle piantine di piante da frutto a norma della dir. 92/34/CEE del Consiglio. *Dec. Commissione 5 settembre 2002, n. 2002/745/EC.* (G.U.C.E. 7 settembre 2002, n. L 240)

Approvazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nella regione Liguria interessata dall'obiettivo 2 in Italia. *Dec. Commissione 7 settembre 2002, n. 2002/721/EC.* (G.U.C.E. 9 settembre 2002, n. L 241)

Approvazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nella regione Abruzzo interessata dall'obiettivo 2 in Italia. *Dec. Commissione 12 settembre 2001, n. 2002/722/EC.* (G.U.C.E. 9 settembre 2002, n. L 241)

Approvazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nella regione Toscana interessata dall'obiettivo 2 in Italia. *Dec. Commissione 27 settembre 2001, n. 2002/723/EC.* (G.U.C.E. 9 settembre 2002, n. L 241)

Approvazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nella Provincia autonoma di Trento interessata dall'obiettivo 2 in Italia. *Dec. Commissione 16 ottobre 2001, n. 2002/724/EC.* (G.U.C.E. 9 settembre 2002, n. L 241)

Approvazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nella Provincia autonoma di Bolzano interessata dall'obiettivo 2 in Italia. *Dec. Commissione 23 novembre 2001, n. 2002/725/EC.* (G.U.C.E. 9 settembre 2002, n. L 241)

Approvazione del documento unico di programmazione per gli interventi strutturali comunitari nella regione Veneto interessata dall'obiettivo 2 in Italia. *Dec. Commissione 26 novembre 2001, n. 2002/726/EC.* (G.U.C.E. 9 settembre 2002, n. L 241)

Istituzione del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente. *Dec. Parlamento europeo e Consiglio 22 luglio 2002, n. 1600/2002/CE.* (G.U.C.E. 10 settembre 2002, n. L 242)

Modalità di applicazione della dir. 1999/105/CE del Consiglio per quanto riguarda l'autorizzazione di uno Stato membro a vietare la commercializzazione all'utilizzatore finale di determinati materiali forestali di moltiplicazione. *Reg. Commissione 9 settembre 2002, n. 1602/2002.* (G.U.C.E. 10 settembre 2002, n. L 242)

Risultati della valutazione dei rischi e strategia per la riduzione dei rischi per la sostanza: ossido di difenile, derivato ottabro-

mato. *Racc. Commissione 16 settembre 2002, n. 2002/755/EC.* (G.U.C.E. 17 settembre 2002, n. L 249)

Ulteriore termine di cui all'art. 4, paragrafo 1, del reg. (CE) n. 1896/2000 per la notifica di alcuni principi attivi già in commercio da utilizzare nei biocidi. *Reg. Commissione 25 settembre 2002, n. 1687/2002.* (G.U.C.E. 26 settembre 2002, n. L 258)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Modalità di presentazione delle proposte relative al programma finanziario europeo Life-Natura per l'annualità 2003. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 19 agosto 2002.* (G.U. 3 settembre 2001, n. 206)

Adeguamento delle etichette dei prodotti fitosanitari contenenti le sostanze attive thiram e ziram con l'eliminazione della frase di rischio R40 «possibilità di effetti irreversibili». *D.M. (salute) 29 marzo 2002.* (G.U. 3 settembre 2002, n. 206, suppl. ord. n. 178)

Coordinamenti territoriali del Corpo forestale dello Stato. *D.p.c.m. 5 luglio 2002.* (G.U. 14 settembre 2002, n. 216)

Interventi urgenti a favore del comparto agricolo colpito da eccezionali eventi atmosferici. *D.L. 13 settembre 2002, n. 200.* (G.U. 16 settembre 2002, n. 217)

Metodi ufficiali di analisi per i fertilizzanti. *D.M. (politiche agricole e forestali) 17 giugno 2002.* (G.U. 19 settembre 2002, n. 220)

Attuazione della dir. 2001/36/CE della Commissione del 16 maggio 2001, che modifica la dir. 91/414/CEE del Consiglio relativa all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari. *D.M. (salute) 1° febbraio 2002.* (G.U. 19 settembre 2002, n. 220, suppl. ord. n. 187)

Nomina del Comitato nazionale per la classificazione delle varietà di viti. *D.M. (politiche agricole e forestali) 5 agosto 2002.* (G.U. 20 settembre 2002, n. 221)

Modifica al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Trentino». *D.M. (politiche agricole e forestali) 6 settembre 2002.* (G.U. 20 settembre 2002, n. 221)

Modalità di applicazione dell'art. 4, comma 4 del d.m. 3 luglio 2002, concernente il piano di protezione delle risorse acquatiche per l'anno 2002. *D.M. (politiche agricole e forestali) 9 settembre 2002.* (G.U. 20 settembre 2002, n. 221)

Elenco dei provvedimenti rilasciati dal Ministero della salute in materia di prodotti fitosanitari nel secondo trimestre 2002, di cui vengono pubblicate le etichette ai sensi dell'art. 9, comma 9, del d.p.r. n. 290 del 23 aprile 2001. (G.U. 20 settembre 2002, n. 221, suppl. straord.)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Soave». *D.M. (politiche agricole e forestali) 6 settembre 2002.* (G.U. 21 settembre 2002, n. 222)

Regolamento recante approvazione dello statuto dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, a norma dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. *D.P.R. 8 agosto 2002, n. 207.* (G.U. 21 settembre 2002, n. 222, suppl. ord. n. 188/L)

Rettifica al d.m. 30 luglio 2002 e modifica dell'elenco allegato al d.m. 14 giugno 2002, recante «Seconda revisione dell'elenco

nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali». *D.M. (politiche agricole e forestali) 6 settembre 2002*. (G.U. 23 settembre 2002, n. 223)

Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 3 settembre 2002*. (G.U. 24 settembre 2002, n. 224)

Modifica degli allegati al d.m. 31 gennaio 1996 concernente misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nel territorio della Repubblica italiana di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali: recepimento delle direttive della commissione n. 2002/28/CE e n. 2002/29/CE del 19 marzo 2002 che modificano taluni allegati della dir. 2000/29/CE del Consiglio. *D.M. (politiche agricole e forestali) 3 giugno 2002*. (G.U. 25 settembre 2002, n. 225)

Approvazione dello statuto del Consorzio tutela «Vini del Piave» D.O.C. e conferma dell'incarico di svolgere nei riguardi della citata denominazione di origine le funzioni di tutela, di valorizzazione, di cura degli interessi generali, nonché di collaborare alla vigilanza nei confronti dei propri affiliati, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 6 settembre 2002*. (G.U. 25 settembre 2002, n. 225)

Bando per la presentazione di progetti di ricerca scientifica e tecnologica sull'agricoltura biologica. *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 luglio 2002*. (G.U. 26 settembre 2002, n. 226)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Reggiano». *D.M. (politiche agricole e forestali) 23 settembre 2002*. (G.U. 30 settembre 2002, n. 229)

Programma solare termico - Bandi regionali. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 24 luglio 2002*. (G.U. 30 settembre 2002, n. 229)

Determinazione dei termini per la presentazione delle domande di autorizzazione integrata ambientale, per gli impianti di competenza statale, ai sensi del decreto legislativo n. 372/1999. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 24 luglio 2002*. (G.U. 30 settembre 2002, n. 229)

LEGISLAZIONE REGIONALE

CALABRIA

Interventi a favore del settore agricolo e agroalimentare. (Disegno di legge collegato alla legge finanziaria regionale 2002). *L.R. 8 luglio 2002, n. 24*. (B.U. 1° luglio 2002, n. 12, suppl. straord. n. 4)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Modifiche al regolamento di attuazione del regime di sostegno alla ristrutturazione e riconversione dei vigneti, in applicazione dei regolamenti (CE) n. 1493/1999 e n. 1227/2000. Approvazione. *D.P.R. 15 febbraio 2002, n. 43/pres.* (B.U. 20 marzo 2002, n. 12)

Modificazioni ed integrazioni al Regolamento applicativo della misura «b - Insediamento giovani agricoltori» del piano di sviluppo rurale della Regione Friuli-Venezia Giulia. Approvazione. *D.P.R. 15 febbraio 2002, n. 44/pres.* (B.U. 20 marzo 2002, n. 12)

Regolamento applicativo della Misura «g - Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti

agricoli» del Piano di sviluppo rurale della Regione Friuli-Venezia Giulia. Approvazione. *D.P.R. 20 febbraio 2002, n. 047/pres.* (B.U. 20 marzo 2002, n. 12)

Regolamento recante modalità e criteri per il riconoscimento dei distillatori, assimilati al distillatore e assimilati al produttore, nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Approvazione. *D.P.R. 29 marzo 2002, n. 89.* (B.U. 24 aprile 2002, n. 17)

Tutela delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario e forestale. *L.R. 22 aprile 2002, n. 11.* (B.U. 24 aprile 2002, n. 17, suppl. straord. n. 7)

LAZIO

Tutela delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario e forestale. *L.R. 22 aprile 2002, n. 11.* (B.U. 24 aprile 2002, n. 17, suppl. straord. n. 7)

Regolamento recante modalità e criteri per il riconoscimento dei distillatori, assimilati al distillatore e assimilati al produttore, nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Approvazione. *D.P.R. 29 marzo 2002, n. 89.* (B.U. 24 aprile 2002, n. 17)

Disciplina delle strade del vino, dell'olio di oliva e dei prodotti agroalimentari tipici e tradizionali. *L.R. 3 agosto 2001, n. 21.* (B.U. 10 agosto 2001, n. 22, suppl. ord. n. 5)

Modifiche alla l.r. 2 maggio 1995, n. 17 e successive modifiche concernenti: «Norme per la tutela della fauna selvatica e la gestione programmata dell'esercizio venatorio». *L.R. 30 gennaio 2002, n. 3.* (B.U. 20 febbraio 2002, n. 5)

Disposizioni concernenti l'attuazione della disciplina delle zone agricole prevista dalla l.r. 22 dicembre 1999, n. 38 «Norme sul governo del territorio» e successive modifiche. *L.R. 30 gennaio 2002, n. 4.* (B.U. 20 febbraio 2002, n. 5)

MOLISE

Regolamento regionale per le zone di addestramento cani da caccia in recinto. *R.R. 4 giugno 2002, n. 11.* (B.U. 15 giugno 2002, n. 13)

TRENTINO-ALTO ADIGE

Provincia di Bolzano

Leggi sui masi chiusi. *L.P. 28 novembre 2001, n. 17.* (B.U. 11 dicembre 2001, n. 51)

Provincia di Trento

Disciplina dell'agriturismo, delle strade del vino e delle strade dei sapori. *L.P. 19 dicembre 2001, n. 10.* (B.U. 2 gennaio 2002, n. 1)

VALLE D'AOSTA

Modificazione all'art. 7 della l.r. 7 agosto 2001, n. 13 (Disposizioni in materia di indicazioni geografiche protette e di denominazioni d'origine protette). *L.R. 20 maggio 2002, n. 6.* (B.U. 28 maggio 2002, n. 23)

LIBRI

Parchi ed aree naturali protette: ordinamenti e gestione, a cura di GIOVANNI CORDINI - Quaderni dell'Istituto di studi politico-giuridici dell'Università di Pavia (Collana diritto e ambiente) - CEDAM, Padova, 2000, pagg. 680, L. 85.000.

In questo volume curato da Giovanni Cordini (1), frutto di un lavoro di più Autori, compiuto nell'ambito della ricerca promossa all'interno del progetto strategico del Centro Nazionale Ricerche (CNR), su «Tutela dell'ambiente, parchi, riserve naturali e aree protette», il tema è approfondito nel corso di un'interessante, quanto nuova riflessione, che si traduce in un'analisi comparata dei diversi ordinamenti e sistemi di gestione adottati da paesi appartenenti a diversi continenti.

Lo studio si snoda partendo da un esame della legislazione italiana, per poi analizzare i punti salienti delle legislazioni di ordinamenti in cui parchi ed aree protette evocano patrimoni ambientali di suggestiva bellezza: dai paesi africani, agli stati del Nord- America, dai paesi europei, agli Stati dell'emisfero australe per soffermarsi, infine, su una regione del continente nord-asiatico quale la Russia.

La ricerca di diritto comparato, dopo aver prospettato un inquadramento del tema e presentato i vari modelli, intende segnalare le iniziative, già sperimentate in diversi ordinamenti, che possono essere promosse o incoraggiate per sostenere la più efficace protezione e la coerente valorizzazione del patrimonio naturale.

Al contempo, lo studio rileva come gli Stati perseguano la tutela ambientale ricorrendo, oltre agli strumenti legislativi, anche a mezzi di diversa natura, utilizzando sistemi di monitoraggio automatico, tramite l'impiego di tecnologie sofisticate (ad es. strumenti satellitari per il telerilevamento), al fine di seguire con attenzione tutte le mutazioni dell'assetto territoriale.

Elementi di comparazione, tra gli ordinamenti degli Stati, sono tra gli altri:

- la presenza di un sistema amministrativo federale o centralizzato;
- l'appartenenza a un sistema giuridico di common law o civil law;
- la formazione dei processi politico-decisionali che portano all'istituzione dei parchi e delle aree protette;
- la capacità di conciliare l'esigenza di conservazione dell'ambiente con quella di utilizzazione del territorio per attività economiche o di altra natura.

Nell'opera, si sottolinea come lo studio del diritto ambientale comparato sia fondamentale non solo per capire la necessità di un'adeguata tutela ambientale transfrontaliera, ma per una più efficace politica e legislazione ambientale nazionale.

La tutela dell'ambiente richiede una cultura diffusa ed omogenea di protezione che rispetti ogni ecosistema, consapevole che l'alterazione di un solo elemento naturale può compromettere l'equilibrio dell'intero pianeta.

Inoltre, il diritto ambientale comparato è utile come catalizzatore per un'ulteriore armonizzazione del settore, verso la formazione di uno *ius commune* ambientale.

Molto interessante è l'analisi degli elementi di diversità che sottendono alla disciplina ambientale tra i paesi africani e in qualche caso asiatici, da un lato e gli ordinamenti giuridici dei paesi industrializzati, dall'altro.

Nei paesi occidentali l'uomo è visto come la principale minaccia per l'ambiente. Quindi, la legislazione sulla tutela ambientale è finalizzata a tenere l'uomo e le sue attività (industriali, agricole, turistiche ...), lontane dalle aree oggetto di protezione. Nei paesi africani, invece, l'approccio è completamente diverso. Si guarda all'uomo come al principale utilizzatore delle risorse ambientali, in quanto da queste egli deve trarre le sue forme di sostentamento.

Solo di recente, a seguito di un periodo di sfruttamento delle risorse naturali non regolamentato, oggi negli ordinamenti dei paesi africani esiste una maggiore consapevolezza della straordinaria unicità del patrimonio ambientale del proprio continente, anche grazie ad interventi di sensibilizzazione da parte delle organizzazioni internazionali. È subentrata, dunque, l'idea che un ambiente adeguatamente protetto ed

una certa sicurezza sul piano politico, costituiscano una preziosa fonte di reddito grazie all'afflusso turistico e che l'uomo possa costituire uno strumento attivo di conservazione dell'ambiente.

Dallo studio emerge l'esigenza diffusa, da parte degli Stati, di assicurare ad alcune aree naturali una speciale protezione giuridica, assoggettando i fruitori a vincoli e regole, evidenziando che «l'intervento più efficace a tutela dell'ambiente è quello che deriva da poteri centralizzati esercitati con rigore e resi effettivi nell'indirizzo di politica ambientale».

Infatti, poiché diviene più difficile far valere il principio dell'interesse generale in ambiti regionali ristretti, nonostante la propensione degli Stati moderni al decentramento, si registra una comune tendenza, in materia ambientale, ad attribuire tale competenza ai poteri federali, negli Stati che hanno tale struttura e a quelli centrali, negli altri ordinamenti.

Un altro aspetto interessante, che emerge da tale studio, è la tendenza che si nota in molti paesi a ricomporre la dicotomia tra conservazione e godimento dei beni ambientali oggetto di tutela, per garantire la conservazione dell'habitat senza scoraggiare del tutto le attività turistiche, l'agricoltura ed altre iniziative di natura economica o ricreativa.

A tale proposito, si apprendono anche informazioni interessanti. Nessuno si aspetterebbe, ad es., che in Germania, nelle aree oggetto di tutela, seppure a determinate condizioni, sia consentito l'esercizio della caccia e della pesca, diritto che le istituzioni pubbliche non si sono sentite di negare totalmente, neppure nelle aree protette, a popolazioni da secoli dedite a tale attività.

In tal modo, si cerca di superare un certo tipo di impostazione del problema ambientale che, in molti casi, ha portato all'introduzione di numerosi vincoli all'attività dei privati e che in nome di un interesse generale superiore e prescindendo dal regime politico e dalle ideologie dominanti, si pone in controtendenza rispetto a politiche liberistiche e all'affermazione del principio della globalizzazione dei mercati.

Tale orientamento sembra assumere, oggi, una nuova evoluzione tramite l'affermazione del principio dello «sviluppo compatibile» che probabilmente porterà gli Stati a rivedere i propri assetti giuridici.

L'opera, pur fermandosi ad un'analisi dei diversi strumenti giuridici che consentono la difesa delle aree naturali, offre spunti di riflessione, a partire dall'interrogativo se non vi siano oggi elementi sufficienti per avvicinarsi all'*economia ecologica* dei parchi e verificare se non ci sia un possibile punto di contatto, tra l'esigenza di tutela dell'ambiente e quella di rispetto delle leggi dell'economia, affinché l'una non debba soccombere alle logiche dell'altra.

In questo senso, forse, ha ragione chi ritiene che in una società multiculturale quale quella odierna, non ha senso parlare di un solo modello gestionale delle aree-parco, ma nel rispetto dei differenti contesti politici, economici e culturali lo sforzo dovrebbe essere quello di rispettare diverse soluzioni, tenendo conto delle diversità delle varie aree geografiche e degli interessi delle popolazioni che ivi risiedono (2).

In quest'ottica sfuma anche la contrapposizione tra politiche di gestione del territorio nei paesi industrializzati e quelle adottate nei paesi in via di sviluppo, in quanto i popoli hanno costruito diverse economie e culture e non per forza tutte le aree del mondo sono chiamate a seguire lo stesso destino.

In conclusione, il notevole lavoro di sintesi e gli innumerevoli aspetti di comparazione tra le diverse legislazioni ambientali trattate in quest'opera curata dal prof. Cordini, dà vita ad uno studio di diritto comparato pregevole, che può offrire validi spunti per ulteriori riflessioni sul tema, ma anche per individuare, omologando esperienze di altri paesi, soluzioni agli inevitabili conflitti che ancora oggi nascono dalla contrapposizione tra economia ed ambiente.

A tale proposito, sarebbe interessante realizzare più approfonditi elementi di comparazione sulle soluzioni perseguite dai diversi Stati, per raggiungere un equilibrio tra gestione del parco ed esercizio dell'attività agricola che, per sua natura, risulta quella più compatibile con il rispetto dell'ambiente.

Annalisa Saccardo

(1) Giovanni Cordini è professore straordinario nell'Università di Pavia.

(2) V. FIORINI, in *Parchi*, Rivista del Coordinamento nazionale Parchi e Riserve Naturali, n. 11, febbraio 1994, «Un nuovo protagonista economico», in sito Internet: www.parks.it/federparchi/rivista. Nell'articolo, si citano

alcune interessanti riflessioni del prof. Ettore Tibaldi docente del Dipartimento di Biologia, Sezione Ecologia dell'Università di Milano, Autore di alcune interessanti pubblicazioni in materia di ecologia e sviluppo sostenibile.