

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **10**

OTTOBRE 2003 - ANNO XII

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

STEFANO MASINI: Sul passaggio dalla struttura della piccola impresa a quella dell' <i>impresa piccola</i>	529
PAOLO BORGHESI: Il principio di precauzione tra diritto comunitario e Accordo SPS.....	535
ROBERTO SAJJA: Il regime giuridico dei sottoprodotti dell'industria agrumaria	542
NOTE A SENTENZA	
LUCA AGLIOCCHI: La procedura per introdurre in commercio OGM ed il divieto temporaneo, da parte di uno Stato membro, di commercializzare ed utilizzare tali prodotti	560
RICCARDO MATTEI: La falsa indicazione catastale, tra errore incolpevole ed errore non significativo	566
DAVID SALAMENA: L'indennità aggiuntiva e il risarcimento del danno in tema di aree agricole. Problematiche (antiche) e prospettive (nuove) dopo l'entrata in vigore del nuovo Testo Unico sull'espropriazione ...	567
CARLO GATTA: La massima (ufficiale) non rispecchia tutto il contenuto della sentenza in epigrafe che è, invece, per altri versi interessante	573
STEFANO NICOLUCCI: La tutela penalistica dell'olio dell'oliva: un caso di concorso apparente di norme? ..	575
CARLO GATTA: L'accertamento dei contributi agricoli unificati ed il ricorso alla c.d. «stima tecnica»	577
IGINO GRENDENE: La risoluzione del contratto di affitto agrario	579
MARCO BORRACCETTI: Giurisprudenza comunitaria in materia agraria ed ambientale	581

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

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

ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Disciplina ex legge 152 del 1999 - Scarico - Nozione - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 maggio 2003, n. 22034 (M)</i>	585
---	-----

AZIENDA

Azienda - Affitto - Contratto relativo a beni situati in zona destinata ad attività agricola - Ramo d'azienda troppo ridotto per poter essere considerato azienda agrituristica - Conseguenze - Nullità del contratto per impossibilità giuridica dell'oggetto. <i>Cass. Sez. III Civ. 10 agosto 2002, n. 12142 (M)</i>	584
---	-----

BELLEZZE NATURALI

Bellezze naturali (protezione delle) - Legge n. 431 del 1985 - Ordine di rimessione in pristino - Natura di sanzione amministrativa - Fase esecutiva - Obbligo di verifica della preesistenza della incompatibilità ambientale - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 aprile 2003, n. 19761 (M)</i>	585
---	-----

CACCIA

Caccia - Piano faunistico-venatorio - Impugnazione Associazioni ambientaliste - Sono legittimate. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 24 gennaio 2003, n. 46 (M)</i>	586
Caccia - Piano faunistico-venatorio - Determinazione ambito territoriale - Criteri. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 24 gennaio 2003, n. 46 (M)</i>	586
Caccia - Piano miglioramento ambientale - Finalità - Tutela fauna selvatica - Contenuto - Risorse economiche - Previsione di criteri di impiego - Necessità. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 24 gennaio 2003, n. 46 (M)</i>	586

Caccia - Cattura uccelli per richiami vivi - Impianti di cattura - Autorizzazione - Competenza - Spetta alla	
--	--

	pag.		pag.	
Provincia. <i>Cons. Stato, Sez. VI 19 maggio 2003, n. 2698 (M)</i>	586	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Esecuzione di miglioramenti, da parte del conduttore, senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legge - Inadempimento contrattuale - Arricchimento ingiustificato del concedente - Non configurabilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 maggio 2003, n. 7181 (M)</i>	584	
Caccia - Cattura uccelli per richiami vivi - Impianti di cattura - Uso di reti - Legittimità - Limiti. <i>Cons. Stato, Sez. VI 19 maggio 2003, n. 2698 (M)</i>	586			
COMUNITÀ EUROPEA		ESPROPRIAZIONE P.P.U.		
Comunità europea - Aiuto comunitario alla produzione di olio di oliva - Spettanza - Dati identificativi del fondo - Erronea indicazione da parte del produttore, causata da errore incolpevole - Decadenza dai diritti all'aiuto - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. I Civ. 2 aprile 2003, n. 5065, con nota di R. MATTEI</i>	563	Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Fondo rustico - Cessione volontaria all'espropriante - Indennità dovuta all'affittuario ex art. 17 legge 865/71 - Natura di debito di valuta - Configurabilità. <i>Cass. Sez. I Civ. 13 febbraio 2003, n. 2145, con nota di D. SALAMENA</i>	567	
CONSORZI		INQUINAMENTO		
Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Carattere tributario della relativa obbligazione - Configurabilità - Conseguenza - Competenza esclusiva del Tribunale ex art. 9, secondo comma, c.p.c. - Sussistenza. <i>Cass. Sez. V Civ. 13 maggio 2003, n. 7302 (M)</i>	584	Inquinamento - Inquinamento ambientale - Impianto smaltimento rifiuti - Autorizzazione - Conferenza servizi - Soggetti partecipanti - Individuazione. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III, 15 gennaio 2003, n. 434 (M)</i>	586	
CONTRATTI		PREVIDENZA SOCIALE		
Contratti - Formazione - Forma - Ente regionale di sviluppo agricolo della Puglia (ERSAP) - Natura - Disciplina tipica delle altre P.A. - Assoggettabilità - Contratti - Forma scritta - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 11 ottobre 2002, n. 14524, con nota redazionale</i>	570	Previdenza sociale - Assicurazioni obbligatorie - Rapporto assicurativo - Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli a tempo determinato - Provvedimento definitivo di iscrizione o mancata iscrizione o di cancellazione - Termine di centoventi giorni per la proposizione dell'azione giudiziaria - Inosservanza - Decadenza sostanziale dall'esercizio del diritto - Sussistenza - Sanatoria ex art. 8 legge n. 533 del 1973 - Inammissibilità - Abrogazione implicita ex art. 148 disp. att. c.p.c. - Esclusione - Questione di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza. <i>Cass. Sez. Lav. 22 aprile 2002, n. 5826, con nota di C. GATTA</i>	571	
CONTRATTI AGRARI		Previdenza sociale - Contributi agricoli unificati - Accertamento delle giornate imponibili a mezzo di «stima tecnica» ex art. 8 d.lgs. n. 375 del 1993 - Verbale ispettivo - Rilevazione dei dati oggettivi caratterizzanti la specifica tipologia dell'azienda ispezionata - Indicazione del procedimento analitico seguito per il calcolo del fabbisogno occupazionale stimato - Necessità - Omissione - Conseguenze. <i>Trib. Pavia 6 giugno 2002, n. 88 - Corte d'app. Milano 20 maggio 2003, n. 329, con nota di C. GATTA</i>		576
Contratti agrari - Affitto - Contratto tra la Pubblica Amministrazione ed un privato - Forma scritta - Necessità - Stipulazione del contratto per <i>facta concludentia</i> - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 23 aprile 2003, n. 6443, con nota redazionale</i>	562	PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO		
Contratti agrari - Affitto - Risoluzione del contratto - Grave inadempimento - Mancata abitazione della casa rurale. <i>Trib. Verona, Sez. spec. agr. 14 gennaio 2003, n. 1, con nota di I. GRENDENE</i>	579	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reg. (CE) n. 258/97 - Nuovi prodotti alimentari - Immissione sul mercato - Alimenti prodotti a partire da varietà di granturco geneticamente modificato - Valutazione dell'innocuità - Potenziale pericolosità per la salute umana. <i>Corte di giustizia C.E. 9 settembre 2003, in causa C-236/01, con nota di L. AGLIOCCHI</i>	551	
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti eseguiti senza autorizzazione prima dell'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 - Diritto dell'affittuario all'indennità - Sussistenza - Decorrenza - Prescrizione. <i>Cass. Sez. III Civ. 14 maggio 2003, n. 7368 (M)</i>	584	Produzione, commercio e consumo - Nuovi prodotti alimentari - Equivalenza sostanziale - Procedura sem-		
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennizzo - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 maggio 2003, n. 7181 (M)</i>	584			

pag.	pag.	
<p>plificata - Rischi per il consumatore. <i>Corte di giustizia C.E. 9 settembre 2003, in causa C-236/01</i>, con nota di L. AGLIOCCI</p>	<p>stenza - Ragioni. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter, 1° marzo 2003, n. 1670 (M)</i></p>	
551	586	
SANITÀ PUBBLICA		
<p>Produzione, commercio e consumo - Nuovi prodotti alimentari - Principio di precauzione - Misura di uno Stato membro che limita o sospende temporaneamente la commercializzazione o l'utilizzazione sul proprio territorio di nuovo prodotto alimentare - Condizioni di ammissibilità. <i>Corte di giustizia C.E. 9 settembre 2003, in causa C-236/01</i>, con nota di L. AGLIOCCI</p>	<p>Sanità pubblica - In genere - Deposito temporaneo di rifiuti. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 maggio 2003, n. 22063 (M)</i></p>	
551	585	
<p>Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Olii - Vendita come olio di oliva di miscela di oli - Violazione amministrativa di cui alla legge 1407 del 1960 - Reato di cui all'art. 516 c.p. - Concorso - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 giugno 2000, n. 7318</i>, con nota di S. NICOLUCCI</p>	<p>Sanità pubblica - In genere - Smaltimento dei rifiuti - Reato di raccolta di rifiuti in assenza di iscrizione all'Albo - Confisca dei mezzi utilizzati ex art. 53 del d.lgs. n. 22 del 1997 - Questione di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 maggio 2003, n. 22063 (M)</i></p>	
575	585	
<p>Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari (singoli prodotti) - Carni - In genere <i>Cass. Sez. III Pen. 6 marzo 2003, n. 10264 (M)</i></p>	MASSIMARIO	
585	<p>- <i>Giurisprudenza civile</i></p>	584
<p>Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Disciplinare D.O.C.G. vini Soave Superiore - Disposizione limitativa della movimentazione - Impugnazione - Interesse della Federazione nazionale commercio del vino - Sussiste. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter, 1° marzo 2003, n. 1670 (M)</i></p>	<p>- <i>Giurisprudenza penale</i></p>	585
586	<p>- <i>Giurisprudenza amministrativa</i></p>	586
<p>Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Disciplinare D.O.C.G. vini Soave Superiore - Disposizione limitativa della movimentazione - Contrasto con artt. 29 e 30 Trattato C.E. - Insussi-</p>	Parte III - PANORAMI	
	RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
	<p>- <i>comunitaria</i></p>	587
	<p>- <i>nazionale</i></p>	587
	<p>- <i>regionale</i></p>	588

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2000			<i>FEBBRAIO</i>		
<i>GIUGNO</i>			13	Cass. Sez. I Civ. n. 2145	567
22	Cass. Sez. III Pen. n. 7318	575	<i>MARZO</i>		
2002			1	T.A.R. Lazio, Sez. II <i>ter</i> n. 1670 (M)	586
<i>APRILE</i>			6	Cass. Sez. III Pen. n. 10264 (M)	585
17	Cass. Sez. Lav. n. 5826	571	<i>APRILE</i>		
<i>GIUGNO</i>			2	Cass. Sez. I Civ. n. 5065	563
6	Trib. Pavia n. 88	576	3	Corte di giustizia CE in causa C-116/01	581
<i>AGOSTO</i>			10	Corte di giustizia CE in causa C-276/01	582
10	Cass. Sez. III Civ. n. 12142 (M)	584	22	Cass. Sez. III Civ. n. 6443	562
<i>OTTOBRE</i>			29	Cass. Sez. III Pen. n. 1976 (M)	585
11	Cass. Sez. III Civ. n. 14524	570	<i>MAGGIO</i>		
2003			12	Cass. Sez. III Civ. n. 7181 (M)	584
<i>GENNAIO</i>			13	Cass. Sez. V Civ. n. 7302 (M)	584
14	Trib. Verona, Sez. spec. agr. n. 1	579	14	Cass. Sez. III Civ. n. 7368 (M)	584
15	T.A.R. Veneto, Sez. III n. 434 (M)	586	19	Cons. Stato, Sez. VI n. 2698 (M)	586
24	T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia n. 46 (M)	586	20	Cass. Sez. III Pen. n. 22034 (M)	585
			20	Cass. Sez. III Pen. n. 22063 (M)	585
			22	Corte di giustizia CE in causa C-393/01	582
			<i>SETTEMBRE</i>		
			9	Corte di giustizia CE in causa C-236/01	551

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

Sul passaggio dalla struttura della piccola impresa a quella dell'*impresa piccola*

di STEFANO MASINI

1. Vecchie e nuove prospettive da cui guardare la piccola impresa. - 2. Evoluzione degli strumenti dell'intervento pubblico: dal frazionamento della terra alla connessione a rete delle piccole imprese. - 3. Rilevanza economica del territorio ed adeguatezza dimensionale della piccola impresa. - 4. Dimensione geografica e qualificazione della fattispecie. - 5. Prospettive della politica agricola comunitaria e preferenza del modello di organizzazione imprenditoriale. - 6. Professionalità del piccolo imprenditore: qualche precisazione. - 7. Posizione del consumatore nella ricerca di una disciplina della piccola impresa.

1. - Per quel che riguarda l'argomento che ci interessa approfondire e, cioè, il moderno rilievo assunto dalla piccola impresa nell'ambito dei rapporti economici di produzione in agricoltura, appare chiaro, in base alle considerazioni fin qui svolte, che, pur senza sacrificare l'originale contenuto di varietà e la molteplicità delle fonti di riferimento, esso continua a ricavare una sua positiva fisionomia dalla previsione dell'art. 2083 c.c., che l'ha considerata come un modo di essere – quanto al profilo *dimensionale* – dell'impresa agricola.

Tuttavia, ed anche di ciò si è già fatto cenno, pur senza giungere a soluzioni definitive (1), a proposito del processo di ristrutturazione e riconversione produttiva in atto, non sembra più adeguato riferirsi – nel tentativo di procurare una pur modesta riflessione – al modello conosciuto, tenendo conto del criterio unico e particolare (della quantità) dell'apporto di lavoro del coltivatore diretto e dei familiari, quanto piuttosto tentare di introdurre, sul piano della ricerca, quello di *impresa piccola*; ciò nel senso che al fenomeno economico e sociale preso in considerazione debbano riconoscersi i caratteri specifici di un emergente e diverso tipo di ordinamento produttivo.

L'uso dell'espressione volta tradizionalmente ad individuare un'impresa di modeste dimensioni, tradisce, in effetti, il riferimento ad una forma capace di abbracciare indifferentemente *piccole* o *grandi* strutture, una volta che possa dirsi superata, per certi aspetti, l'effettiva portata del requisito della prevalente organizzazione dell'attività produttiva fondata sul lavoro personale proprio e dei familiari. Non v'è dubbio, per altro, che, rimanendo al di sotto di quel limite, le sarebbe stato sicuramente assegnato un ruolo marginale rispetto al processo produttivo organizzato con il lavoro di mano d'opera esterna e di capitali.

Nè avrebbe, comunque, più alcuna utilità tornare, oggi, alla sottolineatura del rapporto di proporzionalità tra estensione di terreno e lavoro di una famiglia colonica – che segnala sul

piano *interno* la matrice più saliente di tale istituto almeno nei riflessi sociali – se la lettura territoriale cui si attiene il moderno modello di impresa diretto-coltivatrice si fonda sull'equilibrio raggiungibile nell'efficienza allocativa delle energie lavorative prestate dai suoi membri rispetto alle occasioni che *esternamente* ne integrano il normale funzionamento.

Una delle conseguenze di più facile verifica risulta, così, la progressiva perdita di attenzione, da parte dell'amministrazione pubblica di settore, ad una indifferenziata politica di incentivazione e finanziamento del genere strutturalmente polimorfo e disomogeneo della piccola impresa, da intendere quale organismo tuttora rivolto a far assumere al lavoratore dei campi la veste di proprietario coltivatore diretto, e, cioè, di padrone della terra che coltiva, dando soluzione a problemi essenzialmente sociali prima ancora che di produzione.

Al presente, invero, la ricetta si compone di ingredienti diversi da quelli idonei a costituire *artificialmente* «il modello più razionale dell'unità organica di produzione agricola, ove la proprietà del fondo sia associata in perpetuo al lavoro di colui che organizza e dirige l'attività di trasformazione, miglioramento e coltivazione della terra» (2).

Quello dell'apprestamento di piccole proprietà coltivatrici, insomma, può forse considerarsi come l'evento normativo legato ad una politica programmata e sorvegliata dal centro, che orienta la nascita di un particolare assetto organizzativo della produzione premiato a motivo della partecipazione di lavoro del titolare dell'iniziativa. Esso, però, è ormai sostituito da molteplici esperienze imprenditoriali, che la versione *multifunzionale* della produzione di beni e servizi, o la stessa configurazione di *fase*, interpreta secondo le vocazioni del territorio (3).

L'attenzione deve, dunque, spostarsi verso costruzioni giuridiche che siano in grado di segnare una prospettiva dinamica allo studio delle attività d'impresa in agricoltura (4). In proposito, non si può sottacere come, fin dall'inizio

(1) Si fa riferimento all'ultima parte dello scritto «Ritorno» del ruolo della piccola impresa agricola, in questa Riv., 2003, 407.

(2) È questa la tesi di CARROZZA, *Assegnazione delle terre di riforma*, Milano, 1957, 38.

(3) Su tale ipotesi di lettura, si veda ALBISINI, *Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento*, in questa Riv., 2001, 565 non che ID.,

Dai distretti all'impresa agricola di fase, Università degli Studi della Tuscia, Facoltà di economia. Quaderni dell'Istituto Giuridico 7, Viterbo, 2002, 61.

(4) Per questo percorso di ricerca, si veda GALLONI, *sub art. 2139*, in *Commentario del Codice Civile* Scialoja-Branca a cura di F. Galgano. Libro Quinto – *Del Lavoro. Dell'impresa agricola. Disposizioni generali*. Artt. 2135 – 2139, Bologna-Roma, 2003.

degli studi dedicati alla materia, sia stata avvertita, rispetto alle varie norme regolatrici, una «ininterrotta aderenza al mutare delle condizioni reali e soprattutto al variare ed al progredire del rilievo, che le esigenze economiche e sociali acquistano di fronte alla legge» (5).

Né si vorrebbe dar adito alla critica eventuale secondo cui il tentativo di esplorare in armonia con i tempi il *dualismo* della fattispecie dell'impresa, attinga tutta la serie di elementi fuori del campo giuridico per radicarsi nei fatti concreti della produzione, una volta che si tenga fermo il nesso tra destinazione della terra ed iniziativa economica.

Se – come non pare dubitabile – ancora nelle ampie discussioni all'Assemblea costituente, il problema della terra era quello della sua eventuale redistribuzione «necessariamente accompagnata dalla trasformazione, dal dimensionamento delle aziende di nuova formazione e da interventi diretti alla creazione di imprese coltivatrici efficienti» (6), non può, tuttavia, ritenersi, oggi, sufficiente un generico intervento relativo all'attuazione del limite da individuarsi nell'estensione della proprietà.

L'inclinazione del legislatore verso quel tipo di proprietà terriera, ha finito, a seguito della presa di coscienza del preminente valore del lavoro nella produzione, per condizionare a sua volta la scelta del tipo di impresa che si connota in ragione di modalità di organizzazione basate sul preminente apporto di energie lavorative provenienti dal coltivatore e dal suo nucleo familiare: mentre il cambiamento in atto, del mercato e delle relazioni di scambio, pretende una revisione in rapporto a profili di qualificazione operanti a livelli diversi.

Quel che può dirsi dell'impresa piccola è che la relativa configurazione non si risolve, ormai, in una semplice differenza della consistenza organizzativa del lavoro secondo una certa scala dimensionale, in quanto assume ben altra rilevanza giuridica l'attività essenzialmente (*rectius*: tipicamente) lavorativa da parte del titolare e dei componenti della famiglia che, per ragioni di efficienza economica e dinamica competitiva, si svolge su una corrispondente superficie fondiaria rivalutata alla luce dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente ed alla qualità dei prodotti.

2. - Partendo dalla definizione che ne ha dato Carrozza (7), se «il regime fondiario può essere definito come l'insieme delle condizioni che *sub specie iuris* determinano la maggiore o minore attitudine di un dato territorio a servire come mezzo di produzione agricola» e come sede di popolazione occupata in tale produzione agricola, gli strumenti dell'intervento pubblico che, nel quadro complessivo della disciplina attinente al fenomeno imprenditoriale, possono essere predisposti per sostenere il modello produttivo di

piccole dimensioni, restano condizionati dalla spinta di una realtà effettuale economico-sociale diversa.

L'intero progetto fondiario contenuto nella sezione II (Del riordinamento della proprietà rurale), titolo II (Della proprietà), del libro terzo del Codice civile appare obsoleto e, anzi, paralizzato dall'impatto con le trasformazioni avvenute nei rapporti di produzione. La mancata applicazione della minima unità culturale, legata all'iniziativa di un'autorità amministrativa rimasta indeterminata, appare addirittura un reliquato sul piano economico (8).

Invero – come appena si è accennato – quello che un tempo appariva come il problema fondamentale di redistribuzione della proprietà della terra ovvero di «razionalizzazione dell'appartenenza» (9), perseguendo l'obiettivo di creare artificialmente e per mano pubblica nuove e più efficienti imprese di coltivatori diretti attraverso la riforma fondiaria, la concessione di terre incolte o anche i contratti di vendita rateale stipulati con la Cassa per la formazione della proprietà contadina, lascia il passo a più innovative misure incentrate sullo sviluppo di sistemi di impresa a *rete* all'interno di specifici contesti economico-istituzionali.

Il programma di crescita qualitativa delle produzioni e della tutela del consumatore, non che di integrazione tra valorizzazione delle risorse ambientali, turistiche e culturali e promozione dell'occupazione, va necessariamente letto attraverso la lente del passaggio dalla *terra* al *territorio*, da non intendere tanto sotto il profilo geografico e descrittivo quanto in termini funzionali e dinamici, avuto riguardo alla possibilità di proporre soluzioni organizzative calibrate in relazione alle caratteristiche delle strutture produttive in gioco.

Si ha, ormai, generale consapevolezza che «non ha senso infatti parlare di ricomposizione, di divieto di frammentazione, di successione speciale, di imposizione di vincoli di varia natura, se i provvedimenti concreti non entrano a far parte di un disegno globale del territorio che a essi dia significato» (10).

Anche per questo la nozione di piccolo imprenditore non può rimanere legata ad un superato modo di intendere il godimento della terra e la sua funzione nel processo produttivo per aprirsi, invece, alla scoperta della complessità dello spazio fisico disponibile nel calcolo di convenienza economica rispetto alla unicità ed identità dei diversi luoghi. Il suo è un modo di vita e di lavoro che riflette, nel rapporto personale con l'unità produttiva, il piano dilatato da una prospettiva territoriale in grado di promuovere sul mercato la natura *localizzata* della produzione di beni e servizi; di sollecitare la ricerca di particolari vantaggi competitivi; di far valere forme, pur tradizionali, di conoscenza che rendono complementare ed esigono l'apporto di tecnologie.

(5) Così GERMANI, *Lineamenti della proprietà fondiaria nel diritto positivo italiano*, in Atti del primo Convegno internazionale di diritto agrario, Milano, 1954, vol. II, 286.

Osserva, da ultimo, CAZZETTA, *Natura delle cose e superbia del legislatore. Giuseppe Capograssi e il diritto agrario italiano di metà novecento*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, 4, «Il diritto agrario – che “non può essere studiato senza che sia studiata l'esperienza diretta e concreta nella quale e dalla quale nasce” – si presenta agli occhi di Capograssi come un diritto che è nell'esperienza, che scaturisce dall'esperienza, che non invoca dall'esterno la sua autonomia, esigendo continui interventi normativi, che non ambisce a porre astratti principi generali. Il diritto agrario semplicemente “esiste” perché è visibile nei fatti, perché scaturisce dai fatti, perché è sorretto da fatti normativi e dalla natura delle cose».

(6) Così, ROMAGNOLI, voce *Riforma fondiaria*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XV, Torino, 1968, 1077.

(7) Così l'A., voce *Riforma agraria e fondiaria*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, 851.

(8) A proposito della rinuncia operata dal Codice civile di fissare la misura minima della unità fondiaria, BASSANELLI, *Il problema della tutela giuridica della minima unità fondiaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1941, I, 248, osserva «Che la soluzione unitaria, mediante la determinazione legislativa della misura dell'unità fosse da scartare, appare manifesto quando si consi-

deri che per ogni ambiente fisico e per ogni momento economico v'è un dato ordinamento di azienda, che è il più conveniente; e ad esso corrisponde una certa ampiezza del fondo, al di sotto della quale non si può scendere senza allontanarsi dal punto in cui l'ordinamento offre la massima convenienza».

In ogni caso, osserva CARROZZA, *Assegnazione delle terre di riforma*, cit., 44, che bisogna considerare «l'opportunità che la propensione verso la proprietà non cada nell'eccesso di un'idolatria della piccola proprietà, solo perché piccola».

(9) Sul punto, si veda CARROZZA, voce *Riforma agraria e fondiaria*, cit., 845.

(10) È questa la tesi di GRAZIANI, *Gli aspetti istituzionali della questione fondiaria*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 17, il quale prosegue: «Ciò non comporta però l'automatica inutilità di qualunque provvedimento laddove non si sia provveduto ancora a realizzare una politica di piano; significa invece che i provvedimenti fondiari dovranno poter confluire, in termini ragionevolmente brevi, all'interno di quella politica».

Il discorso sulla pianificazione territoriale pone immediatamente quello che oggi appare come il problema fondiario fondamentale, anche se non è stato minimamente affrontato dal legislatore e sul quale si registra un ritardo culturale quasi spaventoso: il problema della destinazione del territorio agricolo».

3. - Così, partendo dal contrasto, sottolineato da Astuti (11) tra proprietà e impresa, «cioè dal contrasto tra la concezione individualistica della proprietà fondiaria come signoria in senso puramente formale, e la realtà delle esigenze politiche, sociali, economiche che tendono ad una organizzazione dell'impresa agricola in cui possano trovare adeguata tutela giuridica tutti coloro che partecipano al processo produttivo», si arriva a rappresentare, oggi, quella fase successiva della coincidenza tra l'interesse per una *agricoltura sostenibile* e le misure relative alla stretta connessione con il tipo di organizzazione maggiormente adatto ad assicurare la salvaguardia ambientale e la sicurezza alimentare.

Si comprende, in buona sostanza, la ragione per la quale il concetto di bene *che interessa la produzione* riguarda non più soltanto la terra ma, nella dilatata estensione, il territorio omogeneo in cui siano sviluppate attività caratterizzate da un tipico connotato organizzativo ricco di competenze specializzate e di esperienze qualificanti.

Di questa tendenza innovativa costituisce una positiva conferma l'estensione della qualificazione agricola, per connessione, alle attività, esercitate dallo stesso imprenditore, di «valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale» operata dall'art. 1, comma terzo, del d.lgs. n. 228 del 2001; mentre con specifico riferimento all'agriturismo, il riconoscimento della possibilità di svolgere attività di somministrazione di pasti e bevande e di ospitalità «all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa» viene confermato dall'art. 3 del d.lgs. cit., che codifica una serie di esperienze regionali, quali le escursioni a cavallo o il noleggio di biciclette, che normalmente si svolgono, nel contesto di uno sviluppo integrato, fuori dal perimetro del fondo (12).

Sulla via della modernizzazione è, insomma, tale fattore a generare e rendere riproducibile, attraverso percorsi inediti, le linee di sviluppo del settore, realizzando una diversa combinazione degli elementi produttivi, diventando elemento positivo dell'avviamento aziendale e definendo la trama delle relazioni economiche di una fascia di imprenditorialità diffusa.

Si è osservato con uno sguardo rivolto, in generale, alle prospettive interne di crescita economica – ed il rilievo appare penetrante proprio con riguardo alle dinamiche dell'agricoltura – che «il fatto di avere molte piccole imprese favorisce una base sociale per lo sviluppo di strutture flessibili e pervasive di imprenditorialità che non sono accessibili a Paesi in cui la strutturazione delle forme di impresa e delle funzioni professionali hanno creato fasce estese di popolazione di fatto estranee alla cultura del *self-employment* e del rischio imprenditoriale-professionale. Si scopre il vantaggio di avere strutture familiari ancora importanti e un'organizzazione economica basata sui piccoli centri, invece che sulle grandi aree metropolitane» (13).

Allora: una volta che si utilizzi una chiave di lettura del territorio non come semplice spazio fisico-logistico, ma

come spazio di relazione funzionale alla promozione di competenze e conoscenze è, proprio, la piccola impresa, dipendente dalle risorse specifiche di una data localizzazione, non che dalla storia e dalle identità culturali che in relazione ad essa si sono sedimentate, ad avere maggiori opportunità di accedere al mercato e di innescare dinamiche di innovazione.

Ma, in definitiva, neppure sarebbe difficile riprendere dalla tradizionale figura consuetudinaria dello scambio di mano d'opera e servizi, che ha risposto alla esigenza di più efficiente combinazione aziendale nei periodi di punta delle lavorazioni (semina, aratura, raccolta, ecc.) (14), l'idea di un *continuum* derivante dalla prossimità di corpi aziendali interessati alla condivisione di quel patrimonio di rapporti economici e sociali fondati sul territorio, che – pur in una prospettiva diversa – già risultava elemento fondamentale di competizione.

In effetti, la sua valutazione appariva quella di contenitore di fattori produttivi che si prestavano ad essere utilizzati per rendere più flessibile dall'*interno* il singolo processo produttivo, sfruttando il vantaggio di capitale professionale e tecnico che le altre (piccole) imprese potevano rendere disponibile e ricambiare nella reciproca fiducia, con riduzione dei rischi di investimento e propagazione delle conoscenze. Ma nella nuova logica di produzione di valore e, sopra tutto, alla luce di quanto sta accadendo, le possibilità di innovazione e di sviluppo in un territorio sono tutte orientate all'esterno, coinvolgendo il tessuto delle piccole imprese che, *collettivamente*, possono esportare sul mercato la serie degli elementi di attrazione di beni e servizi derivanti dal particolare vantaggio localizzativo.

Si che non è difficile rilevare i sintomi del collegamento tra problemi economici di comprensione della situazione attinente alle convenienze aziendali dell'imprenditore agricolo e quelli giuridici di descrizione della fattispecie.

Risulta emblematico che, proprio con riguardo all'utilizzo di strumenti di valorizzazione dell'origine geografica di prodotti con caratteristiche specifiche, il giudice comunitario, seguendo un indirizzo ormai consolidato (15), abbia riconosciuto, a titolo di protezione della qualità ed autenticità, la giustificazione delle condizioni di manifattura all'interno della zona di produzione per cui, ad esempio, l'imbottigliamento di un vino al di fuori di tale area violerebbe il *diritto esclusivo* di usare la relativa denominazione: «il quale spetta alla collettività dei produttori della regione il cui vino soddisfa le condizioni previste per fruire» della protezione (16).

4. - Sono, dunque, posti all'attenzione di un osservatore, anche distratto, quei presupposti culturali che figurano alla base di una moderna *questione fondiaria*. Una volta superato il disegno preordinato, caso per caso, alla «ricostituzione di unità produttive agrarie su basi organiche e durature» (17) attraverso misure di frazionamento – sia pure a

(11) È questa l'opinione dell'A., *La struttura della proprietà fondiaria. Aspetti e problemi storico-giuridici*, in *Riv. dir. agr.*, 1960, I, 50.

(12) Si veda diffusamente per tutte le opportunità che lo spazio rurale può offrire ALBISINNI, *sub art. 3, I tre «decreti orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*. Commentario sistematico a cura di Luigi Costato, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 745.

(13) È questa la tesi di RULLANI, *Il ruolo dei distretti industriali in Europa: la lezione italiana*, in *Internazionalizzazione dei sistemi locali di sviluppo. Dalle analisi alle politiche*, Roma, 2003, 16.

(14) Sull'origine e la natura giuridica dello scambio di mano d'opera o di servizi, si veda, *ex multis*, GALLONI, *sub Art. 2139*, in *Commentario del Codice Civile* Scialoja-Branca a cura di F. Galgano. Libro Quinto – *Del Lavoro. Dell'impresa agricola. Disposizioni generali*. Artt. 2135 – 2139, cit., 188.

(15) Si vedano, da ultimo, le coeve decisioni della Corte di giustizia CE 20 maggio 2003, in causa C-469/00, *Ravil Sarl c. Biraghi Spa* e C-108/01, *Consorzio Prosciutto di Parma c. Asda Store Ltd*, in questa Riv., 2003, 283,

con nota di COSTATO, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco*.

(16) Cfr. Corte di giustizia CE 16 maggio 2000, in causa C-388/95, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, 11, 294, con nota di BORRACCETTI, *La tutela del vino di qualità può ammettere una deroga al divieto di misure di effetto equivalente: il caso Rioja*, per un puntuale commento, si veda *amplius* ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, Milano, 2000, 203.

(17) Così CARROZZA, *Assegnazione delle terre di riforma*, cit., 5, il quale osserva: «Laddove i campi sono riedificati e il suolo agrario costruito o rigenerato, la comunità prende l'iniziativa di organizzare esperienze e nuovi ordinamenti produttivi affinché possano impiantarsi, diffondersi e prosperare nuove imprese di privati coltivatori diretti, ai quali verrà assicurato il godimento dei frutti del lavoro proprio e di quello familiare, anche per corrispettivo della collaborazione ch'essi si obbligano a prestare, nella trasformazione dei fondi e delle colture, agli organi pubblici preposti all'esecuzione del programma di riforma».

vantaggio di agricoltori attivi e volenterosi in grado di sostituire proprietari assenteisti o poco attivi – occorre avviare un progetto di trasformazione territoriale con una visione d'insieme capace di mobilitare e mettere in rete i soggetti economici.

Sul piano delle valutazioni giuridiche, l'indagine tende, così, a spostarsi dagli *standard* minimi e distintivi dell'efficienza interna della disciplina sulla quale l'impresa è costruita, al contesto in cui ha vita l'iniziativa economica, se ci si persuade che la *dimensione geografica* diventa elemento qualificante della moderna organizzazione delle attività agricole.

Ciò può essere, tra l'altro, confermato dal fatto che, se, nel settore dell'artigianato, la sfida che il sistema delle piccole imprese deve sostenere consiste, in particolare, nello spostamento della propria attività verso comparti a più alta tecnologia di processo e di prodotto per affrontare la concorrenza di paesi emergenti, che vantano costi di produzione più contenuti e risultano meno vincolati da fattori ambientali e sociali, in agricoltura, le imprese, che pure hanno una ridotta dimensione, possono accrescere la loro competitività, oltre che attraverso la modernizzazione delle attività produttive e gestionali, nell'ambito di programmi di sviluppo territoriale, in cui l'adeguamento della dotazione infrastrutturale assume un rilievo decisivo (18).

E questo porta non soltanto ad una già avviata e consolidata revisione del particolare statuto giuridico della proprietà fondiaria, già chiamata a sostenere il peso di significative compressioni in relazione alla tutela dell'interesse ambientale, paesaggistico o *latu sensu* culturale, ma anche della possibile attività del titolare del potere di destinazione della terra che, nel quadro della programmazione degli interventi pubblici diventa, a pieno titolo, referente delle politiche di incentivazione e sostegno.

Con anticipata intuizione si era, del resto, osservato che «il metodo della pianificazione e i criteri generali di tutela e del territorio agricolo e dei soggetti impegnati sulla terra dovrebbero rappresentare (...) la base per la nuova legislazione fondiaria» (19), sì che nel concetto proposto di territorio come fattore di organizzazione dell'attività agricola è dato scorgere l'espressione del nuovo *favor* per quelle strutture economiche che abbinano tipicamente la consistenza del lavoro personale dell'imprenditore e dei suoi familiari alla dimensione non scindibile di una porzione circoscritta di suolo da coltivare.

(18) Di fronte al processo di globalizzazione ADORNATO, *L'impresa agricola tra Stato e mercato*, in *Attività agricola e legislazione di «orientamento»*, Atti del Convegno dell'Università degli Studi di Macerata, Laboratorio «Ghino Valenti». *I decreti legislativi di orientamento in agricoltura: opportunità o isolamento?*, a cura dello stesso A., Milano, 2002, XIV, rileva che «un significativo effetto, economico-sociale e giuridico-istituzionale al tempo stesso, risiede in una nuova gerarchia spaziale di relazioni economiche e politiche, caratterizzata da diversi livelli istituzionali che assumono e svolgono differenti funzioni, la cui centralità (anche in termini di competizione) è data da sistemi territoriali locali che interagiscono reciprocamente: le economie regionali, cioè, funzionano come entità organizzate in cui i vantaggi competitivi ed il destino economico di ciascuna singola impresa sono strettamente legati ai vantaggi competitivi e al destino economico dell'intero aggregato di imprese locali».

(19) Così GRAZIANI, *Gli aspetti istituzionali della questione fondiaria*, cit., 19; e, più di recente, per ampie riflessioni, si veda GERMANO, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. II, Roma, 2002, 421.

(20) È questa l'opinione di DE FILIPPIS, *La crisi dell'agricoltura e la difficile transizione verso una nuova politica agraria*, in *Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione*, Cernobbio, 25 e 26 ottobre 2002, 3, il quale aggiunge: «Non è un caso, dunque, che gli obiettivi di questo paradigma di politica agraria fossero esplicitamente sia produttivi che sociali, in quello che giustamente è stato definito «un miscuglio di produttivismo e assistenza» (Fabiani, 1986). Da un lato, infatti, c'era la massimizzazione della produzione agricola, l'aumento dell'efficienza produttiva e dell'autosufficienza alimentare; dall'altro, il sostegno dei redditi degli agri-

5. - Vale forse la pena, per concludere sul punto, riproporre l'accento sul fatto che la direzione della nostra ricerca possa ricevere una sostanziale conferma nel contesto di riforma della politica agricola comune, pur revisionata in forza di alcuni aggiustamenti e compromessi.

Il robusto intervento pubblico, in precedenza rivolto ad assicurare la stabilità dei mercati e la formazione di prezzi remunerativi per gli agricoltori con problemi sempre più evidenti di eccedenze produttive, costi crescenti di bilancio e apertura di contenziosi internazionali, risulta decisamente dirottato verso modalità di utilizzazione dei beni rispondenti alle domande provenienti dalla società.

È vero che il *vecchio paradigma*, che «aveva anche una forte valenza sociale, giacché il settore agricolo era il principale contenitore della povertà, del disagio sociale e della sottoccupazione» (20), con larghissima prevalenza della conduzione familiare in unità produttive di minima estensione, ha funzionato a lungo, «anche quando la sua obsolescenza è divenuta sempre più evidente, perché la politica agraria, intrappolata nelle distorsioni e nelle rendite di posizione che essa stessa creava, è risultata del tutto incapace di capire – e comunque poco interessata ad assecondare – il progressivo cambiamento dei ruoli dell'agricoltura nell'era postindustriale» (21). Tuttavia, l'asse portante del nuovo modello non è più guidato dalla necessità di soddisfare, con sussidi e agevolazioni a pioggia, gli agricoltori in quanto tali, ma risponde agli obiettivi socialmente condivisi di salvaguardia dell'ambiente, di conservazione della biodiversità, di sicurezza degli alimenti.

E ad essere favoriti non sono i soggetti in funzione del relativo *status* o dell'appartenenza ad una data categoria professionale, ma, propriamente, le scelte aziendali e gli ambiti operativi di elezione di comportamenti virtuosi, in una logica disaccoppiata dalle quantità prodotte e orientata alla più efficiente allocazione dei beni e servizi richiesti da un mercato esplicito di *public utilities* destinate a soddisfare esigenze vitali dei consociati (22).

Il tipo di intervento pubblico comunitario, ripensato in una logica di multifunzionalità dell'agricoltura e con maggiore attenzione al territorio in cui essa si posiziona, appare, dunque, destinato in modo inevitabile a selezionare quel modello di organizzazione imprenditoriale, che, da un lato, sia condotto *personalmente* dal titolare e dai suoi familiari e concentri competenze specialistiche, adotti soluzioni innovative calibrate sulle specificità locali, dimostri capacità

coltori, all'inseguimento di una «parità» con quelli degli addetti agli altri settori produttivi».

(21) Si veda, ancora, DE FILIPPIS, *La crisi dell'agricoltura e la difficile transizione verso una nuova politica agraria*, in *Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione*, cit., 5, il quale si riferisce «al definitivo tramonto del patto tra agricoltura e società su cui si reggeva il vecchio paradigma di politica agraria. Questo patto sociale, basato sul generico sostegno che la società offriva all'agricoltura; in cambio della produzione di alimenti e della gestione dei problemi sociali dell'allora) ampia fetta di popolazione residente in aree rurali, è chiaramente obsoleto. Ci sono nuovi attori sulla scena, nuovi interessi in gioco che all'agricoltura chiedono cose diverse dal passato: innanzitutto i consumatori, non più docili e silenti, come in passato, ma soggetti più ricchi, più consapevoli ed organizzati, che vogliono prodotti di qualità e certezze sulla salubrità degli alimenti e che sono disposti a pagare per ottenere questi servizi. D'altra parte, i cittadini guardano all'agricoltura non più solo come consumatori di alimenti, ma chiedono ad essa un contributo alla salvaguardia dell'ambiente ed un servizio al presidio territoriale ed alla «manutenzione» del paesaggio. La stessa rappresentanza degli interessi agricoli è sempre meno monopolizzata dalle associazioni professionali a vocazione «generalista» – uno dei pilastri su cui poggiava il vecchio modello di politica agraria – con l'emergere di istanze più specifiche e con le dimensioni territoriali e di comparto che hanno sempre più importanza».

(22) Interessanti riflessioni in ordine al principio di agricoltura sostenibile ed alla necessità di presidiarlo con provvidenze finanziarie sono svolte da ROSSI, *L'uso razionale del bene fondiario agrario tra legge e contratto*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. I, cit., 679.

progettuale nella diversificazione aziendale ed economica e, dall'altro lato, sia *tipicamente* vincolato allo sfruttamento delle energie della terra: quel modello che si è ritenuto di poter individuare come *impresa piccola* (23).

6. - A questo punto si precisa, forse, con maggior chiarezza, la ragione dell'abbandono della figura dell'imprenditore a titolo principale fondata essenzialmente su un rapporto tra attività agricola e altre attività dello stesso soggetto risultante dalla relativa posizione fiscale e, dunque, della rinnovata attenzione per la qualifica del piccolo imprenditore capace di spendersi nell'esercizio dell'allevamento di piante e di animali non che dalla valorizzazione commerciale dei prodotti e della promozione dei servizi di natura ambientale, in una chiave sostenibile, multifunzionale e diffusa sul territorio.

Nell'esercizio di un'attività personale, che incide significativamente sulla articolazione organizzativa delle attività, sta la preferenza per l'imputazione giuridica di un trattamento di favore, in quanto il legislatore tende ad accentuare la rilevanza delle caratteristiche di *professionalità* nel perseguimento del risultato economico della produzione.

Si è già avuto modo di sottolineare, del resto, nel passare in rassegna l'art. 2083 c.c., come la relativa qualifica sia collegata, piuttosto che *all'esercizio* dell'impresa, alla configurazione *dell'attività* del piccolo imprenditore, che prende tipicamente parte al lavoro di esecuzione ed insieme ne assume l'iniziativa e l'organizzazione (24).

Il successivo corso della disciplina speciale segnala, invero, un'inversione di rotta e ammette, con larghezza, la legittimità del collegamento di attività professionali complementari all'iniziativa economica del coltivatore diretto, tanto che la realtà quotidiana ha mostrato «frequenti esempi di professionisti (medici, ingegneri, avvocati) i quali sono anche dediti all'esercizio di attività agricole» (25), senza riflettere pienamente in ordine alla «possibilità che agevolazioni previste per l'attività agraria vengano fruite dal soggetto al di là dei limiti, attuali o potenziali, di tale attività» (26), sulla base di scelte di *comodo*.

Tuttavia, nella fissazione di criteri utili per individuare la fattispecie, non è più ammissibile il ricorso ad una varietà ed elasticità di schemi, in grado di ammettere la coesistenza di figure imprenditoriali sostanzialmente *difformi*, senza tener adeguatamente conto dell'esigenza di valutare l'effettività delle situazioni reali.

Si che, assume una rilevanza normativa preminente, nella qualificazione dell'impresa come piccola, quel collegamento tra soggetto ed attività che ne giustifica una particolare disciplina.

Né il coinvolgimento del piccolo imprenditore nell'esercizio dell'attività e nell'organizzazione dei beni funzionali alla prima appare dissociabile con l'attribuzione a persone diverse, come può risultare nel caso di un'attività che faccia capo ad un imprenditore agricolo (medio o grande) che ne assuma l'organizzazione pur senza prendere personalmente parte all'iniziativa intrapresa.

Quella distinzione tra *titolarità* e *gerenza* messa in luce da accurata dottrina commercialista (27) finisce, cioè, per avere decisivo rilievo rispetto al potere di organizzazione dei beni produttivi ed all'esercizio della gestione economica. E di ciò, costituisce una traccia evidente l'art. 1330 c.c. che, con riguardo alla proposta o all'accettazione formulata dal piccolo imprenditore ne stabilisce, in via di eccezione rispetto alla tutela dei terzi interessati, la perdita di efficacia in caso di morte o di sopravvenuta incapacità prima della conclusione del contratto.

Ai fini della giustificazione della diversità di trattamento è, dunque, del tutto coerente prendere in considerazione la specifica rilevanza dell'elemento soggettivo ed il grado di essenzialità del ruolo che svolge il piccolo imprenditore nella effettuazione delle scelte e nell'orientamento dei fini dell'attività.

Nella situazione economico-sociale precedente, è stato, invero, il valore attribuito al lavoro ad attrarre l'attenzione del legislatore a motivo della posizione di debolezza e della tensione verso l'uguaglianza, ispirando molteplici interventi a tutela della *persona* del coltivatore diretto; mentre, oggi, la presenza di valori diversi attinenti all'ambiente ed alla salute ed emergenti sul piano dell'interpretazione evolutiva della Costituzione (28), porta a spostare il *favor* normativo direttamente verso lo schema organizzativo e la sua *dimensione territoriale*.

Certo l'articolazione dell'iniziativa presuppone un potere organizzativo adeguato e va, ancora una volta, riconosciuta la tipicità del comportamento del piccolo imprenditore impegnato personalmente nelle diverse fasi del ciclo produttivo per fissare misure agevolative connesse alla sua posizione lavorativa; ma è anche sul piano *oggettivo* che si coglie l'originale rilevanza di una struttura economica in grado di combinare il potere ordinante del soggetto con il riferimento alla base fondata della produzione.

Alla luce dei principi costituzionali e in una prospettiva adeguata alla mutata realtà economica, l'ambito di azione attuale del (piccolo) imprenditore recupera la rilevanza del fondo e ne supera al tempo stesso il limite fisico, *sconfinando* in attività di carattere territoriale per raccogliere le opportunità che emergono in questa fase di crescita economica su scala globale.

Lo schema che si è tentato di tratteggiare diventa, in ultima analisi, il modello di elezione per lo sviluppo di una

(23) Sul piano generale dell'analisi delle prospettive ed obiettivi da raggiungere attraverso il modo di esercizio dell'iniziativa economica in agricoltura, risulta di estremo interesse il recente studio di RABAGLIETTI, *La causa: segno di distinzione fra proprietà e impresa*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. I, cit., 241, la quale, tra l'altro, osserva (252): «Economica», ai sensi della Costituzione, non significa solo *patrimoniale* (vedi l'art. 1321 c.c.). Significa finalizzata professionalmente, oltre che ad un comprensibile lucro e ad un eventuale profitto, ad una produzione e ad uno scambio di beni e servizi (come è detto nell'art. 2082 con cui si combina l'art. 2135 c.c.) che scavalca l'interesse costituzionale alla *funzione sociale della proprietà* (art. 42 Cost.) perché l'interesse si estende allo *scopo sociale della iniziativa*. (...) Ne risulta che quando l'interesse non è solo individuale ma sociale, economico, collettivo, comune e comunitario (pubblico o privato che sia) è «come se» la causa si attendesse una risposta adeguata non tanto di contenimento entro la fattispecie negoziale quanto di realizzazione dello scopo espresso in una obiettiva consistenza di positività. Correttamente è stato detto: *ius est ars boni et aequi*.

(24) In proposito, si rinvia, *amplius*, a RABAGLIETTI, *Appunti in tema di impresa*, in *Riv. dir. lav.*, 1953, I, 327 non che Id., *Impresa, piccola*

impresa e diritto agrario, in *Atti del Terzo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, Palermo 19 - 23 ottobre 1952, a cura del prof. S. Orlando Cascio, Milano, 1954, 535 e successivamente a GALLONI, *Una nuova nozione di «imprenditorialità» in agricoltura*, in *Impresa, proprietà e contratti nella legislazione agraria degli anni '80*, Napoli, 1983, 39.

(25) Così MASI, *Articolazioni dell'iniziativa economica e unità dell'imputazione giuridica*, Napoli, 1985, 298.

(26) È questa, ancora, la tesi di MASI, *Articolazioni dell'iniziativa economica e unità dell'imputazione giuridica*, cit., 299. In senso analogo, M. GIUFFRIDA, *I nuovi limiti ai poteri dell'imprenditore agricolo. Riflessioni in tema di responsabilità*, Milano, 2003, 65, che, considerando la convivenza all'interno della categoria dei coltivatori diretti tanto di imprese di dimensioni modeste quanto di imprese capitalistiche, sottolinea «una non indifferente perdita di omogeneità della categoria medesima».

(27) Sul punto, si rinvia a MASI, *Articolazioni dell'iniziativa economica e unità dell'imputazione giuridica*, cit., 82.

(28) Su questa linea di ricerca, si veda, per tutti, GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, 29.

moderna ed efficiente *agricoltura territoriale* (29), in cui tale soggetto è in grado di legare la dimensione economica dell'iniziativa a quella geografica di localizzazione spaziale per trarne elementi distintivi e caratterizzanti nella offerta di beni e servizi, ricercando la compatibilità con i più sofisticati strumenti giuridici appartenenti all'area del commercio tradotti in soluzioni innovative a supporto della propria competitività.

7. - Agli occhi del consumatore, del resto, non è più soltanto il rispetto di *standard* produttivi uniformi ad influenzare le scelte di acquisto dei prodotti alimentari ma, attraverso l'impiego di segni ed immagini rassicuranti sul piano della qualità e gratificanti per l'attenzione del buon tempo passato, la rinnovata attenzione ad una serie di attributi: artigianalità e tradizione, genuinità e sicurezza, naturalità e territorio.

Nel contempo è venuto anche crescendo un consumo che potremmo definire *esplorativo*, all'insegna del tempo libero, con l'accesso a servizi di ospitalità e di ristorazione o la frequentazione di punti di vendita diretta diffusi nelle aree rurali, che ha provocato una significativa propensione ad interessarsi al ciclo naturale di produzione di alimenti ed alle connesse caratteristiche di freschezza e salubrità, oltre a ricercare motivazioni affettive o emotive nella riscoperta della *campagna* e della sua identità territoriale quale luogo della memoria.

La percezione di un prodotto realizzato a partire dal *campo* con l'organizzazione del lavoro proprio del piccolo imprenditore risponde, così, al modificarsi delle attese del pubblico dei potenziali acquirenti tanto da far pensare, nel sistema dei codici di comunicazione, che sia più buono, naturale e sicuro.

Un controllo anche frettoloso dei materiali della pubblicità commerciale (30) evidenzia, ad esempio, l'ausilio di strumenti ad uso manuale invece che di tecnologia di impasto meccanico nella lavorazione familiare di biscotti, con l'immagine non seriale ma artigianale degli ingredienti nelle proporzioni richieste da antiche preparazioni ovvero il

ricorso a metodologie di trasformazione che appartengono ad un effettivo *sapere contadino*: come la spremitura a freddo nella presentazione di un olio extra vergine di oliva. E significativo appare, ancora, il riscontro che l'immagine di animali, che pascolano allo stato brado, si nutrono di prodotti naturali all'interno di una corte con *standard* architettonici riconoscibili in antiche tipologie di ricoveri, è destinato a provocare rispetto all'aspettativa di recuperare tradizionali modalità di allevamento, superando le paure della *mucca pazza*.

Di fronte all'immaginario collettivo il *contadino* (*rectius*: il piccolo imprenditore) viene, dunque, ad essere il referente del posizionamento pubblicitario dei prodotti di qualità anche attraverso il richiamo a luoghi geografici conosciuti per esperienza, frequentazione e cultura ed il *riconoscimento della sua articolazione produttiva fondata sull'impiego diretto e familiare di lavoro nell'ambito della terra* si rivela un modello economico sostenibile, misurato sia in termini di adesione al mercato che di tutela degli equilibri agro-ambientali e di conservazione dei fattori identitari del territorio.

La chiave di lettura proposta in un approccio forse *irrituale* allo studio della piccola impresa, chiamando in causa «la presenza e la partecipazione attiva anche di coloro, come i consumatori, che si sono trovati nel rapporto giuridico in posizione finora subalterna, in quanto non organizzata, nell'ambito del mercato» (31), trova, così, aggancio nell'aspetto evolutivo più recente dell'oggetto della nostra disciplina chiamata a garantire, a livello elevato, la loro salute (32).

Come osserva Giovanni Galloni (33), la nascita dell'interesse alimentare sul piano giuridico si riverbera sulle categorie dei soggetti e sui settori di attività delle imprese con la conseguenza, in particolare, che «i soggetti interessati all'impresa agroalimentare non sono più solo i produttori, ma anche i consumatori, ultimi destinatari del prodotto alimentare. Essi, infatti, compiono una scelta in cui rispondono non solo al proprio gusto, ma anche alla tutela della propria salute». □

(29) Accurati spunti per una organica indagine sulla disciplina del rapporto tra agricoltura e territorio sono in ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale. Lezioni, Norme, Casi*, in corso di pubblicazione nella collana diretta da G. Galloni, *Studi e materiali di diritto agrario*; si veda, ancora, nel tentativo di approdare ad una definizione, ADORNATO, *L'agricoltura italiana tra mercato e territorio*, in *Paesaggio e PAC: il territorio tra agricoltura e sviluppo rurale*, Terza Giornata di Studio organizzata da Italia Nostra sul Progetto Paesaggio Agrario, Roma, 26 settembre 2003, 2. il quale precisa come, accanto, ad una tipologia di agricoltura (quella delle specialità alimentari) (ed accanto ad una agricoltura orientata verso produzioni standardizzate) emerga, e si vada affermando, un'agricoltura in grado di rispondere all'evoluzione dei bisogni di una parte consistente dei consumatori e di assicurare, al tempo stesso, un elevato grado di coesione sociale, nonché una non modesta stabilizzazione del reddito degli agricoltori. E' un'agricoltura definibile territoriale, poiché tipica dei territori con elevato

valore ambientale (testimonianze storiche, associazioni letterarie, ad es.) e paesaggistico, adatti a produzioni di qualità e spesso inseriti in contesti di aree e risorse tutelate».

(30) Sia consentito il rinvio al mio *Il diritto all'informazione e l'etichettatura dei prodotti agro-alimentari: utilità del metodo casistico*, relazione presentata al XVIII Congresso dell'Unione degli Avvocati Europei, Pescara, 19-22 giugno, 2003.

(31) Così GALLONI, *Teoria generale del diritto agroalimentare*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Atti del VII Congresso mondiale di Diritto agrario dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari in memoria di Louis Lorvellec, Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002, vol. I, a cura di E. Rook Basile, A. Massart e A. Germanò, Milano, 2003, 28.

(32) Cfr. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2002.

(33) È questa la tesi dell'A., *Teoria generale del diritto agroalimentare*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Atti, cit., 28.

Il principio di precauzione tra diritto comunitario e Accordo SPS (*)

di PAOLO BORGHI

1. Introduzione: la ricerca di un «principio» giuridico di precauzione (o di un concetto precauzionale). - 2. (segue): nel diritto internazionale. - 3. (segue): nel diritto della Comunità europea. - 4. L'orientamento del reg. (CE) n. 178/2002 riguardo i rapporti fra valori giuridici di diversi ordinamenti. - 5. Conclusioni: le differenze fondamentali in materia precauzionale, e i loro attuali risvolti di diritto internazionale.

1. - Si è soliti parlare del principio di precauzione come di un principio giuridico consolidato nel senso tradizionale del termine e dotato di una valenza o un contenuto minimo universalmente riconosciuto. Può darsi che lo sia, ma porsi la questione in termini problematici, in quanto giuristi, è forse opportuno.

Si ragiona solitamente di «principio» quando ci si vuole riferire a una regola di portata amplissima e il più possibile generale, capace di informare di sé altre regole di maggior dettaglio, o un intero settore di un ordinamento (un settore caratterizzato da sue esigenze specifiche, e oggettività giuridiche definite: così, ad es. si parla dei «principi del diritto agrario», dei «principi del diritto penale» ecc.), o un intero ordinamento (è il caso dei c.d. principi di ordine pubblico); talora, addirittura, un «principio» giuridico diviene patrimonio comune a un elevato numero di ordinamenti (quanto meno, di quelli tra loro omogenei, è il caso delle moderne democrazie). È evidente che, volendo cercare un inquadramento dogmatico del principio di precauzione, dovremmo indagare in quest'ultima direzione, trattandosi di un concetto che la dottrina ha elaborato a partire da alcune importanti norme di diritto internazionale pattizio, e che per lo più in tale contesto ha trovato dei riscontri di diritto positivo.

D'altra parte, quando i *Panel* – gli organi di risoluzione delle controversie della WTO – si sono trovati di fronte al dubbio se, e in che limiti, applicare il detto principio (perché taluno degli Stati in controversia si era richiamato ad esso, invocando l'applicazione di una norma dell'Accordo SPS che ne costituisce l'espressione) si sono preliminarmente posti il dubbio se il principio meritasse oramai di esser collocato tra quelli costituenti il c.d. diritto internazionale generale, o consuetudinario, oppure no (1).

Hanno, per il vero, concluso che la questione non fosse rilevante per la soluzione della specifica controversia (lasciando alla dottrina internazionalistica il compito di decidere sul punto) (2), evidenziando però notevoli perplessità e, in definitiva, mostrando una marcata propensione per la negativa.

Solo una norma che ritorna più volte in alcuni accordi internazionali, dunque? Solo un «pensiero ricorrente» delle varie nor-

mative pattizie (ed anzi, solo di quelle aventi per oggetto la tutela di valori ambientali)?

Se forse è prematuro ritenere che il principio faccia ormai parte del diritto internazionale generale (anche considerato il tempo relativamente recente della sua emersione positiva, così come relativamente recenti sono le esigenze che hanno indotto i negoziatori a inserire clausole «precauzionali» nei trattati), per la delimitazione di un «principio» occorrerebbe, comunque, trovare un'uniformità in questa sua progressiva, e sempre più frequente, positivizzazione. E a questo punto cominciano seri problemi, poiché – a ben vedere – non sempre appare facile individuare un contenuto uniforme.

È difficile, infatti, enucleare un principio di precauzione nel diritto internazionale (nonché negli altri ordinamenti in cui compaiono norme di ispirazione «precauzionale», come avviene in quello comunitario), poiché esso, nel diritto vivente, si comporta come una materia assai «malleabile», di volta in volta adattata alle esigenze dei vari settori convenzionalmente regolati, e sovente trattata con una certa cautela dai negoziatori (o dai legislatori), soprattutto laddove la sua positivizzazione sia tale da incidere in modo diretto e concreto sullo svolgimento di rapporti economici. Più praticabile appare, probabilmente, per lo studioso l'enucleazione di un concetto astratto, e il più possibile uniforme, di «precauzione», sottostante alla multiformità positiva che lo stesso assume poi nel diritto dei trattati: quell'insieme, cioè, di elementi minimi comuni alle varie norme correntemente repute quali espressioni del principio, elementi nei quali talvolta studiosi e pratici riconoscono un c.d. «approccio precauzionale».

Fondamentalmente, e in sintesi, l'approccio precauzionale sembra imporsi ogniqualvolta, da un lato, l'inerzia legislativa (la non-adozione di misure limitative della circolazione di un prodotto) possa condurre a pregiudizi non trascurabili e, dall'altro, la prova scientifica di un nesso causa-effetto fra il danno e l'inazione del legislatore, seppur non completa o «insufficiente» (3), sia tuttavia tale da far ragionevolmente ipotizzare future respon-

(*) Relazione tenuta al Convegno nazionale su «Il diritto alimentare nell'ordinamento interno e comunitario (Produzione agroalimentare e territorio: profili giuridici ed economici)», organizzato dall'Università degli Studi di Salerno e tenutasi a Capaccio-Paestum il 30-31 maggio 2003.

(1) È accaduto nella celeberrima controversia «carne agli ormoni»: cfr. il rapporto dell'*Appellate Body* intitolato *EC Measures concerning meat and meat products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R - WT/DS48/AB/R, del 16 gennaio 1998. Il problema non era ozioso, poiché è ovvio che – in caso di risposta affermativa al quesito – l'interpretazione e l'ampiezza di applicazione del principio ne sarebbe risultata diversa; mentre qualificandolo come norma di solo diritto derivato, la sua interpretazione dovrebbe avvenire alla luce della Convenzione sul diritto dei trattati, siglata a Vienna il 23 maggio 1969 (la quale, fra l'altro, all'art. 31, par. 3 (b), assegna un ruolo fondamentale alla «practice under agreement», privilegiando il significato che il principio assume nella prassi interpretativa del singolo e specifico accordo).

(2) E lo stesso sia consentito fare a noi: cfr. BRUNO, *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO*, in questa Riv., 2000, 569 ss.; MAZZO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, 3a ed., Padova, 2003, 750 ss.; PALLARO, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. internaz.*,

2002, 15 ss.; abbondante è la dottrina straniera: si citano, per tutti, CAMERON, *The Status of the Precautionary Principle in International Law*, in CAMERON - O'RIORDAN (eds.), *Interpreting the Precautionary Principle*, London, 1994; FREESTONE - HEY, *Origin and Development of the Precautionary Principle*, in FREESTONE - HEY (ed. by), *The Precautionary Principle and International Law. The Challenge of Implementation*, The Hague - Boston - London, 1996, 3 ss.; WOOLCOCK, *The Precautionary Principle in the European Union and its Impacts on International Trade Relations*, CEPS Working Document No. 186, Brussels, 2002. Più in specie, sul ruolo giocato dal principio in ambito WTO per i prodotti alimentari, v. NOUVILLE, *Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce. Le cas du commerce alimentaire*, in *Journal du droit international*, 2000, p. 263 ss.

(3) Con la precisazione che l'incertezza circa l'esistenza di un rischio dipende anche dalla «qualità» delle opinioni scientifiche dissenzienti. Infatti, «l'opinione divergente proveniente da fonti rispettate e qualificate» (*EC - Hormones, Appellate Body report*, punto 194), pur se numericamente minoritaria, potrebbe indurre i governanti a mutare, fino a rovesciare, il proprio orientamento sull'opportunità o meno di adottare misure SPS, poiché «uno Stato membro (...) non è automaticamente obbligato a seguire quella che, in un dato momento, è l'opinione scientifica maggioritaria» (*EC - Measures affecting asbestos and asbestos-containing products*, rapporto dell'*Appellate Body* WT/DS135/AB/R del 12 marzo 2001, punto 178).

sabilità in capo a chi, titolare del potere-dovere di tutela della salute, non si sia attivato tempestivamente per provvedere. Tale parrebbe essere il contenuto precauzionale minimo, finanche di quelle norme in cui il «principio» non è chiaramente espresso (4).

2. - Non ci sarebbe spazio, in questa sede, per un confronto fra tutte le più importanti convenzioni internazionali in cui la dottrina ha creduto di rinvenire un «principio» di precauzione. Si può soltanto evidenziare come esso, tendenzialmente, appaia enunciato in modo più fermo e più ampio, quanto più l'atto internazionale in cui esso è contenuto ha portata generale e «astratta», oppure finalità programmatica; assai meno penetrante è la sua portata concreta, di solito, là dove l'accordo che lo contiene ha un immediato risvolto concreto nella disciplina di fenomeni della società e dell'economia.

Tanto solenne e ampio nella dichiarazione di Rio, dove menta addirittura una norma a sé (il 15° principio) (5) e altrettanto ampio nel preambolo della Convenzione sulla biodiversità (6); chiaro ed articolato nel discusso Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza (7), e presente, infine, quasi «in incognito» nell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie, (Accordo SPS), ove ha uno *status* chiaramente non primario (8), una portata nettamente limitata, e diversa (per non dire in contrasto) rispetto all'ampiezza riconosciutagli dal Protocollo di Cartagena.

Quest'ultimo, peraltro, risulta non essere stato a tutt'oggi sottoscritto da importanti «attori» del commercio internazionale di prodotti biotecnologici, e – non a caso – resta ad oggi in larga parte inattuato nei suoi aspetti operativi. Il suo contenuto così marcatamente distante – anche sotto il profilo precauzionale – dall'Accordo SPS è tale da creare potenziali conflitti fra norme internazionali, poiché una condotta consentita (o addirittura imposta) dal Protocollo potrebbe rientrare fra le misure vietate dal Trattato di Marrakech, assai meno inclini ad affrontare il problema in termini di precauzione, o di pericolo presunto, ed assai più favorevoli a qualificare negativamente ogni misura restrittiva del commercio, se non scientificamente giustificata (9).

L'Accordo SPS, che pure dedica specifiche ed articolate clausole ad alcuni importanti «principi» (nel senso meno astratto

di «norme generali») di diritto del commercio internazionale – i principi detti di «armonizzazione», di «equivalenza», di «necessità scientifica», di «trasparenza», ecc. – colloca poi in un breve paragrafo (il n. 7 dell'art. 5) (10) la regola da seguire qualora uno Stato contraente, volendo prestar fede a conoscenze scientifiche di per sé non del tutto acquisite, non unanimi, o non pienamente provate (emerse in sede di *risk assessment*) intendesse, sulla base di queste ultime, attuare anche misure di *risk management* (11), introducendo o mantenendo in vita misure limitative del commercio.

Nell'art. 5.7 dell'Accordo SPS la temporaneità delle misure consentite nei casi di «insufficiente evidenza scientifica», l'obbligo di rimozione delle stesse in un «tempo ragionevole» e l'obbligo (meglio, l'onere), per lo Stato che le adotta, di attivarsi nelle more per reperire dati e informazioni nuove, capaci di sciogliere in un senso o nell'altro le riserve, fanno della precauzione uno strumento giuridico di applicabilità assai più limitata di quanto le enunciazioni solenni, contenute negli accordi internazionali di più largo respiro, lascerebbero supporre.

Dunque, la «precauzione» riconosciuta legittima dall'Accordo SPS – ragionando in termini di diritto positivo – non è la stessa precauzione che il Protocollo di Cartagena sancisce in modo tanto ampio né, in concreto, quello stesso principio di cui alla Dichiarazione di Rio. Anzi, la sua stessa finalizzazione al reperimento di informazioni ulteriori e più esaurienti, e il preciso obbligo di rendere definitiva o rimuovere, sulla base di esse, una decisione politica di gestione del rischio inizialmente provvisoria (secondo l'art. 5.7) evidenziano la reale portata della precauzione nell'Accordo SPS: quella di una norma che sintetizza il compromesso fra esigenze di tutela sanitaria ed esigenze di liberalizzazione dei commerci internazionali; una norma per la quale il superamento del «periodo ragionevole» di durata della misura sanitaria precauzionale diviene automaticamente un illecito internazionale, violazione di un obbligo pattizio munito di sanzione, quale violazione immediata di un interesse economico degli Stati membri della WTO, giuridicamente riconosciuto.

(4) Ma delle quali – secondo l'*Appellate Body* della WTO – una lettura implicitamente precauzionale non è affatto esclusa: cfr. il cit. Rapporto sulla carne agli ormoni, punto 124, ove si attribuisce un contenuto implicitamente precauzionale (oltre che, ovviamente, all'art. 5.7 dell'Accordo SPS) al sesto punto del Preambolo dell'Accordo SPS, all'art. 3.3, e persino all'art. 2.2, argomentando che «responsible, representative governments commonly act from perspectives of prudence and precaution where risks of irreversible, e.g. life-terminating, damage to human health are concerned».

(5) «(...) lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation».

(6) «(...) where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat».

(7) Art. 11, par. 8: «Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of that living modified organism intended for direct use as food or feed, or for processing, in order to avoid or minimize such potential adverse effects». Sul Protocollo di Cartagena si v. FALKNER, *Regulating Biotech Trade: The Cartagena Protocol on Bio-safety, in International Affairs*, vol. 76, no. 2, April 2000; MEYER, *The Cartagena Protocol on Biosafety, in Biotechnology and Development Monitor*, n. 43, 2 ss.

(8) Concorda, sul punto, PALLARO, *op. cit.*, p. 66, secondo il quale «nessuno dei tre menzionati Accordi [il GATT, l'Accordo SPS e l'Accordo TBT] sembra tuttavia accogliere in modo pieno il principio di precauzione, che anzi compare espressamente nel solo Accordo SPS e solo quale legittima base di provvedimenti temporanei».

(9) Una dottrina ha suggerito che la firma di tale convenzione, avvenuta successivamente alla conclusione del Trattato di Marrakech, possa costituire una sorta di *waiver*, o di deroga convenzionale, ai vincoli derivanti da esso: i Membri della WTO, avendo assunto con accordo successivo l'obbligo di sottoporre la circolazione dei prodotti *biotech* a penetranti controlli, e a un continuo monitoraggio, avrebbero cioè implicitamente derogato, con tale firma, alle norme dell'Accordo SPS (è l'opinione di

HUDEC, *GATT Legal Restraints on the Use of Trade Measures against Foreign Environmental Practices*, in BHAGWATI - HUDEC (ed. by), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, Cambridge, MA, 1996, p. 95 ss.; SHELDON - JOSLING, *Biotechnology Regulations and the WTO*, IATRC Working Paper 02/2002, Columbus, OH, 2002, p. 11). La soluzione, di indubbio interesse, non tiene conto tuttavia di quanto affermato nel preambolo del Protocollo di Cartagena, ossia che «*this Protocol shall not be interpreted as implying a change in the rights and obligations of a Party under any existing international agreements*»; e non considera che, comunque, il discorso perderebbe valore quando uno dei due Membri WTO coinvolti nella controversia (lo Stato esportatore) non abbia firmato il Trattato limitativo alla circolazione di OGM: in tal caso, infatti, tale Paese non potrebbe ritenersi consenziente ad alcuna deroga convenzionale. E' altresì vero che il preambolo del Protocollo contiene un'affermazione di senso parzialmente diverso: «*The above recital is not intended to subordinate this Protocol to other international agreements*», ciò che taluno interpreta come una dichiarazione di prevalenza sugli stessi accordi WTO (WOOLCOCK, *op. cit.*, pp. 28-29); ma la lettura è forse eccessiva, dovendosi probabilmente interpretare quest'ultima enunciazione come una «non subordinazione» agli accordi internazionali successivi; senza dire che «non subordinazione» non significa necessariamente «prevalenza», bensì anche – e qui pare la lettura più opportuna – parioriduzione.

(10) «*In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.*».

(11) Impostazione non condivisa, ad esempio, dagli USA, ove il ruolo della scienza è considerato centrale non solo nella fase di valutazione, ma anche in quella successiva di gestione, sicché una risultanza scientifica non comprovante in modo sufficiente il rischio non fa scattare le misure di tutela usualmente adottate in Europa: cfr. WOOLCOCK, *op. cit.*, 8: «*(...) one of the major differences between the US approach and the European approach to risk is that whilst both approaches provide a central role for science in risk assessment, the US also uses sound science as the basis for risk management, whereas the EU does not.*».

3. - L'evoluzione del principio di precauzione nel diritto comunitario è sin troppo nota, e non merita in questa sede un eccessivo dispendio di parole (12): è noto che esso fu unicamente menzionato dall'art. 130R (e lo è oggi, dall'attuale art. 174, par. 2) del Trattato CE, il quale però non ne diede definizione alcuna; è altresì noto che lo stesso, prima di trovare definizione positiva, è stato «filtrato» da una lunga e paziente opera interpretativa della Corte di giustizia, nonché da una serie di atti di c.d. *soft law*: a quest'ultimo riguardo, il Libro Bianco sulla sicurezza alimentare, unitamente alla Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, rappresentano i due documenti fondamentali.

Questi ultimi ci consentono anche un raccordo con i temi sin qui sviluppati, poiché proprio essi individuano nelle implicazioni internazionali il punto di maggiore debolezza del sistema, soprattutto, in tema di sicurezza dei prodotti alimentari: dopo aver tracciato un quadro sommario dei principi fondanti della disciplina del commercio internazionale in tema di prodotti alimentari, il citato Libro Bianco afferma, infatti, che «la Comunità ha l'obiettivo di chiarire e rafforzare l'esistente quadro nell'ambito dell'OMC per l'uso del principio di precauzione in relazione alla sicurezza alimentare, in particolare al fine di trovare una metodologia concordata quanto al raggio di azione in virtù di tale principio».

La Comunicazione sul principio di precauzione (13) nasce – dichiaratamente – dall'esigenza della Commissione di stabilire orientamenti per la sua applicazione, di elaborare una comprensione comune dei modi in cui è opportuno valutare, gestire e comunicare i rischi che la scienza non è ancora capace di stimare pienamente e, infine, di evitare un ricorso ingiustificato al principio di precauzione come forma dissimulata di protezionismo: la dimensione internazionale del problema *food safety* è evidente anche qui, così come appare chiaro che, in tale dimensione, l'approccio comunitario al problema è, a sua volta, fonte di numerosi e gravi problemi ulteriori.

La Commissione vede «precauzione» in tutti i casi in cui il diritto comunitario richieda, come condizione per la circolazione di un prodotto, una preliminare valutazione scientifica obiettiva che indichi se vi siano ragionevoli motivi di temere possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante, incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità, salvo precisare subito – meglio – che il principio «comprende quelle specifiche circostanze in cui le prove scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni, ricavate da una preliminare valutazione scientifica obiettiva, che esistono ragionevoli motivi di temere che gli effetti potenzialmente pericolosi sull'ambiente e sulla salute umana, animale o vegetale possono essere incompatibili con il livello di protezione prescelto».

Finalmente, con l'art. 7, par. 1, del reg. CE 178/2002, giunge una prima definizione positiva anche nel diritto comunitario: «Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio».

Le cautele sono molte, e ben visibili: esso può essere utilizzato solo «in circostanze specifiche», soltanto per adottare «misure provvisorie» (con un collegamento costante alle evoluzioni delle conoscenze scientifiche), e soltanto in attesa di nuove informazioni che consentano di meglio valutare il rischio, cui si

aggiungono (art. 7, par. 2) la necessaria proporzionalità allo scopo, la riduzione al minimo indispensabile delle misure da adottare, la loro «necessaria realizzabilità tecnica ed economica». Il ruolo del principio è ridimensionato alquanto, anche rispetto all'importanza che esso parrebbe inizialmente rivestire nel solenne 21° *considerando* del regolamento, alla cui stregua «il principio di precauzione costituisce un meccanismo per determinare misure di gestione del rischio o altri interventi volti a garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità».

Le somiglianze con l'impostazione dell'Accordo SPS sono piuttosto marcate, così come abbastanza evidente è la maggior solennità con cui anche il legislatore comunitario (al pari del diritto internazionale), parla della precauzione e dei suoi fini laddove si limiti ad affermazioni di mero principio, e di applicazione non immediata (è il caso del citato *considerando*).

Il tempo a disposizione è ristretto, e converrà, pertanto, lasciare l'approfondimento del principio positivo di precauzione nel diritto comunitario – e segnatamente nel reg. 178/2002 – a chi già lo ha fatto con padronanza e serietà (14).

Qui basti aver evidenziato quanto sopra, aggiungendo come esso – malgrado in materia ambientale il Trattato CE lo consideri un punto di riferimento obbligatorio, cui il legislatore comunitario deve necessariamente ispirarsi – in tema di produzione e mercato dei prodotti agricoli e alimentari appaia invece connotato da mera facoltatività: «qualora (...) venga individuata la possibilità (...) possono essere adottate (...)» (15). E come gli elementi essenziali in cui il principio può essere analiticamente «sezionato» (proporzionalità delle misure da adottare; necessità, idoneità e adeguatezza delle stesse; possibilità degli effetti dannosi; ruolo della scienza nella valutazione del presupposto; ecc.) siano oggetto di continua ed evolutiva rimediazione ad opera delle Istituzioni comunitarie, e in specie degli organi di giustizia della CE, capaci – soprattutto il Tribunale di I grado – di letture talora alquanto innovative, che fanno apparire parzialmente già superata la stessa ricostruzione offerta dalla Comunicazione della Commissione del 2000. Tali letture, tuttavia, talvolta condizionate dalle «spinte esogene» della interpretazione data al principio in sede WTO (16), talaltra ne prendono le distanze in modo sostanziale, tanto da porsi in una prospettiva autonoma non sempre coerente con gli impegni assunti in quella sede.

Un'ultima annotazione: altre disposizioni di ispirazione «precauzionale» – se è consentito usare questo aggettivo in senso così lato – sono disseminate nel regolamento. Anzi, talora il reg. 178 si spinge oltre i limiti della precauzione quale delineata dalla prassi e dalla dottrina, per adottare una prospettiva estrema; giacché se il concetto di precauzione è andato progressivamente definendosi – sia nel diritto internazionale che in quello comunitario – in modo non scindibile da un riferimento alla scienza (i cui risultati, seppure non unanimi, non definitivi, non conclusivi – in una parola, «insufficienti» – costituiscono comunque il presupposto delle misure «precauzionali»), nell'art. 14, par. 6 e 8, e nelle disposizioni in tutto analoghe dettate per i mangimi dai par. 3 e 5 dell'art. 15 l'adozione di misure restrittive alla circolazione del prodotto ne prescinde totalmente.

Nel caso della presunzione di rischiosità estesa all'intero lotto o partita (art. 14, par. 6) (17) il problema non dovrebbe concernere l'Accordo SPS, poiché si tratta, comunque, di misure concrete relative a grandezze microeconomiche (una singola fornitura di prodotto) e non ad intere produzioni con relativi comparti. Inoltre, si parla di alimenti «a rischio» un campione dei quali sia stato accertato «dannoso per la salute», oppure «inidoneo al consumo umano» (nel significato fatto proprio dal medesimo art. 14): non si parla, cioè, di rischi «potenziali», poiché la

(12) Lo scritto di WOOLCOCK citato offre una ricostruzione sintetica, ma sufficientemente completa.

(13) COM(2000) 1 del 2 febbraio 2000.

(14) Si citano, per brevità, due recenti dottrine: GRADONI, *Commento all'art. 7 del reg. n. 178/02*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, in pubblicazione; MAZZO, *op. cit.*, specialmente 751 ss. Ivi è citata abbondante dottrina.

(15) Lo rimarca GRADONI, *op. loc. cit.*

(16) GRADONI, *op. loc. cit.*

(17) «Se un alimento a rischio fa parte di una partita, lotto o consegna di alimenti della stessa classe o descrizione, si presume che tutti gli alimenti contenuti in quella partita, lotto o consegna siano a rischio a meno che, a seguito di una valutazione approfondita, risulti infondato ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio». La norma disciplina iniziative di gestione del rischio anticipate rispetto alla valutazione, il che costituisce estremizzazione del meccanismo precauzionale.

presunzione di dannosità dell'intera partita o lotto non è altro che l'applicazione di una regola statistica (ovvero della rappresentatività del campione su cui il rischio è stato accertato).

Viceversa, l'art. 14, par. 8, dà qualche problema in più (18). Se le norme che disciplinano la produzione e la commercializzazione di un alimento devono presumersi sostanzialmente adeguate alle conoscenze scientifiche e tecniche del momento, e quindi atte a garantire la sicurezza del prodotto sotto il profilo sanitario e fitosanitario, l'idea che semplici «motivi di sospetto» autorizzino restrizioni all'immissione in commercio (sicché una misura di *risk management* precorra il *risk assessment*) suona come una regola quanto mai (forse troppo) estesa, tale da superare abbondantemente il concetto stesso di precauzione: «motivi» e «sospetto» costituiscono espressioni di estrema genericità, che non si esauriscono, evidentemente, nelle sole ragioni portate dalla scienza.

Vi possono rientrare anche convinzioni diffuse, ma totalmente infondate sul piano del rigore scientifico, sicché un largo movimento di opinione, che facesse leva su mere «spinte emotive» apparentemente convincenti per l'uomo comune (e per il *policy maker*, di solito assai sensibile ai risvolti elettorali), potrebbe nondimeno convincere i governanti che vi sono seri «motivi di sospettare», e dunque motivi legittimi per impedire la circolazione di un prodotto. Tanto più che la norma parla, qui, di alimento (in generale), e non più di singoli lotti o partite: dunque, essa riguarda grandezze macroeconomiche, con tutto ciò che ne consegue in termini di rapporti internazionali.

In un momento caratterizzato da un vivace dibattito sul significato pratico da attribuire all'incertezza sul piano scientifico – vero fulcro del principio precauzionale, oggetto primario di discussione anche davanti agli organi di risoluzione delle controversie della WTO, poiché ne determina l'estensione concreta – una norma che autorizza a fermare un prodotto in presenza di qualsiasi «motivo» di «sospettare» la pericolosità suscita non poche perplessità.

4. - Ma, riallacciandoci a queste ultime considerazioni, vero nodo problematico dei rapporti fra CE e ordinamento internazionale nel reg. 178 è l'ultimo paragrafo dell'art. 5, per il quale «Le norme internazionali vigenti o d'imminente perfezionamento prese in considerazione nell'elaborazione o nell'adeguamento della legislazione alimentare, salvo se tali norme o loro parti pertinenti sono inefficaci o inadeguate per il conseguimento dei legittimi obiettivi della legislazione alimentare, se vi è una giustificazione scientifica in tal senso o se il livello di protezione che assicurano non è quello ritenuto adeguato nella Comunità».

Ora – prescindendo da giudizi sul merito di questa disposizione, poiché non v'è dubbio che l'adozione del più alto livello possibile di tutela della salute dei cittadini sia una scelta auspicabile – è il principio ispiratore che merita, se non altro, qualche riflessione. E' vero, infatti, che la Comunità europea, sottoscrivendo l'Accordo SPS, ha assunto obblighi ben precisi verso gli altri membri della WTO, e che l'affermazione appena riportata

del reg. 178, con le sue connotazioni «autarchiche», si pone *di per sé* (il discorso sarebbe identico anche se le concezioni dominanti in tema di tutela della salute coincidessero) in posizione di dubbia legittimità sul piano del diritto internazionale.

Non è tanto il caso in cui vi sia una giustificazione scientifica accertata a lasciare perplessi, poiché in tale ipotesi l'evidenza scientifica consentirà qualsiasi misura restrittiva necessaria ed adeguata allo scopo – ciò che costituisce principio fondamentale dell'Accordo SPS – e si potrebbe, inoltre, ragionevolmente prevedere in tempi relativamente brevi anche una revisione del *Codex Alimentarius*, così da consentire l'armonizzazione di misure (ai sensi dell'art. 3 dell'Accordo SPS).

Al contrario, una valutazione autonoma del livello di protezione sanitaria garantito dalle norme internazionali, per decidere se esso sia, o non sia, pari a quello ritenuto adeguato nella Comunità, e la conseguente eventuale determinazione di non tener conto di dette norme, significa non tener conto neppure dell'art. 4 dell'Accordo SPS (il c.d. principio di equivalenza) (19). Malgrado la non diretta applicabilità delle norme WTO nell'ordinamento comunitario – anche recentemente riconfermata dalla Corte di giustizia CE (20) – tale da non poter rendere illegittimo in senso tecnico (ai sensi del Trattato CE) l'art. 5, par. 3, reg. 178/2002, quest'ultimo reclama un vero e proprio diritto della CE a sottrarsi (secondo valutazioni unilaterali) al rispetto del principio *pacta sunt servanda* quanto agli accordi internazionali applicabili ai prodotti alimentari, e ciò non soltanto in base ad una accertata pericolosità del prodotto, bensì anche ad un giudizio di comparazione fra la «adeguatezza» delle norme.

Se ciò non è illegittimo secondo il diritto comunitario, potrebbe però – è piuttosto evidente – dar luogo ad un illecito internazionale.

Se, infatti, il diritto di ogni Stato a determinare liberamente il proprio livello di tutela della salute (umana, animale e vegetale) dovrebbe – sarebbe auspicabile – esser pieno e assoluto, è pur vero che la necessità, ormai imprescindibile, di far circolare i prodotti alimentari nel mondo impone compromessi che, se non devono sacrificare gli interessi dei consumatori fino a porne in pericolo la salute, portano però inevitabilmente ad attenuare l'autonomia degli Stati nella fissazione del livello di tutela sanitaria che ritengono appropriato. Il discorso sarebbe lungo, e porterebbe probabilmente troppo lontano: occorrerebbe risalire fino a complesse problematiche concernenti la natura delle norme della WTO, e il modo in cui si può dire che esse siano realmente in grado di «limitare» l'autonomia decisionale degli Stati (21).

Un dato sembra certo: aderendo alla WTO, la CE ha accettato di far parte di un sistema dotato di regole condivise dai Membri; un sistema che demanda ad un soggetto terzo (il *Panel* e, in secondo grado, l'*Appellate Body*) il potere di giudicare se dette regole siano state o meno rispettate, imponendo conseguenze giuridiche previste dal medesimo diritto pattizio. E fra le regole così sanzionate ce n'è una – il principio di equivalenza, appunto – che molto somiglia (con tutti gli opportuni «distinguo» dovuti alla radicale diversità di contesto normativo e politi-

(18) «Il fatto che un alimento sia conforme alle specifiche disposizioni ad esso applicabili non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio».

(19) L'art. 4 dell'Accordo SPS recita: «1. Members shall accept the sanitary or phytosanitary measures of other Members as equivalent, even if these measures differ from their own or from those used by other Members trading in the same product, if the exporting Member objectively demonstrates to the importing Member that its measures achieve the importing Member's appropriate level of sanitary or phytosanitary protection. For this purpose, reasonable access shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures. 2. Members shall, upon request, enter into consultations with the aim of achieving bilateral and multilateral agreements on recognition of the equivalence of specified sanitary or phytosanitary measures».

(20) Sent. 23 novembre 1999, in causa C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, su cui v. BONAFÈ, *Principio di reciprocità ed effetti diretti degli accordi internazionali della C.E.: in margine alla sentenza Portogallo c. Consiglio*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2000, 601 ss. La pronun-

cia ricostruisce anche la complessa evoluzione giurisprudenziale in materia di rapporti CE - GATT, ed approfondisce le ragioni per cui il mutato contesto normativo internazionale e la natura sostanzialmente diversa del sistema WTO rispetto al sistema GATT, non costituiscono – ad avviso della Corte – ragioni sufficienti per mutare orientamento sul punto. Sul tema v. anche GERMANÒ, *Le fonti internazionali del diritto agrario*, in GERMANÒ - ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002, 191 ss.; WEATHERILL, *Direct Effect of the WTO Law: Does the European Community Practice Have a Double Standard?*, relazione al Convegno *La Comunità europea e l'Organizzazione mondiale del commercio*, Siena, 22-23 giugno 2001, in pubblicazione negli *Atti*.

(21) Taluno, ridimensionandone la portata vincolante, ne ha tratto motivo per argomentare contro il valore giuridico vincolante delle norme degli accordi WTO: in questo senso HIPPLER BELLO, *The WTO Dispute Settlement Understanding: Less Is More*, in *American Journal of Int'l Law*, 1996, 416 ss.; *contra*, però, l'autorevole opinione di JACKSON, *The WTO Dispute Settlement Understanding. Misunderstandings on the Nature of Legal Obligation, ibidem*, 1997, 62. Sul tema v. anche PAUWELYN, *The Nature of WTO Obligations*, Jean Monnet Working Paper nr. 1/02, New York, NY, 2002.

co) al principio di mutuo riconoscimento vigente nel diritto comunitario (ove opera assai più ampiamente, ossia non solo in termini di misure sanitarie e fitosanitarie, ma in tutto il campo delle misure equivalenti a restrizioni quantitative) (22).

Ebbene, nel sistema della WTO l'«equivalenza» impone agli Stati membri di accettare i prodotti provenienti da altri Paesi, quando il loro pari livello di sviluppo sanitario consenta di ritenere il prodotto connotato da un livello di sicurezza pari a quella garantita dal proprio sistema, salvo dimostrare scientificamente i motivi per esigere una tutela sanitaria o fitosanitaria maggiore (ossia dimostrare le ragioni scientifiche che lo Stato importatore pone alla base delle proprie misure restrittive motivate in termini di igiene e sanità) (23).

Tanto risulta sia dalle Relazioni dei *Panels* (24) che dalle decisioni interpretative del Comitato SPS (25).

L'adesione alla WTO, pertanto, se da un lato non toglie agli Stati l'esercizio del potere sovrano (segnatamente, di quello legislativo) di decidere quale livello di sicurezza essi pretendono dai prodotti alimentari importati, dall'altro impone loro sul punto, inevitabilmente, un relativo «compromesso» obbligandoli ad accettare gli *standards* di sicurezza altrui senza apporre misure restrittive, a meno di dati scientifici che li supportino. Al contrario, il 3° comma dell'art. 5, reg. 178/02, sembrerebbe ispirato, piuttosto, ad una logica che rifiuta tale compromesso, e che rivendica un diritto assoluto di disapplicare le norme internazionali, se unilateralmente giudicate insufficienti.

Simile giudizio di insufficienza, se non fondato sull'evidenza scientifica (e salvi gli stretti limiti in cui è dato spazio al principio precauzionale), non è accettato dal diritto internazionale qui considerato, al punto che parte della dottrina, in una prima lettura del regolamento, proprio per conciliare la nuova norma con l'Accordo SPS ha suggerito di leggere il requisito della «giustificazione scientifica» di cui all'art. 5, 3° par., reg. CE 178/02, non come una ipotesi di disapplicazione delle norme internazionali da considerare *alternativamente*, bensì piuttosto *congiuntamente*, all'inadeguatezza rispetto al raggiungimento degli obiettivi della legislazione alimentare o al livello di protezione della salute (26).

Una lettura, quest'ultima, in verità non molto aderente al testo (che sembra, invece, accontentarsi di una alternativa), ma quasi necessaria per salvare, di fronte al diritto internazionale pattizio, la neonata disposizione comunitaria.

In tale atteggiamento del legislatore comunitario si profila, in prospettiva, fra Comunità europea e WTO un divario fra le

scelte di fondo in materia di tutela della salute dei consumatori e di *food safety*, una distanza che separa le legislazioni ispirate ad un modello basato sul principio di equivalenza da quelle ispirate a un concetto precauzionale. Le prime tendono ad affrontare *a posteriori* il problema della pericolosità di un prodotto, mediante una normativa *di gestione* (e non soltanto di valutazione) del rischio *science-based*, e mediante un sistema di tutela destinato a operare soprattutto sul piano risarcitorio, limitandosi – *ex ante* – a tradurre in norme restrittive solo quelle preoccupazioni unanimemente condivise dalla comunità scientifica: ne deriva un ruolo assai ristretto del principio di precauzione. Le seconde tengono in maggior conto anche opinioni scientifiche minoritarie, sulla cui base prediligono una regolamentazione preventiva, prevedono meccanismi capaci di adeguare continuamente le regole al mutare delle conoscenze scientifiche, e non reputano che la «sostanziale equivalenza» ad un prodotto c.d. tradizionale generalmente considerato sicuro sia sinonimo di sicurezza (27).

Un divario dello stesso genere, seppure non identico, separa la Comunità da alcuni Paesi che più rapidamente hanno consentito la diffusione sul proprio territorio (e sul mercato mondiale) di o.g.m. (principalmente Stati Uniti, Canada e Argentina, i quali nel 2001 avevano, insieme, il 96 per cento della superficie mondiale seminata a colture g.m.), e il fatto che la posizione di questi ultimi si attesti, assai più di quella europea, vicino all'impostazione di fondo dell'Accordo SPS, non fa ben presagire per la pacifica evoluzione dei rapporti commerciali internazionali.

In quei soli casi in cui, dato un prodotto tradizionale generalmente ritenuto sicuro (*generally regarded as safe*), il prodotto g.m. non possa ritenersi – sotto il profilo della sicurezza – «sostanzialmente equivalente» (e sempre che a dire ciò siano i dati scientifici disponibili) (28) tali Paesi sono disposti ad accettare limitazioni alla circolazione transfrontaliera di prodotti biotecnologici; in ogni altro caso, essi considerano il prodotto sicuro, privo di quelle caratteristiche che, ai sensi dell'Accordo SPS, possono giustificare misure sanitarie: le preoccupazioni della CE, da tale prospettiva, appaiono loro poco più che pretesti per dissimulare comportamenti protezionistici.

D'altra parte, finché la scienza non si esprimerà, sul punto, in modo tanto netto da indurre le competenti organizzazioni internazionali – per quanto ci concerne, la Commissione del *Codex Alimentarius* (29) e il Segretariato della Convenzione internazionale per la protezione delle piante (30) – a modificare i vigenti *standards* di sicurezza circa la pericolosità di un pro-

(22) Nel diritto della WTO un principio di equivalenza applicabile al di fuori del campo delle misure SPS esiste nell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio (TBT), ma il suo tenore è sensibilmente attenuato, contenendo quasi più un «auspicio» o un invito agli Stati che una previsione stringente: «Members shall give positive consideration to accepting as equivalent technical regulations of other Members, even if these regulations differ from their own, provided they are satisfied that these regulations adequately fulfil the objectives of their own regulations» (art. 2.7 Accordo TBT).

(23) Sul punto sia consentito rinviare a BORGHI, *Gli accordi agricolo e fitosanitario: esiti sul diritto comunitario*, in *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del Convegno «Gian Gastone Bolla» (Firenze, 9-10 novembre 2001), a cura di Rook Basile e Germanò, Milano, 2003, 267 ss.; Id., voce *Accordo agricolo di Marrakesh*, in *Digesto*, 4a ed., *Discipline privatistiche, Sez. civile*, Aggiornamento, 1 ss.; Id., *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, Relazione al VI Congresso Mondiale di Diritto agrario (Pisa - Siena, 5-9 novembre 2002), in pubblicazione negli *Atti*.

(24) *EC - Hormones*, ove l'Appellate Body ha giudicato – negativamente, peraltro – non la sufficienza delle garanzie sanitarie della carne statunitense e canadese rispetto alle pretese sanitarie della CE, ma la legittimità ai sensi dell'Accordo SPS (e dunque l'esistenza di giustificazione scientifica) delle misure restrittive introdotte dalla CE nel proprio ordinamento. Un giudizio sulla pericolosità o meno delle carni in questione si sarebbe avuto (o almeno, così sarebbe dovuto accadere) se la CE fosse riuscita a fornire almeno un principio di prova scientifica sulla fondatezza dei propri timori sanitari: ciò la Comunità non ha fatto, poiché ha preferito tentare una difesa in termini di (mal richiamato) principio di precauzione, ed ha sostenuto al riguardo – semplificando molto – che le misure restrittive europee si giustificavano stante l'assenza di studi scientifici che dimostrassero l'assoluta innocuità del prodotto controverso (così prestando il fianco al facile argomento, secondo cui per la maggior parte dei prodotti non è stata totalmente dimostrata l'innocuità; e che non è quest'ultima a dover essere provata da chi esporta, bensì è chi importa a dover dare prova della pericolo-

sità. Il risultato del *Panel* è sin troppo noto.

(25) Cfr. la decisione del Comitato SPS della WTO *Decision on the implementation of article 4 of the Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, del 24 ottobre 2001 - G/SPS/19, secondo la quale «nell'ottica di facilitare l'applicazione dell'articolo 4 lo Stato membro importatore dovrebbe spiegare l'obiettivo e le ragioni» delle proprie misure SPS, e «identificare chiaramente a quali rischi la misura in questione sia indirizzata»; lo Stato importatore ha l'onere di indicare qual è il livello appropriato di tutela sanitaria che esso pretende, ma anche di accompagnare tale spiegazione «con una copia della valutazione del rischio su cui si basa la misura SPS, o con una giustificazione tecnica fondata su uno *standard*, raccomandazione o linea guida internazionale rilevante», il tutto tempestivamente, per aiutare lo Stato esportatore a dimostrare obiettivamente l'equivalenza delle proprie misure.

(26) SGARBANTI, *op. cit.*, il quale afferma la necessità di superare l'ostacolo strettamente testuale, dato dall'esistenza, fra i due presupposti, della particella «o», suggerendo di leggere come se vi fosse scritto «e».

(27) SHELDON - JOSLING, *Biotechnology Regulations and the WTO*, cit., 2 ss.

(28) Ben poco, od anzi nessuno, spazio è dato alle possibili motivazioni etiche, religiose, ecc. (in una parola, extrascientifiche) contrarie alla diffusione o all'uso di tali prodotti, le quali trovano qualche riconoscimento, ad esempio, nella direttiva 2001/18/CE, mentre poco o nulla si può argomentare per esse dall'art. XX GATT (SHELDON - JOSLING, *Biotechnology Regulations and the WTO*, cit., 14), ed assolutamente nulla dall'Accordo SPS.

(29) Alla quale – lo si ricordi – l'Accordo SPS, nel suo *Annex I*, fa riferimento per la materia alimentare nell'individuazione della fonte degli *standards* di armonizzazione previsti dall'art. 3.

(30) Il quale, sempre ai sensi dell'*Annex A* dell'Accordo SPS ha competenza a stabilire gli *standards*, le raccomandazioni e le linee guida in materia di «salute delle piante», e che non stabilisce gran che in proposito, malgrado i potenziali effetti negativi della diffusione di OGM sull'ecosistema vegetale – specie sulla biodiversità – siano assai meno posti in dubbio, nel mondo scientifico, di quanto non accada per i controversi effetti negativi sulla salute di chi se ne alimenta.

dotto biotecnologico, quest'ultimo può ritenersi – ai sensi del GATT, nella tesi dei Paesi principali produttori – un *like product*, ossia un prodotto del tutto equivalente a quelli convenzionali: la sua «diversità», affermata solo dagli Stati che si oppongono alla sua libera commercializzazione, stenta ad assumere rilevanza giuridica, sicché qualsiasi limite (soggezione a controlli, autorizzazioni, obblighi di etichettatura specifica, ecc.) viene interpretato come una discriminazione fra prodotto nazionale (convenzionale) e prodotto estero (non convenzionale).

Saremmo, in sostanza – per chi supporti la diffusione di prodotti *biotech* – di fronte a una diretta violazione del principio fondamentale del GATT, ossia il principio di non discriminazione (31), nella sua specificazione testuale contenuta nell'art. III GATT (clausola del trattamento nazionale).

In un momento peculiare qual è il presente, in cui si stanno ponendo sul tavolo del nuovo *Round* – avviato a Doha nel novembre 2001 – tutte le questioni più scottanti, e nel quale potrebbe essere strategicamente assai conveniente aumentare il livello di «litigiosità», soprattutto sui problemi commerciali di più lontana e controversa soluzione, il conflitto sulla sicurezza dei prodotti alimentari, soprattutto se di origine biotecnologica, appare ormai imminente (32).

Sino ad oggi, la sola controversia in materia era rimasta in fase di consultazioni fra le parti interessate (33) ed aveva avuto ad oggetto limiti posti dall'Egitto all'importazione dalla Thailandia di tonno in scatola, conservato con olio di soia g.m. Nell'estate del 2002 la Comunità europea – la quale si accingeva a emanare il regolamento previsto dalla dir. 2001/18/CE in materia di etichettatura e tracciabilità di o.g.m. (34), e un nuovo regolamento sui cibi e i mangimi costituiti da, o prodotti a partire da, o.g.m. – procedeva alla notifica di tale imminente normativa, in conformità con quanto prevede l'art. 7 dell'Accordo SPS (principio di trasparenza), che fa carico agli Stati membri della WTO di notificare alla stessa ogni modifica delle proprie misure sanitarie e fitosanitarie (35).

A seguito della notifica, gli altri Stati possono far pervenire commenti, osservazioni e domande, cui lo Stato notificante è chiamato a rispondere (36): la CE si è trovata, così, di fronte a una serie impressionante di domande, da parte di Argentina, Australia, Canada, Stati Uniti, Svizzera e altri Stati, convinti della sostanziale carenza di giustificazione scientifica dell'emanando regolamento, tale da ulteriormente aggravare la chiusura di fatto delle frontiere comunitarie ai prodotti g.m. (o più semplicemente, nell'ottica degli Stati poc'anzi elencati, ai prodotti di origine extracomunitaria).

I documenti contenenti le risposte della CE sono assai eloquenti, sul tenore delle domande a essa rivolte, e sulla sua diffi-

coltà di difendere una normativa di dubbia compatibilità con l'Accordo SPS. La dialettica delle parti finisce, ovviamente, per debordare dalla mera analisi della futura normativa sull'etichettaggio degli o.g.m. per coinvolgere (per lo più implicitamente, ma con tutta evidenza) anche la *ratio essendi* della disciplina comunitaria concernente l'immissione in commercio di prodotti biotecnologici, nel suo complesso. Le osservazioni degli Stati e le risposte della CE sono troppe per essere anche solo sintetizzate in questo intervento.

A mero titolo di esempio (poiché si tratta di un rilievo già rivolto alla CE, e fatto proprio dall'*Appellate Body* nella decisione – sfavorevole all'Europa – della controversia sulla carne agli ormoni) si consideri che davanti all'accusa di perseguire, con la propria legislazione sul cibo di origine *biotech*, un livello di «rischio zero», il quale non consente di determinare *a priori* quali misure sanitarie occorreranno, e irraggiungibile in assoluto per qualsiasi prodotto, la Comunità risponde di «non voler imporre uno *standard* assoluto di «no risk» per cibi e mangimi geneticamente modificati, ma solo uno *standard* che soddisfi l'alto livello di protezione richiesto dal Trattato CE (per esempio, dall'art. 95.3). A nessuno verrà, pertanto, richiesto di dimostrare l'assenza di qualsiasi rischio sconosciuto per la salute umana o animale, o per l'ambiente» (37).

E ancora, a proposito dell'istituendo sistema di etichettatura, che esso «in generale, non è collegato alla sicurezza, ma porta soltanto a un miglioramento nella correttezza e trasparenza delle transazioni» (38).

L'imbarazzo della CE è evidente: una sorta di equilibrismo fra le reali motivazioni interne da cui nascono le nuove normative, ispirate da preoccupazioni assai diffuse nell'opinione pubblica per la temuta pericolosità dei prodotti in questione (e dunque finalizzate a proteggere da tali presunti pericoli), e il tentativo di dissimulare tali motivi e fini reali, perché in sé e per sé inconfessabili davanti agli obblighi dell'Accordo SPS. Altrettanto evidente è, purtroppo, l'intento degli Stati maggiori esportatori di o.g.m. di avviare un vero e proprio contenzioso, forti di un Accordo SPS tutt'altro che favorevole all'esistenza di norme limitative, ed estremamente rigoroso sul punto.

L'inizio, più volte paventato dagli osservatori e dalla dottrina, di una controversia sul tema o.g.m. appare ormai una realtà. Sono di pochi giorni fa (del 13 maggio 2003, rese pubbliche il 20 maggio) le richieste di consultazioni inoltrate alla WTO da USA, Canada e Argentina, preludio a un *Panel* che appare sempre più difficilmente evitabile (39). La tesi «accusatoria» è che dal 1998 la CE abbia attuato una moratoria *de facto* sui prodotti di origine biotecnologica, bloccando nel corso del procedimento di approvazione (impedendo, cioè, che pervengano all'autoriz-

(31) Sul quale si rinvia a SCHIAVONE, *Il principio di non-discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano, 1966.

(32) *Si vis pacem, para bellum*: accadde in occasione della fase finale dei negoziati dell'*Uruguay Round*, quando significativamente la questione del regime comunitario di sostegno sulla soia fu riproposta da parte degli USA (sia consentito, sul punto, rinviare a BORGHI, voce *Accordo Agricolo*, cit., 4, ai rapporti *Panel* e alla dottrina ivi citata). In quella occasione fu tatticamente utile, per gli Stati Uniti, porre sul tappeto una delle più delicate questioni agricole, essendo l'agricoltura il principale ostacolo alla conclusione del negoziato; non sembra azzardato supporre che stavolta siano le questioni ambientali e quelle alimentari (soprattutto il tema delle biotecnologie, situato «a cavallo» di entrambe le problematiche) a frapponere ostacoli al *Round*, e che pertanto l'atteggiamento più logico, da parte di chi abbia in vigore un sistema giuridico più facile da conciliare con l'impostazione dell'Accordo SPS vigente, sia proprio quello di evidenziare la propria conformità alle regole e di esigerne il rispetto altrui, magari scambiando, poi, in sede negoziale multilaterale, tali richieste con una disponibilità europea a rivedere in senso protezionistico le norme in materia agricola (il recente *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* – il nuovo «Farm Bill» – non privo di ripensamenti rispetto all'orientamento liberistico dell'Accordo agricolo di Marrakech e del *Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996*, potrebbe lasciar supporre simili sviluppi futuri del *Millennium Round*).

(33) *Egypt - Import Prohibition on Canned Tuna with Soybean Oil*, Request for Consultations by Thailand, WT/DS205/1.

(34) E' l'art. 12, par. 3, della dir. a prevedere l'emanazione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisca le procedure per garantire che gli obblighi in materia di etichettatura siano equivalenti a

quelli stabiliti dalla direttiva stessa, la quale disciplina in modo alquanto ampio gli aspetti relativi all'etichetta dei prodotti g.m. La proposta di regolamento era il doc. COM (2001) 182 Final.

(35) Recita l'art. 7 SPS: «Members shall notify changes in their sanitary or phytosanitary measures and shall provide information on their sanitary or phytosanitary measures in accordance with the provisions of Annex B». Quest'ultimo allegato, a sua volta, impone di assicurare la conoscibilità da parte di tutti i Membri di ogni nuova normativa sanitaria o fitosanitaria, garantendo altresì un ragionevole intervallo di tempo fra la «pubblicazione della disciplina e la sua entrata in vigore (successive note interpretative del Segretariato WTO hanno precisato doversi effettuare la notifica non appena è disponibile una bozza definitiva della disciplina da emanare).

(36) Annex B, par. 6, lett. (c): con la notifica uno Stato «allows other Members to make comments in writing, discusses these comments upon request, and takes the comments and the results of the discussions into account».

(37) Parte III, punto H, del documento (G/SPS/GEN/337 - G/TBT/W/179) «Response from the European Commission to comments submitted by WTO members under either or both G/TBT/N/EEC/6 and G/SPS/N/EEC/149», relativo alla notifica delle proposte di regolamento comunitario su cibi e mangimi g.m. COM(2001) 425 Final.

(38) Così il documento G/SPS/GEN/338, «Response from the European Commission to comments submitted by WTO members under either or both G/TBT/N/EEC/7 and G/SPS/N/EEC/150», del 26 luglio 2002.

(39) L'Intesa sulla risoluzione delle controversie del Trattato di Marrakech dichiara, all'art. 4, una preferenza per la soluzione conciliativa delle vertenze commerciali, facendo precedere al giudizio del *Panel* una fase di consultazioni in vista della possibile composizione bonaria.

zazione finale) una serie di prodotti g.m.; a ciò si aggiungerebbe – secondo gli USA – l'atteggiamento di alcuni Stati europei che attuerebbero analogo ostruzionismo addirittura su prodotti già autorizzati dalla Comunità (soprattutto alcune varietà di «mais BT», alla cui diffusione si oppongono Austria, Germania, Italia e Lussemburgo, e che già fu oggetto di una tormentata vicenda in sede comunitaria).

Tutto ciò si tradurrebbe, nella tesi degli Stati denunciati, in una illegittima restrizione delle importazioni di prodotti agricoli e alimentari da essi provenienti, che violerebbe – oltre che svariate norme dell'Accordo SPS e dell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi – l'art. XI del GATT, sulle restrizioni quantitative, e l'art. 4 dell'Accordo sull'agricoltura, riguardante l'accesso al mercato (40).

In sostanza:

– la CE è accusata di utilizzare le procedure previste già dalla dir. 90/220/CE ed ora dalla dir. 2001/18/CE, e dal reg. 258/97 – fondate sul principio di evidenza scientifica, ma fortemente connotate in senso precauzionale – in modo distorto e a fini protezionistici;

– gli Stati della Comunità sono accusati di rendere ancor più completa detta «moratoria di fatto» con un atteggiamento di ulteriore chiusura cui la CE (non è detto, ma è chiaramente sottinteso) avrebbe la colpa di non reagire;

– il riferimento fatto dalle citate richieste di consultazione ad articoli del GATT e dell'Accordo agricolo – sicché il comportamento europeo provocherebbe «*nullification or impairment*» dei diritti che nascono a favore degli Stati denunciati da tali Accordi – è la più aperta dichiarazione dell'esistenza di un collegamento strategico (e strumentale) fra le denunce in tema di disciplina europea degli o.g.m. e un probabile imminente contenzioso agricolo.

Questa relazione si conclude con molti punti interrogativi, e una situazione a dir poco magmatica e in piena evoluzione. Risposte, quindi, già di per sé difficili, certamente sono ancor meno semplici da trovare in questo momento e in questa sede. Vale soltanto la pena di suggerire – molto modestamente, poiché ogni ostentazione di sicurezza apparirebbe fuori luogo – l'opportunità di trarre spunto dall'esperienza e da tutte le indicazioni possibili.

L'esperienza è specialmente quella del contenzioso «carne agli ormoni», dove la tesi comunitaria – quella per cui un prodotto può essere considerato, almeno potenzialmente, pericoloso ogniqualvolta non esistano studi capaci di escluderne la pericolosità – non poté superare l'obiezione decisiva secondo cui tale ragionamento è applicabile a qualsiasi prodotto (anche quello tradizionalmente considerato più sicuro) e tenderebbe a trasformare la prova della sicurezza in una *probatio diabolica*, per di più invertita a carico di chi vuole commercializzare il prodotto. Tale impostazione, chiamata «*zero-risk option*», è stata riconosciuta semplicemente contraria al dettato dell'Accordo

SPS, anche perché tenderebbe a trasformare il normale limite della conoscenza scientifica in una presunzione *iuris et de iure* dell'esistenza di un rischio.

Le indicazioni da tener presenti sono soprattutto quelle desumibili dalle domande di chiarimento cui si è accennato poc'anzi, rivolte alla CE da numerosi Stati, davanti ai progetti di nuovi regolamenti (41), le quali – guarda caso – fra i tanti punti controversi evidenziano a più riprese e in vari modi (non sempre diretti ed espliciti) temi di discussione che richiamano il dibattito davanti all'*Appellate Body* sugli ormoni. Così facendo, essi potrebbero indicare una plausibile intenzione di impostare in modo analogo i termini essenziali della futura controversia.

Le lamentele degli Stati esportatori di o.g.m. investono, per ora, apparentemente solo le *modalità*, a loro dire protezionistiche, con cui il regime europeo verrebbe applicato; in realtà, di qui a denunciare vizi intrinseci di tale regime (in quanto capace di essere agevolmente utilizzato, per come esso è costruito, a fini di protezionismo dissimulato) il passo è breve. Non a caso, nelle prime lamentele informali di quei Paesi, risalenti all'ottobre 2001, la stessa lunghezza e tortuosità del procedimento autorizzatorio della CE, per come esso è concepito sulla carta, era stata tacciata di contrarietà alle regole WTO.

Occorrono a questo punto, da parte della CE, da un lato informazioni scientifiche aggiornate, pertinenti e di sufficiente autorevolezza; dall'altro, la capacità di difendere ogni aspetto della propria procedura, come aderente alle esigenze di tutela evidenziate dalla scienza. In tale quadro, il principio di precauzione, per quanto limitata sia la sua portata nell'art. 5.7 dell'Accordo SPS, potrebbe consentire di salvare temporaneamente il sistema, purché ciò non serva solo a rinviare il problema, e purché il tempo guadagnato in tal modo venga poi fruttuosamente utilizzato per l'acquisizione di nuove e più esaurienti informazioni.

Eguale, potrebbe forse allargarsi la prospettiva inserendo nel dibattito anche altre problematiche – oltre a quelle, centrali, di *food safety* – ad esempio attribuendo maggior peso ai rischi ambientali, in relazione ai quali il patrimonio di conoscenze scientifiche appare più approfondito e scientificamente condiviso.

È vero che le preoccupazioni per i risvolti ambientali della diffusione di o.g.m. sono tradizionalmente capaci di minor presa sul pubblico, e che, per tale ragione, vengono sovente relegate ad un secondo piano, in favore di quelle relative al consumo alimentare, più diffuse ma forse scientificamente meno supportate. Ma va anche ricordato che tali rischi ambientali, oltre ad essere meno discussi sul piano scientifico, sono egualmente – e forse ancor più – riconosciuti dal diritto internazionale: basti dire che il Protocollo di Cartagena è stato adottato nell'ambito delle previsioni della Convenzione sulla biodiversità, incentrata proprio sulle interazioni fra attività dell'uomo ed ecosistema. □

(40) Cfr. il documento *European Communities - Measures affecting the approval and marketing of biotech products - Request for Consultations by the United States* (pubbl. il 20 maggio 2003, WT/DS291/1, G/L/627, G/SPS/GEN/397, G/AG/GEN/60, G/TBT/D/28), accompagnato da una lunga lista di sementi biotech da anni in attesa di autorizzazione, oppure autorizzate solo a fini di produzione sementiera e in attesa di nuova autorizzazione per uso alimentare o mangimistico, e da un'altrettanto nutrita serie di *novel foods*. Sostanzialmente coincidenti nei contenuti (ma diverse

per quanto concerne l'elenco dei prodotti che si lamentano penalizzati) sono le richieste di Canada (*European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, pubbl. il 20 maggio 2003, WT/DS292/1, G/L/628, G/SPS/GEN/398, G/AG/GEN/61, G/TBT/D/29) e Argentina (*European Communities - Measures affecting the approval and marketing of biotech products*, pubbl. il 20 maggio 2003, WT/DS293/1, G/L/629, G/SPS/GEN/399, G/AG/GEN/62, G/TBT/D/30).

(41) I citati documenti G/SPS/GEN/337 e G/SPS/GEN/338.

Il regime giuridico dei sottoprodotti dell'industria agrumaria (*)

di ROBERTO SAJJA

1. Cenni introduttivi: individuazione del tema d'indagine. - 2. I principi generali in materia di tutela dell'ambiente. - 3. La nozione giuridica di «concime». - 4. La nozione giuridica di «mangime». - 5. La tutela del consumatore. - 6. segue: la responsabilità del produttore. - 7. La nozione di «rifiuto». - 8. Considerazioni conclusive.

1. - L'oggetto della presente indagine è costituito dalla qualificazione giuridica dei sottoprodotti dell'agricoltura, in particolare quelli derivanti dal ciclo di lavorazione degli agrumi, ovvero il cd. «pastazzo di agrumi» (1).

Sembra opportuno prendere le mosse dai principi generali in materia ambientale per verificare la compatibilità con essi dell'utilizzo del pastazzo ed i possibili riflessi che l'uso di questo sottoprodotto possa avere sulla salute dei consumatori. Se tale verifica avesse esito negativo non resterebbe che qualificare il pastazzo come un rifiuto. In altri termini l'obiettivo è dimostrare, sulla scorta anche degli studi specialistici di settore, che il pastazzo è un bene in senso giuridico (2), in quanto presenta delle innegabili utilità.

2. - I primi significativi passi nell'ambito del diritto ambientale li dobbiamo agli studiosi del diritto ammini-

strativo (3) che hanno concentrato l'attenzione principalmente nella individuazione dei beni ambientali. I rapporti tra agricoltura e ambiente sono stati approfonditi anche dalla più autorevole dottrina agraristica (4). D'altra parte il diritto agrario è sempre maggiormente attratto verso il diritto ambientale (5) e ciò anche a seguito della pressione esercitata dal diritto comunitario, specie dopo le integrazioni del Trattato di Roma ad opera del Trattato di Maastricht del 1992, che hanno fatto del diritto comunitario la principale fonte del diritto agrario (6). Come afferma un illustre studioso, «(...) è stata la nascita (...) di una pressione per una politica ambientale (...) che ha creato le condizioni per un nuovo ampio processo evolutivo del diritto agrario». I confini del diritto agrario si sono così notevolmente allargati uscendo dalla tradizionale distinzione tra perso-

(*) Ricerca svolta nell'ambito del Progetto Cluster C08-A, *Sistemi e metodi per la valorizzazione a fini agricoli dell'industria agroalimentare del Mezzogiorno d'Italia*, Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria, approvato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR).

(1) Quanto ai possibili usi del pastazzo di arancia, secondo studi specialistici di settore, l'utilizzo del pastazzo fresco come alimento zootecnico assorbe il 70 - 90 per cento della produzione e risulta sperimentato da più di 40 anni. Il 5-15 per cento della produzione è assorbito dal pastazzo essiccato con combustibile, il cui uso zootecnico è parimenti sperimentato da oltre 40 anni. Oltre che come alimento zootecnico, il pastazzo è astrattamente utilizzabile come ammendante, anche se gli studiosi del settore manifestano delle perplessità a causa degli effetti fitotossici della sostanza organica grezza. Se fino a qualche anno fa circa il 30-40 per cento della produzione complessiva era utilizzata come ammendante, oggi non assorbe più del 15 per cento della produzione. Ancora può essere utilizzato, come altre matrici vegetali per la produzione di un *compost* di qualità. In ultimo è configurabile un utilizzo del pastazzo essiccato al sole.

(2) La teoria dei beni è stata elaborata compiutamente da S. PUGLIATTI, voce *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. V, 164 e ss., oggi in *Id.*, *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962.

(3) M.S. GIANNINI, «Ambiente». *Saggio sui suoi diversi aspetti giuridici.*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 e ss.; KISS, *Il diritto dell'ambiente, in Ambiente, Economia, Diritto*, a cura di A. POSTIGLIONE, Rimini, 1988, 45 e ss.; PERICU, voce *Ambiente (tutela dell')* nel *diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, I, 1987, 189 e ss.

(4) E. ROOK BASILE, *La nuova normativa anti-inquinamento e l'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, 411 e ss.; *Id.*, *Inquinamento in agricoltura*, in *Dizionario del diritto privato, IV, Diritto agrario*, (a cura di N. IRTI, diretto da A. CARROZZA), Milano, 1983, 502 e ss., spec. 507; A. LENER, *Violazione di norme di condotta e tutela civile dell'interesse all'ambiente*, in *Foro it.*, 1980, V, 105-117; E. CAPIZZANO, *Per un diritto agrario ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 436 e ss.; L. COSTATO, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario tra agricoltura e ambiente*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, 517; A. CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale. I materiali possibili. I leganti disponibili*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, 163, oggi in *Scritti in onore di Enrico Bassanelli*, Milano, 1995, 447 e ss.; L. FRANCIARIO, *Agricoltura e ambiente: nuovi sti-*

moli per l'approccio giuridico, in questa *Riv.*, 1993, 517 e ss., dove l'A. sottolinea che questa materia conduce lo studioso di diritto agrario verso una impostazione non solamente privatistica. Sul legame tra diritto agrario e diritto ambientale vedi M. D'ADDEZIO, *L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, Relazione presentata al Convegno su «Diritto Agrario e ambiente» svoltosi a Pisa nei giorni 30-31 ottobre 1997, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, 173-180 e vedi G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in questa *Riv.*, 1993, 6 e ss.; *Id.*, *Diritto agrario ed ambiente*, *ivi*, 1996, 5 e ss.; *Id.*, *Le fonti costituzionali del diritto agrario ambientale*, *ivi*, 1998, 5 e ss.; *Id.*, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 381 e ss.; *Id.*, *Da una recente ricerca su agricoltura ed ambiente*, in questa *Riv.*, 2001, 5 e ss. Vedi inoltre sui rapporti tra agricoltura, ambiente ed ecosistema S. GRASSI, *Agricoltura, ambiente ed ecosistema nel nuovo titolo V della Costituzione*, Atti dell'incontro di studio svoltosi a Firenze addì 13 aprile 2002, *Il Governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, a cura di A. GERMANÒ, Milano, 2003, 39 e ss.

(5) Sulla nascita di un diritto agroambientale vedi G. GALLONI, *Teoria generale del diritto agroalimentare*, Discorso Accademico tenuto nella sessione inaugurale del VII Congresso Mondiale di Diritto Agrario, organizzato dall'U.M.A.U., Pisa-Siena 5-9 novembre 2002, i cui atti sono in corso di pubblicazione e in questa *Riv.*, 2003, 5 e ss., spec. 6 e 7.

(6) Sul punto vedi L. COSTATO, *Il Trattato di Amsterdam e il diritto agrario comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 120 e ss.; a pag. 121, a chiusura del § 1, l'A. mette in evidenza che le modifiche operate dall'Atto Unico Europeo, che ha introdotto norme a tutela dell'ambiente, e dal Trattato di Maastricht, «(...) hanno prodotto alcune conseguenze anche nel settore agrario». Il diritto comunitario ha finito con l'influire su aree tradizionalmente riservate al diritto agrario interno. Il nuovo testo dell'art. 2135 c.c., come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, riassume la nozione di agricoltura interna e comunitaria. In questo senso vedi G. GIUFFRIDA, *I recenti orientamenti normativi comunitari ed il «nuovo» imprenditore agricolo*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. I, Roma, 2002, 49-71, spec. 66, ove l'A. afferma: «Le pressioni esercitate dalla normativa comunitaria sul diritto interno che si manteneva, (...) ancorato a definizioni suscettibili di interpretazioni contrastanti, ha finalmente indotto il legislatore interno ad intervenire, riformulando la definizione di imprenditore agricolo».

nae, res, actiones (7), per abbracciare il diritto che ogni uomo ha ad un ambiente sano e pulito (8). L'ambiente diventa un diritto fondamentale dell'uomo.

Le fonti del diritto ambientale possono essere rintracciate tanto nel diritto interno quanto nel diritto comunitario (9). Per le fonti interne, mancava, fino a qualche tempo addietro, nella Costituzione repubblicana una previsione espressa di tutela dell'ambiente. Questa lacuna in realtà era solo apparente in quanto, secondo l'opinione della dottrina più accreditata, il fondamento costituzionale di detta tutela poteva essere rinvenuto negli artt. 9 e 32 Cost., che prevedono rispettivamente la tutela del paesaggio (10) e della salute (11), la quale costituisce, secondo un illustre studioso, il punto di partenza per affermare la tutela del diritto all'ambiente (12). Oggi, a seguito della riforma del Titolo V

della Costituzione (13), il nuovo art. 117, lettera s), attribuisce la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali alla competenza esclusiva dello Stato, introducendo così una importante novità in quanto la *tutela dell'ambiente* viene per la prima volta prevista espressamente in una norma costituzionale (14).

Merita di essere ricordata la l. 8 luglio 1986, n. 349 (15) (16), la quale pone un divieto in capo a chiunque di violare le disposizioni di legge a tutela dell'ambiente, e introduce, con l'art. 18, la responsabilità per danno ambientale, attribuendo allo Stato il diritto a chiedere il risarcimento di detto danno (17). Da ciò si potrebbe dedurre che l'ambiente ha natura di interesse pubblico. Più corretta sembra tuttavia l'opinione di chi configura il diritto all'ambiente come un diritto soggettivo fondamentale, riconducendolo in

(7) Si tratta della cd. «triade gaiana» su cui vedi il famoso scritto di G. BOLLA, *Programma della Rivista di diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1922, I, 3, ora in *Id.*, *Scritti di diritto agrario*, Milano, 1963, e più tardi ARCANGELI, *Nozioni generali sul diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1935, I, 1 e ss. Va messo in evidenza che i due illustri giuristi furono esponenti di due correnti ben distinte e precisamente di due Scuole, ovvero la cd. Scuola tecnico-economica e la Scuola giuridico-formale che aveva come suo principale esponente Ageo Arcangeli. Sul punto vedi N. IRTI, *Le due scuole del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, 12; *Id.*, *Dal diritto civile al diritto agrario*, (momenti di storia giuridica francese), in *Riv. dir. agr.*, 1961, 227 e ss.; E. ROMAGNOLI, *Ricordo di Giangastone Bolla*, in questa *Riv.*, 2002, 5, ove l'A. evidenzia che Giangastone Bolla manifestò una particolare «sensibilità per il problema ecologico», e di recente G. GALLONI, *Impresa agricola*, *Disposizioni generali*, in *Commentario al Codice Civile* a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 2003, sub art. 2135, 1-7.

(8) Che il diritto agrario abbia oggi una natura protettiva è stato di recente affermato da L. COSTATO, *Diritto agrario e normativa di protezione*, nella relazione presentata al Convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Catania nei giorni 12-14 settembre 2002 in onore del prof. Carmelo Lazzara, i cui atti sono in corso di pubblicazione, oggi in questa *Riv.*, 2002, 541 e ss., spec. 543 ove afferma «Il diritto agrario conferma così la sua natura protettiva, pur mutando oggetto e soggetti protetti» e più avanti, al § 3, stessa pag. 543, «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».

(9) Sull'argomento vedi M. TRIMARCHI, *La tutela dell'ambiente nel diritto comunitario*; A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M. BESSONE, vol. XXVI, Torino, 2000, 203 e ss.; S.T. MASUCCI, *L'ambiente*, in N. LIPARI, *Diritto privato europeo*, vol. I, Padova, 1997, 419-458; M. D'ADDEZIO, *Diritto agrario comunitario e normative CEE in materia ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, 373 e ss.; C. D'ALOYA, *Evoluzione del diritto agrario comunitario verso un diritto ambientale?*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 521 e ss.

(10) Prima che il paesaggio fosse protetto a livello Costituzionale, un illustre agrarista già alla fine degli anni '30 spinse per una più adeguata tutela (rispetto a quella offerta dalla legge del 1939) delle bellezze naturali, precisamente E. BASSANELLI, *Per una tutela legislativa dell'ambiente naturale e delle risorse della natura*, in Atti del Congresso dell'Accademia dei Lincei avente ad oggetto «La protezione della natura e del paesaggio», Roma 13-14 aprile 1964, in *Quaderno n. 70 dell'Accademia dei Lincei*. La letteratura giuridica formatasi sulla tutela del paesaggio ex art. 9 Cost. è molto ampia. Vedi tra i contributi più significativi L. FRANCARIO, *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, Napoli, 1986; A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 503 e ss.. Il problema dell'art. 9 Cost. come fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente è trattato anche da G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario*, I, *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988, 67 e ss. L'A. ritiene che pur accogliendo l'interpretazione evolutiva che intende il paesaggio come ambiente, il paesaggio rientrerebbe nell'oggetto e nelle finalità del diritto agrario solo in via indiretta, in funzione del processo produttivo, anche se poi ammette che l'art. 9, 2° comma possa essere interpretato fino a comprendere il territorio agrario, intendendo il paesaggio non in senso puramente estetico «ma come ambiente qualificato e conformato dalla presenza dell'uomo». Vedi ancora il recente scritto di L. COSTATO, *Diritto agrario e normativa di protezione*, cit., 543 ove l'A. afferma testualmente «Manca nella Costituzione analogia 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».

(11) In questo senso illuminata dottrina agraristica: M. GIUFFRIDA, *Interventi normativi nazionali e comunitari in materia agroambientale e riflessi sulla nozione giuridica di diligenza qualificata dell'imprenditore*

agricolo, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, Roma, 2002, 74. Sul diritto alla salute vedi anche G. ALPA, *Salute (diritto alla)*, in *Nss. dig. it.*, Appendice, VI, 1986, 913; C. M. D'ARRIGO, voce *Salute (diritto alla)*, in *Enc. dir. agg.*, vol. V, Milano, 2001, 1009 e ss. L'A. definisce la salute «un valore complesso, che postula una tutela articolata e differenziata», e sottolinea come la salute si atteggi come stato di benessere che deriva dall'equilibrio di tutte le funzioni umane, evidenziando la «proiezione sociale» del diritto individuale, aprendo così la strada all'idea «secondo cui nel contenuto dell'art. 32 Cost. è ricompreso anche il diritto alla salubrità dell'ambiente, ricordando quel consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'art. 32 Cost. «configura un «vero e proprio diritto all'ambiente salubre». È opportuno ricordare anche lo scritto di P. PERLINGIERI, *Il diritto alla salute quale diritto della personalità*, in *Rass. dir. civ.*, 1982, 1025.

(12) Vedi G. GIUFFRIDA, *Diritto agrario e tutela dell'ambiente nell'esercizio delle attività agrarie*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, Milano, 1991, II, t. I, 375 e ss. e spec. 380; l'A. ritiene che anche se nella Costituzione repubblicana manchi una norma che si proponga come obiettivo la salvaguardia dell'ambiente, è ovvio che nell'anno di stesura, il 1947 (la Costituzione entrò in vigore nel 1948), era lontana dalla mente del Costituente la configurazione dell'ambiente come bene giuridico. Pertanto è compito dell'interprete rinvenire i principi dai quali si possa evincere la necessità della tutela dell'ambiente come bene. Tali principi, secondo GIUFFRIDA sono basati sul principio che informa gli ordinamenti moderni, ovvero la «considerazione del soggetto fisico come punto di collegamento di tutte le norme del sistema». Vedi anche M. GIUFFRIDA, *Pianificazione e programmazione – Strumenti di tutela dell'ambiente e di coordinamento degli interessi agro-silvo-pastorali*, Comunicazione presentata al Convegno internazionale in memoria di Antonio Carozza sul tema «Diritto agrario e ambiente», Pisa 30-31 ottobre 1997, in *Riv. dir. agr.*, 1998, 295 e ss.

(13) Operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, pubblicata nella *G.U.* n. 248 del 24 ottobre 2001.

(14) Sul punto vedi gli Atti dell'incontro di studio svoltosi a Firenze addì 13 aprile 2002, *Il Governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, a cura di A. GERMANÒ, Milano, 2003, e spec. la relazione di S. GRASSI, *Agricoltura, ambiente ed ecosistema nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 39 e ss., spec. 53, ove l'A. sottolinea che con la previsione espressa della tutela dell'ambiente all'interno di una norma costituzionale, la Costituzione italiana «si allinea alla gran parte delle più avanzate e recenti costituzioni che hanno introdotto questo esplicito riferimento all'ambiente ed all'ecosistema nelle loro formulazioni positive. (...) L'indicazione della «tutela dell'ambiente» e della «tutela dell'ecosistema» tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato consolida la ricostruzione dell'ambiente come valore che la Corte costituzionale ha elaborato sulla scorta dei principi e dei valori indicati da puntuali norme della Costituzione: art. 9 (tutela del paesaggio e del patrimonio storico e culturale), 32 (tutela della salute), 41 (limiti all'iniziativa economica) e 44 (agricoltura come uso razionale del suolo). In argomento vedi il saggio di A. GERMANÒ, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003, appendice, 209 e ss., spec. 255.

(15) Sulla legge 349/86 vedi, tra i commenti «a caldo», COCCO, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale. Riflessioni sull'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349*, in *Riv. giur. amb.*, 1986, 489 e ss.

(16) Tale legge assume importanza fondamentale in quanto riconosce la rilevanza giuridica tanto dell'ambiente, quanto degli elementi che lo compongono, e costituisce una tappa imprescindibile nella considerazione dell'ambiente come bene giuridicamente unitario.

(17) La letteratura giuridica che si è occupata dell'argomento è sterminata. Tra i contributi più autorevoli possiamo ricordare quello di L. BIGLIAZZI GERI, *A proposito di danno ambientale ex art. 18 l. 8 luglio 1986, n. 349 e di responsabilità civile*, in *Pol. dir.*, 1987, 259 ove l'A. configura tale tipo di responsabilità assimilandola alla responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.

maniera più specifica alla categoria dei diritti della personalità (18), anche se non sono mancate voci in senso contrario (19). D'altra parte che l'ambiente debba intendersi come diritto fondamentale della persona è stato affermato anche dalla Corte costituzionale nelle sentenze 28 maggio 1987, n. 210 (20) e 30 dicembre 1987, n. 641 (21).

Certamente più significative sono le fonti comunitarie. L'art. 2 del Trattato di Roma menziona, tra i compiti della Comunità, quello di «promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata ed un miglioramento sempre più rapido delle condizioni di vita». La protezione della qualità dell'ambiente e della salute umana vengono prese in considerazione dal legislatore comunitario solo con l'Atto Unico Europeo del 1986, entrato in vigore nel 1987, che introduce nel Trattato il Titolo XVI (XIX dopo il Trattato di Amsterdam), sotto la rubrica «Ambiente», che si compone di tre norme e precisamente gli artt. 130 R, 130 S e 130 T, oggi, 174, 175 e 176. L'Atto Unico Europeo amplia i principi della politica ambientale e introduce i principi della prevenzione e del risarcimento del danno ambientale. Le norme introdotte cristallizzano i principi che regolano il settore. Secondo il disposto dell'art. 174 la protezione dell'ambiente è funzionale alla tutela della salute umana ed introduce nell'ordinamento comunitario il principio *chi inquina paga* (22), che insieme al *principio di precauzione*

e dell'azione preventiva (23) ed al *principio della correzione, anzitutto alla fonte dei danni causati all'ambiente* (24), costituisce il fondamento della politica comunitaria in materia ambientale.

La politica dell'ambiente assume un ruolo essenziale nell'ambito dell'ordinamento comunitario e se è vero che non troviamo nel Trattato una definizione di *ambiente*, possiamo affermare che esso impone la salvaguardia dell'ambiente a livelli elevati (25).

Il quadro delle fonti comunitarie non può esaurirsi con le norme contenute nel Trattato, in quanto bisogna tenere conto anche del diritto derivato. Si pensi alla direttiva del Consiglio 79/117/CEE (26) che vieta di immettere in commercio e di impiegare prodotti fitosanitari contenenti determinate sostanze attive tossiche che possano comportare effetti nocivi per la salute dell'uomo o degli animali, o effetti sfavorevoli non accettabili per l'ambiente in cui l'uomo o gli animali vivono (27). Nell'ambito del diritto derivato non possono tacersi le tantissime direttive antinquinamento, e soprattutto non si può non ricordare la direttiva 85/377/CEE che contiene la definizione di ambiente, supplendo, in questo modo ad una lacuna del Trattato (28).

I rapporti tra agricoltura e ambiente possono quindi definirsi ormai consolidati (29) in quanto l'agricoltura, come notavano alcuni illustri studiosi già qualche decennio

(18) G. GIUFFRIDA, *Diritto agrario e tutela dell'ambiente nell'esercizio delle attività agrarie*, cit. 379-380. L'A. giunge a questa conclusione seguendo l'insegnamento di un illustre Maestro, A. FALZEA, voce *Capacità (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. VI, Milano, s.d., ma 1960, 12, oggi in *Id.*, *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, II, *dogmatica giuridica*, Milano, 1997, 242. A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32 e ss. In ordine al collegamento tra salute ed ambiente vedi anche S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Napoli, 1979; *Id.*, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, nota a Cass. Sez. Un. Civ. 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, I, 859-868; C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, nota a Cass. Sez. Un. Civ. 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, I, 868-879. La sentenza annotata da Patti e da Salvi enuncia un principio di diritto molto importante secondo il quale «Il diritto alla salute, anche nel suo aspetto di diritto alla salubrità dell'ambiente, è diritto fondamentale della persona umana».

(19) In questo senso vedi G. GALLONI, *Le fonti costituzionali del diritto agroambientale*, in questa Riv., cit., 7. Secondo l'A. le fonti costituzionali del diritto all'ambiente non si possono limitare agli artt. 9 e 32. Alla luce della ricostruzione di M.S. GIANNINI, non bisogna trascurare l'art. 42 Cost., 1° comma, anche se essa è legata all'oggetto, all'ambiente come bene. Secondo un'altra ricostruzione del diritto ambientale, precisamente quella di A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32, al centro del sistema non deve essere collocato l'ambiente come bene, ovvero come oggetto, ma la persona umana (soggetto).

(20) In *Foro it.*, 1988, I, c. 346.

(21) Vedi A. GERMANO, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in *Scritti in onore di G. Galloni*, Roma, 2002, 425; G. GALLONI, *Le fonti costituzionali del diritto agrario*, cit., 6, il quale in questo senso evidenzia che «la fonte costituzionale primaria del diritto ambientale non può non essere ricercata nell'art. 2 della Costituzione sino ad identificare il diritto all'ambiente come uno dei diritti definiti "inviolabili". L'A. estende l'indagine anche agli artt. 41 e 44 Cost. e li interpreta in maniera evolutiva. L'art. 41, con riguardo al concetto di «utilità sociale» che risulterebbe ampliato dal «sopravvenire di una coscienza ecologica - ancora sconosciuta all'epoca della Costituente», pertanto «il diritto soggettivo, in cui si realizza la libertà dell'iniziativa economica, può essere limitato non solo tutte le volte che contrasti con l'interesse a un'esistenza sicura e dignitosa dei cittadini dal punto di vista economico, ma anche quando quell'interesse individuale dia luogo, nell'esercizio dell'attività produttiva, a un inquinamento ambientale pregiudizievole per la vita, la sicurezza, la salute della collettività». GALLONI sottopone ad una «rilettura» anche l'art. 44 affermando che «il significato del razionale sfruttamento del suolo (...) si è (...) profondamente modificato non potendo essere considerato razionale, alla luce dei nuovi avvenimenti e orientamenti, uno sfruttamento che, in funzione di risultati solo quantitativi migliori, impoverisce il suolo, inquina l'ambiente, riduce la qualità dei prodotti vegetali».

(22) Su tale principio la letteratura giuridica è abbastanza ampia. Tra i contributi più significativi vedi MELI, *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, Milano, 1996; L. BUTTI, «Chi inquina paga»: oneri e responsabilità dei produttori e dei detentori di rifiuti, in questa Riv., 1997, 181. Il princi-

pio in esame nacque con valenza prevalentemente economica, per assumere in seguito, il valore di criterio di *responsabilità civile per danno ambientale*.

(23) Tali principi sono collegati. Il primo (precauzione) impone di ridurre le emissioni inquinanti indipendentemente dalla loro incompatibilità ambientale, il secondo (azione preventiva), la cd. VIA (valutazione di impatto ambientale) onde prevenire i danni all'ambiente. Sul punto vedi S. T. MASUCCI, *L'ambiente*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, cit., 419 e ss., e spec. 425 e 429, par. 2.1.

(24) Il principio della correzione è connesso a quello della prevenzione. Entrambi, sinergicamente, sono diretti ad eliminare ogni fonte di produzione del danno ambientale.

(25) R. GIUFFRIDA, *L'evoluzione della politica ambientale comunitaria*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M. BESSONE, vol. XXVI, tomo I, A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, cit. 219 e ss.

(26) Pubblicata sulla *G.U.C.E.* serie L 33 dell'8 febbraio 1979. L'allegato è stato modificato dalla direttiva della Commissione 87/477/CEE. Sul punto vedi M. GIUFFRIDA, *Il danno ambientale in agricoltura: configurazione e responsabilità*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 268 e ss., spec. 272.

(27) Nonostante il legislatore comunitario nei considerando della direttiva sembri mettere sullo stesso piano la salute dell'uomo e quella degli animali, appare opportuno estendere quanto si dirà a proposito del reg. (CE) 178/2002, ovvero la tutela della salute dell'animale è funzionale alla tutela della salute dell'uomo quale consumatore finale di prodotti alimentari di derivazione animale.

(28) Sulla definizione di «ambiente» vedi S.T. MASUCCI, *L'ambiente*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, cit., 432 e ss. Due sono le definizioni di ambiente che emergono dalla disamina della dir. (CEE) 85/377, una più ampia ed una più ristretta: la prima, come sostiene l'A. è «di tipo relazionale», «ha un'accezione geografico-territoriale»; una seconda (...) riferita al mantenimento dell'equilibrio ecologico». Un contributo notevole nel definire l'«ambiente» è fornito dalla Convenzione di Lugano sulla responsabilità civile per danno ambientale derivante da attività pericolose.

(29) I problemi potrebbero sorgere a seguito della recente riforma del Titolo V della Cost., come sottolinea F. ADORNATO, *Prefazione al recente scritto di S. MASINI, Agricoltura e regioni, Appunti sulla riforma Costituzionale*, Roma, 2002, XVI-XVII. A seguito della legge costituzionale n. 3/2001, non essendo l'agricoltura indicata né tra le competenze statali, né tra quelle concorrenti, in linea di principio (art. 117, 4° comma Cost.), la potestà legislativa spetta alle Regioni con riguardo a tutte quelle materie non espressamente riservate alla potestà legislativa dello Stato. Le difficoltà potrebbero nascere dal fatto che, come sottolinea ADORNATO, «la competenza esclusiva regionale in merito è destinata ad incrociarsi con altri livelli di competenze che interferiscono con l'agricoltura stessa: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è di competenza esclusiva statale (...). MASINI, *op. ult. cit.*, 7 e ss, spec. 8, sottopone a severa critica la configurazione dell'ambiente come materia riservata alla potestà legislativa dello Stato, ad opera della legge costituzionale che ha ribaltato il precedente orientamento che affidava la materia *ambiente* alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Nello stesso senso vedi G. COCCO, *La legislazione in tema d'ambiente è a una svolta*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 419-430.

addietro, è anch'essa fonte di inquinamento (30) a causa della progressiva «industrializzazione» che ha comportato la dannosità dei prodotti agricoli e di conseguenza di quelli alimentari, con grave pregiudizio per la salute umana. Mi sembra opportuno ricordare che la fase che stiamo attraversando tende alla valorizzazione del territorio in senso ambientale. L'attività produttiva, assoluta protagonista fino a qualche tempo addietro, oggi è costretta a scontrarsi con i diritti fondamentali della persona umana, il cui rispetto costituisce limite invalicabile al suo esercizio.

3. - Dopo avere tracciato una rapida panoramica dei principi generali in materia ambientale è opportuno analizzare la nozione giuridica di concime.

In genere si distingue tra concimi prodotti nell'ambito dell'azienda agricola (come ad es. il letame o le urine degli animali domestici) e concimi prodotti da apposite imprese industriali e successivamente alienati ai produttori. I primi sono detti concimi naturali o aziendali, i secondi sono detti concimi chimici.

Se volessimo tentare di inquadrare il *pastazzo di agrumi* tra i concimi, logica vorrebbe che esso si considerasse *concime naturale o aziendale*.

I concimi, insieme alle sementi, alla paglia, al fieno, agli strumenti di lavoro, foraggi, pesticidi, lubrificanti, rientrano tra le *scorte del fondo*, ovvero tra i *beni destinati all'esercizio dell'azienda agricola* (31). Le scorte, a loro volta, si distinguono in *scorte vive* e *scorte morte* (32). La nozione giuridica di scorta è stata formulata attingendo

dagli studi di economia agraria (33). Per scorte si intendono quelle «cose mobili che sono destinate in modo durevole a servizio di un fondo rustico» (34). Le scorte morte si distinguono in *fisse* e *circolanti* e tra queste ultime abbiamo i concimi. Anche se il codice non contiene una definizione di scorte (35) si possono richiamare qui le parole usate da un illustre studioso che a proposito delle scorte parlò di «permanente corredo del fondo al fine di assicurare lo svolgimento continuo dell'ordinamento aziendale» (36).

Il codice civile del 1865, all'art. 413, 1° comma, definiva scorte del fondo, «le cose» che il proprietario (del fondo stesso) «vi ha posto per il servizio e la coltivazione del medesimo: gli animali addetti alla coltura, gli strumenti rurali, il fieno e le sementi somministrate agli affittuari ed al mezzaiuolo, la paglia, lo strame ed il concime; i piccioni delle colombaie, i conigli delle conigliere, etc. (...)». Il regime giuridico che il codice del 1865 prevedeva per le scorte in dotazione dei fondi rustici era quello dei *cd. beni immobili per destinazione* (37) (38), ovvero «cose di particolare importanza sociale, le quali secondo un criterio puramente naturalistico non avrebbero potuto essere considerate come tali» (39). Il legislatore del 1942, allo scopo di rispondere alle pesanti critiche che la dottrina aveva mosso (40), sotto il vigore del codice abrogato, al sistema della immobilizzazione, ha espunto questa categoria ed ha introdotto un concetto generale, quello di *pertinenze* (41), secondo la tradizione romanistica e germanica (42). Nonostante una parte della dottrina ritenga che la pertinenza avrebbe sostituito la categoria della

(30) G. GIUFFRIDA, *Diritto agrario e tutela dell'ambiente nell'esercizio delle attività agrarie*, cit.; A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, I, *Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, 95.

(31) LAZZARA-PARADISO, voce *Azienda agricola*, in *IV Dig. disc. priv.*, sez. civ., vol. II, Torino, 1988, 25; PUGLIATTI, *Fondo, azienda, impresa agricola*, in *Dopo il 1° Convegno internazionale di diritto agrario*, Milano, 1958; ROMAGNOLI, voce *Azienda agricola*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, vol. I, Torino, 1980. Sull'azienda come oggetto di diritti, Milano, 1986.

(32) Sull'argomento vedi G. BIVONA, *Commento all'art. 1640 c.c.*, in *Affitto di fondi rustici, Affitto a coltivatore diretto*, in *Il Codice Civile. Commentario*, diretto da P. Schlesinger, Milano, 1995, 343 e ss.; A. GERMANÒ, *Commento all'art. 1640 c.c.*, in E. ROMAGNOLI - A. GERMANÒ, *Commentario al Codice Civile* a cura di SCIALOJA e BRANCA, *Artt. 1628-1654*, Bologna-Roma, 1990, 450 e ss. Per un'analisi delle posizioni giurisprudenziali vedi CARROZZA, *Scorte agrarie. Rassegna di giurisprudenza 1942-1958*, in *Il diritto dell'economia*, 1959.

(33) Vedi per tutti, SERPIERI, *Corso di economia e politica agraria*, vol. I, *L'agricoltura nell'economia della nazione*, Firenze, 1940-41, 244-251.

(34) A. GERMANÒ, *Commento all'art. 1640 c.c.*, in E. ROMAGNOLI-A. GERMANÒ, *Commentario al Codice Civile* a cura di Scialoja e Branca, cit., 452.

(35) L'art. 1640 c.c. parla di «dotazione del fondo».

(36) Sono parole di E. BASSANELLI, *Dell'impresa agricola*, in *Commentario al Codice Civile* a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1943, *sub art.* 2146, 512.

(37) Il Codice del 1865, basandosi sull'esempio del codice francese, non conteneva al suo interno il vocabolo «pertinenza» e conosceva, come accennato nel testo, la categoria dei beni immobili per destinazione, che descriveva in una lunga elencazione, la quale dimostra come la norma, l'art. 413, avesse riguardo ai *cd. instrumenta fundi*. L'art. 414 faceva riferimento agli «oggetti mobili annessi dal proprietario ad un fondo od edificio per rimanervi stabilmente». La dottrina prevalente ritiene che non vi possa essere continuità tra i *cd. beni immobili per destinazione* e le *pertinenze*, mentre invece si ritiene che si possano individuare precedenti della nozione di pertinenza negli artt. 876 e 877 c.c. abrogato e soprattutto nell'art. 1471 che obbligava il venditore a consegnare insieme alla cosa venduta gli accessori e tutto quanto fosse destinato al perpetuo uso di essa. In questo senso vedi G. TAMBURRINO, voce *Pertinenze (dir. priv.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 548 e ss.

(38) Vedi S. PUGLIATTI, *Distinzione tra beni mobili ed immobili*, in *Annali Università di Messina*, IV, 1929-30, 126 e ss. L'A. assume un atteggiamento negativo nei confronti della classificazione che il codice civile del 1865 fa dei beni.

(39) Sono parole di F. DE MARTINO, *Beni in generale*, in *Commentario al Codice Civile* a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1976, *sub art.* 817, 38. Come precisa l'A., in questa categoria rientravano tutti i beni che,

congiunti materialmente ad un immobile o adibiti al suo servizio, potevano considerarsi dal lato sociale, dei veri e propri immobili.

(40) Secondo l'opinione di F. DE MARTINO, *op. cit.*, 38, la categoria in questione «era artificiosa e contraria alla tradizione romana, non solo perché dommaticamente non era ad essa nota, ma soprattutto, perché diverso era il regime positivo, in quanto nelle fonti le cose accessorie, corrispondenti a quelle destinate al servizio del fondo, non seguivano le sorti della cosa principale, se non v'era un'espressa volontà dei disponenti». Pesante è il giudizio che sugli *immobili per destinazione* ha dato S. PUGLIATTI, *Immobili e pertinenze nel progetto del secondo libro del codice civile*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964. L'A. parla di «ingombrante categoria» che «ha fatto il suo tempo». Secondo l'illustre giurista «Alla stessa esigenza si può soddisfare con altri mezzi: per esempio col concetto di *pertinenza*». A questo concetto Pugliatti non attribuisce grande importanza e lo considera «troppo ristretto», «si riduce quasi, e forse neppure, a comprendere gli immobili per destinazione *ex art.* 413 c.c. (del 1865), si che rimangono fuori quelli di cui all'art. 414 c.c.: gli oggetti di ornamento».

(41) Vedi CARROZZA, *Sul procedimento di «destinazione pertinenziale»*, in *Riv. dir. agr.*, 1967, I, 767 e ss. Secondo l'A. «la pertinenza è, (...) una *species del genus* delle *res accessoriae*».

(42) Il concetto di bene immobile per destinazione era estraneo al diritto romano il quale «non concepisce la immobilizzazione delle cose mobili destinate al servizio del fondo». Sul punto vedi A. CICU, *Corso di diritto agrario, Lezioni*, Milano, 1937, 135 e ss. Secondo l'A. «Il concetto di immobile per destinazione ha il suo precedente nel diritto germanico. Per l'importanza che assunse nel diritto germanico la distinzione fra mobili ed immobili, si sentì la necessità di non separare dall'immobile ciò che è necessario per il suo sfruttamento; forse così il concetto di pertinenza che dal diritto romano comune passò nei codici a tipo germanico, e che era analogo al concetto germanico di *instrumentum fundi*».

(43) Vedi in questo senso L. GARDANI CONTURSI LISI, voce *Pertinenze*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XII, Torino, 1965, 1148. Si riportano qui di seguito, per comodità espositiva, le parole dell'A.: «Il legislatore attuale ha, invero, eliminato l'immobilizzazione, sostituendo agli immobili per destinazione la categoria pertinenziale (...)». Nello stesso senso l'A. si era già espresso in un ampio scritto monografico: l'., *Le pertinenze*, Padova, 1952, 20. Illuminanti appaiono le parole di chiusura ove l'A. afferma che «Anziché modificare la legge del '65, eliminando la fittizia categoria degli immobili per destinazione, essa ha persistito nell'intento di creare un nuovo raggruppamento di cose. Ha anzi introdotto un nuovo *nomen* (pertinenze), senza ricondursi alla sapienza giuridica romana, che tutelava in modo speciale soltanto un ristretto nucleo di cose (*res mancipi*) socialmente rilevanti. D'altro canto, non riproducendo neppure integralmente la costruzione pertinenziale germanica, la legge odierna finisce con l'adottare posizioni intermedie, e perciò incerte, nel regime della nuova categoria di cose. Essa oscilla, infatti, tra la tutela dello speciale rapporto pertinenziale, e la difesa dei normali diritti di proprietà».

immobilizzazione (43), altri autori hanno sostenuto che i due legislatori del 1865 e del 1942 avrebbero seguito percorsi differenti (44). Accogliendo questo secondo orientamento, riesce difficile inquadrare i concimi tra le pertinenze perché mentre il codice civile del 1865 li menzionava espressamente, così non è nelle norme del codice vigente che si occupano del regime delle pertinenze (45). Per cui la tesi più corretta sembrerebbe quella proposta dalla dottrina tradizionale che sostiene la «unità giuridica pertinenziale» (46), ovvero la continuità tra i beni immobili per destinazione e le pertinenze, e che sebbene gli artt. 817-819 c.c. non parlino di concimi, questi debbano inquadrarsi tra le pertinenze con conseguente assoggettamento al regime giuridico di queste. D'altra parte, per quanto il legislatore del 1942 si sia astenuto dall'elencare le pertinenze, a differenza del legislatore del 1865 con riferimento agli immobili per destinazione, ed abbia limitato il suo compito alla semplice indicazione degli elementi essenziali, l'art. 817 c.c. presenta i caratteri della generalità ed astrattezza e può considerarsi una norma elastica che consente di includere tutte le varie fattispecie che contengano quegli elementi fondamentali. La dottrina pertanto ha supplito alla mancanza di una elencazione e nella categoria delle cd. *pertinenze agrarie* ha inserito il concime (47).

Tirando le somme sul punto, se pensiamo al pastazzo di agrumi come ad un concime, possiamo considerarlo una pertinenza, soggetto alla relativa disciplina giuridica. Quali pertinenze i concimi potrebbero quindi essere alienati separatamente dalla cosa madre ai sensi dell'art. 818, 2° comma c.c. Infatti nonostante si sia costituito il vincolo pertinenziale, il proprietario non perde i propri poteri di iniziativa sulla cosa accessoria (48), come anche la giurisprudenza di legittimità continua a ribadire (49).

Studi specialistici di settore stanno analizzando la possibilità di utilizzare il pastazzo come fertilizzante ed in particolare come ammendante (50).

Gli ammendanti costituiscono beni economici (51), utili al fondo. Ad essi pertanto non può applicarsi il regime dei rifiuti, come avremo modo di chiarire più avanti.

(44) G. TAMBURRINO, voce *Pertinenze (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, cit., 549-555. Così pure BIONDI, *I beni*, in *Trattato di diritto civile italiano* diretto da F. VASSALLI, III, t. I, Torino, 1953, 110 e ss.

(45) Illuminanti sono in proposito le pagine di E. BASSANELLI, *La legge di circolazione delle pertinenze*, in *Studi in onore di Cicu*, Milano, 1951, 673. Vedi anche il recente contributo di G. GALLONI, *Impresa agricola, Disposizioni generali*, in *Commentario al Codice Civile* a cura di Scialoja e Branca, cit., sub artt. 2135, 36-37.

(46) Sono parole di ANDREOLI, *Le pertinenze*, Padova, 1936, 264 e ss. La base della teoria della continuità si può individuare nella Relazione al Re in cui si afferma che «la categoria delle pertinenze supplisce all'eliminazione degli immobili per destinazione».

(47) PESCATORE-ALBANO, *Della proprietà*, in *Commentario del Codice Civile*, III, t. 1, Torino, 1968, 62.

(48) F. DE MARTINO, *op. cit.*, sub artt. 818-819, 53.

(49) Vedi in proposito Cass. Sez. II, Civ. 26 giugno 1989, n. 3103, Di Mase c. Cosma, in *Rep. Foro it.*, 1989, sub voce *Pertinenze*, n. 4, vedi anche *Giust. civ.* Mass. 1989, fasc. 6. Tale pronuncia è citata anche da P. POLLICE, voce *Pertinenze*, in *Dig. disc. priv. sez. civ.*, vol. XIII, 527 e ss. Il proprietario del bene principale e di quello costituente pertinenza, nel trasferire a terzi la proprietà del primo, può sempre riservarsi quella dell'altro, così determinando la cessazione del vincolo pertinenziale, ai sensi dell'art. 818 c.c.

(50) Vedi in proposito la tabella IC del d.lgs. 748/84. Una accurata analisi economica dell'utilizzazione dei sottoprodotti dell'industria di trasformazione agrumaria come concime è stata condotta in un recente studio di G. GULISANO, C. MARCIANO, A. STRANO, *L'utilizzazione agronomica dei sottoprodotti dell'industria di trasformazione agrumaria: aspetti tecnici ed economici*, in *Atti del Convegno di Studi Valorizzazione a fini agricoli dei residui dell'industria agrumaria*, Caltagirone 26-27 aprile 2001, Reggio Calabria, 2001, 123 e ss. È bene chiarire, come anticipato nella nota 1 che l'utilizzo come ammendante oggi non è compatibile con la politica di sostegno dell'UE che anziché premiare le risorse produttive predilige l'estensione seminata.

4. - Quanto alla nozione di mangime sembra opportuno prendere le mosse dai provvedimenti legislativi in materia di igiene nell'alimentazione degli animali. Il primo documento risale agli inizi del secolo scorso ed è il r.d. 15 ottobre 1925, n. 2033, convertito nella l. 18 marzo 1926, n. 562 e relativo regolamento di esecuzione approvato con r.d. 1° luglio 1926, n. 1361, e successive modifiche, emanata sotto il vigore del Codice Zanardelli del 1889 (52), diretto alla repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio delle sostanze di uso agrario e di prodotti agrari. Scopo di tale provvedimento non era certamente la tutela della salute del consumatore, problema affatto sentito in quel periodo storico e in quel contesto politico-sociale, bensì quello di garantire un nucleo di caratteristiche minime a tutela della concorrenza e dell'economia (53). Con le disposizioni citate il legislatore dispose che nello smercio dei mangimi il venditore dovesse garantirne la genuinità e l'assenza di sostanze nocive per il bestiame. Una disciplina più specifica è stata introdotta dalla l. 15 febbraio 1963, n. 281 sulla preparazione e il commercio dei mangimi, modificata con l. 8 marzo 1968, n. 399 cui seguì una lunghissima serie di decreti ministeriali contenenti elenchi in continua rielaborazione. Tale legge definisce nei primi tre articoli i mangimi e considera tali, per l'alimentazione degli animali allevati, i prodotti alimentari di origine vegetale, animale e minerale, chimico industriale, isolati o tra loro convenientemente mescolati. Elenca e definisce le singole categorie di prodotti: «mangimi semplici di origine vegetale» (54), «mangimi semplici di origine animale» (55), «mangimi composti» (56), «prodotti di origine minerale» (57), «additivi» (58), «integratori per mangimi» (59), etc..

Traendo qualche provvisoria conclusione, se vogliamo inquadrare, alla luce dell'anzidetta normativa, il pastazzo di agrumi tra i *mangimi*, sembra opportuno considerarlo come «mangime semplice di origine vegetale».

Oggi la materia dei mangimi è ben più complessa ed articolata in quanto, a livello comunitario, è emersa la necessità di dettare una normativa uniforme per evitare che

(51) Vedi S. RISCOSSA, voce *Bene economico*, in *Dizionario di economia*, Torino, 1982, 30 e ss.

(52) Si ritiene opportuna tale precisazione in quanto la comprensione di molti aspetti di tale provvedimento è dipendente dal corretto inquadramento dello stesso nel sistema di detto Codice.

(53) MARINI, *Frode nella preparazione e commercio di prodotti agrari e di interesse agrario*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VII, 1961, 653 e ss. e, più di recente, Id., *Frode nella preparazione e commercio di prodotti agrari*, in *App. Noviss. dig. it.*, 892; sullo stesso argomento vedi A. SIGISMONDI, *Frode alimentare*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, 97 e ss.

(54) Ai sensi dell'art. 1 della l. 8 marzo 1968, n. 399, che sostituisce il corrispondente art. 1 della legge 281/1963, «Sono "mangimi semplici di origine vegetale" i singoli prodotti vegetali allo stato naturale freschi o conservati ed i derivati delle lavorazioni industriali dei medesimi».

(55) Ai sensi dell'art. 1 della l. 8 marzo 1968, n. 399, «Sono "mangimi semplici di origine animale" i singoli prodotti animali allo stato naturale, freschi o conservati, ed i derivati delle lavorazioni industriali dei medesimi».

(56) Ai sensi dell'art. 1 della l. 8 marzo 1968, n. 399, «Sono "mangimi composti" le preparazioni ottenute associando convenientemente due o più mangimi semplici».

(57) Ai sensi dell'art. 1 della l. 8 marzo 1968, n. 399, «Sono "prodotti di origine minerale" i singoli sali minerali e le loro associazioni destinati alla alimentazione degli animali allevati».

(58) Ai sensi dell'art. 1 della l. 8 marzo 1968, n. 399, «Sono "additivi" le sostanze le quali possono, se incorporate nei mangimi, influenzare favorevolmente le caratteristiche degli stessi e le produzioni animali».

(59) Ai sensi dell'art. 1 della l. 8 marzo 1968, n. 399, «Sono "integratori per mangimi" le preparazioni contenenti (...) vitamine, antibiotici e residui della loro preparazione (...) ed altri costituenti ad azione biologica e comunque destinati ad essere aggiunti a mangimi allo scopo di potenziarne il valore nutritivo, o di stimolare determinate funzioni produttive ed energetiche degli animali».

di mangimi possano nuocere alla salute del bestiame, compromettendo il prodotto destinato al cd. *consumatore finale* (60). In particolare la normativa in materia di alimentazione degli animali è assimilabile, quanto agli obiettivi, a quella sui prodotti destinati all'alimentazione umana, e persegue sia esigenze di tutela ambientale sia di tutela della salute dei consumatori (61).

Tra i provvedimenti di derivazione comunitaria appare opportuno ricordare il d.p.r. 31 marzo 1988, n. 152, di recepimento di quindici direttive comunitarie relative alla produzione e alla commercializzazione dei mangimi (62). Tale provvedimento costituisce un'ulteriore modifica dell'art. 1 della l. 15 febbraio 1963, n. 281 e contiene nuove definizioni dei mangimi, confinandole nell'allegato I (63). Interessante ai fini del tema che ci impegna è l'art. 3, che sostituisce l'art. 2 della citata l. 15 febbraio 1963, n. 281. Tale norma si occupa delle denominazioni dei mangimi semplici che vengono elencate nell'allegato II, dove al n. 2.7.5 si rinvengono le cd. «polpe di agrumi disidratati» che sono descritte come «Sottoprodotto essiccato ottenuto dalla fabbricazione del succo di agrumi». In ordine cronologico è utile mettere in evidenza che l'espressione «mangimi semplici» contenuta nella l. 15 febbraio 1963, n. 281 (64) è stata sostituita da «materie prime per mangimi» ad opera del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 360 (65), che sostituisce anche gli allegati alla legge 281/1963 e successive modificazioni. In quest'ambito all'allegato c) troviamo il «pastazzo di agrumi» che viene descritto come «Sottoprodotto ottenuto per pressione degli agrumi *Citrus ssp.* durante la produzione del succo di agrumi».

5. - Il Consumatore (66), soggetto debole del rapporto contrattuale, è ormai assunto a categoria generale soggettiva, a fronte del ruolo che svolge all'interno del mercato, sulla scia di un tema inaugurato qualche anno addietro da un autorevole studioso (67).

Se consultiamo il codice civile italiano del 1942, nel suo testo originario (68), non rinveniamo alcuna norma che tuteli il consumatore; in esso mancano le nozioni giuridiche di consumatore (69) e di mercato anche se, come è stato

rilevato, la parola «mercato» è più volte contenuta in alcuni articoli del codice stesso (70).

Neppure nella Costituzione repubblicana si fa riferimento alcuno al consumatore anche se un fondamento della sua tutela si può rinvenire retrospettivamente sia nell'art. 41 Cost., (al quale possono essere ricondotti tanto i controlli volti ad impedire che l'attività economica pubblica e privata si svolga in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana), sia nell'art. 32 Cost. che prevede la tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

Dobbiamo alla Comunità europea il primo vero impulso per una armonizzazione delle norme a tutela del consumatore. In realtà il Trattato di Roma, istitutivo della CEE, nel testo originale, non faceva esplicito riferimento al consumatore, anche se l'art. 2 (71) includeva tra i compiti della Comunità quello di «promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche, (...) una espansione continua ed equilibrata ed un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita». Per raggiungere tale finalità, si rendeva necessario, infatti, equiparare le posizioni dei soggetti che entrano tra loro in rapporto, ovvero produttori e consumatori. Solo nel 1972 si aprì nel Parlamento europeo un dibattito sulle questioni sottese ad una politica coerente ed efficace di protezione dei consumatori. Le iniziative a tutela del consumatore furono coordinate in una risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975 che prende spunto dalla cd. Carta europea dei consumatori (approvata dall'Assemblea con risoluzione n. 543/73, che definisce la nozione di consumatore come *ogni persona, fisica o morale alla quale siano venduti beni o forniti servizi per uso privato*) indica i diritti del consumatore elaborati dal Consiglio nel 1973 (72) e prende in considerazione il consumatore non più come compratore ed utilizzatore di beni e servizi per il proprio uso personale e familiare, ma come *individuo* che va protetto da ciò che può direttamente o indirettamente danneggiarlo.

Tra i diritti del consumatore, (indicati, come già detto, dalla Carta europea) quello che maggiormente alimenta il dibattito è il cd. *diritto alla informazione*. Esso riguarda

(60) Come evidenzia G. GALLONI, *La funzione del diritto agrario nella dimensione del mercato dal produttore al consumatore: bisogni, valori e nuovi modelli, in Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del Convegno «Giangastone Bolla», Firenze 9-10 novembre 2001, Milano, 2003, 23 «Il consumatore, singolo o associato, si è già in parte trasformato e continua a trasformarsi da soggetto passivo del mercato a soggetto attivo che invoca, come singolo o come struttura sociale, una tutela sempre maggiore perché pretende la qualità del prodotto ed esige il controllo della sua genuinità, provata e avvalorata dalla sua provenienza».

(61) In proposito vedi E. CASADEI - M. D'ADDEZIO, *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute*, in Atti del Convegno tenutosi a Catania nei giorni 29-31 ottobre 1998, *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei Paesi del Mediterraneo*, a cura di Giuseppe Bivona, Milano, 2000. Sulla tutela della salute vedi C.M. D'ARRIGO, voce *Salute (diritto alla)*, in *Enc. dir. agg.*, vol. V, Milano, 2001, 1009 e ss.

(62) Si tratta delle direttive (CEE) 74/63, 77/101, 79/372, 79/373, 79/797, 80/502, 80/509, 80/510, 80/511, 80/695, 82/475, 82/937, 82/957, 83/334, indicate nell'elenco B allegato alla l. 16 aprile 1987, n. 183.

(63) L'allegato I, alla lett. c) definisce i «mangimi semplici o materie prime o ingredienti», ovvero «i diversi prodotti di origine vegetale o animale, allo stato naturale, freschi o conservati, nonché i derivati della loro trasformazione industriale, come pure le sostanze organiche ed inorganiche, comprendenti o no additivi, destinati come tali all'alimentazione degli animali per via orale, o ad essere impiegati come materie prime per la preparazione di mangimi composti o come supporto degli integratori».

(64) La suddetta espressione era contenuta anche nel d.p.r. 1° marzo 1992, n. 228, nel d.lgs. 3 marzo 1993, n. 90, nel d.lgs. 27 marzo 1997, n. 45, e successive modifiche.

(65) Tale ultimo provvedimento è attuativo di quattro direttive comunitarie relative alla circolazione di materie prime per mangimi e precisamen-

te le nn. 96/24/CE, 96/25/CE, 98/67/CE, 98/87/CE, e dell'art. 19 della direttiva 95/69/CE.

(66) Tra i contributi più recenti vedi GHIDINI - CERASANI, voce *Consumatore (tutela del) (diritti civili)*, in *Enc. dir. agg.*, V, Milano, 2001, 264 e ss., ALPA - CHINÉ, voce *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., vol. XV, 1997, 541 e ss.

(67) N. IRTI, *Persona e mercato*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, I, 289-298, oggi in *Id.*, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 2001, 65 e ss.

(68) Il testo vigente del codice civile contiene più di una norma a tutela del consumatore, grazie al recepimento di direttive comunitarie, come ad es. la dir. 93/13, recepita dalla l. 6 febbraio 1996, n. 52. Detta legge ha inserito nel codice civile un intero capo, il XIV bis dedicato ai contratti del consumatore (art. 1469 bis - 1469 sexies), nonché, di recente, la dir. (CE) 99/44, recepita con d.lgs. 24/02 che ha inserito gli artt. 1519 bis - 1519 nonies.

(69) DI NANNI, *Tutela del consumatore e mercato*, in *Dir. giur.*, 1992, 345 e ss.

(70) R. FRANCESCHELLI, *Il mercato in senso giuridico*, in *Giur. comm.*, 1979, 501 e ss.

(71) Questo articolo, che ha mantenuto il n. 2, è stato così sostituito ad opera del Trattato di Amsterdam «La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli artt. 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri».

(72) Il 1973 è anno da ricordare anche per un altro motivo: la Commissione istituisce il Comitato consultivo dei consumatori, deputato ad espri-

l'acquisizione di informazioni corrette sia sulla qualità dei prodotti, sia sulla identità del fornitore, sia sulla sicurezza dei prodotti stessi.

Con la risoluzione del 1975 era emersa la necessità di armonizzare le legislazioni dei Paesi membri allo scopo di facilitare gli scambi, per cui si impose di porre il consumatore nella condizione di conoscere tutti quegli elementi che gli consentivano di operare una scelta consapevole tra i vari prodotti offerti dal mercato.

Con l'Atto Unico Europeo del 1986, come abbiamo già accennato trattando dei principi generali in materia di ambiente, l'art. 100 A introduce il concetto di elevato livello di protezione dei consumatori e dell'ambiente, ma solo con il Trattato di Maastricht del 1992 viene inserito l'undicesimo titolo del Trattato dedicato alla «protezione dei consumatori (73)» al cui interno troviamo l'art. 129 A. Quest'ultimo è divenuto oggi, a seguito della nuova numerazione effettuata con il Trattato di Amsterdam, l'art. 153, ed al primo comma recita «Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, la Comunità contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi».

Al Trattato di Amsterdam dobbiamo, soprattutto, il riconoscimento all'individuo come consumatore e come persona di veri e propri diritti soggettivi perfetti, contenuti in norme precettive (74). L'effettività di essi è garantita attraverso la loro azionabilità prevista dal Trattato di Amsterdam. Quanto, in particolare, al diritto del consumatore all'informazione, si ritiene che esso sia azionabile direttamente sia in senso verticale sia in senso orizzontale.

mere pareri in ordine all'armonizzazione delle discipline del settore.

(73) Come rileva G. STROZZI, *La tutela dei consumatori nell'ordinamento comunitario*, in *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, cit., 34 «(...) la stessa Corte di giustizia aveva già avuto occasione di affermare che la difesa dei consumatori era un'esigenza imperativa la cui soddisfazione poteva anche giustificare il mantenimento di ostacoli agli scambi intracomunitari» (sentenza *Cassis de Dijon*).

(74) ALPA G., *Il diritto dei consumatori*, Roma-Bari, 1999.

(75) Sull'argomento vedi ALPA, *Finalità ed oggetto della legge*, in *I diritti dei consumatori e degli utenti, un commento alle leggi 30 luglio 1998 n. 281 e 24 novembre 2000 n. 340 e al decreto legislativo 23 aprile 2001 n. 224*, a cura di Alpa e Levi, Milano, 2001, 12; GHIDINI - CERASANI, *Voce Consumatore (tutela del)*, in *Enc. dir. agg.*, cit., 264 e ss.; P. DI MARTINO, *La tutela dei consumatori: sulla sicurezza e qualità dei prodotti anche alimentari*, in *Scritti in memoria di Giovanni Cattaneo*, Milano, 2002, 509 e ss.

(76) Sulla protezione del consumatore nel diritto agrario vedi L. COSTATO, *Diritto agrario e normativa di protezione*, cit., 544, § 4, ove l'A. afferma che il diritto agrario è chiamato in causa nel raggiungimento dell'obiettivo di tutelare il consumatore in quanto «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». Vedi inoltre G. GALLONI, *Teoria generale del diritto agroalimentare*, cit., 7 ove l'A. afferma che la definizione del consumatore è funzionale alla costruzione di una teoria generale del diritto agroalimentare. Il consumatore viene visto come soggetto nell'ambito del nuovo diritto agroalimentare; l'oggetto dovrebbe essere individuabile nel prodotto alimentare (la cui definizione è contenuta nel reg. (CE) 178/2002), mentre la *ratio* sarebbe ravvisabile nella tutela della salute del consumatore, nella genuinità del prodotto alimentare e nella qualità della produzione.

(77) La letteratura in argomento è molto vasta. Mi limito qui a segnalare i più importanti lavori di respiro monografico: A. GORASSINI, *Contributo per un sistema della responsabilità del produttore*, Milano, 1990; G. ALPA - M. BESSONE, *La responsabilità del produttore*, Milano, 1987; CARNEVALI, *La responsabilità del produttore*, Milano, 1979; C. CASTRONOVO, *Problema e sistema del danno da prodotti*, Milano, 1979. Vedi anche gli attenti contributi contenuti in G. ALPA, M. BIN., P. CENDON, *La responsabilità del produttore*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*,

A livello di diritto interno un passo importante è costituito dalla l. 30 luglio 1998, n. 281 che rappresenta il cd. *bill of rights* dei consumatori, come modificata dalla legge n. 340/2000 e dal d. lgs. 224/2001 (75).

Tutto ciò a livello generale per offrire un quadro storico che illustri il progressivo emergere della figura del consumatore (76).

6. - In questa prospettiva si colloca anche la progressiva evoluzione della responsabilità del produttore che trova le sue radici nella dir. 85/374/CEE riguardante la responsabilità per prodotto difettoso (77), recepita in Italia con il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 224. La caratteristica di questo provvedimento, ai sensi dell'art. 2, era il convincimento che il prodotto agricolo naturale, ovvero non trasformato, andava considerato sicuro e quindi non difettoso (78).

Il legislatore comunitario aveva lasciato liberi gli Stati membri di includere nello speciale regime di responsabilità anche il produttore di prodotti naturali. Il legislatore italiano non si era avvalso di tale possibilità di scelta e all'art. 2 del d.p.r. 224/88 aveva escluso dalla definizione di prodotto quello naturale ovvero non trasformato (79).

La direttiva 34/99/CE ha modificato tale atteggiamento sia a seguito di una serie di «scandali alimentari» (quali la crisi della diossina in Belgio e la «mucca pazza»), che hanno comportato nei consumatori la perdita della fiducia nel prodotto naturale sia nell'ambito della finalità più generale di armonizzare le legislazioni degli Stati membri che in alcuni casi si erano avvalsi della facoltà di estendere la responsabilità anche al produttore di prodotti naturali, sin dal provvedimento attuativo della direttiva (CEE) 85/374 (80). L'Italia ha provveduto a recepire la direttiva (CE) 34/99 con il d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 25 che all'art. 3 estende la nozione di produttore all'agricoltore, all'alleva-

diretto da F. GALGANO, vol. XIII, Padova, 1989, CARNEVALI, voce *Responsabilità del produttore*, in *Enc. dir. agg.*, II, 1998, 936-950.

(78) Nei considerando della direttiva (CEE) 85/374 manca una motivazione convincente ed esaustiva alla soluzione di favore per il produttore agricolo. In considerazione di ciò alcuni autori l'hanno ricondotta al tradizionale *favor* per l'impresa e per la produzione agricola. Vedi in questo senso L. MOSSA, *Trattato del nuovo diritto commerciale*, vol. I, Milano, 1992, 226 e ss.; F. GALGANO, *L'imprenditore*, Bologna, 1980, 34 e ss.; E. FERREO, *Il prodotto*, in G. ALPA, M. BIN., P. CENDON, *La responsabilità del produttore*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, cit., 44. Per la dottrina agraristica vedi A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975, e, più di recente ID., *Lezioni di diritto agrario*, I, *Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, 10 e ss., con la teoria del «ciclo biologico». Tale orientamento fu pesantemente criticato da NICOLÒ e VITUCCI, *Riflessioni su «didattica e sistematica del diritto agrario»*, in *Riv. dir. agr.*, 1973, I, 66 e ss.

(79) Il problema della responsabilità del produttore agricolo era stato già oggetto di interessanti contributi tra cui, E. CAPIZZANO - L. PETRELLI, *L'attuazione in Italia della direttiva 85/374 con riferimento alla responsabilità del produttore agricolo e nella prospettiva dell'agricoltura cd. biologica*, in S. PATTI (a cura di) *Il danno da prodotti in Italia, Austria, Repubblica Federale di Germania, Svizzera*, Padova, 1990, 165 e ss.; A. CORSARO, *Responsabilità del produttore agricolo e d.p.r. 24 maggio 1988 n. 224*, in *Tutela ambientale e centralità dell'agricoltura*, Atti delle IV giornate camerti di diritto agrario comunitario, Camerino, 1990, 366 e ss.; C. MARTORANA, *La responsabilità per prodotti agricoli difettosi*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, 400 e ss.; G. PISCIOTTA, *La responsabilità del produttore agricolo*, in *Contratto e impresa*, 1992, 339 e ss.

(80) In questo senso vedi M. GIUFFRIDA, *I nuovi limiti ai poteri dell'imprenditore agricolo*, Milano, 2003, cap. 3, § 9, 236-241 e spec. 237 e 238 ove l'A. si sofferma sulle ragioni che hanno condotto il legislatore comunitario a mutare la prospettiva. «Esse risiedono essenzialmente, come risulta dai «considerando» premessi al testo della direttiva (CE) 99/34, da un lato nella esigenza di armonizzare pienamente le legislazioni degli Stati membri, eliminando le differenze che si erano registrate nella attuazione della direttiva (CEE) 85/374 tra i diversi Paesi, in forza delle deroghe che la stessa ammetteva; dall'altro lato nella necessità di ripristinare la fiducia dei consumatori nella sicurezza della produzione agricola, messa in pericolo da recenti e ben noti eventi che hanno interessato alcuni prodotti agricoli di base».

tore, al pescatore, ovvero al produttore di prodotti naturali (81).

Alla luce delle recenti modifiche legislative, dovute al recepimento della normativa comunitaria, si può dire che il produttore agricolo è tenuto a garantire l'innocuità del prodotto (82). Per ottenere questo risultato una soluzione può essere trovata nella cd. *tracciabilità del prodotto* stesso. Gli scandali alimentari ai quali si faceva riferimento, hanno indotto il legislatore comunitario a responsabilizzare il produttore di mangimi, insieme agli altri operatori del settore alimentare responsabili della sicurezza degli alimenti, poiché la politica *dai campi alla tavola* copre tutti i settori della catena alimentare, compresa la produzione di mangimi. Lo scopo che la Comunità si propone è quello di evitare che in Europa materie prime, alimenti composti e additivi costituiscano fattori di rischio per la sicurezza alimentare degli esseri umani.

Il legislatore comunitario sembra aver dato una definitiva sistemazione alla complessa materia con il reg. 28 gennaio 2002, n. 178 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (83). Il regolamento si propone di raggiungere gli obiettivi prendendo in considerazione «tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un unico processo, a partire dalla produzione primaria inclusa, passando per la produzione di mangimi fino alla vendita o erogazione di alimenti al consumatore inclusa, in quanto ciascun elemento di essa presenta un potenziale impatto sulla sicurezza alimentare» (84). Il legislatore comunitario ha ritenuto che un valido mezzo per garantire la tutela della salute sia il cd. *principio di precauzione* che comporta la creazione di osta-

coli alla libera circolazione degli alimenti e dei mangimi (85). Agli articoli 15 e ss. troviamo una serie di norme che richiedono per l'immissione sul mercato e per la somministrazione a un animale destinato alla produzione alimentare la conformità dei mangimi a specifiche disposizioni comunitarie nel campo della sicurezza dei mangimi stessi e impongono una serie di obblighi. Da quanto detto si evince comunque che il frequente richiamo ai mangimi non è destinato a tutelare la salute ed il benessere degli animali bensì il consumatore di prodotti alimentari di origine animale.

L'utilizzazione del pastazzo di agrumi come mangime sarà pertanto subordinata alla sussistenza dei requisiti di sicurezza previsti dall'art. 15 del regolamento (CE) 178/2002.

7. - Ultimo punto da analizzare è se il pastazzo di agrumi debba considerarsi un rifiuto (86).

La disciplina dei rifiuti è contenuta nel cd. decreto Ronchi, dal nome del Ministro proponente, il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, di derivazione comunitaria (87).

Il decreto Ronchi, legge-quadro in materia di rifiuti, intervenne per attuare nell'ordinamento giuridico italiano tre importanti direttive comunitarie (precisamente la n. 91/156, sui rifiuti in generale, la dir. n. 91/689 sui rifiuti pericolosi e la dir. n. 94/62 sugli imballaggi e rifiuti di imballaggi) e abrogò il d.p.r. 915/82 che disciplinava la materia. Al decreto Ronchi si arrivò dopo una copiosa serie di decreti legge non convertiti entro i sessanta giorni prescritti, ma puntualmente reiterati (88). In particolare, l'art. 4 del d.lgs. 22/97, utilizza il termine *recupero* (89) in senso generico e comprende il reimpiego, il riciclaggio, il recupero di materia prima, l'utilizzazione dei rifiuti come mezzo per produrre energia. Il recupero in senso ampio pertanto comporta un procedi-

(81) Vedi C. SCOGNAMIGLIO, *La responsabilità per prodotti agricoli difettosi tra diritto privato generale e diritti secondari*, in Atti del Convegno di Studio *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Pisa-Siena 5-9 novembre 2002, in corso di pubblicazione. Per quanto riguarda le problematiche agraristiche in particolare, vedi A. GERMANÒ, *La responsabilità per prodotti difettosi in agricoltura*, in Atti del Convegno di Studio *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Pisa-Siena 5-9 novembre 2002, in corso di pubblicazione.

(82) Vedi GHIDINI, *Paradossi e lacune della difesa dei consumatori, in Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, cit., 45 il quale ritiene che da un punto di vista strettamente civilistico, l'estensione della responsabilità per danno da prodotti difettosi al produttore agricolo «sembra segnare una vittoria consistente dell'interesse alla sicurezza dei cibi (...) sembra stimolare una maggiore responsabilizzazione verso metodi di coltura e allevamento più sicuri». L'A. tuttavia mette in guardia da facili illusioni perché nella realtà le cose non stanno così a causa degli oneri probatori eccessivamente rigidi che, come tali, costituiscono un ostacolo insuperabile per quei consumatori che per ottenere il risarcimento devono dimostrare che il prodotto non presenta la sicurezza «che ci si può legittimamente attendere (e proprio per ciò, del resto, la direttiva è un conclamato fallimento su scala comunitaria)».

(83) Sul reg. (CE) 178/2002 vedi L. COSTATO, *Il reg. 178/2002 e la protezione del consumatore di alimenti*, in *Nuovo dir. agr.*, 2002, 61 e ss.; ID., *Principi del diritto alimentare*, in questa Riv., 2002, 348, ove l'A. afferma che detto regolamento «non costituisce un insieme di norme tutte complete e direttamente applicabili: per molti suoi aspetti esso ha natura programmatica e richiede una progressiva adozione di regolamenti applicativi»; ID., *Diritto agrario e normativa di protezione*, cit., ove si può leggere che «il regolamento 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)». Su detto regolamento vedi anche P. DI MARTINO, *La tutela dei consumatori: sulla sicurezza e qualità dei prodotti anche alimentari*, in *Scritti in memoria di Giovanni Cattaneo*, Milano, 2002, 547 e ss., e, più di recente, M. GIUFFRIDA, *op. ult. cit.*, cap. II, § 5, 178 e ss. ove l'A. inquadra detto provvedimento comunitario nel più ampio contesto della sicurezza alimentare e della tutela del consumatore.

(84) Le parole tra virgolette riproducono il 13° considerando del reg. (CE) 178/2002.

(85) Sul principio di precauzione vedi L. COSTATO, *Il reg. 178/2002 e la protezione del consumatore di alimenti*, cit., 65; M. GIUFFRIDA, *op. ult. cit.*, 181, ove l'A. lo accosta al principio di trasparenza in quanto entrambi (il principio di precauzione ed il principio di trasparenza) «costituiscono presidio di un valore che sta assumendo caratteristiche e portata tali da farlo assurgere a valore portante dell'ordinamento giuridico degli Stati moderni: l'interesse del consumatore, nelle varie forme che esso può assumere, tramigrando da interesse alla salute a quello all'esatta informazione di questo "nuovo" soggetto di diritto».

(86) La letteratura in materia di rifiuti è abbastanza ampia. Vedi M.P. RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, Milano, 1999, 218 e ss. L'A. analizza il rapporto intercorrente tra rifiuti e tutela dell'ambiente. Sulla disciplina dei rifiuti vedi anche E. CASADEI - M. D'ADDEZIO, *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute*, in Atti del Convegno tenutosi a Catania nei giorni 29-31 ottobre 1998, *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei Paesi del Mediterraneo*, a cura di Giuseppe Bivona, Milano, 2000. Vedi anche A. DE CESARIS, *La definizione di rifiuto nel d.lgs. n. 22/97*, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 387.

(87) Il settore dei rifiuti costituisce oggetto di apposita disciplina comunitaria sin dal 1973, anno in cui fu adottato il primo programma di azione in materia ambientale. In mancanza di specifiche disposizioni che attribuissero alle istituzioni europee la competenza a legiferare in quest'ambito, la base giuridica dell'azione comunitaria era da ricercarsi negli articoli 100 e 235 del Trattato. Si rendeva necessario un intervento sia ai fini della protezione dall'inquinamento sia per armonizzare le disposizioni nazionali in materia di smaltimento e trasferimento dei rifiuti all'interno della Comunità e verso Paesi terzi.

(88) Ciò è accaduto fino a quando la famosa sentenza della Corte costituzionale del 17 ottobre 1996, n. 360 esclude la possibilità di reiterare decreti legge non convertiti. La scelta cadde sul decreto legislativo in virtù della quale il Governo legifera su delega del Parlamento. Ciò avviene quando si tratta di disciplinare materie tecniche nelle quali è necessario l'apporto di esperti e quindi si rende necessaria la struttura dei Ministeri.

(89) Sul concetto di recupero vedi P. GIAMPIETRO, *Il recupero, senza operazioni di trattamento, nella più recente normativa e giurisprudenza*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 425-437.

mento attraverso il quale il bene viene riportato allo stato precedente o è trasformato in uno stato che lo renda riutilizzabile o attraverso il quale si possano estrarre i componenti utilizzabili.

La nozione di *recupero* di derivazione comunitaria contenuta nel d.lgs. 22/97 può essere utilizzata per quanto riguarda il tema che ci occupa, ovvero il cd. *pastazzo di agrumi* che, così come le acque di vegetazione delle olive, può farsi rientrare tra i rifiuti speciali e può essere utilizzato come *fertilizzante*, per essere così *restituito* al terreno.

8. - Una volta definiti i tre concetti di *concime*, *mangime* e *rifiuto*, bisogna riflettere su quale sia il momento in cui il pastazzo di agrumi diventi un rifiuto. Già prima del d.lgs. 22/97, la direttiva (CE) 75/442 definiva rifiuto «qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti» (90).

(90) Il riferimento alle disposizioni nazionali sparisce con la dir. (CEE) 91/156.

(91) Appare opportuno ricordare che l'art. 6, 1° comma, lett. a) del d.lgs. 22/97 va visto alla luce del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in l. 8 agosto 2002, n. 178, pubblicata sulla *G.U.* 10 agosto 2002 n. 187, suppl. ord., e precisamente alla luce dell'art. 14 che contiene l'interpretazione autentica della definizione di rifiuto. Le espressioni «si disfi», «abbia deciso», o «abbia l'obbligo di disfarsi», vanno interpretate come segue:

«si disfi»: qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero secondo gli allegati b) e c) del decreto Ronchi;

«abbia deciso»: la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati b) e c) del d.lgs. n. 22/97: non ricorre la decisione di disfarsi per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo, ove sussista una delle seguenti condizioni:

a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente;

b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato c) del d.lgs. n. 22/97.

Su tale provvedimento si registra già qualche contributo in dottrina. L. PRATI, *I residui utilizzabili nelle decisioni della Corte europea e l'interpretazione autentica dell'art. 14, legge 178/2002*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 1000-1003. Più di recente vedi A. POSTIGLIONE, *Gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati*, in questa Riv., 2003, 10-12.

(92) Secondo l'insegnamento di S. PUGLIATTI, voce *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. V, cit., 187, oggi in Id., *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962, il concetto di bene in senso giuridico ha una innegabile radice economica anche se ciò non pregiudica la distinzione del concetto di bene in senso giuridico dal concetto economico. L'A., al par. 6 isola il concetto di bene in senso economico e precisa «che gli economisti considerano i «beni» in relazione alla «ricchezza» come elementi, appunto, di una entità complessa. (...) La definizione del concetto di bene in senso economico oscilla tra due poli: quello *obbiettivo* e quello *subiettivo*. Il primo e fondamentale requisito consiste in una *attitudine*: quella di (essere impiegato) a soddisfare bisogni umani».

(93) Sul concetto di utilità PUGLIATTI, *op. ult. cit.*, richiama le parole di un economista della prima metà del secolo scorso, GRAZIANI, *Istituzioni di economia politica*, Roma, 1936, 49 «L'utilità «è un fatto relativo, ed anche soltanto in funzione di questo elemento, la ricchezza è fenomeno relativo a persone, a tempi, a luoghi». PUGLIATTI continua analizzando i punti di contatto tra scienza economica e scienza giuridica e afferma che il requisito dell'utilità deve essere preso in considerazione anche dal diritto «Il solo fatto di supporre – se si potesse – che esistano soltanto entità oggettive prive di attitudini a soddisfare bisogni umani, o non impiegabili nella soddisfazione dei desideri o delle esigenze degli uomini, equivarrebbe non solo ad escludere tali entità dal novero dei beni in senso giuridico, ma addirittura ad eliminare la base oggettiva del diritto, e cioè a cancellare il diritto dall'esperienza umana. Non si può dire di più, però: e così non si può affermare che una cosa cessi automaticamente di essere un bene in senso giuridico, se perde la sua utilità o se, in vista di uno scopo contingente, cessa di essere utilizzabile».

(94) Si parla in proposito di profili «psicologici», orientamento questo ribadito dalla circolare ministeriale 28 giugno 1999 che parla di rifiuti *quotati in Borsa*. In virtù di essa «non sono sottoposti al regime dei rifiuti i beni di consumo dei quali il detentore non si disfi, in quanto possono essere utilizzati e siano effettivamente utilizzati per la loro funzione originaria».

(95) Il provvedimento contenuto nell'art. 14 del reg. (CE) 178/2002 è

Il vero *punctum dolens* va rintracciato nel significato del termine *disfarsi* (91): bisogna prendere in considerazione il disvalore della sostanza, nella fattispecie del pastazzo. Quel che va analizzato è se il pastazzo abbia o meno un valore economico, ovvero se possa considerarsi un bene (92). Se esso è commerciabile o quantomeno utilizzabile come mangime o come concime, non può essere considerato come rifiuto. Lo diventa nel momento in cui cessa di essere una utilità (93). La nozione di *rifiuto* è, pertanto, relativa. Il pastazzo diventa rifiuto e rimane assoggettato alla disciplina del d.lgs. 22/97 solo se abbandonato, mentre, al contrario, se esso è un bene (concime o mangime), come tale commerciabile, non si potrà applicare la normativa sui rifiuti (94). Tale conclusione non sembra contraddetta dall'art. 14 della l. 8 agosto 2002, n. 178 che ha convertito il d.l. 138/2002 che contiene l'«interpretazione autentica» della nozione di rifiuto (95) (96). □

stato oggetto di pesanti critiche. La Corte di giustizia ritiene che l'interpretazione della nozione di rifiuto dovrebbe essere svolta dal giudice nazionale. Come evidenziato da L. PRATI, *op. cit.*, 1000 e ss. l'esclusione della natura di rifiuto opera se un materiale o un oggetto siano effettivamente riutilizzabili. Non basta che la sostanza non rappresenti un pericolo per l'ambiente ma occorre anche che il detentore consegua un vantaggio economico dal riutilizzo ed allora in questo caso, come ha rilevato la Corte di giustizia nella decisione del 18 aprile 2002, in causa C-9/00 «In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di «disfarsi», bensì un autentico prodotto». Aggiunge l'A. citato «L'alta probabilità di oggettivo ed immediato riutilizzo di sostanze che non siano intrinsecamente pericolose tende infatti a ridurre drasticamente il residuo rischio ambientale connesso alla gestione delle stesse (...). Il riferimento alla probabilità di riutilizzo può svolgere un ruolo fondamentale. (...)». Ne deriva la conferma di quanto detto, ovvero il pastazzo non può essere considerato rifiuto tutte le volte in cui presenti un indiscusso valore economico, in quel caso dovrà considerarsi un vero e proprio bene. Dello stesso avviso anche A. POSTIGLIONE, *op. cit.*, 10, il quale, con riferimento alla «interpretazione autentica» della nozione di rifiuto afferma testualmente «Viene recepito un orientamento della Corte costituzionale e della Corte di cassazione nel senso di escludere la natura di «rifiuto» a beni, sostanze e materiali residuali di produzione, ove ricorrano alcune condizioni: a) la destinazione effettiva ed oggettiva al riutilizzo; b) il riutilizzo nel medesimo ciclo produttivo e di consumo, o in un ciclo analogo o diverso, senza alcun trattamento preventivo od anche dopo un trattamento preventivo (in quest'ultimo caso non è necessaria un'operazione di recupero ai sensi dell'allegato C del d.lgs. 22/97). Secondo la nostra opinione questa iniziale scelta legislativa merita approvazione, perché libera *ex ante* dalla categoria dei «rifiuti» un insieme di beni materiali e sostanze che tali non sono, perché hanno ancora un rilevante valore economico e possono rientrare nel ciclo di produzione e consumo: quel che conta è la realtà del riutilizzo effettivo ed univoco, che può essere agevolmente controllata presso le singole aziende. La filosofia «omnicomprensiva» del rifiuto appartiene ad una cultura dirigistica e pubblicistica, che pecca di non realismo e che non ha portato concreti risultati perché non ha valorizzato la componente privata. Invocare il principio «chi inquina paga» e non fornire al soggetto privato la possibilità di riutilizzare parte dei residui di produzione, appare non più tollerabile. Naturalmente questo deve avvenire in un diverso rapporto collaborativo con la P.A. che controlla e dietro garanzie preventive in una sequenza di trasparenza riferita alla continuità del ciclo».

(96) Interessante può essere l'analisi della evoluzione che si è avuta con riferimento alle cd. «terre e rocce da scavo» per le quali il legislatore ha provveduto con l. 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 17 escludendole dalla materia dei rifiuti. In ordine alla natura delle terre e rocce di scavo vedi il recente scritto di M. FABRIZIO, *Brevi note sulla natura delle «terre e rocce da scavo»*, in questa Riv., 2002, 675, ove l'A. illustra l'*excursus* che ha condotto alla esclusione. Prima che la legge citata mettesse definitiva chiarezza sul punto, una circolare del Ministero dell'ambiente del 28 luglio 2000, n. UI/2000/1013 alla luce della quale si poteva parlare di «rifiuto» solo «qualora nelle terre da scavo fossero presenti anche le concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti di accettabilità di inquinamento del suolo o sottosuolo previsti dal d.m. 25 ottobre 1999, n. 471». A questo orientamento limitativo della nozione di rifiuto, seguiva una posizione della giurisprudenza di legittimità di segno esattamente contrario (Cass. Sez. III Pen., 4 agosto 2000, n. 2419), creando in questo modo disorientamento negli operatori del settore. Il legislatore cercò di intervenire per risolvere il problema con l. 23 marzo 2001, n. 93, escludendo le «terre e rocce da scavo» dalla categoria dei rifiuti ma sottoponendo tale esclusione a due condizioni: la prima inerente alla destinazione e la seconda alla provenienza, creando con ciò ulteriori difficoltà. Le difficoltà interpretative sorte a seguito di detto provvedimento sembrano definitivamente sopite con la citata legge 443/2001.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia C.E. - 9-9-2003, in causa C-236/01 - Rodriguez Iglesias, pres.; Timmermans, rel.; Alber, avv. gen. - Monsanto Agric. Italia e altri (avv. Raffaelli, Ferrari, Todaro) c. Pres. Cons. ministri e altri (avv. gen. Stato Fiorilli).

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reg. (CE) n. 258/97 - Nuovi prodotti alimentari - Immissione sul mercato - Alimenti prodotti a partire da varietà di granturco geneticamente modificato - Valutazione dell'innocuità - Potenziale pericolosità per la salute umana. (Reg. CE 27 gennaio 1997, n. 258, art. 3, n. 4)

Produzione, commercio e consumo - Nuovi prodotti alimentari - Equivalenza sostanziale - Procedura semplificata - Rischi per il consumatore. (Reg. CE 27 gennaio 1997, n. 258, art. 5, 12)

Produzione, commercio e consumo - Nuovi prodotti alimentari - Principio di precauzione - Misura di uno Stato membro che limita o sospende temporaneamente la commercializzazione o l'utilizzazione sul proprio territorio di nuovo prodotto alimentare - Condizioni di ammissibilità. (Reg. CE 27 gennaio 1997, n. 258, art. 5)

L'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 27 gennaio 1997, n. 258, sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, dev'essere interpretato nel senso che la mera presenza, all'interno di nuovi prodotti alimentari, di residui di proteine transgeniche a determinati livelli non osta a che tali prodotti alimentari siano considerati come sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti e, pertanto, non osta al ricorso alla procedura semplificata per l'immissione sul mercato di detti nuovi prodotti alimentari. Ciò tuttavia non vale qualora le conoscenze scientifiche disponibili all'epoca della valutazione iniziale permettano di individuare l'esistenza di un rischio di effetti potenzialmente pericolosi per la salute umana. Spetta al giudice del rinvio verificare se sia soddisfatta tale condizione (1).

In linea di principio, la questione della regolarità del ricorso alla procedura semplificata di immissione sul mercato di nuovi prodotti alimentari, prevista dall'art. 5 del reg. n. 258/97, non incide sul potere degli Stati membri di adottare misure ai sensi dell'art. 12 del citato regolamento, quale il decreto 4 agosto 2000, di cui trattasi nella causa principale. Poiché la procedura semplificata non implica alcun consenso, ancorché tacito, della Commissione, uno Stato membro non è tenuto, al fine di adottare tali misure, a mettere previamente in discussione la legittimità di tale consenso. Tuttavia, tali misure possono essere adottate solamente se lo Stato membro ha previamente svolto una valutazione dei rischi quanto più possibile completa, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, valutazione da cui risulti che, con riferimento al principio di precauzione, l'attuazione di tali misure è necessaria a garantire, ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo trattino, del reg. n. 258/97, che i nuovi prodotti alimentari non presentano rischi per il consumatore (2).

L'esame della quarta questione non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 5 del reg. n. 258/97, per quanto riguarda in particolare il presupposto applicativo di tale disposizione relativo all'equivalenza sostanziale, ai sensi dell'art. 3, n. 4, primo comma, di tale regolamento (3).

(Omissis)

1. Con ordinanza 18 aprile 2001, giunta in cancelleria il 19 giugno seguente, il T.A.R. del Lazio ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione e la validità degli artt. 3, n. 4, primo comma, e 5, primo comma, del reg. (CE) del Parlamento europeo e del Con-

siglio 27 gennaio 1997, n. 258, sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari (GUL 43, pag. 1), nonché sull'interpretazione dell'art. 12 di tale regolamento.

2. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia che oppone la Monsanto Agricoltura Italia S.p.A., con sede a Lodi (e altre), società attive nel settore della biotecnologia agroalimentare, nonché l'Associazione Nazionale per lo Sviluppo delle Biotecnologie (Assobiotec), alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, (...), avente ad oggetto una misura di sospensione preventiva della commercializzazione e dell'utilizzazione di alcuni prodotti transgenici in Italia.

Ambito normativo

Disciplina comunitaria

- Direttiva 90/220/CEE

3. Ai sensi dell'art. 2, punti 1 e 2, della direttiva del Consiglio 23 aprile 1990, 90/220/CEE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (GUL 117, pag. 15), per «organismo» si intende un ente biologico capace di riprodursi o di trasferire materiale genetico, e per «organismo geneticamente modificato (OGM)» un organismo il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto si verifica in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale.

4. Ai sensi dell'art. 11, n. 5, di tale direttiva, in combinato disposto con il suo n. 1, nessun prodotto contenente OGM può essere emesso nell'ambiente prima che l'autorità competente dello Stato membro in cui il prodotto sarà immesso sul mercato per la prima volta abbia dato il proprio consenso scritto, a seguito della notifica che gli sia stata presentata dal produttore o dall'importatore nella Comunità.

- Regolamento n. 258/97

5. Il secondo considerando del reg. n. 258/97 dispone: «considerando che, per tutelare la salute pubblica, è necessario assicurarsi che i nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari siano sottoposti ad una valutazione unica della loro innocuità in base ad una procedura comunitaria prima della loro immissione sul mercato della Comunità; che nel caso di nuovi prodotti o nuovi ingredienti alimentari sostanzialmente equivalenti a prodotti o ingredienti esistenti è opportuno prevedere una procedura semplificata».

6. L'art. 1, nn. 1 e 2, del reg. n. 258/97 dispone:

«1. Il presente regolamento ha per oggetto l'immissione sul mercato comunitario di nuovi prodotti e di nuovi ingredienti alimentari.

2. Il presente regolamento si applica all'immissione sul mercato della Comunità di prodotti e ingredienti alimentari non ancora utilizzati in misura significativa per il consumo umano nella Comunità e che rientrano in una delle seguenti categorie: a) prodotti e ingredienti alimentari contenenti o costituiti da organismi geneticamente modificati ai sensi della direttiva 90/220/CEE; b) prodotti e ingredienti alimentari prodotti a partire da organismi geneticamente modificati, ma che non li contengono; (...).

7. L'art. 3 del reg. n. 258/97 prevede:

«1. I prodotti o ingredienti alimentari oggetto del presente regolamento non devono:

- presentare rischi per il consumatore;
- indurre in errore il consumatore;
- differire dagli altri prodotti o ingredienti alimentari alla cui sostituzione essi sono destinati, al punto che il loro consumo normale possa comportare svantaggi per il consumatore sotto il profilo nutrizionale.

2. Ai fini dell'immissione sul mercato della Comunità dei prodotti e ingredienti alimentari oggetto del presente regolamento si applicano le procedure previste agli articoli 4, 6, 7 e 8 (...).

(...)

4. In deroga al par. 2, la procedura di cui all'art. 5 si applica ai prodotti o agli ingredienti alimentari di cui all'art. 1, par. 2, lettere b), d) ed e) che, sulla base dei dati scientifici disponibili e universalmente riconosciuti o di un parere emesso da una delle autorità competenti di cui all'art. 4, par. 3, sono sostanzialmente equivalenti a prodotti o ingredienti alimentari esistenti per quanto riguarda la composizione, il valore nutritivo, il metabolismo, l'uso cui sono destinati e il tenore di sostanze indesiderabili.

Se del caso si può decidere, secondo la procedura prevista all'art. 13, se un tipo di prodotto o ingrediente alimentare rientra nel campo di applicazione del presente paragrafo».

8. Ai sensi dell'art. 5 del reg. n. 258/97: «Nel caso dei prodotti o ingredienti alimentari di cui all'articolo 3, paragrafo 4, il richiedente notifica l'immissione sul mercato alla Commissione. Tale notifica è corredata delle informazioni pertinenti di cui all'articolo 3, paragrafo 4. La Commissione trasmette agli Stati membri copia di detta notifica entro un termine di sessanta giorni, nonché, a richiesta di uno Stato membro, copia di tali informazioni. Ogni anno la Commissione pubblica un riassunto di tali notifiche nella *G.U. delle Comunità europee*, serie C.

Ai fini dell'etichettatura valgono le disposizioni dell'art. 8.

9. L'art. 8, n. 1, del reg. n. 258/97 prevede:

«Fatti salvi gli altri requisiti in materia di etichettatura dei prodotti alimentari previsti dalla legislazione comunitaria, per informare il consumatore finale si applicano ai prodotti alimentari i seguenti requisiti specifici supplementari in materia di etichettatura:

a) indicazione di qualsiasi caratteristica o proprietà alimentare quali:

- composizione;
- valore nutritivo o effetti nutritivi;
- uso al quale è destinato il prodotto alimentare,

che rendano il nuovo prodotto o ingrediente alimentare non più equivalente a un prodotto o ingrediente alimentare esistente.

Ai fini del presente articolo, un nuovo alimento o ingrediente alimentare non è più considerato equivalente qualora una valutazione scientifica basata su un'analisi appropriata dei dati esistenti possa dimostrare che le caratteristiche valutate sono diverse rispetto ad un alimento o ingrediente alimentare convenzionale, tenuto conto dei limiti accettati di variazione naturale di tali caratteristiche.

In tal caso, l'etichettatura menziona dette caratteristiche o proprietà modificate, corredate dell'indicazione del metodo con il quale esse sono state ottenute;

b) indicazione della presenza nel nuovo prodotto o ingrediente alimentare di sostanze che non sono presenti in un alimento equivalente esistente e che possono avere ripercussioni sulla salute di taluni gruppi di popolazione;

(...).

10. L'art. 11 del reg. n. 258/97 dispone: «Il comitato scientifico dell'alimentazione umana è consultato su ogni questione attinente al presente regolamento che può avere conseguenze per la salute pubblica».

11. L'art. 12 del reg. n. 258/97 è così formulato:

«1. Qualora a seguito di nuove informazioni o di una nuova valutazione di informazioni già esistenti, uno Stato membro abbia motivi fondati per ritenere che l'utilizzazione di un prodotto o ingrediente alimentare conforme al presente regolamento presenti rischi per la salute umana o per l'ambiente, tale Stato membro può limitare temporaneamente o sospendere la commercializzazione e l'utilizzazione sul proprio territorio del prodotto o ingrediente alimentare in questione. Esso ne informa immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione precisando i motivi della propria decisione.

2. La Commissione esamina quanto prima, nell'ambito del comitato permanente per i prodotti alimentari, i motivi di cui al paragrafo 1; essa prende le misure necessarie conformemente alla procedura di cui all'articolo 13. Lo Stato membro che ha adottato la decisione di cui al paragrafo 1 può mantenerla fino all'entrata in vigore di queste misure».

12. L'art. 13 del reg. n. 258/97 prevede:

«1. In caso di applicazione della procedura definita nel presente articolo, la Commissione è assistita dal comitato permanente per i prodotti alimentari, in appresso denominato comitato.

2. Il comitato è convocato dal suo presidente, per iniziativa di quest'ultimo o a richiesta del rappresentante di uno Stato membro.

3. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato

un progetto delle misure da adottare. Il comitato formula il suo parere sul progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame. Il parere è formulato alla maggioranza prevista dall'articolo 148, paragrafo 2 del trattato per l'adozione delle decisioni che il Consiglio deve prendere su proposta della Commissione. Nelle votazioni al comitato, viene attribuita ai voti dei rappresentanti degli Stati membri la ponderazione definita all'articolo precitato. Il presidente non partecipa alla votazione.

4. a) La Commissione adotta le misure previste qualora siano conformi al parere del comitato.

b) Se le misure previste non sono conformi al parere del comitato, o in mancanza di parere, la Commissione sottopone senza indugio al Consiglio una proposta in merito alle misure da prendere. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

Se il Consiglio non ha deliberato entro tre mesi a decorrere dalla data in cui gli è stata sottoposta la proposta, la Commissione adotta le misure proposte».

- Raccomandazione 97/618/CE

13. Il 29 luglio 1997 la Commissione ha adottato, ai sensi dell'art. 4, n. 4, del reg. n. 258/97, la raccomandazione 97/618/CEE relativa agli aspetti scientifici delle informazioni a sostegno delle domande di autorizzazione all'immissione sul mercato di nuovi prodotti e nuovi ingredienti alimentari, della presentazione di queste informazioni e della preparazione delle relazioni di valutazione iniziale, in forza del reg. (CE) n. 258/97 (*G.U.L.* 253, pag. 1). L'allegato a tale raccomandazione, nella sua parte I, relativa alle raccomandazioni concernenti gli aspetti scientifici delle informazioni necessarie a sostegno delle domande di autorizzazione all'immissione sul mercato di nuovi prodotti e nuovi ingredienti alimentari, capitolo 3, punto 3.3, dal titolo «Equivalenza sostanziale», dispone:

«Il concetto di equivalenza sostanziale è stato introdotto dall'[Organizzazione mondiale della sanità (OMS)] e dall'[Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)] in relazione agli alimenti prodotti con le moderne biotecnologie. Nell'accezione dell'OCSE l'equivalenza sostanziale consiste nell'utilizzare organismi esistenti, che sono già usati come alimenti o da cui si derivano alimenti, come pietra di paragone per valutare se un prodotto o un ingrediente nuovo o modificato ponga problemi di sicurezza per il consumo umano. Se si riscontra che un prodotto o un ingrediente alimentare nuovo è sostanzialmente equivalente ad uno esistente, lo si può trattare alla stregua di quest'ultimo in fatto di sicurezza, pur tenendo presente che il metodo dell'equivalenza sostanziale non corrisponde ad una valutazione della sicurezza o del valore nutritivo, ma è solo un'analisi comparativa di un potenziale prodotto nuovo e del suo omologo tradizionale.

Il principio di equivalenza sostanziale può essere esteso all'analisi dei prodotti alimentari derivati da fonti e da processi non convenzionali. In altre parole i nuovi prodotti sostanzialmente equivalenti sono paragonabili, in termini di sicurezza, ai loro omologhi convenzionali. Si può riscontrare un'equivalenza sostanziale per l'alimento nel suo complesso o per l'ingrediente che racchiude la novità introdotta, ovvero per l'alimento o l'ingrediente eccetto la novità introdotta. Se si riscontra che il nuovo prodotto alimentare non è sostanzialmente equivalente ad alcun prodotto o ingrediente alimentare, ciò non significa necessariamente che è dannoso, ma semplicemente che dovranno esserne esaminate le proprietà e la composizione specifiche.

(...)

14. Nel medesimo capitolo 3 del detto allegato, punto 3.7, dal titolo «Requisiti tossicologici», si precisa:

«In linea di principio i requisiti tossicologici dei [nuovi prodotti e dei nuovi ingredienti alimentari] devono essere analizzati caso per caso; nello stabilire i dati tossicologici di volta in volta prescritti possono verificarsi tre casi: 1) è possibile stabilire un'equivalenza sostanziale con un prodotto o ingrediente alimentare tradizionale o accettato, nel qual caso non sono necessari ulteriori prove; 2) è possibile stabilire un'equivalenza sostanziale, ad eccezione di alcune caratteristiche specifiche del nuovo prodotto, nel qual caso le successive analisi devono incentrarsi appunto su tali caratteristiche;

(...).

15. L'allegato della raccomandazione 97/618 contiene, nella sua parte prima, un capitolo 5 che ha ad oggetto la proposizione di protocolli, a titolo indicativo, atti ad identificare i tipi di informazioni che saranno probabilmente richieste per stabilire l'inno-

cuità di classi particolari di nuovi prodotti e di nuovi ingredienti alimentari. Il punto quarto di detto capitolo, intitolato «Effetti della modifica genetica sulle proprietà dell'organismo ospite», dispone:

«Le informazioni raccolte mediante questo protocollo sono incentrate sugli effetti della modifica genetica sulle proprietà dell'OGM rispetto a quelle dell'organismo ospitante. Si distingue fra effetti intenzionali ed involontari. Per quanto riguarda questi ultimi, particolare attenzione va dedicata agli eventuali impatti nutrizionali, tossicologici e microbiologici sugli alimenti.

Vegetali geneticamente modificati

I principi da applicare alla valutazione dei vegetali GM sono analoghi a quelli validi per i vegetali non geneticamente modificati e per i loro prodotti. La valutazione della sicurezza di un vegetale geneticamente modificato può essere più semplice di quella di un nuovo vegetale non geneticamente modificato, se l'organismo non modificato è un vegetale alimentare tradizionale e la modifica è avvenuta per mezzo di un processo di alterazione genetica ben definito. In tal caso la valutazione della sicurezza potrà limitarsi ai risultati della modifica genetica.

Se dalla modifica genetica si ottiene un nuovo fenotipo, devono essere definite e verificate le conseguenze di tale modifica sulla composizione del prodotto. Se per esempio un vegetale geneticamente modificato è concepito in modo da esprimere un insetticida naturale codificato da un gene proveniente da un altro organismo, ed è quindi divenuto resistente ad alcuni insetti, deve essere appurato il profilo tossicologico del componente insetticida introdotto. La sicurezza di questa modifica della composizione chimica può essere valutata mediante le normali procedure tossicologiche, e deve comprendere l'analisi del potenziale allergenico. Vanno inoltre presi in esame gli effetti secondari (o posizionali) dell'inserzione, in quanto la mutazione per inserzione o il riposizionamento genetico influenzano l'esito generale della modifica genetica. È essenziale conoscere la normale produzione di tossine del vegetale e degli effetti che questa subisce a seconda delle diverse condizioni di crescita e coltura cui il vegetale è soggetto, nonché sapere se il nuovo prodotto genico compaia nell'alimento finale. Lo stesso vale per le componenti nutrizionali importanti, soprattutto nel caso degli alimenti prodotti a partire da vegetali.

(...).

Disciplina nazionale

16. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2000, sulla sospensione cautelativa della commercializzazione e dell'utilizzazione di taluni prodotti transgenici sul territorio nazionale, a norma dell'art. 12 del reg. (CE) n. 258/97 (*GURI* n. 184, 8 agosto 2000, pag. 9; in prosieguo: il «decreto 4 agosto 2000»), dispone:

«1. La commercializzazione e l'utilizzazione dei prodotti transgenici Mais Bt-11, Mais MON 810, Mais MON 809 [...] sono sospese ai sensi di cui alle premesse.

2. Il presente decreto sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà immediatamente comunicato alla Commissione europea ed agli altri Stati membri».

Causa principale e questioni pregiudiziali

17. A seguito delle decisioni della Commissione 22 aprile 1998, 98/292/CEE, concernente l'immissione in commercio di granturco geneticamente modificato (*Zea mays* L. Linea Bt-11), a norma della direttiva 90/220/CEE del Consiglio (*GU* L 131, pag. 28), e 22 aprile 1998, 98/294/CEE, concernente l'immissione in commercio di granturco geneticamente modificato (*Zea mays* L. Linea MON 810), a norma della direttiva 90/220/CEE del Consiglio (*GU* L 131, pag. 32), assunte in forza della direttiva indicata, le autorità francesi e del Regno Unito hanno dato il loro assenso all'immissione sul mercato, ad opera di talune delle società ricorrenti nella causa principale ovvero ad opera di società collegate a queste ultime, di chicchi di granturco geneticamente modificato, rispettivamente di linea Bt-11 – modificazione genetica che conferisce al granturco una resistenza agli insetti – e MON 810 – modificazione genetica che conferisce al granturco una maggiore tolleranza a un erbicida. Le decisioni 98/292 e 98/294 sancivano espressamente che tali due Stati membri davano il loro assenso facendo salve altre disposizioni di diritto comunitario, in particolare quelle di cui al reg. n. 258/97.

18. Il 10 dicembre 1997, il 30 gennaio e il 14 ottobre 1998 sono state indirizzate alla Commissione, ad opera o per conto di

alcune società ricorrenti nella causa principale, talune notifiche effettuate in applicazione della procedura semplificata di immissione sul mercato di nuovi prodotti o nuovi ingredienti alimentari, di cui all'art. 5 del reg. n. 258/97 (in prosieguo: la «procedura semplificata»). Tali notifiche erano relative all'immissione sul mercato di nuovi prodotti o di nuovi ingredienti alimentari derivati dalle varietà di granturco Bt-11, MON 810 e MON 809 (in prosieguo: i «nuovi prodotti alimentari»), quali farine di granturco.

19. Le citate notifiche erano corredate di pareri emessi nel settembre 1996 dall'Advisory Committee on Novel Foods and Processes (comitato consultativo sui nuovi prodotti alimentari e procedure alimentari; in prosieguo: l'«ACNFP»), un organismo competente ai sensi degli artt. 3, n. 4, e 4, n. 3, del reg. n. 258/97, con sede nel Regno Unito, e trasmessi alle imprese interessate ad opera delle autorità britanniche con lettera 14 febbraio 1997. In tali pareri, l'ACNFP giungeva in sostanza alla conclusione che i prodotti derivati di cui si tratta erano sostanzialmente equivalenti a prodotti derivati da granturco proveniente da raccolte tradizionali e potevano essere utilizzati senza pericolo negli alimenti («safe for use in food»).

20. Tali notifiche sono state poi trasmesse agli Stati membri, rispettivamente il 5 febbraio, 6 febbraio e 23 ottobre 1998. Esse sono state del pari pubblicate, in sintesi, nella *G.U. Comunità europee* (*GU* 1998, C-200, pag. 16, e *GU* 1999, C-181, pag. 22).

21. A partire dal gennaio 1998, la Commissione e gli Stati membri hanno convenuto, in seno al comitato, di non continuare a utilizzare la procedura semplificata per i nuovi prodotti alimentari derivati da OGM contenenti proteine transgeniche.

22. Con lettere 23 novembre 1998, 4 febbraio e 2 aprile 1999, indirizzate alla Commissione, il Ministro italiano della Sanità (in prosieguo: il «Ministro») ha lamentato l'irregolarità del ricorso alla procedura semplificata per l'immissione sul mercato di nuovi prodotti o di nuovi ingredienti alimentari derivati dalle varietà di granturco Bt-11, MON 809 e MON 810. Il Ministro ha chiesto di consultare la documentazione relativa a tale procedura, nonché le verifiche tossicologiche e allergeniche effettuate. La Commissione ha trasmesso tali lettere alle imprese interessate, affinché queste ultime potessero rispondere direttamente alle autorità italiane.

23. Con lettera 23 dicembre 1999, indirizzata al membro della Commissione competente in materia di salute e di tutela dei consumatori (in prosieguo: il «commissario competente»), il Ministro, facendo riferimento ad una relazione dell'associazione Verde Ambiente e Società e basandosi inoltre su un parere del Consiglio superiore di sanità 16 dicembre 1999, si è nuovamente opposto all'utilizzazione, nella fattispecie, della procedura semplificata, in particolare in quanto i nuovi prodotti alimentari non erano «sostanzialmente equivalenti» ai prodotti alimentari esistenti.

24. Secondo tale lettera, era necessario adottare misure preventive al fine di garantire la sicurezza dei nuovi prodotti alimentari e al fine di valutare in maniera rigorosa, prima della loro immissione sul mercato, i rischi che essi avrebbero potuto comportare per la salute. Il Ministro ha inoltre chiesto alla Commissione di riconsiderare l'immissione in libera circolazione di tali prodotti alimentari e, più in generale, l'adeguatezza della procedura semplificata per l'esclusione di ogni rischio per la salute dei consumatori.

25. Con lettera 10 marzo 2000, il presidente della Commissione ha risposto che, nella fattispecie, era stato sufficientemente dimostrato che la condizione dell'equivalenza sostanziale era soddisfatta e che, quindi, il ricorso alla procedura semplificata era giustificato. Egli ha poi aggiunto che la Commissione era decisa a proporre una revisione della disciplina in questione, al fine di renderla più chiara e più trasparente.

26. Con lettera 5 giugno 2000, indirizzata al presidente della Commissione e al commissario competente, il Ministro ha reiterato la sua opposizione al ricorso alla procedura semplificata nella fattispecie ed ha, inoltre, espresso l'auspicio che tale procedura non fosse più utilizzata per prodotti alimentari di origine transgenica, data l'ambiguità della nozione di equivalenza sostanziale.

27. In un primo parere, emesso in data 4 luglio 2000, l'Istituto superiore di sanità, dipendente dal Ministero della sanità italiano, è giunto alle medesime conclusioni cui era giunto il Consiglio superiore di sanità nel suo parere 16 dicembre 1999, sul quale si era basato il Ministro.

28. Con lettera 10 luglio 2000, il commissario competente ha risposto alla lettera 5 giugno 2000 affermando che era effettivamente necessario procedere ad un riesame completo del quadro normativo relativo ai nuovi prodotti alimentari. Egli ha inoltre

dichiarato di aver trasmesso i dati rilevanti al comitato scientifico dell'alimentazione umana affinché quest'ultimo procedesse ad una completa valutazione.

29. In un secondo parere, emesso in data 28 luglio 2000, l'Istituto superiore di sanità ha rilevato, negli alimenti di cui trattasi, la presenza di proteine derivanti da modificazioni genetiche a livelli compresi tra lo 0,04 e 30 parti per milione ed ha rilevato che, in generale, i nuovi prodotti alimentari presentavano un'identità sostanziale con i loro omologhi tradizionali per quanto riguarda il loro valore micronutritivo e macronutritivo, pur aggiungendo che, per taluni (micro)componenti, la documentazione presentata non conteneva dati che confrontassero tali nuovi prodotti alimentari con i loro omologhi tradizionali.

30. Esso ha concluso che «alla luce delle conoscenze scientifiche attuali non risultano esistere rischi per la salute umana ed animale derivanti dal consumo dei derivati degli OGM indicati nella tabella».

31. Facendo riferimento alla sua corrispondenza con la Commissione e ai detti pareri scientifici, il governo italiano ha adottato il decreto 4 agosto 2000, espressamente basato sull'art. 12 del reg. n. 258/97.

32. Nel preambolo di tale decreto, il governo italiano rileva in particolare che l'assenza degli elementi informativi da esso più volte richiesti e la presentazione all'esame del comitato scientifico dell'alimentazione umana per un riesame degli effetti degli OGM sulla salute dei consumatori e sull'ambiente costituiscono elementi sufficienti per chiedere la sospensione della commercializzazione e dell'utilizzazione degli OGM di granturco per i quali era stata rilevata una persistenza degli elementi modificati negli alimenti, nell'attesa delle necessarie verifiche sulla composizione dei citati elementi.

33. In data 7 agosto 2000 il governo italiano, in applicazione dell'art. 12, n. 1, del reg. n. 258/97, ha notificato una copia del citato decreto alla Commissione e agli altri Stati membri.

34. Come annunciato nella sua lettera 10 luglio 2000, la Commissione ha consultato il comitato scientifico dell'alimentazione umana, in conformità all'art. 11 del reg. n. 258/97, sottoponendogli la questione se i pareri citati 16 dicembre 1999 del Consiglio superiore di sanità e 28 luglio 2000 dell'Istituto superiore di sanità fornissero motivi, più o meno circostanziati, per ritenere che l'uso dei nuovi prodotti alimentari di cui trattasi rappresenti un pericolo per la salute umana.

35. Nel suo parere 7 settembre 2000, il citato comitato scientifico ha espresso l'opinione che le informazioni presentate dalle autorità italiane non forniscono dettagliata motivazione scientifica per ritenere che l'uso dei nuovi prodotti di cui trattasi rappresenti un pericolo per la salute umana.

36. Alla luce di tale parere, il 18 ottobre 2000 la Commissione, conformemente all'art. 12, n. 2, del reg. n. 258/97, ha adito il comitato con un progetto di decisione relativo al decreto 4 agosto 2000.

37. Secondo il resoconto della riunione del comitato, svoltasi il 18 e il 19 ottobre 2000:

«[...] taluni Stati membri hanno espresso la loro inquietudine circa l'applicazione del procedimento semplificato a prodotti derivati dagli OGM ed hanno insistito sul fatto che tale problema sia esaminato prima che possa essere adottata una decisione relativa al decreto italiano [del 4 agosto 2000]. A proposito dell'applicazione dell'equivalenza sostanziale a prodotti derivati geneticamente modificati, come i prodotti derivati dal mais geneticamente modificato, si rendevano necessarie delle precisazioni e si è rilevato che questo poteva essere effettuato a norma dell'art. 3, n. 4, del regolamento [n. 258/97].»

38. La Commissione ha ritenuto che non fosse necessario invitare tale comitato a formulare ufficialmente il suo parere.

39. A tutt'oggi, il decreto 4 agosto 2000 non è stato oggetto di alcun provvedimento della Commissione assunto in applicazione dell'art. 12, n. 2, del reg. n. 258/97.

40. Il 13 novembre 2000, le ricorrenti nella causa principale hanno proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio un ricorso contro i convenuti nella causa principale, volto in sostanza:

- all'annullamento del decreto 4 agosto 2000 - nella parte in cui sospende provvisoriamente la commercializzazione e l'utilizzazione nel territorio italiano dei nuovi prodotti alimentari - e di ogni atto o comportamento preordinato, consequenziale o connesso, espressamente contemplato da tale decreto, e
- all'integrale risarcimento del danno che esse avrebbero

subito, in forma di un'autorizzazione giudiziaria loro concessa per la commercializzazione dei citati prodotti alimentari.

41. Alla luce degli argomenti dinanzi ad esso dedotti, il giudice del rinvio ritiene che, nella fattispecie, il ricorso alla procedura semplificata non appare giustificato in quanto i nuovi prodotti alimentari non sono sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti.

42. Infatti, secondo tale giudice, dalla raccomandazione 97/618, e più esattamente dalla parte prima, capitoli 3, punti 3.3 e 3.7, e 5, punto IV, del suo allegato, risulta che dev'essere tenuto in considerazione l'insieme degli elementi dell'equivalenza. Orbene, esso ritiene che, nella fattispecie, le ricorrenti nella causa principale non abbiano seriamente messo in discussione il fatto che i nuovi prodotti alimentari contengono proteine transgeniche che sono l'espressione dei geni introdotti. Ne deriverebbe che l'equivalenza sostanziale di tali alimenti non potrebbe essere stabilita, poiché essi differiscono, nella loro composizione, dagli alimenti esistenti.

43. Il giudice del rinvio ritiene che si debbano esaminare le conseguenze che potrebbero derivare da tale irregolarità di procedura per quanto riguarda, in particolare, i poteri di cui dispongono gli Stati membri per adottare misure nei confronti dei prodotti alimentari introdotti nel loro territorio a seguito di una tale procedura irregolare.

44. Per quanto concerne il ricorso, da parte della Repubblica italiana, all'art. 12 del reg. n. 258/97, il giudice del rinvio rileva che tale disposizione contiene una clausola di sicurezza che costituisce una specifica applicazione del principio di precauzione (v., a proposito dell'art. 11 della direttiva 90/220, sentenza 21 marzo 2000, causa C-6/99, Greenpeace France e a., *Racc.* pag. I-1651, punto 44).

45. Tale giudice rileva che, poiché dalla formulazione dell'art. 5 del reg. n. 258/97 sembra risultare che il ricorso alla procedura semplificata non implica che la Commissione abbia autorizzato l'immissione sul mercato dei prodotti alimentari di cui trattasi, lo Stato membro, conformemente al principio di precauzione, può esercitare il potere derivantegli dall'art. 12 di tale regolamento, anche se non dispone, o non dispone ancora, di elementi tali da dimostrare che i citati prodotti alimentari presentano un pericolo per la salute umana e per l'ambiente.

46. Il giudice del rinvio ritiene che, se la procedura semplificata implicasse un tacito assenso della Commissione all'immissione sul mercato dei prodotti alimentari che sono stati oggetto di notifica, si porrebbe in tal caso la questione della legittimità dell'assenso della Commissione.

47. Del resto, il giudice del rinvio ritiene che, se il reg. n. 258/97 dovesse essere interpretato nel senso che il ricorso alla procedura semplificata era giustificato nel caso di specie, si porrebbe inoltre la questione della compatibilità di tale regolamento con gli artt. 153 CE e 174 CE, nonché con il principio di proporzionalità e di «ragionevolezza».

48. In tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte varie questioni pregiudiziali. Tali questioni non sono state formulate in maniera distinta. Dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio può tuttavia dedursi che la domanda pregiudiziale verte sulle seguenti questioni:

1) Se l'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97 debba essere interpretato nel senso che i prodotti e gli ingredienti alimentari contemplati all'art. 1, n. 2, lett. b), del citato regolamento possano essere considerati sostanzialmente equivalenti a prodotti o a ingredienti alimentari esistenti e possano conseguentemente essere immessi sul mercato in base alla procedura semplificata per effetto di una notifica anche nell'ipotesi in cui in tali prodotti e ingredienti alimentari siano presenti residui di proteine transgeniche.

2) In caso di soluzione negativa della prima questione e, quindi, di illegittima applicazione, nel caso di specie, della procedura semplificata, quali conseguenze derivino in particolare in relazione:

- al potere degli Stati membri di adottare, in forza del principio della precauzione - di cui l'art. 12 del reg. n. 258/97 costituisce una specifica applicazione - misure come il decreto 4 agosto 2000;

- alla distribuzione dell'onere della prova dei rischi per la salute umana e per l'ambiente che il nuovo prodotto comporta.

3) Se una soluzione affermativa del problema se la natura della procedura semplificata implichi un consenso tacito della

Commissione all'immissione sul mercato dei prodotti che ne costituiscono oggetto incida sulla soluzione della seconda questione nel senso che lo Stato membro considerato deve previamente mettere in discussione la legittimità di tale consenso tacito.

4) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se l'art. 5 del reg. n. 258/97 sia compatibile con gli artt. 153 CE e 174 CE, nonché con il principio della precauzione e con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza, nonostante che:

– esso non richieda una valutazione completa della sicurezza dei prodotti e degli ingredienti alimentari in relazione ai rischi per la salute umana e per l'ambiente e non garantisca l'informazione e la partecipazione degli Stati membri e dei loro enti scientifici, benché tale intervento risulti irrinunciabile per tutelare i predetti beni, come sta a dimostrare la procedura ordinaria prevista agli artt. 6 e segg. del citato regolamento;

– siffatta procedura semplificata possa essere applicata, per semplici ragioni di celerità e di semplificazione dell'azione amministrativa, all'immissione sul mercato di prodotti e ingredienti alimentari rispetto ai quali, attesa la presenza in essi di residui di proteine transgeniche, non si dispone di informazioni complete su tutti i loro effetti sulla salute dei consumatori, sul consumo umano e sull'ambiente, come può desumersi, in via generale, dalla raccomandazione 97/618/CE.

Sulla prima questione

49. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97 debba essere interpretato nel senso che la presenza, in nuovi prodotti alimentari, di residui di proteine transgeniche a determinati livelli osti a che tali alimenti siano considerati sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti e, pertanto, osti al ricorso alla procedura semplificata per l'immissione sul mercato di tali nuovi prodotti alimentari.

Osservazioni presentate alla Corte

50. Le ricorrenti nella causa principale sostengono che il reg. n. 258/97 permette che siano immessi sul mercato nuovi prodotti alimentari secondo la procedura semplificata, se tali prodotti non contengono OGM e sono sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti.

51. Orbene, gli alimenti di cui alla causa principale non conterebbero OGM. Sarebbe infatti pacifico che essi, pur contenendo proteine transgeniche, non potrebbero essere qualificati come OGM.

52. Il reg. n. 258/97 avrebbe inoltre delegato completamente la valutazione dell'equivalenza sostanziale alla comunità scientifica. Tale questione non sarebbe collegata ad una questione interpretativa del diritto comunitario, ma si riferirebbe esclusivamente alla portata di un concetto scientifico. Ne conseguirebbe che la Corte non potrebbe pronunciarsi su una tale questione nell'ambito di una domanda di decisione pregiudiziale.

53. Il governo italiano fa valere che il reg. n. 258/97 esige che la procedura normale, cui si riferisce l'art. 3, n. 2, di tale regolamento (in prosieguo: la «procedura normale»), sia rispettata quando risulta necessaria la valutazione del rischio. In assenza di una tale valutazione, il principio centrale del reg. n. 258/97, cioè la tutela della salute pubblica, sarebbe violato e gli alimenti di cui trattasi non si troverebbero legittimamente sul mercato.

54. Tale governo fa riferimento alla parte I, capitolo 3, punto 3.3, dell'allegato alla raccomandazione 97/618, il quale confermerebbe che il concetto di «equivalenza sostanziale» ha un valore strumentale e relativo. Questo concetto e, di conseguenza, la procedura semplificata si applicherebbero solamente se l'equivalenza riguarda tutti i profili individuati dal reg. n. 258/97 (composizione, valore nutrizionale, ecc.).

55. Nella causa principale, l'Istituto superiore di sanità ha rilevato, secondo tale governo, la presenza di proteine transgeniche quale espressione dei geni immessi e tale presenza non è del resto stata contestata. Orbene, la semplice constatazione che, nella fattispecie, non vi è stata valutazione dell'innocuità di tale presenza nell'ambito della procedura normale instaurata dal reg. n. 258/97, la quale prevede la partecipazione informata dell'insieme degli Stati membri, comporterebbe l'inapplicabilità della procedura semplificata.

56. Il governo norvegese sostiene che la presenza nei nuovi prodotti alimentari di proteine estranee espresse da geni spesso

derivati da organismi di un altro regno costituisce, di per sé, un cambiamento sostanziale della composizione della pianta di cui trattasi.

57. Secondo tale governo, l'esame diretto ad accertare se taluni alimenti possano essere qualificati come sostanzialmente equivalenti ad altri alimenti deve inoltre prendere in considerazione le conseguenze che possono derivare dalla modificazione genetica.

58. In particolare, l'inserimento di geni estranei potrebbe avere effetti imprevedibili sulla composizione della pianta, i quali devono essere oggetto di un esame più approfondito nell'ambito di una valutazione globale dei rischi. Questi ultimi potrebbero essere cagionati dagli effetti dello stesso inserimento genetico sui geni già presenti nella pianta, ovvero potrebbero risultare dall'interazione dei prodotti contenenti un gene estraneo con i composti/processi della linea parentale.

59. Il governo norvegese afferma che da ciò consegue che la presenza nei nuovi prodotti alimentari di proteine estranee, come è il caso dei prodotti di cui alla causa principale, osta a che tali alimenti possano essere considerati come sostanzialmente equivalenti, ai sensi dell'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97, ai prodotti alimentari esistenti. Inoltre, riconoscere in tali condizioni l'equivalenza sostanziale avrebbe come conseguenza che, contrariamente all'art. 3, n. 1, del reg. n. 258/97, gli alimenti in questione potrebbero essere immessi sul mercato senza che siano eseguite valutazioni di sicurezza. Pertanto, si dovrebbe rispondere alla prima questione in senso negativo.

60. Il Parlamento sostiene che spetta al giudice nazionale, trattandosi di questione di fatto, stabilire se i nuovi prodotti alimentari rientrino in una delle categorie di prodotti alimentari per le quali è ammesso il ricorso alla procedura semplificata e se essi siano sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti. Esso aggiunge che gli appare dubbio che queste due condizioni siano soddisfatte nella causa principale.

61. La Commissione sostiene che, sul piano formale, non esistono ostacoli giuridici al ricorso alla procedura semplificata per l'immissione sul mercato dei nuovi prodotti alimentari di cui alla causa principale.

62. Risulterebbe sia dall'art. 3, n. 4, del reg. n. 258/97, sia dalla raccomandazione 97/618 che, in sede di un esame concreto destinato a verificare, sulla base delle conoscenze scientifiche attuali, se taluni nuovi prodotti alimentari contenenti proteine transgeniche possano essere considerati sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari tradizionali che non ne contengono, è necessario procedere con prudenza, poiché la nozione di equivalenza sostanziale non è univoca e un siffatto esame implica un confronto difficile tra diversi parametri.

63. La Commissione sostiene che, all'epoca dei fatti di cui alla causa principale - più esattamente al momento in cui le società ricorrenti nella causa principale hanno intrapreso iniziative tecniche e scientifiche in vista dell'immissione sul mercato dei nuovi prodotti alimentari secondo la procedura semplificata -, la situazione normativa e lo stato delle conoscenze scientifiche consentivano l'utilizzazione della nozione di equivalenza sostanziale e, pertanto, della procedura semplificata per l'immissione sul mercato di tali prodotti alimentari, nonostante la presenza di residui di proteine transgeniche in tali ultimi prodotti.

64. Tuttavia, a seguito dei dibattiti all'interno delle istituzioni scientifiche internazionali, l'importanza della nozione di equivalenza sostanziale sarebbe evoluta in maniera significativa.

65. A seguito di tale riesame critico, la Commissione sarebbe giunta alla conclusione che, allo stato attuale della ricerca scientifica, risulterebbe che i prodotti alimentari contenenti proteine transgeniche non possono più essere considerati, in linea di principio, sostanzialmente equivalenti, ai sensi dell'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97, a prodotti alimentari esistenti, a meno che una valutazione completa delle loro caratteristiche non consenta, al di là di ogni ragionevole dubbio, di garantire che ricorrono tutte le condizioni previste da quest'ultima disposizione.

66. Tenuto conto di questo nuovo approccio, basato su considerazioni relative alla prudenza e allo sviluppo delle conoscenze scientifiche, la Commissione e gli Stati membri avrebbero convenuto, a partire dal gennaio 1998, di non ricorrere più alla procedura semplificata per tali prodotti alimentari.

67. Tale nuova politica spiegherebbe la ragione per la quale, all'art. 38 della sua proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/C 304 E/15, relativo agli alimenti e ai

mangimi geneticamente modificati (GU 2001, C 304, pag. 221), presentata il 30 luglio 2001, la Commissione ha previsto la soppressione del ricorso alla procedura semplificata per i prodotti alimentari di cui all'art. 1, n. 2, lett. b), del reg. n. 258/97.

68. Tuttavia, secondo la Commissione, il ricorso alla nozione di equivalenza sostanziale e, quindi, alla procedura semplificata era giustificato nella causa principale poiché, all'epoca dei fatti, la Commissione e gli Stati membri non avevano ancora adottato un atteggiamento più restrittivo a seguito del riesame critico della materia.

69. Un tale approccio sarebbe inoltre conforme a un'interpretazione letterale del reg. n. 258/97 e tutelerebbe l'affidamento connesso a una lettura obiettiva di quest'ultimo. Inoltre, la Commissione ricorda che sia l'Istituto superiore di sanità, nel suo parere 28 luglio 2000, sia il comitato scientifico dell'alimentazione umana, nel suo parere 7 settembre 2000, hanno confermato che i nuovi prodotti alimentari non presentavano rischi per la salute o per l'ambiente.

Pronuncia della Corte

70. Ai fini della procedura semplificata, la condizione di equivalenza sostanziale di cui all'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97 è valutata sulla base dei dati scientifici disponibili e generalmente riconosciuti, ovvero, come è avvenuto nella causa principale, ad opera di organismi scientifici specializzati nella valutazione dei rischi causati dai nuovi prodotti alimentari, cioè gli organismi competenti degli Stati membri di cui all'art. 4, n. 3, dello stesso regolamento, i quali intervengono *ex ante*, cioè prima dell'immissione sul mercato dei nuovi prodotti alimentari.

71. Si tratta di un presupposto per l'applicazione di tale procedura che, se risulta soddisfatto e purché il nuovo prodotto alimentare considerato appartenga a una delle categorie di prodotti alimentari che possono essere oggetto della procedura citata - il che dev'essere verificato dal giudice del rinvio per quanto concerne i prodotti alimentari di cui trattasi nella causa principale - implica che non sia richiesta la valutazione dei rischi prevista nell'ambito della procedura normale.

72. Dalle esigenze tanto dell'applicazione uniforme del diritto comunitario quanto del principio d'uguaglianza discende che una disposizione di diritto comunitario, come l'art. 3, n. 4, del reg. n. 258/97, nonché la nozione di equivalenza sostanziale ivi contenuta, che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata, deve di regola dar luogo, nell'intera Comunità, ad un'interpretazione autonoma ed uniforme da effettuarsi tenendo conto del contesto di tale disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa considerata (v., in tale senso, in particolare, sentenza 19 settembre 2000, causa C-287/98, Linster, *Racc.* pag. I-6917, punto 43).

73. Poiché l'equivalenza sostanziale rappresenta una nozione di diritto comunitario non definita nell'ambito del reg. n. 258/97, è necessario quindi esaminare il contesto dell'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97, nonché gli obiettivi perseguiti da quest'ultimo, così da dare a tale nozione un'interpretazione autonoma e uniforme.

74. La duplice finalità del reg. n. 258/97, consistente nel garantire il funzionamento del mercato interno dei nuovi prodotti alimentari (primo considerando di tale regolamento) e nel tutelare la salute pubblica rispetto ai rischi che questi ultimi possono produrre (secondo considerando e art. 3, n. 1, primo trattino, del citato regolamento), rappresenta al riguardo un elemento importante che milita a favore di un'interpretazione secondo cui la nozione di equivalenza sostanziale non esclude che nuovi prodotti alimentari che presentano differenze di composizione prive di effetti sulla salute pubblica siano considerati come sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti.

75. Per quanto riguarda il contesto della nozione di equivalenza sostanziale, essa dev'essere collocata nell'ambito dei lavori delle istituzioni scientifiche internazionali nelle quali essa è stata elaborata, come enunciati in particolare nella raccomandazione 97/618.

76. È vero che dal fondamento normativo di tale raccomandazione, cioè l'art. 4, n. 4, del reg. n. 258/97, risulta che essa è stata adottata al fine di chiarire la procedura normale. Ciò spiega, del resto, la ragione per la quale l'esigenza di una valutazione tossicologica classica di cui alla parte I, capitolo 5, punto IV, dell'allegato della raccomandazione 97/618 (letto in combinato disposto con i

punti 3.3 e 3.7 del capitolo 3 di quest'ultima), cui fa riferimento il giudice del rinvio, non è pertinente nella fattispecie. Si tratta, in tal caso, dell'utilizzazione della nozione di equivalenza sostanziale nell'ambito specifico di un'analisi dei rischi, come quella prevista nell'ambito della procedura normale.

77. Tale raccomandazione è tuttavia utile per la definizione della nozione di equivalenza sostanziale, quale risulta dall'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97. Emerge infatti dalla parte I, capitolo 3, punto 3.3, primo e secondo comma, del citato allegato che tale nozione non comporta, di per sé, una valutazione dei rischi, ma rappresenta un approccio volto a confrontare il nuovo prodotto alimentare con il suo equivalente tradizionale, al fine di verificare se esso debba essere sottoposto a una valutazione dei rischi per quanto concerne in particolare la sua composizione e le sue proprietà specifiche. Ne discende, inoltre, che l'assenza di equivalenza sostanziale non implica necessariamente che l'alimento in questione sia pericoloso, ma semplicemente che esso dev'essere sottoposto a una valutazione dei rischi che esso potrebbe cagionare.

78. Al fine di circoscrivere ulteriormente la nozione di equivalenza sostanziale, quest'ultima dev'essere inoltre inserita nel contesto del processo dell'analisi dei rischi, quale comunemente definito a livello internazionale e comunitario. Si tratta infatti di una nozione applicata, come nel caso di specie, da organismi scientifici specializzati e incaricati della valutazione dei rischi connessi ai nuovi prodotti alimentari.

79. Tale nozione dev'essere intesa, più precisamente, come un metodo specifico in materia di nuovi prodotti alimentari, avente ad oggetto l'identificazione dei pericoli, che rappresenta la prima fase della parte relativa alla valutazione scientifica dei rischi, cioè l'identificazione degli agenti biologici, chimici e fisici atti a provocare effetti negativi sulla salute che possono essere presenti in un determinato alimento ovvero in un gruppo di alimenti e che necessitano di una valutazione scientifica al fine di consentirne una migliore valutazione (v., in tal senso, in particolare, manuale di procedura della commissione del *Codex alimentarius* della FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura), 12^{ma} edizione, pagg. 51 e 52, nonché l'allegato III della comunicazione provvisoria della commissione del *Codex alimentarius* della FAO e dell'OMS, CX 4/10, CL 2000/12 - GP, aprile 2000; art. 3, punti 9-14, del reg. (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2002, n. 178, che stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GUL 31, pag. 1), nonché i punti 5.1.1, 5.1.2 e l'allegato III della comunicazione della Commissione 2 febbraio 2000, COM/2000/1, sul principio di precauzione; v., inoltre, sentenze del Tribunale 11 settembre 2002, causa T-13/99, Pfizer Animal Health/Consiglio, *Racc.* pag. II-3305, punto 156, e causa T-70/99, Alpharma/Consiglio, *Racc.* pag. II-3495, punto 169).

80. Poiché la tutela della salute pubblica è un obiettivo essenziale del reg. n. 258/97, la nozione di equivalenza sostanziale non può essere interpretata nel senso che la procedura semplificata, la quale, ai sensi stessi dell'art. 3, n. 4, primo comma, del citato regolamento, presenta un carattere derogatorio, si traduca nel rendere meno rigorosi i criteri di sicurezza che devono essere rispettati dai nuovi prodotti alimentari (v., in tal senso, nell'ambito delle specialità farmaceutiche, sentenza 3 dicembre 1998, causa C-368/96, Generics (UK) e a., *Racc.* pag. I-7967, punto 22).

81. Quanto agli effetti imprevedibili per la salute umana che potrebbero essere cagionati dall'inserimento di geni estranei, rilevati in particolare dal governo norvegese, va osservato che, se essi fossero qualificabili come pericoli per la salute umana alla luce delle conoscenze scientifiche disponibili all'epoca della valutazione iniziale ad opera dell'organismo competente, tali effetti dovrebbero essere sottoposti a una valutazione dei rischi e, pertanto, osterebbero al riconoscimento dell'equivalenza sostanziale nel caso di specie.

82. Un altro elemento del contesto normativo della nozione di equivalenza sostanziale di cui all'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97, che rafforza l'interpretazione secondo cui tale nozione non osta all'esistenza di differenze di composizione che siano irrilevanti per la salute pubblica, emerge dalla lettura combinata degli artt. 5, secondo comma, e 8 di tale regolamento.

83. Ne deriva, infatti, che talune differenze, in particolare per quanto concerne la composizione dei nuovi prodotti ali-

mentari, non impediscono che tali prodotti alimentari siano considerati come sostanzialmente equivalenti ai sensi dell'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97, mentre l'art. 8 del citato regolamento prevede al contrario che tali differenze debbano essere specificamente menzionate nell'etichettatura.

84. Si deve quindi risolvere la prima questione come segue: l'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97 dev'essere interpretato nel senso che la mera presenza, all'interno di nuovi prodotti alimentari, di residui di proteine transgeniche a determinati livelli non osta a che tali prodotti alimentari siano considerati come sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti e, pertanto, non osta al ricorso alla procedura semplificata per l'immissione sul mercato di detti nuovi prodotti alimentari. Ciò tuttavia non vale qualora le conoscenze scientifiche disponibili all'epoca della valutazione iniziale permettano di individuare l'esistenza di un rischio di effetti potenzialmente pericolosi per la salute umana. Spetta al giudice del rinvio verificare se sia soddisfatta tale condizione.

Sulla seconda e sulla terza questione

85. Con la sua seconda e terza questione, che devono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza quale sia l'incidenza della regolarità del ricorso alla procedura semplificata sul potere degli Stati membri di adottare, in forza del principio di precauzione, e in particolare dell'art. 12 del reg. n. 258/97, misure quali il decreto 4 agosto 2000, in particolare per quanto attiene all'onere della prova dell'innocuità dei nuovi prodotti alimentari e all'esistenza di un'eventuale condizione relativa alla messa in discussione del consenso tacito della Commissione, che sarebbe implicito nell'attuazione della procedura semplificata.

Osservazioni presentate alla Corte

86. Secondo le ricorrenti nella causa principale, è evidente che le condizioni applicative dell'art. 12 del reg. n. 258/97, esplicitamente previste da tale disposizione, non erano soddisfatte nella causa principale, in quanto il decreto 4 agosto 2000 non ha potuto basarsi su alcuna ragione precisa per ritenere, sulla base delle informazioni scientifiche disponibili, che i nuovi prodotti alimentari erano pericolosi per la salute umana o per l'ambiente.

87. Pertanto, con la seconda questione, il giudice del rinvio chiederebbe in sostanza se, in caso d'illegittimità della disposizione che prevede il ricorso alla procedura semplificata per i nuovi prodotti alimentari contenenti proteine transgeniche, il diritto comunitario, in particolare il principio di precauzione, permetta a uno Stato membro di adottare una misura preventiva che sospenda la commercializzazione di tali alimenti, anche se le condizioni previste dall'art. 12 del reg. n. 258/97 non sono soddisfatte.

88. A tal proposito, le ricorrenti nella causa principale sostengono che dalla giurisprudenza della Corte risulta che qualora, come nella causa principale, le condizioni previste dall'art. 12 del reg. n. 258/97 non siano soddisfatte, né il principio di precauzione, né un qualsiasi altro principio di diritto comunitario possono giustificare che uno Stato membro adotti misure preventive dirette a sospendere la commercializzazione di prodotti posti sul mercato invocando l'invalidità della disposizione di tale regolamento che istituisce la procedura in forza della quale tale immissione sul mercato è stata effettuata, fintantoché la citata invalidità non sia stata accertata in conformità al Trattato CE. Ne conseguirebbe che la seconda questione dovrebbe essere risolta negativamente.

89. Il governo italiano sostiene che l'art. 12 del reg. n. 258/97 conferma il valore strumentale e relativo della nozione di equivalenza sostanziale, come riconosciuta dalla Commissione nella raccomandazione 97/618.

90. Tale governo sostiene che lo Stato membro che procede alla sospensione dell'autorizzazione di immissione sul mercato di un nuovo prodotto alimentare deve produrre una valutazione motivata di quest'ultimo per contestare la valutazione precedente, formulata da un'autorità tecnica diversa da quella sulla quale tale Stato si basa, e che la Commissione, di concerto con gli Stati membri e conformemente all'art. 13 del reg. n. 258/97, valuta a sua volta le conclusioni tecniche dell'autorità competente dello Stato membro che ha sospeso la commercializzazione e l'utilizzazione di tale prodotto alimentare.

91. La procedura semplificata non imporrebbe alla Commissione l'obbligo di verificare la notifica del nuovo prodotto o del nuovo ingrediente alimentare. Un tale controllo non costituirebbe pertanto una condizione di validità della notifica, cosicché sembra impossibile ritenere che una tale procedura possa essere analizzata come un atto complesso ovvero come un atto unilaterale sottoposto a talune condizioni di applicabilità.

92. Il governo italiano ne conclude che la qualifica della notifica dell'immissione sul mercato di un nuovo prodotto alimentare è irrilevante ai fini del riconoscimento o meno agli Stati membri del potere di procedere alla sospensione dell'autorizzazione nell'attesa della verifica dell'innocuità di tale prodotto alimentare, con la partecipazione informata dell'insieme degli Stati membri, nell'ambito dell'art. 13 del reg. n. 258/97.

93. Il governo norvegese sostiene, in primo luogo, che qualora uno Stato membro, come la Repubblica italiana nella causa principale, si opponga a che taluni nuovi prodotti alimentari siano considerati sostanzialmente equivalenti, ai sensi dell'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97, a prodotti alimentari esistenti, è necessario che, conformemente al secondo comma di tale disposizione, la questione sia definita secondo il procedimento previsto dall'art. 13 del medesimo regolamento. In tali circostanze, ciascuno Stato membro avrebbe la possibilità d'invocare tale procedura.

94. Uno Stato membro che contesti una decisione relativa all'equivalenza sostanziale, adottata a seguito di tale procedura, avrebbe la possibilità d'invocare l'art. 12 del reg. n. 258/97, sempreché le condizioni richieste da tale articolo siano soddisfatte.

95. Il governo norvegese sostiene, inoltre, che uno Stato membro può legittimamente fare ricorso all'art. 12 del reg. n. 258/97 se dispone di indicazioni scientifiche preliminari che gli forniscano motivi ragionevoli per temere che un nuovo prodotto alimentare sia potenzialmente pericoloso per la salute umana o per l'ambiente. Secondo tale governo, tale approccio prudente s'impone a maggior ragione in un settore scientifico relativamente nuovo, nel quale la conoscenza degli effetti potenziali degli OGM rimane ancora limitata.

96. Tenuto conto della natura delle condizioni e della procedura specifica previste dall'art. 12 del reg. n. 258/97, non spetterebbe a un giudice nazionale decidere se sia o meno giustificato il ricorso, da parte di uno Stato membro, a tale disposizione.

97. Il governo norvegese fa valere, infine, che la mancanza di reazione della Commissione nell'ambito della procedura semplificata non può essere interpretata nel senso che costituisce un tacito assenso alla commercializzazione dei nuovi prodotti alimentari, poiché il ruolo della citata istituzione in tale procedura è limitato al ricevimento, alla trasmissione e alla pubblicazione delle notifiche dell'immissione sul mercato di tali nuovi prodotti alimentari.

98. Il Consiglio sostiene che la natura giuridica della procedura semplificata è irrilevante ai fini dell'applicazione della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 12 del reg. n. 258/97, poiché gli Stati membri, sulla base di tale ultima disposizione, possono, in qualsiasi momento e indipendentemente dalla procedura in base alla quale è stata autorizzata l'immissione sul mercato dei nuovi prodotti alimentari, sospendere la commercializzazione di questi ultimi basandosi su fondati motivi.

Pronuncia della Corte

99. Tali questioni devono essere esaminate prendendo in considerazione il fatto che spetta al giudice del rinvio, e non alla Corte, stabilire se, nella causa principale, i nuovi prodotti alimentari siano sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti, facendo riferimento in particolare agli elementi interpretativi forniti dalla presente sentenza nella soluzione data alla prima questione.

100. Per quanto concerne la natura giuridica della procedura semplificata, l'assenza di reazione della Commissione in sede di attuazione della citata procedura non può essere qualificata come tacito assenso di questa istituzione alla commercializzazione dei nuovi prodotti alimentari, in quanto il ruolo di quest'ultima in tale procedura è limitato al ricevimento, alla trasmissione e alla pubblicazione delle notifiche relative alla commercializzazione di tali nuovi prodotti alimentari. Nell'ipotesi di un ricorso ingiustificato alla procedura semplificata a causa dell'assenza di equivalenza sostanziale tra questi ultimi e prodotti alimentari esistenti, uno Stato membro può ricorrere alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 12, n. 1, del reg. n. 258/97,

sempreché siano soddisfatti i suoi presupposti di applicazione, senza che esso sia tenuto a mettere in discussione, preliminarmente, la legittimità di un qualsivoglia consenso, ancorché tacito, della Commissione.

101. Per quanto concerne la determinazione dell'equivalenza sostanziale nell'ambito della procedura semplificata, l'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97 impone che essa sia effettuata *ex ante*, cioè prima dell'immissione sul mercato del nuovo prodotto alimentare; tuttavia il secondo comma di tale disposizione, nonché l'art. 13 del detto regolamento, prevedono una possibilità di verifica a livello comunitario dell'esistenza di una tale equivalenza sostanziale.

102. E' pacifico che, nella causa principale, la Repubblica italiana si è avvalsa della clausola di salvaguardia senza che fosse stata preliminarmente attuata la procedura comunitaria specificamente intesa a verificare la determinazione *ex ante* dell'equivalenza sostanziale, di cui agli artt. 3, n. 4, secondo comma, e 13, del reg. n. 258/97.

103. Tuttavia, tale fatto non può, di per sé, incidere sulla regolarità del ricorso alla clausola di salvaguardia. In conformità agli artt. 12, n. 2, e 13, del reg. n. 258/97, i motivi della misura assunta dallo Stato membro sulla base della clausola di salvaguardia, ivi compresi quelli relativi alla regola dell'equivalenza sostanziale, possono infatti essere verificati a livello comunitario, e ciò in applicazione della stessa procedura cui fa rinvio l'art. 3, n. 4, secondo comma, di tale regolamento, cioè quella prevista dall'art. 13 dello stesso.

104. L'applicabilità del citato art. 12 non è condizionata né dal tipo di procedura seguita preliminarmente all'immissione sul mercato dei nuovi prodotti alimentari – cioè la procedura semplificata ovvero la procedura normale – né, in linea di principio, dalla regolarità della procedura seguita.

105. Tuttavia, nel caso in cui la procedura semplificata sia stata erroneamente applicata, in quanto le differenze tra la composizione di un nuovo prodotto alimentare e quella del prodotto alimentare esistente non hanno permesso di concludere nel senso di un'equivalenza sostanziale di tali prodotti con riferimento ai rischi per la salute pubblica che tali differenze comportano, non può escludersi che la dimostrazione dell'esistenza di tali rischi possa, eventualmente, giustificare l'adozione di una misura di salvaguardia sulla base dell'art. 12, n. 1, del reg. n. 258/97.

106. Per non vanificare la duplice finalità del reg. n. 258/97, che consiste nel garantire, da un lato, il funzionamento del mercato interno dei nuovi prodotti alimentari e, dall'altro, la tutela della salute pubblica rispetto ai rischi che possono essere generati da tali prodotti alimentari, le misure di tutela assunte in forza della clausola di salvaguardia non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente (v., in tale senso, in un ambito non armonizzato, sentenza della Corte EFTA 5 aprile 2001, causa E-3/00, EFTA Surveillance Authority/Norvegia, EFTA Court Reports 2000-2001, pag. 73, punti 36-38).

107. Siffatte misure di tutela, nonostante il loro carattere provvisorio e ancorché esse rivestano un carattere preventivo, possono essere assunte solamente se fondate su una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, che dimostrino che tali misure sono necessarie a garantire, ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo trattino, del reg. n. 258/97, che i nuovi prodotti alimentari non presentano rischi per il consumatore.

108. In ordine all'onere della prova che grava sullo Stato membro interessato ai sensi dell'art. 12, n. 1, del reg. n. 258/97, va rilevato che tale disposizione richiede che tale Stato abbia «motivi fondati» per ritenere che l'uso di un nuovo prodotto alimentare presenti rischi per la salute umana o per l'ambiente.

109. Ne risulta – è vero – che i motivi invocati dallo Stato membro interessato, come emergono da un'analisi dei rischi, non possono avere carattere generico. Tuttavia, con riferimento alla limitatezza della valutazione iniziale dell'innocuità dei nuovi prodotti alimentari nell'ambito della procedura semplificata (v. punto 79 della presente sentenza) e alla natura essenzialmente provvisoria delle misure basate sulla clausola di salvaguardia, si deve ritenere che lo Stato membro adempie all'onere della prova ad esso incombente se si basa su indizi tali da rivelare l'esistenza di un rischio specifico che potrebbe essere generato da tali nuovi prodotti alimentari.

110. Posto inoltre che, come giustamente rilevato dal giudice del rinvio, la clausola di salvaguardia dev'essere intesa nel senso che rappresenta una specifica applicazione del principio di precauzione (v., per analogia con l'art. 11 della direttiva 90/220, sentenza Greenpeace France e a., cit., punto 44), i presupposti applicativi di tale clausola devono essere interpretati tenendo debitamente conto di tale principio.

111. Secondo la giurisprudenza della Corte, dal principio di precauzione deriva che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (v. sentenze 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a., *Racc.* pag. I-2211, punto 63, e causa C-180/96, Regno Unito/Commissione, *Racc.* pag. I-2265, punto 99).

112. Pertanto, possono essere adottate misure di tutela in conformità all'art. 12 del reg. n. 258/97, interpretato alla luce del principio di precauzione, ancorché la realizzazione di una valutazione scientifica dei rischi quanto più possibile completa, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, si riveli impossibile a causa dell'insufficienza dei dati scientifici disponibili (v., in tal senso, sentenze cit. Pfizer Animal Health/Consiglio, punti 160 e 162, nonché Alpharma/Consiglio, punti 173 e 175).

113. Tali misure presuppongono in particolare che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità nazionali riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati scientifici disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare che siano offerti sul mercato nuovi prodotti alimentari potenzialmente pericolosi per la salute umana.

114. Alla luce di quanto precede, la seconda e la terza questione devono essere risolte nel senso che, in linea di principio, la questione della regolarità del ricorso alla procedura semplificata di immissione sul mercato di nuovi prodotti alimentari, prevista dall'art. 5 del reg. n. 258/97, non incide sul potere degli Stati membri di adottare misure ai sensi dell'art. 12 del citato regolamento, quale il decreto 4 agosto 2000, di cui trattasi nella causa principale. Poiché la procedura semplificata non implica alcun consenso, ancorché tacito, della Commissione, uno Stato membro non è tenuto, al fine di adottare tali misure, a mettere previamente in discussione la legittimità di tale consenso. Tuttavia, tali misure possono essere adottate solamente se lo Stato membro ha previamente svolto una valutazione dei rischi quanto più possibile completa, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, valutazione da cui risulti che, con riferimento al principio di precauzione, l'attuazione di tali misure è necessaria a garantire, ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo trattino, del reg. n. 258/97, che i nuovi prodotti alimentari non presentano rischi per il consumatore.

Sulla quarta questione

115. Con la quarta questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se, nel caso in cui il ricorso alla procedura semplificata sia giustificato nonostante la presenza di residui di proteine transgeniche nei nuovi prodotti alimentari, l'art. 5 del reg. n. 258/97 sia valido, con particolare riferimento agli artt. 153 CE e 174 CE, nonché ai principi di precauzione e di proporzionalità.

Osservazioni presentate alla Corte

116. In via preliminare, le ricorrenti nella causa principale, il governo norvegese, il Consiglio e la Commissione sottolineano che le disposizioni relative alla procedura semplificata rilevanti nella causa principale implicano valutazioni complesse di natura tecnica e scientifica. Ne conseguirebbe che, nel settore in cui rientrano tali disposizioni, il legislatore comunitario dispone di un potere discrezionale circa la fissazione delle basi attuali di un'azione e la definizione degli obiettivi perseguiti. Di conseguenza, il sindacato da parte della Corte dell'esercizio di tale potere discrezionale dovrebbe limitarsi a verificare se esso non sia viziato da un errore manifesto o da uno sviamento di potere o se tale legislatore abbia manifestamente ecceduto i limiti di tale potere discrezionale.

117. Le ricorrenti nella causa principale fanno valere che la procedura semplificata è compatibile con gli artt. 153 CE e

174 CE, nonché con i principi di proporzionalità e di «ragionevolezza», e che il legislatore comunitario non ha in alcun modo ecceduto il limite del potere discrezionale di cui dispone in materia. Benché motivata da esigenze di celerità e di semplificazione amministrativa, la procedura semplificata permetterebbe di tener fermi efficacemente gli imperativi di tutela della salute umana e dell'ambiente.

118. Le ricorrenti nella causa principale sostengono che, contrariamente a quanto suggerito dal giudice del rinvio, la procedura semplificata garantisce la partecipazione informata degli Stati membri e dei loro organismi scientifici sia prima che dopo l'immissione sul mercato dei nuovi prodotti alimentari.

119. Il governo norvegese sottolinea che l'applicazione della procedura semplificata a nuovi prodotti alimentari che contengono proteine transgeniche, quali quelli di cui alla causa principale, implica che questi ultimi possono essere commercializzati nell'intera Comunità senza che vengano effettuate valutazioni della loro innocuità, e ciò nonostante gli effetti imprevedibili che tali alimenti possono avere a causa dell'inserimento di un gene estraneo.

120. In tali circostanze, il governo norvegese sostiene che l'applicazione della procedura semplificata a prodotti alimentari contenenti proteine transgeniche è in contrasto cogli artt. 95, n. 3, CE, 152, n. 1, CE, 153, n. 1, CE, e 174, n. 2, CE, e che, pertanto, il riferimento all'art. 1, n. 2, lett. b), del reg. n. 258/97, contenuto nell'art. 3, n. 4, primo comma, del medesimo regolamento, è invalido.

121. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione sostengono che un'interpretazione dell'art. 3, n. 4, primo comma, del reg. n. 258/97, secondo cui tale disposizione consente di fare ricorso alla procedura semplificata per autorizzare l'immissione sul mercato di nuovi prodotti alimentari contenenti proteine transgeniche, non porta a una violazione degli artt. 153 CE e 174 CE, né, in particolare, del principio di precauzione. Una tale interpretazione non implica pertanto in alcun modo l'invalidità di tale disposizione nella parte in cui essa autorizza il ricorso alla procedura semplificata per tali prodotti alimentari.

122. Il regime della procedura semplificata dovrebbe infatti essere considerato valido, sia tenuto conto delle condizioni restrittive alle quali è sottoposta la sua applicazione, sia alla luce delle disposizioni del reg. n. 258/97 che disciplinano la citata procedura, cioè:

- il principio generale previsto dall'art. 3, n. 1, del reg. n. 258/97, secondo cui i nuovi prodotti alimentari non debbono presentare rischi per il consumatore (v. anche il secondo considerando di tale regolamento);

- la duplice condizione alla quale l'art. 3, n. 4, primo comma, del medesimo regolamento subordina l'applicazione della procedura semplificata, cioè che i citati prodotti alimentari devono rientrare in talune categorie, che non comprendono i prodotti alimentari contenenti OGM, e che essi devono essere sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti;

- il requisito secondo cui l'equivalenza sostanziale deve basarsi su un'analisi scientifica svolta *ex ante* ad opera di un organismo specializzato;

- la possibilità, per ciascuno Stato membro, in conformità agli artt. 3, n. 4, secondo comma, del reg. n. 258/97, di sollecitare la verifica, secondo la procedura prevista dall'art. 13 del medesimo regolamento, dell'esistenza di un'equivalenza sostanziale tra i nuovi prodotti alimentari e i prodotti alimentari esistenti;

- la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 12 del reg. n. 258/97, di cui dispongono gli Stati membri per adottare misure nei confronti di nuovi prodotti alimentari la cui immissione sul mercato è stata autorizzata, ma per i quali risulta che vi sono rischi per la salute pubblica.

123. Il Consiglio sottolinea, in particolare, che l'autorizzazione di immissione sul mercato di un prodotto alimentare a seguito di una notifica nell'ambito della procedura semplificata non crea, da un punto di vista giuridico, alcuna presunzione in ordine all'innocuità di tale alimento. Da tale essenziale rilievo discenderebbe che gli Stati membri dispongono del potere di ritirare in qualsiasi momento dal mercato i prodotti per i quali sussistono fondati motivi per ritenerli pregiudizievole per la salute, ancorché la loro immissione sul mercato sia stata autorizzata in conformità al reg. n. 258/97.

124. Esso sostiene inoltre che la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 12 del citato regolamento si applica sia alle decisioni della Commissione che autorizzano l'immissione sul

mercato nell'ambito della procedura normale, sia alle notifiche di immissione sul mercato indirizzate alla Commissione nell'ambito della procedura semplificata, e ciò anche quando risulti che non erano soddisfatte le condizioni per il ricorso a tale ultima procedura.

125. La Commissione sostiene, in particolare, che le disposizioni rilevanti del reg. n. 258/97 non sono incompatibili col principio di proporzionalità. Essa ritiene che la procedura semplificata, scelta dal legislatore comunitario tra le varie possibilità che gli si presentavano, offre contemporaneamente modalità agevolate di immissione sul mercato dei nuovi prodotti alimentari e adeguate garanzie di sicurezza per la salute umana e per l'ambiente, in conformità allo stato delle conoscenze scientifiche disponibili all'epoca dell'adozione delle disposizioni relative a tale procedura.

Pronuncia della Corte

126. Anche tale questione dev'essere esaminata prendendo in considerazione il fatto che spetta al giudice del rinvio, e non alla Corte, decidere se, nella causa principale, i nuovi prodotti alimentari siano sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti, con riferimento, in particolare, agli elementi interpretativi forniti dalla presente sentenza nella soluzione data alla prima questione.

127. La quarta questione è relativa alla validità della procedura semplificata con riferimento a uno dei presupposti applicativi stabiliti dall'art. 5 del reg. n. 258/97, cioè quello relativo all'equivalenza sostanziale, ai sensi dell'art. 3, n. 4, primo comma, di tale regolamento, nell'ipotesi in cui tale presupposto debba essere ritenuto esistente nel caso di specie, ed ha ad oggetto, in tal senso, le due disposizioni citate.

128. In una tale ipotesi, si pone in particolare la questione se la procedura semplificata, laddove non esige una valutazione integrale dei rischi, sia dotata di modalità sufficienti a garantire un elevato livello di tutela della salute umana e dell'ambiente, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 152, n. 1, CE, nonché 174, n. 2, CE, e a garantire il rispetto dei principi di precauzione e di proporzionalità.

129. Per quanto concerne, in primo luogo, l'argomento secondo cui la procedura semplificata non richiederebbe una valutazione completa dei rischi dei nuovi prodotti alimentari per semplici esigenze di celerità e di semplificazione dell'azione amministrativa, si deve ricordare la funzione essenziale della nozione di equivalenza sostanziale. Quest'ultima rappresenta un metodo specifico relativo ai nuovi prodotti alimentari, che deve permettere di individuare i pericoli per la salute umana o per l'ambiente che possono essere cagionati dalle differenze rilevate tra tali prodotti alimentari e i prodotti alimentari esistenti. Se sono individuabili pericoli di tal genere, la procedura semplificata non può essere utilizzata, poiché in tal caso sarebbe necessaria un'analisi più completa dei rischi, da effettuarsi secondo la procedura normale.

130. Quanto poi alla tesi secondo cui la procedura semplificata non garantirebbe la partecipazione informata degli Stati membri e dei loro organismi scientifici, è pacifico che, nella causa principale, la valutazione iniziale dell'equivalenza sostanziale è stata condotta da un organismo scientifico di uno Stato membro.

131. Inoltre, tale esame rappresenta la prima fase di un possibile concatenarsi di procedure nel corso delle quali il riconoscimento dell'equivalenza sostanziale può essere riesaminato, procedure che comportano, oltre a un meccanismo di controllo specifico a livello comunitario dell'accertamento dell'equivalenza sostanziale (artt. 3, n. 4, secondo comma, e 13 del reg. n. 258/97), l'eventuale adozione, a livello nazionale, in applicazione della clausola di salvaguardia, di misure di tutela che siano basate su una valutazione quanto più possibile completa dei rischi, in particolare ad opera degli organismi scientifici degli Stati membri (art. 12, n. 1, di tale regolamento) e, infine, la verifica a livello comunitario del fondamento di tali misure (artt. 12, n. 2, e 13 dello stesso regolamento).

132. Mediante tali diverse procedure il legislatore comunitario ha instaurato una stretta cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri, atta a offrire sufficienti possibilità a questi ultimi, nonché ai relativi organismi scientifici, di partecipare agli esami e agli eventuali riesami dell'innocuità dei nuovi prodotti alimentari.

133. Per quanto concerne il principio di precauzione, bisogna ricordare (v. punto 110 della presente sentenza) che la clausola di

salvaguardia prevista dall'art. 12 del reg. n. 258/97 rappresenta una specifica applicazione di tale principio e che quindi esso deve, eventualmente, far parte integrante del procedimento decisionale che conduce all'adozione di qualsiasi misura di tutela della salute umana che sia fondata sugli artt. 12 e 13 di tale regolamento. Del resto, tale principio dev'essere del pari preso eventualmente in considerazione nell'ambito della procedura normale, in particolare al fine di decidere se, con riferimento alle conclusioni relative alla valutazione dei rischi, l'immissione sul mercato possa essere autorizzata senza rischi per il consumatore.

134. Infine, secondo la giurisprudenza della Corte, al fine di stabilire se una norma di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve accertare se i mezzi da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto necessario a raggiungere il detto scopo (v., in particolare, nel settore delle specialità farmaceutiche, sentenza Generics (UK) e a., cit., punto 66).

135. Trattandosi di un settore ove il legislatore comunitario è chiamato a effettuare valutazioni complesse, il sindacato giurisdizionale dell'esercizio della sua competenza deve limitarsi ad esaminare se esso non sia inficiato da errore manifesto o sviamento di potere o se il legislatore non abbia manifestamente oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale (sentenza Generics (UK) e a., cit., punto 67).

136. Orbene, non appare che la procedura semplificata, basata in particolare sul presupposto di equivalenza sostanziale, sia inadatta al raggiungimento dello scopo di garanzia di funzionamento del mercato interno dei nuovi prodotti alimentari e dello scopo di tutela della salute umana e dell'ambiente, intrinseci al reg. n. 258/97.

137. Si tratta infatti di una procedura avente carattere derogatorio rispetto alla procedura normale, che è applicabile solamente per taluni tipi di nuovi prodotti alimentari e qualora ricorra la condizione di equivalenza sostanziale, in quanto quest'ultima non esclude differenze di composizione tra i nuovi prodotti alimentari e i prodotti alimentari esistenti, se tali differenze non sono atte a produrre effetti potenzialmente negativi per la salute umana.

138. Date queste premesse, e con riferimento al fatto che il riconoscimento *ex ante* dell'equivalenza sostanziale può essere riesaminato mediante varie procedure che si susseguono tanto a livello nazionale quanto a livello comunitario (v. punto 131 della presente sentenza), la procedura semplificata dev'essere ritenuta compatibile con il principio di proporzionalità.

139. Alla luce di quanto precede, si deve risolvere la quarta questione nel senso che l'esame della stessa non ha messo in luce alcun elemento atto a inficiare la validità dell'art. 5 del reg. n. 258/97, per quanto riguarda in particolare il presupposto applicativo di tale disposizione relativo all'equivalenza sostanziale, ai sensi dell'art. 3, n. 4, primo comma, di tale regolamento.

Sulle spese

(*Omissis*)

(1-2) LA PROCEDURA PER INTRODURRE IN COMMERCIO OGM ED IL DIVIETO TEMPORANEO, DA PARTE DI UNO STATO MEMBRO, DI COMMERCIALIZZARE ED UTILIZZARE TALI PRODOTTI.

La sentenza in epigrafe affronta la tematica relativa all'immissione in commercio degli organismi geneticamente modificati e dei limiti alla commercializzazione cui essi possono essere assoggettati nell'eventualità di rischi per la salute.

Il regolamento n. 258/1997 (che è sotteso dalle previsioni di ordine generale della direttiva 90/220/CE, la quale disciplina tutte le ipotesi circa l'«introduzione intenzionale nell'ambiente di un OGM o di una combinazione di OGM...») (1) ha costituito la prima norma al mondo disciplinatrice dei c.d. *novel foods*, rappresentando un importante punto di partenza in tale settore per sviluppi legislativi volti ad adeguare continuamente tale ambito alle nuove scoperte scientifiche e tecniche, così da assicurare il rispetto della salute umana e dell'ambiente (2). Il secondo considerando del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 27 gennaio 1997, n. 258 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari così afferma: «(...) per tutelare la salute pubblica, è necessario assicurarsi che i nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari siano sottoposti ad una valutazione unica della loro innocuità in base ad una procedura comunitaria prima della loro immissione sul mercato nella Comunità; che nel caso di nuovi prodotti o nuovi ingredienti alimentari sostanzialmente equivalenti a prodotti o ingredienti esistenti è opportuno provvedere ad una procedura semplificata». L'art. 1, nn. 1 e 2, del regolamento dispone: «1. Il presente regolamento ha per oggetto l'immissione sul mercato comunitario di nuovi prodotti e di nuovi ingredienti alimentari.

2. - Il presente regolamento si applica all'immissione sul mercato della Comunità di prodotti e ingredienti alimentari non ancora utilizzati in misura significativa per il consumo umano nella Comunità e che rientrano in una delle seguenti categorie: a) prodotti e ingredienti alimentari contenenti o costituiti da organismi geneticamente modificati ai sensi della Direttiva 90/220/CE; b) prodotti e ingredienti alimentari prodotti a partire da organismi geneticamente modificati, ma che non li contengono; (...). Inoltre, l'art. 15 del suddetto regolamento prevede che «qualora a seguito di nuove informazioni o di una nuova valutazione di informazioni già esistenti, uno Stato membro abbia fondati motivi per ritenere che l'utilizzazione di un prodotto o ingrediente alimentare conforme al presente regolamento presenti rischi per la salute umana o per l'ambiente, tale Stato membro può limitare temporaneamente o sospendere la commercializzazione e l'utilizzazione sul proprio territorio del prodotto o ingrediente alimentare in questione» (3). Dunque, il regolamento distingue due distinte procedure: a) l'ordinaria, circa l'immissione in commercio per il consumo umano dei prodotti e degli ingredienti che contengono o sono costituiti da ogm e b) la semplificata, applicabile se i prodotti possono considerarsi «sostanzialmente equivalenti a prodotti o ingredienti alimentari esistenti».

Nella decisione in oggetto, l'intervento della Corte è stato invocato dal Tribunale Amministrativo del Lazio - ex art. 234 del Trattato 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità Europea, nella versione in vigore dal 1° maggio 1999, firmata ad Amsterdam - presso il quale pende ricorso per l'annullamento del c.d. «decreto Amato» (d.p.c.m. 4 agosto 2000: «Sospensione cautelativa della commercializzazione e dell'utilizzazione di taluni prodotti transgenici sul territorio nazionale, a norma dell'art. 12 del regolamento n. 258/97/CE»), promulgato in seguito a due decisioni della Commissione, attraverso

(1) Tale direttiva è stata abrogata e sostituita dalla direttiva 2001/18/CE in materia di «Emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati», recentemente recepita nel nostro paese con d.lgs. n. 224 dell'8 luglio 2003.

(2) F. ADORNATO, *Cibo tecnologico e agricoltura: nuovi diritti per agricoltori e consumatori*, in *Diritto dell'agricoltura*, 1997, 417.

(3) L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2002, 60 e ss.

le quali Francia e Regno Unito hanno dato il loro assenso all'immissione sul mercato di granoturco geneticamente modificato (in base alle disposizioni della direttiva 90/220/CE). Il giudice italiano ha, di fatto, posto in dubbio la fondatezza di tale procedimento "semplificato" che non richiede una valutazione completa della sicurezza degli alimenti e degli ingredienti alimentari, alla luce dei rischi che essi comportano per la salute umana e per l'ambiente e che non implica una partecipazione degli Stati membri e dei loro organismi scientifici. Traspare dalla lettura della motivazione dell'ordinanza di rinvio del giudice italiano il dubbio che essendo tale procedura semplificata prevista unicamente per esigenze di celerità e di semplificazione dell'azione amministrativa, ci sia il rischio dell'introduzione nel mercato di prodotti per i quali non siano disponibili informazioni circa gli effetti sulla salute.

Nella sentenza viene, quindi, esaminato il caso in cui il Governo italiano ha adottato il decreto (d.p.c.m. 4 agosto 2000), in forza del quale la commercializzazione e l'utilizzo di siffatti prodotti transgenici sono stati sospesi, in applicazione del regolamento n. 258/1997 del Parlamento europeo e del Consiglio, perché non considerabili come "sostanzialmente equivalenti a prodotti o ingredienti alimentari esistenti".

La nozione di equivalenza sostanziale è, infatti, ricostruita dalla Corte nel senso che essa debba essere valutata sulla base degli elementi scientifici disponibili ad opera di organismi specializzati prima dell'immissione in commercio: ciò non implicando la valutazione dei rischi, che è richiesta nell'ambito della normale procedura. Viceversa, tuttavia, l'assenza di equivalenza sostanziale non sottintende che l'alimento debba essere considerato pericoloso, ma che esso debba essere oggetto di una valutazione dei rischi (ed infatti, nella sentenza in analisi, le conclusioni del collegio rinviato al giudice *a quo* il compito di verificare tali valutazioni in ordine alla sussistenza effettiva dei rischi). Fondamentale, però, per la corretta interpretazione dell'orientamento giurisprudenziale della Corte, è il ragionamento svolto per cui la procedura semplificata non può permettere di far degradare ed affievolire il diritto dei consumatori ad esigere il rispetto delle norme di sicurezza per i nuovi alimenti (4).

Notevole importanza rivestono le affermazioni della decisione della Corte di giustizia in risposta alla questione sollevata dal giudice amministrativo italiano circa la possibilità, alla luce del diritto comunitario, ed in particolare del principio di precauzione (5) (e della giurisprudenza che su di esso va formandosi), per uno Stato membro di

adottare una misura preventiva che sospenda la commercializzazione di questi alimenti, anche se le condizioni previste dall'art. 12 del regolamento non sono soddisfatte. Nella sentenza al punto 110. viene, infatti, affermato: "Posto inoltre che, come giustamente rilevato dal giudice di rinvio, la clausola di salvaguardia deve essere intesa nel senso che rappresenta una specifica applicazione del principio di precauzione (v. per analogia con l'art. 11 della direttiva 1990/220, sentenza Greenpeace France e a. c. Ministero de l'Agricoltura e a., punto 44 in *Racc.*) i presupposti applicativi di tale clausola devono essere interpretati tenendo debitamente conto di tale principio". Il giudice europeo consolidando il proprio orientamento giurisprudenziale secondo il quale, qualora sussistano incertezze circa l'esistenza o sulla portata dei rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza che sia indispensabile l'esauriente dimostrazione della realtà e della gravità degli stessi rischi, ritiene di concludere affermando che: "...l'attuazione di tali misure è necessaria a garantire, ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo trattino, del regolamento n. 258/1997, che i nuovi prodotti alimentari non presentano rischi" (6). Nella soluzione prospettata si evince, dunque, l'intento di non travisare la duplice *ratio legis* che governa il regolamento n. 258/1997, consistente nell'assicurare, sia il funzionamento del mercato interno di nuovi prodotti destinati all'alimentazione, sia nel tutelare la salute pubblica dai rischi che possono essere causati da tali nuovi prodotti.

Nell'ultima questione il giudice italiano ha sollevato dubbi circa la validità dell'art. 5 del regolamento n. 258/1997 in relazione sia agli articoli 153 e 174 CE sia ai principi di precauzione e di proporzionalità (7), nel caso in cui il ricorso alla procedura semplificata possa essere considerato valido, stante la presenza di residui di proteine transgeniche nei nuovi prodotti alimentari. La Corte richiamando quanto da essa enunciato circa la nozione di equivalenza sostanziale, applicabilità del principio di precauzione ed analizzando, secondo la costante interpretazione giurisprudenziale del principio di proporzionalità (8) e di adeguatezza, respinge le tesi del giudice di rinvio ribadendo il principio per cui il procedimento semplificato - scelto dal legislatore comunitario tra le varie possibilità che si presentavano - offra, contemporaneamente, modalità agevolate di immissione sul mercato ed adeguate garanzie di sicurezza per salute ed ambiente, purché sia in linea con le conoscenze scientifiche disponibili al momento dell'adozione delle disposizioni controverse.

Luca Agliocchi

(4) A tal proposito, nelle sue conclusioni l'Avvocato generale S. Alber afferma: «92. Si deve, quindi, risolvere la prima questione pregiudiziale affermando che l'art. 3, n. 4, del regolamento n. 258/97 deve essere interpretato nel senso che i prodotti e gli ingredienti alimentari contemplati dall'art. 1, n. 2, lett. b), del citato regolamento possono essere considerati sostanzialmente equivalenti a prodotti o a ingredienti alimentari esistenti e possono conseguentemente essere immessi sul mercato in base alla procedura semplificata per effetto di una notifica, a norma dell'art. 5 del regolamento, anche nell'ipotesi in cui in tali prodotti e ingredienti alimentari siano ancora presenti residui di proteine transgeniche, purché sia dimostrato che tali sostanze non rappresentano un rischio per il consumatore. (...) 95. (...) lo Stato membro avrebbe potuto avere il diritto di emanare misure protettive in forza dell'art. 12 del regolamento n. 258/97, anche nell'ipotesi in cui i prodotti alimentari in questione - al momento della loro immissione sul mercato - fossero stati correttamente ritenuti sostanzialmente equivalenti a prodotti tradizionali. In terzo luogo, infine, risulta necessaria una soluzione per l'ipotesi in cui la Corte non condivida l'interpretazione del concetto di equivalenza sostanziale da me proposta, e pervenga ad una diversa soluzione della prima questione pregiudiziale».

(5) BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 1997, 240 ss., in proposito afferma: «La tutela giuri-

sdizionale dei diritti creati dall'ordinamento comunitario può realizzarsi in diverse maniere... Questa tutela può essere azionata non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei confronti di altri soggetti privati quando si tratta di diritti aventi la fonte in una disposizione del Trattato».

(6) Vedi precedenti in materia: sentenza 3 dicembre 1998, in causa C-67/97, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 641, con nota di GRATANI; sentenza 5 maggio 1998, in causa C-157/96, in *Racc.* 1998, I, 525; sentenza 12 luglio 1996, in causa C-180/96, in *Racc.*, 1996, I, 3903; sentenza 14 luglio 1998, in causa C-284/95, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 49, con nota di GRATANI.

(7) Il c.d. principio di proporzionalità, appartenente ai principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui si tratta, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve far ricorso a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono risultare sproporzionati in confronto agli obiettivi perseguiti.

(8) Per l'analisi della giurisprudenza della Corte in materia, vedi sentenza 7 dicembre 2000, in causa C-213/99, in *Racc.*, 2000, I, 11083, nonché sentenza 29 gennaio 1998, in causa C-161/96, in *Racc.*, 1998, I, 281.

Cass. Sez. III Civ. - 23-4-2003, n. 6443 - Carbone, pres.; Calabrese, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Destro (avv. Romanelli ed altro) c. Prov. aut. Bolzano (avv. Costa ed altri). (*Conferma App. Trento, Sez. dist. Bolzano 20 maggio 2000*)

Contratti agrari - Affitto - Contratto tra la Pubblica Amministrazione ed un privato - Forma scritta - Necessità - Stipulazione del contratto per *facta concludentia* - Esclusione. (C.c., artt. 1350, 1418; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 41)

*L'attività di fatto, consistente da un lato nell'adozione da parte di un ente pubblico di delibere che autorizzano la stipulazione di una convenzione ai sensi dell'art. 45 legge n. 203/1982 per porre termine ad un contratto di affitto relativo a terreni di sua proprietà e determinano l'importo dell'indennità da corrispondere per miglioramenti, e dall'altro consistente nel rilascio dei terreni da parte dell'affittuario in adesione al contenuto delle delibere a lui consegnate, non può far ritenere attuata la risoluzione anticipata del contratto di affitto agrario per condotta concludente delle parti, non essendo la conclusione di un contratto per *facta concludentia* compatibile con le regole dettate in tema di forma per gli atti stipulati dalle pubbliche amministrazioni (1). (Massima non ufficiale)*

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso in riassunzione del 31 agosto 1995 dinanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Bolzano Destro Franco chiedeva la condanna della Provincia autonoma di Bolzano - previo accertamento della intervenuta risoluzione anticipata del rapporto d'affitto di fondo rustico, sito in località "Erlenhof", facente parte del demanio idrico della Provincia e concesso al Destro per l'esercizio di tricotitura - al pagamento, in relazione alle deliberazioni della Giunta provinciale n. 5231/1987 e n. 6781/1988, che davano seguito all'accordo tra le parti, della somma di L. 61.000.000 a titolo di indennità per miglioramenti.

Instauratosi il contraddittorio, la Provincia autonoma di Bolzano contestava la domanda, deducendo in particolare: 1) che il rapporto di affittanza si era risolto fin dal 1° marzo 1981, avendo il ricorrente da allora interrotto la corresponsione dei canoni; 2) che lo stesso ricorrente, comunque, si era reso inadempiente anche agli impegni scaturenti dalla delibera 5231/87, avendo cioè omesso di rilasciare tutti gli immobili già avuti in godimento, concedendo invece a tale Holiregl Alois di subentrare a lui nella gestione degli immobili adibiti ad impianto di pesca sportiva e vendendo al predetto la relativa azienda; 3) che, in ogni modo, le richiamate delibere adottate dalla Giunta provinciale avevano integrato dei semplici atti interni dell'ente, mai più seguite da dichiarazioni di volontà manifestate nelle dovute forme; 4) che il diritto all'indennità era comunque da considerarsi prescritto.

Chiedeva, quindi, il rigetto della domanda proposta dal Destro e, in subordine, chiedeva in via riconvenzionale l'accertamento dell'intervenuta risoluzione del rapporto per inadempimento dell'affittuario.

(1) Nel senso che le delibere di un ente pubblico costituiscono meri atti interni e restano atti meramente preparatori del futuro contratto, che non possono spiegare effetti nei riguardi dei terzi in quanto inidonei, di per sé soli, alla conclusione del contratto v., da ultimo, Cass. 24 gennaio 2000, n. 741 (cit. in motivazione).

Nel senso, a sua volta, che in materia di contratti stipulati dalla Pubblica Amministrazione (nella specie, affitto agrario) deve ritenersi necessaria la stipulazione in forma scritta a pena di nullità, con la conseguenza che, pur dopo l'entrata in vigore dell'art. 41 l. 3 maggio 1982, n. 203, che ha deformalizzato i contratti di affitto a coltivatore diretto, anche se ultranovennali, rendendoli a forma libera, non può ritenersi concluso un contratto di affitto agrario con la Pubblica Amministrazione in forza di un comportamento concludente, anche protrattosi per anni, per cui deve esclu-

L'adita Sezione con sentenza emessa il 21 maggio 1999 accoglieva la domanda di Destro Franco, mentre dichiarava l'improprietà della domanda riconvenzionale della resistente.

Proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano appello, cui resisteva il Destro, la Corte d'appello di Trento/Sezione distaccata di Bolzano, in composizione specializzata agraria, con sentenza emessa in data 26 aprile 2000 rigettava la domanda originariamente proposta dal Destro per la condanna della Provincia al pagamento dell'importo di L. 61.000.000 e dichiarava l'inammissibilità dell'appello incidentale proposto dallo stesso Destro per il risarcimento dei danni da responsabilità precontrattuale della medesima Provincia o, in subordine, all'indennizzo di quanto da essa conseguito per indebito arricchimento.

Avverso tale sentenza Destro Franco ha proposto ricorso per cassazione sulla base di tre motivi. Resiste con controricorso e ricorso incidentale la Provincia autonoma di Bolzano.

Il Destro ha presentato pure memorie.

DIRITTO. - Previamente i ricorsi vanno riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

Con il primo motivo - denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 1350 c.c. e 41 legge n. 203/1982 e vizio della motivazione su punto decisivo - il ricorrente principale Destro censura la sentenza impugnata per avere la Corte territoriale accolto l'appello ritenendo che il diritto alla corresponsione dell'indennità per miglioramenti pretesa da esso Destro non poteva farsi discendere dall'accordo intervenuto tra le parti che aveva determinato le due deliberazioni della Giunta provinciale n. 5231/1987 e n. 6781/1988, in quanto queste delibere avevano integrato dei semplici atti interni e preparatori alla stipula di un futuro accordo transattivo che non era mai più intervenuta nella debita forma scritta. Assume di contro il ricorrente che in una fattispecie come la presente di affitto, che per disposizione di legge (art. 41 legge 203/82) non è più legata alla forma scritta, l'accordo intervenuto tra le parti poteva essere attuato, come era poi realmente avvenuto, per *facta concludentia*, atteso che la Provincia aveva consegnato al Destro le copie delle deliberazioni e lo aveva invitato a restituire i terreni ed il Destro li aveva restituiti, venendo presi in consegna dalla Provincia che aveva dato loro la destinazione prevista dall'accordo.

Il motivo non può trovare accoglimento, giacché la Corte di merito, nel ritenere che l'effetto delle menzionate deliberazioni, non essendo intervenuto alcun accordo formale in esecuzione o attuazione delle stesse, era rimasto limitato a quello di atti interni dai quali non poteva derivare alcun obbligo verso l'esterno, si è conformata alla giurisprudenza di questa Corte.

Con riferimento ai contratti degli enti pubblici, infatti, è necessario distinguere - secondo la stessa - una fase interna e preparatoria, che si concretizza in una delibera a stipulare un contratto, da una fase successiva, relativa alla conclusione del contratto, di competenza dell'organo o degli organi rappresentativi, con la quale si attua la volontà negoziale, come tale idonea a creare vincoli giuridici con i terzi.

La deliberazione pertanto di un ente pubblico di voler concludere un contratto, finché non venga estrinsecata nei confronti dell'altra parte attraverso l'organo al quale è attribuita la legale rappresentanza

dersi possa ipotizzarsi una rinnovazione tacita del contratto stesso, v., pure da ultimo, Cass. 12 febbraio 2002, n. 1970, in questa Riv., 2002, 569, con nota di MILITERNI.

Nel senso, infine, che la disciplina prevista dall'art. 41 legge n. 203/82, secondo cui, in deroga al regime del codice civile, i contratti di affitto di fondi rustici ultranovennali sono validi ed efficaci anche nei confronti dei terzi pur se non stipulati per iscritto e non trascritti, vale solo per i contratti d'affitto a coltivatore diretto e non pure per i contratti d'affitto a conduttore non coltivatore diretto, i quali non essendo stata abrogata dalla citata legge n. 203 del 1982 la disposizione di cui all'art. 3 legge n. 606/196, devono essere provati per iscritto e, ai fini della loro opponibilità ai terzi, devono essere sottoposti a trascrizione ex art. 2643, n. 8 c.c., v. Cass. 18 maggio 1999, n. 4804, in questa Riv., 2000, 31, con nota di BUSERTO; Cass. 29 ottobre 1999, n. 10651, id., 1998, 488, con nota di GRASSO.

dell'ente stesso, resta atto meramente preparatorio del futuro contratto, ovvero solo un atto interno che non può spiegare effetti nei riguardi dei terzi in quanto inidoneo, di per sé solo, a dar luogo alla conclusione di un contratto (v., da ultimo, Cass. n. 741/2000).

Non può, d'altro canto, trovare nel caso concreto applicazione il principio della "deformalizzazione" dei contratti agrari, introdotto dall'art. 41 della legge n. 203/1982, poiché, oltre che non vertersi in tema di conclusione di contratto ultranovenale di affitto agrario, della cui validità si discute per difetto di forma, in alcun modo, poi, i principi generali dell'ordinamento sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni sono stati incisi dal richiamato art. 41 legge n. 203/82.

L'attività di fatto che si assume verificatasi nella specie – vale a dire la consegna al Destro delle copie delle deliberazioni con l'invito a restituire i terreni e la restituzione da parte del medesimo Destro degli stessi alla Provincia che li aveva ripresi dando loro la destinazione concordata – non può, dunque, avere attuato per *facta concludentia* l'accordo informalmente intervenuto tra le parti, posto che la conclusione di un contratto per *facta concludentia* non è compatibile con le regole dettate in tema di forma per gli atti stipulati dagli enti pubblici.

Come è invero noto i requisiti di validità dei contratti posti in essere dalla P.A. anche *iure privatorum* attengono essenzialmente alla manifestazione della volontà e della forma, la prima dovendo provenire dall'organo al quale è attribuita la legale rappresentanza (previe eventuali delibere di altri organi) e la seconda dovendo essere, a pena di nullità, scritta, al fine precipuo di consentire i controlli cui l'azione amministrativa è sempre soggetta (cfr. Cass. n. 5179/1995; Cass. n. 1970/2002).

Ritenuta perciò necessaria per i contratti della pubblica amministrazione la stipulazione della forma scritta *ad substantiam*, deve conseguentemente escludersi sia ipotizzabile la possibilità della conclusione di un contratto per *facta concludentia*, giacché altrimenti si porrebbe all'effetto di eludere il requisito della forma scritta.

Nel concreto, ad integrare la prestazione del consenso della Provincia autonoma di Bolzano, e quindi la formazione di un contratto, non era sufficiente la volontà dell'organo deliberante, ma essa doveva essere estrinsecata nelle forme dovute nei confronti dell'altra parte dall'organo rappresentativo dell'ente, senza, per questo, poter essere desunta da comportamenti attuativi delle deliberazioni.

Con il secondo motivo – sotto il profilo della violazione e falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c. e degli artt. 16 e 17 legge n. 203/1982 e dell'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione – il ricorrente si duole del mancato indennizzo dei miglioramenti, che sarebbero dovuti, comunque, in base alle disposizioni degli artt. 16 e ss. legge n. 203/82.

Pure tale censura non è suscettibile di accoglimento, avendo la Corte territoriale "soprattutto" considerato, tra l'altro, che il Destro non ha provato l'intervenuto accordo tra concedente ed affittuario sull'opportunità di esecuzione delle opere o, in alternativa, la pronuncia dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura favorevole agli interventi, venendo così a mancare le condizioni legittimatrici del diritto all'indennità. Anzi - ha soggiunto la Corte - che, per vincoli esplicitamente imposti al Destro nel decreto di concessione, l'esecuzione dei miglioramenti che avrebbero dovuto giustificare la corresponsione dell'indennità sembrerebbe essere stata addirittura esclusa.

Con il terzo motivo – per violazione e falsa applicazione degli artt. 112, 277 c.p.c., 1337, 2041 c.c., ai sensi dell'art. 360, nn. 3 e 4 c.p.c., nonché vizi della motivazione – il ricorrente assume che è sfuggito alla Corte d'appello che la domanda di risarcimento danni era stata proposta con l'atto introduttivo del giudizio e poi meglio esplicita nel corso del giudizio anche sotto il profilo della responsabilità precontrattuale e dell'arricchimento senza causa.

La censura va disattesa, contrastando con l'accertamento di fatto compiuto dal giudice di merito d'appello.

E, del resto, la formula della domanda proposta con l'atto introduttivo del giudizio (riprodotta nel ricorso, a differenza delle asserite ulteriori "esplicazioni" nella quale l'attuale ricorrente vorrebbe fare rientrare la richiesta di un risarcimento a titolo di responsabilità precontrattuale, è da ritenere implicitamente disattesa per la genericità della formulazione ("rifusione comunque dei danni tutti") senza che nel merito si facesse alcun cenno a sostegno della risarcibilità a tale titolo.

Il ricorso principale deve quindi essere rigettato.

Il ricorso incidentale della Provincia autonoma di Bolzano resta conseguentemente assorbito, in quanto subordinato alla ipotesi (nella specie non verificatasi) del mancato rigetto del ricorso principale.

(Omissis)

Cass. Sez. I Civ. - 2-4-2003, n. 5065 - Saggio, pres.; Di Palma, est.; Uccella, P.M. (conf.) - AIMA ed altre (avv. gen. Stato) c. Zap-pimpulso (avv. Tarantino) (*Conferma Giud. Pace Bari 17 gennaio 2000*)

Comunità europea - Aiuto comunitario alla produzione di olio di oliva - Spettanza - Dati identificativi del fondo - Erronea indicazione da parte del produttore, causata da errore incolpevole - Decadenza dai diritti all'aiuto - Esclusione - Fattispecie. (Reg. Cons. CEE 21 gennaio 1975, n. 154; reg. Comm. CEE del 16 ottobre 1979, n. 2276; reg. Comm. CEE del 2 marzo 1988, n. 586; reg. Cons. CEE 17 luglio 1984, n. 2261, art. 3)

In tema di aiuti comunitari alla produzione di olio di oliva, in base alla normativa comunitaria che regola la formazione dello schedario oleicolo italiano tenuto dall'A.I.M.A. (Regolamenti CEE nn. 154 del 1975, 2276 del 1979 e 586 del 1988) ed a quella che detta le norme generali relative all'aiuto anzidetto (Reg. CEE n. 2261 del 1984, art. 3), deve escludersi che, nel contesto della complessiva e sostanziale corrispondenza dei dati di base dello schedario oleicolo con quelli dichiarati dal produttore, il solo, incolpevole errore, da parte di quest'ultimo, nell'indicazione del numero identificativo della particella catastale del fondo interessato all'aiuto determini la decadenza del produttore stesso dal diritto ad ottenerlo, ovvero il legittimo rifiuto a corrispondere da parte dell'A.I.M.A. (nella fattispecie, la Suprema Corte ha rigettato il ricorso avverso la sentenza del Giudice di Pace, il quale – pronunciando secondo equità – aveva affermato il diritto del produttore all'aiuto comunitario, in quanto la differenza del numero identificativo della particella catastale del fondo era stata determinata dalla sua ridenominazione d'ufficio, all'insaputa del proprietario).

(Omissis). - 2.1 Con unico motivo (con cui si deduce: «violazione e falsa applicazione dell'art. 5, n. 2 del reg. CEE 22 settembre 1966, n. 136/1966; degli artt. 2 e 3 del reg. CEE 17 luglio 1984, n. 2261; dell'art. 14 del reg. CEE 27 novembre 1990, n. 3500, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c. ed al reg. CEE n. 586/88»), la ricorrente critica la sentenza impugnata e – dopo aver illustrato la disciplina comunitaria e di attuazione nazionale che regola l'aiuto alla produzione dell'olio di oliva – sostiene che l'intimata, non avendo pacificamente provveduto, con riferimento alla campagna 1994/1995, alla previa denuncia di variazione dei dati catastali del proprio fondo, sarebbe decaduta, in base alla disciplina stessa, dal diritto all'aiuto.

2.2. Il difensore dell'intimata eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso sotto diversi profili: *a)* in quanto il motivo di censura non indicherebbe in modo specifico quale sia la norma che sarebbe stata violata dal Giudice *a quo* e quale quella, in ipotesi, violata dalla controricorrente; *b)* in quanto il motivo stesso prospetterebbe nuove questioni di diritto, mai prima affrontate ed involgenti necessariamente accertamenti o apprezzamenti di fatti preclusi in sede di giudizio di legittimità.

Ambedue le eccezioni sono infondate.

La prima, perché – alla luce dell'orientamento di questa Corte (cfr., da ultima, sent. n. 9652 del 2001, pronunciata a Sez. Un.), integralmente condiviso dal Collegio, secondo cui il ricorso per cassazione è ammissibile anche se non indica gli articoli di legge che si assumono violati, purché, nel chiedere la cassazione per il motivo di violazione di norme di diritto, il ricorrente indichi per quale aspetto la decisione è in contrasto con una norma di legge e avrebbe perciò potuto essere diversa, aspettando poi alla Corte di verificare la conformità della decisione della questione alla norma che avrebbe dovuto esservi applicata – dall'esame complessivo del ricorso, nonostante l'indicazione, nella rubrica, di numerosi regolamenti comunitari, emerge con chiarezza la norma che si assume prevalentemente e specificamente violata dal comportamento della controricorrente (per omessa, tempestiva denuncia all'A.I.M.A. della variazione di denominazione delle particelle catastali) e mai applicata dal Giudice *a quo*, vale a dire il regolamento CEE 586/88.

La seconda, perché – pacifica la predetta, concreta fattispecie e, quindi, esclusa la necessità di ulteriori accertamenti di fatto – la questione posta all'esame di questa Corte è di puro diritto: e cioè, se la stessa, impliciti, o non, sulla base delle norme comunitarie ritenute violate e/o falsamente applicate, la legittimità della decadenza dal diritto all'aiuto, ovvero il legittimo rifiuto di esso da parte dell'A.I.M.A.

2.3. Sempre in via preliminare, deve affermarsi che il ricorso è ammissibile anche sotto un ulteriore profilo esaminabile d'ufficio. Infatti – tenuto conto che la sentenza impugnata è stata pronunciata

dal Giudice di pace «secondo equità» ai sensi dell'art. 113, comma 2 c.p.c., in ragione del valore della relativa causa – è noto che, sul tema del giudizio di equità del giudice di pace e dei limiti del ricorso per cassazione avverso la relativa sentenza, esiste un «diritto vivente» (cfr. Cass., a Sez. Un., nn. 716 del 1993 e 8223 del 2002), integralmente condiviso dal Collegio, secondo cui, tra l'altro, a seguito della nuova formulazione dell'art. 313, comma 2 c.p.c., il Giudice di pace, quando pronuncia in controversie di valore non superiore ai due milioni di lire (quale quella di specie), non deve procedere alla individuazione della norma di diritto sostanziale astrattamente applicabile alla fattispecie, né è tenuto al rispetto dei principi regolatori della materia e dei principi generali dell'ordinamento, essendo tenuto soltanto all'osservanza delle norme costituzionali e di quelle comunitarie (ove di rango superiore a quelle ordinarie), nonché, a norma dell'art. 311 c.p.c., di quelle processuali e di quelle sostanziali, cui le norme processuali facciano rinvio. Orbene, nella specie, l'Azienda ricorrente lamenta proprio la violazione diretta, da parte del Giudice *a quo*, dei regolamenti comunitari che disciplinano gli aiuti della Comunità alla produzione dell'olio di oliva; sicché, trattandosi di norme comunitarie immediatamente applicabili in ciascuno degli Stati membri – in materia, peraltro, esclusivamente disciplinata dal diritto comunitario – non può esservi dubbio sulla ammissibilità del ricorso sotto il profilo ora esaminato.

2.4. Come emerge chiaramente dalla motivazione della sentenza impugnata, d'anziché integralmente riprodotta, nonché dal ricorso, l'aiuto comunitario corrisposto alla Zappimpulso per la campagna 1994/1995 è stato revocato (mediante compensazione con l'aiuto corrisposto per la campagna 1997/1998), in quanto la numerazione catastale delle particelle, identificante i terreni di proprietà dell'odierna intimata (nn. 643 e 652), non corrispondeva, con riferimento alla campagna 1991/1995, alla numerazione catastale risultante dallo Schedario oleico italiano tenuto dall'A.I.M.A. (rispettivamente, nn. 124 *sub* e 125 *sub*), ed in quanto la stessa Zappimpulso non si era tempestivamente attivata, in conformità alla disciplina comunitaria, nel chiedere la verifica e l'eventuale correzione della discordanza.

A fronte di tale contestazione, il Giudice *a quo*: *a*) – ha affermato che «(...) dalla documentazione esibita in atti è emersa la ridenominazione delle particelle relative sempre allo stesso fondo e con lo stesso numero di piante, ridenominazione cui, ovviamente la Zappimpulso rimase estranea, trattandosi di attività posta in essere dal N.C.E.U. successivamente alla denuncia di coltivazione, che, stando alla scheda delle prestazioni erogate, esibita in atti, risale al 1990»; *b*) – ha rilevato, altresì, che «d'altronde, che i dati forniti dal produttore attraverso l'Associazione di categoria fossero corretti è dimostrato dal fatto che la localizzazione dei fondi, il numero di foglio e quello delle piante, accertati a seguito dell'incontro in contraddittorio del 9 giugno 1998, risultarono perfettamente coincidenti»; *c*) – nell'interpretare la circolare dell'A.I.M.A. n. 442/96, ha osservato che «a prescindere dalla legittimità di tale disposizione, si osserva che la circolare in oggetto si riferisce indubbiamente ad una errata o falsa indicazione di dati da parte del produttore, cui si offre la possibilità di rettificarli attraverso la verifica: nel caso *de quo*, viceversa, si è trattato di una discordanza originata da un soggetto estraneo – il N.C.E.U. – al rapporto tra attrice e convenute e di cui la Zappimpulso venne a conoscenza solo a seguito della verifica disposta dall'A.I.M.A., non essendo previsto che il cambio di denominazione di particelle catastali venga effettuato in contraddittorio con il proprietario interessato»; *d*) – ed ha concluso che «stando così le cose, questi conserva il suo diritto alla prestazione comunitaria, non essendo a lui addebitabile la discordanza riscontrata, che, comunque, non incide sull'esistenza del diritto aiuto e, quindi, sul corretto funzionamento del regime comunitario».

In definitiva, il Giudice di pace di Bari ha accertato che il cambio di denominazione numerica delle particelle catastali, identificanti i terreni di proprietà della Zappimpulso, è stato meramente formale, in quanto identici a quelli denunciati nello schedario oleico italiano – per localizzazione, coltura e consistenza (numero di piante d'ulivo) – sono rimasti i fondi ridenominati; che la ridenominazione è stata effettuata «d'ufficio» dal N.C.E.U., all'insaputa della Zappimpulso, sicché a quest'ultima non può essere addebitata, non che la discordanza, nemmeno il mancato assolvimento dell'obbligo di chiederne tempestivamente la verifica e/o l'eventuale correzione; e che, in ogni caso, la discordanza «non incide sull'esistenza del diritto all'aiuto e, quindi, sul corretto funzionamento del regime comunitario».

Siffatti accertamenti – segnatamente quelli dianzi evidenziati *sub a*), *b*) e *c*) – quali accertamenti di fatto, comunque incensurati in questa sede, sono ovviamente incensurabili nel giudizio di legittimità.

2.5. Ciò premesso, il ricorso deve essere respinto, previa parziale integrazione della motivazione della sentenza impugnata, ai sensi dell'art. 384, comma 2 c.p.c.

La questione – che, per la prima volta, viene sottoposta all'esame di questa Corte – consiste nello stabilire se la discordanza, tra i dati identificativi del fondo dell'azienda oleicola – contenuti, sulla base di dichiarazione del produttore di olio d'oliva o della sua associazione di appartenenza, nello schedario oleico italiano, tenuto dall'A.I.M.A. (ora A.G.E.A., disciplinata dal d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165) – e quelli verificati dall'A.I.M.A. come esatti, determinati, ai sensi della normativa comunitaria, che disciplina il regime comunitario di aiuti alla produzione di olio d'oliva, la legittima decadenza dal diritto ad ottenerli o il legittimo rifiuto a corrisponderli, nel caso in cui, quale quello di specie, la discordanza stessa consista unicamente nella differenza del numero identificativo della particella catastale olivetata, cagionata dalla sua ridenominazione d'ufficio, ferma restando la corrispondenza degli altri dati, ed in particolare di quelli relativi alla superficie olivicola ed al numero delle piante d'olivo coltivate.

Deve premettersi che tale indagine deve essere condotta esclusivamente alla luce delle rilevanti disposizioni dei regolamenti comunitari, che disciplinano la materia, in quanto i regolamenti stessi, quali fonti di diritto comunitario derivato direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri (cfr. art. 249, comma 2 del trattato CE, *ex art.* 189 comma 2) – mentre non tollerano di essere attuati nell'ordinamento nazionale con provvedimenti che, comunque, implicino una inammissibile novazione della fonte – ammettono soltanto l'adozione, da parte dei singoli Stati membri, delle misure strettamente necessarie alla loro mera applicazione.

Esclusivamente in tale prospettiva debbono essere, quindi, considerate e valutate le disposizioni contenute nella deliberazione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali 27 dicembre 1995 (Accertamento e determinazione dei dati dello schedario oleico, pubblicata nella *G.U.*, serie generale, n. 7 del 18 gennaio 1996) e nella circolare dell'A.I.M.A. n. 442 s.d. (Aiuto alla produzione di olio d'oliva. Accertamento definitivo dei dati dello schedario oleico – campagna 1994-95, pubblica nella *G.U.*, serie generale, n. 163 del 13 luglio 1996), correttamente richiamate e valutate nella motivazione della sentenza impugnata.

Ciò premesso, il regolamento CEE n. 154/75 del Consiglio del 21 gennaio 1975 (che istituisce uno schedario oleico negli Stati membri produttori di olio d'oliva) – al fine di «ottenere i dati necessari alla conoscenza del potenziale produttivo di olio e di olio d'oliva nella Comunità e per garantire un miglior funzionamento del regime comunitario degli aiuti per quest'ultimo prodotto» (primo «considerando» del regolamento) – prevede, nell'art. 1, che «gli stati membri produttori di olio d'oliva istituiscono, conformemente al presente regolamento, uno schedario oleico che verte su tutte le aziende oleicole situate sul loro territorio» (prf. 1); che «lo schedario deve consentire per ciascuna azienda: *a*) entro due anni, di determinare almeno: la superficie oleicola totale, con gli estremi catastali delle particelle che la compongono, – il numero totale degli olivi; *b*) – entro sei anni (...) di determinare in particolare: – i nomi dei proprietari di ogni particella, – la ripartizione tra superfici oleicole specializzate e miste, – la ripartizione degli olivi secondo la varietà, – il sistema di coltura praticato, – l'età degli olivi, lo stato di coltivazione e di produzione, – il numero degli olivi di coltura irrigua» (prf. 2); ed infine, che «lo schedario oleico viene aggiornato regolarmente» (prf. 3).

Il regolamento CEE n. 2276/79 della Commissione del 16 ottobre 1979 (che stabilisce le modalità di applicazione relative all'istituzione dello schedario) prevede, poi, che lo schedario deve essere compilato sotto la responsabilità degli organismi incaricati di gestire il regime comunitario di aiuti alla produzione di olio d'oliva (art. 1: per l'Italia, dell'A.I.M.A.); e stabilisce i metodi per la raccolta dei dati di cui al surrichiamato art. 1, prf. 2, lett. *a*) del regolamento del 1975 (per l'Italia, in particolare, metodo aerofotografico delle zone olivicole, ovvero computo al suolo degli olivi esistenti in ogni particella, a seconda della densità oleicola della zona).

L'art. 6 di tale regolamento (nel testo sostituito dall'art. 1 del regolamento CEE n. 586/88 della Commissione del 2 marzo 1988) disciplina «il raffronto dei dati indicati in una dichiarazione che deve essere presentata dagli oleicoltori con i dati in possesso dell'organo incaricato della creazione dello schedario», «i dati chiedevano essere considerati come dati di base dello schedario oleico a seconda della presenza o dell'assenza di discordanze significative emerse dal suddetto raffronto» (primo «considerando» del regolamento del 1988), e prevede l'aggiornamento annuo dello schedario. In particolare, viene stabilito che «i dati relativi alla

superficie olivicola e al numero degli olivi di ciascuna particella, risultanti dai metodi previsti dagli artt. 2 e 4 (del regolamento del 1979) sono confrontati con i dati figuranti in una dichiarazione che deve essere presentata dagli olivicoltori allo scopo di stabilire il loro potenziale di produzione (...)» (art. 6 prf. 1, comma 1); che «in caso di discordanza significativa, ad ogni singolo olivicoltore sono comunicati i dati ottenuti dall'applicazione dei metodi previsti dagli artt. 2 e 4», «che gli olivicoltori dispongono in tal caso di tre mesi, a decorrere dalla data di comunicazione, per chiedere una verifica dei dati trasmessi», che, «in questo caso (l'A.I.M.A.) procede alla verifica, se necessario *in loco*, della superficie e del numero di olivi da prendere in considerazione per ciascun olivicoltore» e che «ove dalla verifica non emergano differenze rispetto ai dati attribuiti all'olivicoltore in questione, questi è tenuto a rimborsare le spese occasionate da tale verifica» (prf. 1 comma 2 e prf. 2); inoltre che «siano dati di base dello schedario; a) i dati dichiarati dagli olivicoltori, in caso di corrispondenza o di discordanza non significativa tra la dichiarazione degli olivicoltori e i dati risultanti dai metodi previsti dagli artt. 2 e 4; b) in caso di discordanza significativa: - i dati comunicati all'olivicoltore qualora questi non abbia chiesto la verifica prevista al prf. 1 secondo comma, - i dati risultanti dalla verifica negli altri casi» (prf. 3).

Deve aggiungersi che il precedente regolamento CEE n. 2261/84 del Consiglio del 17 luglio 1984 (che stabilisce le norme generali relative all'aiuto alla produzione e alle organizzazioni di produttori di olio di oliva, modificato dal successivo regolamento CEE n. 3500/90 del Consiglio del 27 novembre 1990 in punti che non rilevano in questa sede) - dopo aver premesso, tra l'altro, che l'aiuto, «di cui possono beneficiare le superfici esistenti ad una data determinata, è concesso in funzione del quantitativo di olio effettivamente prodotto, agli olivicoltori (...), la cui produzione media è pari ad almeno 100 kg. d'olio per campagna, mentre agli altri olivicoltori l'aiuto è concesso in funzione del numero e del potenziale produttivo degli olivi e delle loro rese, fissate forfettariamente e a condizione che le olive prodotte siano state effettivamente raccolte» (primo «considerando»); che, «in attesa della costituzione dello schedario oleicolo, occorre calcolare l'aiuto per gli olivicoltori interessati in funzione delle rese medie degli olivi» (secondo «considerando»); e che «è opportuno basarsi innanzitutto su un sistema di dichiarazioni di coltura presentate dagli olivicoltori» (quinto «considerando») - nel disciplinare gli «obblighi degli olivicoltori» (Capitolo 2), stabilisce, tra l'altro, nell'art. 3, che «ogni olivicoltore presenta alle autorità competenti dello Stato membro interessato, all'inizio della campagna e entro una data determinata, una dichiarazione di coltura contenente, alla sua prima presentazione: - le informazioni relative agli olivi coltivati e alla loro localizzazione, - copia della dichiarazione presentata ai fini dell'elaborazione dello schedario oleicolo» (prf. 1); che «per le campagne successive (...) una dichiarazione supplementare indicante le modifiche eventualmente intervenute o attestante che non vi sono state modifiche rispetto alla precedente dichiarazione di coltura (prf. 2); ed infine, che «l'inosservanza da parte degli oleicoltori degli obblighi contemplati dal presente articolo comportano il rifiuto dell'aiuto» (prf. 7).

A fronte di tale normativa, la ricorrente sostiene, in particolare, che «l'aiuto alla produzione di olio d'oliva (...) non viene concesso esclusivamente in funzione della quantità di olio effettivamente prodotta, come riduttivamente affermato (...), ma presuppone precisi adempimenti formali da parte del produttore (...), in assenza dei quali l'aiuto viene legittimamente negato [secondo quanto previsto dall'art. 3, paragrafo 7, e dall'art. 6 (*recte*: capitolo 6) del regolamento CEE n. 2261/84...] ovvero, se corrisposto, viene legittimamente richiesto a rimborso»; sottolinea che «a fronte delle ripetute inadempienze degli olivicoltori (i quali, spesso, non denunciavano le variazioni anche dei soli dati catastali riferiti a particelle già denunciate intervenute alla loro consistenza aziendale) ed al fine, per un verso, di aggiornare i dati dello schedario oleicolo (...) e, per altro verso, di non pregiudicare gli interessi degli agricoltori che, non avendo presentato denuncia di variazione, perdevano il diritto all'aiuto (...), sono state previste le procedure finalizzate alla determinazione dell'esatta consistenza aziendale dei produttori nei confronti dei quali erano state accertate discordanze significative ed al conseguente aggiornamento dei dati»; aggiunge che «tale aggiornamento (...), in assenza di specifiche disposizioni comunitarie o nazionali, non poteva avere valore sanante con riferimento alle campagne per le quali non erano stati rispettati tutti gli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria (...), sicché legittimamente la citata circolare ha previsto all'art. 4 che le variazioni accertate in contraddittorio, anche se riferite ai

soli estremi catastali dei fondi, potranno essere apportate dietro presentazione di documenti giustificativi (catastali ecc.) e non avranno valore per la cessione dell'aiuto per la campagna 1994/1995»; e conclude, affermando che l'odierna intimata, «con riferimento alla campagna 1994/1995, non avendo previamente proceduto alla denuncia di variazione dei dati catastali, (...) non aveva diritto all'aiuto effettivamente percepito».

In definitiva, l'Azienda ricorrente ha negato, ai sensi dell'art. 3 prf. 7 del reg. n. 2261 del 1984, il diritto all'aiuto per la campagna 1994/1995 alla Zappimpulso, in quanto quest'ultima non aveva tempestivamente presentato, ai sensi dell'art. 3, prf. 2 del regolamento stesso, «dichiarazione supplementare» indicante la variazione del numero identificativo delle particelle catastali di sua proprietà ed interessate all'aiuto.

Orbene, contrariamente a quanto opinato dalla ricorrente, l'analisi della normativa rilevante, finora richiamata, unitamente alle peculiari circostanze della fattispecie, conducono ad escludere che - in forza della disciplina comunitaria, che regola la formazione dello schedario oleicolo italiano tenuto dall'A.I.M.A. (regolamenti nn. 154 del 1975, 2276 del 1979 e 586 del 1988), e di quella che detta le norme generali sull'aiuto alla produzione di olio di oliva (regolamento n. 2 ai sensi dell'art. 3, prf. 7 del reg. n. 2261 del 1984) - nel contesto della complessiva e sostanziale corrispondenza dei dati di base dello schedario oleicolo con quelli dichiarati dal produttore, il solo, incolpevole errore, da parte di quest'ultimo, nell'indicazione del numero identificativo della particella catastale del fondo interessato all'aiuto determini la decadenza del produttore stesso dal diritto ad ottenerlo ovvero il legittimo rifiuto a corrisponderlo da parte dell'A.I.M.A.

Nel senso di siffatta conclusione militano convergenti ragioni.

In primo luogo, la disciplina, che regola la formazione «definitiva» dello schedario oleicolo, prefigura, come già visto (cfr. art. 6 del reg. n. 2276 del 1979, come sostituito dal reg. n. 586 del 1988), un procedimento in contraddittorio (tra A.I.M.A. e produttore), volto alla correzione di eventuali discordanze fra i dati di base dello schedario - quali risultano dai rilevamenti e dalle elaborazioni dell'A.I.M.A. - e quelli dichiarati dal produttore, senza prevedere, peraltro, in siffatta sede di verifica, alcuna sanzione relativa al diritto alla corresponsione dell'aiuto, conseguente all'accertamento definitivo della discordanza. L'unica «sanzione» se così può qualificarsi, è quella consistente nel pagamento, da parte del produttore - il quale abbia chiesto, con esito per sé negativo, la verifica dei dati comunicatigli dall'A.I.M.A., di cui al prf. 2 - delle «spese occasionate da tale verifica» (prf. 3; cfr. anche artt. 5 e 6 della succitata deliberazione 27 dicembre 1995 del ministero delle risorse agricole).

In tale prospettiva, il n. 4 della circolare dell'A.I.M.A. n. 442 cit. («Attività di incontro con il produttore») - nella parte in cui prevede: «Le variazioni che sarà possibile apportare in sede di incontro (al fine di definire la reale consistenza aziendale) relativamente a correzioni di riferimenti catastali errati, inserimenti di nuove particelle ecc., non avranno valore dichiarativo, ma solo di acquisizione tecnica da parte dello schedario e del produttore; pertanto andranno considerate dal produttore per la compilazione della prossima denuncia di coltivazione. Tali variazioni potranno essere apportate dietro presentazione di documenti giustificativi idonei (catastale ecc.) e non avranno valore per la concessione dell'aiuto per la campagna 1994-95» - deve essere interpretato, in quanto disposizione «di dettaglio» della disciplina contenuta nel regolamento n. 586 del 1988, unicamente in conformità a quanto stabilito dalla fonte comunitaria, sicché, a parte l'ambiguità delle espressioni utilizzate (che paiono fare riferimento alla «reale consistenza aziendale», piuttosto che alla sola, erronea indicazione del numero di particella catastale), nessuna conseguenza sanzionatoria, anche per la concessione dell'aiuto relativo alla campagna 1994/1995, può farsi derivare dalle discordanze rilevate in occasione del procedimento di verifica in contraddittorio ivi disciplinato.

In secondo luogo, anche l'art. 3, prf. 7 del regolamento n. 2261 del 1984 e successive modificazioni - che, nel disciplinare gli «obblighi degli olivicoltori» dianzi richiamati, sanziona con il rifiuto dell'aiuto la loro «inosservanza», anche con riferimento alle omissioni o alle inesattezze contenute nella dichiarazione iniziale o «supplementare» di coltura - presupponendo, ovviamente, coscienza e volontà del produttore di violare i predetti obblighi, non può essere interpretato nel senso di considerare suscettibili di sanzione quelle fattispecie in cui omissioni, errori od inesattezze nella dichiarazione non siano, comunque, imputabili al produttore medesimo. E, come già sottolineato, nel caso di specie, il giudice *a quo* - con accerta-

mento di fatto incensurabile in questa sede e, comunque, incensurato – ha affermato che la ridenominazione delle particelle è stata effettuata «d'ufficio» dal N.C.E.U., all'insaputa della Zappimpulso; sicché, a quest'ultima, rimasta «estranea» a tale variazione, non può essere addebitata, non che la discordanza, nemmeno il mancato assolvimento dell'obbligo di presentare tempestivamente, ai fini dell'ottenimento dell'aiuto per la campagna 1994/1995, la dichiarazione «supplementare» di cui al prf. 2 dello stesso articolo. (*Omissis*)

(1) LA FALSA INDICAZIONE CATASTALE, TRA ERRORE INCOLPEVOLE ED ERRORE NON SIGNIFICATIVO.

1. - Nella sentenza sopra riportata, la Corte di cassazione si occupa, per la prima volta, degli effetti – ai fini dell'ottenimento di contributi alla produzione dell'olio d'oliva – della falsa indicazione dei dati catastali del fondo olivicolo.

L'oggetto del giudizio, infatti, consisteva nel verificare se la discordanza tra i dati identificativi del fondo dell'azienda, contenuti nella dichiarazione del produttore, e quelli verificati dall'A.I.M.A. come esatti, sia di per sé idoneo a determinare, ai sensi della normativa comunitaria, la legittima decadenza dal diritto ad ottenere il contributo, in un caso in cui, peraltro, tale discordanza sia stata cagionata, come spesso accade, dalla ridenominazione d'ufficio della particella catastale olivetata.

L'opzione negativa alla quale giunge il Giudice Supremo si pone, pertanto, come un importante punto di riferimento giurisprudenziale ai fini del corretto inquadramento della materia.

Per altro verso, tale decisione offre all'indagine giuridica interessanti spunti di approfondimento sistematico, specie in relazione a due ordini di questioni. Da un primo punto di vista, infatti, la motivazione del giudice di legittimità delinea – nella materia degli aiuti alla produzione – gli esatti confini applicativi degli strumenti attuativi interni di regolamenti cd. *self executing*.

Dall'altro punto di vista, inoltre, la decisione in epigrafe consente di individuare, nella materia delle false dichiarazioni rese nel contesto delle richieste di aiuto alla produzione di olio d'oliva, una interessante ripartizione sistematica tra «errore incolpevole» ed «errore non significativo».

Rispetto alla prima questione, relativa alla portata delle norme interne che operano in un contesto di regolamentazione comunitaria auto esecutiva, la Suprema Corte ribadisce come, anche in questo specifico settore, i regolamenti comunitari recanti la disciplina degli schedari oleicoli, rappresentino una fonte di diritto comunitario derivato direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, sicché tali fonti normative non tollerano di essere attuate negli ordinamenti interni mediante provvedimenti che implicino una inammissibile novazione della fonte.

Pertanto, è consentita soltanto l'adozione, da parte dei singoli Stati membri, delle misure strettamente necessarie alla loro mera applicazione.

Da tale puntualizzazione deriva una corretta chiave di lettura delle molteplici fonti di regolamentazione interna della materia e, in particolare, di quelle circolari redatte dall'A.I.M.A. che, troppo spesso, nell'introdurre disposizioni «di dettaglio» della normativa comunitaria, finiscono per aggiungere ulteriori elementi di ambiguità interpretativa alla già complessa disciplina degli aiuti alla produzione.

Di fronte a tale questione, il Giudice di legittimità correttamente valuta le disposizioni contenute nella deliberazione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali 27 dicembre 1995 e nella circolare dell'A.I.M.A. n.

442/96, in una visione di interpretazione complessiva del dato normativo comunitario.

Il secondo ordine di questioni aperto dalla decisione in commento, riguarda la qualificazione delle false indicazioni nella dichiarazione dell'olivicoltore.

Tale questione è aperta dalla interpretazione della circolare dell'A.I.M.A. n. 442/96 che, nel disciplinare la procedura di verifica dei dati contenuti nello schedario oleicolo, stabilisce che: «le variazioni apportate dietro presentazione di documenti giustificativi idonei, catastali ecc., non avranno valore dichiarativo, ma solo di acquisizione tecnica da parte dello schedario e del produttore».

A prescindere dalla perplessità derivante dalla difficoltosa interpretazione di tale disposizione, rimane comunque incontestabile che tale circolare si riferisca ad una errata o falsa indicazione di dati da parte del produttore, cui si offre la possibilità di correggerli attraverso lo strumento della rettificazione.

Inoltre, lo stesso art. 3 reg. CEE n. 2261/1984, con riferimento alle omissioni o inesattezze contenute nella dichiarazione iniziale o supplementare di coltura, presupponendo la coscienza e volontà di violare tali obblighi, può essere applicato nel solo caso in cui gli errori o le inesattezze siano direttamente imputabili al produttore medesimo.

Nel caso di specie, al contrario, la discordanza tra diversi dati catastali è stata determinata dalla attività di un soggetto – il N.C.E.U. – del tutto estraneo ai rapporti tra produttore e soggetti titolari del potere di verifica.

Da tale circostanza è possibile dedurre il carattere incolpevole della falsa dichiarazione, sicché, in linea con principi comunitari ormai solidi, occorre ritenere che nessuna conseguenza negativa possa essere attribuita alla condotta del soggetto richiedente.

È necessario sottolineare, tuttavia, come tale principio generale, trovi un significativo limite nella necessità di tutelare gli interessi finanziari della Comunità.

Ed infatti, la salvezza del contribuente incolpevole è certa solo quando l'errore, oltre che incolpevole, sia anche «non significativo», ossia del tutto insuscettibile di provocare pregiudizi ad interessi di carattere finanziario della Comunità, incidendo sul corretto funzionamento del regime degli aiuti.

Tale ricostruzione sistematica, del resto, trova molteplici conferme nella legislazione comunitaria, in tutti i casi in cui si equipara il caso della corrispondenza tra dati dichiarati e dati verificati al caso della loro discordanza non significativa (cfr., a titolo esemplificativo, reg. CEE n. 2276/79 art. 6, nel testo sostituito dall'art. 1 del reg. CEE n. 586/88, reg. CEE n. 2366/98, recante modalità di applicazione del regime di aiuto alla produzione di olio di oliva per le campagne di commercializzazione dal 1998/99 al 2000/2001 ma anche, nel diverso settore delle superfici foraggiere, art. 9 reg. CEE n. 3887/92).

In definitiva, il discrimine determinato dalla salvaguardia degli interessi finanziari, comporta che – nel settore delle false dichiarazioni finalizzate all'ottenimento di contributi alla produzione – la errata dichiarazione rilevi sia nel caso di dichiarazione colpevole che nel caso di dichiarazione incolpevole ma significativa, mentre essa resta del tutto irrilevante nella sola ipotesi di dichiarazione incolpevole e, nello stesso tempo, non significativa nel contesto del dato normativo comunitario.

Nel giudicare l'irrilevanza dell'errore, pertanto, il Giudice *a quo* ha correttamente evidenziato entrambi i lati della questione, nella parte in cui, dopo aver rilevato l'incolpevolezza dell'errore, ha anche aggiunto che, in ogni caso, la «discordanza non incide sull'esistenza del diritto all'aiuto e, quindi, sul corretto funzionamento del regime comunitario».

Riccardo Mattei

Cass. Sez. I Civ. - 13-2-2003, n. 2145 - De Musis, pres.; Spirito, est.; Sorrentino, P.M. (conf.) - Paiocchi (avv. Bevivino) c. Com. Cesano Maderno (avv. Liuzzo). (Conferma App. Milano 29 gennaio 1999)

Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Fondo rustico - Cessione volontaria all'espropriante - Indennità dovuta all'affittuario ex art. 17 legge 865/71 - Natura di debito di valuta - Configurabilità. (L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17)

In tema di espropriazione di fondi rustici, la cessione volontaria del bene all'espropriante da parte del titolare comporta l'obbligo di corresponsione, in favore dell'eventuale affittuario del fondo, di un'indennità cd. «aggiuntiva», ex art. 17 della legge 865/71, che, attese la natura indennitaria e non risarcitoria, ha carattere di debito di valuta e non di valore, restando, conseguentemente, escluso il diritto dell'affittuario medesimo alla rivalutazione della somma ed all'eventuale maggior danno da ritardata corresponsione ex art. 1224 c.c. (1)

(Omissis)

FATTO. - Nell'ottobre del 1991 il sig. Paiocchi convenne in giudizio il Comune di Cesano Maderno per ottenere il risarcimento del danno subito a seguito dell'occupazione di un fondo rustico, per la realizzazione di un'opera pubblica, che egli assumeva di condurre in affitto. Il Tribunale di Monza accolse la domanda, riconoscendo all'attore una somma di danaro rivalutata dalla data di occupazione fino a quella della sentenza.

A seguito di appello del Comune, la Corte di Milano riconobbe in favore dell'attore la medesima somma, ma non a titolo risarcitorio, bensì a titolo di indennità ex art. 17 della legge n. 865 del 1971; sicché, considerata la natura di valuta (e non di valore) dell'obbligazione, ne esclude la rivalutazione ed il maggior danno ex art. 1224 c.c.

Il Paiocchi propone ora ricorso per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Milano, svolgendo tre motivi. Risponde con controricorso il Comune, il quale propone, altresì, ricorso incidentale, formulato in un unico motivo.

DIRITTO. - Va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità del ricorso incidentale proposto dal Comune, in quanto notificato (il 23 marzo 2000) oltre i termini stabiliti perentoriamente dagli artt. 370 e 371 c.p.c., rispetto alla notificazione del ricorso principale eseguita il 15 febbraio 2000.

A sostegno della decisione il giudice ha spiegato (per quanto oggi interessa) che nella specie era stata stipulata, tra il Comune ed i proprietari dei fondi, la cessione volontaria di questi, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 865 del 1971, con conseguente perfezionamento della procedura espropriativa; sicché, indipendentemente dal prezzo convenuto con i proprietari, l'ente era tenuto a corrispondere all'affittuario Paiocchi l'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 della legge stessa. Di qui il mutamento di titolo dell'obbligazione riconosciuta in favore del Paiocchi, da risarcitorio (come affermato dal primo giudice) ad indennitario (da valore a valuta), con conseguente inesistenza del diritto alla rivalutazione monetaria.

Nei tre motivi svolti, che possono essere congiuntamente esposti e trattati, il ricorrente lamenta l'insufficienza e la contraddittorietà della motivazione e la violazione e falsa applicazione della legge n. 865 del 1971 (ed, in particolare, degli artt. 16 e 17) nonché delle norme sul risarcimento del danno da illecito. In questi motivi, il Paiocchi insiste per il riconoscimento della natura risarcitoria del debito del Comune, sostenendo l'autonomia del rapporto tra sé e l'ente, rispetto al rapporto espropriativo tra i proprietari del fondo e l'ente stesso; aggiunge che la violazione da parte della P.A. della disciplina di legge, determinata in ogni sua fase, per il procedimento di espropriazione, costituisce un illecito che dà diritto al risarcimento del danno; sicché, accertato l'illecito, dovrebbe essergli attribuito il diritto al risarcimento del danno, oltre a quello relativo alla corresponsione dell'indennità di cui all'art. 17 della legge n. 265 del 1971.

Il motivo è infondato e va respinto. A parte la considerazione che il ricorrente non sviluppa le proprie doglianze in forma critica rispetto al ragionamento della sentenza impugnata, limitandosi bensì a ribadire la propria tesi della spettanza di un diritto risarcitorio, va osservato che correttamente il giudice ha individuato il carattere indennitario della pretesa azionata, quale scaturente dalla disposizione dell'art. 17 della legge n. 865 del 1971. Questa norma, infatti, nel testo precedente all'abrogazione dispostane dal d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 (il cui termine di entrata in vigore è stato prorogato al 30 giugno 2002, dall'art. 5, comma 1, d.l. 23 novembre 2001, n. 411, convertito, con modificazioni, dalla l. 31 dicembre 2001, n. 463 e, successivamente, al 1° gennaio 2003 dall'art. 3, comma 1, d.l. 20 giugno 2002, n. 122), prevede, in caso di espropriazione, una indennità aggiuntiva, sia in favore del proprietario, diretto coltivatore del fondo, che acceda alla cessione volontaria, sia in favore del fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante, che sia costretto ad abbandonare il terreno.

La giurisprudenza di questa S.C. ha da tempo spiegato (cfr. per tutte Cass. Sez. Un. 27 aprile 1993, n. 4919, e poi anche Cass. 3 marzo 1999, n. 1774) che il diritto a siffatta indennità presuppone un'espropriazione giuridicamente rilevante; nel caso in cui questa non sia, invece, configurabile, per essersi realizzata la fattispecie dell'accessione invertita, il coltivatore può agire per il risarcimento del danno da fatto illecito ex art. 2043 c.c.

Nella fattispecie in esame non è posto in discussione che ci si trovi al cospetto di una cessione volontaria del bene (quindi, di un subprocedimento nell'ambito del procedimento espropriativo), così come non risulta mai posta la problematica di un'eventuale occupazione acquisitiva per effetto di illegittima occupazione del fondo con sua irreversibile trasformazione. Ecco perché effettivamente il Paiocchi è titolare di un diritto all'indennità scaturente dalla legittima procedura espropriativa e non al risarcimento del danno, con la ovvia conseguenza che il debito dell'espropriante ha natura di valuta e non di valore (proprio sulla natura di valuta dell'indennità aggiuntiva, cfr. Cass. Sez. Un. 15 luglio 1987, n. 6170; Sez. Un. 16 marzo 1984, n. 1784). Il ricorso principale va dunque respinto. (Omissis)

(1) L'INDENNITÀ AGGIUNTIVA E IL RISARCIMENTO DEL DANNO IN TEMA DI AREE AGRICOLE. PROBLEMATICHE (ANTICHE) E PROSPETTIVE (NUOVE) DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL NUOVO TESTO UNICO SULL'ESPROPRIAZIONE.

Con la presente pronuncia, la Cassazione ritorna sul dibattuto tema della natura, indennitaria o risarcitoria, da riconoscere alla indennità aggiuntiva spettante, ex art. 17, legge 865/1971, all'affittuario che rivesta, naturalmente, anche la qualifica di coltivatore diretto in quanto, come è noto, al mero affittuario (non coltivatore diretto) non compete alcuna indennità aggiuntiva, potendo egli soddisfarsi, secondo le ordinarie regole, solo sull'indennità spettante al proprietario (1).

Prima di affrontare il tema su cui si è incentrata l'attenzione della presente pronuncia, giova prendere le mosse da alcune considerazioni preliminari sull'individuazione delle figure soggettive in esame, utili a comprendere quale direzione dette figure potranno assumere anche alla luce della nuova normativa entrata in vigore, come è noto, il 30 giugno 2003, che sul punto sembra prospettare taluna innovazione.

1. *L'indennità aggiuntiva e la qualifica di coltivatore diretto. L'imprenditore agricolo.* L'indennità aggiuntiva, prevista dall'art. 17 sopracitato (e oggi dall'art. 42 del d.p.r. 327/2001) in relazione alla particolare qualità soggettiva dell'espropriando, si concretizza, sostanzialmente, in due distinte ipotesi: la prima prevede, nel caso di cessione volontaria, l'aumento della indennità base in misura tripla qualora il proprietario coltivi direttamente il fondo; la

(1) Cfr. al riguardo Cass. Sez. I 19 febbraio 2003, n. 2477, in *Giust. civ.*

Mass., 2003, 351.

seconda prevede, per i terreni condotti da affittuari coltivatori diretti, costretti ad abbandonare il fondo, la corresponsione di una indennità pari al valore agricolo medio del fondo. Tale attività deve, però, essere svolta, nel regime della legge 865/1971 e così per le procedure in corso prima dell'entrata in vigore del nuovo T.U., almeno da un anno prima della data del deposito della relazione esplicativa da parte di colui che promuove il procedimento di espropriazione; mentre oggi, con la nuova norma dell'art. 42 sopracitato, tale riferimento annuale per stabilire l'effettivo svolgimento dell'attività agricola parte dalla data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità.

La *ratio* della norma sembra risiedere nella particolare tutela dei soggetti che traggono i mezzi di sussistenza dalla coltivazione del fondo per cui la nozione legislativa deve essere interpretata escludendo sia l'affittuario del terreno che eserciti su di esso un'attività diversa da quella della coltivazione e della produzione agricola, sia, almeno allo stato attuale della giurisprudenza, chi possieda la qualifica di imprenditore agricolo (tema, quest'ultimo, oggetto di future riconsiderazioni sulla scorta della nuova normativa come si dirà da qui a poco).

A quest'ultimo riguardo va segnalato che, secondo un orientamento giurisprudenziale maturato nell'ambito dell'espropriazione, da ritenersi ormai consolidato nel vigore del precedente regime espropriativo, imprenditore agricolo è il soggetto che, pur dedicandosi alla coltivazione ed alla produzione agricola, la eserciti in modo imprenditoriale, con prevalenza del fattore del capitale su quello del lavoro e con impiego prevalente di mano d'opera subordinata (2) e che per tali ragioni non avrebbe perciò diritto agli incentivi di legge nelle procedure espropriative.

La figura dell'imprenditore agricolo sembra però destinata a ricevere un diverso trattamento dal momento che il nuovo T.U. in materia di espropri riconosce una indennità aggiuntiva non solo al proprietario coltivatore diretto, ma anche – ed è la prima volta che si fa menzione di esso in una disposizione sugli espropri – al proprietario imprenditore agricolo a titolo principale (art. 40, comma 4, d.p.r. 327/01). Un simile richiamo alla figura dell'imprenditore agricolo non viene ripetuto, peraltro, laddove si parla dell'indennità aggiuntiva al terzo coltivatore diretto del fondo espropriato (art. 42), potendo porre così problemi costituzionali di disparità di trattamento.

Quanto all'onere di provare la qualità di coltivatore diretto, va rammentato che esso incombe, secondo i principi generali, sul reclamante. La legge, tuttavia, non detta disposizioni vincolanti tali da costituire prove assolute valide *juris et de jure* in ordine alla documentazione da produrre per dimostrare tale qualifica. La prova può essere, pertanto, fornita con ogni mezzo, salva sempre la facoltà dell'espropriante di compiere attraverso i propri organi, o gli organi di polizia, le opportune indagini [così circolare del Ministero dei LL.PP. n. 650/A del 9 febbraio 1978 che si può ritenere tuttora valida anche con la nuova normativa che nell'art. 42 sopracitato parla, al riguardo, di necessità del «riscontro della effettiva sussistenza dei relativi presupposti»].

2. In particolare: il rapporto tra l'indennità aggiuntiva e il risarcimento del danno. Così circoscritto l'ambito soggettivo, si può ora passare ad analizzare il tema in esame che deve prendere le mosse, in primo luogo, dalla indivi-

duazione dell'ambito di applicabilità dell'indennità aggiuntiva. La Cassazione è stata più volte chiamata ad esprimersi in merito alla suddetta questione ed, in particolare, è stata chiamata a decidere se il ristoro indennitario spetti solo in caso di espropriazione classico-formale (conclusa, cioè, con decreto o cessione volontaria), o anche nell'ipotesi di occupazione appropriativa, e se, in tale seconda ipotesi, spetti al coltivatore la sola indennità aggiuntiva nella stessa misura di quanto avviene con la procedura classico-formale oppure se spetti il risarcimento dei danni (3), da quantificarsi in misura diversa dalla indennità aggiuntiva.

Come appare evidente, la questione non ha solo risvolti economici (la differente misura del ristoro nei due casi), bensì anche rilievi notevoli, sotto il profilo squisitamente giuridico, legati alla differente configurazione – che la sentenza in esame intende ribadire anche attraverso i richiami ai precedenti giurisprudenziali sul punto – dell'indennità come debito di valuta e del risarcimento come debito di valore con le ovvie conseguenti differenze anche in tema onere della prova, di prescrizione, etc.

Sul punto, l'orientamento giurisprudenziale è apparso per lungo tempo contrastante. Un primo orientamento ha affermato espressamente che l'indennità spetta nella misura di legge (secondo, cioè, quanto previsto nelle relative norme sopraindicate sia della legge 865/1971, sia oggi del d.p.r. 327/2001) al coltivatore solo nel caso in cui il diritto di questi si estingua per effetto dell'emissione del decreto di esproprio o della stipula, equiparata negli effetti, di una cessione volontaria.

A quest'ultimo riguardo, va segnalato che quanto all'applicabilità dell'art. 17, legge 865/1971 (o, come è possibile prevedere in futuro, dell'art. 42, d.p.r. 327/2001) anche nelle ipotesi in cui si avvenga, in luogo del decreto d'esproprio, alla cessione bonaria del terreno da espropriare, la Suprema Corte si è costantemente espressa per la tesi affermativa, ponendo, anche in tale ipotesi, a carico dell'espropriante il pagamento dell'indennità aggiuntiva all'affittuario coltivatore diretto (4).

Per completezza espositiva, si deve registrare in senso contrario una decisione del giudice di merito che ritiene che il contratto di cessione bonaria ponga fine al procedimento ablatorio, determinando una regolamentazione dei rapporti in chiave privatistica che trova fondamento nell'art. 43, legge 203/1982. Tale normativa prevede che, nei casi di risoluzione incolpevole dei contratti di affitto, venga corrisposta agli affittuari un equo indennizzo il cui ammontare, in caso di mancanza di accordo, è determinato dal giudice (5). Tale decisione appare, tuttavia, isolata rispetto ad un orientamento sopraindicato. Ma cosa avviene se la procedura non ha la sua fisiologica conclusione nei termini sopradelineati?

I principi generali sembrano alla fine potersi imporre. Se, pertanto, alla scadenza dell'occupazione d'urgenza non segue la tempestiva emissione di un valido provvedimento o atto traslativo di proprietà, e si realizza, con l'irreversibile trasformazione del fondo, la fattispecie estintivo-appropriativa della proprietà definita come espropriazione «sostanziale» o accessione invertita, all'affittuario coltivatore diretto non proprietario spetterà il risarcimento del danno secondo le regole generali (6). In quest'ultimo caso soccorre (per il proprietario come) per il coltivatore diretto la norma di cui all'art. 2043 c.c. che dispone il risarcimento dei danni – consistenti quantomeno nella mancata percezione del ristoro riconosciu-

(2) Cfr. Cass. 19 febbraio 2003, n. 2477, cit. e Cass. 28 agosto 1998, n. 8577, in *Riv. giur. edilizia*, 1998, 1334.

(3) Per un orientamento in materia cfr. Cass. Sez. Un., 27 settembre 1999, n. 514/SU in questa Riv., 2000, 536, con nota di R. VARANO e in *Foro it.*, 2000, I, 1947, con nota di S. BENINI.

(4) Cass. Sez. I 26 ottobre 1992, n. 11609, in questa Riv., 1995, 232.

(5) Trib. Agrigento, 30 novembre 1992, *Rass. giur. Enel*, 1994, 172.

(6) Cfr. *ex multis* Cass. 25 maggio 1998, n. 5197, in *Foro it.*, Rep., 1998, 498; Cass. 7 febbraio 1996, n. 983, in questa Riv., 1996, 683; Cass. 5 luglio 1990, n. 7089, in *Giur. agr. it.*, 1991, 288.

to *ex lege* (7) e salvo quanto si dirà in seguito – che è sottoposto alla prescrizione breve quinquennale, come previsto dall'art. 2947 c.c.

Un diverso orientamento giurisprudenziale, invece, sul presupposto dell'autonomia dell'indennità spettante ai soggetti non proprietari nei rapporti obbligatori relativi alla coltivazione del fondo, ha sostenuto che la natura di detta indennità aggiuntiva prescinde dalle modalità con cui il proprietario ha perduto la titolarità del fondo in esito alla procedura espropriativa. Solo e soltanto l'indennità aggiuntiva spetterebbe perciò, secondo questo orientamento nella misura di legge, anche nelle ipotesi di cd. accessione invertita (8) e non si potrebbe mai far luogo al risarcimento del danno, diverse essendo, in questa prospettiva, la posizione del proprietario e quella del coltivatore non proprietario.

Invero tale ultima differenziazione non poteva continuare ad essere accolta in quanto priva di giustificazione costituzionale in considerazione della unicità di uno stesso fatto (illecito) che avrebbe condotto, ove fosse rimasta quest'ultima posizione, a trattamenti diseguali. E così nelle vicende di espropriazione «illegittima» o «sostanziale» il contrasto giurisprudenziale sopraindicato è stato, invece, ricondotto ad unità, prendendo le mosse da quello che può essere ritenuto il principio generale in materia secondo cui, nelle ordinarie procedure, solo l'atto finale (cioè il decreto di esproprio oppure la cessione volontaria), oltre ad avere effetto traslativo della proprietà, determina l'estinzione di tutti i diritti parziali (reali e personali) aventi ad oggetto il bene espropriato (art. 14, legge 865/1971). Viceversa, ne deriva che tale estinzione di tutti i diritti presenti sul bene qualora derivi dal comportamento «illegittimo» o «illecito» dell'espropriante e così dall'impossibilità di restituzione del bene per la trasformazione compiuta dalla pubblica amministrazione in costanza di illegittima occupazione, non può che connotarsi degli stessi caratteri di illiceità che caratterizzano la perdita della proprietà e giustificano rispetto alla regolamentazione ordinaria un trattamento unitario per tutti i soggetti passivi coinvolti (e, quindi, anche per un affittuario coltivatore non proprietario), in ordine alle conseguenze giuridiche analogamente a quanto avviene in una legittima procedura di espropriazione (9).

In altre parole, quando un'espropriazione si concluderà nei termini classico-formali un'indennità spetterà al proprietario e un'indennità (aggiuntiva) spetterà al coltivatore non proprietario, ma la natura giuridica di detto ristoro non cambia (a parte, naturalmente, le differenti somme da corrispondere nei due casi).

Analogamente, nella differente situazione di una espropriazione conclusa in termini «illegittimi» (ovvero «sostanziali») se un risarcimento spetta al proprietario, un risarcimento spetterà al coltivatore, ma anche in tal caso la natura giuridico-risarcitoria di detto ristoro non cambia (a parte, naturalmente, le differenti somme anche in tale ipotesi).

Nella nuova normativa del T.U., quest'ultima situazione di «illegittimità» o «illeceità» (in passato sfociante in occupazione c.d. «usurpativa» oppure in quella c.d. «appropriativa») è stata «legificata» nella (già contestata) nuova disposizione dell'art. 43 che prevede – come

nuovo modo di acquisto della proprietà – la possibilità di acquisire al patrimonio delle autorità esproprianti beni utilizzati in assenza di valido provvedimento ablatorio (così come recita la rubrica dell'articolo predetto con una nozione «estensiva» del termine provvedimento), salvo il risarcimento del danno al proprietario. Ma se da questo atto di acquisizione che, per espressa disposizione normativa [art. 43, comma 2, lett. e)], comporta il passaggio del diritto di proprietà deriva (o è derivata) l'estinzione anche di un diritto del terzo coltivatore, allo stesso dovrà spettare un ristoro che deve avere natura di risarcimento (analoga a quella del ristoro del proprietario e salva, anche in tale fattispecie, la diversa misura da erogare ai due soggetti).

Non v'è ragione per differenziare, anche con la nuova normativa, le posizioni del proprietario e del terzo coltivatore.

La pronuncia in commento si inserisce nell'ambito di questo, ormai prevalente, orientamento giurisprudenziale, affermando che il diritto dell'affittuario coltivatore all'indennità aggiuntiva presuppone un decreto di espropriazione (o una cessione volontaria, come nel caso di specie) giuridicamente vincolante; nel caso in cui tale decreto (o tale cessione) non esista o non sia configurabile una legittima e formale conclusione di una procedura espropriativa, per essersi realizzata la fattispecie dell'accessione invertita, il coltivatore potrà agire per il risarcimento del danno da fatto illecito *ex art.* 2043 c.c. (10).

Nella fattispecie in esame, tuttavia, non è stata posta in discussione l'esistenza di una cessione volontaria del bene da parte del proprietario, così come non risulta mai posta la problematica di un'eventuale occupazione acquisitiva per effetto di illegittima occupazione del fondo con sua irreversibile trasformazione. Pertanto, la suprema Corte ha riconosciuto nel caso concreto al coltivatore diretto la sola indennità aggiuntiva scaturente dalla legittima procedura espropriativa, e non il risarcimento dei danni, con la ovvia conseguenza che il debito dell'espropriante ha, di conseguenza, natura di obbligazione di valuta e non di valore.

Da un punto di vista strettamente pratico, quest'ultima affermazione del giudice ha prodotto effetti rilevanti, come sopra si è detto: una volta accertata, infatti, la natura indennitaria (di valuta) e non risarcitoria (di valore) della prestazione dovuta all'affittuario diretto coltivatore *ex art.* 17, la Suprema Corte ha tratto la corretta conclusione escludendone così la rivalutazione ed il maggior danno ai sensi dell'art. 1224 c.c. (11).

David Salamena

*

(7) Cass. 3 marzo 1999, n. 1774, in questa Riv., 1999, 445.

(8) Cfr., fra le altre, Cass. 28 ottobre 1994, n. 8911, in *Foro it.*, Rep. 1994, 249; Cass. 27 febbraio 1990, n. 1504, *ivi*, 1990, n. 246.

(9) Corte cost. 23 maggio 1995 n. 188, in *Foro it.*, 1996, I, 464.

(10) In tal senso cfr. per il passato anche Cass. Sez. Un. 27 aprile 1993,

n. 3919, in questa Riv., 1993, 535 e Cass. 3 marzo 1999, n. 1774, cit.

(11) Sulla natura di debito di valuta dell'indennità aggiuntiva cfr. anche Cass. Sez. Un. 15 luglio 1987, n. 6170, in *Giust. civ. Mass.*, 1987, fasc. 7; Cass. Sez. Un., 16 marzo 1984, n. 1784, in *Foro it. Rep.*, 1984, 193.

Cass. Sez. III Civ. - 11-10-2002, n. 14524 - Giuliano, pres.; Finocchiaro, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Scarano ed altri (avv. Mescia) c. Petrucci ed altri (avv. Giuliani). (Cassa con rinvio App. Bari 19 giugno 1998)

Contratti - Formazione - Forma - Ente regionale di sviluppo agricolo della Puglia (ERSAP) - Natura - Disciplina tipica delle altre P.A. - Assoggettabilità - Contratti - Forma scritta - Necessità. (C.c. artt. 1350, 1321; r.d. 18 novembre 1923, n. 2240, artt. 16, 17)

L'Ente regionale di sviluppo agricolo della Puglia - ERSAP - è da qualificarsi ente pubblico non economico ed è soggetto alla disciplina tipica delle altre pubbliche amministrazioni, e, quindi, anche all'osservanza della forma scritta in ordine ai contratti conclusi con terzi (1).

(Omissis). - 2. Con il primo motivo i ricorrenti censurano la sentenza gravata denunciando «violazione e falsa applicazione (dell') art. 18, comma 3, l. 12 maggio 1950, n. 230, errata interpretazione del contenuto della scrittura privata stipulata in data 30 maggio 1975 e della rinuncia del (lo) Scarano del 10 giugno 1975, violazione e falsa applicazione artt. 1326, 1328 e 1350 c.c.», nonché «motivazione insufficiente, illogica e non pertinente su un punto decisivo della controversia».

Sostanzialmente il mezzo si articola in due parti:

- da un lato, infatti, si censura l'interpretazione data dai giudici del merito sia alla scrittura 30 maggio 1975, intervenuta tra lo Scarano e il D'Addone (atteso che la stessa, contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza impugnata, integra un vietato atto dispositivo del fondo), sia all'atto con il quale lo Scarano aveva rinunciato, nei confronti dell'Ente, al fondo (atto che realizza, *ex se*, a prescindere dalla sua correlazione con l'impegno assunto nei confronti del D'Addone, altro atto dispositivo vietato);

- dall'altro, che anche volendo seguire la Corte del merito nell'interpretazione data alla «rinuncia», la stessa non poteva non rilevare che era mancata un'accettazione di tale rinuncia, da parte dell'Ente di riforma.

3. Ciò premesso, osserva la Corte che motivi di ordine logico impongono di esaminare, con precedenza, rispetto alla prima parte del motivo, la seconda, che appare fondata alla luce delle considerazioni che seguono.

Come osservato sopra, i giudici di secondo grado hanno interpretato la «rinuncia» al podere da parte dello Scarano come «diretta allo scioglimento di un contratto di acquisto di un immobile alienato con patto di riservato dominio», *id est* come «dichiarazione unilaterale recettizia che per produrre i suoi effetti doveva essere accettata dall'originaria controparte».

Certo che il contratto di vendita del fondo per cui è controversia tra l'Ente di riforma e lo Scarano era stato, ancorché con patto di riservato dominio, già concluso all'epoca della «rinuncia» di cui si discute (in data 10 giugno 1975), è palese che dal punto di vista giuridico si era di fronte ad una proposta contrattuale, proveniente dallo Scarano e diretta all'ERSAP, volta a porre nel nulla, cioè a risolvere consensualmente, il precedente contratto di compravendita (cfr. art. 1326 c.c.).

Non controverso quanto precede, è palese, come puntualmente evidenziato da parte dei ricorrenti, che i giudici di secondo grado sono incorsi nella denunciata violazione degli artt. 1326, 1328 e 1350 c.c.

Come assolutamente pacifico, in dottrina come in giurisprudenza, a norma dell'art. 1418, comma 2, c.c., «producono nullità del contratto la mancanza di uno dei requisiti dell'art. 1325».

Detta disposizione, per quanto rilevante al fine del decidere, prevede - ancora, al n. 4 - che tra i requisiti del contratto è «la forma, quando risulta che è prescritta dalla legge sotto pena di nullità».

Deriva, da quanto sopra osservato, quindi, che al fine di ritenere - come hanno ritenuto - «accettata» la ricordata proposta e, quindi, consensualmente risolto il contratto di compravendita immobiliare, i giudici del merito non potevano non fare riferimento alle norme di cui agli artt. 1325, 1350 e 1418 c.c.

Al riguardo costituisce *ius receptum*, da cui apoditticamente e senza alcuna motivazione al riguardo, totalmente prescinde la decisione ora impugnata, l'affermazione secondo cui la risoluzione consensuale di un contratto, riguardante il trasferimento, la costituzione o l'estinzione di diritti reali immobiliari, è soggetta al requisito della forma scritta *ad substantiam* sia quando il contratto da risolvere sia definitivo e, quindi, il contratto risolutorio rientri nella espressa previsione *ex art.* 1350 c.c., sia allorché quando detto contratto da risolvere sia preliminare, tenuto conto che la ragione giustificatrice dell'assoggettamento del preliminare all'indicata forma, ai sensi dell'art. 1351 c.c., da ravvisare nell'incidenza che il preliminare spiega su diritti reali immobiliari, sia pure in via mediata, tramite l'assunzione di obbligazioni, si pone in termini identici per il contratto risolutivo del preliminare stesso (Cass. 19 ottobre 1998, n. 10328. Sempre nello stesso senso: Cass. 15 maggio 1998, n. 4906; Cass. 7 marzo 1997, n. 2040; Cass. 23 dicembre 1995, n. 13104; Cass. 18 febbraio 1995, n. 1790; Cass. 29 gennaio 1994, n. 928; Cass. Sez. Un., 28 agosto 1990, n. 8878).

Applicando la regola di cui sopra al caso di specie, è palese la falsa applicazione delle norme di diritto sopra ricordate da parte della Corte d'appello di Bari, allorché la stessa ha ritenuto conclusa la risoluzione consensuale del contratto di vendita del fondo per cui è controversia pur in assenza di un atto scritto, quanto all'accettazione della rinuncia da parte dell'ERSAP.

Né, giusta i principi fondamentali in tema di atto scritto *ex art.* 1350 c.c., può affermarsi che fosse sufficiente, al riguardo, come si afferma nella sentenza gravata, che l'ente avesse accettato «per fatti conclusivi» la proposta di controparte (cioè la rinuncia al fondo 10 giugno 1975 da parte dello Scarano), allorché ha tenuto un comportamento incompatibile con la mancata accettazione della «rinuncia».

Non solo, infatti, come dimostrato sopra, non è ipotizzabile la «risoluzione» consensuale di un contratto per il quale la legge prevede la forma scritta, per *facta concludentia*, ma la sentenza in questa sede gravata prescinde totalmente (e ancora una volta senza in alcun modo giustificare la conclusione raggiunta) da principi più che consolidati di diritto, in tema di attività contrattuale posta in essere dalla pubblica amministrazione.

4. Giusta quanto non controverso, in dottrina come in giurisprudenza, l'Ente regionale di sviluppo agricolo della Puglia-ERSAP è un ente pubblico non economico (cfr., ad esempio, tra le tantissime, Cass. Sez. Un., 17 novembre 1999, n. 788, nonché Cass. Sez. Un., 2 dicembre 1996, n. 10730).

Non controverso quanto precede è palese che i contratti posti in essere dal detto ente sono soggetti, quanto alla forma, a quella che è la disciplina dei contratti della pubblica amministrazione.

Al riguardo, requisiti di validità dei contratti posti in essere dalla pubblica amministrazione 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).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. Sulla natura di ente pubblico non economico degli Enti regionali di Sviluppo agricolo, vedi, Cass. 16 settembre 2002, in 13481, in *Giust. civ. Mass.*, 2002; Cass. 14 novembre 1996, n. 9970, in questa Riv. (M), 1997, 255; Cass. S.U. 2 novembre 1979, n. 5690, in *Giur. agr. it.*, 1980, 612, con nota di PALUMBI G., *Qualche spunto sulla portata di una giurisprudenza pacifica*. In merito

alla forma dei contratti stipulati dagli enti pubblici, vedi: Cass. 6 luglio 2001, n. 9212, in questa Riv., 2002, 583, con nota di RAUSEO N., *La forma del contratto agrario stipulato con la pubblica amministrazione*; Cass. 15 dicembre 2000, n. 15862, in *Giust. civ. Mass.*, 2000; Cass. 30 giugno 1998, n. 6406, in *Riv. giur. edil.*, 1998, 1327, con nota di DE TILA M., *Sui contratti di locazione stipulati dalla Pubblica Amministrazione*.

È evidente, di conseguenza, che ove fa difetto – come nel caso concreto – 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 deliberazioni di altri organi, nonché la forma scritta *ad substantiam*, non si è in presenza di un «contratto», ancorché invalidamente concluso, ma di un comportamento di fatto privo di rilievi 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.

Quanto precede, importa – alla luce di una giurisprudenza più che consolidata e dalla quale prescinde totalmente la sentenza in questa sede gravata – che la volontà di obbligarsi della pubblica amministrazione 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).

I contratti di cui sia parte una pubblica amministrazione (anche se agente *iure privatorum*), pertanto, richiedono la forma scritta *ad substantiam*, con la conseguenza che non può ritenersi sufficiente che la forma scritta riguardi la sola dichiarazione negoziale della pubblica amministrazione e che pertanto deve escludersi la conclusione di contratti per *facta concludentia* ossia mediante inizio dell'esecuzione (della prestazione da parte del privato), secondo il modello di cui all'art. 1327 c.c. (Cass. 29 settembre 2001, n. 12942. Analogamente, Cass. 24 novembre 1999, n. 13039; Cass. 30 luglio 1996, n. 6908; Cass. 8 agosto 1992, n. 9399).

Deriva da quanto sopra, pertanto, che anche sotto tale profilo la sentenza impugnata deve essere cassata nella parte in cui ha affermato che «la rinuncia» (dello Scarano al contratto di vendita già concluso nelle forme di legge con atto notarile) era stata accettata (validamente) per fatti concludenti (dall'ente ERSAP). (Omissis)

*

Cass. Sez. Lav. - 22-4-2002, n. 5826 - Mileo, pres.; Foglia, est.; Sorrentino, P.M. (conf.) - G. T. (avv. Augusto) c. INPS (avv. Ponturo e Corra). (Conferma Trib. Bari 19 maggio 1999)

Previdenza sociale - Assicurazioni obbligatorie - Rapporto assicurativo - Elenchi nominativi dei lavoratori agricoli a tempo determinato - Provvedimento definitivo di iscrizione o mancata iscrizione o di cancellazione - Termine di centoventi giorni per la proposizione dell'azione giudiziaria - Inosservanza - Decadenza sostanziale dall'esercizio del diritto - Sussistenza - Sanatoria ex art. 8 legge n. 533 del 1973 - Inammissibilità - Abrogazione implicita ex art. 148 disp. att. c.p.c. - Esclusione - Questione di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza. (D.l. 3 febbraio 1970, n. 7, conv. in l. 11 marzo 1970, n. 83, art. 22; Disp. att. c.p.c., art. 148; l. 11 agosto 1973, n. 533, art. 8; d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639, art. 47; d.l. 29 marzo 1991, n. 103, conv. in l. 1 giugno 1991, n. 166, art. 6; d.l. 19 settembre 1992, n. 384, conv. in l. 14 novembre 1992, n. 438, art. 4; Cost., art. 3)

Il termine di centoventi giorni previsto dall'art. 22 d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito con modifiche nella legge 11 marzo 1970, n. 83, per la proposizione dell'azione giudiziaria a seguito della notifica o della presa di conoscenza del provvedimento definitivo di iscrizione o mancata iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli, ovvero di cancellazione dai suddetti elenchi, si configura come un termine di natura sostanziale, senza possibilità di sanatoria ex art. 8 legge n. 533 del 1973 (e senza che la disposizione in esame possa ritenersi implicitamente abrogata dall'art. 148 disp. att. c.p.c.); né la previsione normativa di un tale specifico termine di decadenza può suscitare dubbi di illegittimità costituzionale per disparità di trattamento, potendosi rinvenire nell'ordinamento altre ipotesi analoghe (quali i termini, originariamente di dieci o cinque anni, previsti dall'art. 47 d.p.r. n. 639 del 1970, espressamente dichiarati termini di decadenza dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 6 d.l. n. 103 del 1991, convertito in legge n. 166 del 1991, e successivamente ridotti a tre e ad un anno dall'art. 4 d.l. n. 384 del 1992, convertito in legge n. 438 del 1992) (1).

(Omissis)

Col primo motivo – deducendo l'errata applicazione dell'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970, convertito nella legge 11 marzo 1970, n. 83 – rileva il ricorrente che, ai sensi dell'art. 8 della legge 11.8.1973, n. 533 non si tiene conto dei vizi, delle preclusioni e delle decadenze verificatesi nel corso del procedimento amministrativo: ne consegue, quindi, che l'inosservanza del termine di 120 giorni previsto dall'art. 22 cit. non comporta alcuna improponibilità dell'azione giudiziaria.

Secondo il ricorrente l'iscrizione negli elenchi dello SCAU si atteggia, in presenza delle condizioni di legge, come un diritto soggettivo perfetto, sicché deve ritenersi che in caso di cancellazione disposta dall'ufficio, la contestazione giudiziale del relativo atto, da parte del lavoratore, integra non già una impugnativa del medesimo, ma una azione di accertamento del diritto suddetto.

Il motivo non merita accoglimento.

Questa Corte ha già avuto occasione di precisare che il termine di centoventi giorni previsto dall'art. 22 d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito con modifiche nella l. 11 marzo 1970, n. 83, per la proposizione dell'azione giudiziaria a seguito della notifica o della presa di conoscenza del provvedimento definitivo di iscrizione o mancata iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli, ovvero di cancellazione dai suddetti elenchi, si configura come un termine di natura sostanziale, senza possibilità di sanatoria ex art. 8 legge n. 533 del 1973 (e senza che la disposizione in esame possa ritenersi implicitamente abrogata dall'art. 148 disp. att. c.p.c.); né la previsione normativa di un tale specifico termine di decadenza può suscitare dubbi di illegittimità costituzionale per disparità di trattamento, potendosi rinvenire nell'ordinamento altre ipotesi analoghe (quali i termini, originariamente di dieci o cinque anni, previsti dall'art. 47 d.p.r. n. 639 del 1970, espressamente dichiarati termini di decadenza dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 6 d.l. n. 103 del 1991, convertito in legge n. 166 del 1991, e successivamente ridotti a tre e ad un anno dall'art. 4 d.l. n. 384 del 1992, convertito in legge n. 438 del 1992) (così Cass. 21 aprile 2001, n. 5942).

Ciò premesso, deve osservarsi che – contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale, l'azione giudiziaria in esame non fu tardiva, dovendosi avere riguardo, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, non alla notifica ma al deposito del ricorso (cfr. per tutte, Cass. 7 maggio 1996, n. 4236, Cass., S.U., 25 ottobre 1996, n. 9331).

Col secondo motivo, deducendosi la violazione di legge, il ricorrente contesta che il termine di cui all'art. 22 del d.l. n. 7/1970 integri una decadenza sostanziale nel senso indicato dal Tribunale. Quest'ultimo aveva sostenuto che «la decadenza sostanziale dall'esercizio del diritto, nella materia previdenziale, è tra quelle dettate a protezione dell'interesse pubblico alla definitività delle determinazioni concernenti erogazioni di spese gravanti su bilanci pubblici, ed è pertanto, rilevabile di ufficio in ogni stato e grado del procedimento»; senonché – secondo il ricorrente – nel caso di specie non è riscontrabile alcun interesse pubblico alla corretta gestione delle erogazioni di spesa.

A parte l'infondatezza della censura (secondo Cass. 1° dicembre 1998, 12141 ed altre, la decadenza dall'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale – come quella prevista dall'art. 6 d.l. 29 marzo 1991, n. 103, convertito dalla l. 1° giugno 1991, n. 166 – è dettata a protezione dell'interesse pubblico alla definitività e certezza delle determinazioni concernenti erogazioni di spese gravanti su bilanci pubblici, ed è pertanto rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento, col solo limite del giudicato) il motivo appare superato per l'esclusione della decadenza, nel caso di specie, secondo quanto già chiarito in ordine al primo motivo.

Col terzo motivo, deducendosi l'errata interpretazione di norme di legge, si rileva, da una parte, che l'art. 22 cit. si riferisce a «provvedimenti definitivi», laddove il provvedimento della Commissione regionale non riveste tale carattere; dall'altra, che l'azione giudiziaria fu proposta tempestivamente, dovendosi aver riguardo non alla notifica, ma al deposito del ricorso.

Il motivo è di per sé fondato, proponendo esso la tesi già condivisa da questa Corte a proposito del primo motivo. Esso, peraltro, non esaurisce l'esame, in questa sede, della sentenza impugnata avendo lo stesso Tribunale di Bari proseguito oltre, nonostante l'affermazione della improponibilità della domanda per la (ritenuta) decadenza dell'azione.

Col quarto motivo si prospetta il vizio di ultrapetizione e di carenza di giurisdizione, essendosi il Tribunale pronunciato sul merito nonostante avesse dichiarato inammissibile la domanda. Secondo il ricorrente, il Tribunale di Bari non avrebbe potuto esa-

minare nel merito la sentenza di primo grado, una volta affermata l'improponibilità della domanda, con la conseguenza che, una volta esclusa tale improponibilità (per le ragioni esposte nel primo motivo), la sentenza (per lui favorevole) di primo grado avrebbe dovuto essere senz'altro confermata, senza possibilità alcuna di ulteriore motivazione.

Il ricorrente si richiama alla sentenza di questa Corte, 11 dicembre 1999, n. 13898 deducendone l'avviso che il Giudice di appello avrebbe svolto un'attività in carenza di potere.

Il motivo è infondato.

Secondo la sentenza appena citata, qualora nel giudizio d'appello una domanda od un'eccezione della quale sia stata dichiarata l'inammissibilità venga anche esaminata nel merito, per affermarne l'infondatezza, tale esame costituisce attività giurisdizionale svolta in carenza di potere. Pertanto la valutazione di infondatezza irrivalentemente compiuta integra una motivazione *ad abundantiam* non suscettibile in quanto tale di arrecare nocumento alla parte, la quale, una volta dichiarata soccombente per effetto della pronunciata inammissibilità della domanda o dell'eccezione proposta, è priva di interesse a censurare in sede di legittimità la sentenza nella parte in cui la stessa ha irrivalentemente esaminato nel merito la sua pretesa, non derivandole da tale parte della motivazione alcun pregiudizio.

Nell'ipotesi in esame un principio del genere non appare tuttavia del tutto applicabile: il Tribunale di Bari, infatti, in presenza di due distinti motivi di appello, proposti dall'INPS (soccombente in prime cure), l'uno concernente la improponibilità della domanda, per sopravvenuta decadenza dell'azione, e l'altro concernente il merito, ha formulato una doppia motivazione a sostegno della propria decisione, affermando, *in primis* (erroneamente, per quanto sopra rilevato) la decadenza dell'azione dell'appellato, e successivamente l'infondatezza nel merito della domanda.

In questo caso, dunque, di fronte ad una tale sentenza fondata su un duplice ordine di motivi, entrambi ostativi per l'accoglimento della domanda, non è possibile affermare – come vorrebbe il ricorrente – che, precluso ogni esame in ordine alla seconda motivazione in quanto viziata per carenza di giurisdizione, la rimozione della prima motivazione (e con essa, l'improcedibilità dell'azione) sia di per sé sufficiente a risolvere anche il merito facendo rivivere la pronunzia di primo grado su cui pure l'appellante aveva mosso censure specifiche.

Ed infatti, una volta rimosso il limite alla proponibilità dell'azione erroneamente affermato dalla sentenza di appello, rimane da risolvere il problema circa la fondatezza, nel merito, della domanda, su cui pure la parte appellante aveva formulato precise censure, sicché precludere ogni esame con riguardo alla seconda motivazione significherebbe non solo evitare un accertamento indispensabile in ordine alla fondatezza della domanda, ma anche disattendere il diritto di difesa esercitato dalla parte che ha invocato la riforma della sentenza di primo grado sul punto.

Col quinto motivo si deduce un vizio di ultrapetizione in quanto il Tribunale si è spinto ad esaminare risultanze istruttorie mai contestate dall'ente.

La censura è inammissibile.

Il ricorrente contesta al Tribunale di aver esaminato risultanze istruttorie mai contestate dall'ente, e di aver dato ingresso a profili del tutto nuovi e non dedotti dalle parti; senonché la censura è assolutamente generica in quanto priva della puntuale indicazione dei punti o degli elementi, decisivi ai fini della controversia, su cui si sarebbe esercitato l'intervento del Giudice di merito al di fuori dei limiti coesenziali alla disponibilità delle parti nel processo.

Col sesto motivo il ricorrente si duole che il Tribunale ha dato ingresso ad una difesa dell'ente del tutto nuova rispetto a quella spiegata in primo grado: in particolare, la diversità degli elenchi (di rilevamento e a validità prorogata) non era mai stata sollevata in primo grado.

Con l'ultimo motivo – afferente al vizio di motivazione in ordine ad un punto decisivo della controversia – il ricorrente osserva che erroneamente il Tribunale ha ritenuto inammissibile l'ordine – contenuto nella sentenza pretorile – di reinscrivere il lavoratore negli elenchi a validità prorogata: sostiene il ricorrente che il presupposto per l'iscrizione in entrambi gli elenchi è identico trattandosi pur sempre dell'espletamento di attività lavorativa agricola subordinata o equiparabile.

Entrambi i motivi, attinenti al merito, sono infondati.

Deve premettersi che le modalità di accertamento dei lavoratori agricoli, ai fini della loro iscrizione negli elenchi nominativi a fini previdenziali, hanno subito, nel tempo, notevoli modificazioni.

Inizialmente, infatti, tale accertamento si fondava su valutazioni, se non proprio presuntive, ampiamente generiche ed approssimative, dell'attività lavorativa svolta da ciascuno dei soggetti. Tali valutazioni, in origine affidate ad apposite Commissioni comunali, furono poi attribuite agli Uffici del Servizio per i contributi unificati (SCAU).

Nel 1948 fu introdotto, in alternativa a tale criterio di rilevazione, quello dell'accertamento dell'effettivo numero di giornate di lavoro prestate da ciascun lavoratore: questo numero veniva desunto dalle annotazioni apposte dai datori di lavoro sui fogli mensili di un apposito libretto personale di cui ogni lavoratore era annualmente dotato.

Allorché, nel 1962, intervenne la sentenza n. 65 della Corte costituzionale con la quale si censurò il sistema dell'accertamento presuntivo dei contributi agricoli unificati, anche l'analogo sistema di accertamento dei lavoratori agricoli, seguito in tutte le province meridionali ed insulari, ne risentì.

A questo punto, il legislatore, al fine di evitare possibili effetti traumatici derivanti da un repentino cambiamento del sistema, decretò la proroga dell'efficacia degli elenchi nominativi compilati nel 1962, salva la possibilità di apportarvi variazioni a richiesta dei soggetti interessati (cfr. art. 1 della l. 5 marzo 1963, n. 322).

Tale proroga è cessata al 31 dicembre 1977, anche se, con apposite norme legislative agli iscritti negli elenchi a tale data sono state concesse ancora per alcuni anni, talune prestazioni previdenziali a carico delle gestioni INPS (i c.d. «elenchi bloccati») sia pure con una progressiva accentuazione delle condizioni richieste per la concessione di tali prestazioni.

Poiché in tali elenchi spesso risultavano iscritte persone che non ne avevano diritto o che tale diritto avevano perduto non avendo più la qualifica di lavoratori agricoli, il d.l. 30 gennaio 1979, n. 20 – convertito, con modificazioni nella l. 31 marzo 1979, n. 92 – prevede una particolare forma di condono stabilendo, all'art. 7, che «i lavoratori che pur non sussistendone le condizioni e non avendone i requisiti abbiano usufruito di trattamenti previdenziali e assistenziali previsti per il settore agricolo per i periodi di competenza antecedenti al 1° gennaio 1979, sono esonerati da rimborso delle prestazioni corrisposte dall'INPS e dall'INAM. Sono fatti salvi i diritti maturati fino al 31 dicembre 1978 ai fini delle prestazioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti».

La riforma organica del sistema di accertamento dei lavoratori agricoli fu attuata con il d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito con modificazioni nella legge n. 83 del 1970 che affidò allo SCAU il controllo della conformità delle risultanze degli elenchi (principalmente di rilevamento e trimestrali di variazione).

Sulla base del descritto intreccio normativo va parametrata la questione affrontata dalla sentenza del Tribunale di Bari.

In particolare occorre tener presente che secondo l'art. 1 della citata legge n. 322 del 1963, «nelle provincie in cui, alla data del 25 giugno 1962, era in vigore il sistema di accertamento dei contributi agricoli unificati basato sull'impiego medio presunto di manodopera per ettaro-coltura, gli elenchi nominativi dei lavoratori in vigore alla suddetta data del 25 giugno 1962 costituiscono, sino alla fine dell'annata agraria 1964/65 e salva nuova diversa disciplina legislativa della materia, titolo valido per il conseguimento da parte dei lavoratori delle prestazioni. Sino alla stessa data rimangono altresì valide le attribuzioni di giornate effettuate per le singole categorie di lavoratori per l'annata agraria 1960/61, ai sensi dell'art. 14 del r.d. 24 settembre 1940, n. 1949. Per le nuove iscrizioni provvede il Servizio contributi agricoli unificati a seguito di domanda del lavoratore».

Come si vede il regime dei c.d. «elenchi anagrafici a validità prorogata» cui aspira di essere inserito il ricorrente, riguarda soltanto i lavoratori iscritti a tutto il luglio 1962 e non anche quelli che hanno svolto l'attività agricola in periodi successivi.

Orbene, avendo il T. svolto – per sua stessa ammissione in ricorso – lavoro agricolo dal 1975 al 1981 (né avendo mai dedotto di aver lavorato in epoche anteriori) il suo nominativo non poteva che essere inserito negli elenchi di rilevamento e non già negli elenchi a validità prorogata i quali – come risulta dalla riprodotta normativa – riguardavano esclusivamente i lavoratori ivi iscritti sino al 1962.

Sotto questo profilo la decisione pretorile era errata, mentre appare corretta la riforma operata dalla sentenza del Tribunale di Bari che, pertanto, non merita le censure mosse dal ricorrente.

Al rigetto del ricorso non consegue la condanna dell'attore soccombente alle spese del presente giudizio, non avendo il convenuto espletato alcuna attività defensionale. (*Omissis*)

(1) LA MASSIMA (UFFICIALE) NON RISPECCHIA TUTTO IL CONTENUTO DELLA SENTENZA IN EPIGRAFE CHE È, INVECE, PER ALTRI VERSI, INTERESSANTE.

1. - La decisione in epigrafe merita di essere segnalata per motivi diversi da quelli emergenti dalla massima ufficiale che ne è stata estratta e che è sopra riportata.

I fatti che hanno dato origine alla controversia, decisa con la sentenza in commento, sono desumibili dall'esposizione dello svolgimento del processo nella fase di merito, omessa in questa sede, e che si possono così riassumere.

A seguito dell'espletamento del contenzioso amministrativo, con decisione del Direttore dell'Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione, adottata sentita la Commissione regionale per la manodopera agricola, veniva confermata la cancellazione dagli elenchi nominativi relativi agli anni dal 1975 al 1981 di un soggetto che vi risultava iscritto in qualità di bracciante agricolo, per mancanza dei presupposti di legge.

Con ricorso al Pretore l'interessato conveniva in giudizio lo SCAU perché fosse: dichiarata l'illegittimità della sua cancellazione dagli elenchi «a validità prorogata» relativi agli anni sopra indicati; affermato il proprio diritto alla reinscrizione in detti elenchi; ordinato all'ente convenuto di provvedere in conseguenza. Il Pretore accoglieva integralmente la domanda, disattendendo le eccezioni della controparte.

Su ricorso di quest'ultima, il Tribunale accoglieva entrambi i motivi d'impugnazione e rigettava la domanda dell'interessato. In sostanza, il giudice d'appello osservava che l'azione giudiziale avrebbe dovuto essere dichiarata improcedibile in quanto il ricorso al Pretore era stato notificato alla controparte il centotrentesimo giorno dopo la notifica della decisione amministrativa di secondo grado e quindi oltre il termine prescritto dall'art. 22 del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7. In ogni caso, l'appello era fondato nel merito poiché l'interessato «non era mai stato iscritto negli elenchi a validità prorogata (essendo egli stato iscritto, piuttosto, negli ordinari elenchi di rilevamento), sicché il Pretore non avrebbe mai potuto ordinare la sua reinscrizione negli elenchi a validità prorogata».

Avverso questa decisione l'interessato ha proposto ricorso per cassazione affidato a vari motivi. Nel giudizio si è costituito, con procura, l'INPS, succeduto allo SCAU nel frattempo disciolto.

2. - Col primo motivo il ricorrente contesta la legittimità della sentenza del Tribunale nella parte in cui ha fatto applicazione dell'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970 convertito nella legge n. 83 del 1970, sostenendo che sulla norma in esso contenuta avrebbe inciso la disposizione dell'art. 8 della legge n. 533 del 1973 sul nuovo rito previdenziale, secondo cui non si tiene conto dei vizi, delle preclusioni e delle decadenze verificatesi nel corso del procedimento amministrativo, e pertanto l'inosservanza del termine dalla norma stessa previsto non comporta alcuna improponibilità dell'azione giudiziaria.

Nel ritenere infondato tale motivo di doglianza, la sentenza in commento richiama, condividendolo, il principio di diritto – già enunciato da Cass. 21 aprile 2001, n. 5942

(1) – riprodotto nella massima ufficiale sopra riportata. Ma osservando, subito dopo, che nella fattispecie in esame il Tribunale aveva errato nel definire tardiva l'azione giudiziaria avendo computato il termine decadenziale (*dies ad quem*) in riferimento alla data della notifica alla controparte del ricorso introduttivo e non a quella precedente di deposito del ricorso stesso (2). Conseguentemente, anche gli altri motivi connessi al primo – pur distintamente esaminati, come il secondo col quale si contesta che il termine di cui all'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970 integri una decadenza sostanziale, dichiarato infondato con rinvio a Cass. 1° dicembre 1998, n. 12141 (in *Foro it.*, Mass., 1998) – risultano sostanzialmente irrilevanti in quanto superati dalla dichiarazione di tempestività dell'azione giudiziaria proposta (3).

3. - Chiariti, così, i limiti dell'enunciato sopra considerato, vorrei invece segnalare due punti di maggiore interesse della sentenza in esame ed esattamente quelli nei quali sono stati affrontati il quarto, il sesto e l'ultimo dei motivi di ricorso.

Col quarto motivo il ricorrente prospetta il vizio di ultrapetizione e di carenza di giurisdizione, essendosi il Tribunale pronunziato sul merito nonostante avesse dichiarato inammissibile la domanda: in sostanza, il giudice d'appello non avrebbe potuto esaminare nel merito la sentenza di primo grado, una volta affermata l'improponibilità della domanda, con la conseguenza – come si legge in motivazione – che, una volta esclusa tale improponibilità (per le ragioni esposte nel primo motivo), la sentenza (per lui favorevole) di primo grado avrebbe dovuto essere senz'altro confermata, senza possibilità alcuna di ulteriore motivazione.

In proposito il ricorrente richiama Cass. 11 dicembre 1999, n. 13898 (in *Arch. civ.*, 2000, 578) deducendone l'avviso che il giudice d'appello avrebbe svolto un'attività in carenza di potere. Secondo tale decisione, qualora nel giudizio d'appello una domanda od un'eccezione della quale sia stata dichiarata l'inammissibilità venga anche esaminata nel merito, per affermarne l'infondatezza, tale esame costituisce attività giurisdizionale svolta in carenza di potere. Pertanto la valutazione di infondatezza irrualmente compiuta integra una motivazione *ad abundantiam* non suscettibile in quanto tale di arrecare nocumeto alla parte, la quale, una volta dichiarata soccombente per effetto della pronunziata inammissibilità della domanda o dell'eccezione proposta, è priva di interesse a censurare in sede di legittimità la sentenza nella parte in cui la stessa ha irrualmente esaminato nel merito la sua pretesa, non derivandole da tale parte della motivazione alcun pregiudizio.

A questo proposito la sentenza in commento, nel dichiarare infondata l'impugnativa, ha fatto rilevare l'inapplicabilità del principio sopra richiamato alla fattispecie sottoposta al proprio esame, stante la diversità di questa da quella decisa dalla S.C. nel 1999. Infatti, il giudice d'appello – con la sentenza censurata – in presenza di due distinti motivi di ricorso proposti dallo SCAU (soccombente in prime cure), come si è evidenziato *supra*, al punto 1 – si è giustamente pronunciato su di essi, in quanto entrambi ostantivi all'accoglimento della domanda, affermando, sul primo, (erroneamente) la intervenuta decadenza

(1) In *Dir. lav.*, 2002, II, 232 con nota di GATTA, *Natura sostanziale del termine per la proposizione dell'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli*.

(2) Con richiamo di Cass. 7 maggio 1996, n. 4236 (in *Foro it.*, 1996, I, 2380) e Cass. Sez. Un. 25 ottobre 1996, n. 9331, in *Mass. giur. lav.*, 1997, 116 con nota di CENTOFANTI, *L'instaurazione del contraddittorio nell'appello principale ed incidentale nel rito del lavoro: gli assetti della più recente*

giurisprudenza di legittimità.

(3) Per più ampi ragguagli sulla norma di cui all'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970, mi permetto rinviare alla mia nota *Pregiudizialità del procedimento amministrativo e decadenza dell'azione giudiziaria in materia di iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli* (commento critico a Trib. Lecce, 6 novembre 2001, n. 3392), in *Inform. prev.*, 2002, 812.

dell'azione dell'appellato e, sul secondo, dichiarando l'infondatezza nel merito della domanda stessa. Ne consegue che, com'è perspicuamente detto in motivazione, «una volta rimosso il limite alla proponibilità dell'azione erroneamente affermato dalla sentenza di appello, rimane da risolvere il problema circa la fondatezza, nel merito, della domanda, su cui pure la parte appellante aveva formulato precise censure, sicché precludere ogni esame con riguardo alla seconda motivazione significherebbe non solo evitare un accertamento indispensabile in ordine alla fondatezza della domanda, ma anche disattendere il diritto di difesa esercitato dalla parte che ha invocato la riforma della sentenza di primo grado sul punto».

4. - Di grande interesse si dimostra la parte finale della decisione annotata per un duplice ordine di motivi: innanzitutto, perché affronta una questione per la quale non risultano precedenti specifici, la cui disciplina si fonda su norme risalenti nel tempo e non più in vigore e, poi, per l'indagine puntuale e documentata di tale normativa (cosa che non sempre avviene in una materia così ostica e del tutto specifica qual è quella inerente alla previdenza agricola).

I termini della questione sono accuratamente esposti in motivazione e non sto qui a ripeterli. Sottolineo soltanto che nel 1962, sia l'accertamento contributivo che l'accertamento dei soggetti protetti (operai) in agricoltura era attuato nel territorio nazionale in due forme assolutamente distinte: nelle province del centro-nord vigeva il c.d. sistema dell'effettivo impiego (dichiarazioni mensili dei datori di lavoro della manodopera occupata dalle quali si desumevano gli elementi per la imposizione dei contributi nei loro confronti, da un lato, e le giornate lavorative da attribuire a ciascun lavoratore in sede di iscrizione negli elenchi nominativi annuali, dall'altro); nelle province meridionali ed insulari, invece, l'accertamento contributivo era fondato su criteri presuntivi (impiego medio presunto di manodopera per ettaro-coltura) e l'accertamento dei lavoratori agricoli si fondava su generiche ed approssimative individuazioni delle prestazioni di lavoro dichiarate dai singoli interessati agli uffici dello SCAU i quali le controllavano acquisendo su di esse un parere sostanzialmente vincolante di apposite Commissioni comunali.

Sul sistema vigente in questo secondo gruppo di province incise la sentenza n. 65/1962 della Corte costituzionale con la quale si censurarono gli artt. 4 e 5 del r.d. 24 settembre 1940, n. 1949, che prevedevano i criteri di determinazione delle tabelle ettaro-coltura dichiarati illegittimi, così rendendo non più operanti le Commissioni provinciali che avevano il duplice compito di predisporre tali tabelle e quello, attribuito nel 1948, di determinare l'eventuale adozione del diverso sistema dell'accertamento dei contributi e dei lavoratori secondo i dati dell'effettivo impiego della manodopera di cui si è detto sopra.

Per rimediare agli effetti traumatici della surrichiamata sentenza, fu emanata la l. 5 marzo 1963, n. 322 la quale prevede norme transitorie per consentire, da un lato, la riscossione dei contributi dovuti dai datori di lavoro (poi sostituite da quelle della l. 18 dicembre 1964, n. 1412, integrate successivamente da alcune disposizioni della l. 12 marzo 1968, n. 334 e che l'art. 19 del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7 convertito in l. 11 marzo 1970, n. 83 estendeva poi a tutto il territorio nazionale) e, dall'altro, la continuità del godimento delle prestazioni previdenziali da parte dei lavoratori agricoli: ciò fece disponendo la proroga dell'efficacia degli elenchi nominativi compilati nel 1962, salva la possibilità di apportarvi variazioni a richiesta dei soggetti interessati (art. 1 legge n. 322 cit.), proroga reiterata con l'art. 1 legge n. 1412 del 1964, con gli artt. 1-4 legge n. 334 del 1968, con l'art. 18 del d.l. n. 7 del 1970 fino al 31 dicembre

1970 e successivamente per un ulteriore lungo periodo, nonostante che nel frattempo fosse stata introdotta una organica riforma del sistema di accertamento dei lavoratori agricoli con il citato d.l. n. 7/70, conv. in legge n. 83/70, secondo il quale il compito di tale accertamento e della formazione degli elenchi nominativi fu attribuito a Commissioni locali per la manodopera agricola che vi provvedevano utilizzando gli atti del collocamento mentre agli uffici dello SCAU fu demandato il controllo della conformità delle risultanze degli elenchi ai predetti atti ed alle effettive prestazioni di lavoro dei soggetti interessati, nonché la «pubblicazione» degli elenchi (principali di rilevamento e trimestrali di variazione) al fine di renderli esecutivi. Per le province interessate alla proroga, il nuovo sistema ha avuto decorrenza dal 1° gennaio 1971 (4).

Ciò che appare evidente dalle norme sopra richiamate è che la proroga della validità degli elenchi formati nel 1962 costituisce un evento del tutto eccezionale e transitorio; che di tali norme potevano beneficiare coloro che vi risultavano iscritti nonché quei soggetti che, a richiesta e con una particolare procedura che rispecchiava quella precedente alla sentenza costituzionale sopra richiamata, potevano esservi iscritti per la prima volta da parte degli uffici dello SCAU a tutto il 31 dicembre 1970; che dal 1° gennaio 1971 le nuove iscrizioni potevano avvenire solo sulla base delle procedure stabilite dal d.l. n.7/70 conv. in legge n. 83/70 (e quindi negli elenchi di rilevamento); che, infine, vi è stata una successiva lunga coesistenza degli elenchi a validità prorogata (non più suscettibili di nuove iscrizioni, ma solo di cancellazioni o variazioni *in melius* da apportarsi, però, queste ultime secondo le nuove procedure) con i normali elenchi distinti ed autonomi denominati «di rilevamento», senza alcuna possibilità di reversibilità delle risultanze di questi elenchi in quelli ad efficacia ultrattiva.

Di queste disposizioni normative ha fatto sostanziale applicazione nella fattispecie decisa la sentenza in commento allorché ha affermato che il nominativo del ricorrente, avendo egli «svolto - per sua stessa ammissione in ricorso - lavoro agricolo dal 1975 al 1981 (né avendo dedotto di aver lavorato in epoche anteriori) (...) non poteva che essere inserito negli elenchi di rilevamento e non già negli elenchi a validità prorogata», per cui, «sotto questo profilo la decisione pretorile era errata, mentre appare corretta la riforma operata dalla sentenza del Tribunale» che, pertanto, non merita le censure mosse contro di essa.

Carlo Gatta

(4) Corte cost. 22 giugno 1962, n. 65 è pubblicata in *Prev. soc. agr.*, 1962, 228 ed *ivi* il commento di PIGA, *L'incostituzionalità del sistema di accertamento presuntivo dei contributi unificati*. Sulla legge 5 marzo 1963, n. 322, v. PIGA, *Accertamento dei lavoratori agricoli ai fini delle prestazioni previdenziali*, *ibidem*, 1963, 23; GATTA, *La previdenza sociale in agricoltura nel 1963: bilancio e prospettive*, *ibidem*, 1964, 11; ID., *L'accertamento della manodopera nelle province dell'Italia meridionale ed insulare*, *ibidem*, 1964, 153; sulla natura degli elenchi a validità prorogata, v. VERALLI, *Il cosiddetto «blocco» degli elenchi dei lavoratori agricoli*, *ibidem*, 1965, 184 e ZAPPAROLI, *A proposito del cosiddetto «blocco» degli elenchi*, *ibidem*, 1965, 381. Sulla riforma del 1970, v. GATTA, *L'ordinamento previdenziale del lavoro agricolo*, Roma, 1990, 40 ss.

*

Cass. Sez. III Pen. - 22-6-2000, n. 7318 - Papadia, pres.; Mannino, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Godino, ric. (*Annulla in parte senza rinvio*, App. Catanzaro 23 aprile 1999)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Oli - Vendita come olio di oliva di miscela di oli - Violazione amministrativa di cui alla legge 1407 del 1960 - Reato di cui all'art. 516 c.p. - Concorso - Fondamento.
(C.p., art. 516; l. 13 novembre 1960, n. 1407)

La violazione amministrativa prevista dagli artt. 1, 5 e 8 l. 13 novembre 1960, n. 1407, concernente la commercializzazione come olio d'oliva di una miscela di oli diversi, concorre con il reato di cui all'art. 516 c.p., relativo alla vendita come genuine di sostanze che non lo sono, essendo diversi gli interessi presidiati dalle norme in esame, giacché l'illecito penale è inteso a tutelare il leale esercizio del commercio, mentre l'illecito amministrativo è posto a tutela della salute pubblica (1).

(*Omissis*). - Avverso la sentenza della Corte d'appello di Catanzaro 23 aprile 1999, n. 822, con la quale, a conferma della sentenza del Pretore di Lamezia Terme 22 gennaio 1998, n. 45 da lui appellata, è stata dichiarata colpevole dei reati contestati per avere, come legale rappresentante della ditta Godinoli s.r.l., detenuto e posto in vendita olio di oliva e di sansa non regolamentare, Pasquale Godino propone ricorso per cassazione, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

1. violazione del principio di specialità, perché gli addebiti mossi al ricorrente per effetto dell'art. 15 c.p. devono essere inquadri nella l. 13 novembre 1960, n. 1407 e non nell'art. 516 c.p., di cui abbraccia l'intera materia penalmente rilevante, presentando inoltre alcuni requisiti aggiuntivi di specificità, altrimenti si perviene ad una duplicazione dell'imputazione, intesa soltanto a salvare il fatto dalla prescrizione che travolge irrimediabilmente il reato contravvenzionale previsto dalla legge speciale; inoltre, se si considera che il Godino non è solo un intermediario commerciale, ma anche un produttore imbottigliatore, la modestissima quantità di olio giudicato non conforme rispetto all'intera produzione aziendale elimina ogni possibile movente economico di un'ipotizzabile frode, sicché il reato contravvenzionale previsto dall'art. 8 legge n. 1947/1960 resta l'unica qualificazione giuridica adeguata;

2. mancata e comunque erronea valutazione delle prove a discarico, perché il Pretore non ha tenuto conto dei 6 certificati di analisi di laboratorio, eseguite per conto dell'Ispettorato centrale repressione frodi, Ufficio di Cosenza, che, in contrasto con quella prodotta dall'accusa, attestavano la regolarità dei campioni di olio prelevati negli stessi giorni dalle stesse partite d'olio;

3. mancanza assoluta dell'elemento psicologico, perché dal verbale risulta che la campionatura è avvenuta nella fase della lavorazione e non in quella, della vendita, per cui deve escludersi il dolo in quanto il Godino era sempre in tempo a correggere gli effetti dell'eventuale errore;

4. violazione del principio dell'art. 27 Cost. perché quello del ricorrente è un caso di responsabilità oggettiva, per fatto dei dipendenti, in contrasto col principio della personalità della responsabilità penale;

5. mancata declaratoria di non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato contravvenzionale suddetto.

Si deve, in primo luogo, prendere atto che l'art. 1 d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, emanato in base alla legge-delega 25 giugno 1999, n. 205, ha trasformato in illeciti amministrativi le violazioni della l. 13 novembre 1960, n. 1407, per cui la sentenza impugnata dev'essere annullata senza rinvio perché i reati contestati ai capi a) e c) dell'imputazione non sono previsti come reato.

La pronuncia travolge il quinto motivo di ricorso, perché in applicazione dell'art. 129, co. 2, c.p.p. il proscioglimento prevale sulla prescrizione del reato, peraltro non ancora intervenuta in quanto il relativo termine, che decorre dal 23 agosto 1995, scade il 23 febbraio 2000.

Copia della sentenza dev'essere trasmessa all'autorità amministrativa competente ai sensi dell'art. 4 d.lgs. n. 507/1999.

Rimangono da affrontare le questioni dedotte con gli altri motivi d'impugnazione, a partire dall'eccezione opposta col primo.

Infatti, l'art. 9 l. 24 novembre 1981, n. 689, compreso nel capo I, concernente le sanzioni amministrative, Sez. I, riguardante i Principi generali, regola l'applicazione del principio di specialità nel caso di concorso fra un reato e un illecito amministrativo, ed ha, quindi, portata generale, per cui si applica a tutte le ipotesi, anche successive, di depenalizzazione e, quindi, anche a quella disposta con la l. 25 giugno 1999, n. 205 che nulla dispone sul punto.

Nel merito l'eccezione è infondata.

Come ha rilevato la Corte di Catanzaro nel rigettare il corrispondente motivo d'appello, la violazione amministrativa prevista dagli artt. 1, 5 e 8 l. 13 novembre 1960, n. 1407, concernente la commercializzazione come olio d'oliva di una miscela di oli diversi, concorre con il reato di vendita come genuine di sostanze che non lo sono, perché l'interesse tutelato dall'art. 516 c.p.p. consiste nel leale esercizio e onesto svolgimento del commercio (Cass. Sez. III, 11 febbraio 1998, n. 1686, ric. Abbate), mentre la violazione ha un'oggettività giuridica diversa, concernente l'interesse alla salvaguardia della pubblica salute.

Conforta questa soluzione la circostanza aggravante prevista dall'art. 517 *bis* c.p., introdotto dall'art. 5 d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 nel contesto della depenalizzazione, che aumenta la pena prevista dagli artt. 515, 516 e 517 c.p. nell'ipotesi di alimenti o bevande protette, che garantisce una tutela specifica aggiuntiva rispetto a quella delle corrispondenti violazioni amministrative, delle quali presuppone il concorso.

Il motivo d'impugnazione è, dunque, infondato.

Manifestamente infondati sono gli altri motivi, che ripropongono passivamente le questioni già decise dalla sentenza impugnata, che ha smentito in fatto tanto il secondo, precisando che i certificati delle analisi regolari riguardavano una partita diversa da quella cui si riferivano i campioni, quanto il quarto motivo, segnalando che l'imputato, e non altri, era preposto alla produzione e al confezionamento dell'olio.

Anche il terzo motivo è manifestamente infondato perché i prelievi hanno riguardato bottiglie e lattine etichettate e sigillate, che non erano perciò in corso di lavorazione, bensì pronte per essere vendute.

Segue all'annullamento parziale della sentenza impugnata il rinvio per la rideterminazione della pena. (*Omissis*)

(1) LA TUTELA PENALISTICA DELL'OLIO DELL'OLIVA: UN CASO DI CONCORSO APPARENTE DI NORME?

Con la sentenza in epigrafe, la Suprema Corte afferma la sussistenza di un concorso tra la violazione amministrativa prevista dagli artt. 1, 5 e 8 della l. 13 novembre 1960, n. 1407 che sanziona la commercializzazione come «olio di oliva» di una miscela contenente oli diversi, con il delitto *ex art. 516 c.p.*

Tale conclusione rinviene la propria genesi nell'utilizzazione, da parte del giudice di legittimità, del criterio dell'oggettività giuridica, atteso che l'illecito amministrativo sarebbe posto, a presidio della salute pubblica, laddove l'illecito penale sarebbe finalisticamente orientato a tutelare i principi di lealtà e correttezza nell'esercizio del commercio.

Siffatta soluzione si pone all'interno di un solco tracciato dalla giurisprudenza più risalente, la quale, in più occasioni, ha avuto modo di ribadire la ricorrenza di un concorso tra il delitto *ex art. 516 c.p.* e i reati contravvenzionali già previsti dalla l. 13 novembre 1960, n. 1407 (1).

(1) Già in passato la giurisprudenza, anche di merito, si era espressa per il riconoscimento di un concorso tra il reato contravvenzionale previsto dagli artt. 1, 5 e 8 della legge 1407/1960 e l'art. 516 c.p.: così Cass. pen., 7 maggio 1980, Mancini, in *Giur. agr. it.*, 1982, 359; Pret. Cerignola 29

ottobre 1992, in *Foro it.*, 1993, II, 452.

In dottrina si veda MONTANARA *Denominazione degli oli d'oliva commestibili e tutela della produzione e della vendita di sostanze alimentari*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 406.

Come noto, l'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1999, emanato in base alla legge delega 25 giugno 1999, n. 205, ha attivato un fenomeno di traslazione degli illeciti previsti dalla l. 13 novembre 1960, n. 1407, dallo spazio del penalmente rilevante all'area dell'illecito amministrativo.

Nondimeno, pur a fronte di tale rilevante modifica, il Supremo Collegio ritiene di non mutare il proprio orientamento consolidato, favorevole al riconoscimento di un concorso reale tra le due norme sanzionatorie, sull'assunto di una diversa oggettività giuridica delle due norme sanzionatorie.

La prospettazione testé tratteggiata non può non suscitare riserve, in quanto il ricorso al parametro dell'oggettività giuridica per discriminare i casi di concorso reale di norme può ormai considerarsi un retaggio che la stessa giurisprudenza, soprattutto di merito, sembra avere sovente superato, ma che, a volte, riaffiora, eminentemente per esigenze di incriminazione giudiziale e per una certa predisposizione culturale a sostegno dell'incondizionata obbligatorietà della norma penale.

In merito, giova ricordare che il principio di specialità, il quale governa il meccanismo del concorso dei reati ai sensi dell'art. 15 c.p., disciplina, al contempo, anche le relazioni tra illecito penale e illecito amministrativo, come si desume chiaramente dal disposto dell'art. 9 della l. 24 novembre 1981, n. 689.

Attesa la portata generale dell'art. 9, il predetto principio si estende a tutte le fattispecie di concorso tra norma sanzionatoria amministrativa e norma penale.

Ben diversa sarebbe stata la conclusione, rispetto a quella adombrata nella decisione in commento, ove si fosse optato per un diverso criterio, al fine di individuare gli autentici casi di concorso apparente tra norma penale e norma amministrativa.

Invero, il ricorso ad un criterio che potremmo definire funzionale in quanto fondato sull'analisi della precipua funzione assegnata dalla legge alla sanzione, consentirebbe di escludere l'esistenza di un concorso di illeciti nel caso in oggetto. Invero, considerando che entrambi i meccanismi sanzionatori presentano la medesima finalità punitiva, ne conseguirebbe la sussistenza di un concorso di norme di natura omogenea. Applicare entrambe le sanzioni significherebbe, in definitiva, vulnerare il principio del *ne bis in idem* sostanziale.

A ben vedere, infatti, si dovrebbe escludere la ricorrenza di un concorso apparente di norme, solo nei casi in cui le due sanzioni presentassero diverse finalità, di natura punitiva quella penale, di carattere risarcitoria o reintegratoria quella amministrativa, imponendosi solo in tale ultimo caso il principio dell'integrale valutazione giuridica del fatto, giacché nessuna delle due norme esaurirebbe l'intero disvalore del fatto.

Ma anche l'utilizzo di altri criteri possono far approdare l'interprete al medesimo risultato.

In *primis*, può evidenziarsi come nell'art. 9 della legge 689/1981 è contenuta, in luogo della locuzione «materia» adoperata dall'art. 15 c.p., la locuzione «fatto», con ciò postulando l'irrelevanza di una comparazione tra i singoli elementi costitutivi delle due fattispecie astratte ed incen-

trando l'attenzione solo sul fatto commesso *hic et nunc*.

Orbene, in tal modo, essendo il fatto concreto riconducibile nell'alveo operativo di entrambe le norme che presenterebbero una specialità in concreto, ben può giungersi alla soluzione di escludere la sussistenza di un concorso reale di norme.

In secondo luogo, l'articolo ora richiamato potrebbe fare più specifico riferimento al «fatto punito» alludendo così non alla matrice naturalistica del fatto, sibbene alle fattispecie astratte; poiché il concorso apparente tra norme si dovrebbe escludere qualora le due fattispecie si pongano in una relazione qualificabile a guisa di specialità bilaterale per aggiunta, ebbene nel caso *de quo* l'uso di tale criterio non può che vanificare ogni tentativo di sostenere la ricorrenza di un concorso reale di norme (2).

Stefano Nicolucci

*

I

Trib. Pavia - 6-6-2002, n. 88 - Trogni, giud. unico - Azienda Agricola Cignoli (avv. Bettaglio e altri) c. I.N.P.S. (avv. De Maestri)

II

Corte d'app. Milano - 20-5-2003, n. 329 - Ruiz, pres.; de Angelis, est. - I.N.P.S. (avv. De Maestri e Saia) c. Soc. Azienda agricola Cignoli (avv. Bettaglio e altri)

Previdenza sociale - Contributi agricoli unificati - Accertamento delle giornate imponibili a mezzo di «stima tecnica» ex art. 8 d.lgs. n. 375 del 1993 - Verbale ispettivo - Rilevazione dei dati oggettivi caratterizzanti la specifica tipologia dell'azienda ispezionata - Indicazione del procedimento analitico seguito per il calcolo del fabbisogno occupazionale stimato - Necessità - Omissione - Conseguenze. (D.lgs. 11 agosto 1993, n. 375, art. 8)

Il verbale ispettivo, redatto da ispettori dell'INPS, nel quale - oltre alla individuazione dei dati aziendali (lavoratori impiegati, estensione e tipo delle colture praticate, bestiame allevato, mezzi tecnici utilizzati, lavorazioni affidate a terzi) - non è indicato il procedimento analitico induttivo di determinazione del fabbisogno occupazionale in relazione ai dati rilevati (in cui si concreta il contenuto della «stima tecnica» prevista dall'art. 8 d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375), non è conforme né alle prescrizioni di legge, né alle più specifiche direttive impartite con la circolare n. 161 del 1998 dell'istituto previdenziale e, pertanto, è improduttivo degli effetti per i quali esso era stato emanato. Inoltre, non consentendo né all'azienda ricorrente né al giudice di conoscere i criteri adottati per valutare le giornate di lavoro necessarie e la conseguente congruità della stima, non permette nemmeno la valutazione in sede giudiziaria della rilevanza o meno della richiesta prova circa i dati di riferimento, formulata dal convenuto (1).

I

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso al Tribunale di Pavia, in funzione di giudice del lavoro, la s.s. Azienda Agricola Cignoli Pierino ed Ernestina ha chiamato in giudizio l'INPS chiedendo di accertare che l'azienda agricola attrice non è tenuta a corrispondere all'INPS per gli anni 1995, 1996 e 1997 i contributi addebitati con il verbale ispettivo 20 ottobre 1998.

Costituendosi regolarmente in giudizio l'INPS ha chiesto la reiezione del ricorso e l'accertamento che la convenuta è debitrice nei confronti dell'INPS della somma di L. 41.200.000, oltre a sanzioni aggiuntive, così come contestato con il verbale ispettivo 20 ottobre 1998.

Dopo il deposito di note illustrative in ordine all'eccezione formulata dall'attrice di inammissibilità della domanda riconvenzionale formulata dall'INPS, ritenuto dal giudice che le eccezioni

(2) Per un'analisi più approfondita della portata dell'art. 9 si rinvia a SINISCALCO, *Commento all'art. 9 l. 24 novembre 1981, n. 689*, in *L. pen.*, 1982, 227 ss. Per un'adesione al criterio del fatto concreto si veda VINCI-GUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella l. 24 novembre 1981, n. 689*, Padova, 1983, 72; propende, invece, per il criterio della fattispecie astratta DALLACASA, *Principio di specialità e nascita di un sistema di diritto dell'illecito amministrativo*, in *Ind. pen.*, 1984, 43 ss. Si veda anche DOLCINI, *Commento all'art. 9 l. 24 novembre 1981, n. 689*, in *Commentario delle «Modifiche al sistema penale»*, Milano, 1982, 58; SGUBBI, *Depenalizzazione e principi dell'illecito amministrativo*, in *Ind. pen.*, 1983, 258.

Per un approfondimento della tematica del concorso apparente di norme si rinvia a DE FRANCESCO, *Lex pedalis*, Milano, 1980.

preliminari fossero decise unitamente al merito della causa e che la prova per testimoni formulata dall'INPS non fosse rilevante ai fini della decisione (e ritenuta di conseguenza superflua la prova dedotta dal ricorrente), all'odierna udienza, in esito alla discussione orale, la causa è stata decisa con lettura del dispositivo in pubblica udienza.

DIRITTO. - Con verbale di accertamento in data 20 ottobre 1998 (doc. 1 attrice) l'INPS ha contestato alla s.s. Azienda Agricola Cignoli Pierino ed Ernestina «lo scostamento», in aumento delle giornate lavorate, rispetto a quelle denunciate ai fini previdenziali e assistenziali, deducendo che ciò è stato dedotto «con riferimento agli anni 1995, 1996 e 1997, dal raffronto eseguito fra il numero di giornate lavorative complessivamente denunciate per ciascun anno dall'azienda e le giornate che sono state ritenute occorrenti in relazione all'ordinamento culturale dei terreni, al bestiame e ai sistemi di lavorazione praticati, previa decurtazione degli apporti di lavoro conferiti dal nucleo familiare CD e dai contoterzisti».

Il comma 2 dell'art. 8 del d.lgs. n. 375/1993 conferisce all'Istituto il potere, in materia di accertamento contributivo, di effettuare la «stima tecnica», a mezzo di visita ispettiva determinando per ogni singola azienda controllata, il fabbisogno di giornate lavorative.

Lo stesso Istituto, con la circolare n. 161 del 1998, ha rilevato che: «Tale fabbisogno occupazionale deve essere calcolato in relazione ai seguenti elementi: ordinamento culturale; bestiame allevato; sistema di lavorazione praticato da ciascuna azienda; periodi di esecuzione dei lavori; consuetudini locali. Il numero di giornate così determinato va eventualmente decurtato di quelle derivanti dalla rilevazione: delle prestazioni di lavoro svolte dai componenti il nucleo familiare nei casi di aziende diretto-coltivatrici, mezzadri e coloniche; delle effettive, documentate prestazioni di lavoro svolte dai contoterzisti; delle prestazioni subordinate svolte nello stesso periodo e per le stesse lavorazioni dagli operai agricoli; delle prestazioni di lavoro riguardanti fasi di lavoro del ciclo produttivo agrario non eseguite.»

I successivi commi 3 e 5 della norma citata si riferiscono agli effetti derivanti dall'accertamento sopra descritto.

Prosegue la circolare: «La procedura ora descritta come si potrà notare, riverbera effetti giuridici sia per ciò che riguarda i datori di lavoro agricolo ai fini contributivi, sia sul piano della valutazione delle posizioni assicurative dei lavoratori agricoli subordinati. Pertanto vista l'importanza degli effetti derivanti dalla procedura di accertamento sopra descritta, si raccomanda alle sedi di porre particolare attenzione ai punti sotto elencati: - la stima tecnica deve trovare la propria validazione sulla concreta analisi della singola, specifica realtà agraria della ditta; ossia è opportuno tenere in evidenza che nelle singole realtà aziendali vengono scelte - in concreto - metodologie di lavorazioni particolari ed a volte assai diverse tra di loro per portare a compimento il ciclo produttivo.

1. - Dal punto di vista degli adempimenti amministrativi, è importante la tempestività della valutazione dell'azione accertatrice nonché la conseguente notifica del provvedimento sia ai fini della trasparenza amministrativa, sia ai fini della presentazione di eventuali ricorsi da parte dei soggetti interessati.

2. - Si sottolinea che gli elementi che hanno avuto rilevanza nella determinazione del fabbisogno complessivo di manodopera dell'azienda interessata alla stima tecnica debbono essere specificatamente indicati nell'avviso di accertamento.»

Il verbale ispettivo in questione non è conforme né alle prescrizioni di legge, né alle più specifiche direttive di cui alla citata circolare INPS: esso non contiene infatti alcuna stima tecnica. Vi è sicuramente una raccolta di dati (lavoratori impiegati, estensione e tipo di colture, bestiame allevato, mezzi utilizzati, lavorazioni affidate a terzi), ma manca qualsivoglia analisi di questi dati, cosicché da un lato non può parlarsi di «stima tecnica», dall'altro è impossibile per il destinatario prima e per il giudice poi valutare i criteri adottati per valutare le giornate di lavoro necessarie e la conseguente congruità di tale stima e quindi la rilevanza o meno della richiesta prova circa i dati di riferimento.

La domanda di accertamento proposta dalla s.s. Azienda Agricola Cignoli deve essere accolta.

Sussistono giusti motivi, in considerazione della natura delle questioni trattate, per compensare integralmente fra le parti le spese di lite. (Omissis)

II

(Omissis). - FATTO. - Con sentenza 6 giugno 2002, n. 88 il Tribunale di Pavia ha accertato l'inesistenza dell'obbligo della società semplice Azienda agricola Pierino ed Ernestina Cignoli di corrispondere all'INPS, per gli anni dal 1995 al 1997 i contributi addebitati con verbale ispettivo in data 20 ottobre 1998, e ha dichiarato interamente compensate le spese.

Secondo il Tribunale, il verbale in questione difetta della c.d. stima tecnica di cui all'art. 8, commi 2, 3 e 5 d.lgs. n. 375 del 1993 e di cui ad una circolare dello stesso INPS, dal momento che pur contenendo alcuni dati (lavoratori impiegati, estensione e tipo di colture, bestiame allevato, mezzi utilizzati, lavorazioni affidate a terzi), manca di qualsiasi analisi degli stessi per cui è impossibile sia per il destinatario dell'accertamento, sia per il giudice, valutare la congruità della stima.

Contro la sentenza il 26 agosto 2002 ha proposto appello l'INPS sostenendo che, diversamente da quanto ritenuto dal Tribunale, dal verbale e dai precedenti accertamenti emergono tutti i dati per giungere ad una stima.

La società ha resistito.

All'udienza del 15 aprile 2003 la causa è stata discussa e decisa (Omissis)

DIRITTO. - 1. Nell'esaminare i motivi d'appello è utile sottolineare come secondo la regola generale di cui all'art. 2697, comma 1, c.c., l'onere di provare i fatti costitutivi della pretesa incomba a chi la fa valere. Il che vale anche con riguardo alla pretesa contributiva.

L'art. 8 d.lgs. n. 375 del 1993 va inserito in questa logica, introducendo, attraverso la «stima tecnica» ivi contemplata, un accertamento di fatto di tipo induttivo (non, si badi bene, presuntivo), condotto utilizzando, come è appunto per l'induzione, altri elementi di fatto.

Orbene, correttamente il Tribunale ha rilevato che il verbale in questione si fermi a raccogliere una serie di dati, pure significativi ai fini della stima, ma non contiene l'analisi dei dati stessi, vale a dire la stima vera e propria, la quale pure è fondamentale per consentire il controllo di congruità dei risultati cui si è pervenuti. Lo si ripete, si verte in materia induttiva, e appunto attraverso l'induzione si deve rispettare una regola probatoria cardine. Sicché s'impone rigore nel verificare il ricorrere e la congruità della stima, come è raccomandato dallo stesso INPS nella circolare n. 161 del 1998 richiamata dal primo giudice.

1.1. Ritornando alla specie, i prospetti allegati al verbale contengono con molta puntualità una serie di dati utili (mezzi, colture, estensione, etc.). L'ultima colonna è dedicata alla stima, ma si risolve nel mero dato numerico, al quale nulla di più si aggiunge, se non con dati di riepilogo, nell'«esito dell'accertamento» di cui al verbale medesimo.

Ed ancor oggi né l'interessato, né il giudice sono in grado di capire perché la sintesi di quei dati conduca allo scostamento delle giornate lavorative indicate dall'INPS rispetto a quelle denunciate dalla società semplice appellata.

Tanto per rendere l'idea: la stima avrebbe dovuto ragionare sulle macchine e sulle attrezzature considerandone l'efficienza e la modernità tecnologica, nonché sulla contiguità o meno delle superficie coltivabili etc.; insomma, la stima avrebbe dovuto fornire spiegazioni tecnico-agronomiche indispensabili per il giudizio d'inferenza, il quale, nella logica del legislatore, deve sostituirsi al giudizio presuntivo messo fuori causa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale degli anni '60.

2. In conclusione, la sentenza appellata va confermata. (Omissis)

(1) L'ACCERTAMENTO DEI CONTRIBUTI AGRICOLI UNIFICATI ED IL RICORSO ALLA C.D. «STIMA TECNICA».

1. - L'accertamento delle giornate lavorative imponibili (cioè, delle giornate lavorative impiegate in ciascuna azienda agricola) ai fini dell'applicazione dei contributi agricoli unificati - su cui rinvio a GATTA, «Previdenza e assistenza in agricoltura», in *Digesto/comm.*, XI, Torino, 1995, 274 ss. - si fondava sull'obbligo imposto a ciascun datore di lavoro agricolo di presentare la dichiarazione periodica della

manodopera occupata (art. 6 d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375) e sul potere-dovere dell'ente impositore (Servizio per i contributi agricoli unificati al quale, a seguito della sua soppressione, è succeduto l'INPS) di controllarne la veridicità sulla base delle risultanze del collocamento agricolo ma anche utilizzando altri elementi di valutazione, in relazione ai dati oggettivi (concernenti: l'estensione dei terreni coltivati e delle colture praticate; il numero dei capi di bestiame allevati, distintamente per specie, e le modalità di allevamento; le attività complementari ed accessorie connesse con l'attività agricola; il parco macchine posseduto ed ogni altra notizia utile sulle caratteristiche dell'azienda), contenuti nella denuncia aziendale che ogni interessato era ugualmente tenuto a presentare *ex art.* 5 d.lgs. n. 375 del 1993.

Il controllo delle predette dichiarazioni è disciplinato dall'art. 8 del citato d.lgs. In particolare, per quanto qui interessa, la predetta norma ha così disposto (*omissis*):

«2. Ai fini del raffronto tra i dati aziendali accertati e gli elementi relativi alla manodopera occupata acquisiti sulla base delle risultanze del collocamento, gli uffici dello SCAU provvedono ad una stima tecnica a mezzo visita ispettiva e determinano il numero delle giornate di lavoro occorrenti in relazione all'ordinamento colturale dei terreni, al bestiame allevato, ai sistemi di lavorazione praticati da ciascuna azienda, ai periodi di esecuzione dei lavori, nonché alle consuetudini locali, previa decurtazione:

a) delle prestazioni di lavoro dei componenti il nucleo familiare nei casi di aziende diretto-coltivatrici, mezzadrili e coloniche;

b) delle effettive, documentate prestazioni di lavoro svolte dai contoterzisti;

c) delle prestazioni di lavoro svolte, nello stesso periodo e per le stesse lavorazioni, dagli operai agricoli;

d) delle prestazioni di lavoro riguardanti fasi non eseguite del ciclo produttivo agrario.

«3. Il numero delle giornate di manodopera, accertato ai sensi del comma 2, rileva anche per l'imposizione induttiva dei contributi, da liquidare sulla base delle retribuzioni medie di cui all'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni e integrazioni.

(*Omissis*)

«5. Il provvedimento motivato conseguente all'accertamento di cui al comma 2 è notificato al datore di lavoro interessato» (*omissis*) (1).

2. - Nelle sentenze, di primo e secondo grado, sopra riportate si è discusso delle modalità applicative di tali disposizioni e della conseguente illegittimità di un accertamento contributivo integrativo basato su un verbale ispettivo nel quale, secondo quanto si desume dagli elementi nelle stesse sentenze riferiti, a fronte di una diligente e puntuale individuazione dei dati oggettivi aziendali di cui sopra ho fatto cenno, la c.d. «stima tecnica» consisteva nella indicazione (sembra) complessiva delle giornate lavorative costituenti il fabbisogno occupazionale stimato, senza alcuna indicazione del procedimento analitico che aveva portato a tale risultato, al cui confronto le giornate lavorative denunciate dall'azienda interessata risultavano deficitarie.

Al riguardo, la prima sentenza (del Tribunale, in composizione monocratica quale Giudice del lavoro), ha invalidato il verbale di accertamento col quale si notificava «lo scostamento» in aumento delle giornate lavorative con la

motivazione che ciò era stato dedotto «con riferimento agli anni 1995, 1996 e 1997, dal raffronto eseguito fra il numero di giornate lavorative complessivamente denunciate per ciascun anno dall'azienda e le giornate che sono state ritenute occorrenti in relazione all'ordinamento colturale dei terreni, al bestiame e ai sistemi di lavorazione praticati, previa decurtazione degli apporti di lavoro conferiti dal nucleo familiare CD e dai contoterzisti».

Secondo il Giudice *a quo* non è con queste apodittiche affermazioni che si motiva un accertamento contributivo aggiuntivo sulla base della «stima tecnica a mezzo visita ispettiva» quale configurata dalla norma di cui all'art. 8, comma 2, d.lgs. n. 375 del 1993. Al riguardo si richiama il contenuto della circolare n. 161 del 1998 della direzione generale dell'INPS, in cui si raccomanda agli uffici dipendenti, tra l'altro, che «la stima tecnica deve trovare la propria validazione sulla concreta analisi della singola, specifica realtà agraria della ditta; ossia è opportuno tenere in evidenza che nelle singole realtà aziendali vengono scelte - in concreto - metodologie di lavorazioni particolari ed a volte assai diverse tra di loro per portare a compimento il ciclo produttivo» e si sottolinea che «gli elementi che hanno avuto rilevanza nella determinazione del fabbisogno complessivo di manodopera dell'azienda interessata alla stima tecnica debbono essere specificatamente indicati nell'avviso di accertamento».

Pertanto, il verbale ispettivo impugnato è stato considerato illegittimo in quanto non conforme sia alle prescrizioni di legge sia alle più specifiche direttive amministrative dello stesso Istituto impositore ed inidoneo a produrre gli effetti per cui era stato emanato; inoltre, non consentendo né all'azienda ricorrente né al giudice di conoscere ed esaminare i criteri adottati per valutare le giornate di lavoro necessarie e la conseguente congruità di tale stima, impedisce anche di stabilire la rilevanza o meno «della richiesta prova circa i dati di riferimento» formulata dal convenuto. Donde la decisione di accoglimento della domanda della società attrice di accertare che la stessa non era tenuta a corrispondere all'INPS i contributi addebitati con il verbale ispettivo contestato.

Tale decisione è stata confermata in sede di appello. Nella relativa sentenza si sottolinea, in conformità al dettato legislativo, il carattere «induttivo» dell'accertamento scaturito dalla determinazione delle giornate imponibili sulla base della «stima tecnica», che impone - in applicazione della regola generale di cui all'art. 2697, comma 1, c.c. - a chi fa valere la pretesa contributiva, l'onere di provare i fatti costitutivi di essa, con una esposizione analitica delle valutazioni operate sui dati acquisiti, che consenta il controllo di congruità dei risultati cui si è pervenuti. In assenza dell'indicazione del procedimento analitico seguito, in sostanza, non può parlarsi di «stima tecnica». Osserva, infatti, a titolo esemplificativo, la sentenza in commento che «la stima avrebbe dovuto ragionare sulle macchine e sulle attrezzature considerandone l'efficienza e la modernità tecnologica, nonché sulla contiguità o meno delle superfici coltivabili etc.; insomma, la stima avrebbe dovuto fornire spiegazioni tecnico-agronomiche indispensabili per il giudizio d'inferenza, il quale, nella logica del legislatore, deve sostituirsi al giudizio presuntivo messo fuori causa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale degli anni '60» [il riferimento è, evidentemente, a Corte cost. 25 giugno 1962, n. 65 (in:

(1) Può essere utile sapere che, già prima della surrichiamata normativa, l'art. 7, l. 12 marzo 1968, n. 334 aveva attribuito agli uffici provinciali dello SCAU il potere di determinare indirettamente, ai fini dell'imposizione contributiva, «l'impiego di manodopera sulla base dell'ordinamento colturale e dei sistemi di lavorazione praticati da cia-

scuna azienda, tenendo presenti le esigenze normali delle diverse lavorazioni, nonché le consuetudini locali». Per utili notizie sui criteri applicativi di tale norma, v. SPADAZZI, *La determinazione a stima dell'impiego di mano d'opera ai fini dell'imposizione dei contributi agricoli unificati* (in *Prev. soc. agr.*, 1974, 500).

Prev. soc. agr., 1962, 228; *Riv. it. prev. soc.*, 1962, 838 e *Giur. agr. it.*, 1962, 495, tutte con nota di PIGA), su cui v. GATTA, *op. loc. cit.*, 274].

Senza arrivare ad un tale grado di perfezione, che implica conoscenze tecnico-scientifiche di elevata professionalità non sempre rinvenibili nella figura del funzionario ispettivo di istituto previdenziale, a mio parere sarebbe sufficiente che la stima tecnica indicasse i parametri di valutazione del fabbisogno occupazionale utilizzando gli elementi pratici di conoscenza della tecnica agraria comunemente attingibili nell'ambiente in cui si opera o acquisibili mediante la consultazione di atti e determinazioni di altre pubbliche amministrazioni, rimettendo alla dialettica valutativa dei consulenti tecnici, di parte e d'ufficio, utilizzabili in ambito processuale, ogni ulteriore approfondimento.

3. - Segnalo, anche se nelle sentenze commentate non se n'è fatto cenno, che il testo dell'art. 8, comma 3, d.lgs. n. 375 del 1993 riportato *supra*, sub 1, concernente le conseguenze valutative della stima tecnica, è stato modificato - a maggiore garanzia del contribuente - dall'art. 9-ter, comma 3, l. 28 novembre 1996, n. 608 nel modo seguente: «Qualora dal raffronto risulti che il fabbisogno di occupazione determinato sulla base della stima tecnica è significativamente superiore alle giornate risultanti dalle dichiarazioni trimestrali, l'INPS diffida il datore di lavoro a fornirne motivazione entro il termine di quaranta giorni. Nel caso in cui non venga fornita adeguata motivazione e non siano stati individuati i lavoratori utilizzati e le relative giornate di occupazione, l'INPS procede all'imposizione dei contributi da liquidare sulla base delle retribuzioni medie di cui all'art. 28 del d.p.r. 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni ed integrazioni».

Carlo Gatta

*

Trib. Verona, Sez. spec. agr. - 14-1-2003, n. 1 - Zattoni, pres.; Lendano, est. - Ruffo (avv. Mignolli) c. Fanini (avv. Sella)

Contratti agrari - Affitto - Risoluzione del contratto - Grave inadempimento - Mancata abitazione della casa rurale.

Si può ritenere che il reperimento, negli anni settanta, di una abitazione maggiormente adeguata alle necessità di vita domestica di una famiglia, composta da più persone ed anche da bambini, non abbia in alcun modo dato luogo ad un colposo abbandono del fabbricato.

Non costituisce grave inadempimento contrattuale e quindi causa di risoluzione, la mancata manutenzione degli annessi rustici, in quanto risulta oggettivamente marginale (1).

(Omissis). - Le domande di accertamento del grave inadempimento di Nicola Fanini e di risoluzione del contratto di affitto del fondo rustico di cui è causa è infondata e va rigettata.

Il fondo rustico di cui si controverte ha, pacificamente, un'estensione di circa 15 campi veronesi e vi è annessa l'abitazione rurale con retrostante stalla, fienile e tettoia per ricovero attrezzature agricole.

Parimenti pacifico in causa è che il fondo sia condotto in affitto sin dal dicembre 1934 dalla famiglia del resistente.

È incontroverso e, peraltro, documentato in causa all'esito dell'accertamento tecnico preventivo svolto, che il resistente nella conduzione del fondo non ha lasciato andare in degrado i 15 campi veronesi che lo compongono, campi che sono risultati nella maggior parte essere coltivati a seminativo di frumento ed apparire in buone condizioni di sviluppo e ben diserbati, e per il residuo essere coltivati a vigneto, ben curato e in buona produttività, e nel quale le viti morte o vetuste, secondo la tecnica colturale seguita, estirpate e poi sostituite con nuove.

Relativamente alla casa colonica è incontroverso che parte proprietaria non ha eseguito sulla stessa alcun intervento di

manutenzione, diversamente che per quanto fatto nella stalla negli anni 1960.

È pacifico in atti, poi, che nel 2001 parte resistente ha provveduto, a sue spese, al rifacimento del tetto del fabbricato, dopo l'esperimento della procedura di cui all'art. 5 della legge 203 del 1982.

Parte resistente non ha negato che la detta casa rurale fosse stata abitata «solo» fino al 1970, ma ha affermato che l'abbandono della stessa fu conseguente alle pessime condizioni in cui versava il fabbricato, tale da renderla inidonea all'uso abitativo e da determinare la famiglia colonica al trasloco in altra abitazione.

Ha precisato Fanini che la casa rurale necessitava di evidenti e consistenti interventi di manutenzione straordinaria che, come tali, erano completamente a carico della parte proprietaria, la quale invece aveva omesso di realizzarli, in quanto l'immobile era privo: dei servizi igienici, dell'acqua corrente, del riscaldamento e dell'elettricità.

L'istruttoria svolta ha consentito di accertare, in effetti, che la casa rurale allorché era abitata dai conduttori era, a dir poco, in precarie condizioni ed in stato di sostanziale degrado (testi Tommasi, Avogaro e Fanini), mentre l'accertamento tecnico preventivo svolto ha confermato che ancora attualmente l'immobile è privo di servizi igienici, acqua corrente e riscaldamento.

In conclusione reputa il Collegio che l'intervenuto reperimento negli anni '70 di una abitazione maggiormente adeguata alle necessità di vita domestica di una famiglia, composta da più persone ed anche da bambini, non abbia in alcun modo dato luogo ad alcun colposo abbandono del fabbricato ma che, anzi, lo stesso si sia reso necessario dal pessimo stato in cui l'immobile già allora versava.

Ai fini, infine, dell'accertamento del dedotto grave inadempimento contrattuale e della conseguente risoluzione del contratto di affitto di fondo rustico appaiono solo marginali, nella loro intrinseca oggettività, lo stato in cui residualmente versano ora la stalla, il fienile e parte del muro di recinzione e tali da non dar luogo a quel necessario grado di gravità dell'inadempimento atto a determinare la risoluzione del contratto.

Consegue il rigetto delle predette domande.

Va invece accolta la domanda subordinata formulata da parte ricorrente.

A norma dell'art. 2 della legge n. 203 del 1982 la durata dei contratti in corso alla data della sua entrata in vigore era di dieci anni qualora, come nel caso di specie, il rapporto avesse avuto inizio prima dell'annata agraria del 1939-1940 e, in mancanza di tempestiva disdetta, il contratto di affitto a norma dell'art. 4 della medesima legge viene tacitamente a rinnovarsi per ulteriori quindici anni.

Nel caso in esame la disdetta del rapporto di affittanza venne tardivamente con lettera r.r. del 10 aprile 1996 alloché il contratto si era già rinnovato sino al termine dell'annata agraria del 2007.

Consegue l'obbligo del resistente del rilascio del fondo rustico medesimo alla data del 10 novembre 2007.

Va disposto con separata ordinanza per la prosecuzione del giudizio relativamente alla domanda di risarcimento del danno. (Omissis)

(1) LA RISOLUZIONE DEL CONTRATTO DI AFFITTO AGRARIO.

1. - Il caso in esame mette chiaramente in evidenza le interazioni fra diritto ed economia, nel senso che le statuizioni del legislatore, teso a tutelare la parte debole del rapporto contrattuale (come peraltro previsto dalla Costituzione), creano una situazione ritenuta dal proprietario non economicamente conveniente. Cosicché negli anni 70, quando con l'aumentare del benessere anche le ultime case di campagna si dotano di acqua corrente, riscaldamento, ecc., il proprietario, ora ricorrente, non ritiene di dover procedere alla realizzazione di queste opere nell'abitazione rurale annessa al terreno dallo stesso affittato alla parte ora resistente in giudizio. L'affittuario, quindi, già dagli anni 70 non abita più la casa rurale, ma continua a coltivare il terreno. L'abitazione rurale, disabitata, continua a degradarsi ancor più rapidamente, e d'altra parte il proprietario non interviene con opere di manutenzione straordinaria.

Si perviene così al novembre 2001, momento in cui i comproprietari decidono di presentare domanda giudiziale

le, dopo aver esperito inutilmente il tentativo di conciliazione, tendente ad ottenere la risoluzione del contratto di affitto agrario per grave inadempimento contrattuale, in quanto il convenuto «nella conduzione di detto fondo, detenuto in forza del contratto agrario del 3 dicembre 1934, si era reso gravemente inadempiente, avendolo lasciato in quasi completo abbandono, omettendo di eseguire la manutenzione ordinaria, nonché lasciando disabitata l'abitazione rurale».

2. – A questo punto è opportuno ricordare che l'art. 5 della legge n. 203 del 1982, 2° comma, prevede che «la risoluzione del contratto di affitto a coltivatore diretto può essere pronunciata nel caso in cui l'affittuario si sia reso colpevole di grave inadempimento contrattuale, particolarmente in relazione agli obblighi inerenti al pagamento del canone, alla normale e razionale coltivazione del fondo, alla conservazione e manutenzione del fondo medesimo e delle attrezzature relative, alla instaurazione di rapporti di subaffitto o di subconcessione». L'aspetto che qui interessa è costituito dalla «normale e razionale coltivazione del fondo» e dalla «conservazione e manutenzione del fondo medesimo».

In genere però le contestazioni nascono dal fatto che l'affittuario esegue opere senza il preventivo consenso del proprietario, oppure oltre i limiti che il proprietario ritiene siano concessi dalla normativa speciale all'affittuario. È più raro che la controversia nasca dal fatto che l'affittuario abbia «lasciato in quasi completo abbandono» il fondo, «omettendo di eseguire la manutenzione ordinaria, nonché lasciando disabitata l'abitazione rurale».

In realtà la controversia in esame non riguardava tanto la mancata coltivazione del fondo (dall'esame di merito risulterà infatti che il fondo era: *a*) in buone condizioni di sviluppo e ben diserbato, *b*) che le viti morte o vetuste erano state estirpate e sostituite con nuove), bensì la mancata abitazione della casa rurale con il conseguente decadimento della stessa. Il cerchio così si chiude: l'affittuario ha infatti affermato che «l'abbandono della stessa fu conseguente alle pessime condizioni in cui versava il fabbricato, tale da renderlo inidoneo all'uso abitativo o da determinare la famiglia colonica al trasloco in altra abitazione».

I giudici di merito si soffermano, nel prendere la decisione, sul fatto che l'affittuario «non ha lasciato andare in degrado i campi coltivati», che sono risultati per la maggior parte «in buone condizioni di sviluppo e ben diserbati» e il vigneto «ben curato e in buona produttività».

3. – Ma l'aspetto che le parti mettono maggiormente in rilievo è costituito dalla non abitazione della casa colonica. Anche il Tribunale analizza attentamente l'abbandono della casa rurale e la mancanza di manutenzione, ma distingue le due parti degli edifici: la casa di abitazione e gli annessi rustici. Per quanto riguarda l'abitazione i giu-

dici rilevano che fin dal 1970 era «a dir poco in precarie condizioni ed in stato di sostanziale degrado» ed anche attualmente risulta essere priva di acqua corrente, riscaldamento e servizi igienici.

Il Collegio ritiene quindi che il reperimento di altra abitazione «non abbia in alcun modo dato luogo ad alcun colposo abbandono del fabbricato ma che, anzi, lo stesso si sia reso necessario dal pessimo stato in cui l'immobile già allora versava». Il Tribunale ritiene implicitamente che la manutenzione della stalla, del fienile del muro di cinta spettino all'affittuario (e ciò è opinabile, in quanto è necessario far riferimento non tanto al tipo di fabbricato, ma all'entità dell'opera di manutenzione, al fatto che il deterioramento sia dovuto all'uso dell'immobile o alla vetustà, ecc.), in quanto afferma che «appaiono solo marginali, nella loro intrinseca oggettività, lo stato in cui residualmente versano ora la stalla, il fienile e parte del muro di recinzione e tali da non dar luogo a quel necessario grado di gravità dell'inadempimento atto a determinare la risoluzione del contratto».

4. – Bene ha fatto il Tribunale a privilegiare la coltivazione del terreno, condotta secondo la buona tecnica agricola, e a considerare necessario l'abbandono della casa rurale, in quanto non più idonea ad ospitare una famiglia secondo gli *standards* del tempo. Viene da chiedersi perché il proprietario non abbia eseguito le opere necessarie a mantenere in condizioni abitative il fabbricato rurale. La situazione ricorda, per certi aspetti, quanto avveniva nel campo degli immobili urbani adibiti ad abitazione, nel periodo in cui era in vigore la legislazione vincolistica e secondo alcuni autori anche con l'emancipazione della legge n. 392 del 1978 (così G. CATELANI, *Manuale della locazione*, Milano, 1997, 212). Si ricorderà che in quel periodo la Suprema Corte era arrivata ad affermare che il locatore non era tenuto ad effettuare le opere di manutenzione per mantenere in buono stato locativo l'immobile. La mancata autonomia contrattuale faceva venir meno alcuni obblighi del locatore. Anche volendo applicare il medesimo principio nel campo della legislazione sui contratti agrari, esso troverebbe scarsa applicazione, in quanto pressoché tutti i contratti agrari vengono conclusi con i patti in deroga, per cui torna in campo l'autonomia privata, seppure «assistita». Infatti, come si diceva, si trova poca traccia di questo tipo di controversie e le poche segnalate in dottrina riguardano comunque non tanto i fabbricati rurali, quanto la coltivazione del fondo (cfr. Trib. Reggio Emilia, 16 giugno 2000, in questa Riv., 2001, 394, con nota di FILIPPINI; Cass. 8 agosto 1998, n. 7356, in Riv. dir. agr., 1998, 178, con nota di CARMIGNANI). Nel caso preso qui in esame invece l'affittuario ha preferito cambiare abitazione anziché chiedere che venisse effettuata la manutenzione dell'immobile.

Igino Grendene

Giurisprudenza comunitaria in materia agraria ed ambientale

di MARCO BORRACCETTI

I. AGRICOLTURA

1. Controllo dei prodotti alimentari

Nelle procedure di controllo alimentare, ogni Stato deve accordare a tutti gli operatori interessati un diritto alla controperizia, pena la violazione del diritto alla difesa. Sarà compito del giudice nazionale valutare se l'acquisizione di un mezzo di prova possa comportare la violazione di tale diritto e di quello all'equo processo, previsto dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Sentenza della Corte del 10 aprile 2003, in causa C-276/01, *Steffensen*, ai sensi dell'art. 234 CE. Wathelet, pres.; Timmermaans, rel.; Stix-Hackl, Avv. gen.

La presente pronuncia della Corte verte sul controllo dei prodotti alimentari, effettuabile esaminando un campione di prodotto prelevato anche nei punti di vendita al dettaglio, e sul conseguente diritto alla difesa – che in questo caso significa diritto alla controperizia – che è riconosciuto al produttore e che è strettamente legato all'informazione dello stesso ad opera del commerciante al dettaglio.

L'intervento della Corte è richiesto dal giudice tedesco nell'ambito di un procedimento che scaturiva da un ricorso avverso una sanzione amministrativa, inflitta, per violazione della legge tedesca sui prodotti alimentari e di abituale consumo (LMBG), in seguito alla commercializzazione di salsicce di carne di vitello e di maiale, denominate «*Bockwürstchen*» e vendute in contenitori di vetro con coperchio metallico ermetico.

Il signor S., in qualità di responsabile del controllo della produzione all'interno della società produttrice, era stato sanzionato per il fatto di avere colposamente autorizzato la messa in commercio dei prodotti senza che avessero un'etichettatura sufficiente ad informare il consumatore, posto che risultavano di una qualità inferiore a quella che si sarebbe potuta ipotizzare in forza della loro classificazione. Le autorità amministrative tedesche erano giunte a tale conclusione dopo aver prelevato alcuni campioni di prodotti da commercianti al dettaglio, provvedendo a lasciare loro in deposito un secondo campione di identico prodotto. Nella stessa ordinanza di rinvio, il giudice *a quo* riconosceva di non essere a conoscenza del fatto che di tali operazioni fossero stati informati la società produttrice nonché il suo responsabile della produzione così che – di fatto – erano stati impediti di esercitare il proprio diritto ad una controperizia.

Sul punto, il giudice *a quo* sottolinea la mancanza di chiarezza della stessa LMBG circa le ipotesi in cui il prelievo sia stato effettuato presso negozi al dettaglio, e chiede alla Corte se l'art. 7, n. 1, della dir. 89/397/CEE, relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari, attribuisca ai produttori un diritto ad una controperizia e – in secondo luogo – se la violazione di tale diritto abbia come conseguenza quella di vietare l'utilizzo dei risultati delle perizie ordinate dalle autorità competenti di uno Stato membro. Il quesito risulta così scindibile in due questioni differenti.

Innanzitutto, viene chiesto se il contenuto dell'art. 7, n. 1, della direttiva sia interpretabile nel senso che un produt-

tore possa opporre alle autorità competenti un diritto ad una controperizia qualora venga contestata la conformità dei suoi prodotti alla normativa nazionale sui prodotti alimentari, in base all'analisi di campioni prelevati in un negozio al dettaglio.

Sul punto, la Corte preliminarmente richiama la propria giurisprudenza consolidata, in base alla quale – in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiano incondizionate e sufficientemente precise – i singoli possono farle valere innanzi ai giudici nei confronti dello Stato, qualora questo l'abbia recepita in modo non corretto o non tempestivo (sentenza dell'11 luglio 2002, in causa C-62/00, *Marks & Spencer*, in *Racc.*, I-6325). Venendo al merito della direttiva, i giudici osservano come, dal tenore della disposizione, emerga il dovere per ogni Stato di accordare all'operatore interessato un diritto ad una controperizia, al fine di salvaguardare i diritti legittimi degli operatori interessati e che potrà o meno essere richiesta dall'interessato: la libertà per gli stati di disciplinare l'esercizio di tale diritto dovrà quindi prevedere delle modalità che ne assicurino la piena applicazione. Inoltre, si ricorda come la norma si applichi ai soggetti che ricevono il controllo dell'autorità competente, ivi compresi i produttori, qualora essi vengano sanzionati sulla base di controlli effettuati presso venditori al dettaglio. Altrimenti, l'esercizio del diritto al ricorso, riconosciuto dalla norma comunitaria, sarebbe direttamente pregiudicato e verrebbe altresì minacciato l'esercizio del più generale diritto alla difesa.

La seconda parte della questione è strettamente collegata, visto che concerne la sussistenza, o meno, del dovere del giudice di considerare i risultati delle analisi condotte su campioni di prodotti, qualora il produttore non abbia potuto richiedere una controperizia.

Riconoscendo che l'ammissibilità dei mezzi di prova in un procedimento nazionale non forma oggetto di una normativa comunitaria, non sussistendo pertanto competenza a statuire sul punto, la Corte ricorda come – in mancanza di una disciplina comunitaria in materia – spetti all'ordinamento giuridico nazionale stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai soggetti dell'ordinamento in forza dell'effetto diretto, a condizione che esse non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna né rendano impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario, in base – rispettivamente – al principio di equivalenza ed a quello di effettività. Il rispetto di tali principi dovrà essere valutato in forse dei principi posti alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali, ad esempio, la tutela dei diritti alla difesa, il principio della certezza del diritto e del regolare svolgimento del procedimento (sentenza del 14 dicembre 1995, in causa C-312/93, *Peterbroeck*, in *Racc.* I-4599).

Ciononostante, i giudici decidono comunque di esprimersi ricordando innanzitutto che i diritti fondamentali fanno parte integrale dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza; inoltre, essendo il rispetto del diritto ad una controperizia garantito dal diritto comunitario, le norme nazionali applicabili in materia di prove rientrano nell'ambito di sua applicazione e dovranno

così rispettare gli obblighi derivanti dai diritti fondamentali, tra i quali quello del diritto ad un equo processo, così come stabilito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Spetterà al giudice *a quo* valutare se l'ammissione di un mezzo di prova integri o meno la violazione di tale principio e del suo corollario riguardante il diritto al contraddittorio; nel caso in cui detto giudice ravvisasse la suddetta violazione, allora – concludono i giudici – egli dovrebbe escludere i risultati per non incorrere in essa.

2. Misure di emergenza contro la BSE

Nell'ambito della lotta alla BSE, la Commissione può revocare l'embargo contro l'esportazione di prodotti bovini da uno Stato membro solo qualora abbia valutato la corretta applicazione e l'effettiva attuazione delle disposizioni nazionali e comunitarie destinate a garantire il funzionamento delle misure d'emergenza, non essendo sufficienti le semplici assicurazioni fornite dagli enti competenti dello Stato coinvolto.

Sentenza della Corte del 22 maggio 2003, in causa C-393/01, *Francia/Commissione*, ai sensi dell'art. 230 CE. Wathelet, pres., Rosas, rel.; Mischo, Avv. gen.

Nell'ambito delle misure di emergenza adottate per limitare la diffusione dell'encefalopatia spongiforme bovina (BSE), la Commissione aveva provveduto a bloccare le spedizioni di prodotti bovini dal Portogallo (il primo provvedimento in merito è la decisione del 18 novembre 1998, n. 98/653/CE, in GUCE, serie L, n. 311, 23); con la successiva decisione 2001/577/CE, essa ha provveduto a fissare la data in cui tali spedizioni avrebbero potuto riprendere, nel quadro del regime di esportazione su base cronologica ai sensi dell'art. 22, paragrafo 2, della decisione 2001/376/CE.

La Francia, sfruttando la possibilità offerta dall'art. 230 CE, ha proposto ricorso avverso tale decisione, chiedendone alla Corte l'annullamento.

Con l'atto impugnato la Commissione aveva fissato la data di ripresa delle esportazioni dei prodotti bovini, asserendo che le ispezioni effettuate in due distinte occasioni avevano evidenziato che le condizioni di sicurezza fossero rispettate, che essa avesse presentato agli Stati membri riuniti nel Comitato veterinario permanente i risultati delle ispezioni e le relative conseguenze, oltre al fatto di avere ricevuto dal Portogallo le più ampie garanzie circa la piena applicazione e l'efficace attuazione della legislazione comunitaria in materia di sorveglianza ed eliminazione contro le encefalopatie spongiformi trasmissibili.

La Francia ha proposto ricorso basandosi sulla violazione degli artt. 21 e 22 della decisione 2001/376, che prevedono gli obblighi di comportamento della Commissione anche al fine di revocare l'embargo, sulla base di un manifesto errore di valutazione e della violazione del principio di prudenza per *mala gestio* del rischio.

A detta del governo francese, la Commissione avrebbe compiuto una violazione degli articoli richiamati perché non si sarebbe assicurata, preliminarmente alla fissazione della data di revoca dell'embargo, dell'effettiva attuazione del sistema di prevenzione portoghese nella lotta alla BSE. L'errore manifesto sarebbe consistito nel ritenere le ispezioni quali dimostrative dei requisiti richiesti per la revoca dell'embargo.

Le fattioni riguardanti l'emergenza BSE sono state fondate sulla dir. 89/662, che consente alla Commissione l'adozione di provvedimenti cautelari per motivi gravi di salvaguardia della salute pubblica o della salute animale; inoltre, l'art. 152 CE prevede che, nella fissazione e nell'attuazione di ogni politica e di ogni intervento della Comunità, venga assicurato un alto

grado di protezione della salute umana. La valutazione compiuta dai giudici consisteva quindi nell'accertare se la Commissione disponesse della garanzia che il funzionamento del sistema anti BSE presentasse una sicurezza sufficiente, così da verificare la sussistenza delle condizioni per procedere alla revoca dell'embargo sulle esportazioni dei prodotti bovini portoghesi.

Nell'ambito delle ispezioni si sarebbe anche dovuto verificare il rispetto del divieto dell'utilizzazione delle farine animali per alimentazione animale nonché il sistema di identificazione e rintracciabilità dei bovini. Per quanto il sistema sia stato basato sullo *status* individuale di ogni animale, il rispetto del divieto di utilizzazione di farine animali ed il buon funzionamento dei sistemi di identificazione e rintracciabilità restano, a detta dei giudici, elementi indispensabili ai fini della sicurezza da garantire. Per questo la Commissione, prima di fissare la data per la revoca dell'embargo, aveva il dovere di valutare tutti questi elementi, essenziali per la sicurezza nel regime anti BSE. Le ispezioni, poi, non avrebbero dovuto limitarsi alla verifica dell'adozione di provvedimenti legislativi o regolamentari idonei a sostenere tale azione, ma bensì anche a verificare l'applicazione e l'effettiva osservanza di tali disposizioni, cosa che la Commissione non ha posto in essere, limitandosi a raccogliere le assicurazioni fornite dal governo portoghese, smentite però dai periti del comitato veterinario, secondo i quali l'attuazione effettiva dei controlli era da considerarsi ancora insufficiente.

Alla luce di tali elementi, era quasi naturale che i giudici, osservando come le verifiche attuate dalla Commissione non consentissero di accertare e garantire che il Portogallo avesse dato corretta applicazione ed effettiva attuazione alle disposizioni nazionali e comunitarie destinate a garantire l'osservanza degli elementi del sistema anti BSE, decidessero per l'annullamento della decisione impugnata, sulla base del fatto che la Commissione non aveva provveduto in via preliminare alle verifiche richieste per la deroga dell'embargo.

II. - AMBIENTE

1. Rifiuti

Nel caso di un processo di trasformazione dei rifiuti che comprende più fasi distinte, la qualificazione come operazione di smaltimento o di recupero deve essere effettuata considerando solo la prima operazione che i rifiuti subiranno successivamente alla loro spedizione. Il criterio del potere calorifico non può essere utilizzato per determinare se un'operazione di combustione possa rientrare nell'operazione di recupero dei rifiuti.

Sentenza della Corte del 3 aprile 2003, in causa C-116/01, *SITA Ecoservice Nederland BV*, ai sensi dell'art. 234 CE. Wathelet, pres.; La Pergola, rel.; Jacobs, Avv. gen.

Nell'ambito della protezione della salute umana e della tutela dell'ambiente, la direttiva 75/442/CEE, nel suo testo modificato dalla direttiva 91/156/CEE, persegue l'obiettivo di favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali e per attenuare gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti stessi.

Il testo della direttiva definisce anche le nozioni di smaltimento e recupero, prevedendo tra le prime l'incenerimento a terra e, tra le seconde, l'utilizzazione principale dei materiali come combustibile o al fine di produrre energia, il riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi e quello di sostanze inorganiche che derivano dall'utilizzazione di rifiuti ottenuti dalle precedenti operazioni.

Ai sensi della direttiva, gli Stati membri hanno l'onere di adottare misure appropriate per promuovere la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiu-

ti, il recupero dei materiali mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo al fine di ottenere materie prime secondarie o l'utilizzo di rifiuti come fonte energetica. Tali obiettivi devono essere raggiunti elaborando dei piani di gestione di rifiuti che contemplino il tipo, la quantità e l'origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire, ed i relativi requisiti tecnici generali, le disposizioni speciali per i rifiuti di tipo particolare, i luoghi o gli impianti adatti per lo smaltimento. I piani potranno riguardare le persone fisiche o giuridiche abilitate a procedere alla gestione dei rifiuti, la stima dei costi delle operazioni di recupero e smaltimento e, infine, le misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento degli stessi.

Il reg. 259/93 disciplina la sorveglianza ed il controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno del territorio comunitario ed in entrata ed uscita da esso mentre, per la definizione dei termini «smaltimento» e «recupero», il testo rinvia alla direttiva 75/442, prevedendo invece due capi distinti che riguardano rispettivamente le spedizioni di rifiuti destinati ad essere smaltiti e quelle di rifiuti destinati ad essere recuperati, oltre che delle particolari procedure di notifica cui subordinare le spedizioni, con relative possibilità di diniego.

Il piano pluriennale olandese per i rifiuti pericolosi dedica una sezione particolare al loro incenerimento, nella quale si indica che può sussistere una differenza tra il recupero mediante riciclaggio del materiale, il recupero con utilizzazione principale quale combustibile e lo smaltimento definitivo mediante incenerimento. Il recupero mediante riciclaggio può consistere nella trasformazione di rifiuti o nell'utilizzazione di essi in un processo produttivo, come l'utilizzazione di rifiuti infiammabili – con un'alta percentuale inorganica – nella fabbricazione di mattoni vetrificati di cemento (*clinker*). Non potendo sviluppare criteri di carattere generale, secondo tale piano è necessario compiere una valutazione caso per caso; al contrario, per il recupero con utilizzazione principale come combustibile, il piano pluriennale olandese adotta il criterio del potere calorifico combinato con il contenuto di cloro.

Per la valutazione di una notifica di spedizione di rifiuti, si esaminerà in primo luogo se il loro recupero sia possibile e valutando altresì la possibilità di effettuare lo smaltimento all'interno del proprio territorio.

La società SITA aveva progettato una doppia spedizione di rifiuti diretta in Belgio, ed aveva perciò notificato le sue intenzioni al ministro competente: la prima spedizione avrebbe avuto per oggetto un miscuglio solidificato di rifiuti di colla, mastice, resina e vernice, nonché rifiuti contenenti silicio mescolati con segatura di legno, mentre la seconda avrebbe riguardato sedimenti organici ed inorganici a basso contenuto di alogeni, mescolati con segatura di legno.

Secondo i piani, al termine della spedizione i rifiuti avrebbero dovuto essere utilizzati dall'industria belga del cemento, come combustibile, nei forni per il cemento, e – come materia prima – nel processo di produzione di mattoni vetrificati nei cementifici. In tale «processo combinato» di trasformazione, l'energia ottenuta dai rifiuti sostituisce quella prodotta dalle materie prime e i resti inceneriti dei rifiuti sostituiscono alcune materie prime.

L'autorità olandese competente autorizzò le due spedizioni ma, considerando che non riguardassero un'operazione di recupero per mezzo di riciclaggio bensì di recupero con utilizzazione principale del prodotto come combustibile, le subordinò alla condizione che – per qualsiasi spedizione di rifiuti con contenuto di cloro pari o inferiore all'11 per cento – il potere calorifico dei rifiuti fosse superiore a 11500 kJ/Kg e 15000 kJ/kg.

La SITA ha impugnato le autorizzazioni, nella parte in cui subordinavano le spedizioni all'ottemperare di tali condizioni e, avendo ottenuto soltanto dei rigetti, ha deciso di ricorrere al Consiglio di stato (*Raad van State*), il quale ha

proposto alcune questioni pregiudiziali dirette a sapere se la direttiva 75/442 debba essere interpretata nel senso che consente di considerare come un insieme un processo di trasformazione di rifiuti in cui venga svolta più d'una operazione e se si verifichi un recupero nel caso in cui il processo di trasformazione comporti l'utilizzo completo dei rifiuti in esso compresi.

La prima domanda è diretta, dunque, a sapere se – nel caso di un processo di trasformazione dei rifiuti comprendente più fasi distinte – la qualificazione come operazione di smaltimento o come operazione di recupero debba, ai fini dell'applicazione del regolamento, essere effettuata considerando tale processo come un insieme, consistente in un'unica operazione, oppure esaminando separatamente ciascuna delle sue fasi, come se si trattasse di operazioni distinte.

I giudici osservano come una stessa operazione non possa essere qualificata contemporaneamente come smaltimento e recupero (sentenza della Corte del 27 febbraio 2002, in causa C-6/00, ASA, in *Racc. I-1961*), pur sottolineando come un processo di trattamento dei rifiuti possa comportare una successione di differenti fasi di recupero e di smaltimento. In tale caso, allora, il processo di trattamento non potrà essere considerato come una sola operazione ma ciascuna fase dovrà costituire oggetto di qualificazione, nel caso in cui costituisca un'operazione distinta: lo stesso regolamento, del resto, sottolinea come un'operazione di recupero possa essere seguita da un'operazione di smaltimento della parte non recuperabile degli stessi. Si deve stabilire, così, in modo indipendente, la qualifica dell'operazione, senza che si debba prendere in considerazione l'eventuale utilizzazione successiva dei rifiuti residuali dell'operazione effettuata.

Ne consegue che, per determinare le finalità di una spedizione, sarà rilevante solo la qualificazione della prima operazione che i rifiuti andranno a subire successivamente alla spedizione, mentre, nel caso di un processo di trasformazione dei rifiuti che comprende più fasi distinte, la qualificazione come operazione di smaltimento o di recupero dovrà perciò essere effettuata considerando solo la prima che i rifiuti dovranno subire successivamente alla loro spedizione.

Il giudice *a quo* formula anche una seconda questione diretta a sapere se, il potere calorifico dei rifiuti che sono oggetto di combustione, possa essere considerato criterio pertinente per stabilire se l'operazione costituisca un'operazione di smaltimento ovvero un'operazione di recupero ed inoltre se gli Stati membri possano definire criteri di distinzione a tal fine.

Sul punto, la Corte richiama una propria recente pronuncia (sentenza della Corte del 13 febbraio 2003, in causa C-228/00, *Commissione /Germania*, non ancora pubblicata in *Raccolta*), nella quale ha espressamente affermato che il criterio del potere calorifico non era pertinente ai fini di determinare se un'operazione di combustione di rifiuti potesse rientrare nell'operazione di recupero. In essa i giudici avevano sottolineato come, per essere considerata come un'utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia, fosse condizione necessaria e sufficiente che la combustione soddisfacesse le tre condizioni quali avrebbero dovuto poi essere oggetto di valutazione – nel caso concreto – da parte del giudice nazionale: che l'operazione avesse come obiettivo quello di permettere l'impiego dei rifiuti come mezzo per produrre energia, che le condizioni dovessero effettivamente permettere di considerare che fosse effettivamente mezzo per produrre energia, infine che i rifiuti venissero utilizzati principalmente come combustibile o comunque come mezzo per produrre energia. Nel rispetto di tale giurisprudenza, ed in conformità alla lettera della direttiva esaminata, ogni Stato membro potrà fissare dei criteri, diretti a distinguere tra le operazioni di smaltimento e quelle di recupero dei rifiuti.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti eseguiti senza autorizzazione prima dell'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 - Diritto dell'affittuario all'indennità - Sussistenza - Decorrenza - Prescrizione. (L. 11 febbraio 1971, n. 11, artt. 14, 15, 17; c.c., art. 1651)

Cass. Sez. III Civ. - 14-5-2003, n. 7368 - Nicastro, pres.; Calabrese, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Di Carlo (avv. Salvatori) c. Di Carlo (avv. Antinucci). (*Conferma App. Roma 5 ottobre 1999*)

La prescrizione del diritto all'indennità spettante all'affittuario del fondo, per i miglioramenti apportati a quest'ultimo in epoca anteriore alla promulgazione della l. 11 febbraio 1971, n. 11, decorre dalla fine dell'anno agrario nel quale sono state apportate le migliorie, in quanto da tale data il diritto può essere fatto valere nei confronti del concedente (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 15 gennaio 2003, n. 483, in *Giust. civ.* Mass., 2003, 95; Cass. 2 aprile 2001, n. 4794, *ivi*, 2001, 668; Trib. Padova 5 novembre 1993, in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 101, con nota di RECCHI P., *I miglioramenti apportati al fondo dall'affittuario prima della legge n. 11 del 1971*.

*

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennizzo - Condizioni. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 17)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Esecuzione di miglioramenti, da parte del conduttore, senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legge - Inadempimento contrattuale - Arricchimento ingiustificato del concedente - Non configurabilità. (L. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 11; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 16)

Cass. Sez. III Civ. - 12-5-2003, n. 7181 - Carbone, pres.; Finocchiaro, est.; Ceniccola, P.M. (parz. diff.) - Gazzaneo ed altro (avv. Fortunato) c. Gianfilippo (avv. Vetere). (*Dichiara inammissibile App. Catanzaro 1° marzo 2001*)

In tema di contratti agrari il consenso anche tacito del concedente all'esecuzione dei miglioramenti, deve in ogni caso precedere quale indispensabile condizione legittimatrice di tipo autorizzativo e non seguire l'esecuzione delle opere. Un assenso successivo, infatti, non varrebbe a far venire meno ex tunc l'illeceità della condotta del concessionario, dovuta al difetto della condizione legittimatrice, salvo eventualmente a precludere conseguenze pregiudizievoli al coltivatore, come la risoluzione per inadempimento (1).

Poiché l'esecuzione di miglioramenti da parte del conduttore senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legge si esaurisce nell'ambito del rapporto di affitto e costituisce inadempimento contrattuale, che può anche giustificare la risoluzione del contratto medesimo per fatto del conduttore, non è configurabile, in favore dell'affittuario e a carico del concedente un'azione di arricchimento senza giusta causa, costituendo proprio detta violazione degli obblighi contrattuali la causa dell'arricchimento (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, cfr. Cass. 17 gennaio 2001, n. 591, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, 531. In merito al secondo principio cfr. Cass. 11 febbraio 2002, n. 1892, in *Giust. civ.*, 2002, 1881.

Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Carattere tributario della relativa obbligazione - Configurabilità - Conseguenza - Competenza esclusiva del Tribunale ex art. 9, secondo comma, c.p.c. - Sussistenza. (C.p.c., artt. 5 e 9, comma 2; d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2; l. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 12)

Cass. Sez. V Civ. - 13-5-2003, n. 7302 - Favara, pres.; Ceccherini, est.; Frazzini, P.M. (conf.) - Consorzio Bonifica Arneo (avv. Vaglio Massa Stampacchia) c. Mosca (avv. n.c.). (*Cassa con rinvio Giud. Pace Nardò 4 aprile 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 ininfluenti 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. 29 agosto 2002, n. 12678, in questa Riv. (M), 2002, 595; Cass. 12 aprile 2002, n. 5282, *ivi* (M), 2002, 467; Cass. 3 maggio 2001, n. 6213, *ivi* (M), 2002, 136; Cass. 13 ottobre 2000, n. 13649, *ivi* (M), 139; Cass. 22 febbraio 2000, n. 1985, *ivi* (M), 2000, 555; Cass. S.U. 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*.

*

Azienda - Affitto - Contratto relativo a beni situati in zona destinata ad attività agricola - Ramo d'azienda troppo ridotto per poter essere considerato azienda agrituristica - Conseguenze - Nullità del contratto per impossibilità giuridica dell'oggetto. (L. 5 dicembre 1986, n. 730, artt. 1, 2, 3; c.c., artt. 1346, 1418)

Cass. Sez. III Civ. - 10-8-2002, n. 12142 - Nicastro, pres.; Chiarini, est.; Fuzio, P.M. (conf.) - Caputo ed altri (avv. Fusaro) c. Gigante ed altri (avv. Acquarelli). (*Conferma Trib. Lecce 9 novembre 1998*)

Deve ritenersi nullo, per impossibilità giuridica dell'oggetto, il contratto di affitto di azienda relativo a beni situati in zona destinata ad attività agricola, all'interno della quale l'esercizio dell'attività di ristorazione è consentito solo se inserito in un contesto di attività agrituristica, ovvero se la somministrazione al pubblico di derrate alimentari o di prodotti di allevamento del bestiame proviene dalla produzione dell'azienda stessa, qualora il ramo di azienda ceduto in locazione, per le sue ridotte dimensioni, non consenta di considerarlo azienda agrituristica; ai sensi dell'art. 2, lett. b), della l. 5 dicembre 1985, n. 730, che disciplina l'attività di agriturismo, può essere autorizzato infatti lo svolgimento di attività agrituristica di ristorazione e alloggio all'interno di un'azienda agricola solo se essa sia connessa e complementare alle attività di coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento del bestiame, che devono rimanere le attività principali (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. In merito all'attività agrituristica vedi Cass. 26 luglio 2001, n. 10187, in questa Riv., 2002, 164, con nota di GRECA C., *Legittimità della sanzione amministrativa per i titolari di licenza di agriturismo*.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari (singoli prodotti) - Carni - In genere. (L. 30 dicembre 1962, n. 283, art. 5; d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, art. 1; d.lgs. 4 agosto 1999, n. 336, art. 3)

Cass. Sez. III Pen. - 6-3-2003, n. 10264 - Toriello, pres.; Piccialli, est.; Hinna Danesi, P.M. (conf.) - Dotta, ric. (*Conferma Gup. Tribunale Cuneo 23 marzo 2001*)

La condotta costituita nel detenere in azienda animali bovini destinati alla vendita o al consumo umano trattati con sostanze ad effetto anabolizzante è prevista e punita come reato ai sensi dell'art. 5, lett. a) della l. 30 aprile 1962, n. 283 (distribuzione per il consumo di sostanze alimentari trattate in modo da variarne la composizione naturale), atteso che nei rapporti tra il reato disposto dal citato art. 5 e quello contemplato dall'art. 3, comma primo, lett. b), del d.lgs. 4 agosto 1999, n. 336 (che vietava la detenzione in azienda di animali trattati con sostanze ad effetto anabolizzante), successivamente depenalizzato dal d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, non si è realizzato un fenomeno abrogativo, stante il carattere di norma generale della previsione della legge n. 283 rispetto a quella successiva del decreto n. 336, avente natura di norma speciale. In tale ipotesi successiva la norma generale è stata derogata dalla norma speciale successiva, con la conseguenza che, venuta meno la norma speciale derogatoria, l'efficacia della norma generale si è automaticamente riespansa anche con riferimento a quelle fattispecie medio tempore previste dalla disciplina caducata (1).

(1) Giurisprudenza costante. In senso conforme Cass. Sez. III 24 aprile 2002, n. 15479, Lerda, 221.560, in questa Riv. (M), 2002, 532.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Disciplina ex legge 152 del 1999 - Scarico - Nozione - Individuazione. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59)

Cass. Sez. III Pen. - 20-5-2003, n. 22034 - Vitalone, pres.; Franco, est.; Geraci, P.M. (diff.) - Zanderigo, ric. (*Annulla senza rinvio App. Venezia 26 ottobre 2001*)

La normativa di cui alla l. 11 maggio 1999, n. 152 mira a distinguere tra scarico ed immissione occasionale, ma non impone la presenza di una tubazione, che recapiti lo scarico, in quanto è sufficiente una condotta, cioè qualsiasi sistema con il quale si consente il paesaggio o il deflusso delle acque reflue (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 16 febbraio 2000, n. 1774, Scaramozza, 215.609, in questa Riv. (M), 2000, 628.

*

Sanità pubblica - In genere - Deposito temporaneo di rifiuti. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 6, comma 1, lett. m)

Sanità pubblica - In genere - Smaltimento dei rifiuti - Reato di raccolta di rifiuti in assenza di iscrizione all'Albo - Confisca dei mezzi utilizzati ex art. 53 del d.lgs. n. 22 del 1997 - Questione di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza - Fondamento. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 53; l. 22 febbraio 1994, n. 146)

Cass. Sez. III Pen. - 20-5-2003, n. 22063 - Savignano, pres.; Teresi, est.; Hinna Danesi, P.M. (diff.) - Mascheroni, ric. (*Dichiara infondata la questione di legittimità Cost.*)

La disciplina dettata per il deposito temporaneo dei rifiuti non pericolosi dall'art. 6, comma 1, lett. m), punto 3, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, va intesa (privilegiando doverosamente, fra le varie interpretazioni possibili, quella che risulta più aderente alla direttiva comunitaria di cui il citato decreto legislativo costituisce attuazione), nel senso che il deposito temporaneo potrà essere mantenuto fino al termine di durata di un anno solo se in tutto il detto arco temporale, e cioè complessivamente, non venga superato il limite di 20 metri cubi, assumendo autonomo rilievo la cadenza almeno trimestrale prevista nella prima parte della suddetta disposizione per l'avvio del materiale alle operazioni di recupero o di smaltimento solo quando i vari conferimenti siano tutti inferiori ai venti metri cubi e siano avviati alle suddette operazioni prima del raggiungimento del summenzionato limite quantitativo mentre, in ogni caso, l'avviamento dev'essere effettuato quando il medesimo limite viene raggiunto (1).

In tema di gestione dei rifiuti, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che dispone la confisca obbligatoria dei mezzi di trasporto utilizzati per la commissione del reato di raccolta di rifiuti in mancanza della iscrizione all'albo, sollevata sul presupposto che la legge delega 22 febbraio 1994, n. 146 per la attuazione delle direttive in materia di rifiuti non prevedeva la emanazione di misure di sicurezza patrimoniali, atteso che tale confisca ha natura e funzione di pena, così da renderla compatibile con l'ambito della citata delega, nella quale è stata prevista l'emanazione di sanzioni penali ed amministrative per le violazioni delle direttive comunitarie 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/31/CEE alle quali il governo è stato delegato a dare attuazione con la citata legge n. 146 (2).

(1-2) Sul primo punto, in senso conforme Cass. Sez. III 21 aprile 2000 n. 4957, Rigotti, 215.946, in questa Riv. (M), 2001, 69. In dottrina cfr. MAGLIA e SANTOLOCI, *Rifiuti da demolizione: chi è il produttore*, in *Riv. pen.*, 2000, 919 e segg.

In merito al secondo principio, in senso conforme Cass. Sez. III 15 marzo 2002, n. 10900, Pierobon, 221.271.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Legge n. 431 del 1985 - Ordine di rimessione in pristino - Natura di sanzione amministrativa - Fase esecutiva - Obbligo di verifica della persistenza della incompatibilità ambientale - Sussistenza. (D.l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1 sexies; l. 8 agosto 1985, n. 431; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163)

Cass. Sez. III Pen. - 29-4-2003, n. 19761 - Papadia, pres.; Fiale, est.; Ciampoli, P.M. (diff.) - Greco ed altri, ric. (*Conferma Trib. ries. Crotone 10 ottobre 2002*)

In tema di tutela paesaggistica, l'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi a seguito di violazione dell'art. 1 sexies del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in l. 8 agosto 1985, n. 431, ed ora sostituito dall'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, ha natura di sanzione amministrativa e deve intendersi come emesso allo stato degli atti; conseguentemente sussiste l'obbligo di verifica in sede esecutiva del permanere della incompatibilità paesaggistica di quanto realizzato, con possibilità di revoca dell'ordine stesso ove risulti accertata la legittimità e compatibilità paesaggistica delle opere (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 6 ottobre 2001, n. 36192, Cilluffo, 220.346.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Caccia - Cattura uccelli per richiami vivi - Impianti di cattura - Autorizzazione - Competenza - Spetta alla Provincia. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 11, co. 3)

Caccia - Cattura uccelli per richiami vivi - Impianti di cattura - Uso di reti - Legittimità - Limiti.

Cons. Stato, Sez. VI - 19-5-2003, n. 2698 - Giovannini, pres.; De Nictolis, est. - Ass. it. WWF (avv.ti Caburazzi e Petretti) C. Regione Veneto (avv.ti Cacciavillani e Manzi), Provincia Padova (avv.ti Pata, Ambrogi e Carbone).

A norma dell'art. 4, co. 3, l. 11 febbraio 1992, n. 157, l'autorizzazione all'esercizio di impianti di cattura di uccelli da utilizzare come richiami vivi, in quanto posta a tutela dell'interesse pubblico alla protezione della fauna, è della esclusiva competenza delle Province (1).

L'uso di reti per la cattura di volatili per la cessione come richiami vivi costituisce strumento adeguatamente selettivo se, per le caratteristiche tecniche delle reti impiegate e per la presenza di personale specializzato, sia garantita la sopravvivenza e la tempestiva liberazione dalle reti degli esemplari appartenenti a specie protette, la cui cattura non è consentita (2).

(1-2) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Veneto (Sez. II) 15 settembre 1998, n. 1531 (in *Trib. amm. reg.*, 1998, 1, 4089). La decisione deve essere condivisa, in quanto si rivela conforme alle norme e ai principi vigenti in materia.

*

Caccia - Piano faunistico-venatorio - Impugnazione Associazioni ambientaliste - Sono legittimate. (L. 8 luglio 1986, n. 349, artt. 13 e 18)

Caccia - Piano faunistico-venatorio - Determinazione ambito territoriale - Criteri. (L. 1° febbraio 1992 n. 157, art. 10, 3° co.)

Caccia - Piano miglioramento ambientale - Finalità - Tutela fauna selvatica - Contenuto - Risorse economiche - Previsione di criteri di impiego - Necessità.

T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia - 24-1-2003, n. 46 - Mariuzzo, pres.; Conti, est. - Ass.it. WWF e Legambiente (avv. Brambilla) c. Provincia Bergamo (avv.ti Vavassori e Gorlani) e intervento ad adiuvandum - Lega abolizione caccia (avv.ti Linzola e Negrini).

Le associazioni ambientaliste, riconosciute ai sensi degli artt. 13 e 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349, sono legittimate ad impugnare il piano faunistico-venatorio e di miglioramento ambientale (1).

La norma di cui all'art. 10, 3° co., della l. 1° febbraio 1992, n. 157, secondo la quale il territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione è destinato per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica, non consente l'inclusione nella quota minima anche dei territori sottratti alla caccia per ragioni di sicurezza, quali le aree di rispetto (2).

I piani di miglioramento ambientale, tesi a favorire la tutela ed il ripristino della fauna selvatica, devono prevedere i criteri per l'impiego delle risorse economiche stabilite per la realizzazione delle anzidette finalità (3).

(1-3) In senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI, 27 settembre 2002, n. 4972, in *Cons. Stato*, 2002, 1, 1998; T.A.R. Campania 23 ottobre 2001, n. 4639 e T.A.R. Veneto, Sez. II, 5 giugno 2000, n. 1161, in *Trib. amm. reg.*, rispettivamente 2001, 1, 4152 e 2000, 1, 3825.

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Disciplinare D.O.C.G. vini Soave Superiore - Disposizione limitativa della movimentazione - Impugnazione - Interesse della Federazione nazionale commercio del vino - Sussiste. (D.m. politiche agricole e forestali 29 ottobre 2001).

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Disciplinare D.O.C.G. vini Soave Superiore - Disposizione limitativa della movimentazione - Contrasto con artt. 29 e 30 Trattato C.E. - Insussistenza - Ragioni. (Trattato C.E., artt. 29 e 30; d.m. politiche agricole e forestali 29 ottobre 2001).

T.A.R. Lazio, Sez. II ter, 1° marzo 2003, n. 1670 - Scognamiglio, pres.; Taglienti, est. - Federazione naz. commercio vinicolo e altri (avv.ti A. e C. Marzano) c. Ministero politiche agricole e forestali (Avv. gen. Stato) e C.t.v.S. (avv.ti Albinini e Amorosino).

La Federazione nazionale del commercio del vino, che ha come scopo sociale tipico quello di tutelare i commercianti, e cioè i distributori sia esportatori che importatori di vino in bottiglia, ha interesse ad impugnare la disposizione del decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali 29 ottobre 2001 concernente il riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita dei vini Soave Superiore e l'approvazione del relativo disciplinare che limita la movimentazione del vino dopo la produzione e vinificazione (1).

Il decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali 29 ottobre 2001 - concernente il riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita dei vini Soave Superiore e l'approvazione del relativo disciplinare - laddove stabilisce che le operazioni di avviamento in bottiglia devono aver luogo unicamente nell'ambito del territorio amministrativo dei comuni rientranti, in tutto o in parte, in una ristretta zona delimitata dal disciplinare, non viola le norme sulla libertà di mercato contenute negli artt. 29 e 30 del Trattato C.E., in quanto trova giustificazione nel fatto che le condizioni ottimali per la conservazione delle caratteristiche e qualità del prodotto sono più sicuramente soddisfatte quando le operazioni di imbottigliamento vengono effettuate da imprese stabilite nella regione dei beneficiari della denominazione ed operanti sotto il diretto controllo di questi (2).

(1-2) Sulla prima massima, per riferimenti v. Cons. Stato, Sez. VI, 9 ottobre 2000, n. 5388, in *Cons. Stato*, 2000, 1, 2193. Sulla seconda massima, va ricordato che la Corte di giustizia della Comunità europea, con decisione del 16 maggio 2000, resa in causa C-388/95 (in *Giust. Civ.*, 2000, 1, 2191, con nota R.B. e in *Giur. it.*, 2000, 1777, con nota di C. Monteleone) ha affermato che è legittima la normativa nazionale che subordina l'utilizzazione di una specifica denominazione (di origine qualificata o controllata) alla condizione che il vino prodotto sia imbottigliato nella medesima regione di produzione.

*

Inquinamento - Inquinamento ambientale - Impianto smaltimento rifiuti - Autorizzazione - Conferenza servizi - Soggetti partecipanti - Individuazione. (D. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 27).

T.A.R. Veneto, Sez. III, 15-1-2003, n. 434 - Zuballi, pres. e rel. - M.M. e altri (avv.ti Dal Prà e Resente) C. Provincia Venezia (avv.ti Chinaglia e Piai) e B.L. (avv. Sartori).

Alla conferenza dei servizi prevista dall'art. 27 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, per l'approvazione e autorizzazione all'esercizio di impianti di smaltimento di rifiuti, sono chiamati a partecipare unicamente i responsabili degli uffici regionali competenti ed i rappresentanti degli enti locali interessati, oltre al richiedente l'autorizzazione; correttamente, quindi, non viene invitato il rappresentante della direzione urbanistica regionale ma solo quello della direzione dell'ambiente ed ecologia, in quanto la conferenza medesima non procede ad alcuna valutazione di tipo urbanistico, valendo il progetto come variante al P.R.G., laddove la relativa valutazione riguarda la compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali (1).

(1) Per riferimenti, v. T.A.R. Veneto, Sez. I, 23 marzo 2000, n. 830, in *Trib. amm. reg.*, 2000, 1, 2525.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica del reg. (CE) n. 1227/2000 recante modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, per quanto riguarda il potenziale produttivo. *Reg. Commissione 4 luglio 2003, n. 1203/2003*. (G.U.C.E. 5 luglio 2003, n. L 168)

Modifica del reg. (CE) n. 753/2000 che fissa talune modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli. *Reg. Commissione 4 luglio 2003, n. 1205/2003*. (G.U.C.E. 5 luglio 2003, n. L 168)

Omologazione dei trattori agricoli o forestali, dei loro rimorchi e delle loro macchine intercambiabili trainate, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche di tali veicoli e abrogazione della dir. 74/150/CEE. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 26 maggio 2003, n. 2003/37/CE*. (G.U.C.E. 9 luglio 2003, n. L 171)

Modifica degli allegati I, IV e XI del reg. (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio e reg. (CE) n. 1326/2001 relativo alle encefalopatie spongiformi trasmissibili e all'alimentazione degli animali. *Reg. Commissione 10 luglio 2003, n. 1234/2003*. (G.U.C.E. 11 luglio 2003, n. L 173)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette di cui al reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari (Molise, Ato Crotonese, Welsh lamb, Nürnberger Bratwürste o Nürnberger Rostbratwürste). *Reg. Commissione 15 luglio 2003, n. 1257/2003*. (G.U.C.E. 16 luglio 2003, n. L 177)

Misure di protezione contro la peste suina africana in Sardegna (Italia). *Dec. Commissione del 10 luglio 2003, n. 2003/514/EC*. (G.U.C.E. 17 luglio 2003, n. L 178)

Completamento del reg. (CE) n. 2400/96 relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette di cui al reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari (Pane di Altamura). *Reg. Commissione 18 luglio 2003, n. 1291/2003*. (G.U.C.E. 19 luglio 2003, n. L 181)

Compatibilità con il mercato comune di un aiuto che la Repubblica italiana intende concedere ai suoi produttori di latte. *Dec. Consiglio 16 luglio 2003, n. 2003/530/EC*. (G.U.C.E. 23 luglio 2003, n. L 184)

Modifica della dec. 2003/218/CE riguardo alle zone di protezione e di sorveglianza per la febbre catarrale degli ovini in Italia. *Dec. Commissione 22 luglio 2003, n. 2003/535/EC*. (G.U.C.E. 23 luglio 2003, n. L 184)

Esclusione dal finanziamento comunitario di alcune spese effettuate dagli stati membri a titolo del Fondo europeo di orientamento e di garanzia agricola (FEAOG), sezione «garanzia». *Dec. Commissione 22 luglio 2003, n. 2003/536/EC*. (G.U.C.E. 23 luglio 2003, n. L 184)

Procedura applicata dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare alle richieste di pareri scientifici di cui è investita. *Reg. Commissione 11 luglio 2003, n. 1304/2003*. (G.U.C.E. 24 luglio 2003, n. L 185)

Modifica delle condizioni per l'autorizzazione di una serie di additivi appartenenti al gruppo degli oligoelementi nell'alimentazione degli animali. *Reg. Commissione 25 luglio 2003, n. 1334/2003*. (G.U.C.E. 26 luglio 2003, n. L 187)

Orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche. *Racc. Commissione 23 luglio 2003, n. 2003/556/EC*. (G.U.C.E. 29 luglio 2003, n. L 189)

Deroga, per la campagna 2003/2004, al reg. (Ce) n. 2316/1999 per quanto concerne l'utilizzazione dei terreni messi a riposo in alcune regioni della Comunità. *Reg. Commissione 31 luglio 2003, n. 1360/2003*. (G.U.C.E. 1° agosto 2003, n. L 194)

Modifica della dec. 2001/618/CE per inserire alcuni dipartimenti della Francia e una provincia dell'Italia nell'elenco degli Stati membri e loro regioni indenni dalla malattia di Aujeszky e in quello delle regioni in cui si applicano programmi riconosciuti di eradicazione di tale malattia. *Dec. Commissione 1° agosto 2003, n. 2003/575/EC*. (G.U.C.E. 2 agosto 2003, n. L 196)

Programma di tabelle e alcune definizioni relative alle indagini statistiche di base sulle superfici viticole. *Reg. Commissione 1° agosto 2003, n. 1402/2003*. (G.U.C.E. 7 agosto 2003, n. L 199)

Deroga, per la campagna 2003/2004, al reg. (CE) n. 2316/1999 per quanto concerne l'utilizzazione dei terreni messi a riposo in alcuni Stati membri. *Reg. Commissione 7 agosto 2003, n. 1408/2003*. (G.U.C.E. 8 agosto 2003, n. L 201)

Deroga al reg. (CEE) n. 1915/83 relativo a talune modalità di applicazione per la tenuta delle contabilità ai fini della constatazione dei redditi delle aziende agricole. *Reg. Commissione 7 agosto 2003, n. 1409/2003*. (G.U.C.E. 8 agosto 2003, n. L 201)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Inserimento della specie leprica (*Lepus corsicanus*) nell'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 18 della legge n. 157/1992. *D.P.C.M. 7 maggio 2003*. (G.U. 3 luglio 2003, n. 152)

Recepimento della dir. 2002/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla riduzione del livello delle emissioni inquinanti dei veicoli a motore a due o a tre ruote e che modifica la dir. 97/24/CE. *D.M. (infrastrutture e trasporti) 20 febbraio 2003*. (G.U. 3 luglio 2003, n. 152)

Adozione del manuale operativo delle procedure dei controlli di conformità alle norme comuni di qualità sui prodotti ortofrutti- colici previsto dall'art. 9, comma 1, del d.m. 28 dicembre 2001, recante «Disposizioni nazionali di attuazione del reg. (CE) n. 1148/2001 della Commissione CE, in materia di controlli di conformità alle norme di commercializzazione applicabili nel settore degli ortofrutti freschi». *D.M. (politiche agricole e forestali) 1° aprile 2003*. (G.U. 4 luglio 2003, n. 153)

Regolamento interministeriale recante norme di attuazione della dir. 1999/29/CE, relativa alle sostanze ed ai prodotti indesiderabili nell'alimentazione degli animali. *D.M. (salute) 23 dicembre 2002, n. 317*. (G.U. 7 luglio 2003, n. 155)

Recepimento della dir. 2002/27/CE della Commissione del 13 marzo 2002 recante modifica della dir. 98/53/CE che fissa metodi per il prelievo di campioni e metodi d'analisi per il controllo ufficiale dei tenori massimi di taluni contaminanti nei prodotti alimentari. *D.M. (salute) 31 maggio 2003*. (G.U. 14 luglio 2003, n. 161)

Riconoscimento del consorzio di tutela «Limone di Sorrento» I.G.P. e attribuzione dell'incarico a svolgere le funzioni di cui all'art. 14, comma 15 della l. 21 dicembre 1999, n. 526. *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 giugno 2003*. (G.U. 16 luglio 2003, n. 163)

Riconoscimento del consorzio di tutela della denominazione di origine protetta olio extravergine di oliva «Chianti Classico» e

attribuzione dell'incarico a svolgere le funzioni di cui all'art. 14, comma 15 della l. 21 dicembre 1999, n. 526. *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 giugno 2003*. (G.U. 16 luglio 2003, n. 163)

Individuazione, per aree omogenee, degli eventi, delle colture, delle strutture e delle garanzie ammissibili all'assicurazione agricola agevolata nell'anno 2003. *D.M. (politiche agricole e forestali) 23 dicembre 2002*. (G.U. 18 luglio 2003, n. 165, suppl. ord. n. 112)

Approvazione dei parametri contributivi per l'assicurazione delle produzioni agricole e delle strutture aziendali nell'anno 2003. *D.M. (politiche agricole e forestali) 24 marzo 2003*. (G.U. 18 luglio 2003, n. 165, suppl. ord. n. 112)

Attuazione della dir. 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico. *D.lgs. 24 giugno 2003, n. 182*. (G.U. 22 luglio 2003, n. 168)

Non iscrizione della sostanza attiva «Paration-metile» nell'allegato I del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194, e revoca delle autorizzazioni dei prodotti fitosanitari contenenti detta sostanza attiva, in attuazione della decisione della Commissione n. 2003/166/CE del 10 marzo 2003. *D.M. (salute) 30 maggio 2003*. (G.U. 22 luglio 2003, n. 168)

Non iscrizione della sostanza attiva «Acefate» nell'allegato I del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194, e revoca delle autorizzazioni dei prodotti fitosanitari contenenti detta sostanza attiva, in attuazione della decisione della Commissione n. 203/219/CE del 25 marzo 2003. *D.M. (salute) 30 maggio 2003*. (G.U. 22 luglio 2003, n. 168)

Decreti concernenti la revoca dell'autorizzazione all'immissione in commercio di taluni prodotti fitosanitari contenenti sostanze attive non iscritte nell'allegato I del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194, in attuazione del reg. CE n. 2076/2002. (G.U. 22 luglio 2003, n. 168, suppl. ord. n. 115)

Regolamento recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue in attuazione dell'art. 26, comma 2, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 12 giugno 2002, n. 185*. (G.U. 23 luglio 2003, n. 169)

Disposizioni nazionali applicative del reg. (CE) n. 753/2002 della Commissione del 29 aprile 2002, che fissa talune modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli. *D.M. (politiche agricole e forestali) 3 luglio 2003*. (G.U. 29 luglio 2003, n. 174)

Istituzione presso l'ISMEA della banca dati sui rischi in agricoltura. *D.M. (politiche agricole e forestali) 18 luglio 2003*. (G.U. 30 luglio 2003, n. 175),

LEGISLAZIONE REGIONALE

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Approvazione modificazioni ed integrazioni al regolamento recante criteri e modalità applicabili nella concessione degli aiuti per gli interventi strutturali nel settore zootecnico previsti dall'art. 1, comma 2, della legge n. 423/1998. *D.P.R. 12 febbraio 2003, n. 031/Pres.* (B.U. 19 marzo 2003, n. 11)

LIGURIA

Disposizioni urgenti in campo ambientale. *L.R. 12 marzo 2003, n. 6*. (B.U. 19 marzo 2003, n. 5)

LOMBARDIA

Attuazione dell'art. 1, comma 5, della legge n. 79/2000, in materia di revoca della qualifica di primo acquirente ai soggetti

che operano ai sensi del reg. CEE 3950/1992 e del reg. CE 1392/2001. *R.R. 28 dicembre 2002, n. 13*. (B.U. 31 dicembre 2002, n. 53)

Attuazione dell'art. 13 del reg. CE 1392/2001, in materia di revoca della qualifica di primo acquirente. *R.R. 28 dicembre 2002, n. 14*. (B.U. 31 dicembre 2002, n. 53, 1° suppl. ord.)

Modifiche a leggi regionali in materia di organizzazione, sviluppo economico, territorio e servizi alla persona. *L.R. 24 marzo 2003, n. 3*. (B.U. 27 marzo 2003, n. 13, 1° suppl. ord.)

MOLISE

Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'art. 3 della l. 28 dicembre 1995, n. 549. *L.R. 13 gennaio 2003, n. 1*. (B.U. 16 gennaio 2003, n. 1)

PIEMONTE

Disposizioni in materia di autorizzazione agli scarichi delle acque reflue domestiche e modifiche alla l.r. 30 aprile 1996, n. 22 (Ricerca, uso e tutela delle acque sotterranee). *L.R. 7 aprile 2003, n. 6*. (B.U. 10 aprile 2003, n. 15)

Norme per il recupero funzionale dei rustici. *L.R. 29 aprile 2003, n. 9*. (B.U. 8 maggio 2003, n. 19)

TOSCANA

Modifiche alla l.r. 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana). *L.R. 2 gennaio 2003, n. 1*. (B.U. 10 gennaio 2003, n. 1)

TRENTINO-ALTO ADIGE

Provincia di Bolzano

Valutazione di incidenza per progetti e piani all'interno delle zone facenti parte della rete ecologica europea, in attuazione della dir. 92/43/CEE. *D.P.P. 26 ottobre 2001, n. 63*. (B.U. 8 dicembre 2001, n. 52)

Provincia di Trento

Disposizioni regolamentari concernenti il temperamento del regime sanzionatorio in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti. *D.P.P. 13 gennaio 2003, n. 1-122/Leg.* (B.U. 1° aprile 2003, n. 13)

UMBRIA

Modalità di esercizio del controllo sugli atti delle comunanze e università agrarie e delle altre associazioni agrarie. *R.R. 21 gennaio 2003, n. 2*. (B.U. 2 gennaio 2003, n. 4)

Disciplina della riproduzione animale. *R.R. 27 febbraio 2003, n. 3*. (B.U. 12 marzo 2003, n. 11)

Disposizioni per favorire le aziende agricole in attuazione dell'art. 5-bis della l. 31 gennaio 1994, n. 97, come aggiunto dall'art. 52, comma 21, della l. 28 dicembre 2001, n. 448. *L.R. 24 marzo 2003, n. 4*. (B.U. 2 aprile 2003, n. 14)

Ulteriori modificazioni e integrazioni delle leggi regionali 18 aprile 1997, n. 14 (Norme sull'amministrazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale e delle aziende sanitarie locali), 14 ottobre 1998, n. 34 (Criteri e modalità per il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali e per l'organizzazione e l'esercizio delle stesse a livello locale - Modificazioni e integrazioni l.r. 10 aprile 1995, n. 28), 9 marzo 1979, n. 11 (Regolamentazione dell'amministrazione dei beni regionali e dell'attività contrattuale) e 9 marzo 2000, n. 19 (Disciplina dei territori montani e delle comunità montane e modificazione della l.r. 2 marzo 1999, n. 3). *L.R. 14 maggio 2003, n. 9*. (B.U. 21 maggio 2003, n. 21)