

DIRITTO
E
GIURISPRUDENZA
AGRARIA,
ALIMENTARE
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **10**

OTTOBRE 2004 - ANNO XIII

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

LUIGI COSTATO: L'agricoltura dal Trattato di Roma al Trattato costituzionale	601
GIUSEPPE CARACCILO: Evoluzione della disciplina comunitaria e nazionale in materia di etichettatura dei prodotti vinicoli	607
CARLO SCHEGGI: La salvaguardia delle risorse idriche dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola	615
NOTE A SENTENZA	
VITTORIA PAPOTTO: Modificazione dei soggetti nel rapporto agrario: esclusione della novazione e continuità funzionale dell'impresa	622
ANTONIO FONTANA: Onerosità e gratuità del lavoro dei familiari	626
DANILA CASALE: Le aree agricole nella morsa del legislatore e della giurisprudenza. Linee interpretative alla luce della loro classificazione nel nuovo testo unico dell'espropriazione	629
ALFIO GRASSO: Attività effettivamente svolta come elemento qualificante della natura (agricola od industriale) dell'impresa cooperativa	632
CARLO GATTA: Applicazione in concreto dei principi enunciati dalla giurisprudenza di legittimità sulla ripartizione degli oneri probatori della sussistenza dei presupposti per il diritto alle prestazioni di maternità delle operaie agricole a tempo determinato	636
ROBERTO SAJA: Effetti della dichiarazione di riscatto e sopravvenuta carenza di destinazione agricola del fondo	639
BENEDETTO RONCHI: Il requisito della mancata vendita di fondi nel biennio precedente e la ripartizione degli oneri probatori	643

GIUSEPPE DI PAOLO: Perentorietà del termine triennale assegnato per la produzione della certificazione attestante la qualità di imprenditore agricolo a titolo principale. Precisioni della Cassazione in merito alla data di scadenza del triennio	646
ANTONIO ORLANDO: Agevolazioni per la piccola proprietà contadina: termine di prescrizione del rimborso	647
ALESSANDRA COVIELLO: Obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico in regime di procedura semplificata e principio di offensività	649
WANDA D'AVANZO: Note sulla responsabilità del proprietario del fondo in tema di rifiuti abbandonati	652
ANTONINO CORSARO: La determinazione dell'equo canone degli affitti agrari: contrasti giurisprudenziali	655
MARCO BORRACCETTI: Giurisprudenza comunitaria in materia agraria ed ambientale	659

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Tutela delle acque - Inadempimento di uno Stato - Direttiva 91/676/CEE - Protezione delle acque dai nitrati provenienti da fonti agricole - Individuazione delle acque colpite o che potrebbero essere colpite dall'inquinamento - Acque dolci superficiali e acque sotterranee. <i>Corte di giustizia C.E., Sez. V 11 marzo 2004, in causa C-396/01</i> , con commento di C. SCHEGGI.....	618
Acque - Tutela delle acque - Inadempimento di uno Stato - Direttiva 91/676/CEE - Protezione delle acque dai nitrati provenienti da fonti agricole - Individuazione estuari, acque costiere e marine, laghi naturali d'acqua dolce e altre acque dolci che hanno subito o rischiano di subire un processo di eutrofizzazione in assenza di misure previste dall'art. 5 della stessa direttiva - Compito degli Stati. <i>Corte di giustizia C.E., Sez. V 11 marzo 2004, in causa C-396/01</i> , con commento di C. SCHEGGI.....	618

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

Acque - Tutela delle acque - Inadempimento di uno Stato - Direttiva 91/676/CEE - Protezione delle acque dai

nitriti provenienti da fonti agricole - Adozione programmi d'azione diretti a prevenire e ridurre l'inquinamento nelle zone di cui all'art. 3, nn. 2 e 4 - Compito degli Stati membri. <i>Corte di giustizia C.E., Sez. V 11 marzo 2004, in causa C-396/01</i> , con commento di C. SCHEGGI.....	pag. 618	lo - Riferimento alla classificazione urbanistica - Necessità - Rilevanza delle caratteristiche ed attitudini del bene in relazione alla utilizzazione intermedia consentita dagli strumenti di pianificazione del territorio - Ammissibilità - Onere della prova - Disciplina. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 19 dicembre 2003, n. 19551</i> , con nota di D. CASALE	pag. 627
AGRICOLTURA E FORESTE		IMPOSTE E TASSE	
Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - Imposte di registro e ipotecaria - Acquisto di terreno agricolo - Certificazione attestante la qualità di imprenditore agricolo - Produzione all'atto della stipulazione - Mancanza - Contestuale dichiarazione di volersi avvalere del beneficio - Versamento delle imposte nella misura ordinaria - Successiva produzione della certificazione - Diritto al rimborso della maggiore imposta - Prescrizione - Termine - Decorrenza - Effettivo pagamento della imposta A. <i>Cass. Sez. V Civ. 13 agosto 2002, n. 12189</i> , con nota di A. ORLANDO	647	Imposte e tasse - Imposta registro - Tariffa - Terreni agricoli - Acquisto a titolo oneroso da parte di imprenditori agricoli - Aliquota ridotta - Applicabilità - Condizioni - Qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale - Documentazione attestante la sua acquisizione - Produzione - Termine triennale - Natura perentoria - Configurabilità - Decorrenza - Superamento del termine - Addebitabilità al contribuente - Limiti - Fattispecie. <i>Cass. Sez. V Civ. 1° aprile 2003, n. 4957</i> , con nota di G. DI PAOLO	645
CONTRATTI AGRARI		LAVORO	
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Novazione soggettiva - Novazione oggettiva - Presupposti. <i>Cass. Sez. III Civ. 2 aprile 2004, n. 6520</i> , con nota di V. PAPOTTO	622	Lavoro - Lavoro agricolo - Lavoro subordinato in agricoltura - Elementi sintomatici - Rapporto non continuativo - Compatibilità con la subordinazione - Sussistenza. <i>Cass. Sez. Lav. 23 gennaio 2004, n. 1218</i> , con ntoa di A. FONTANA	624
Contratti agrari - Affitto - Equo canone - Incostituzionalità - Rideterminazione. <i>Trib. Catania, Sez. spec. agr. 18 febbraio 2004 (ord.)</i> , con nota A. CORSARO	653	Lavoro - Lavoro subordinato - Caratteri del rapporto individuale - Rapporto del parente - Prestazione di lavoro agricolo - Accertamento della subordinazione - Prova - Elementi essenziali caratterizzanti il rapporto - Individuazione. <i>Cass. Sez. Lav. 23 gennaio 2004, n. 1218</i> , con ntoa di A. FONTANA	624
Contratti agrari - Affitto - Equo canone - Incostituzionalità - Rideterminazione. <i>Corte d'app. Catania 17 marzo 2004</i> , con nota A. CORSARO	653	PRELAZIONE E RISCATTO	
Contratti agrari - Contratti agrari trasformabili in affittanza agraria - Ambito - Contratti atipici o misti - Configurabilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 20 luglio 2004, n. 13452 (M)</i>	663	Prelazione e riscatto - Riscatto - Effetto - Sostituzione <i>ex tunc</i> dell'avente diritto alla prelazione nella stessa posizione del terzo acquirente del fondo - Condizioni - Manifestazione espressa della volontà di pagare lo stesso prezzo pattuito per la compravendita - Necessità - Rinvio al rogito notarile - Sufficienza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 13 maggio 2003, n. 7287</i> , con nota di R. SAIJA	637
Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Sentenza di rilascio di un fondo - Sospensione dell'esecuzione - Competenza - Della Sezione agraria - Condizioni e limiti - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 gennaio 2003, n. 1258 (ord.) (M)</i>	663	Prelazione e riscatto - In genere - Nuovo piano regolatore escludente la destinazione agricola del fondo - Esercizio della prelazione agraria - Esclusione - Mancata approvazione del piano regolatore - Rilevanza - Esclusione - Evidenza della volontà dell'amministrazione di regolare diversamente l'assetto del territorio - Sufficienza. <i>Cass. Sez. III Civ. 13 maggio 2003, n. 7287</i> , con nota di R. SAIJA	637
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Azione di indebito arricchimento nei confronti del concedente - Configurabilità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 27 gennaio 2003, n. 1198 (M)</i>	663	Prelazione e Riscatto - Prelazione - Presupposti per l'esercizio del diritto - Prova - Necessità - Onere probatorio gravante su chi esercita il diritto di prelazione - Configurabilità - Fondamento - Mancata vendita di fondi rustici nel biennio - Natura - Portata - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 maggio 2003, n. 6980</i> , con nota di B. RONCHI	642
COOPERAZIONE		Prelazione e riscatto - Prelazione - Art. 8, legge n. 590 del 1965 - Ragione - Mancata vendita di fondi rustici nel biennio - Condizione - Difetto - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 maggio 2003, n. 6980</i> , con nota di B. RONCHI	
Cooperazione - Società cooperativa - Natura industriale o agricola dell'attività imprenditoriale svolta - Accertamento - Criteri. <i>Cass. Sez. Lav. 25 settembre 2003, n. 14279</i> , con nota di A. GRASSO	631	642	
ESPROPRIAZIONE P.P.U.			
Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Risarcimento del danno - Liquidazione del danno da occupazione illegittima - Suolo agrico-			

	pag.		pag.
Prelazione e riscatto - Prelazione - Art. 8, legge n. 590 del 1965 - Portata - Cessione del possesso - Applicabilità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 maggio 2003, n. 6980</i> , con nota di B. RONCHI	642	REATI CONTRO L'ORDINE PUBBLICO	
Prelazione e riscatto - Riscatto - Azione di riscatto promossa dall'affittuario nei confronti del terzo acquirente - Carattere pregiudiziale rispetto all'azione di rilascio del fondo promossa dal terzo acquirente - Configurabilità - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 20 luglio 2004, n. 13452 (M)</i>	663	Reati contro l'ordine pubblico - Contravvenzioni - Concernenti l'inosservanza dei provvedimenti di polizia - Legalità formale e sostanziale del provvedimento dell'autorità - Competenza dell'organo all'emissione del provvedimento - Smaltimento di rifiuti - Provvedimento assunto non dal Presidente della Provincia, ma da un funzionario, in assenza di deleghe - Configurabilità del reato - Insussistenza. <i>Cass. Sez. I Pen. 29 marzo 2004, n. 15066 (c.c.) (M)</i>	664
Prelazione e riscatto - Prelazione - Spettanza al proprietario di terreno confinante - Limiti - Insediamento di mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti od enfiteuti coltivatori diretti - Estremi - Durata minima di tale presenza - Insussistenza - Stabilità dell'insediamento in base a titolo giustificativo - Sufficienza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 20 luglio 2004, n. 13450 (M)</i>	663	SANITÀ PUBBLICA	
PREVIDENZA SOCIALE		Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Operazioni di recupero con procedura semplificata - Registro di carico e scarico - Obbligatorietà - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 marzo 2003, n. 12122</i> , con nota di A. COVIELLO	649
Previdenza sociale - Contributi unificati - Elenchi - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prestazione lavorativa per un numero minimo di giornate - Iscrizione negli appositi elenchi (o possesso del certificato sostitutivo) - Necessità - Prova della complessa fattispecie - Onere gravante sul lavoratore - Esistenza di prove contrapposte - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità. <i>Cass. Sez. Lav. 23 gennaio 2004, n. 1218</i> , con nota di A. FONTANA	624	Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono o deposito incontrollato di rifiuti - Responsabilità del proprietario del fondo - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 settembre 2002, n. 32158</i> , con nota di W. D'AVANZO	652
Previdenza sociale - Rapporto assicurativo - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prestazione lavorativa per un numero minimo di giornate - Iscrizione negli appositi elenchi (o possesso del certificato sostitutivo) - Necessità - Prova della complessa fattispecie - Onere gravante sul lavoratore - Esistenza di prove contrapposte - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 5 giugno 2003, n. 9004</i> , con nota di C. GATTA	633	Sanità pubblica - Disciplina dei rifiuti - Fanghi provenienti da impianto di lavaggio di inerti - Natura di rifiuto speciale. <i>Cass. Sez. III Pen. 19 dicembre 2002, n. 42949 (M)</i>	664
Previdenza sociale - Rapporto assicurativo - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prova - Onere gravante sul lavoratore - Esistenza di prove contrapposte - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 10 maggio 2003, n. 7162</i> , con nota di C. GATTA	633	Sanità pubblica - Rifiuti - Titolare di rivendita di materiali edili - Abbandono di rifiuti - Ripetitività ed abitualità della condotta - Reato di gestione di discarica abusiva - Configurabilità - Interpretazione autentica in tema di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo fornita dall'art. 1, comma 17, legge n. 443/2001 - Irrilevanza. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 maggio 2003, n. 23377 (M)</i>	664
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO		MASSIMARIO	
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Cereali - Reato di cui all'art. 5, lett. a), legge n. 283 del 1962 - Contravvenzione di cui all'art. 36, legge n. 580 del 1967 - Rapporto di specialità - Sussistenza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 maggio 2003, n. 22035 (M)</i>	664	- <i>Giurisprudenza civile</i>	663
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni - Comunicazione del risultato delle analisi - Termine di cui all'art. 42 della legge n. 580 del 1967 - Natura - Termine ordinatorio - Inosservanza - Improcedibilità dell'azione penale - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 maggio 2003, n. 22035 (M)</i>	664	- <i>Giurisprudenza penale</i>	664
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	665
		- <i>nazionale</i>	666
		- <i>regionale</i>	667
		LIBRI	
		G. JESU: <i>La prelazione agraria (P. Mandrici)</i>	668
		M. SANTOLOCI - A. SILLANI: <i>Dizionario dell'ambiente (P. Mandrici)</i>	668
		E. CONTE - G. MAZZULLO - S. ZARA: <i>Codice delle acque pubbliche (E. Romagnoli)</i>	668

Indice cronologico delle decisioni

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2002			<i>NOVEMBRE</i>		
<i>AGOSTO</i>			25	Corte di giustizia C.E. in causa C-278/01	659
13	Cass. Sez. V Civ. n. 12189	647	<i>DICEMBRE</i>		
<i>SETTEMBRE</i>			19	Cass. Sez. Un. Civ. n. 19551	627
26	Cass. Sez. III Pen. n. 32158 (M)	652	2004		
<i>DICEMBRE</i>			<i>GENNAIO</i>		
19	Cass. Sez. III Pen. n. 42949 (M)	664	23	Cass. Sez. Lav. n. 1218	624
2003			<i>FEBBRAIO</i>		
<i>GENNAIO</i>			18	Trib. Catania, Sez. spec. agr. (ord.)	653
27	Cass. Sez. III Civ. n. 1258 (ord.) (M)	663	<i>MARZO</i>		
28	Cass. Sez. III Civ. n. 1198 (M)	663	11	Corte di giustizia C.E. in causa C-396/01.....	618
28	Cass. Sez. III Civ. n. 1258 (ord.) (M)	663	17	Corte d'app. Catania	653
<i>MARZO</i>			29	Cass. Sez. I Pen. n. 15066 (c.c.) (M)	664
28	Cass. Sez. III Pen. n. 12122	649	<i>APRILE</i>		
<i>APRILE</i>			1	Corte di giustizia C.E. in cause riunite C-53/02 e C-217/02	661
1	Cass. Sez. V Civ. n. 4957	645	2	Cass. Sez. III Civ. n. 6520	622
<i>MAGGIO</i>			<i>GIUGNO</i>		
8	Cass. Sez. III Civ. n. 6980	642	10	Corte di giustizia C.E. in causa C-87/02	660
10	Cass. Sez. Lav. n. 7162	633	<i>LUGLIO</i>		
13	Cass. Sez. III Civ. n. 7287	637	20	Cass. Sez. III Civ. n. 13450 (M)	663
20	Cass. Sez. III Pen. n. 22035 (M)	664	20	Cass. Sez. III Civ. n. 13452 (M)	663
28	Cass. Sez. III Pen. n. 23377 (M)	664	<i>SETTEMBRE</i>		
<i>GIUGNO</i>			23	Corte di giustizia C.E. in causa C-280/02.....	662
5	Cass. Sez. Lav. n. 9004	633			
<i>SETTEMBRE</i>					
25	Cass. Sez. Lav. n. 14279	631			

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

PARTE I - DOTTRINA

L'agricoltura dal Trattato di Roma al Trattato costituzionale

di LUIGI COSTATO

1. La specialità del diritto agrario comunitario. - 2. Le riforme della PAC e il progressivo allontanamento dal disegno iniziale. - 3. La riforma del 2003 e la sua compatibilità con le regole del Titolo II del Trattato - 4. Diritto agrario comunitario e trattato costituzionale.

1. - I Parlamentari nazionali, che con il loro voto ratificarono il Trattato di Roma del 1957, il quale dava origine alla Comunità economica europea, non erano, con alcune eccezioni costituite da qualche mente particolarmente lungimirante, con ogni probabilità consci di quale sviluppo il sistema comunitario avrebbe avuto e in quali limiti la loro attività sarebbe stata costretta dal rispetto delle regole sopranazionali; tra l'altro, molte parti politiche anticomunitarie della prima ora sono, nel frattempo, diventate assai favorevoli all'integrazione europea, mostrando talvolta uno spirito acceso tipico del neofita.

La scarsa consapevolezza della rivoluzione provocata dall'entrata in vigore di un Trattato, il quale trasferiva, in molti settori importanti per la vita degli Stati membri, l'esercizio di poteri tipici della sovranità a una entità esterna, non durò a lungo; la politica della sedia vuota praticata dalla Francia gollista alla metà degli anni '60 e il conseguente sostanziale compromesso di Lussemburgo costituirono il primo «*vulnus*» inferto al Trattato, che si è ripetuto a Joannina, e che continua a permeare il funzionamento delle istituzioni comunitarie, sostituendo spesso le procedure di voto previste con il sistema della conferenza intergovernativa che si qualifica, con qualche pudore, Consiglio dei Capi di Stato e di governo, addirittura istituzionalizzato negli anni '90.

Malgrado questi limiti, la Comunità ha ottenuto grandi risultati nel processo dell'integrazione delle economie e nella formazione di un diritto comunitario secondario, in ciò trovando grande impulso negli artt. 32 e seguenti del Trattato, relativi all'agricoltura che, in quanto per molti versi programmatici, hanno richiesto un'ampia attività legislativa delle Istituzioni.

La costruzione del diritto agrario comunitario, infatti, è avvenuta attraverso l'adozione di innumeri regolamenti del Consiglio, su proposta della Commissione e sentito il parere del Parlamento europeo, del Consiglio su proposta della Commissione, della Commissione con la procedura del comitato di gestione, della Commissione. La stessa procedura dei comitati è stata ideata per la PAC ai suoi primordi,

dato che sin dai regolamenti del 1962 – i primi che prevedevano l'intervento «alla moda» comunitaria sul mercato dei prodotti agricoli – l'attività di tipo esecutivo affidata alla Commissione è stata condizionata dalla presenza del Comitato di gestione che, anzi, si sarebbe voluto dotare di potere legislativo, idea rapidamente abbandonata perché avrebbe richiesto la modifica del Trattato, non essendo ammissibile che le stesse Istituzioni comunitarie avessero il potere di creare nuovi organismi dotati di potere normativo (1).

Il diritto agrario comunitario si caratterizza per la specialità della sua procedura (sentito solo il parere del Parlamento europeo, forma per altro comune a molte «basi giuridiche» previste all'origine dal Trattato), che dovrebbe venir meno con l'adozione del c.d. Trattato costituzionale approvato informalmente alla fine di giugno del 2004 (di ciò si dirà poi), ma soprattutto per quella dei suoi contenuti: esso è, infatti, sottratto, in linea di principio, alle regole della concorrenza (art. 36 del Trattato) e si è realizzato attraverso interventi normativi secondari miranti alla formazione dell'organizzazione comune di mercato da un lato, di un sistema di interventi a sostegno di modifiche strutturali previste e consentite dagli artt. 33 e 34 dall'altro. Le varie forme di «intervento» sono caratterizzate, appunto, dal fatto di essere sostanzialmente l'opposto di quanto si vuole porre in essere al fine di garantire la concorrenza sul mercato, e la ragione di quest'orientamento caratterizzante la si rinviene nel «*proprium*» della produzione e del commercio dei prodotti agricoli, nonché nelle esigue dimensioni delle aziende agricole europee (2).

La «materia» agricola è stata oggetto, pertanto, di atti normativi delle Istituzioni comunitarie che hanno provveduto alla creazione dell'OCM al punto che in questo comparto del settore la competenza delle Istituzioni è stata considerata, da molte sentenze della Corte di giustizia, esclusiva; in materia di prezzi agricoli, ad esempio, si è sentenziato che gli Stati membri possono solo intervenire su quelli al minuto, e comunque purché questa attività non pregiudichi il raggiungimento, sul mercato, di livelli di prezzo compatibili con le regole dettate dalla regolamentazione comunitaria (3).

(1) Sull'arg. mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano (in Italia e negli altri paesi del MEC)*, Milano, 1968, p. 147.

(2) Sul punto la dottrina agraria ha fornito molti contributi, fondando il suo argomentare sulle caratteristiche del mercato agricolo (Germanò e Rook Basile) o sulle diversità naturali e strutturali che caratterizzano le imprese agricole (Costato). In realtà le diverse posizioni si possono ricon-

durere, pur essendo esse capaci di meglio specificare le fattispecie, al riconoscimento del «*proprium*» dell'agricoltura, come a suo tempo fu sostenuto da Carrozza e da Massart, costituito dall'allevare piante e animali.

(3) Sul punto v. L. COSTATO, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, p. 452 ss., ove la giurisprudenza cui si fa cenno nel testo; v. anche F. GENCARELLI, *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000, p. 111 ss.

Diversamente può dirsi in materia di interventi riformatori delle strutture agrarie, che hanno sempre avuto natura parziale o, addirittura, complementare rispetto alla politica degli Stati membri; d'altra parte, si è ragionevolmente sostenuto che lo stesso Trattato proponeva una soluzione di tal fatta, sulla base della lettura del par. 4 dell'art. 38 (ora 32) (4); la versione post Amsterdam del Trattato ha provveduto, tuttavia, ad eliminare la locuzione «degli Stati membri» dalla frase «il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune degli Stati membri», riconoscendo, pur in piena *renaissance* della rinazionalizzazione della PAC strutture, la competenza comunitaria a determinare ogni aspetto della PAC (OCM e strutture).

Tuttavia, se la giurisprudenza della Corte, quanto agli aspetti essenziali dell'OCM, è apparsa sempre orientata a riconoscere che, una volta esercitata, la competenza comunitaria diviene esclusiva, diversamente può dirsi quanto alla politica strutturale che solo in rarissime ipotesi ha dettato regole obbligatorie per gli Stati, preferendo il cofinanziamento di iniziative «suggerite»: in questo senso esemplare è il reg. 1257/99 (5) il quale prevede, appunto, solo azioni facoltative per gli Stati membri, e cofinanziate.

Di rilievo, risulta, comunque, il fatto che il diritto agrario comunitario si è a lungo – e sino ad ora così è improntato – fondato su un elemento portante: l'esclusione delle regole della concorrenza dettate in generale per ogni altro comparto economico; l'eccezione prevista dall'art. 42 (ora 36) del Trattato, infatti, anche se apparentemente in parte svuotata di contenuti dal reg. 26/62, ha trovato amplissima applicazione, e non tanto nella costituzione, finanziamento e attività delle organizzazioni di produttori – in attuazione del citato reg. 26, ed in particolare del suo art. 2 – quanto nelle regole dell'OCM, con i prezzi minimi, i sostegni di vario tipo erogati ai differenti produttori e gli incentivi di ogni tipo, cui si sono aggiunti le autorizzazioni e i cofinanziamenti ai sostegni alle riforme strutturali.

L'interventismo nel settore primario è stato, dunque, molto intenso, provocando, per le forme assunte, anche un forte aumento della produzione agricola comunitaria, al punto da spingere le Istituzioni comunitarie ad adottare misure di contenimento, variamente atteggiatesi, ma sostanzialmente, alla fine, orientate alla «quotizzazione» delle produzioni.

Non è, dunque, fuori luogo porre l'accento sulla specialità e sull'eccezionalità delle norme agrarie del Trattato, che hanno permesso la costruzione di un sistema «agrario» fortemente autonomo rispetto alle regole ordinarie dell'ordinamento comunitario.

2. - Dal 1992 si è iniziata, da parte delle Istituzioni comunitarie, una revisione della PAC, al fine ufficiale di ricondurre alle regole del mercato le produzioni agrarie europee, nella sostanza per predisporre prima, per rispondere poi, alle regole che si stavano formulando nei negoziati internazionali e che furono adottate con la istituzione della WTO (6); è costante, in dottrina ed in politica, il richiamo a queste «regole del libero mercato», ma appare ben chiaramente che il libero mercato, oggetto quasi di

culto della fine del secolo XX e dell'inizio del XXI, è una sostanziale utopia, dato che esso, in particolare nel comparto agricolo, non esiste se non come il risultato di interventi pubblici dei paesi più ricchi a sostegno di un settore fragile della loro economia; non c'è dubbio che tali sostegni hanno cambiato il modo di atteggiarsi, sono stati trasformati con il progressivo tentativo di renderli «innocui» rispetto alle produzioni, ma nella sostanza le erogazioni a favore dell'agricoltura sono continuate, rimanendo ai livelli raggiunti in precedenza.

D'altra parte, per restare nel campo comunitario, le regole che il Trattato detta per il settore agricolo impongono al legislatore derivato (7) di realizzare alcune finalità che, pur non necessariamente alla base di ogni atto normativo, devono essere nel loro complesso sempre perseguite (8): si deve, infatti, incrementare la produttività in agricoltura e assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori, tenendo conto del carattere particolare dell'attività agricola «che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole». Gli interventi, che possono essere di natura assai diversa fra loro – l'elencazione dell'art. 34 non è, infatti, tassativa, anche se di tale ampiezza che sino ad ora, salvo quanto si dirà per la riforma del 2003, non si sono poste in essere azioni diverse da quelle indicate espressamente nella norma – sono legittimi solo se perseguono almeno una delle finalità esposte nell'art. 33 (purché alle altre si sia data applicazione altrove) e se tengono conto delle particolari condizioni dell'agricoltura, senza violare il principio di non discriminazione contenuto nel par. 2 dell'art. 34.

La PAC come si è andata costruendo fra gli anni '60 e '70 del secolo scorso ha conseguito l'incremento del reddito degli agricoltori e la sicurezza degli approvvigionamenti; la produttività del lavoro agricolo è migliorata in modo straordinario, ma questo fenomeno, più che effetto della PAC, è stato conseguenza dello sviluppo tecnologico. I prezzi ragionevoli al consumo sono la finalità che meno ha preoccupato il legislatore derivato, anche se non si può negare che l'abbondanza delle produzioni, sfociata in un sistema di quote pressoché generalizzato, ha comunque consentito il mantenimento di prezzi accessibili a consumatori che disponevano di redditi crescenti; la conferma di ciò è data dalla progressiva diminuita incidenza del costo dell'alimentazione (che dipende direttamente o indirettamente dalle produzioni agricole) sul bilancio familiare, dimezzatosi in meno di trenta anni. Tuttavia non si può negare che i prezzi comunitari dei prodotti agricoli sono stati, sostanzialmente per tutto il XX secolo (con l'eccezione della crisi del 1974/75), più elevati di quelli praticati sul mercato mondiale, anche se i livelli di detti prezzi sono stati, nello stesso periodo, molto influenzati da sostegni erogati a diverso titolo agli agricoltori degli Stati più sviluppati, con il che si torna alle considerazioni fatte sui prezzi mondiali dei prodotti agricoli e sul «feticcio» costituito dal libero mercato.

A seguito della profonda modificazione provocata nella politica mondiale tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 dalla scomparsa dell'URSS, le trattative dell'*Uru-*

(4) Così G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario I Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988, p. 309.

(5) A proposito della quale mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, 2ª ediz., Milano, 2004, p. 204 ss.

(6) Su ciò v., per tutti, P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech (prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale)*, Milano, 2004.

(7) Le norme del Trattato relative all'agricoltura hanno natura essenzial-

mente programmatica, come agevolmente si coglie dalla sola lettura degli artt. 33 e 34, sicché la PAC, necessariamente fondata sulle regole contenute nel Trattato, è stata realizzata attraverso atti derivati adottati dalle Istituzioni comunitarie.

(8) Sul punto la giurisprudenza della Corte di giustizia è univoca; si veda, al proposito, F. GENCARELLI, *op. cit.* p. 6 ss. In part. si consideri la sentenza in causa C-203/86, *Spagna – Consiglio*, del 20 settembre 1988, in *Raccolta*, p. 4563.

guay round hanno subito una rapida accelerazione, facilitata dall'accordo USA-CE concernente proprio la politica agricola; per arrivare a questo risultato la PAC è stata modificata abbastanza intensamente nel 1992, con l'inizio della trasformazione del sostegno garantito agli agricoltori, trasferito progressivamente al di fuori del prezzo dei prodotti pur senza che si realizzasse un vero e proprio *decoupling* (9).

Gli aiuti ad ettaro previsti dalla riforma del 1992 si collocano, infatti, nella così detta «scatola blu», e cioè fra quei sostegni ammessi solo transitoriamente e da eliminare con il rinnovo del primo Accordo agricolo, poiché ritenuti, collegati come sono, alla produzione di specifiche derrate, comunque tali da incidere sul mercato delle corrispondenti merci. Inoltre, il sostegno dei prezzi è rimasto, ed in più di un comparto produttivo esso è collegato ad un regime di «quote di produzione», che costituiscono sicuramente interventi capaci di influenzare in modo rilevante la formazione del prezzo.

Il sistema realizzato con le riforme degli anni '80 e '90 si discosta, dunque, anche in modo sensibile da quello degli anni '70 e '80, ma resta complessivamente sulla stessa linea, nel senso che appare capace, pur allontanandosene in una certa misura, di rispettare le regole poste dagli artt. 33 e 34 del Trattato. A ben vedere, le «quote» potrebbero apparire incompatibili con il divieto di discriminazione fra agricoltori, ma analizzando accuratamente il regime attuato in quel periodo il sospetto può essere, in linea di massima, fugato.

Infatti le più risalenti «quote» sono quelle relative alla produzione di barbabietole da zucchero, collegate alle stesse quote zucchero; in questo caso abbiamo una ripartizione delle produzioni fra Stati membri, che, tuttavia, tiene conto per quanto possibile delle potenzialità produttive degli stessi, quanto meno sotto il profilo storico. Inoltre, riferendoci agli agricoltori, la ripartizione fra essi è fatta in modo da non escludere chi volesse iniziare l'attività, dato che una percentuale delle quote è riservata, appunto, ai nuovi produttori e, di fatto, non risultano contestazioni in proposito; si può, dunque, ritenere che, pur considerando il forte dirigismo che caratterizza il regime, esso non contraddica significativamente alle regole degli artt. 33 e 34, soprattutto per quanto si dirà in generale a proposito di questi regimi un poco oltre.

Il regime delle quote nel settore del latte vaccino sembra più discriminante fra gli agricoltori; infatti chi non produceva latte nel periodo di riferimento (10) non ha diritto di ottenere i quantitativi esenti dal prelievo supplementare che gli permettono di produrre senza essere assoggettato a quella sanzione, anche se in casi particolari egli può attingere alla riserva nazionale. Dunque, in questo caso sembra si discrimini fra produttori, anche se la Corte lo ha negato (11), ma si vedrà che forse, anche senza seguire l'argomentare dei giudici di Lussemburgo, si può giungere alle loro stesse conclusioni.

Considerando la stessa «filosofia» che regge l'OCM, non si può non rilevare, come già fatto, il forte interventismo che l'ha caratterizzata; tale orientamento ha costituito un invincibile incentivo a produrre ai prezzi elevati assicurati dalla protezione fornita dal sistema, sicché ad un certo punto – o fin dall'origine dell'OCM, nel settore dello zuc-

chero – si è scelto di mantenere la protezione ma di contenere la produzione indotta dalla garanzia sui prezzi; ecco l'origine delle quote che, in realtà, sono soltanto un meccanismo che vuole limitare l'accesso ai sostegni elevati a chi produce entro determinati limiti. Esempio, sotto questo profilo, la scelta fatta in relazione alla limitazione di produzione di vino: l'impianto di nuove viti, con la conseguente produzione di altro vino, era penalizzata con l'obbligo di conferire tale vino alla distillazione obbligatoria, che era equivalente alla esclusione dalla protezione di prezzo per i soggetti che volessero incrementare l'offerta. Comunque, il regime, visto nel suo complesso, consentiva agli agricoltori esclusi da certe forme di protezione di prezzo di produrre altri prodotti agricoli, anch'essi protetti, sicché l'effetto utile delle norme in questione era limitato alla sola produzione considerata; insomma una vera discriminazione fra produttori non era stata posta in atto, anche se si era operato discriminando le produzioni al fine di realizzare le stesse finalità indicate nell'art. 33, e non sembrava possibile perseguirle adottando sistemi meno «invasivi» delle libertà dei produttori. Pertanto si era agito rispettando uno dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, e cioè quello di proporzionalità (12).

3. - Il reg. 1782/2003 (13) introduce una variante profonda nel sistema dei sostegni erogati a favore del comparto agricolo, introducendo un radicale *decoupling*; per vero il regolamento prevede la possibilità che si pratichino, a scelta degli Stati, significative deroghe al detto *decoupling*, che sono, comunque, viste come eccezioni alla regola generale e che, comunque, costituiscono il «prezzo politico» che la Commissione ha dovuto pagare agli Stati membri perché la riforma fosse accettata.

Trascurando, dunque, le eccezioni di cui sopra e considerando solo il disaccoppiamento completo previsto dal regolamento, si può osservare che, in effetti, alcuni limiti sussistono in relazione a qualche produzione, sicché di disaccoppiamento totale non può, propriamente, parlarsi (14).

Comunque le eccezioni appena ricordate non rappresentano una vera e significativa deviazione nei confronti del sistema, dato che esse si riferiscono alle colture permanenti (potrebbe, in questo limite, intravedersi una finalità ambientale) e a quelle ortofrutticole (15), che interessano una parte molto modesta del territorio comunitario, e che sono caratterizzate da una specializzazione fortissima accompagnata da una forte prevalenza, nel costo di produzione, del valore delle prestazioni lavorative rispetto all'elemento fondiario.

Più rilevante è l'eccezione prevista per gli allevatori senza terra, che hanno diritto a partecipare al nuovo regime se rispondono ai requisiti collegati al dato storico di cui si dirà subito, a condizione che allevino ancora almeno il 50 per cento del bestiame che ha dato loro diritto a partecipare a certi regimi di sostegno.

Malgrado queste eccezioni, si può parlare, dunque, di una previsione generalizzata di *decoupling*, che si fonda su un criterio storico: i produttori che hanno partecipato ad una serie di regimi di sostegno elencati in un allegato al

(9) Sul *decoupling* v., di recente, M. SCOPPOLA, *Il disaccoppiamento nella riforma Fischler: una prospettiva economica*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, I, 2004, p. 11 ss., ove anche bibliografia economica; per una sintetica esposizione della riforma della PAC del 2003 mi permetto di rinviare a L. COSTATO, nella medesima *Rivista*, p. 41 e Id., *Corso di diritto agrario*, 2ª ediz., Milano, 2004, p. 255 ss.

(10) Con tutta evidenza ci si riferisce agli Stati nei quali il regime delle quote latte è stato applicato correttamente, cosa che non accaduta in Italia, ove l'intera materia è stata trattata in modo confuso e in sostanziale violazione del Trattato. Sull'arg. v., per tutti, A. DI LAURO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, 3ª ediz., Padova, 2003, p. 803 ss., ove bibliografia.

(11) La giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto si trova esposta in A. DI LAURO, *op. cit.*, p. 813 e F. GENCARELLI, *op. cit.*, p. 266 ss.

(12) Sul principio di proporzionalità in diritto agrario comunitario si veda F. GENCARELLI, *op. cit.*, p. 76 ss.

(13) Il reg. 1782/2003 è pubblicato in *GUUE* L 270 del 23 ottobre 2003; esso è stato modificato da ultimo dai regg. 583/2004 e 864/2004, pubblicati rispettivamente in *GUUE* L 91 del 30 marzo 2004 e (con testo rettificato) in *GUUE* L 206 del 9 giugno 2004.

(14) Sul punto v. l'art. 51 del reg. 1782/2003.

(15) Una vasta esposizione dell'OCM dei due settori degli ortofrutticoli e dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli si trova in S. MANSERVISI, in *Trattato breve*, cit., p. 842 ss.

regolamento (allegato 6) nel periodo 2000-2002 (intero od in parte) e che possono dichiarare di detenere superfici corrispondenti (o bestiame nella misura sopraddetta) all'atto di avvio del regime, godranno del nuovo regime, che non condiziona, salvo quanto già detto, in alcun modo gli agricoltori, che possono quindi anche produrre ciò che vogliono sui terreni dichiarati, sicché, almeno entro i limiti causati dalle eccezioni, si realizza un distacco fra sostegni e tipo di produzione, divenendo indifferente ai fini della stessa il tipo di raccolto prescelto o addirittura, talora, la scelta di non operare per avere un raccolto (16).

Esposto in questi termini il regime appare, a mio avviso, del tutto contrario al Trattato, per escludere una gran massa di agricoltori dal regime: quelli che iniziano l'attività solo dopo l'avvio del regime, alcuni di quelli che riprendono la conduzione del terreno o dell'allevamento che avevano concesso ad altri anche prima del periodo di riferimento, ecc. (17). È pur vero che la Corte ha affermato la legittimità del regime delle quote latte, come già ricordato, sicché l'esclusione da esse non dava origine ad una discriminazione, ma la sua posizione era giustificata da questa considerazione: «il regime di prelievo supplementare mira a ristabilire l'equilibrio fra domanda e offerta sul mercato lattiero, caratterizzato da eccedenze strutturali, limitando la produzione lattiera. Il provvedimento si iscrive dunque all'interno delle finalità di sviluppo razionale della produzione di latte e del mantenimento di un tenore di vita equo di tali popolazioni, contribuendo ad una stabilizzazione della popolazione agricola interessata» (18). Si faceva uso, quindi, del principio di proporzionalità correlato dalla ampia discrezionalità riconosciuta alle Istituzioni comunitarie nel porre in essere la PAC, a causa del già più volte segnalato contenuto meramente programmatico dell'art. 33 del Trattato.

Ma i vari sistemi di contenimento della produzione instaurati progressivamente (essenzialmente costituiti da quote di produzione ovvero divieto di reimpianti, tutti protetti da sanzioni economiche più o meno significative) non prevedevano che un agricoltore potesse essere, nella sostanza, escluso *ex lege* da qualsiasi sostegno, poiché in ogni caso gli era possibile – se non poteva, per via delle sanzioni, produrre latte, ad esempio – coltivare barbabietole da zucchero ovvero cereali ecc., e fruire pertanto di sistemi di sostegno alternativi, ovvero, in alcune ipotesi, ottenere dalla riserva nazionale quantitativi di riferimento e produrre, dunque, anche latte.

Con il *decoupling* previsto dal reg. 1782/2003 la causa dell'esclusione da qualsivoglia regime di sostegno la si rinviene semplicemente nel fatto che l'agricoltore non abbia goduto di sostegni nel periodo 2000-2002; sicché si ha un trattamento diseguale fra soggetti che operano in modo del tutto analogo.

Ma il regolamento ha previsto, nel suo art. 42, rubricato riserva nazionale, ipotesi di mancanza di «dato storico» cui si può porre rimedio attraverso l'attribuzione di «diritti» dalla riserva; i parr. 3, 4 e 5 dell'art. 42 sono sembrati, a chi scrive, adatti a risolvere tutte le questioni che potrebbero sorgere in relazione all'attuazione del regolamento e alla possibile privazione di diritti per agricoltori che si trovino nelle situazioni sopradescritte e che, di conseguenza, non abbiano fruito di un regime di sostegni nel periodo di riferimento. Infatti, le fattispecie indicate nei parr. 3 e 5, importanti ma parziali, sembravano poter essere completate da quella stabilita dal par. 4, che

attribuisce alla Commissione, con la procedura del Comitato, il compito di definire situazioni particolari a fronte delle quali gli agricoltori ottengono importi di riferimento «secondo criteri obiettivi e in modo tale da garantire la parità di trattamento fra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza». Questa formula, uguale a quella utilizzata nel formulare i parr. 3 e 5, i quali, tuttavia, prevedono che gli Stati membri «possono» e non «debbono» provvedere a sanare situazioni di disparità di trattamento, avrebbe potuto superare ogni obiezione al regolamento, se utilizzata appieno e se accompagnata dall'interpretazione del «possono» nel senso di «debbono» (19).

La Commissione, invece, con il reg. 795/2004 (20), ha limitato la sue previsioni alla successione anche anticipata – secondo le problematiche in particolare tedesche – ai cambiamenti della forma giuridica e della denominazione dell'impresa agraria, alle fusioni o scissioni, e ad altri casi marginali, oltre a considerare in modo specifico il trasferimento del diritto all'aiuto, e non considerando esaustivamente le problematiche insorgenti in relazione alla ripresa del terreno affittato successivamente all'avvio del regime e ad analoghe situazioni.

Questa interpretazione della Commissione, la quale così finisce per affermare che molti agricoltori possano essere esclusi dal regime, sembra derivare dalla convinzione che la legittimità dichiarata dalla Corte del regime delle quote latte possa accostarsi alle fattispecie in questione; infatti, così come chi non produceva latte nel periodo di riferimento non è stato ammesso all'attribuzione di quote latte, così chi non conduceva terreni o non allevava bestiame nel periodo di riferimento è, o può essere, escluso dal regime di sostegno previsto dal reg. 1782/2004.

Questa lettura, tuttavia, sembra inficiata dallo stesso contenuto del regolamento, che si preoccupa, all'art. 44, di prevedere fattispecie che consentano di ammettere al regime soggetti che manchino di sostegni elencati all'allegato 6 e percepiti nel periodo di riferimento, ma anche, nello stesso articolo, di giustificare questo «recupero» al fine di evitare discriminazioni fra agricoltori; non si comprende, pertanto, perché le discriminazioni diventino rilevanti solo nei casi elencati dal reg. 1782/2003 ovvero in quelli individuati dal reg. 795/2004 della Commissione; sembra, cioè, che la Commissione non abbia individuato in modo esaustivo i possibili casi di discriminazione fra agricoltori causati dalla realizzazione del *decoupling*.

Il fatto che il reg. 1782/2003 preveda anche la trasferibilità dei diritti all'aiuto potrebbe indurre a ritenere che la volontà del legislatore sia stata quella di escludere certi agricoltori dall'ammissione al regime, esclusione recuperabile attraverso l'acquisto dei diritti o la locazione degli stessi; invero, queste fattispecie trovano giustificazione da un lato nel fatto che gli agricoltori che producano ortofruttili o coltivazioni permanenti possono mutare orientamento, sicché la loro scelta originaria di non partecipare al regime – che si realizza mantenendo nell'anno del suo avvio le coltivazioni escluse – può mutare, ma se ciò accadrà saranno essi stessi a «pagarne» le conseguenze, dall'altro che nel caso di cessione di terreni o allevamenti ad altri agricoltori si potrà, in certi casi, mantenere in essere il regime in capo al cessionario.

In definitiva, sembra si possa affermare che il reg. 1782/2003, mancando del completamento effettivo da parte

(16) Il reg. 1782/2003 prevede, comunque, condizioni ambientali che ogni beneficiario del regime deve rispettare, ma queste, in quanto misure appunto ambientali, non sono riconducibili a sostegni condizionati da produzioni e rientrano, *rebus sic stantibus*, nella c.d. scatola verde (v. art. 3 ss. del reg. 1782/2003). Sull'arg. v. D. BIANCHI, *Le condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in questa Riv., 2003, p. 597.

(17) Alcune, ma non tutte, ipotesi di disparità di trattamento sono elimi-

nate in sede di attuazione interna, con un decreto ministeriale in via di pubblicazione.

(18) Così la sentenza in causa C-84/87, *Erpelding*, del 17 maggio 1988, in *Raccolta*, p. 2647.

(19) In questo senso mi ero già espresso più volte; si veda, sul punto, perché già pubblicato, quanto da me affermato in *Corso di diritto agrario*, 2ª ediz., cit., p. 218 ss.

(20) Del 21 aprile 2004, in *GUUE* L 141 del 30 aprile 2004.

della Commissione che non ha considerato tutte le possibili disparità di trattamento fra agricoltori al fine di evitare discriminazioni, appare in contrasto con l'art. 34 del Trattato e non è neppure «protetto» dalla proporzionalità, principio che poteva essere invocato per giustificare i sistemi limitativi della produzione di determinati prodotti.

Al fine di chiarire meglio la posizione della Corte in relazione alle cc.dd. quote di produzione giova riportare quanto affermato, in una recente sentenza, dalla Corte stessa (21):

«73. Con riferimento al principio di proporzionalità, si deve anzitutto rilevare che il regime di prelievo supplementare mira a ristabilire l'equilibrio fra domanda e offerta sul mercato lattiero, caratterizzato da eccedenze strutturali, limitando la produzione lattiera. Tale provvedimento si iscrive dunque nell'ambito delle finalità di sviluppo razionale della produzione lattiera e di mantenimento di un tenore di vita equo della popolazione agricola interessata, contribuendo ad una stabilizzazione del reddito di quest'ultima (sentenza 17 maggio 1988, causa C-84/87, *Erpelding, Racc.*, pag. 2647, punto 26).

74. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti nelle cause principali, il prelievo supplementare non può essere considerato come una sanzione analoga alle penalità previste negli artt. 3 e 4 del regolamento n. 536/93. Infatti, il prelievo supplementare sul latte costituisce una restrizione dovuta a regole di politica dei mercati o di politica strutturale (v., in tal senso, sentenza 10 gennaio 1992, causa C-177/90, *Kühn, Racc.*, pag. I-35, punto 13).

75. Inoltre, come risulta chiaramente dall'art. 10 del reg. n. 3950/92, il prelievo supplementare fa parte degli interventi intesi a regolarizzare i mercati agricoli ed è destinato al finanziamento delle spese del settore lattiero. Ne consegue che, oltre al suo obiettivo manifesto di obbligare i produttori di latte a rispettare i quantitativi di riferimento ad essi attribuiti, il prelievo supplementare ha anche una finalità economica, in quanto mira a procurare alla Comunità i fondi necessari allo smaltimento della produzione realizzata dai produttori in eccedenza rispetto alle loro quote.

Più di qualsiasi ulteriore considerazione, le stesse parole della Corte fanno chiaramente comprendere come la stessa non potrebbe giustificare con argomenti analoghi differenze di trattamento fra agricoltori derivanti dall'applicazione del reg. 1782/2004, non essendo questa finalizzata direttamente alla gestione del mercato ma, piuttosto, solo a realizzare redditi ragionevoli agli agricoltori, ma non a tutti; le disparità di trattamento, inoltre, non trovano una ragionevole giustificazione che sia fondata sulla proporzionalità o su altri principi.

4. - Il «Trattato costituzionale» approvato di recente e alla firma degli Stati membri nell'autunno del 2004, poteva essere, forse, l'occasione per modificare le regole agrarie al fine di dare maggiore discrezionalità all'intervento comunitario, anche per legittimare il *decoupling* del quale si è ora trattato. Naturalmente adottare una tale soluzione avrebbe comportato problemi in ordine ai principi generali del diritto comunitario quali costruiti dalla giurisprudenza della Corte; inoltre, la «Convenzione» non aveva avuto l'incarico di intervenire in questa specifica parte del Trattato, e i convulsi negoziati finali che hanno portato all'approvazione del testo che qui si commenta – il quale non è quello già redatto in 21 lingue, ma quello fornito in versione inglese e francese dagli uffici del Segretariato in attesa

della conclusione del lavoro dei giuristi linguisti (22) – non si sono occupati di questa parte del Trattato.

Il III capitolo (Politiche negli altri settori) del Titolo III (Politiche ed azioni interne) tratta, nella sezione IV, di «Agricoltura e pesca».

Il vecchio art. 32 (già 38) è stato spezzato in due articoli, il III - 121 e il III - 122: il primo, al par. 1, afferma che «l'Unione definisce ed attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca», ma l'affermazione sembra perdere di significato a fronte di quanto stabilito dall'art. I - 12, ove si enumerano le competenze esclusive dell'Unione, elenco che non comprende la materia agricoltura e pesca. E dall'art. I - 13, ove l'agricoltura è compresa fra le materie di competenza ripartita. Parrebbe, così, che si debba constatare che, fra i molti arretramenti che la c.d. Costituzione europea ha prodotto rispetto all'integrazione realizzata grazie al Trattato CE precedente – oltre a qualche avanzamento – si possa annoverare anche la «retrocessione» della competenza agraria dell'Unione fra quelle ripartite. In effetti, all'origine dell'applicazione del Trattato di Roma sembrava che così andasse interpretato il titolo agricoltura, ma successivamente l'affermarsi dell'OCM aveva portato la Corte ad affermare, com'è già stato ricordato, che la competenza comunitaria nel settore dei prezzi e, in generale, dell'OCM, era da considerarsi esclusiva, con una limitazione fortissima delle competenze nazionali; d'altra parte il par. 4 dell'art. 38 (ora 32) affermava che «il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune degli Stati membri», affermazione che faceva intendere che al di là degli interventi per realizzare il mercato comune agricolo, si sarebbe attuata una politica agricola volta a coordinare quella degli Stati membri. Con la versione data ad Amsterdam del Trattato CE si era, tuttavia, come già ricordato, eliminato il riferimento agli Stati membri, sicché anche per ogni aspetto delle PAC si poteva ritenere che ci si muovesse verso una politica comune comunitaria. Di fatto, al contrario, sia la nuova regolamentazione dell'intervento comunitario sulle strutture produttive agricole (reg. 1257/99) sia la riforma del 2003 (reg. 1782/2003) sembrano procedere verso una rinazionalizzazione, anche se non integrale, della PAC.

A ben vedere, tuttavia, l'art. III - 127, che riprende in buona misura il vecchio 37 (già 43), contiene alcune novità che possono modificare questa prima impressione; infatti, se da un lato viene soppressa la procedura agricola – che prevedeva proposta della Commissione, parere del Parlamento e voto a maggioranza qualificata del Consiglio – sostituita dalla ormai generalizzata procedura di codecisione per l'adozione di leggi o leggi quadro (prima chiamati regolamenti e decisioni), al par. 3 si stabilisce che «il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta i regolamenti o decisioni europee relativi alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca» (23). Regolamenti e decisioni europee sono definiti «atti non legislativi» dalla nuova Carta, sicché si devono considerare corrispondenti ad atti normativi del potere esecutivo nell'ordinamento interno, ma l'estensione dei poteri del Consiglio è, in questo caso, di grande rilievo, poiché esso determina i prezzi agricoli, le quote e gli aiuti alla produzione o al consumo; curiosamente gli estensori del Trattato hanno incluso fra le attività normative «non legislative» del Consiglio anche la fissazione dei prelievi, che non sono più utilizzati come

(21) Si tratta della sentenza 25 marzo 2004, nei procedimenti riuniti C-231/00, C-303/00 e C-451/00, *Cooperativa latte più e A.*, in questa Riv., 2004, 389, con nota di A. GERMANO, *Le quote latte tra riallineamento e affidamento e tra comunicazione e certezza del diritto*.

(22) Si tratta del documento CIG 86/04 del 25 giugno 2004, versione francese, intitolato *Version consolidée provisoire du traité établissant une*

Constitution pour l'Europe. Le norme qui riportate sono formulate in italiano, ma si tratta di nostra traduzione, soggetta quindi a qualche diversità, e da ritenere meramente formale, rispetto al testo definitivo ufficiale.

(23) Il Consiglio, ora chiamato Consiglio dei ministri anche se talvolta la specificazione è dimenticata, come in questo caso, delibera a maggioranza qualificata.

elemento equilibratore del mercato interno quali dazi mobili dall'entrata in vigore dell'Accordo agricolo del 1994 (24).

Dunque, se da un lato la codecisione per gli atti agricoli comporterà maggiori problemi di celerità nelle decisioni, parte importante della procedura agricola esclude il Parlamento e resta «affare» deciso dalla Commissione proponente e dal Consiglio dei ministri, che deciderà a maggioranza qualificata, determinata secondo le nuove regole, stabilite dall'art. I - 24 (25). D'altra parte i regolamenti di base dell'OCM hanno sempre attribuito al Consiglio, su proposta della Commissione, il potere di fissare i prezzi e simili, quindi altro non si è fatto che «costituzionalizzare» ciò che dal 1962 era prassi del legislatore agrario comunitario.

Concludendo, dunque, le varianti significative introdotte nel comparto agricolo sono costituite:

- dalla riaffermata - ma scarsamente praticata, quanto meno nel settore dell'OCM - competenza ripartita fra Comunità e Stati. Ciò nondimeno è stata mantenuta la formula che caratterizzava l'art. 32, par. 4, trasfusa nell'art. III - 122, par. 4, che sembra prevedere l'attribuzione alla Comunità di competenze ben maggiori di quelle riconoscibili sulla base della competenza ripartita;

- dall'introduzione della procedura di codecisione nell'adozione delle leggi e delle leggi quadro del settore;

- dall'introduzione del parere obbligatorio del Comitato economico e sociale;

- dalla precisazione che alcune attività normative, qualificate «non legislative» di rilievo sostanziale - e da tempo già esercitate senza coinvolgimento del Parlamento europeo - sono affidate al duo «Commissione - Consiglio».

Complessivamente, dunque, le modifiche introdotte non paiono particolarmente rilevanti, anche considerando che la codecisione non poteva non essere il naturale risultato di un processo avviato nel 1979 con l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo.

Non in questo senso appare orientato un primo commentatore delle modifiche introdotte per il settore agrario dal Trattato costituzionale (26). L'A., fortemente critico per il mancato aggiornamento delle finalità della PAC, si preoccupa anche del fatto che si ripari di competenza concorrente (pag. 76), ma in realtà le affermazioni contenute nel Trattato costituzionale sembrano più una posizione di principio che un progetto di totale rinazionalizzazione della PAC; d'altra parte, tale nazionalizzazione è stata realizzata - e l'A. stesso considera legittimo il comportamento delle Istituzioni anche in relazione al reg. 1782/2003, cosa che a noi non sembra così sicura proprio a fronte dei contenuti dell'art. 34 del Trattato - sia con la facoltatività del *decoupling*, sia nella politica strutturale, se mai tale politica è stata effettivamente comunitaria, cosa di cui è dato di dubitare, posto che le azioni intraprese dal 1972 sono sempre state non solo *soft*, ma anche molto rimesse alla volontà degli Stati. L'aggiornamento degli scopi della PAC, in ogni caso, non rientrava nelle competenze della Convenzione europea e, benché la Commissione avesse chiesto di intervenire su più di un aspetto di quella che sarebbe divenuta la parte III del Trattato, nulla è stato fatto, e forse nulla poteva essere realizzato, dato che, in caso di iniziative sul punto, probabilmente il disaccordo sarebbe stato solo foriero di nuove insuperabili difficoltà.

In effetti, la giurisprudenza consolidata della Corte afferma che, da quando la Comunità ha adottato, in applicazione

dell'art. 40 (ora 34) del Trattato, una regolamentazione la quale ha dato origine all'OCM di settore, gli Stati membri debbono astenersi da ogni intervento che potrebbe derogare o rendere inapplicabili queste regole (27); ma non risulta, dalla lettura delle nuove norme, che questo principio sia stato modificato dal Trattato costituzionale - che pure è pieno di soluzioni che possono non piacere a chi sperava in un vero progresso dell'integrazione europea - dato che l'art. I - 11, rubricato «Categorie di competenze», afferma, al par. 2, che «quando la Costituzione attribuisce all'Unione una competenza ripartita con gli Stati membri in un settore determinato, nello stesso l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare degli atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri esercitano le loro competenze nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la sua o ha deciso di cessare di esercitarla».

Rebus sic stantibus cosa può accadere alla competenza comunitaria in materia agricola? Nulla di diverso di quanto è accaduto sino ad ora, dato che per quanto riguarda l'OCM le competenze in materia sono state esercitate appieno, e la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto che esse precludono attività statali, come ora risulta chiaramente anche dal citato art. I - 11. Se poi, in futuro, si avrà un *self restraint* nell'attività dell'Unione in questo comparto, ciò sarà frutto dell'emergere di forze centrifughe che avrebbero potuto manifestarsi anche a Trattato immutato, proprio alla luce di quanto affermato dalla stessa Corte. D'altra parte nel settore strutturale, come si è visto, la competenza comunitaria non si è mai affermata in modo pieno, sicché la competenza ripartita è un dato di fatto da sempre, né è valso a modificare la situazione il lavoro di potatura dell'art. 38 (ora 32) effettuato a seguito del Trattato di Amsterdam cui si è prima fatto riferimento. Non è, dunque, la formulazione del Trattato costituzionale che preoccupa, quanto l'*esprit* che lo caratterizza, certamente meno «federalista» di quello che muoveva i primi europeisti, quelli che volevano la CED e ripiegarono sulla CEE.

Un'altra preoccupazione del citato autore (28) si riferisce alle modifiche introdotte nel sistema decisionale, e cioè l'abbandono del parere consultivo del Parlamento europeo e l'attribuzione al Consiglio del potere di fissare prezzi, prelievi, aiuti e quote di produzione. Egli osserva, giustamente, che queste attività autonome del duo Commissione - Consiglio possono essere fortemente condizionate dal Parlamento europeo che ha il potere di codecidere le norme agrarie fondamentali, sicché potrebbe chiedere un impegno delle altre Istituzioni in ordine a prezzi ecc. per concedere il suo assenso all'adozione degli atti principali concernenti la PAC.

La notazione, tuttavia, non tiene conto del fatto che, anche senza il potere di codecisione nel settore agrario, oggi la Commissione, nelle sue proposte, non può non tenere conto delle considerazioni «non vincolanti» del Parlamento, dato che lo stesso potrebbe far risultare il suo disappunto per il fatto che il suo parere non è stato tenuto in considerazione assumendo una posizione rigida nei settori ove, invece, il suo potere è forte essendogli stata riconosciuta la codecisione.

Inoltre, non si può non riconoscere che il processo di coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo decisionale dell'Unione sembra essere una necessità non rinviabile ulteriormente, anche se si può constatare come essa continui ad essere realizzata per gradi. □

(24) Il precedente art. 152, concernente la protezione della salute, che conteneva una competenza «agricola» riguardante il settore veterinario e fitosanitario è stato riprodotto nell'art. III - 179, anche se non serviva considerare a parte questo argomento, dato che le procedure di adozione previste sia dall'art. III - 179 sia dall'art. III - 127 sono, oramai, sostanzialmente uguali, salvo il fatto che nel primo caso si devono acquisire i pareri del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale, mentre nel secondo solo di quest'ultimo organismo.

(25) E, cioè, con il voto favorevole del 55 per cento dei membri del

Consiglio che rappresentino almeno il 65 per cento della popolazione dell'Unione e comprendano almeno 15 ministri (art. I - 24, par. 1; eccezioni sono descritte e regolate nel medesimo articolo).

(26) Si tratta di D. BIANCHI, *Une PAC «dénaturé», «délaisée» et «malmenée»? (plaidoyer en faveur d'une politique agricole moderne dans le projet de Constitution européenne*, in *RDT eur.*, 2004, p. 71 ss.

(27) V., ad esempio, la sentenza in causa C-83/78 del 29 novembre 1978, *Pig Marketing Board*, in *Raccolta*, p. 2347.

(28) V. D. BIANCHI, *op. cit.*, p. 87.

Evoluzione della disciplina comunitaria e nazionale in materia di etichettatura dei prodotti vinicoli (*)

di GIUSEPPE CARACCIOLIO

Premessa. - 1. Concetto di etichettatura. - 2. Indicazioni complementari. - 3. Raggruppamento. - 4. Etichette per i recipienti di magazzinaggio ed indicazioni da riportarsi sui documenti e i registri. - 5. Indicazione delle persone che hanno partecipato alla commercializzazione e nome dell'azienda. - 6. Indicazioni relative all'imbottigliamento. - 7. Menzioni tradizionali (complementari). - 8. Indicazioni relative al tipo di prodotto e al colore. - 9. Capsule e confezionamento. - 10. Entrata in vigore. - 11. Etichette e rintracciabilità. - 12. Conclusioni.

Premessa. La difficoltà di identificare linee di sviluppo uniformi nella regolamentazione dell'etichettatura dei prodotti alimentari in genere dipende dal fatto che questa materia costituisce il crocevia di una pluralità di discipline differenti per origini e finalità: dall'igiene e salubrità degli alimenti agli OGM, alle denominazioni di vendita, alla pubblicità ingannevole, alla responsabilità del produttore, ai sistemi di certificazione obbligatori e volontari ed alla tracciabilità, sicché ciascuna di esse concorre a determinare il contenuto dell'etichetta, sia esso obbligatorio, facoltativo o vietato.

Un autorevole studioso della materia (ALBISINNI, in *Trattato Breve di Diritto Agrario Italiano e Comunitario*, a cura di Costato, Padova, 2003, 631 e ss.) ha però, di recente, messo argutamente in evidenza che rispetto alle originarie ragioni di attenzione (e cioè l'esigenza di garantire al consumatore l'esistenza di determinate caratteristiche intrinseche del prodotto), nei decenni più recenti si è assistito ad un radicale mutamento, con l'affermarsi del principio della molteplicità di funzioni assegnate all'etichettatura dei prodotti alimentari ed il superamento della logica tradizionale – secondo cui, in sintesi, all'etichetta è soltanto imposto di dare conto delle indicazioni sul produttore, sulla denominazione di vendita e sulle caratteristiche materiali del prodotto ed è vietato di fare riferimento a qualità nutritive o medicamentose in realtà inesistenti. Al contrario, si afferma oggi sempre più l'idea che è corretto ed utile che l'etichetta valorizzi le attese dei consumatori circa elementi connotanti lo specifico prodotto e lo specifico produttore, anche in riferimento a qualità e caratteristiche «di identità» e perciò non misurabili con criterio uniforme e certo ma solo idonee a costituire oggetto di valutazione soggettiva ed emozionale, elementi cioè finalizzati alla differenziazione ed all'individualizzazione del prodotto. Queste finalità appaiono all'ordinamento comunitario coerenti con l'obiettivo che si è imposto di assicurare al consumatore una informazione compiuta, onde garantirgli consapevoli scelte d'acquisto (art. 153, Trattato CE).

Già i regolamenti dell'inizio degli anni '90 relativi ai prodotti DOP/IGP, ad «attestazione di specificità» e biologici, rivelano questa tendenza al riconoscimento della distinta identità dei prodotti (e dell'esistenza di perduranti differenze nelle abitudini e tradizioni alimentari dei diversi Stati membri), sia pure in riferimento ad un ambito di produzione assai ristretto, ma ancor più negli anni recenti si è progressivamente affermato un modello che punta a fare della qualità (non più «obiettiva e sostanziale» perché correlata a caratteristiche solo materiali, ma soggettiva e sfaccettata e spesso anche territorialmente connotata) e dell'identità del prodotto alimentare una caratteristica dichiarata e verificabile anche per i prodotti di massa, all'interno del quale l'etichettatura è il momento centrale di una più ampia strumentazione. L'etichetta finisce così per diventare il fulcro di una vera «promessa» del produttore e del venditore che mira ad accattivarsi l'affidamento del consumatore e la sua scelta d'acquisto ed il cui contenuto è precisato nell'etichetta con una ricchezza di informazioni prima non immaginabile. Per tal modo sono i consumatori a diventare i protagonisti di un controllo diffuso e di un penetrante giudizio di corrispondenza tra promessa e contenuto, superandosi la logica del controllo formale per l'innanzi attribuito esclusivamente al potere pubblico (in questi termini sempre ALBISINNI, loc. cit.).

Va subito evidenziato che un primo adattamento a queste nuove indicazioni si è già apertamente manifestato anche in Italia (pur sempre a livello orizzontale) per il fatto che la recente legge comunitaria 1° marzo 2002, n. 39, nel dare attuazione alla direttiva n. 2000/13/CE del Consiglio relativa al ravvicinamento delle legislazioni concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari nonché la relativa pubblicità (che peraltro si applica, salvo espressa esclusione, anche al settore vitivinicolo, così come è detto esplicitamente nel regolamento n. 753 del 2002), ha delegato il Governo ad emanare (ciò a cui di fatto non si è ancora provveduto, nonostante la recente emanazione del d.lgs. 23 giugno 2003, n. 181, proprio esecutivo della dele-

(*) Costituisce il testo della relazione tenuta in occasione del Vinitaly 2004, in Verona, al Convegno organizzato il giorno 3 aprile 2004 dalla

UGIVI-Unione dei giuristi della vite e del vino.

ga) norme che prevedano, accanto al sistema di etichettatura obbligatorio, un sistema di etichettatura «volontario aggiuntivo», inteso a valorizzare le caratteristiche qualitative e tipiche del prodotto.

Se ne può desumere che anche il legislatore nazionale si è avveduto «dell'importanza di una disciplina flessibile dell'etichettatura che, ampliando gli spazi assegnati ai momenti di autodisciplina, valorizza strumenti economici e privatistici di conflitto e leale concorrenza» (così ancora ALBISINNI, loc. cit.).

Senonché, nella norma delegante si prevedeva che il sistema di etichettatura «volontario aggiuntivo» implicasse altrettante certificazioni rilasciate da organismi di controllo riconosciuti dalla Comunità europea, evidentemente finalizzate a garantire in via preventiva la veridicità delle indicazioni riferite alle caratteristiche qualitative del prodotto. È forse proprio questa la ragione per la quale il legislatore delegato non ha potuto o voluto dare attuazione alla delega, mancando manifestamente in Italia quella rete di «organismi di controllo» capaci di provvedere alla realizzazione della condizione di cui si è detto e non potendosi – ovviamente – creare all'improvviso e quasi per incanto un sistema articolato e complesso che suppone professionalità e cultura fin qui non ancora compiutamente acquisite.

Così sintetizzato il quadro dell'evoluzione comunitaria e nazionale nell'ottica della disciplina «orizzontale» dell'etichettatura dei prodotti alimentari, ci spetta verificare se analoghi approdi possono essere identificati anche nella disciplina settoriale relativa allo specifico prodotto del vino, la quale si fonda sulla normativa dettata dal regolamento di base n. 1493/99 (artt. da 47 a 58 e particolarmente gli allegati VII ed VIII), con il conseguente regolamento di attuazione n. 753/2002 e, quanto all'Italia, sul d.m. 3 luglio 2003 di ulteriore specificazione delle norme delegate agli Stati membri. Dirò subito che (trattandosi di una disciplina di enorme mole e non potendo trattare di tutto) mi limiterò a commentare le regole di carattere generale (o più generale possibile) tralasciando le discipline speciali che sono previste per le singole categorie di vini a DO o IGT, per i vini frizzanti, per i vini spumanti, per i vini gassificati, per i vini ottenuti da uve stramature, per i vini nuovi ancora in fermentazione, per i vini originari di paesi terzi, per i mosti e tutti gli altri prodotti che di volta in volta non citerò.

1. - Concetto di etichettatura. Anzitutto deve essere annotato che il reg. n. 753/2002 si è posto un obiettivo di semplificazione e armonizzazione che si è realizzato principalmente con la scrittura di disposizioni generali più chiare (al posto di quelle frammentarie e francamente di complicata lettura dettate da ben due precedenti regolamenti, n. 2392/89 e n. 3201/90, spesso difficilmente armonizzabili tra loro) ma anche con la delineazione di un concetto di etichettatura non più solo dettato per generica formulazione (come è fatto nella parte introduttiva dell'allegato VII del reg. n. 1493/99) ma con esplicita identificazione ed elencazione di ciò che si deve intendere contenuto e di ciò che va invece espunto. A tal fine si noti che è detto chiaramente nei «considerando» del regolamento che rientra nella disciplina dell'etichettatura solo l'aspetto della presentazione dei prodotti vitivinicoli che riguarda la natura, la qualità e l'origine dei prodotti stessi.

Ecco la ragione per la quale sono stati esplicitamente espunte (art. 2) dall'ambito della disciplina inerente l'«etichetta» tutte le indicazioni afferenti gli imballaggi ed i loro rifiuti (indicazione «non disperdere il vetro nell'ambiente» o simili); al fabbricante e al volume del recipiente apposte sul recipiente ed al controllo dell'imbottigliamento; all'identificazione del prodotto mediante codici a barre; al controllo qualitativo e quantitativo (ma in Italia mancano norme a ciò relative); al prezzo del prodotto stesso ed alle regole fiscali che vi sono connesse, così come ogni altra indicazione che

non riguardi la caratterizzazione del prodotto e che non sia sottoposta ad alcuna disciplina contenuta nei reg. nn. 1493/99 e 753/02.

Per concludere l'aspetto relativo all'ambito di applicazione, va rilevato che è espressamente previsto dall'art. 5 del reg. n. 753/02 che gli Stati membri possano prevedere deroghe all'obbligo di etichettatura per i prodotti trasportati tra impianti della stessa azienda situati nell'identica unità amministrativa od in unità limitrofe; per le partite di mosti o di vini inferiori a 30 litri e non destinate alla vendita; per i mosti ed i vini destinati al consumo familiare del produttore e dei suoi dipendenti (per alcuni vqprd «invecchiati in bottiglia per un lungo periodo di tempo prima della vendita») oltre che per alcuni vini spumanti destinati a diventare VSQ-PRD ed ancora in fase di elaborazione, ottenuti mediante seconda fermentazione in bottiglia, a condizione di avere stabilito regole di circolazione e controllo peculiari. L'Italia si è finalmente avvalsa di questa deroga (*ex art. 3 del d.m. 3 luglio 2003*, eccezion fatta che per i vqprd invecchiati in bottiglia) identificando la Provincia quale unità amministrativa (salvo che per le isole ove il riferimento è fatto alla Regione) e prescrivendo come condizione l'invio (anche via fax) di copia del documento di accompagnamento all'Ufficio periferico dell'Ispettorato R.F., in modo che vi giunga prima dell'inizio del trasporto (oltre che specifiche condizioni per i vsqprd, e cioè che essi siano chiusi con tappo provvisorio e sprovvisti di etichetta, nonché circolino tra elaboratori ed all'interno della regione determinata).

Al di fuori di queste situazioni eccezionali vige l'obbligo generalizzato di affissione dell'etichetta al prodotto (purché si tratti di prodotto destinato al consumo umano diretto) sin dal momento della sua prima commercializzazione (cioè per ogni ipotesi di estrazione del vino dalla cantina) in recipiente di volume nominale non superiore a 60 litri.

2. - Indicazioni complementari. La più interessante delle novità rispetto alla disciplina previgente (direttamente connessa con l'identificazione del concetto di etichettatura) è quella destinata a dare attuazione alla previsione della sezione B.3 dell'allegato VII al reg. n. 1493/99 (perciò riferita a tutte le tipologie di vini diversi dai vini spumanti), e cioè a consentire che l'etichettatura possa essere completata con altre indicazioni (che perciò definiremo «complementari», per quanto l'art. 6 del regolamento che se ne occupa non utilizzi un tale nome), a condizione che queste ultime non siano tali da creare rischio di confusione nello spirito delle persone a cui sono destinate, specialmente in riferimento alle indicazioni obbligatoriamente o facoltativamente contenute in etichetta.

Per vero, non è che prima d'ora l'etichetta non potesse contenere «indicazioni diverse» da quelle obbligatorie o facoltative oggetto di apposita disciplina poiché – in carenza di un divieto esplicito – si riteneva del tutto legittimo contemplare in etichetta indicazioni discrezionali non espressamente vietate, a condizione che esse non afferissero alla materia della «presentazione dei vini» (e cioè: l'insieme degli elementi qualificativi che servono a descriverne al pubblico le caratteristiche intrinseche), perché a questo proposito l'ordinamento comunitario aveva ritenuto di dover dettare una disciplina tassativa ed esaustiva.

Alla luce della nuova nozione di etichettatura di cui prima si è detto, è agevole intendere che tra dette indicazioni diverse, già prima liberamente utilizzabili, è compresa ogni informazione che non attenga alla «natura, qualità ed origine del prodotto». Si pensi, per estremizzare, alla possibilità di riprodurre in etichetta foto di personaggi celebri o componimenti poetici espressamente dedicati alla specifica tipologia di prodotto imbottigliato o dediche a persone o luoghi non aventi relazione con la zona di produzione.

Di nuovo c'è, però, che la recente disciplina amplia l'ambito stesso delle indicazioni che, valendo a presentare un

vino e perciò afferendo alla sua «caratterizzazione» (cioè all'ambito della materia che è disciplinata dal reg. n. 753/02), possono essere legittimamente contenute in etichetta, consentendo che vi siano indicazioni caratterizzanti anche diverse ed ulteriori rispetto a quelle obbligatoriamente o facoltativamente previste dalla norma ovvero di uso vietato. In tal modo si introduce una importante deroga al principio di tassatività delle indicazioni relative alla presentazione dei vini, le quali prima d'ora risultavano tutelate ed utilizzabili solo se coerenti con l'analitica previsione normativa.

Il regolamento comunitario prescrive però due espresse condizioni di legittimità che, come subito si dirà, sono in realtà distinte facce di una stessa medaglia.

Per un verso si pretende infatti che si tratti di informazioni non idonee a creare «rischio di confusione nello spirito delle persone a cui sono destinate», specie con riguardo al contenuto delle indicazioni obbligatorie e facoltative, così implicitamente escludendosi che per il tramite delle indicazioni complementari si possano introdurre aspetti integrativi o aggiuntivi di designazione e presentazione in riferimento agli ambiti che sono già oggetto della regolamentazione espressa. Si tratta di una indicazione molto rigorosa, che impone all'interprete di porsi dal punto di vista soggettivo del consumatore onde valutare non solo se l'informazione determina confusione, ma anche se si possa verificare il mero rischio di una siffatta confusione, ovviamente prendendo a riferimento il modello del consumatore di media levatura e cultura.

In secondo luogo si prevede che gli organismi di controllo dei singoli Stati membri ovvero quelli istituiti dalla Comunità per garantire l'applicazione uniforme della normativa vitivinicola possano esigere, in primo luogo dagli imbottiglieri, speditori o importatori, la prova dell'esattezza di siffatte indicazioni complementari (così come – peraltro – possono fare in riferimento alle indicazioni delle altre categorie, ma è significativo che questa regola segua immediatamente la previsione della facoltà di indicazioni complementari), così implicitamente restringendosi il campo delle indicazioni complementari a quelle che non costituiscono il risultato di una soggettiva e arbitraria creazione di peculiarità ma esprimono caratteristiche intrinseche materiali ed obiettive, pur sempre afferenti alla natura, qualità ed origine del prodotto, tanto che è possibile offrirne dimostrazione circa la corrispondenza al vero.

Nel concreto, dunque, mentre le indicazioni «diverse», estranee all'ambito della presentazioni e liberamente utilizzabili, non sono soggette ad onere di dimostrazione, resta soggetta ad un tale onere l'altra categoria di libere indicazioni (cioè quelle complementari), appunto perché esse «riferendosi alla natura, qualità o origine del prodotto» contengono dati sensibili nell'ottica del raggiungimento della finalità della più completa informazione del consumatore sulle caratteristiche del prodotto stesso. Ne consegue concludere che le indicazioni complementari non sono indicazioni di fantasia e non possono costituire espressione di pura valenza qualificatoria ma devono pur sempre inerire a caratteristiche del prodotto materiali e verificabili, oltre che essere diverse e non confliggenti con quelle obbligatoriamente o facoltativamente prescritte.

Francamente non si tratta di uno spazio particolarmente ampio ed idoneo a consentire speciali voli pindarici (ed è più il risultato di sistematizzazione teorica che non quello di estensione delle facoltà di indicazione che deve essere a tal proposito sottolineato), ma è chiaro che sarà la prassi a dire in che modo gli operatori del settore vitivinicolo sapranno valorizzare l'opportunità che è stata in queste forme offerta. Qui è possibile rimarcare che indicazioni che prima vagavano nella zona grigia dell'incertezza circa la loro liceità, risultano definitivamente legalizzate. Si pensi all'indicazione circa i metodi di invecchiamento o affinamento; all'indicazione dell'utilizzo di determinati componenti secondari nel

processo di trasformazione; alla consistenza dei recipienti in cui il magazzinaggio è avvenuto; ovvero alla dichiarazione che il vino non è mai stato estratto dalla cantina prima dell'imbottigliamento; ma si pensi pure alla descrizione diffusa delle caratteristiche organolettiche non puramente soggettive, come il sapore, il colore, l'odore; alla descrizione dell'azienda viticola e della sua origine, storia e giacitura, anche in riferimento alle caratteristiche del territorio dal quale le uve si originano; etc, etc.

Bisogna poi chiarire che tra le indicazioni complementari non rientra certo la menzione del metodo di produzione biologico delle uve, in riferimento al quale la disciplina è dettata dal reg. CEE n. 2092/91 (recentemente modificato dal reg. CE n. 473/2000 che ne autorizza l'utilizzo anche per tutti i prodotti vitivinicoli), sicché esso continua ad essere estraneo rispetto alla disciplina del reg. n. 753/02 e trova la sua regolamentazione negli atti normativi or ora citati.

Dal sistema così delineato deriva poi, per concretezza, che si tratta di indicazioni da considerare come portatrici di un elevato rischio di infrazione (anche per la immediata connessione che nella mente dell'accertatore si crea tra menzioni complementari e facoltà di pretenderne la prova), siccome non solo per l'ipotesi di accertata confondibilità ma anche per l'ipotesi di non adeguata dimostrazione della loro corrispondenza al vero scatta la conseguenza della non conformità alle prescrizioni regolamentari (e perciò della non veridicità), con le connesse responsabilità sanzionatorie.

Si noti poi che l'estensione alle menzioni complementari prevista in riferimento alla «presentazione del prodotto» non vale invece per ciò che concerne la «designazione» (e cioè la qualificazione attribuita allo stesso sui registri e documenti, di circolazione del prodotto), rispetto alla quale nulla appare innovato, prescrivendosi da parte dell'art. 10 del reg. n. 753/02 che continuino ad adoperarsi oltre che le indicazioni previste dall'apposito regolamento (reg. n. 884/2001 e cioè – sostanzialmente – le indicazioni obbligatorie) anche le indicazioni facoltative che si preveda di voler far figurare in etichetta. Poiché nulla si dice, invece, a proposito dell'utilizzo delle indicazioni complementari, occorre desumere che di esse non è prescritto l'utilizzo ai fini della designazione.

3. - Raggruppamento. Circa poi le modalità di presentazione delle indicazioni obbligatorie (che sono sempre ispirate ai principi della chiarezza, immediata leggibilità ed indelebilità) vi è da sottolineare la novità di un certo rilievo rispetto al reg. n. 3201/90 per cui le indicazioni obbligatorie «devono essere raggruppate nello stesso campo visivo» (fatta eccezione per quelle relative all'importatore ed al numero di partita, che possono essere indicate a parte), mentre invece il precedente regolamento consentiva che il raggruppamento potesse avvenire «sulla stessa etichetta o su varie etichette apposte sul recipiente», così determinando confusione e rischio di fraintendimenti che sono stati finalmente evitati. Se ne deve indurre che, mentre continua ad essere lecita l'apposizione di una pluralità di etichette sul recipiente, è categoricamente escluso che le indicazioni obbligatorie di cui si è detto possano essere riportate in maniera frazionata e perciò su più di una etichetta.

Il limite in esame non è di certo estensibile alle indicazioni facoltative e complementari che, invece, potranno figurare, anche frazionatamente, su etichette distinte e restano sottratte alle regole di dimensionamento dei caratteri (che non siano ad esse espressamente estese), sulle quali non ci soffermeremo.

4. - Etichette per i recipienti di magazzinaggio ed indicazioni da riportarsi sui documenti e i registri. Anche in riferimento alla materia della designazione va registrata però una novità relativa ai «recipienti per il magazzinaggio» per i quali nel reg. n. 2392/89 si prevedeva soltanto che fos-

sero contrassegnati in caratteri indelebili ai fini della rapida identificazione del loro contenuto mediante i registri. Il paragrafo 5 dell'art. 10 del reg. n. 753/02 detta una più minuta regolamentazione, prescrivendo che anche detti recipienti rechino, oltre al numero identificativo ed al volume nominale, le indicazioni necessarie a consentire l'identificazione del contenuto, mediante registri o documenti (eccezione fatta per i recipienti di volume inferiore od uguale a 600 litri riempiti dello stesso prodotto ed immagazzinati nella stessa partita, per i quali la marcatura può essere sostituita dalla marcatura dell'intera partita, a condizione che sia chiara la separazione delle partite) e rinviando poi alla disciplina nazionale per i particolari. La disciplina minuta è oggi contenuta nell'art. 5 del d.m. 3 luglio 2003 ove si prescrive l'utilizzo di un cartello per ogni recipiente con ogni minuta regolamentazione delle modalità di sua affissione e delle indicazioni, sia obbligatorie che facoltative (queste ultime, alla stessa stregua di quanto vedremo, per la compilazione di documenti e registri obbligatori, solo quando si intenda dichiararle nell'etichetta o nei documenti annessi alle vendite di vino sfuso) che devono esservi contenute.

Si tratta – come è chiaro – di un aggravio di operazioni, specie perché deve operarsi in termini tali da garantire la corrispondenza di tali indicazioni con quelle utilizzate nei «conti distinti» eseguiti sui registri prescritti dall'art. 12 del reg. n. 884/2001. L'unica possibilità di sostituire le indicazioni qui in esame è di fare ricorso all'utilizzo di codici (che l'azienda potrà stabilire discrezionalmente, preferibilmente secondo un sistema standardizzato e di facile utilizzo) a condizione che gli stessi siano utilizzati anche nei registri.

Devo anche segnalare che nel decreto ministeriale non si fa riferimento alla possibilità di indicazione «cumulativa» (cioè la marcatura per partita) ma non è da credere che in tal modo si sia voluto inibire l'esercizio della facoltà concessa dalla disciplina comunitaria, atteso che una deroga ad essa avrebbe dovuto essere esplicita.

Quando alle indicazioni da riportarsi su documenti di accompagnamento e registri obbligatori, l'art. 10 del reg. n. 753/02 prevede come novità (in sostanza per ogni genere di prodotto, anche se tratta separatamente e con minime differenze i vini spumanti-gassificati, gli altri vini ed i mosti) che vi siano contenute non solo le indicazioni prescritte dal reg. n. 884/2001 ma anche quelle facoltative che si intenda far figurare in etichetta.

Si tratta, come è chiaro, di regole che vogliono far coincidere, tendenzialmente, le indicazioni in tutti i documenti che riguardano il vino, dalla fase della botte fino a quella della bottiglia, con l'ovvia finalità di poter più idoneamente seguire le tracce del vino dalla sua origine e durante tutto il percorso attraverso la filiera produttiva e fin sulla tavola del consumatore. Conseguisce per implicito da questa disciplina che tutte le indicazioni che non siano state adoperate sui recipienti di magazzino e sui registri e documenti non potranno poi essere adoperate in etichetta, neppure se dell'omessa dichiarazione di queste siano responsabili persone diverse dall'imbottigliatore (che appone l'etichetta sul prodotto). E così, per esempio, l'imbottigliatore di vino acquistato sfuso non potrà menzionare indicazioni che non compaiano sul documento di accompagnamento del prodotto acquistato ovvero che non siano comparse sui registri o sui recipienti di magazzino, magari in fasi di molto antecedenti a quella della vendita. Si tratta di una catena di cui non sarà agevole ricostruire gli anelli, specie quando il vino sia transitato per molte mani e dunque sarà ben gravosa la responsabilità che si assume l'operatore che è ultimo anello della catena (e che intenda avvalersi in etichetta di indicazioni facoltative) se non abbia avuto la possibilità di controllare con precisione come la designazione sia stata eseguita da parte degli anelli della catena che lo hanno preceduto.

5. - Indicazione delle persone che hanno partecipato alla commercializzazione e nome dell'azienda. Sempre per concentrarsi sulle novità che abbiano una valenza generale di disciplina, occorre considerare che l'art. 15 del reg. n. 753/02 (relativo ai vini da tavola, agli IGT e VQPRD) ha imposto una maggiore omogeneità nella menzione delle qualifiche delle persone che (obbligatoriamente) devono figurare in etichetta (per il fatto di essere l'imbottigliatore o lo speditore o l'importatore di vini di paesi terzi) o che, per avere partecipato alla commercializzazione del prodotto, (facoltativamente e con il loro accordo) possono essere menzionate in etichetta, enumerando le dizioni specificative delle attività che devono accompagnare i nomi (che dunque non possono figurare separatamente da dette qualifiche) e tra queste (per ciò che riguarda la lingua italiana) la dizione di «viticoltore»; «raccolto da»; «commerciante»; «distribuito da»; «importatore»; «importato da» o altri termini analoghi. Come si deduce dall'utilizzo della locuzione «altri termini analoghi», si tratta di una elencazione non tassativa, ma di indirizzo, onde identificare le modalità più comuni con cui le indicazioni devono essere eseguite per essere conformi al modello. Una più rigorosa tassatività è imposta per l'imbottigliatore, per il quale è prevista l'alternativa tra «imbottigliatore» e «imbottigliato da» (ovvero «imbottigliato per conto di ... da ...», nel caso di opera per conto terzi).

Se, nel menzionare dette persone o le loro qualità, si includano anche termini che fanno riferimento all'esistenza di una azienda agricola, il legislatore comunitario impone che ciò avvenga a condizione che il prodotto «provenga esclusivamente dalle uve raccolte dai vigneti che fanno parte dell'azienda» e a condizione che «la vinificazione sia stata effettuata nell'azienda stessa».

Integrativamente partecipa a questa disciplina anche il legislatore interno che, nel dettare l'art. 8 del d.m. 3 luglio 2003, determina l'opportuna terminologia da adoperarsi per la menzione dei termini che si riferiscono all'azienda agricola in genere, stabilendo per il territorio nazionale (con le alternative per i prodotti originari della provincia di Bolzano) le diciture più comunemente in uso (tra le altre anche «viticoltore», «produttore viticolo», «contadino», «tenuta», etc., con opportuna varietà di termini), da intendersi perciò tassative e di impiego necessario ogni volta in cui si intenda fare riferimento all'azienda agricola come specificazione della menzione facoltativa qui in esame.

Quanto alla menzione facoltativa del nome di una azienda (in attuazione dell'allegato VII, Sez. B.1.b del reg. n. 1493/99 e perciò con riferimento ai soli vini IGT e VQPRD), l'art. 25 del reg. n. 753/02 prescrive che esso possa essere utilizzato soltanto se l'azienda abbia partecipato al circuito commerciale (e fatto salvo il suo accordo) e rimanda poi alle discipline interne per le condizioni di utilizzo di tali nomi in riferimento ai vini di ciascun territorio. Cosa si intenda per «nome dell'azienda» (alla luce del fatto che l'art. 15 del reg. n. 753/02 già consente la menzione del nome delle persone – anche giuridiche – che hanno partecipato alla commercializzazione) è chiaro, atteso che ciascuna persona (anche giuridica) può essere titolare di più aziende e che perciò può avere interesse a menzionare oltre che il proprio anche il nome (se diverso) della specifica azienda da cui proviene il prodotto considerato.

Occorre sottolineare che il comma 2 del paragrafo 1 dell'art. 25 prescrive che, se l'azienda menzionata corrisponde all'azienda viticola in cui è stato ottenuto il vino, la menzione facoltativa è lecita solo sotto la duplice condizione che il prodotto provenga esclusivamente da uve raccolte nei vigneti che fanno parte dell'azienda viticola stessa e che la vinificazione sia stata ivi pure effettuata. Si tratta di regola analoga, ma non identica, a quella che l'art. 15, par. 2 del reg. n. 753/02 prevede per la menzione delle persone che hanno preso parte alla commercializzazione, ove si prevede la particolarità che in questo caso può non tenersi conto

dell'eventuale aggiunta di mosto concentrato (o concentrato-rettificato). Per ragionevolezza ed omogeneità di disciplina si deve supporre che una simile precisazione debba valere anche per la regola dell'art. 25 del regolamento.

Anche in questo caso partecipa integrativamente alla disciplina il legislatore interno (art. 17 del citato decreto ministeriale) limitandosi però a prevedere le condizioni di utilizzo dei nomi dell'azienda viticola nella quale il prodotto è stato ottenuto, ai quali fini concede la facoltà, di utilizzo (sempre limitatamente ai vini a DO o IGT) delle dizioni «abbazia», «castello», «torre», «rocca», «villa» (o delle analoghe tipiche della provincia di Bolzano) ed altri termini simili, ma solo in abbinamento ai toponimi o ai nomi delle entità storico-tradizionali (ed eventualmente in abbinamento alle relative illustrazioni) a condizione che questi ultimi non contengano (anche in parte) altri nomi geografici riservati alle DO o alle IGT (fatta salva la normativa per l'uso di marchi consolidati in conflitto con nomi geografici riservati). Se ne deve indurre che l'uso in etichetta di simili denominazioni sia riservato alle aziende viticole e che perciò non se ne possano avvalere aziende agricole «non viticole», e ciò per effetto del tradizionale utilizzo di simili dizioni proprio per identificare aziende produttrici del prodotto primario, di esclusiva provenienza dai territori ricompresi nei loro confini.

Se ne deve pure indurre che, se l'indicazione del nome dell'azienda viticola non può figurare in etichetta di vini da tavola, non può tuttavia considerarsi vietata la menzione in etichetta del nome dell'azienda in quanto costituisca parte della ragione sociale della persona (giuridica) che debba o possa essere menzionata come partecipe alla commercializzazione del prodotto, anche nell'ipotesi in cui la ragione sociale contenga le dizioni di cui all'art. 17 del decreto ministeriale. È poi espressamente consentito l'uso di detto termine in quanto incluso in un marchio che possa avvalersi delle specifiche deroghe previste dalla Sez. F dell'allegato VII del reg. n. 1493/99.

È ovvio quale sia il fine che il legislatore si ripromette con la standardizzazione o la tassativizzazione della terminologia utilizzabile nella presentazione dei prodotti in riferimento all'attività esercitata da quanti hanno partecipato al ciclo della commercializzazione o della produzione, e cioè quello di garantire il corretto funzionamento del mercato evitando che il consumatore sia tratto in errore circa l'origine territoriale o aziendale del prodotto per effetto dell'utilizzo di terminologie imprecise e/o ambigue o addirittura fuorvianti e tendenti ad indurre false supposizioni. Altro è – poi – stabilire se il consumatore sia in grado di orientarsi in questa selva di norme e se – perciò – si tratti di garanzia effettiva o puramente teorica.

6. - Indicazioni relative all'imbottigliamento. Per quanto attiene all'indicazione (facoltativa) delle menzioni che riguardano la fase dell'imbottigliamento, l'art. 26 del reg. n. 753/02 prevede che gli Stati membri stabiliscano le menzioni (oltre che l'ambito e le condizioni di utilizzazione) relative ai vqprd, e agli igt, per l'ipotesi che tale fase avvenga: *a*) nell'azienda viticola; *b*) da parte di un'associazione di aziende viticole; *c*) da parte di un'impresa situata nella regione di produzione o (limitatamente ai vqprd provvisti dell'autorizzazione di cui all'allegato VI, Sez. D.3 del reg. n. 1493/99) nelle sue immediate vicinanze. La menzione *sub c*) può ovviamente coesistere con una di quelle *sub a*) e *b*). Il d.m. 3 luglio 2003 si è avvalso di tale delega (art. 18), limitandosi a prevedere per i prodotti dell'intero territorio nazionale (con le equivalenti per la provincia di Bolzano) le dizioni «imbottigliato dal viticoltore», «imbottigliato all'origine», «imbottigliato all'origine dalla cantina sociale» (ovvero «dai produttori riuniti» o dalla «associazione dei produttori riuniti», per i consorzi di cantine sociali nulla esclude che si possa utilizzare la formula relativa alle cantine sociali), ed imponendo le condizioni che il prodotto provenga esclusi-

vamente dalle uve raccolte nei vigneti dell'azienda viticola e vinificate nella stessa.

L'art. 33 del reg. n. 753/02 prevede invece (in attuazione dell'allegato VII, Sez. B.1.c. del reg. n. 1493/99) che in relazione ai soli vqprd gli Stati membri possano prevedere la menzione (anch'essa facoltativa e relativa alla mera località dell'imbottigliamento, senza che ciò implichi collegamento alcuno con l'azienda imbottigliatrice) relativa all'imbottigliamento nella regione determinata di raccolta delle uve (purché questa menzione sia abituale e tradizionale nella regione interessata), definendone l'ambito e le condizioni di utilizzo. È espressamente concesso l'estensione dell'utilizzo anche per l'ipotesi di imbottigliamento in stabilimenti «situati delle immediate vicinanze» della regione determinata (secondo la disciplina prevista nell'art. 2 del reg. n. 1607/2000).

Il d.m. 3 luglio 2003 si è avvalso di questa facoltà prevedendo all'art. 22 le menzioni di «imbottigliato nella zona di produzione» o «imbottigliato in ...» seguita dal nome della regione determinata (con le corrispondenti dizioni di lingua tedesca), senza nulla aggiungere sotto il profilo delle condizioni di utilizzazione rispetto a quanto già previsto dal regolamento.

Quanto ai criteri di delimitazione della zona di imbottigliamento, vi ha provveduto il recente d.m. 31 luglio 2003 stabilendo, per le DO non ancora riconosciute, che si possa prevedere nei disciplinari che la zona di imbottigliamento coincida con la zona di produzione o di vinificazione, purché i presentatori dello schema siano rappresentativi di almeno il 66 per cento della produzione complessiva dei vigneti interessati alla DO; stabilendo invece per le DO già riconosciute la salvezza delle disposizioni già vigenti nei disciplinari che impongono l'imbottigliamento in zona delimitata e consentendo la modifica dei disciplinari che non impongano simile regola, a condizione che l'istanza sia inoltrata da soggetti dotati di rappresentatività pari ad almeno il 66 per cento della produzione, nonché di almeno il 51 per cento della produzione effettivamente imbottigliata. È fatta salva comunque la possibilità di autorizzazioni individuali in deroga, secondo le previsioni dell'art. 4 del decreto più volte citato.

Bisogna poi sottolineare qui che, per quanto riguarda l'attività di imbottigliamento per conto terzi, l'art. 15 del reg. n. 753/02 (formalmente disciplinando la menzione dell'imbottigliatore, ma di fatto regolamentando l'attività di imbottigliamento) la enumera tra le indicazioni facoltative (o meglio obbligatorie, ma in alternativa all'utilizzo delle menzioni relative all'imbottigliamento in azienda o in regione di produzione o in regione determinata e vicinanza), specificando anche in questo caso le dizioni utilizzabili in quelle di «imbottigliato per conto di» ovvero «imbottigliato per conto di ... da...».

L'art. 9 del d.m. 3 luglio 2003, avvalendosi della possibilità di prevedere norme di maggior rigore (secondo la previsione dell'art. 26 del reg. n. 753/02), ha reso obbligatoria per l'Italia questa indicazione, sicché vi è oggi obbligo di utilizzazione della menzione ulteriore quante volte l'imbottigliamento non avvenga direttamente ma sia eseguito «per conto terzi». Le due dizioni sopra indicate sono tra loro alternative ma è chiaro che con la sua scelta l'imbottigliatore materiale potrà finire per indicare in etichetta il solo mandante dell'imbottigliamento ovvero il mandante insieme all'imbottigliatore materiale.

Il risultato determinato dalla previsione del decreto ministeriale non è di assoluta chiarezza, poiché potrebbe apparire che la menzione dell'imbottigliatore per conto terzi sia aggiuntiva ed obbligatoriamente ulteriore rispetto a quella (comunque obbligatoria) dell'imbottigliatore giuridico, sicché sia in definitiva derogata la regola della menzione alternativa del solo imbottigliatore giuridico o di entrambi. Noi siamo inclini a ritenere che – invece – l'art. 9 del decreto ministeriale debba essere più ragionevolmente

armonizzato con la disciplina del regolamento in termini tali che l'indicazione dell'imbottigliatore per conto terzi sia da intendersi obbligatoria anche quando in etichetta sia contenuta l'indicazione che l'imbottigliamento è avvenuto in regione determinata o nelle immediate vicinanze e perciò la regola dell'alternatività tra le due menzioni che è prescelta nel comma 5 del paragrafo 1 dell'art. 15 del regolamento deve essere sostituita in Italia dalla regola della compresenza.

Senonché, la sola indicazione del mandante dell'imbottigliamento non toglie che anche l'imbottigliatore materiale resti comunque «imbottigliatore» (con tutte le conseguenze che ciò comporta) perché l'art. 7 del reg. n. 753/02 stabilisce che è tale sia «chi effettua», sia «chi fa effettuare per conto proprio» l'imbottigliamento. Perciò nell'ipotesi di «imbottigliamento per conto terzi» ci troviamo di fronte ad un caso di «duplice imbottigliatore», e dunque di duplice responsabilità nei confronti del consumatore, per cui non è da credere che il ricorso all'imbottigliamento per conto terzi sia uno strumento di sollievo da tale responsabilità.

Si rammenti poi la regola per cui ove l'imbottigliamento o la spedizione si effettuano in un Comune diverso da quello in cui ha sede l'imbottigliatore o lo spedite (o diverso da un Comune circostante) le indicazioni di cui si è detto devono pure essere specificate dalla menzione del Comune (ed eventualmente dello Stato, se diverso) in cui viene effettuata l'operazione.

Tralascio di precisare quali sono le regole relative alla grandezza dei caratteri di stampa per queste indicazioni.

7. - Menzioni tradizionali (complementari). Ulteriori elementi di novità con valenza generale vanno riscontrati con riferimento alla più organica disciplina che il reg. n. 753/02 ha inteso attribuire alla indicazione delle «menzioni tradizionali» (delle quali si trattava molto fuggacemente nell'abrogato reg. n. 2392/89, sostanzialmente facendosi rinvio alle previsioni dell'ormai pure abrogato reg. n. 823/87), con la finalità di apprestare migliore tutela a modalità di descrizione dei prodotti vitivinicoli di qualità oggetto di consolidata prassi e che evocano nella mente dei consumatori un metodo di produzione o di elaborazione o di invecchiamento ovvero una qualità, colore, tipo di vino o ancora un evento legato alla storia del vino.

Occorre qui muovere dalla premessa che il reg. n. 1493/99, nell'allegato VII, Sez. B1, contempla tra le indicazioni facoltative previste per i vqprd, e gli igt «le menzioni tradizionali complementari secondo le modalità previste dallo Stato membro produttore», mentre poi il reg. n. 753/02, dopo avere precisato, nell'art. 23, la nozione di «menzione tradizionale complementare» (nel senso che essa si riferisce, in particolare, ad un metodo di produzione, di elaborazione, di invecchiamento, oppure alla qualità, al colore, o al tipo di luogo o ad un evento connesso alla storia del vino), tratta genericamente di «menzioni tradizionali» nell'art. 24, comprendendo sotto questa più generale terminologia non solo le menzioni complementari di cui si è appena detto, ma anche le denominazioni di vendita tradizionali in ciascun paese dei vini IGT (nel regolamento qualificate «termini»); le denominazioni di vendita tradizionali in ciascun paese dei vini vqprd, dei mosti di uve parzialmente fermentati, dei vini ottenuti da uve stramature, dei vini liquorosi e dei vini frizzanti (anche dette «menzioni specifiche tradizionali»), in sostituzione o in aggiunta di quelle ufficiali adottate dalla Comunità.

Come è noto, attengono all'Italia menzioni specifiche tradizionali e termini quali DOC, DOCG, Vino Dolce Naturale (e corrispondenti per le zone alloglotte) nonché menzioni tradizionali complementari quali: Vivace, Vino Novello, Vino Fiore, Vendemmia Tardiva, Superiore, Riserva, Scelto, Passito, Classico, Chiaretto (per dire solo di quelle utilizzabili per tutti i vini), siccome previste nelle tabelle A e

B dell'allegato III del reg. n. 753/02 (sul punto il d.m. 3 luglio 2003 si limita a confermare l'elenco contenuto nelle tabelle e l'utilizzo delle menzioni limitatamente ai DO o IGT ivi indicati, salvo rimettere ai disciplinari la facoltà di autorizzarne l'uso nelle singole zone). Per l'ammissione all'una o all'altra tabella sono richiesti rigorosi requisiti, diversificati e più rigorosi per la tabella B, alla quale corrisponde anche un più elevato livello di protezione (divieto assoluto di importazione nella Comunità di vini che portano queste menzioni, mentre è consentito per i vini importati l'utilizzo delle menzioni di cui alla tabella A sotto il rispetto di specifiche condizioni), siccome si tratta di menzioni che sono strettamente connesse ad alcuni specifici vini a DO, tanto da avere valenza simile ad una specifica denominazione d'origine.

Si tratta di elenchi non statici ma soggetti ad eventuale evoluzione, perché gli Stati membri possono fare richiesta di inserimento di ulteriori menzioni tradizionali (o di eliminarle dall'elenco) ove sussistano (o vengano meno) le condizioni che sono previste ai paragrafi 5 e 6 dell'art. 24.

Questo accomunamento in un unico elenco di fattispecie sostanzialmente diverse vale a rendere attribuita a ciascuna di esse la medesima disciplina giuridica di riserva e di tutela, specificamente nell'ottica delle modalità di registrazione e di protezione di siffatte espressioni tradizionali, sempre per il perseguimento della finalità di tutela della concorrenza tra imprese e dell'affidamento del consumatore.

Si tratta della disciplina prevista nell'art. 24 del reg. n. 753/02, ai sensi della quale dette menzioni sono protette da usurpazione, imitazione o evocazione; da indicazioni false o ingannevoli (eventualmente contenute sulle confezioni, imballaggi, documenti o pubblicità), da prassi di ogni tipo idonee ad indurre in errore il pubblico, ma solo con riferimento al genere di prodotti che sono elencati al paragrafo 4 dell'art. 24 (e cioè vqprd, igt con indicazione geografica, vlqprd, vsqprd, vfqprd, mosti di uve parzialmente fermentati con indicazione geografica e vini ottenuti da uve stramature) ed a favore della o delle specifiche categorie di vino a cui esse sono collegate.

La protezione a favore di queste menzioni è estesa anche nei riguardi dei marchi (sia di produzione che di commercio), per cui resta vietato avvalersi nella composizione di un marchio di menzioni contenute nelle tabelle ora citate (ovviamente anche se afferenti a prodotti diversi da quelli italiani), fatta salva l'eccezione dei marchi che siano stati legittimamente registrati (o acquisiti per uso) in buona fede nella Comunità prima della data di pubblicazione del reg. n. 753/02 e siano poi stati effettivamente utilizzati (con limitazione di questi diritti nei soli territori della Comunità per cui valga la registrazione o l'acquisto mediante uso).

Resta comunque prevalente su quella ora citata la disciplina generale (contenuta negli allegati VII, Sez. F ed VIII, Sez. H del reg. n. 1493/99) relativa ai rapporti tra marchi e regole relative alla designazione e presentazione dei vini.

Si noti che, ove mai vi dovesse essere conflitto tra una menzione tradizionale ed una indicazione contemplata tra quelle obbligatorie o facoltative dall'allegato VII del reg. n. 1493/99, ha prevalenza la disciplina contemplata nell'art. 24 ora in commento, sicché l'indicazione in questione continuerebbe ad essere trattata come una menzione tradizionale.

8. - Indicazioni relative al tipo di prodotto e al colore. Segnalo poi brevemente che il d.m. 3 luglio 2003 (artt. da 10 e 12) ha ritenuto di fare la scelta del rinvio alla disciplina che sarà prevista per ciascuna tipologia di prodotto dai rispettivi disciplinari di produzione in riferimento a quegli aspetti per cui i singoli Stati membri sono stati delegati a dettare norme integrative per la determinazione delle indicazioni afferenti al «tipo di prodotto» o al colore (artt. 16 e 17 del regolamento).

Così in materia di mosti, vini nuovi ancora in fermentazione e vini ottenuti da uve stramature (in riferimento ai quali l'utilizzo delle indicazioni di «amabile», «dolce» o similari sono rimesse alla regolamentazione dei rispettivi disciplinari) e così in materia di vqprd, igt e vini da tavola (per i quali è rimessa ai disciplinari, in riferimento a specifici casi, la determinazione del criterio analitico complementare del tenore minimo di acidità totale e la determinazione del tenore minimo di zucchero residuo, ai fini dell'utilizzo dei termini «secco», «asciutto» e «abboccato»), e così pure in materia di determinazione delle indicazioni inerenti ad un colore particolare e delle relative condizioni di utilizzo (la delega ai disciplinari trova – in questo caso – eccezione per i prodotti designati senza nome geografico, in riferimento ai quali il decreto ministeriale ha previsto la sola possibilità di utilizzo dei colori «bianco», «rosso» e «rosato»).

Non è mancato chi ha criticato questa scelta, ritenendola inopportuna, siccome idonea a consentire che, nelle varie zone e per effetto di criteri differenziati tra disciplinare e disciplinare, a parità di tenore zuccherino o di tenore di acidità totale, corrispondano menzioni disparate del «tipo di prodotto», con conseguente disorientamento dei consumatori e perciò conseguente inaffidabilità della specificazione tipologica.

Il timore non è dei più infondati, ma io non sono in grado di dire se esistano delle regole tecniche che presiedono a scelte siffatte e non so – perciò – quale grado di probabilità un siffatto rischio ha di passare dallo stadio puramente potenziale a quello concreto.

Quanto ai prodotti designati senza nome geografico occorre fare attenzione che anche nelle eventuali indicazioni complementari relative ai caratteri organolettici del vino non ricorrano specificazioni del colore (quali possono essere «rubino», «paglierino», «dorato», etc.) perché la rigida delimitazione dei nomi dei colori adoperabili lo renderebbe certamente vietato.

9. - Capsule e confezionamento. Anche in riferimento alle caratteristiche ed alla morfologia dei materiali di confezionamento vanno segnalate alcune non banali novità introdotte dalla nuova disciplina.

Anzitutto con riferimento al divieto (art. 8, reg. n. 753/02) di utilizzare capsule o lamine contenenti piombo nei dispositivi di chiusura, per il fine di impedire rischi di contaminazione del prodotto mediante contatto accidentale, così come per il fine di prevenire rischi di inquinamento ambientale.

In secondo luogo in riferimento al riconoscimento delle prassi consolidate in alcuni paesi membri circa l'utilizzo di speciali tipi di bottiglie per determinati prodotti (a favore dei quali si riconosce una specifica riserva di utilizzo della forma del contenitore, a condizione che sia lealmente e tradizionalmente utilizzato da oltre 25 anni), in termini tali che si possa presumere l'esistenza di un diretto collegamento che il consumatore fa tra contenitore e prodotto.

Quali siano le condizioni per potersi concedere una tale riserva di utilizzo è l'art. 9 del reg. n. 753/02 a prevederlo, mentre poi è l'allegato I al citato regolamento che elenca tassativamente le tipologie di contenitori ed i vini a favore dei quali la riserva è riconosciuta.

10. - Entrata in vigore. L'intera disciplina sulla designazione e presentazione dei vini, secondo la previsione del reg. n. 1493/99 è entrata in vigore a decorrere dal 1° agosto 2003, ivi comprese le norme di attuazione nazionale contemplate nel d.m. 3 luglio 2003, e dunque non vi è ragione di dubitare del fatto che già oggi la disciplina di cui parliamo sia imperativa e valida per tutti gli operatori del settore.

Vi è però da dire che il reg. n. 1205 del 2003 (modificando sul punto l'art. 47 del reg. n. 753/02) ha prorogato fino al 1° febbraio 2004 la data fino alla quale possono

essere smaltite le etichette e gli imballaggi preconfezionati recanti diciture non conformi con la disciplina di cui abbiamo parlato, sicché consegue che sono rimasti in vigore fino a quella data due distinti regimi, e cioè il regime nuovo valido per chi ha provveduto a stampare dal 1° agosto 2003 in avanti nuove etichette o nuovi imballaggi ed il regime antico valido per tutti quelli che dette operazioni hanno espletato prima del 1° agosto 2003.

Ovviamente anche i vini già immessi in commercio prima del 1° agosto 2003, data di entrata in vigore del reg. n. 753/02 (e perciò con etichette stampate sino a quella data) potranno essere detenuti e venduti legittimamente, purché siano conformi alla disciplina vigente all'epoca (l'art. 47 del reg. n. 753/02 lo consente «sino ad esaurimento delle scorte»).

11. - Etichette e rintracciabilità. Qualche novità di interesse per il settore enologico può essere rinvenuta anche in recenti provvedimenti che, pur non riferendosi espressamente a detto settore, e permanendo estranei alla disciplina della presentazione in senso proprio, lo coinvolgono per la loro indiretta attinenza e per la loro efficacia «orizzontale».

Così per quanto concerne la previsione dell'art. 16 del detto decreto legislativo, per effetto del quale è stato modificato l'art. 18 della legge n. 109 del 1992, a mente del quale oggi «la competenza in materia di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie spetta alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano competenti per territorio». E pertanto, a decorrere dal 5 agosto 2003 la Camera di commercio ha perso la sua competenza in questa materia. La Regione Veneto, con la recente circolare del 23 ottobre 2003, si è riservata di disciplinare la materia con apposita legge, prescrivendo che nel frattempo (in applicazione della legge reg. n. 10 del 1977), sia il Comune nel cui territorio è accertata la trasgressione l'autorità delegata alla riscossione, al ricevimento della relativa documentazione e degli scritti difensivi.

La norma che, però, più sensibilmente di altre è destinata ad incidere sul contenuto materiale dell'etichetta dei vini (come degli altri prodotti alimentari), con la prossima decorrenza dal 1° gennaio 2005, è l'art. 18 del reg. n. 178 del 2002 che ha più compiutamente identificato il concetto di rintracciabilità del prodotto alimentare e ne ha previsto una sistematica e generalizzata applicazione.

Non è questo il luogo per analizzare un tema così complesso e fonte di «asimmetrica» considerazione da parte della dottrina (vuoi giuridica vuoi tecnica) e degli operatori, ma non può tralasciarsi di osservare che la norma citata dispone «che gli alimenti o i mangimi che sono immessi sul mercato della Comunità o che probabilmente lo saranno devono essere adeguatamente etichettati o identificati per agevolarne la rintracciabilità, mediante documentazione o informazioni pertinenti secondo requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche».

Prima ancora di tentare di capire che cosa intenda il legislatore comunitario quando prescrive che gli alimenti debbano essere «adeguatamente etichettati o identificati», occorrerebbe trovare un punto di vista condiviso sulla nozione stessa di rintracciabilità, senza di che sarà arduo stabilire quando l'avverbio «adeguatamente» possa intendersi rispettato.

È ben possibile che a ciò l'ordinamento comunitario intenda provvedere (sperabilmente in termini solleciti) a mezzo di quelle «disposizioni più specifiche» cui rinvia la norma dianzi citata, ma se non lo facesse ritengo che non saranno pochi gli interrogativi ed i dubbi che si porranno in sede applicativa.

Premesso che non è difficile già oggi stabilire che siffatta materia deve intendersi appartenere ad una delle voci che l'art. 2 del reg. n. 753/2002 definisce come: «identificazione del prodotto con un codice numerico e/o un simbolo

leggibile da una macchina»; «controllo quantitativo e qualitativo dei prodotti sottoposti ad un esame sistematico e ufficiale»; «indicazioni, contrassegni ed altri marchi diversi da quelli contemplati alle lettere da a) a g), che non riguardano la caratterizzazione del prodotto» (sicché è agevole concludere che essa è estranea alla funzione di «presentazione del prodotto» che tra le altre compete all'etichetta), resta che comunque le indicazioni da inserire in etichetta o gli altri criteri di identificazione andranno calibrati in riferimento al sistema della rintracciabilità che si vorrà concretamente adottare, una volta che se ne saranno adeguatamente chiariti i fini.

Nella obiettiva incongruenza tra i sistemi che già erano stati realizzati dagli enti di uniformazione della normativa tecnica di produzione, nazionali ed internazionali (UNI ed ISO9000, che fanno generico riferimento alla «storia del prodotto»), e quello che appare desumibile dalla norma comunitaria (che è fondato sul principio della «trasparenza nella comunicazione con i consumatori» e perciò sul ruolo di strumento di controllo diffuso che è assegnato all'etichetta, onde risulta piuttosto ispirato al concetto di rintracciabilità di filiera, nell'ottica del completamento del sistema di identificazione delle responsabilità individuali degli operatori, dal produttore della materia prima fino al commerciante al minuto), sembra doveroso concludere che la tracciabilità in termini di principio prestabilita dalla norma comunitaria deve essere riferita ad ogni singola porzione o confezione di prodotto e che deve consentire di risalire a tutte le aziende che hanno avuto un ruolo critico nella formazione di quella specifica porzione o confezione.

L'interrogativo più immediato che questa conclusione pone ai fini del presente lavoro è se non occorra prendere atto delle profonde differenze strutturali dei processi produttivi dei vari settori (a seconda che abbiano ad oggetto prodotti agricoli immessi al consumo non trasformati o prodotti ottenuti attraverso trasformazioni e manipolazioni), al fine di considerare che, nei settori in cui trasformazione è anche sinonimo di mescolanza di prodotti di diversa origine, la tracciabilità non potrà che essere «attenuata» (perché altrimenti inattuabile), e perciò differentemente applicata rispetto ai settori restanti, di che non potrà non tenersi conto ai fini della disciplina che inerte alla comunicazione in genere e all'etichettatura in specie dei processi di tracciabilità. Tutto ciò non pare impedito dall'art. 18 del reg. n. 178/2002, il quale anzi all'ultimo paragrafo prevede che possano essere emanate (con una specifica procedura) «disposizioni per l'applicazione in settori più specifici» delle norme contenute nel presente articolo, così lasciando intendere che il sistema della rintracciabilità non deve essere necessariamente omogeneo per tutti i settori.

In breve, per ciò che concerne il prodotto vino, la domanda che ci poniamo – anche con finalità provocatorie – è se il sistema della rintracciabilità (quanto meno nell'otti-

ca della disciplina che strettamente attiene all'etichettatura dei prodotti sottoposti alle regole di tutela della DO) non possa già dirsi «adeguatamente» rispettato attraverso la menzione (resa obbligatoria dall'art. 12, par. 8 del reg. n. 753/02 e minutamente regolata dalla direttiva n. 89/396/CEE e dal d.lgs. n. 109/1992) del lotto di imbottigliamento, atteso che già oggi il sistema di registrazione obbligatorio imposto a monte della fase dell'imbottigliamento dovrebbe consentire di ricostruire tutti i passaggi del prodotto sino a giungere alla sua origine territoriale, senza bisogno di ulteriori aggravii di indicazioni e sistemi di registrazioni.

Se così, ragionevolmente, si dovesse finire per decidere, potremmo concludere che nel settore del vino a denominazione d'origine si è già sperimentato ed applicato un sistema di rintracciabilità *ante litteram* che può fungere da esempio per gli altri settori alimentari.

12. - Conclusioni. Volendo ora sottoporre a verifica l'assunto teorico dal quale abbiamo preso le mosse (e cioè l'evoluzione dell'ordinamento circa il superamento della logica tradizionale che presiede alla disciplina dell'etichettatura) possiamo considerare che proprio nella materia delle etichette del vino una simile evoluzione appare più rapida e marcata, ciò che è in linea – d'altronde – con la diffusa sensazione che sia proprio questo un settore di sperimentazione e di indirizzo che fa da apripista, nel più vasto ambito del diritto alimentare, per le innovazioni e le tendenze.

La più antica tradizione all'autocontrollo, il più intenso sviluppo di tecnologie e professionalità specifiche e la maggiore sensibilità degli operatori di questo settore costituiscono garanzia per la più agevole accettazione di regole che in altri settori si rivelerebbero di non facile attuazione.

Possiamo supporre che sia anche per questa ragione che, mentre nel generale settore alimentare non si riesce a dare attuazione al sistema dell'etichettatura volontaria aggiuntiva, nel settore enologico invece non ha destato la minima preoccupazione la previsione di quelle «indicazioni complementari» che, oltre che essere l'innovazione di maggior momento per questa disciplina, potrebbero addirittura far parlare (insieme con la più rigida e delimitata definizione del concetto di etichettatura) di un vero e proprio cambio di sistema: da un sistema «ad indicazioni tassative», nel quale devono reputarsi vietate tutte le indicazioni non espressamente qualificate come obbligatorie o facoltative, ad un sistema «aperto» nel quale possono reputarsi legittime tutte le indicazioni (purché veritiere e non ingannevoli), che non interferiscano con l'ambito «riservato» alla disciplina emanata con riferimento alla presentazione e designazione dei prodotti.

Se si tratti davvero di una rivoluzione così radicale è forse ancora presto per dirlo con sicurezza, ma credo che non sia azzardato proporlo e cominciare a pensarlo. □

La salvaguardia delle risorse idriche dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola

di CARLO SCHEGGI

Una recente sentenza della Corte di giustizia europea – causa C-396/01, Commissione c. Irlanda, pubblicata in questo fascicolo, p. ... – ha riportato all'attenzione dei Governi, degli operatori di settore e dell'opinione il problema della protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

Come noto a partire dagli anni '70 l'ordinamento comunitario ha prestato sempre maggiore attenzione e interesse alla tutela delle risorse idriche, attraverso l'emanazione di una serie di atti normativi e l'adozione di strategie tendenti a preservare per il futuro questo patrimonio, che risulta essenziale per la nostra stessa sopravvivenza e che appare al contempo sempre più minacciato da un uso dissennato e da una proliferazione dei fattori inquinanti (1).

L'aumento demografico e lo sviluppo economico hanno comportato infatti negli ultimi anni un forte consumo di acqua in tutto il Pianeta, non solo per gli usi civili ma anche e soprattutto per l'agricoltura e l'industria; al contempo sono aumentati gli sprechi e le forme di inquinamento (derivanti dalle sostanze presenti negli scarichi fognari, metalli pesanti, composti chimici, combustibili, etc.) sia a livello sotterraneo che superficiale, che ne hanno ridotto ulteriormente la possibilità di utilizzo.

Il «governo dell'acqua» si presenta quindi sempre più come uno dei fattori cruciali delle politiche di gestione

delle risorse naturali, necessitante dell'elaborazione e proposizione di una serie numerosa e complessa di azioni, che coinvolgano il piano legislativo, politico, economico, sociale e culturale, e destinato a confrontarsi con le opposte esigenze che derivano dall'acquisizione dei principi di sostenibilità e di tutela dell'ambiente e dalla rivendicazione di un maggiore consumo di questo bene.

Nel momento in cui anche a livello internazionale aumenta la consapevolezza che la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche rappresentano uno dei maggiori problemi con cui dovranno confrontarsi i Governi nell'immediato futuro, sulla base degli usi sostenibili sia in termini di quantità che di qualità, la sentenza citata riveste quindi particolare interesse anche se non risulta innovativa dal punto di vista interpretativo.

Venendo all'esame del caso specifico ivi affrontato, è innegabile che tra i fenomeni più preoccupanti di inquinamento delle acque si colloca certamente quello provocato da nitrati provenienti da fonti agricole, che risulta regolamentato in ambito comunitario dalla direttiva 91/676/CEE (2).

Negli ultimi anni tale forma di inquinamento idrico è stata infatti favorita dai metodi di produzione agricola intensi-

(1) Per una disamina dell'evoluzione del diritto comunitario in materia di tutela delle acque si veda l'interessante contributo di A. GRATANI, *La tutela delle acque nell'Unione europea: un confronto tra gli Stati membri*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 135 e ss.

Si ricorda inoltre che la materia è stata nuovamente regolamentata con la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in *G.U.C.E.* L 327 del 22 dicembre 2000. La direttiva, nota anche come *Water Framework Directive* (WFD), fornisce principi comuni in materia e istituisce il quadro «trasparente, efficace e coerente» in cui inserire gli interventi volti alla protezione delle acque.

In relazione all'impegno comunitario nel settore della tutela delle risorse idriche si segnala poi che il VI Programma comunitario di azione in materia di ambiente (2002-2010) stabilisce inoltre all'art. 7, tra gli obiettivi ed aree di azione prioritarie per l'ambiente e la salute e la qualità della vita, un obiettivo molto preciso: «raggiungere livelli di qualità delle acque sotterranee e di superficie che non presentino impatti o rischi significativi per la salute umana e per l'ambiente (...)».

In campo internazionale la Comunità ha inoltre partecipato anche ad una serie di convenzioni quali la Convenzione di Barcellona relativa alla salvaguardia del Mediterraneo dall'inquinamento; la Convenzione di Berna per la protezione del Reno dall'inquinamento chimico e accordo addizionale; la Convenzione di Bonn relativa alla lotta contro l'inquinamento del Mare del Nord causato dal petrolio e da altre sostanze pericolose.

Le stesse Nazioni Unite hanno più volte lanciato l'allarme sugli effetti catastrofici del malgoverno dell'acqua, e riconoscendo la fondamentale importanza delle risorse idriche per il futuro del Pianeta l'Assemblea generale ha proclamato il 2003 Anno internazionale dell'acqua. Tali preoccupa-

zioni sono state ribadite anche nella Giornata mondiale dell'acqua 2004, svoltasi lo scorso 22 marzo, nel corso della quale è stato sottolineato come la gestione delle risorse idriche oltre a produrre effetti dal punto di vista ambientale e sanitario influirà sempre di più anche sugli equilibri sociali e produttivi del Pianeta.

Per una accurata analisi delle problematiche inerenti gli aspetti qualitativi che riguardano le risorse idriche a livello internazionale si veda anche *State of the World 2004 – Consumi*, realizzato dal Worldwatch Institute, edizione italiana a cura di G. BOLOGNA, Cap. III, *Aumentare la produttività dell'acqua*.

(2) La direttiva è pubblicata in *G.U.C.E.* L 375 del 31 dicembre 1991, 1.

La norma è stata recepita nel nostro ordinamento dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, in *G.U.* n. 124 del 29 maggio 1999, successivamente corretto e integrato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258; il testo aggiornato e coordinato con le nuove disposizioni è pubblicato in suppl. ord. n. 153 della *G.U.* n. 218 del 18 settembre 2000.

Dalla relazione della Commissione del 17 luglio 2002, sull'entrata in vigore della direttiva, emerge che tutti gli Stati membri hanno recepito la direttiva, creato una rete di sorveglianza, stabilito un codice di buona pratica agricola e designato le zone vulnerabili ad eccezione dell'Irlanda. Dalle reti di sorveglianza predisposte emerge che più del 20 per cento delle acque sotterranee dell'Unione ed il 30-40 per cento dei laghi e fiumi presentano concentrazioni troppo alte di nitrati di origine agricola. Dalla relazione emerge inoltre che gli effetti dell'applicazione della direttiva saranno raggiunti solo in alcuni anni, ma anche che in alcune Regioni si rilevano già risultati positivi, tanto da poter considerare comunque la direttiva di piena attualità e da non modificare, sebbene si considerino auspicabili alcune azioni volte a migliorarne l'applicazione.

va sempre più diffusi, che hanno portato ad un maggiore impiego di fertilizzanti chimici e hanno imposto agli agricoltori una sovraconcimazione dei terreni. A ciò si è aggiunta una più alta concentrazione di capi di bestiame in piccoli appezzamenti, per altro già sottoposti a colture intensive e quindi in gran parte saturi ed un aumento del numero degli allevamenti le cui stalle presentano spesso problemi di evacuazione ed eliminazione di eccesso di nitrati.

Le attuali linee di politica agricola comunitaria affidano dal canto loro all'agricoltura un ruolo multifunzionale: produrre alimenti più sani e di qualità, nel rispetto dell'ambiente e della salute dei consumatori, nonché conservare le risorse ambientali che essa utilizza e con cui interagisce. Ciò impone un mutamento della formazione culturale degli imprenditori agricoli, volto alla valorizzazione di una nuova e diversa professionalità e ad un incremento della loro preparazione tecnica anche dal punto di vista della tutela ambientale, nonché l'adozione di precisi obblighi di comportamento da prescrivere anche attraverso la predisposizione di atti normativi di diritto nazionale.

In questa ottica la Comunità europea è significativamente attenta ad alcuni dei fattori di produzione utilizzati in agricoltura e tra questi, in particolare, ai concimi azotati, sia minerali che di sintesi, e quindi ai nitrati. Essendo ormai verificato che il loro uso non controllato produce gravi forme di inquinamento delle acque sia superficiali che sotterranee, con ripercussioni sulla tutela degli *habitat* e degli ecosistemi naturali e conseguenze negative anche per la salute umana (3).

Partendo da questi presupposti, scopo della direttiva citata – che doveva essere trasposta entro il 19 dicembre 1993 all'interno dei vari ordinamenti nazionali – è quello di ridurre o prevenire tale forma di inquinamento delle acque e di evitarne qualsiasi ulteriore forma.

Da parte loro gli Stati membri devono individuare all'interno del proprio territorio le acque, sia sotterranee che superficiali, inquinate o che potrebbero risultare inquinate in mancanza di specifici interventi, in base ai criteri di cui all'allegato I (art. 3, n. 1), ed identificare le «zone vulnerabili» limitrofe la cui designazione è oggetto di una particolare procedura e deve essere sottoposta ad un opportuno riesame almeno ogni quattro anni (art. 3, nn. 2 e 4 e art. 6). Per tali zone gli Stati sono inoltre tenuti a predisporre specifici programmi d'azione di risanamento ambientale (art. 5). L'obbligo di identificare le «zone vulnerabili» è invece escluso nel caso in cui gli Stati decidano di applicare tali programmi d'azione su tutto il territorio nazionale (art. 3, n. 5).

Analizzando il ricorso presentato dalla Commissione contro l'Irlanda, in relazione all'interpretazione e violazione

dell'art. 3, n. 1, della direttiva 91/676, la Corte ribadisce che gli Stati membri sono tenuti ad individuare come acque inquinate o che potrebbero diventarlo tutte le acque – non solo destinate al consumo umano –, siano queste dolci superficiali o sotterranee, che contengano o rischiano di contenere una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l, secondo i criteri indicati nell'allegato I, *sub* A, n. 1 e 2. Senza che tale obbligo venga meno in considerazione del fatto che tali concentrazioni siano il frutto di fonti specifiche di inquinamento e non di un inquinamento agricolo diffuso.

La questione era già stata invero affrontata dalla Corte di giustizia in una precedente sentenza, nella quale la stessa aveva precisato che devono essere qualificate come «acque inquinate» le acque dolci superficiali contenenti una concentrazione di nitrati superiore alla soglia dei 50 mg/l e nelle quali i nitrati provenienti da fonti agricole concorrono significativamente a tale concentrazione, escludendo quindi che questa debba essere di origine esclusivamente agricola (4).

In tale pronuncia la Corte aveva in pratica evidenziato che tale designazione come «acque inquinate» derivante dalla presenza di nitrati deve avvenire indipendentemente dalla tipologia della causa di inquinamento, senza che rilevi cioè se questo sia di origine agricola o industriale. Nel caso in cui la concentrazione di composti azotati riscontrata nelle acque superi infatti i limiti consentiti (50 mg/l), soprattutto nel caso di acque destinate al consumo umano, la nocività per la salute umana è *in re ipsa*.

Scopo della direttiva è infatti la tutela delle acque e della salute umana e la conseguente riduzione della concentrazione di nitrati di origine agricola che supera un certo livello, indipendentemente dall'individuazione di tutte le fonti inquinanti o dalla circostanza che queste concorrano con il loro apporto al verificarsi di fenomeni di inquinamento.

Per far sì che intervenga l'obbligo di procedere dunque alla qualificazione delle «acque inquinate», delle «zone vulnerabili» e dei programmi d'azione è sufficiente quindi che i vari Stati accertino che l'inquinamento rilevato sia stato causato dal significativo apporto dei nitrati di origine agricola, mentre resta escluso lo svolgimento di un'indagine supplementare sull'individuazione della misura in cui hanno inciso in tal senso le varie fonti inquinanti (5).

Non avendo provveduto nel modo anzidetto, l'Irlanda, nella sentenza citata, è stata giudicata «colpevole» di aver dunque violato la prescrizione della direttiva; analogamente a quanto avvenuto per gli estuari e le acque costiere e marine che – sebbene oggetto di un processo di eutrofizzazione (6) – non sono state individuate come acque inquinate e zone vulnerabili ai sensi della direttiva.

(3) L'utilizzo di nitrati in agricoltura deriva dal fatto che molte piante incrementano la loro produzione in rapporto alla disponibilità di azoto su cui possono contare, dal momento che questo riveste un ruolo primario fra le sostanze nutritive di molte specie vegetali. Le piante sono in grado di utilizzare tutti i principali composti dell'azoto inorganico presente nel suolo, tra i quali il principale e più comune è l'azoto nitrico la cui naturale presenza nel terreno è il risultato di complessi equilibri microbiologici ed ambientali. All'interno delle piante poi i nitrati vengono ridotti per la maggior parte a nitriti e quindi in ioni ammoniacali, mentre la quota non ridotta si accumula nelle cellule costituendo un'importante riserva nutrizionale. Da un punto di vista sanitario i nitrati non sono tossici in quanto tali, né cancerogeni né genotossici: tale attività è da imputare invece ai nitrosi composti, loro derivati, cioè ai nitriti il cui effetto principale è l'ossidazione dell'emoglobina nel sangue; fonte Assessorato all'agricoltura Regione Campania.

(4) Ci si riferisce alla sentenza Corte di giustizia Ge del 29 aprile 1999, in causa C-293/97, pubblicata in questa Riv., n. 7-8/2000, 447, con nota P. SIMONE, *L'esigenza di garantire la qualità delle acque può determinare una lesione dei principi generali dell'ordinamento comunitario?*, in cui l'autore dopo aver ricostruito l'ambito fattuale e il contesto normativo in cui si muove la decisione, analizza, con ricchezza di riferimenti giurisprudenziali e dottrinali, l'interpretazione della direttiva n. 91/676/CEE in relazione ad alcuni principi fondamentali del diritto comunitario.

(5) Critica sul punto A. GRATANI, *L'inquinamento delle acque provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. Prevalle l'azione di risanamento delle acque inquinate sul diritto fondamentale di proprietà e sul principio chi inquina paga*, in Riv. giur. amb., 2000, 47 e ss., in cui l'autrice afferma che in tal modo, da un lato si finisce per aggravare la posizione degli agricoltori direttamente colpiti dal provvedimento nazionale che accerta la presenza di inquinamento da nitrati, e, dall'altro, si legittima il comportamento di quegli Stati che omettono volutamente di ricercare tutte le fonti di inquinamento e di stabilire l'apporto delle singole cause.

(6) Col termine eutrofizzazione (dal greco *eutrophia*, eu = bello, *trophôs* = nutriente) si indica il fenomeno di eccessivo sviluppo di piante acquatiche ed abnorme proliferazione di biomassa vegetale, dovuto all'inquinamento dell'acqua da parte di sostanze ad azione fertilizzante, provenienti dagli scarichi urbani, dagli allevamenti e dai terreni agrari trattati con eccesso di fertilizzanti. In origine il termine indicava invero, in accordo con la sua etimologia, una condizione di ricchezza di sostanze nutritive (nitrati e fosfati) in ambiente acquatico, mentre oggi viene correttamente usato per indicare le fasi successive del processo biologico conseguente a tale arricchimento e cioè l'esagerato sviluppo di alghe, con conseguenze deleterie per tutto l'ecosistema acquatico. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alle analisi svolte in materia dall'APAT, consultabili in www.sinanet.apat.it/aree/idrosfera.

Il medesimo rilievo appare imputabile inoltre, nel caso di specie, anche ai laghi naturali d'acqua dolce e alle altre acque dolci, risultando queste soggette allo stesso processo.

A detta della Corte, in relazione a questo tipo di acque, la circostanza che tale eutrofizzazione sia da imputarsi essenzialmente all'azione del fosforo utilizzato nei fertilizzanti più che alla presenza di nitrati – come sostenuto dall'Irlanda – non esonererebbe infatti gli Stati dall'apprestamento di tutte le azioni indicate dalla direttiva 91/676/CEE e non costituirebbe un valido motivo per la sua mancata applicazione. In quanto, in base al disposto dell'art. 3, n. 1 in combinato con l'allegato I, *sub A*, punto 3, gli Stati membri hanno comunque il preciso compito di individuare tutti i laghi d'acqua dolce e le altre acque dolci che hanno subito o rischiano di subire un processo di eutrofizzazione.

L'altra censura di particolare interesse analizzata dalla Corte nella controversia tra la Commissione e l'Irlanda, riguarda l'elaborazione da parte degli Stati membri dei «programmi d'azione» relativi alle zone vulnerabili, volti a regolamentare i metodi di sfruttamento dei terreni e a prevenire e ridurre l'inquinamento delle acque provocato o indotto da nitrati di origine agricola. Attraverso l'indicazione, ad esempio, dei periodi dell'anno in cui è proibita l'applicazione al terreno di determinati tipi di fertilizzanti o imponendo limiti al quantitativo di effluente d'allevamento sparso sul terreno ogni anno (7). A questo proposito la Corte ricorda che ai sensi dell'art. 5 della direttiva gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire un unico programma d'azione valevole per tutte le zone vulnerabili situate nel proprio territorio, oppure differenti e distinti programmi applicabili nelle diverse zone o parti di zone vulnerabili. È essenziale però che tali programmi siano attuati entro quattro anni dalla loro elaborazione e che contengano tutte le misure obbligatorie e vincolanti indicate nell'allegato III della direttiva.

L'adozione da parte di uno Stato membro, sia a livello locale che nazionale, di misure che non soddisfino puntualmente tali requisiti non possono essere considerate e qualificate al contrario come «programma d'azione». Né è sufficiente che solo alcune delle misure previste nell'allegato *de quo* siano state recepite in provvedimenti interni del singolo Stato in maniera variabile a seconda delle varie aree interessate, come avvenuto nel caso dell'Irlanda.

Scopo dell'art. 5 e dell'allegato III è infatti quello di creare comunque un sistema omogeneo e coerente di misure ed azioni volto al perseguimento di uno specifico obiettivo: la riduzione dell'utilizzo in agricoltura dei fertilizzanti contenenti azoto e la limitazione dell'impiego di concimi di allevamento (8). Affinché siano tutelate le risorse idriche, gli ecosistemi acquatici e la salute umana.

A tal fine gli Stati devono fissare programmi d'azione efficaci, adeguati alla situazione di inquinamento quale verificata ed accertata ed alla realtà ambientale esistente nelle aree interessate del loro territorio, tenendo conto dei dati scientifici e tecnici disponibili e delle caratteristiche della zona vulnerabile analizzata.

Attribuire ad autorità locali il potere di effettuare indagini presso le aziende agricole per localizzare le fonti di inquinamento o limitarsi ad imporre agli agricoltori di predisporre piani di gestione dei fertilizzanti non può essere considerato al contrario adozione di un «programma d'azione».

Si ricorda inoltre che tra le misure previste dalla direttiva per ridurre l'inquinamento delle acque da nitrati è menzionata la predisposizione da parte degli Stati membri di codici di buona pratica agricola – volti ad esempio ad indicare le migliori condizioni per l'impiego di effluenti di allevamento o l'utilizzo in agricoltura di fertilizzanti azotati – la cui applicabilità è però lasciata alla libera iniziativa degli agricoltori ed è quindi volontaria e non obbligatoria (art. 4) (9).

Anche le misure individuate dagli Stati membri nei suddetti codici devono essere ricomprese nei programmi d'azione tra le misure vincolanti ed obbligatorie.

Alla luce di quanto emerso è auspicabile quindi che, anche in vista dell'allargamento ad Est della Comunità, i singoli Stati membri si sforzino maggiormente per rendere attuata ed efficace la direttiva e si adoperino con solerzia nell'adozione di tutte le strategie che questa prevede in difesa delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola.

Parimenti è necessario che gli agricoltori si impegnino maggiormente dal canto loro in una faticosa e cosciente azione di tutela ambientale in materia, anche in considerazione del ruolo di protagonisti che questi rivestono nell'attuazione pratica delle strategie adottate a livello politico ed istituzionale. □

(7) Per quanto riguarda l'analisi dei criteri di determinazione degli apporti di fertilizzanti azotati nei terreni e degli obblighi previsti dall'art. 5, n. 4 e dall'all. III, punto 2, della direttiva 91/676/CEE, si veda la sentenza della Corte di giustizia 14 marzo 2002, in causa C-161/00, Commissione c. Repubblica federale di Germania, in *Racc.*, 2002.

(8) In relazione a tale aspetto la Corte di giustizia nella sentenza inerente la causa C-293/97, citata, ha riconosciuto che i programmi d'azione dell'art. 5 e l'adozione delle misure obbligatorie dell'allegato III possono limitare l'esercizio del diritto di proprietà degli agricoltori interessati senza tuttavia che ne venga lesa la sostanza, essendo per altro il regime previsto rispondente ad esigenze inerenti la tutela della sanità pubblica e volto a perseguire quindi un interesse generale. Analogamente, in tale sentenza, è stato escluso che la direttiva sui nitrati attraverso la formulazione dell'art. 5, che prevede particolari restrizioni ed oneri a carico degli agricoltori, violi il principio di proporzionalità consentendo agli Stati un discreto margine di elasticità nell'adozione delle misure più opportune. Circostanza questa che consente appunto il rispetto del principio medesimo o quello del «chi inquina paga» non imponendo alle aziende agricole di sopportare costi relativi all'eliminazione di un inquinamento che non hanno contribuito a creare.

Si sottolinea per altro, come osserva giustamente anche A. GRATANI, *La situazione italiana a confronto con quella degli altri paesi comunitari in materia di inquinamento idrico*, in *Riv. giur. amb.*, nn. 3-4, 2002, 501 e ss., che molte delle recenti pronunce della Corte di giustizia inerenti l'applicazione della direttiva n. 91/676/CE riguardano proprio l'elaborazione dei programmi d'azione e la violazione dell'art. 5 della medesima.

La stessa Repubblica italiana è stata condannata in tal senso con sentenza dell'8 novembre 2001, in causa C-127/99, Commissione c. Repubblica italiana, in *Racc.*, 1999.

(9) Tali Codici dovrebbero contenere disposizioni concernenti i periodi in cui l'applicazione al terreno di fertilizzanti non è opportuna, le condizioni per applicare il fertilizzante ai terreni adiacenti ai corsi d'acqua, la capacità e la costruzione dei depositi per affluenti di allevamento. Gli Stati possono altresì includervi i seguenti fattori: gestione dell'uso del terreno, mantenimento durante i periodi piovosi di un quantitativo minimo di copertura vegetale destinata ad assorbire dal terreno l'azoto, la predisposizione di piani di fertilizzazione per ciascuna azienda e la tenuta di registri sull'applicazione dei fertilizzanti.

Nel nostro Paese il Codice di buona pratica agricola è stato adottato con d.m. 19 aprile 1999, in suppl. ord. n. 86, alla *G.U.* n. 102 del 4 maggio 1999.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia C.E., Sez. V - 11-3-2004, in causa C-396/01 - Jann, pres.; Bahr, est.; Geelhoed, avv. gen. - Commissione (avv. Wainwright) c. Irlanda (avv. O'Hagan).

Acque - Tutela delle acque - Inadempimento di uno Stato - Direttiva 91/676/CEE - Protezione delle acque dai nitrati provenienti da fonti agricole - Individuazione delle acque colpite o che potrebbero essere colpite dall'inquinamento - Acque dolci superficiali e acque sotterranee. (Dir. CEE 12 dicembre 1991, n. 676, art. 3, n. 1, all. I, sub A, punti 1 e 2)

Acque - Tutela delle acque - Inadempimento di uno Stato - Direttiva 91/676/CEE - Protezione delle acque dai nitrati provenienti da fonti agricole - Individuazione estuari, acque costiere e marine, laghi naturali d'acqua dolce e altre acque dolci che hanno subito o rischiano di subire un processo di eutrofizzazione in assenza di misure previste dall'art. 5 della stessa direttiva - Compito degli Stati. (Dir. CEE 12 dicembre 1991, n. 676, art. 3, n. 1, art. 5, all. I, sub A, punto 3)

Acque - Tutela delle acque - Inadempimento di uno Stato - Direttiva 91/676/CEE - Protezione delle acque dai nitrati provenienti da fonti agricole - Adozione programmi d'azione diretti a prevenire e ridurre l'inquinamento nelle zone di cui all'art. 3, nn. 2 e 4 - Compito degli Stati membri. (Dir. CEE 12 dicembre 1991, n. 676, art. 3, nn. 3 e 4, art. 5, all. III)

Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della dir. 91/676/CEE, in combinato disposto con l'allegato I, sub A, punti 1 e 2, gli Stati membri sono tenuti a individuare come acque inquinate o che potrebbero diventarlo non solo le acque destinate al consumo umano, ma anche tutte le acque dolci superficiali e le acque sotterranee che contengono o rischiano di contenere una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l (1).

Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'allegato I, sub A, punto 3, è compito degli Stati membri individuare gli estuari, le acque costiere e marine, i laghi naturali d'acqua dolce e le altre acque dolci che hanno subito o rischiano di subire un processo di eutrofizzazione qualora non siano adottate le misure previste dall'art. 5 della stessa direttiva (2).

Ai sensi dell'art. 5 della direttiva gli Stati membri devono adottare programmi d'azione diretti a prevenire e a ridurre l'inquinamento delle acque provocato o indotto da nitrati di origine agricola nelle zone vulnerabili designate ai sensi dell'art. 3, nn. 2 e 4, della direttiva: tali programmi devono contenere in particolare le misure obbligatorie di cui all'allegato III e predisporre un sistema organizzato e coerente di azioni (3).

(Omissis)

1. - Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 10 ottobre 2001, ai sensi dell'art. 226 CE, la Commissione delle Comunità europee ha presentato un ricorso diretto a far dichiarare che:

non avendo, entro i termini stabiliti dalla dir. 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GUL 375, pag. 1),

- designato completamente le acque a norma dell'art. 3, n. 1, secondo i criteri di cui all'allegato I e dato comunicazione delle stesse alla Commissione;

(1-3) La sentenza è commentata da C. SCHEGGI, *La salvaguardia delle risorse idriche dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola*, in questa Riv., 2004, 615.

- designato le zone vulnerabili, a norma dell'art. 3, n. 2 e/o n. 4, della detta direttiva;

- elaborato programmi d'azione in conformità dell'art. 5 della detta direttiva;

- proceduto correttamente e completamente al controllo e al riesame delle acque in conformità dell'art. 6, n. 1, lett. b) e lett. c), l'Irlanda è venuta meno agli obblighi per essa derivanti da tale direttiva.

Contesto normativo

2. - Ai sensi del suo art. 1, la direttiva ha l'obiettivo di ridurre l'inquinamento delle acque provocato o indotto dai nitrati di origine agricola e di prevenire qualsiasi nuovo inquinamento di tale tipo.

3. - Ai sensi dell'art. 2, lett. j) della direttiva, per «inquinamento» si intende «lo scarico effettuato direttamente o indirettamente nell'ambiente idrico di composti azotati di origine agricola, le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi e all'ecosistema acquatico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque».

4. - L'art. 3 della direttiva dispone:

«1. Le acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate se non si interviene ai sensi dell'art. 5 sono individuate dagli Stati membri conformemente ai criteri di cui all'allegato I.

2. Entro un periodo di due anni a decorrere dalla notifica della presente direttiva, gli Stati membri designano come zone vulnerabili tutte le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque individuate in conformità del paragrafo 1 e che concorrono all'inquinamento. Essi notificano tale prima designazione alla Commissione entro sei mesi.

3. Qualora le acque individuate da uno Stato membro ai sensi del paragrafo 1 siano inquinate dalle acque di un altro Stato membro che in esse defluiscono direttamente o indirettamente, lo Stato membro le cui acque sono inquinate può notificare all'altro Stato membro e alla Commissione i fatti rilevanti.

Gli Stati membri interessati organizzano, se del caso con la Commissione, la necessaria concertazione per individuare le fonti in questione e le misure da adottare per proteggere le acque inquinate, al fine di assicurare la conformità con la presente direttiva.

4. Gli Stati membri riesaminano e, se necessario, opportunamente rivedono o completano le designazioni di zone vulnerabili almeno ogni quattro anni, per tener conto di cambiamenti e fattori imprevisi al momento della precedente designazione. Entro sei mesi essi notificano alla Commissione ogni revisione o aggiunta concernente le designazioni.

5. Gli Stati membri sono esonerati dall'obbligo di individuare le zone vulnerabili specifiche se stabiliscono e applicano i programmi d'azione previsti all'articolo 5 conformemente alla presente direttiva in tutto il territorio nazionale».

5. - L'art. 5, nn. 1-4, della direttiva è formulato nei seguenti termini:

«1. Entro un periodo di due anni a decorrere dalla prima designazione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, o di un anno dopo ogni nuova designazione ai sensi dell'art. 3, par. 4, gli Stati membri, per il conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 1, fissano programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate.

2. Un programma d'azione può riguardare tutte le zone vulnerabili nel territorio di uno Stato membro oppure, se lo Stato membro lo giudica opportuno, si possono fissare programmi diversi per diverse zone vulnerabili o parti di zone.

3. I programmi d'azione tengono conto:

a) dei dati scientifici e tecnici disponibili, con riferimento principalmente agli apporti azotati rispettivamente di origine agricola o di altra origine;

b) delle condizioni ambientali nelle Regioni interessate dello Stato membro di cui trattasi.

4. I programmi d'azione sono attuati entro quattro anni dalla loro fissazione e comprendono le misure vincolanti seguenti:

a) le misure di cui all'allegato III;

b) le misure che gli Stati membri hanno prescritto nel codice o nei codici di buona pratica agricola fissati ai sensi dell'art. 4, a meno che non siano state sostituite da quelle di cui all'allegato III.

6. - L'art. 6 della direttiva prevede:

«1. Al fine di designare le zone vulnerabili e rivederne le designazioni gli Stati membri devono:

a) entro due anni dalla notifica della presente direttiva, controllare la concentrazione di nitrati nelle acque dolci per un periodo di un anno;

đ) alle stazioni di campionamento di cui all'art. 5, par. 4 della direttiva 75/440/CEE [del Consiglio 16 giugno 1975, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri (*GU L 194*, pag. 26)] e/o alle altre stazioni di campionamento che sono rappresentative delle acque superficiali degli Stati membri, almeno una volta al mese e più frequentemente durante i periodi di piena;

ii) alle stazioni di campionamento che sono rappresentative delle acque sotterranee degli Stati membri a intervalli regolari e tenendo conto delle disposizioni della direttiva 80/778/CEE;

b) ripetere il programma di controllo specificato al par. 1, lett.

a), almeno ogni quattro anni, escludendo le stazioni di campionamento in cui si è riscontrata, in tutti i precedenti campioni, una concentrazione di nitrati inferiore a 25 mg/l, a condizione che non si sia manifestato nessun fattore nuovo che possa avere incrementato il tenore di nitrati; in questi ultimi casi il programma di controllo deve essere ripetuto soltanto ogni otto anni;

c) riesaminare ogni quattro anni lo stato eutrofico delle acque dolci superficiali, estuarine e costiere.

2. Devono essere applicati i metodi di misura di riferimento indicati nell'allegato IV della presente direttiva».

7. - L'allegato I della direttiva, intitolato «Criteri per individuare le acque di cui all'art. 3, par. 1», dispone:

«A. Le acque di cui all'art. 3, par. 1 sono individuate adottando, tra l'altro, i criteri seguenti:

1) qualora le acque dolci superficiali, in particolare quelle utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile, contengano o possano contenere, se non si interviene ai sensi dell'art. 5, una concentrazione di nitrati superiore a quella stabilita secondo le disposizioni della direttiva 75/440/CEE;

2) qualora le acque dolci sotterranee contengano oltre 50 mg/l di nitrati o possano contenere più di 50 mg/l di nitrati se non si interviene ai sensi dell'art. 5;

3) qualora i laghi naturali di acqua dolce o altre acque dolci, estuari, acque costiere e marine, risultino eutrofiche o possano diventarlo nell'immediato futuro se non si interviene ai sensi dell'art. 5.

B. Applicando i suddetti criteri, gli Stati membri tengono inoltre conto:

1) delle caratteristiche fisiche e ambientali delle acque e dei terreni;

2) dell'attuale comprensione del comportamento dei composti azotati nell'ambiente (acque e terreni);

3) dell'attuale comprensione delle ripercussioni se si interviene ai sensi dell'articolo 5».

8. - Ai sensi dell'art. 12, n. 1, della direttiva, gli Stati membri devono mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva di cui trattasi entro due anni dalla notifica della stessa. Da una nota a piè di pagina che compare in tale disposizione risulta che la direttiva è stata notificata agli Stati membri il 19 dicembre 1991.

Il procedimento precontenzioso

9. - Il 29 maggio 1995 la Commissione ha inviato una lettera di diffida all'Irlanda in conseguenza dell'assenza di notifica delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative adottate da tale Stato membro per conformarsi alla direttiva.

10. - Con lettera 17 luglio 1995 le autorità irlandesi hanno informato la Commissione delle misure da esse adottate al fine di conformarsi alla direttiva. In tale lettera essi si dicevano soddisfatte della circostanza che, in conseguenza del controllo e della valutazione dei dati sulla qualità delle acque, non erano state individuate acque di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva e che pertanto non era necessaria la designazione delle zone vulnerabili ai sensi del n. 2 di tale dispo-

sizione. A loro parere l'art. 5 della direttiva non era quindi applicabile in mancanza di designazione delle zone vulnerabili.

11. - Il 21 ottobre 1996 e il 14 luglio 1999 la Commissione ha inviato all'Irlanda due nuove lettere supplementari di diffida.

12. - Con lettera 25 novembre 1999 le autorità irlandesi hanno risposto che un gruppo di esperti aveva individuato, in conformità dell'art. 3 della direttiva, le acque di diverse contee, che le operazioni di individuazione proseguivano e che erano in corso lavori per procedere alle designazioni di cui al n. 2 di tale disposizione.

13. - Nel corso degli anni 1998-2000 la Commissione ha realizzato uno studio sull'Irlanda intitolato «Verifica delle zone vulnerabili individuate a norma della direttiva Nitrati» (in prosieguo: lo «studio di verifica»).

14. - Il 25 luglio 2000, alla luce dei risultati dello studio di verifica e di altre considerazioni, la Commissione ha inviato all'Irlanda una terza lettera supplementare di diffida.

15. - Poiché quest'ultima lettera di diffida è rimasta senza risposta riguardo alla questione di merito, il 9 febbraio 2001 la Commissione ha inviato all'Irlanda un parere motivato, le cui conclusioni sono identiche a quelle del ricorso, invitando tale Stato membro ad adottare le misure necessarie per conformarsi nel termine di due mesi dalla sua notifica.

16. - Il 1° marzo 2001 le autorità irlandesi hanno presentato alla Commissione una relazione riguardante il periodo 1996-1999, conformemente alle disposizioni dell'art. 10 della direttiva.

17. - Con lettera 6 aprile 2001 le autorità irlandesi hanno risposto al detto parere motivato facendo riferimento alla pubblicazione, nel marzo 2001, di una relazione preparata dall'*Environmental Protection Agency* (Agenzia per la protezione dell'ambiente; in prosieguo: l'«EPA») e intitolato «*An Assessment of the Trophic Status of Estuaries and Bays in Ireland*» («Valutazione dello stato di eutrofizzazione degli estuari e delle baie in Irlanda»). Tale relazione confermava che tredici falde acquifere sottoposte all'azione delle maree, in particolare designate, erano «eutrofiche» ai sensi della direttiva e quattro altre erano giudicate potenzialmente eutrofiche. Le dette autorità indicavano che tutte le acque d'estuario eutrofiche o potenzialmente eutrofiche erano allora in corso d'esame ai fini dell'eventuale designazione quali acque inquinate ai sensi della direttiva e dell'eventuale designazione dei loro bacini idrografici quali zone vulnerabili ai nitrati.

18. - Con lettera 30 luglio 2001 le autorità irlandesi hanno notificato alla Commissione quattro decreti, riguardanti le attività agricole, adottati dalle autorità competenti delle contee di Cavan, Westmeath, Cork e Tipperary (North Riding).

19. - Ritenendo che, nonostante le informazioni comunicate dalle autorità irlandesi, la situazione permanesse insoddisfacente, la Commissione ha deciso di presentare il ricorso in esame.

Il ricorso. Sulla prima censura, relativa alla violazione dell'art. 3, n. 1, della direttiva.

Per quanto riguarda le acque superficiali che rientrano nell'ambito di applicazione dell'allegato I, *sub A*, punto 1, della direttiva.

20. - Con la prima parte della detta prima censura, la Commissione precisa che l'allegato I, *sub A*, punto 1, della direttiva si riferisce a due categorie di acque superficiali utilizzate o destinate alla produzione di acqua potabile: da un lato le acque aventi una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e, d'altro lato, le acque che possono contenere siffatta concentrazione laddove non siano adottate le misure previste all'art. 5 della direttiva.

21. - Per quanto riguarda la prima categoria, la Commissione sostiene che, nella lettera inviata il 17 luglio 1995 in risposta alla sua lettera di diffida datata 29 maggio 1995, le autorità irlandesi hanno confermato che il 2 per cento di tutti i prelievi effettuati nei corsi d'acqua per il periodo 1987-1990 contenevano concentrazioni di nitrati superiori a 50 mg/l. Tuttavia nessuna di tali acque sarebbe stata individuata dall'Irlanda ai fini dell'art. 3, n. 1, della direttiva. Secondo la Commissione, tale Stato membro sembra tentare di giustificare la mancata individuazione di tali acque con il fatto che le concentrazioni di nitrati erano connesse a fonti specifiche di inquinamento.

22. - Quanto alle acque che rientrano nella seconda categoria, la Commissione osserva che risulta da uno studio realizzato nel 1994 dalle autorità irlandesi che talune acque superficiali dovevano essere individuate ai fini dell'art. 3, n. 1, della direttiva. La Commissione si riferisce ugualmente a prove che attestano una tendenza all'aumento dei livelli di nitrati provenienti dall'agricoltura in

diversi bacini idrografici irlandesi. In proposito essa si riferisce alla relazione dell'EPA riguardante il periodo 1996-1999.

23. - La Commissione sottolinea inoltre che, per quanto riguarda i criteri enunciati all'allegato I, *sub A*, punto 1, della direttiva, lo studio di verifica, conclusosi nel marzo 2000, ha catalogato diversi corsi d'acqua che avrebbero dovuto essere individuati dall'Irlanda ai fini dell'art. 3, n. 1 della direttiva.

24. - Nella sua difesa, l'Irlanda riconosce che le fonti specifiche di inquinamento rientrano nell'ambito della direttiva. Essa sostiene tuttavia che si può rimediare efficacemente all'inquinamento proveniente da impianti difettosi di raccolta di acque di scarico agricole o di rifiuti agendo sulla fonte di inquinamento. Solo laddove non fosse possibile rimediare in tal modo all'inquinamento, sarebbe necessario procedere all'individuazione delle acque interessate.

25. - In proposito, va ricordato che, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'allegato I, *sub A*, punti 1 e 2, di quest'ultima, gli Stati membri sono tenuti a individuare come acque inquinate o che potrebbero diventarlo non solo le acque destinate al consumo umano, ma anche tutte le acque dolci superficiali e le acque sotterranee che contengano o rischino di contenere una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l (sentenza 7 dicembre 2000, causa C-69/99, Commissione/Regno Unito, *Racc.*, pag. I-10979, punto 23).

26. - Ebbene, risulta dagli elementi circostanziati addotti dalla Commissione, non contestati dall'Irlanda, che quest'ultima non ha individuato le acque di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva secondo i criteri menzionati all'allegato I, *sub A*, punto 1, della stessa.

27. - Ne consegue che la prima parte della prima censura è fondata.

Per quanto riguarda le acque sotterranee che rientrano nell'ambito di applicazione dell'allegato I, *sub A*, punto 2, della direttiva.

28. - Con la seconda parte della sua prima censura la Commissione sostiene che, al pari dell'allegato I, *sub A*, punto 1, della direttiva che fa riferimento a due grandi categorie di acque superficiali, l'allegato I, *sub A*, punto 2, della stessa riguarda due categorie di acque sotterranee: da un lato, quelle che contengono una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l e, d'altro lato, quelle che possono avere una concentrazione superiore a tale tasso laddove non siano adottate le misure previste all'art. 5 della direttiva.

29. - Riguardo alla prima categoria *supra* menzionata, la Commissione sostiene che dal 1991 le relazioni ufficiali irlandesi riguardanti l'acqua potabile confermano che talune acque sotterranee presentano una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l. A parere della Commissione l'Irlanda sembra tentare di giustificare la mancata individuazione delle acque sotterranee che presentano una concentrazione elevata di nitrati con il fatto che tale concentrazione è legata a fonti specifiche di inquinamento e non ad un inquinamento agricolo diffuso.

30. - Per quanto riguarda le acque sotterranee che rientrano nella seconda categoria menzionata al punto 28 della presente sentenza, la Commissione precisa che le relazioni ufficiali delle autorità irlandesi confermano l'esistenza in Irlanda di acque sotterranee che dovrebbero essere individuate ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva. Essa rileva inoltre che lo studio di verifica ha catalogato diverse acque sotterranee specifiche che avrebbero dovuto essere individuate agli stessi fini.

31. - La Commissione osserva a tal riguardo che, nella lettera 6 aprile 2001 inviata in risposta al parere motivato, le autorità irlandesi avevano individuato tredici falde sotterranee colpite da inquinamento ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, senza che le fosse stato formalmente comunicato il nome di tali falde. Essa sostiene che dette tredici falde, che riguardano cinque contee, sono geograficamente più limitate rispetto alle acque sotterranee menzionate nello studio di verifica, che riguarda undici contee.

32. - Nella sua difesa l'Irlanda sostiene che i risultati del controllo di importanti campionature di acque costituiscono un miglior indicatore dello stato effettivo delle acque sotterranee rispetto a campionature di acque modeste. Essa indica che intende nondimeno vigilare affinché le future modalità di controllo delle acque sotterranee tengano pienamente conto delle piccole fonti d'approvvigionamento di acqua potabile e della contaminazione da nitrati derivante da specifiche fonti agricole.

33. - In proposito occorre ricordare che, come risulta dal punto 25 della presente sentenza, tutte le acque dolci superficiali e le acque sotterranee che contengano o rischino di contenere una concentrazione di nitrati superiore a 50 mg/l devono essere individuate ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'allegato I, *sub A*, punti 1 e 2 della stessa.

34. - Ebbene, risulta dagli elementi circostanziati addotti dalla

Commissione, non contestati dall'Irlanda, che quest'ultima non ha individuato le acque di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva secondo i criteri menzionati all'allegato I, *sub A*, punto 2, della stessa.

35. - Pertanto la seconda parte della prima censura è fondata per quanto riguarda i laghi naturali di acqua dolce o altre acque dolci, estuari, acque costiere e marine eutrofiche o che rischino di diventarlo, rientranti nell'ambito di applicazione dell'allegato I, *sub A*, punto 2, della direttiva.

Estuari, acque costiere e marine.

36. - Con la terza parte della prima censura, la Commissione sostiene che, nello studio di verifica, essa ha catalogato numerosi estuari, acque costiere e marine che avrebbero dovuto essere individuati ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'allegato I, *sub A*, punto 3, di quest'ultima.

37. - Secondo la Commissione il rapporto dell'EPA contiene la conferma dell'eutrofizzazione della maggior parte delle zone menzionate nello studio di verifica. Essa osserva che nondimeno l'Irlanda non ha formalmente individuato gli estuari e le acque costiere e marine inquinate.

38. - Nella memoria di difesa l'Irlanda sostiene che essa tiene conto della relazione di valutazione dello stato d'eutrofizzazione degli estuari e delle baie preparata dall'EPA. Essa ammette di non aver ancora formalmente designato né gli estuari né le acque costiere e marine inquinate e individuati in tale relazione come acque inquinate e zone vulnerabili ai sensi della direttiva, ma ha in programma di porvi rimedio in breve termine.

39. - In proposito è sufficiente constatare che l'Irlanda riconosce di non aver individuato, a norma dell'art. 3, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'allegato I, *sub A*, punto 3, della stessa, gli estuari, le acque costiere e marine che hanno subito o rischiano di subire in un futuro prossimo un processo di eutrofizzazione.

40. - Ne consegue che la terza parte della prima censura è fondata per quanto riguarda gli estuari, le acque costiere e marine.

I laghi naturali d'acqua dolce e le altre acque dolci.

41. - Per quanto riguarda i laghi naturali di acqua dolce e le altre acque dolci, la Commissione sostiene che risulta chiaramente da numerose relazioni ufficiali delle autorità irlandesi che l'Irlanda conosce un ampio e crescente problema di eutrofizzazione. Essa precisa tuttavia che le dette autorità non hanno individuato le acque dolci eutrofiche o minacciate dall'eutrofizzazione, contrariamente alle prescrizioni dell'art. 3, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'allegato I, *sub A*, punto 3, della stessa. Ciò rifletterebbe l'opinione delle autorità irlandesi secondo cui il principale responsabile di tale eutrofizzazione sarebbe il fosforo dei fertilizzanti e il ruolo dei nitrati non giustificerebbe un'azione ai sensi della detta direttiva. La Commissione indica di non condividere tale opinione. A suo parere, risulta peraltro chiaramente dalla detta disposizione di tale allegato che il legislatore comunitario mirava ad individuare tali acque ai sensi del detto art. 3, n. 1.

42. - Nella sua difesa l'Irlanda sostiene che, in base ai dati scientifici a sua disposizione, gli apporti di fosforo costituiscono la principale causa del processo di eutrofizzazione delle acque dolci irlandesi. Essa sostiene che le relazioni preparate dall'EPA attribuiscono l'eutrofizzazione delle acque superficiali interne all'arricchimento in fosfati dei fiumi e dei laghi, benché il tasso di nitrati tenda ad aumentare in numerosi corsi d'acqua. Tale Stato membro aggiunge che, in conseguenza di tali relazioni, ha privilegiato una strategia globale nazionale, basata su un sistema di controllo della qualità di tutte le acque, in ciascuna regione corrispondente ad un bacino fluviale, per combattere l'eutrofizzazione dovuta ad apporti eccessivi di fosforo nei fiumi.

43. - In proposito occorre constatare che, ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'allegato I, *sub A*, punto 3, di quest'ultima, è compito degli Stati Membri individuare i laghi naturali d'acqua dolce e le altre acque dolci che hanno subito o rischiano di subire in un futuro prossimo un processo di eutrofizzazione qualora non siano adottate le misure previste all'art. 5 della stessa direttiva.

44. - L'Irlanda non contesta di non aver individuato le altre acque dolci che presentano un problema di eutrofizzazione, nonostante le prescrizioni della direttiva.

45. - Ne consegue che la terza parte della prima censura è fondata per la parte riguardante i laghi naturali d'acqua dolce e le altre acque dolci.

46. - Si deve pertanto constatare che la prima censura, nella parte riguardante l'individuazione delle acque ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva, in combinato disposto con l'allegato I, *sub A*, di quest'ultima, è integralmente fondata.

Sulla seconda censura, relativa alla violazione dell'art. 3, nn. 2 e/o 4, della direttiva.

47. - Secondo la Commissione l'Irlanda non ha neppure designato le zone vulnerabili contrariamente alle prescrizioni dell'art. 3, nn. 2 e/o 4, della direttiva. Essa deduce che, poiché esistono in Irlanda acque inquinate ai sensi della direttiva o che rischiano di divenirlo, il detto Stato membro è venuto meno ai propri obblighi derivanti da quest'ultima.

48. - In proposito è sufficiente constatare che l'Irlanda riconosce di non aver designato, nei termini prescritti, le zone vulnerabili contrariamente a quanto prescritto dall'art. 3, nn. 2 e/o 4, della direttiva.

49. - Ne consegue che la seconda censura è fondata.

Sulla terza censura, relativa alla violazione dell'art. 5 della direttiva.

50. - La Commissione deduce che l'Irlanda non ha fissato i programmi d'azione relativi alle zone vulnerabili designate e diretti a prevenire e a ridurre l'inquinamento delle acque provocato o indotto da nitrati di origine agricola, contrariamente alle prescrizioni dell'art. 5 della direttiva.

51. - L'Irlanda sostiene di aver adottato misure, tanto a livello locale quanto a livello nazionale, dirette a prevenire e a ridurre l'inquinamento delle acque provocato o indotto da nitrati di origine agricola. Le azioni svolte a livello nazionale potrebbero essere considerate elementi costitutivi di un programma di azione ai sensi dell'art. 5 della direttiva. Essa sottolinea che, ai sensi dell'art. 3, n. 5, di quest'ultima, gli Stati membri non sono tenuti a designare zone vulnerabili specifiche ai sensi del detto art. 3, nn. 2 e/o 4 qualora essi stabiliscano e applichino a tutto il loro territorio nazionale programmi d'azione di cui al detto art. 5. Secondo l'Irlanda, l'individuazione delle acque ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva non sarebbe più necessaria dal momento in cui i detti programmi d'azione siano stabiliti e applicati in tutto il territorio di uno Stato membro.

52. - Per quanto riguarda i programmi nazionali d'azione, l'Irlanda indica che tutti gli agricoltori desiderosi di fruire degli aiuti diretti, che nel settore agricolo costituiscono la maggioranza, devono sottomettersi alle disposizioni indicate nel libretto informativo sulle buone pratiche agricole. Essa sostiene inoltre che il *Rural Environmental Protection Scheme* (piano di protezione rurale) fa parte delle misure adottate per migliorare la qualità dell'acqua e preservare il carattere soddisfacente di quest'ultima nelle zone in cui l'agricoltura è meno intensiva. Aggiunge altresì che le autorità locali hanno il potere di costringere gli agricoltori a preparare piani di gestione dei fertilizzanti e di effettuare indagini nelle fattorie per localizzare le fonti di inquinamento.

53. - L'Irlanda adduce inoltre che esistono anche programmi d'azione locali. In proposito essa si riferisce a quattro decreti adottati dalle autorità competenti delle contee di Cavan, Westmeath, Cork e Tipperary (North Riding). Essa aggiunge inoltre che altre contee hanno appena adottato decreti analoghi o hanno in programma di farlo a breve termine.

54. - L'Irlanda riconosce tuttavia che tutte queste misure non erano vigenti alla data in cui la Commissione ha emanato il parere motivato e che esse non garantiscono il totale rispetto delle disposizioni di cui all'art. 5 della direttiva.

55. - La Commissione contesta l'affermazione dell'Irlanda di aver già ottemperato alla maggior parte degli obblighi imposti dal detto art. 5.

56. - In proposito, occorre constatare che, ai sensi dell'art. 5 della direttiva, gli Stati membri devono adottare programmi d'azione diretti a prevenire e a ridurre l'inquinamento delle acque provocato o indotto da nitrati di origine agricola nelle zone vulnerabili designate ai sensi dell'art. 3, nn. 2 e 4, della direttiva.

57. - Uno Stato membro può stabilire un programma d'azione riguardante tutte le zone vulnerabili situate nel suo territorio o programmi diversi per le diverse zone o parti di zone vulnerabili di tale territorio.

58. - I programmi d'azione devono essere attuati nel termine di quattro anni a partire dalla loro elaborazione e devono contenere in particolare le misure obbligatorie di cui all'allegato III della direttiva. Tali misure devono contenere regole, precisate dettagliatamente in tale allegato, riguardanti i periodi in cui è proibita l'applicazione al terreno di determinati tipi di fertilizzanti, la capacità dei depositi per effluenti di allevamento nonché la limitazione dell'applicazione al terreno di fertilizzanti in funzione delle caratteristiche della zona vulnerabile interessata affinché, per ciascuna azienda o allevamento, il quantitativo di effluente di allevamento sparso sul terreno ogni anno non superi un determinato quantitativo per ettaro.

59. - Appare manifesto che le misure ricordate dal governo

irlandese non ottemperano completamente ai requisiti di cui all'art. 5 della direttiva.

60. - Infatti una serie di misure di questo tipo, di importanza variabile e di applicabilità diversa a seconda delle Regioni interessate, che non costituisce un sistema organizzato e coerente destinato a perseguire un obiettivo specifico, non può essere qualificata come «programma d'azione» e ai sensi dell'art. 5 della direttiva.

61. - Le misure menzionate dal governo irlandese non sembrano neppure, considerate separatamente, atte a costituire siffatti programmi d'azione.

62. - Riguardo anzitutto ai poteri attribuiti alle autorità locali di effettuare indagini presso le fattorie per localizzare le fonti di inquinamento, nonché costringere gli agricoltori a preparare piani di gestione dei fertilizzanti, è sufficiente constatare che, per definizione, siffatte indagini non possono essere considerate come programmi d'azione ai sensi dell'art. 5 della direttiva.

63. - Inoltre, riguardo all'opuscolo informativo sulle buone pratiche agricole e al *Rural Environment Protection Scheme*, è del pari sufficiente constatare che, secondo le affermazioni della Commissione, non contestate dall'Irlanda, essi non contengono misure obbligatorie come prescritto dall'art. 5 della direttiva.

64. - Per quel che riguarda i decreti adottati da quattro contee irlandesi, si deve rilevare che, benché sia vero che contengono talune delle misure enunciate all'allegato III della direttiva, tali decreti non sembrano rispondere a tutti i requisiti previsti all'art. 5 di quest'ultima per poter essere considerati programmi d'azione ai sensi di tale disposizione. Risulta dal fascicolo che i decreti delle Contee di Cavan, Westmeath e Tipperary non si applicano a tutti gli agricoltori di una determinata zona. In ogni caso, è pacifico che tali decreti non riguardano tutte le zone che avrebbero dovuto essere designate quali zone vulnerabili ai sensi dell'art. 3 della direttiva.

65. - Si deve pertanto constatare che la terza censura, relativa alla violazione dell'art. 5 della direttiva, è fondata.

Sulla quarta censura, relativa alla violazione dell'art. 6, n. 1, da lett. a) a lett. c), della direttiva.

66. - La Commissione deduce che, ai fini della designazione delle zone vulnerabili e del riesame di queste ultime, l'art. 6 della direttiva impone agli Stati membri di controllare le concentrazioni di nitrati e di riesaminare, secondo un calendario preciso, lo stato di eutrofizzazione delle acque dolci superficiali, nonché delle acque costiere e estuarine.

67. - Riguardo al controllo iniziale previsto all'art. 6, n. 1, lett. a), della direttiva, la Commissione rileva che la normativa invocata dall'Irlanda, vale a dire l'art. 22 della *Local Government (Water Pollution) Act 1977* (legge dell'amministrazione locale del 1977 relativa all'inquinamento idrico), non impone in alcun modo al Ministro dell'ambiente irlandese di rispettare i termini e i metodi di riferimento enunciati dalla direttiva. In particolare sarebbero contrarie alla direttiva le istruzioni fornite alle autorità locali da tale testo, in base alle quali l'inquinamento proveniente da fonti agricole specifiche non rientrerebbe in tale controllo e le fonti d'approvvigionamento d'acqua potabile dovrebbero essere considerate come presentanti un ridotto grado di priorità ai fini del controllo.

68. - Considerata la mancanza di informazioni riguardo alla trasposizione dell'art. 6, n. 1, lett. b) e lett. c), della direttiva, la Commissione sostiene che l'Irlanda è venuta meno ai propri obblighi ai sensi di tali disposizioni. Essa aggiunge che, poiché l'iniziale programma di controllo dell'Irlanda presentava vizi, li presenterebbe del pari qualsiasi ripetizione del detto programma.

69. - A questo riguardo è sufficiente constatare che l'Irlanda riconosce di non aver ottemperato, nei termini previsti all'art. 6 della direttiva, agli obblighi per essa risultanti da tale disposizione.

70. - Ne consegue che la quarta e ultima censura della Commissione è fondata.

71. - Tenuto conto di tutto quel che precede, si deve constatare che:

non avendo, nei termini previsti dalla direttiva:

– individuato completamente le acque, a norma dell'art. 3, n. 1, secondo i criteri definiti all'allegato I di tale direttiva,

– designato le zone vulnerabili a norma dell'art. 3, nn. 2 e/o 4, della detta direttiva,

– elaborato programmi d'azione in conformità dell'art. 5 della stessa direttiva e

– proceduto correttamente e completamente al controllo e al riesame delle acque in conformità dell'art. 6, n. 1, da lett. a) a lett. c), della stessa,

l'Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma di tale direttiva. (*Omissis*)

Cass. Sez. III Civ. - 2-4-2004, n. 6520 - Vittoria, pres.; Calabrese, est.; Scardaccione, P.M. (diff.) - Dal Cero ed altri (avv. Romagnoli ed altro) c. Rossi ed altri (avv. Prospero Mangili ed altro). (Cassa con rinvio App. Venezia 30 novembre 2000)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Novazione soggettiva - Novazione oggettiva - Presupposti. (C.c., artt. 1230, 1231; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 2)

In tema di affitto agrario, al fine di stabilire la scadenza del rapporto di affitto ai sensi dell'art. 2, legge n. 203 del 1982, la riduzione ad un solo familiare avvenuta nel corso del rapporto non comporta alcuna novazione, neppure soggettiva, ove risulti in modo inequivoco la continuità funzionale dell'impresa agraria, mentre la novazione oggettiva postula il mutamento dell'oggetto o del titolo della prestazione, ai sensi dell'art. 1230 c.c., e non è ricollegabile alle mere modificazioni accessorie, ex art. 1231 c.c. (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso del 22 marzo 1999 Rossi Maria Luisa, Rosanna e Marta convenivano dinanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Verona Dal Cero Diego, Gustavo e Giuseppe, figli di Dal Cero Luigi, esponendo: di essere comproprietarie per successione testamentaria del padre Rossi Luigi di un fondo rustico sito in agro di Pressana e di Cologna Veneta; che il fondo, prima dell'annata agraria 1939-1940, era stato concesso in affitto dall'allora Rossi Ottavio, nonno delle attrici, ai fratelli Dal Cero; che nel 1951 il rapporto era stato consensualmente risolto e il fondo era stato affittato ad uno solo dei fratelli, ossia Dal Cero Luigi (padre dei convenuti), come risultava dalla sentenza n. 628/60 del Tribunale di Verona, che aveva accolto la domanda di risoluzione del contratto per inadempimento del medesimo Dal Cero Luigi; che nell'estate del '61 la sentenza, passata in giudicato, era stata eseguita ed il proprietario immesso nel fondo; che successivamente le parti avevano concluso un nuovo accordo in base al quale il proprietario aveva concesso il fondo in affitto allo stesso Dal Cero Luigi; che con raccomandata del 6 aprile 1995 Rossi Luigi aveva inviato disdetta del contratto d'affitto per il 10 novembre 1996, sul presupposto che era sorto nel 1951 (novandosi in tale data fra Rossi Luigi e Dal Cero Luigi il rapporto instauratosi prima del 1939-40); ciò premesso, chiedevano accertarsi che nel 1951 Rossi Luigi e Dal Cero Luigi avevano concluso un nuovo contratto di affitto, che aveva novato il precedente rapporto, e che il detto contratto era cessato il 10 novembre 1996 ex art. 2, lett. d), legge n. 203/82 e concludevano per la condanna dei convenuti al rilascio e, in subordine, per l'accertamento che nell'annata agraria 1960-61 le parti avevano concluso un nuovo contratto che, ex art. 2, lett. e), era cessato il 10 novembre 1997.

Si costituivano i convenuti deducendo che il rapporto traeva origine da contratto stipulato nel 1913 e che aveva visto Dal Cero Luigi - cui essi erano subentrati dopo la morte dello stesso nel 1969 - insediato sul fondo senza soluzione di continuità; che il contratto del '51 altro non era che una continuazione del precedente rapporto, senza alcuna efficacia novativa; che la sentenza n. 669 del '60 non era mai stata eseguita e che pertanto il contratto era scaduto ex art. 2, lett. a), legge n. 14203/82 il 10 novembre 1992 e, poiché non era stato disdetto, si era automaticamente rinnovato. In ogni caso rilevavano che la disdetta del 6 aprile 1995 non era valida. In via riconvenzionale chiedevano la condanna delle attrici al rimborso di canoni e oneri accessori pagati in eccedenza dall'annata agraria 1984-85 e la condanna al pagamento dell'indennizzo per i miglioramenti e le addizioni apportati al fondo.

L'adita Sezione con sentenza non definitiva del 26 novembre 1999 dichiarava che il contratto agrario era cessato alla data del 10 novembre 1996 e condannava i convenuti al rilascio del fondo entro l'11 novembre 2000, disponendo per la prosecuzione della causa relativamente alle altre domande.

I soccombenti proponevano appello deducendo che il primo giudice era incorso in errore sia ponendo come elemento determinante al fine di stabilire la scadenza del rapporto contrattuale *de quo* la data di stipula del contratto del 1951, sia considerando valida la disdetta comunicata il 6 aprile 1995.

Le appellate resistevano al gravame e proponevano altresì appello incidentale condizionato.

La Corte d'appello di Venezia/Sezione specializzata agraria con sentenza del 30 novembre 2000 rigettava l'appello principale, ritenendo assorbito l'appello incidentale condizionato.

Avverso detta sentenza Dal Cero Diego, Gustavo e Giuseppe hanno proposto ricorso per cassazione affidato a due motivi illu-

strati anche da memoria. Resistono con controricorso e ricorso incidentale condizionato Rossi Maria Luisa, Rosanna e Marta.

DIRITTO. - Previamente i ricorsi - quello principale di Dal Cero Diego, Gustavo e Giuseppe e quello incidentale condizionato di Rossi Maria Luisa, Rosanna e Marta - sono riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

Con il primo motivo i ricorrenti principali deducono che la Corte d'appello ha errato nell'interpretazione dell'art. 2 della legge n. 203/1982, quanto alla data di inizio del rapporto di affitto per cui è causa, e nell'applicazione degli artt. 1230 e 1231 c.c., quanto alla ritenuta sussistenza di tutti i requisiti previsti per la novazione.

Con il secondo motivo è dedotta l'omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione in ordine ai detti requisiti.

I due motivi, che possono essere trattati congiuntamente per la connessione tra le rispettive censure, si palesano fondati.

Argomenta la Corte veneta che con il contratto 20 novembre 1951 (che, secondo le odierne resistenti, aveva novato il precedente rapporto risalente a prima del 1939-40) fra Rossi Luigi (dante causa delle stesse resistenti) e Dal Cero Luigi (dante causa degli attuali ricorrenti) non è intervenuta una novazione soggettiva, ma si è verificata una novazione oggettiva.

Ciò, secondo la Corte, in quanto emergeva chiaramente dalla relativa documentazione la inequivocabile volontà delle parti di dare un taglio al vecchio rapporto e di costituirne uno nuovo (quello, appunto, del '51), che ha visto come unico ed esclusivo titolare Dal Cero Luigi, con esclusione di ogni altro discendente dell'originario titolare e con una modificazione radicale dell'assetto degli interessi sia della parte concedente che dell'affittuario.

A parte il rilievo che la riduzione ad un solo familiare avvenuta nel corso del rapporto non comporta (v. in tal senso Cass. n. 1162/1996; Cass. n. 5398/1998) alcuna novazione, neppure soggettiva (come, invece, pare adombrare la sentenza impugnata), ove risulti in modo inequivoco la continuità funzionale dell'impresa agraria rispetto al precedente conduttore, palese, però, è il vizio logico insito nell'argomentazione del giudice d'appello.

Posto, infatti, che la novazione oggettiva postula il mutamento dell'oggetto (o del titolo della prestazione), ex art. 1230 c.c., mentre non è ricollegabile alle mere modificazioni accessorie, ai sensi dell'art. 1231 c.c., va osservato che nella specie - come si arguisce dalla sentenza all'esame e come si afferma, senza venire contestati, dai ricorrenti - oggetto del contratto di affitto è lo stesso fondo di 132 campi veronesi iniziale, con la conseguenza che un tale dato risulta insitivamente contraddetto dalla Corte territoriale una volta ritenuta da essa sussistente la novazione oggettiva.

Nulla, del resto, la Corte dice circa la volontà inequivocabile delle parti di estinguere il precedente rapporto e di sostituirlo con uno nuovo, né è specificato in quali termini sia intervenuta la modificazione «radicale» dell'assetto degli interessi e neppure indicata la causa comune che ha mosso le parti all'effetto novativo (restando peraltro assodato che il contratto di affitto cui si è avuto riguardo ai fini della novazione e della conseguente durata è stato - anche rispetto alla sentenza di risoluzione del 1960, n. 628 - quello del 1951).

Il ricorso va dunque accolto.

Inammissibile per difetto di interesse è, a sua volta, il ricorso incidentale condizionato delle Rossi, col quale le stesse si dolgono in sostanza per avere la Corte d'appello ritenuto assorbito il loro appello incidentale condizionato in ordine all'accertamento della conclusione di un nuovo rapporto agrario novativo nel corso dell'annata agraria 1960-61.

La relativa questione, non coperta da giudicato, può essere infatti riproposta, in seguito all'accoglimento del ricorso principale, dalle Rossi, risultate vittoriose nel giudizio di merito, al giudice di rinvio.

Conclusivamente, va accolto il ricorso principale e dichiarato inammissibile quello incidentale condizionato. Di conseguenza, la sentenza impugnata va cassata con rinvio, anche per le spese del giudizio di Cassazione, alla stessa Sezione specializzata agraria della Corte d'appello di Venezia, in diversa composizione. (Omissis)

(1) MODIFICAZIONE DEI SOGGETTI NEL RAPPORTO AGRARIO: ESCLUSIONE DELLA NOVAZIONE E CONTINUITÀ FUNZIONALE DELL'IMPRESA.

Con la sentenza in epigrafe, la S.C. ritiene che in tema di affitto agrario, allo scopo di stabilire la scadenza del rapporto d'affitto ai sensi dell'art. 2 della legge n. 203 del 1982, la ridu-

zione ad un solo familiare avvenuta nel corso del rapporto, non comporta novazione soggettiva, in quanto è evidente la continuità funzionale dell'impresa agraria e, nel medesimo tempo, le mere modificazioni accessorie poste in essere non possono considerarsi causa di novazione oggettiva, per la realizzazione della quale è necessario il mutamento dell'oggetto o del titolo della prestazione, *ex art.* 1230 c.c.

Nella fattispecie, la Corte ha accolto il ricorso del concessionario finalizzato a dimostrare la persistente continuità del rapporto stipulato prima dell'annata agraria 1939-1940; rapporto confermato nel 1951 senza alcuna efficacia novativa e che, pertanto, il contratto d'affitto era venuto a scadere nel 1992 ai sensi dell'art. 2 della legge n. 203, e, in mancanza di disdetta nei termini, si era automaticamente rinnovato.

Innanzitutto, per stabilire la scadenza del rapporto di affitto *ex art.* 2 legge cit. occorre aver riguardo al momento genetico del rapporto stesso e a tal proposito esistono due scuole di pensiero: da un lato si fa leva sull'insediamento sul fondo e sulla continuità della gestione produttiva da parte di un unico nucleo familiare, dall'altro sulla rilevanza che deve essere attribuita ai contratti stipulati tra le parti, quali fonte del reciproco regolamento d'interessi e punto di riferimento per la determinazione della durata (1).

Per la giurisprudenza prevale il primo orientamento: si afferma che occorre avere riguardo al momento in cui è avvenuta la prima collocazione dell'affittuario sul fondo e sarebbero irrilevanti le modificazioni contrattuali avvenute nel corso del rapporto (2).

Ciò non significa che l'esistenza del titolo negoziale sia superflua, poiché agli effetti della determinazione della data d'inizio del rapporto agrario non può rilevare una situazione di fatto caratterizzata dalla coltivazione del fondo rustico: tuttavia l'epoca di perfezionamento del contratto non influisce sull'individuazione del termine di scadenza del rapporto, che va individuato con riferimento al dato materiale dell'effettivo inizio della conduzione del fondo.

Questa tesi seguita dalla S.C. è stata affermata anche da numerose pronunce di merito, secondo cui occorre avere riguardo al momento in cui è iniziato l'insediamento del coltivatore diretto sul fondo in base ad un titolo valido e non invece alla data del rapporto che trova la sua fonte nell'ultimo contratto concluso tra le parti.

La questione affrontata dalla sentenza in esame richiede di valutare se la stipulazione di nuovi accordi modificativi dell'originario contratto d'affitto o il verificarsi di vicende novative soggettive determinano l'interruzione dell'originario rapporto, con la conseguenza che la data d'inizio del rapporto va spostata in avanti, in coincidenza con il nuovo evento novativo. Sul significato da attribuire alla fattispecie della novazione, si ricorda che, per quel che concerne la novazione soggettiva, dottrina e giurisprudenza hanno ritenuto di dover procedere facendo particolare riferimento alla volontà che le parti hanno manifestato e sono concordi nel ritenere che il semplice cambiamento del soggetto in un rapporto obbligatorio non comporti novazione se non è dato desumere da ciò anche l'*animus novandi*.

La novazione oggettiva, *ex art.* 1230, si distingue a sua volta in reale, quando è diverso l'oggetto, e causale, quando è diverso il titolo. Non è sufficiente, però, perché sia configurata la novazione, un semplice mutamento di un solo elemento del rapporto, è necessaria la presenza

dell'*aliquid novi* cioè il mutamento qualitativo dell'oggetto o del titolo, così come previsto dall'art. 1231 c.c.

L'*animus novandi* deve risultare in modo non equivoco, comportando che esso può essere anche implicito o risultare da fatti concludenti.

Il problema della novazione soggettiva del rapporto è delicato perché, ai fini dell'interpretazione dell'art. 2 della legge 203/1982, potrebbe risultare necessario verificare se il titolo negoziale della novazione e la sua attuazione mettono in evidenza un nuovo rapporto slegato da quello originario.

È opportuno stabilire se ci si trovi o meno in presenza di una vicenda novativa, in base alla valutazione del valore degli accordi negoziali posti in essere dalle parti.

Il nuovo contratto stipulato dal concedente e dall'affittuario, in questo senso, acquista rilevanza se sussistono modificazioni tali da creare un diverso assetto di diritti e obblighi delle parti: in tale ambito il nuovo accordo negoziale diventa il punto di partenza di un diverso rapporto distinto dall'originario che intercorreva tra le parti.

La giurisprudenza non ha elaborato dei criteri per stabilire con sicurezza quando, in questi casi, viene ad essere integrata la fattispecie della novazione e quando, invece, si tratta di semplici modifiche delle modalità di esecuzione del rapporto.

I giudici di merito fanno riferimento alla lieve entità delle variazioni (3), ma senza badare all'incidenza di tali variazioni sull'organizzazione aziendale dell'affittuario.

L'*aliquid novi* richiesto per l'instaurazione di un nuovo rapporto è da rinvenirsi nella combinazione dei fattori della produzione in base a modalità che comportano lo svolgimento di attività agricole secondo forme incompatibili con i precedenti obblighi e diritti delle parti.

Nel caso propriamente in esame, il Tribunale ordinario e la Corte d'appello hanno considerato elemento determinante, al fine di stabilire la scadenza del rapporto contrattuale *de quo*, la data di stipula del contratto d'affitto successivo a quello originario e hanno ritenuto sussistenti i requisiti previsti per la novazione oggettiva, in quanto emergeva dalla documentazione la volontà delle parti di risolvere il vecchio rapporto per costituirne uno nuovo contenente una modificazione radicale degli interessi delle parti.

Sottolineando che la riduzione ad un solo familiare avvenuta in corso di rapporto non costituisce novazione soggettiva, risultando inequivocabilmente la continuità funzionale dell'impresa agraria rispetto al precedente conduttore, non si può parlare neanche di novazione oggettiva. Infatti, la S.C. pone in rilievo che non è venuto a mutare l'oggetto del contratto d'affitto e le mere modificazioni accessorie non possono essere ricollegate agli elementi dettati dall'art. 1230 c.c.

In più la Corte d'appello tace sulla volontà delle parti di estinguere il precedente rapporto e di sostituirlo con uno nuovo né specifica in quali termini sia avvenuta la modificazione dell'assetto d'interessi e la causa che ha portato le parti all'effetto novativo.

In conclusione, l'orientamento della Cassazione valorizza «la continuità funzionale dell'impresa agraria» ritenendo che la modificazione dei soggetti titolari del contratto di affitto non risulta rilevante se non viene a concretizzarsi alcun cambiamento di natura novativa, che, cioè, faccia venir meno gli effetti del rapporto originario con la conseguente realizzazione di un contratto sostanzialmente diverso.

Vittoria Papotto

(1) Trib. Padova 19 settembre 1992, in questa Riv., 1993, 117, con nota di BELLANTUONO, *Novazione e durata dei contratti agrari in corso*.

(2) Corte d'app. Bologna 2 giugno 1993, in questa Riv., 1994, 106, con nota di BELLANTUONO, *Sui criteri di determinazione della durata dei contratti agrari in corso*; Trib. Lodi 23 ottobre 1991, *ivi*, 1992, 431, con nota di MASINI, *Sulla durata dei contratti agrari in corso in rela-*

zione alla data d'inizio del rapporto ex art. 2 l. 3 maggio 1982, n. 203; Cass. 15 gennaio 1996, n. 1162, *ivi*, 1996, 756, con nota di LIPARI, *La durata legata dei contratti agrari in corso e la data di -inizio del rapporto-*; in dottrina CALABRESE e LIPARI, *I contratti agrari*, Padova, 1992, 8.

(3) Corte d'app. Bologna 22 novembre 1991, in questa Riv., 1992, 307.

Cass. Sez. Lav. - 23-1-2004, n. 1218 - Sciarelli, pres.; Balletti, est.; D'Angelo, P.M. (conf.) - Agosta (avv. Agostini) c. INPS (avv. Biondi). (Conferma Trib. Modica 20 ottobre 2000)

Previdenza sociale - Contributi unificati - Elenchi - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prestazione lavorativa per un numero minimo di giornate - Iscrizione negli appositi elenchi (o possesso del certificato sostitutivo) - Necessità - Prova della complessa fattispecie - Onere gravante sul lavoratore - Esistenza di prove contrapposte - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità. (R.d. 24 settembre 1940, n. 1949; d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, art. 4)

Lavoro - Lavoro agricolo - Lavoro subordinato in agricoltura - Elementi sintomatici - Rapporto non continuativo - Compatibilità con la subordinazione - Sussistenza. (C.c., art. 2094)

Lavoro - Lavoro subordinato - Caratteri del rapporto individuale - Rapporto del parente - Prestazione di lavoro agricolo - Accertamento della subordinazione - Prova - Elementi essenziali caratterizzanti il rapporto - Individuazione. (C.c., artt. 2094, 2697, 2727)

Con riferimento ai lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, il diritto dei medesimi alle prestazioni previdenziali, al momento del verificarsi dell'evento protetto, è condizionato, sul piano sostanziale, dall'esistenza di una complessa fattispecie, che è costituita dallo svolgimento di una attività di lavoro subordinato a titolo oneroso per un numero minimo di giornate in ciascun anno di riferimento, che risulti dall'iscrizione dei lavoratori negli elenchi nominativi di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 e successive modificazioni e integrazioni o dal possesso del cosiddetto certificato sostitutivo (il quale, a norma dell'art. 4 d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, può essere rilasciato a chi lo richiede nelle more della formazione degli elenchi). Pertanto, sul piano processuale, colui che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti la suddetta iscrizione negli elenchi nominativi o il possesso del certificato sostitutivo (ed eventualmente, in aggiunta, mediante altri mezzi istruttori), gli elementi essenziali della complessa fattispecie dedotta in giudizio, fermo restando che il giudice del merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi, non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione (anche perché quest'ultima, al pari dei suddetti verbali ispettivi e alla stregua di ogni altra attività di indagine compiuta dalla pubblica amministrazione, ha efficacia di prova fino a querela di falso soltanto della provenienza dell'atto dal pubblico funzionario e della veridicità degli accertamenti compiuti, ma non del contenuto di tali accertamenti, qualora questi siano basati su dichiarazioni rese da terzi o, addirittura, dall'interessato), ma deve pervenire alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi probatori acquisiti alla causa (1).

Ai fini dell'individuazione della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato in agricoltura, costituiscono indici di subordinazione l'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra la prestazione lavorativa e l'obbligazione retributiva del datore di lavoro, il versamento a cadenze periodiche del relativo compenso, la presenza di direttive tecniche e l'esercizio concreto del potere di controllo e disciplinare, il coordinamento dell'attività lavorativa rispetto all'assetto organizzativo aziendale, l'osservanza di un vincolo di orario, l'assenza del rischio economico in capo al lavoratore, mentre non può ritenersi che costituisca elemento ostativo alla subordinazione la non continuità del rapporto, stante la diffusione nello specifico settore di contratti a termine anche di breve durata (2).

Con riferimento all'attività lavorativa prestata in agricoltura in favore di parenti o affini, nel quadro di colture tradizionali e di piccole proprietà, la mera prestazione di attività lavorativa non è sufficiente a far configurare un rapporto di lavoro subordinato, essendo invece necessaria una specifica prova della subordinazione e della onerosità delle prestazioni, che può essere fornita anche al di fuori degli elementi sintomatici più tipici della subordinazione, purché risulti un nesso di corresponsività tra la prestazione lavorativa e quella retributiva, entrambe caratterizzate dall'obbligatorietà, e la prestazione lavorativa sia soggetta a direttive e controlli, pur se in un eventuale quadro caratterizzato da maggiore elasticità di orari (3).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso al Pretore-Giudice del lavoro di Modica Maria Grazia Agosta conveniva in giudizio l'I.N.P.S. esponendo di avere lavorato alle dipendenze dell'azienda di Agosta Santo negli anni 1988/1991 e chiedendo all'adito Giudice di voler dichiarare il suo diritto al pagamento dell'indennità di maternità per astensione obbligatoria e facoltativa.

Si costituiva in giudizio l'I.N.P.S. che impugnava la domanda attorea e ne chiedeva l'integrale rigetto anche per l'intervenuta prescrizione del diritto azionato.

L'adito Giudice del lavoro - preliminarmente disattesa l'eccezione di prescrizione - rigettava la domanda dell'Agosta e, su impugnativa della parte soccombente e ricostitutosi il contraddittorio, il Tribunale di Modica (quale Giudice del lavoro di secondo grado) rigettava l'appello e compensava tra le parti le spese del grado.

Per quello che rileva in questa sede il Giudice di appello ha rimarcato che: a) «la prova in ordine alla sussistenza del rapporto di lavoro subordinato deve essere - oltre che, secondo i canoni ordinari, precisa e rigorosa - afferente a tutti i profili fattuali costitutivi di tale rapporto (quali, in particolare, l'onerosità e la sottoposizione alle direttive del datore di lavoro), configurandosi quindi l'onus probandi posto a carico della ricorrente come articolato e complesso, (per cui) appare insufficiente lo scarno dato che si desume dall'iscrizione del soggetto agli elenchi SCAU o dalla copia del tesserino di lavoro, dato che non riesce a dar conto, se non in via assolutamente formale, generica ed inappagante, del compendio di elementi fattuali che inverano il rapporto di lavoro subordinato»; b) «lo stesso requisito dell'onerosità, e del rapporto di sinallagmaticità fra prestazione del lavoratore e corresponsione di somme da parte del datore appare privo di persuasiva prova nel caso di specie, posto che esso si regge essenzialmente solo sulle dichiarazioni rese agli ispettori da Agosta Santo (dichiarazioni del seguente tenore: «durante l'anno 1990 ho corrisposto a mia figlia Maria Grazia L. 40.000 gg. a scadenze non prefissate, ossia quando avevo la disponibilità»), che paiono in tal senso - anche alla luce degli strettissimi rapporti familiari esistenti con l'appellante - non appaganti»; c) «per quanto concerne infine la richiesta di prova testimoniale articolata in primo grado, e reiterata in questa sede, essa appare inammissibile per genericità, difettando essa delle specificazioni che la renderebbero idonea alla prova dei fatti costitutivi dedotti, quali (ad esempio) quelle afferenti all'indicazione degli specifici periodi in cui la Agosta avrebbe lavorato nell'azienda del padre, delle mansioni svolte, degli orari almeno tendenzialmente seguiti, della retribuzione percepita».

Per la cassazione di tale sentenza Maria Grazia Agosta propone ricorso assistito da un unico motivo.

L'intimata I.N.P.S. resiste con controricorso e propone «ricorso incidentale» assistito da un motivo.

DIRITTO. - I. - Con l'unico articolato motivo di ricorso la ricorrente «principale» - denunciando: «violazione degli artt. 73 e segg. del r.d.l. 4 ottobre 1935 (e succ. mod.), dell'art. 4 del d.lgs. n. 212/1946, dell'art. 13 del d.p.r. n. 1026/1976, del r.d. n. 1949/1940, del d.l. n. 7/1970 (convertito nella legge n. 93/1970 e succ. mod.), degli artt. 421 e 437 c.p.c.; *error in procedendo*; vizi di motivazione» - censura la sentenza impugnata «per non avere il Tribunale di Modica tenuto conto: della valida iscrizione negli elenchi anagrafici; della mancanza di ricorsi dell'I.N.P.S. contro l'iscrizione; che l'I.N.P.S. non aveva dedotto prova contraria; che l'iscrizione agli elenchi anagrafici era costitutiva del diritto; che la ricorrente non era pertanto tenuta a fornire la prova del rapporto di lavoro» ed evidenzia, a conferma della fondatezza del ricorso, che «l'unico mezzo di prova a disposizione nel caso di specie era ed è ancor oggi la documentazione amministrativa del rapporto e, in mancanza, la prova per testi» e, infine, che «il giudice doveva fare migliore uso dei suoi poteri in quanto, alla stregua degli artt. 421 e 437 c.p.c., il giudice del lavoro deve tendere all'accertamento della verità materiale anche al di là del principio dispositivo della prova di cui all'art. 2697 c.c.».

Con l'unico motivo del «ricorso incidentale condizionato» l'I.N.P.S. - denunciando «motivazione insufficiente e contraddittoria» - censura la decisione del Tribunale di Modica di rigetto dell'eccezione di prescrizione ritualmente proposta dallo stesso Istituto in quanto il Giudice di appello «non ha reso in alcun modo conto né di quali elementi istruttori gli abbiano consentito di affermare l'esistenza del documento dell'11 febbraio 1993 - tuttora ignoto all'I.N.P.S. - né su cosa egli abbia fondato il convincimento che l'Istituto medesimo abbia ricevuto quel documento (...)» (per

cui), nella denegata ipotesi di accoglimento del ricorso principale, l'Istituto avrebbe interesse certo all'accoglimento del presente ricorso incidentale e, per l'effetto, alla declaratoria di intervenuta prescrizione del diritto preteso dalla Agosta.

II-. Deve essere disposta la riunione dei ricorsi proposti contro la medesima sentenza (art. 335 c.p.c.).

III/a - Il ricorso «principale» così come dinanzi proposto si appalesa infondato.

Al riguardo, con riferimento ai lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, il diritto dei medesimi alle prestazioni previdenziali, al momento dei verificarsi dell'evento protetto, è condizionato, sul piano sostanziale, dall'esistenza di una complessa fattispecie, che è costituita dallo svolgimento di una attività di lavoro subordinato a titolo oneroso per un numero minimo di giornate in ciascun anno di riferimento, che risulti dall'iscrizione dei lavoratori negli elenchi nominativi di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 (e successive modificazioni e integrazioni) o dal possesso del cosiddetto certificato sostitutivo (il quale, a norma dell'art. 4 d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, può essere rilasciato a chi lo richiede nelle more della formazione degli elenchi). Pertanto, sul punto processuale, colui che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti la suddetta iscrizione negli elenchi nominativi o il possesso del certificato sostitutivo (ed eventualmente in aggiunta, mediante altri mezzi istruttori), gli elementi essenziali della complessa fattispecie dedotta in giudizio, fermo restando che il giudice del merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi, non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione (anche perché quest'ultima, al pari dei suddetti verbali ispettivi e alla stregua di ogni altra attività di indagine compiuta dalla pubblica amministrazione, ha efficacia di prova fino a querela di falso soltanto della provenienza dell'atto dal pubblico funzionario e della veridicità degli accertamenti compiuti, ma non del contenuto di tali accertamenti, qualora questi siano basati su dichiarazioni rese da terzi o, addirittura, dall'interessato), ma deve pervenire alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi probatori acquisiti alla causa (Cass. Sez. Un. n. 1133/2000).

Nella specie, l'iscrizione negli elenchi nominativi summenzionati dell'Agosta è contrastata dalla produzione in giudizio, da parte dell'I.N.P.S., del verbale ispettivo sull'insussistenza del rapporto di lavoro subordinato vantato dalla ricorrente, sicché valgono qui le conclusioni «general» alle quali è pervenuto l'orientamento giurisprudenziale di cui alla cennata decisione delle Sezioni Unite.

III/b - In tema di requisiti del lavoro subordinato nel rapporto di lavoro in agricoltura, appare opportuno preliminarmente rilevare che tale sotto-tipo di rapporto è pienamente e direttamente riconducibile al «tipo» legale, di cui all'art. 2094 c.c., del lavoro subordinato nell'impresa, nonostante la presenza di specifiche discipline normative di taluni suoi aspetti, dato il tenore dell'articolo citato, peraltro collocato in una ripartizione del codice civile relativa all'«impresa in generale». Può anche rilevarsi che l'art. 2083 c.c. annovera i coltivatori diretti del fondo tra i piccoli imprenditori e che lo stesso statuto dei lavoratori (l. 20 maggio 1970, n. 300) riguardo alle imprese agricole si limita a prevedere limiti occupazionali diversi (e più bassi) ai fini dell'applicabilità di talune disposizioni (cfr. artt. 18 e 35). Può e deve, quindi, farsi riferimento alla ordinaria nozione giuridica di lavoro subordinato, per la quale è rilevante la messa a disposizione da parte del lavoratore delle proprie energie a favore del datore di lavoro, sulla base di un rapporto di corresponsività con l'obbligazione retributiva di quest'ultimo, con l'assoggettamento del lavoratore al potere direttivo e disciplinare del datore di lavoro, mentre non costituiscono in sé stessi requisiti di tale tipo di rapporto, ma possono assumere a seconda delle circostanze il valore sintomatico della situazione di subordinazione, elementi quali la continuità dello svolgimento delle mansioni, il versamento a cadenze periodiche del relativo compenso, la presenza di direttive tecniche e l'esercizio concreto di poteri di controllo e disciplinari, il coordinamento dell'attività lavorativa rispetto all'assetto organizzativo aziendale e l'alienità del risultato, l'esecuzione del lavoro all'interno della struttura dell'impresa con materiali ed attrezzature proprie della stessa, l'osservanza di un vincolo di orario, l'assenza di rischio economico (cfr., nell'ambito dell'ampia giurisprudenza di questa Corte in argomento, Cass. n. 12033/1992, n. 11178/1996, n. 11502/2000, n. 14414/2000).

Né, nello svolgimento concreto del lavoro agricolo, e in particolare di quello bracciantile, appaiono riscontrabili costanti caratterizzazioni, che valgano a far ritenere inapplicabili o non appropriate anche le menzionate circostanze aventi valore sintomatico.

Deve, però, escludersi che nel lavoro agricolo bracciantile la non continuità del rapporto possa costituire, anche solo a livello sintomatico, elemento ostativo della subordinazione, stante il ruolo in esso svolto dai rapporti a termine, anche di breve durata (cfr. Cass. Sez. Un. n. 265/1997 e Cass. n. 2654/1978, n. 7269/1986, n. 5649/1990, n. 1884/2000).

Tra gli elementi costitutivi essenziali si è sopra indicato anche il rapporto sinallagmatico tra la prestazione lavorativa e l'obbligazione retributiva del datore di lavoro, anche se esso invece in genere non viene menzionato dalla giurisprudenza. Tale omissione da parte della giurisprudenza si spiega con l'accoglimento da parte della stessa del principio della presunzione di onerosità delle prestazioni di lavoro subordinato. È rilevante peraltro puntualizzare subito che la giurisprudenza di questa Corte esprime tale principio in termini circostanziati, ritenendo applicabile detta presunzione nei casi in cui l'attività, per il modo in cui venga estrinsecata, sia oggettivamente configurabile come prestazione di lavoro subordinato (Cass. n. 3290/1998 e, sostanzialmente negli stessi termini, Cass. n. 3304/1999, Cass. n. 1024/1996, Cass. n. 1895/1993, Cass. n. 2915/1989).

La giurisprudenza, peraltro, parla anche di presunzione di gratuità in ambito familiare e parentale, soprattutto con riferimento alle prestazioni di tipo domestico svolte nell'ambito di una comunità di tipo familiare, ma talvolta anche riguardo a prestazioni nell'ambito di un'impresa gestita con criteri prevalentemente familiari (cfr., tra le numerose in materia, Cass. n. 1799/1966, n. 49/1968, n. 5496/1977, n. 2290/1978, 880/1980, n. 3096/1980, n. 2660/1984, n. 5221/1987, n. 5197/1995, n. 7185/1996). Prevalentemente, in difetto della convivenza, e particolarmente in caso di costituzione di un nucleo familiare autonomo, non si ritiene operante la presunzione di gratuità, frequentemente sottolineandosi però l'onere dell'interessato di provare, in caso di contestazione, tutti gli elementi costitutivi del rapporto di lavoro subordinato e specificamente l'obbligatorietà della prestazione e il vincolo di subordinazione (cfr. Cass. n. 5471/1980, n. 3062/1983, n. 5373/1983, n. 1464/1985, n. 620/1989, n. 7920/1991, n. 14579/1999; in senso contrario Cass. n. 10923/2000, che però esclude la necessità della convivenza con riferimento alla specifica ipotesi di prestazioni lavorative di collaborazione familiare ed assistenza).

Con particolare riferimento all'attività lavorativa prestata in agricoltura a favore di parenti ed affini, soprattutto nel quadro di colture tradizionali e di piccole proprietà, e alle controversie con gli istituti assicuratori riguardo all'effettiva sussistenza delle prestazioni di lavoro subordinato che rappresentano presupposti del rapporto previdenziale, la giurisprudenza della Corte è rigorosa quanto alla prova dell'onerosità del rapporto, sia pure nella varietà delle formulazioni del principio di diritto. Infatti, alcune pronunce hanno affermato il principio che «ove la presunzione di gratuità delle prestazioni lavorative fra persone legate da vincoli di parentela o affinità debba essere esclusa per l'accertato difetto della convivenza degli interessati, non opera *ipso iure* una presunzione di contrario contenuto, indicativa cioè dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato; pertanto, in caso di contestazione, la parte che faccia valere diritti derivanti da tale rapporto ha comunque l'obbligo di dimostrarne, con prova precisa e rigorosa, tutti gli elementi costitutivi e, in particolare, i requisiti indefetibili della onerosità e della subordinazione» (Cass. n. 729/1993, n. 3870/1999 e n. 8132/1999; cfr. anche Cass. n. 7438/1997). In altre sentenze invece si è richiamato – anche con riferimento a fattispecie in cui non era presente la convivenza – il più generico principio secondo cui «il soggetto che, ai fini del compimento del numero di giornate lavorative annue necessario per l'iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli, deduca di avere svolto attività lavorativa retribuita alle dipendenze di persona con esso in rapporto di affinità, deve fornire una prova idonea (secondo una valutazione riservata al giudice del merito ma censurabile in sede di legittimità per vizi di motivazione) a vincere la presunzione di gratuità delle prestazioni lavorative eseguite, solitamente *affectionis causa*, in favore di persone cui si è legati da vincoli di parentela o di affinità o di coniugio o di convivenza *more uxorio*» (Cass. n. 1097/1993, Cass. n. 70/1995).

Ai fini della corretta impostazione della problematica in esame, appare necessario partire dal rilievo che il rapporto di scambio tra prestazione lavorativa e retribuzione costituisce uno degli elementi costitutivi del contratto di lavoro subordinato come

delineato dall'art. 2094 c.c., e vale a distinguerlo, tra l'altro, sia dalla prestazione di lavoro a titolo gratuito, sia dai rapporti di tipo associativo. Si tratta di un dato sostanzialmente non contestato dalla giurisprudenza, che talvolta non ha mancato di osservare che la c.d. presunzione di onerosità non ha valore assoluto e la sua corrispondenza alla realtà deve essere accertata caso per caso (Cass. n. 2311/1962) e spesso indica tra i requisiti costitutivi del lavoro subordinato, sia pure a proposito della prova dei rapporti di lavoro subordinato tra parenti, la sussistenza di un'obbligazione retributiva. Quindi, in linea di principio, nell'ambito di un'impostazione contrattualistica, il consenso tra le parti dovrebbe riguardare anche tale elemento.

In tale quadro teorico, la presunzione di onerosità, e viceversa, la presunzione di gratuità relativamente a determinate prestazioni tra congiunti, sembrano in genere ascrivibili alla categoria delle presunzioni di mero fatto, basate su massime di esperienza. In particolare la c.d. presunzione di onerosità è basata, così come in tante altre vicende della vita sociale ed economica, sui criteri della normalità, della apparenza e della buona fede, a tutela del ragionevole e della normalità, della apparenza e del legittimo affidamento della parte interessata. Ed è inutile sottolineare le gravi ragioni che giustificano un affidamento circa la onerosità di prestazioni lavorative, e ne impongono la sua tutela. È opportuno però rilevare anche che la presunzione è tanto più giustificata, quanto più il rapporto assume, per gli altri versi, le caratteristiche tipiche dei rapporti a carattere oneroso.

Ed è chiaro che la c.d. presunzione di gratuità è correlata alle situazioni in cui i criteri della normalità e dell'affidamento conducono ad una opzione in tal senso (quanto all'incidenza dei vincoli di parentela o affinità nel lavoro domestico, sussiste però un'espressa previsione normativa, con riferimento agli aspetti previdenziali: cfr. art. 1, terzo comma, del d.p.r. 31 dicembre 1971, n. 1403).

La natura non normativa delle presunzioni in questione e la loro giustificazione richiedono un loro utilizzo correlato alla specificità dei vari tipi di situazioni e del resto l'articolazione della giurisprudenza in materia ha causa innanzitutto nella costante ricerca di attenersi ad una simile direttiva.

Può anche osservarsi che il ruolo della presunzione di onerosità può presentare qualche differenza a seconda che la controversia intervenga tra il lavoratore, che reclama retribuzioni non corrisposte, e il presunto datore di lavoro, oppure, in assenza di conflittualità tra le parti del rapporto, tra il lavoratore e un istituto assicuratore, in relazione alle prestazioni previdenziali di cui il rapporto di lavoro costituisce un presupposto. In particolare, in quest'ultimo tipo di controversie, la prova della effettiva corresponsione della retribuzione può assumere sia il valore di elemento anche sintomatico di conferma della subordinazione in un rapporto in cui gli altri elementi non appaiono del tutto netti, sia di strumento di verifica della genuinità di elementi di prova della cui attendibilità invece si dubiterebbe.

Collegando le osservazioni svolte a proposito dei requisiti della subordinazione in agricoltura e delle c.d. presunzioni di onerosità o gratuità, può affermarsi, con riferimento all'attività lavorativa prestata in agricoltura a favore di parenti ed affini, nel quadro di colture tradizionali e di piccole proprietà, che la mera prestazione di un'attività di tal genere non è certo sufficiente a far configurare un rapporto di lavoro subordinato. A parte l'esigenza della prova dei termini quantitativi delle prestazioni, ai fini della verifica della effettiva integrazione del requisito delle cinquantuno giornate lavorative nell'anno (prova la cui attendibilità può essere riscontrata anche sul piano logico, sulla base dell'effettiva consistenza dei terreni e delle lavorazioni necessarie), la dimostrazione della subordinazione e dell'onerosità delle prestazioni richiede, quando difettino gli elementi sintomatici più tipici della subordinazione, come il rispetto di orari precisi, l'inserimento delle prestazioni in una struttura organizzativa aziendale, ecc., che siano forniti altri elementi idonei a dimostrare almeno un nesso di corrispettività tra la prestazione lavorativa e quella retributiva, entrambe caratterizzate dalla obbligatorietà, e l'esistenza di quel tanto di direttive e controlli in merito alla prestazione lavorativa che valgono a differenziare il rapporto dal lavoro autonomo, pur in un eventuale quadro di elasticità di orari e di altre modalità. Ed è evidente la centralità della prova circa la pattuizione di una vera e propria retribuzione (cioè di un compenso, sia pure in natura, concepito come prestazione lavorativa), sia a causa della (in ipotesi) scarsa presenza di elementi sintomatici della subordinazione, sia perché in situazioni socio-economiche come quella in esame è configura-

bile la prestazione di lavoro agricolo in un quadro di collaborazione familiare e di ripartizione dei frutti secondo criteri non di corrispettività e obbligatorietà, anche in difetto della convivenza (e a prescindere dalla sussistenza o meno di tutti gli elementi costitutivi della ipotesi normativa di cui all'art. 230-bis c.c.), sicché non può presumersi - in assenza di adeguati altri elementi sintomatici della subordinazione - neanche l'onerosità del rapporto (Cass. n. 3975/2001).

III/c -. Ora, con riferimento allo specifico esame delle censure formulate dalla ricorrente, si conferma l'infondatezza delle doglianze relative alla mancata valorizzazione della presunzione di legittimità dell'iscrizione negli elenchi nominativi e ciò sulla base delle surrichiamate statuizioni delle Sezioni Unite n. 1133/2000 sulla non configurabilità di siffatta presunzione e sull'incidenza nel quadro probatorio dell'esistenza di un accertamento ispettivo, le cui risultanze non favorevoli alla parte istante sono valutabili in sede processuale e rendono necessaria l'allegazione (ad opera di detta parte) di una contraria prova rigorosa in considerazione del rapporto di parentela (nella specie: padrefiglia) con il presunto datore di lavoro.

Anche la censura in merito alla mancata ammissione della prova testimoniale deve essere disattesa, in quanto le doglianze all'uopo proposte dalla ricorrente attengono ad una mera critica alla decisione del Tribunale di Modica sull'inammissibilità della prova testimoniale articolata per l'assoluta genericità della stessa, mentre - qualora in sede di ricorso per cassazione si deduca la viziata motivazione della sentenza impugnata in relazione alla valutazione di una istanza di ammissione di un mezzo istruttorio - incombeva alla ricorrente l'onere di indicare in modo adeguato e specifico il contenuto di tale istanza, poiché, per il principio di autosufficienza del ricorso per cassazione, il controllo deve essere consentito al Giudice di legittimità sulla base delle sole deduzioni contenute nell'atto, alle cui lacune non è possibile sopperire con indagini integrative (Cass. n. 12025/2000): nella specie la ricorrente non ha adempiuto a tale onere, né a tanto può supplire con il richiamo alla norma dell'art. 421 c.p.c. che non attribuisce al Giudice del lavoro il potere di ammettere *ex officio* mezzi di prova in ordine ai quali si sia verificata la decadenza delle parti, atteso che in tale ipotesi l'ammissibilità della prova è subordinata alla effettiva impossibilità delle parti di indicare tempestivamente i mezzi di prova di cui intende avvalersi come prescritto dall'art. 420 (quinto comma) c.p.c.

IV -. Il rigetto del ricorso «principale» non può che comportare l'assorbimento del ricorso «incidentale» proposto dall'I.N.P.S. solo «nella denegata ipotesi di accoglimento del ricorso principale» e, quindi, «condizionato» rispetto all'esito del cennato ricorso principale.

V -. In definitiva, alla stregua delle considerazioni svolte, il ricorso proposto da Maria Grazia Agosta deve essere respinto e il ricorso incidentale proposto dall'I.N.P.S. va dichiarato assorbito. (Omissis)

(1-3) ONEROSITÀ E GRATUITÀ DEL LAVORO DEI FAMILIARI.

Sul ricorso, da parte dei nostri giudici, alla presunzione di gratuità delle prestazioni di lavoro rese dai familiari, allorché questi siano conviventi, e, viceversa, a quella di onerosità, quando il dato di fatto della convivenza manchi, v. da ultimo SPAGNUOLI, *Il lavoro prestato da un familiare alla luce della normativa vigente*, in questa Riv., 1999, p. 560 ss., che prende lo spunto da Cass. 9 agosto 1997, n. 7348, pubblicata per esteso *ibidem*, 1998, p. 347, con mia nota, *La difficile qualificazione del lavoro prestato nell'impresa familiare coltivatrice* (anche in tal caso si trattava di una donna che prestava la propria opera nel fondo rustico di cui suo padre era proprietario), e, per le decisioni meno recenti, Poso, *Lavoro familiare e presunzione di gratuità*, in Riv. it. dir. lav., 1989, II, p. 49 ss.; cfr. anche PRASCA, *Lavoro gratuito, semigratuito e oneroso: i difficili percorsi del lavoro familiare e caritatevole*, in Riv. giur. lav., 1992, II, p. 474. Non mancano tuttavia sentenze secondo cui la presunzione di gratuità continuerebbe ad operare, pure in difetto di convivenza: così Cass. 17 agosto 2000, n. 10923, in Cd-Rom *Foro it.*, 1987-2000. In altre occasioni è

stato ritenuto che la mancanza di convivenza, se basta a far venir meno la presunzione di gratuità, non basta invece a fondare una presunzione di segno contrario; perciò chi intenda far valere diritti derivanti da un contratto di lavoro subordinato ha l'onere di dimostrarne, «con prova precisa e rigorosa», tutti gli elementi costitutivi: cfr. Cass. 27 luglio 1999, n. 8132, in *Foro it.*, Rep. 1999, s.v. *Lavoro (rapporto)*, n. 1365; Cass. 17 aprile 1999, n. 3870, in Cd-Rom *La Legge*, e già Cass. 21 gennaio 1993, n. 729, in *Informazione prev.*, 1993, p. 394. Per l'equiparazione dei rapporti di «affettuosa ospitalità» a quelli familiari, sempre quando vi sia la convivenza, Pret. Terni 14 maggio 1996, in *Rass. giur. umbra*, 1997, p. 835, e Trib. Catania 24 ottobre 1994, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1995, p. 650.

La rigida bipartizione seguita dalla giurisprudenza è stata criticata (a ragione, ritengo) da SPAGNUOLI, *op. cit.*, p. 561, il quale ha sottolineato come l'art. 230 bis c.c. garantisca in ogni caso la sua tutela al familiare lavoratore, senza fare alla convivenza il benché minimo accenno. Di tale rilievo ha forse tenuto conto, almeno in parte, la sentenza che qui si pubblica. Essa, infatti, se da un lato richiama ampiamente l'elaborazione compiuta in termini di onerosità e di gratuità, dall'altro ammette che le presunzioni all'uopo impiegate possano assumere valenze differenti «a seconda che la controversia intervenga tra il lavoratore, che reclama retribuzioni non corrisposte, ed il presunto datore di lavoro, oppure, in assenza di conflittualità tra le parti del rapporto, tra il lavoratore e un istituto assicuratore, in relazione alle prestazioni previdenziali di cui il rapporto di lavoro costituisce un presupposto». Nella specie, la ricorrente agiva contro l'INPS, chiedendo il pagamento dell'indennità di maternità per i periodi di astensione obbligatoria e facoltativa, e fondava tale richiesta sulla sua iscrizione, in qualità di bracciante, negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli; l'INPS contestava le risultanze di questi ultimi, perché non avevano trovato riscontro negli accertamenti compiuti tramite il proprio personale ispettivo (sul problema specifico derivante dal contrasto fra questi mezzi di prova, cfr. Cass. Sez. Un. 26 ottobre 2000, n. 1133, in questa Riv., 2001, p. 700, con nota di GATTA, *Ripartizione degli oneri probatori nelle controversie sul diritto dei lavoratori agricoli a tempo determinato alle prestazioni previdenziali*, seguita da Trib. Nicosia 8 giugno 2001, n. 126, *ibidem*, 2002, p. 648, anch'essa commentata da GATTA, *Una decisione esemplare in tema di qualificazione di prestazioni lavorative rese tra parenti nell'ambito di un'impresa agricola ai fini dell'iscrizione negli elenchi nominativi*, con ricco apparato bibliografico, al quale rinvio). Spesso, quando si parla di presunzione di gratuità, in simili casi si allude semplicemente al rigore con cui bisogna reprimere i tentativi di frode, tutt'altro che rari, ai danni degli enti previdenziali, compiuti simulando rapporti di lavoro inesistenti.

Sull'onerosità e la subordinazione, quali elementi essenziali per la configurabilità del contratto tipico di lavoro, disciplinato dagli artt. 2094 ss. c.c., cfr., fra le decisioni più recenti, Cass. 2 settembre 2000, n. 11502, in Cd-Rom *Foro it.*, 1987-2000. Sull'ammissibilità di tale contratto anche nel settore agricolo, Cass. 20 marzo 2001, n. 3975, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, p. 265, e, in dottrina, GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2001, p. 278 ss. Il suo impiego anche per periodi brevissimi, magari di un solo giorno, o addirittura di poche ore, è stato sinora pacificamente riconosciuto. Ma all'art. 74 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che ha dato attuazione alla c.d. «riforma Biagi», si legge una disposizione, quanto mai discutibile, del seguente tenore: «Con specifico riguardo alle attività agricole non integrano in ogni caso un rapporto di lavoro autonomo o subordinato le prestazioni svolte da parenti e affini sino al terzo grado in modo meramente occasionale o ricorrente di breve periodo, a titolo di aiuto, mutuo aiuto, obbligazione morale senza corresponsione di compensi, salvo le spese di mantenimento e di esecuzione dei lavori».

Antonio Fontana

Cass. Sez. Un. Civ. - 19-12-2003, n. 19551 - Ianniruberto, pres.; Napoletano, est.; Palmieri, P.M. (parz. diff.) - Di Pietro (avv. Capponi) c. Consorzio Idrico Alto Calore (avv. Pepe). (*Cassa con rinvio Trib. Sup. Acque 5 luglio 2001*)

Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Risarcimento del danno - Liquidazione del danno da occupazione illegittima - Suolo agricolo - Riferimento alla classificazione urbanistica - Necessità - Rilevanza delle caratteristiche ed attitudini del bene in relazione alla utilizzazione intermedia consentita dagli strumenti di pianificazione del territorio - Ammissibilità - Onere della prova - Disciplina. (L. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65; l. 8 agosto 1992, n. 359; d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5, comma 2; l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 2, 16)

In tema di liquidazione del danno da occupazione illegittima di un suolo agricolo, la valutazione del danno deve essere compiuta sulla base della classificazione urbanistica, senza che i criteri di classificazione dell'area possano essere obliterati per dare prevalenza ai criteri di effettualità; tuttavia, la riconosciuta inedificabilità ex lege, e la conseguente esclusione della valutabilità del bene come edificatorio, non comportano che necessariamente i suoli che tale qualifica non posseggono debbano essere valutati in base alla loro utilizzazione agricola, essendo tale conseguenza stabilita soltanto nei giudizi di opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione; pertanto, al proprietario è consentito di dimostrare, avuto riguardo alle obiettive ed intrinseche caratteristiche ed attitudini del fondo, in relazione alle utilizzazioni consentite dagli strumenti di pianificazione del territorio, che il valore agricolo del terreno, all'interno della categoria suoli inedificabili, sia mutato in conseguenza di una diversa destinazione del bene ugualmente compatibile con la sua ormai accertata inedificabilità, e che, di conseguenza, esso, in quanto suscettibile di sfruttamento ulteriore e diverso da quello agricolo, abbia un'effettiva valutazione di mercato che rispecchi siffatte possibilità di utilizzazione intermedia tra quella agricola e quella edificatoria (1).

(Omissis). FATTO. - Modestino, Angela e Annamaria Di Pietro, eredi di Daniele Di Pietro, con ricorso in data 4 aprile 1985 al Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Napoli, premesso che con decreti prefettizi in data 27 giugno 1976 erano stati occupati in via d'urgenza mq. 450 in agro di Summonte (part. 33) e mq. 200 (part. 32) ed, in data 25 febbraio 1977, mq. 1200 in agro di Ospedaletto D'Alpinolo, convennero il Consorzio Idrico Interprovinciale Alto Calore di Avellino, interessato all'attraversamento di detti terreni con un costruendo acquedotto, per sentirlo condannare: a) al pagamento dell'indennità di occupazione legittima; b) al pagamento del valore dei frutti pendenti e delle colture distrutte, con interessi e rivalutazione; c) al risarcimento dei danni conseguiti all'irreversibile trasformazione dei fondi, anche per il deprezzamento dei fondi relitti; d) al pagamento dell'indennità di occupazione legittima per il periodo successivo alla scadenza dei decreti (rispettivamente, due e cinque anni); e) al risarcimento di ogni danno anche per aree diverse da quelle contemplate nei decreti; f) al pagamento di ogni somma dovuta, maggiorata da interessi anatocistici.

L'adito Tribunale, ritenendo la natura istantanea dell'illecito, accolse l'eccezione di prescrizione sollevata dal Consorzio, rigettando la domanda relativa all'occupazione disposta col decreto del 1976, limitatamente alla richiesta di risarcimento del danno; accolse la domanda di indennità di occupazione, legittima e di risarcimento danni relativa all'occupazione disposta nel 1977; condannò il Consorzio a versare ai ricorrenti la somma di lire 93.415.150 a titolo di risarcimento danni e di interessi legali dal 25 febbraio 1982 al soddisfo, la somma di lire 17.827.750 a titolo di indennità di occupazione legittima per il periodo dal 25 febbraio 1977 al 25 febbraio 1982 con gli interessi legali fino al soddisfo, la somma di lire 1.360.250 a titolo di occupazione legittima per il periodo dal 27 giugno 1976 al 27 giugno 1978, con interessi legali fino al soddisfo.

Proposero appello principale i Di Pietro ed appello incidentale il Consorzio e l'adito Tribunale superiore delle acque pubbliche, con sentenza non definitiva, riconobbe l'operatività della prescrizione quinquennale pro-rata relativamente all'illecito permanentemente costituito dall'esercizio della servitù di acquedotto e rimise

al prosieguo la determinazione del risarcimento danni per il periodo di cinque anni anteriore alla data di proposizione della domanda giudiziale (4 aprile 1985) e per il periodo successivo.

Con sentenza definitiva resa in data 5 luglio 2001 il T.S.A.P., esaminando le questioni riguardanti i valori dei terreni e l'eventuale deprezzamento subito dai fondi residui, ha rigettato l'appello di Modestino Di Pietro, rimasto unico appellante a seguito di estromissione dei congiunti.

Ha osservato il giudice d'appello che l'illecito in questione ha carattere permanente, non sussistendo alcuna delle condizioni caratterizzanti un illecito «istantaneo con effetti permanenti», in quanto non si era in presenza di una procedura carente di iniziale provvedimento legittimo né di un'irreversibile trasformazione di suolo edilizio, attesa la mancata inclusione dei fondi del Di Pietro negli strumenti urbanistici e l'attuale destinazione agricola di essi. Pertanto, in accoglimento dell'appello incidentale, il T.S.A.P. ha ridotto la somma dovuta all'appellante a lire 1.075.764 oltre agli interessi.

Per la cassazione di tale sentenza propone ricorso a queste Sezioni Unite il Di Pietro Modestino, affidandosi a tre motivi.

Resiste con controricorso il Consorzio Idrico Interprovinciale Alto Calore di Avellino.

V'è memoria difensiva per il ricorrente.

DIRITTO. - Col primo motivo il ricorrente censura la sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione degli artt. 3, co. 65, legge n. 662 del 1996, 12 e segg. legge n. 865 del 1971, 24 e segg. legge n. 2359 del 1865, in relazione alla lett. b) dell'art. 200 r.d. n. 1775/1933, 16 legge n. 865 del 1971 nonché per difetto e contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia.

Adduce, all'uopo, che la motivazione data dal T.S.A.P. è, in realtà, omessa, ovvero del tutto apparente, per intrinseca inidoneità a consentire il controllo delle ragioni poste a base della decisione, poiché, mentre afferma che, residuando la possibilità di ulteriore sfruttamento del suolo per la sua natura agricola, l'illecito non avrebbe carattere permanente, successivamente ritiene che il carattere permanente dell'illecito deriverebbe, invece, dalla non irreversibile trasformazione del suolo, non avendo, questo, natura edilizia.

Ciò premesso, prosegue il ricorrente, la sentenza impugnata ritiene che nel caso in esame si siano verificate entrambe le situazioni innanzi delineate: la prima, perché non è esclusa la possibilità dell'ulteriore sfruttamento non edilizio del fondo; la seconda, perché l'edificabilità è esclusa dalla carenza delle possibilità legali e di fatto per realizzarla (art. 5 *bis* legge n. 392/92) non avendo rilievo - a tale scopo - la prossimità dei centri urbani: come, erroneamente, deduce l'appellato.

Peraltro, soggiunge il ricorrente, non avendo, il T.S.A.P., esaminata in alcun modo la situazione concreta dei terreni oggetto dell'occupazione, quale risultante dalle consulenze tecniche esperite, di fatto ha del tutto omesso la motivazione in ordine alla natura dell'illecito, che non ha completamente trasformato il fondo né ha eliminato tutte le facoltà comprese nel diritto di proprietà. Pertanto, di fatto l'area interessata dall'opera pubblica non è stata radicalmente trasformata, sebbene gli effetti dell'opera siano di tipo permanente, essendo stato, il fondo, asservito nella sua intera estensione, e non soltanto nelle aree di rispetto delle tubazioni interessate.

Le radicali carenze della motivazione, ad avviso del ricorrente, avrebbero impedito di cogliere le peculiari caratteristiche del caso concreto, che si differenzia sia dalla normale espropriazione per pubblica utilità sia dall'occupazione finalizzata alla posa in opera di acquedotto non interrato.

La censura è inammissibile sia nella parte in cui sembra voler rimettere in discussione la natura dell'illecito *de quo*, utilizzando al riguardo una pretesa contraddizione della motivazione della sentenza impugnata, sia nella parte in cui denuncia espressamente, oltre che le aporie da cui sarebbe affetta la motivazione, anche l'omessa valutazione in concreto della natura del fondo.

Quanto alla natura dell'illecito, correttamente il T.S.A.P. muove dalla definizione di esso data con la sua sentenza non definitiva, con la quale, decidendo sull'eccezione di prescrizione, definì come permanente l'illecito costituito dall'esercizio della servitù di acquedotto. Sul punto, pertanto, v'è giudicato, poiché la sentenza non definitiva non è stata oggetto di impugnazione.

Vero è che, come ricorda la sentenza impugnata, la stessa decisione non definitiva condizionava quella definizione all'assen-

za di una irreversibile trasformazione del fondo e che sul punto, pertanto, non poteva valere il giudicato, restando affidata alla decisione definitiva il relativo accertamento. Ma a tale compito la decisione impugnata non si sottrae, pervenendo ad escludere, sia pure attraverso un percorso logico di non agevole lettura, che nel caso in esame si sia verificata l'irreversibile trasformazione del fondo. E tale motivazione, fondata sul rilievo dell'esclusione della vocazione edilizia del fondo e della possibilità dell'ulteriore suo sfruttamento, si sottrae alla possibilità di censura in questa sede, essendo noto il condiviso insegnamento di queste Sezioni Unite, secondo cui «avverso le sentenze del Tribunale superiore per le acque pubbliche, il ricorso per cassazione, come si desume dal combinato disposto dell'art. 111 Cost. e degli artt. 200 e 201, r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, è ammesso, oltre che per motivi attinenti alla giurisdizione, soltanto per violazione di legge, sicché non è consentito denunciare con esso vizi della motivazione che rientrino nel paradigma dell'art. 360, n. 5, c.p.c., ma soltanto quelli che si traducono nella mancanza assoluta o nella mera apparenza della motivazione stessa» (sent. n. 14541/2001; conforme sent. n. 10892/2001).

Contrariamente a quel che ritiene il ricorrente, il T.S.A.P. ha portato la sua attenzione anche sulle caratteristiche concrete del fondo, escludendone la destinazione edilizia, non solo in considerazione della previsione degli strumenti urbanistici vigenti, ma anche e soprattutto sulla base dell'attuale sua utilizzazione agricola.

Da ultimo, ugualmente inammissibile deve ritenersi il sia pur fugace riferimento che il ricorrente fa alla pretesa violazione dell'art. 1038 c.c. ed alla illegittima applicazione, in sua vece, dell'art. 16 legge n. 865/1971, trattandosi di questione per la prima volta posta in questa sede, come può desumersi dalla lettura della sentenza impugnata, peraltro non impugnata per omesso esame di essa.

Comunque, l'art. 1038 c.c. e l'art. 16 legge n. 865/1971 non sono alternativi: il primo detta criteri per liquidare l'indennità di asservimento con riguardo ai valori «stimati»; il secondo detta, invece, criteri per la determinazione di quei valori.

Col secondo motivo il ricorrente denuncia «omessa motivazione su di un punto decisivo della controversia per recezione acritica di CTU lacunosa ed apodittica in riferimento all'art. 360, nn. 4 e 5, c.p.c.».

All'uopo, riprende la censura, già accennata col primo motivo, della mancata considerazione, da parte del T.S.A.P., della vocazione edificatoria dei terreni e si duole che non siano stati applicati, come dovuto, i prezzi di mercato e non siano state date risposte alle motivate critiche mosse alla relazione sulla consulenza tecnica d'ufficio.

La censura è, in parte, inammissibile ed, in parte, infondata.

Le considerazioni svolte nel corso dell'esame del primo motivo sui limiti istituzionali del sindacato di questa Corte sulle decisioni del T.S.A.P. e sulla motivazione in concreto data nel caso concreto sulla natura del fondo impongono di ritenere inammissibili i rinnovati rilievi critici sul tema, al pari di quelli che concernono l'omessa considerazione delle censure mosse alla valutazione espressa dal C.T.U.

Quanto, poi, all'omessa applicazione dei prezzi di mercato, deve ritenersi corretta la stima fatta propria dalla sentenza impugnata, che si allinea all'insegnamento di questa Suprema Corte (v., in particolare, sent. n. 9683/2000), secondo cui la valutazione va compiuta sulla base della classificazione urbanistica, senza che i criteri legali di classificazione dell'area possano essere obliterati per dare prevalenza a criteri di effettualità. Vero è che, come la stessa giurisprudenza ha avuto modo di precisare, la riconosciuta inedificabilità *ex lege* e la conseguente esclusione del bene come edificatorio non comportano necessariamente che i suoli non aventi tale qualifica debbano essere valutati in base alla loro utilizzazione agricola, tale conseguenza essendo stabilita solo per i giudizi di opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione.

Al proprietario, pertanto, è consentito di dimostrare, avuto riguardo alle obiettive ed intrinseche caratteristiche ed attitudini del fondo, in relazione alle utilizzazioni consentite dagli strumenti di pianificazione del territorio, che il valore agricolo del terreno, all'interno della categoria suoli inedificabili, sia mutato in conseguenza di una diversa destinazione del bene ugualmente compatibile con la sua ormai accertata inedificabilità e che, di conseguenza, esso, in quanto suscettibile di sfruttamento ulteriore e diverso da quello agricolo, abbia un'effettiva valutazione di mercato che rispecchia tali possibilità di utilizzazioni intermedie tra quella agricola e quella edificatoria (cfr. già citata sent. n. 9683/2000).

Nella specie, tuttavia, il ricorrente nella sede competente non solo non ha provato ma non ha neppure addotta una diversa destinazione del fondo, la cui edificabilità, come si diceva, è esclusa dagli strumenti urbanistici vigenti e che attualmente è destinato a scopi agricoli.

Col terzo motivo il ricorrente, dolendosi di «nullità della sentenza e del procedimento per violazione dell'art. 112 c.p.c. in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c.» nonché di difetto di motivazione, adduce che il T.S.A.P. ha ommesso del tutto di decidere sui capi della domanda relativi all'indennità da occupazione legittima, al danno da deprezzamento dei fondi relitti ed al danno da distruzione dei frutti pendenti e delle colture esistenti all'epoca della disposta occupazione d'urgenza.

La censura è fondata, poiché la decisione impugnata provvide solo alla determinazione ed alla condanna al pagamento dell'indennità da occupazione illegittima, omettendo qualsiasi motivazione e statuizione sui capi della domanda indicati dal ricorrente, che pur concorrevano a costituire oggetto della domanda originariamente proposta dagli attori.

Ove anche volesse ritenersi, come sembrerebbe ritenere il T.S.A.P. laddove ritiene «assorbita» nella statuizione relativa all'indennità da occupazione illegittima ogni altra «residua» doglianza del Modestino, che l'indennità da occupazione illegittima sia stata considerata comprensiva di ogni altro credito spettante al Modestino, resterebbe insuperabile la censura di omessa motivazione al riguardo, essendo evidentemente apparente quella data.

Conclusivamente, mentre vanno rigettati i primi due motivi, la sentenza impugnata va cassata in relazione al terzo motivo, col conseguente rinvio della causa, anche per la decisione sulle spese del giudizio di legittimità, al T.S.A.P. in diversa composizione, che dovrà esaminare i capi della domanda aventi ad oggetto l'indennità da occupazione legittima ed il risarcimento dei danni per deprezzamento dei fondi residui e per distruzione dei frutti pendenti e delle colture esistenti all'epoca dell'occupazione d'urgenza.

Nel regolare l'onere delle spese processuali il giudice del rinvio dovrà considerare che il controricorso, essendo stato notificato il 19 novembre 2002 e, quindi, bene oltre il termine di venti giorni dalla data di deposito (29 aprile 2002) del ricorso, è inammissibile.

P.Q.M., la Corte, a Sezioni Unite, accoglie il terzo motivo; rigetta i primi due motivi; cassa, in relazione al motivo accolto, la sentenza impugnata e rinvia la causa, anche per le spese del presente giudizio, al Tribunale superiore delle acque pubbliche in diversa composizione. (Omissis)

(1) LE AREE AGRICOLE NELLA MORSA DEL LEGISLATORE E DELLA GIURISPRUDENZA. LINEE INTERPRETATIVE ALLA LUCE DELLA LORO CLASSIFICAZIONE NEL NUOVO TESTO UNICO DELL'ESPROPRIAZIONE.

1. - La sentenza in commento offre una ricchezza di spunti di riflessione che non è possibile esaminare nella presente sede, sebbene siano tutti meritevoli di considerazione in questi primi tempi di applicazione della nuova normativa sull'espropriazione per pubblica utilità. Limitandoci ai più importanti, è possibile anticipare che le Sezioni Unite, con la pronuncia di cui si discute, stabiliscono un criterio per la individuazione della natura delle aree, ai fini della successiva liquidazione delle relative somme, da assoggettare ad esproprio nei casi in cui, esclusa ogni edificabilità, si deve, per così dire, entrare nel mistero del significato della categoria «suoli non edificabili», cui il nuovo T.U. sull'espropriazione approvato con d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 (1), poi modificato con il d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 302 (2), dedica l'intera Sezione IV (artt. 40-42) del Capo VI sull'indennità di espropriazione.

Il *dictum* giurisprudenziale appare particolarmente importante anche alla luce delle prime difficoltà che gli

operatori del settore incontrano nelle concrete valutazioni di tali aree (che non sono cioè «effettivamente» agricole ma, come si è accennato, non possono dirsi neppure edificabili) che trovano oggi l'astratta disposizione di riferimento nel secondo comma dell'art. 40 del d.p.r. 327/2001, come modificato e integrato dal d.lgs. 302/2002, di cui si dirà più ampiamente nel testo. La vicenda in esame ha avuto inizio dalle censure mosse dal ricorrente alla sentenza con cui il T.S.A.P. aveva ritenuto permanente, in assenza di una irreversibile trasformazione del fondo, l'illecito perpetrato dal Consorzio Idrico sui fondi di proprietà del ricorrente dei quali era stata riconosciuta la destinazione agricola. Il ricorrente contesta le motivazioni del giudice d'appello sul rilievo, non dimostrato, della possibilità dello sfruttamento ulteriore, sia pure non edilizio, del fondo e dell'assenza perciò della interveniente irreversibile trasformazione dello stesso.

La Cassazione, nel respingere il ricorso, tiene a precisare che correttamente il T.S.A.P. ha agito nel percorrere l'*iter* finalizzato all'esame delle concrete caratteristiche del fondo, in quanto ha preso le mosse in primo luogo dalle previsioni degli strumenti urbanistici e successivamente si è basato sull'attuale sua utilizzazione agricola.

Si trae da questa prima affermazione del giudice un'indicazione pratica per l'operatore che, nell'approccio alla questione della classificazione ed individuazione della natura delle aree espropriande, deve avere come primo riferimento la classificazione urbanistica. In tale senso la Suprema Corte si allinea all'insegnamento tradizionale ribadito negli ultimi anni dalle Sezioni Unite (3) e dalle Sezioni semplici (4).

Ma tale punto di partenza non può però ritenersi avente valore assoluto e dogmatico al punto da trascurare la realtà effettuale che, pur non potendo assumere un ruolo esclusivo o prevalente nella classificazione dei fondi da espropriare, deve essere tenuta presente in combinazione con la previsione legale. Se così non fosse, aggiunge la Cassazione, potrebbe giungersi alla conseguenza che dalla riconosciuta inedificabilità *ex lege* di un'area deriverebbe la natura necessariamente agricola della stessa. Tale rischio va scongiurato (e in tale senso si era pronunciata la giurisprudenza dei primi anni novanta che aveva introdotto il criterio delle valutazioni intermedie delle aree fra agricole e edificabili) proprio in funzione dell'ancorarsi al concreto e per non pregiudicare di conseguenza le attese dei proprietari fondate giuridicamente sulle lecite utilizzazioni consentite dagli strumenti urbanistici.

2. - Si collega, così, al *dictum* delle Sezioni Unite, il problema di fondo in materia, vale a dire quello relativo alla individuazione del più ampio *genus* nel quale vanno collocate come *species* le aree agricole secondo quanto introdotto dalla precedente giurisprudenza ed oggi, come si è detto, secondo l'espressa previsione legislativa del d.p.r. 327/2001: esso va individuato nel *genus* aree non edificabili in contrapposizione all'altro riferito alle aree edificabili *tout court* e che, a differenza delle prime, non conoscono naturalmente sottospecie o sottocategorie.

In linea di principio si può convenire con l'assunto della Cassazione che, nel caso di specie, costituisce implicita applicazione di quanto elaborato nell'ordinamento dal c.d. «diritto vivente» secondo le affermazioni del giudice delle leggi: vale a dire che al di fuori di quelli sopraindicati non esiste in tema di classificazione delle aree da espropriare un *tertium genus* tra edificabile e non edificabile ai fini della qualificazione delle aree e determinazione delle indennità (5). Tuttavia, e la sentenza in

(1) G.U. 16 agosto 2001, n. 189, suppl. ord.

(2) G.U. 22 gennaio 2003, n. 17.

(3) Cass. S.U. 23 aprile 2001, n. 172, in *Foro it.*, 2001, I, 151, con nota di BENINI.

(4) Cass. 24 luglio 2000, n. 9683, in *Giur. it.*, 2000, 2389.

(5) Corte cost. 18-23 luglio 1997, n. 261, in *G.U.R.I.*, 1^a serie speciale, n.

31, in cui si può leggere tuttavia che la scelta del legislatore nel senso qui indicato delle due categorie è comunque «certamente non obbligata sul piano costituzionale» ed inoltre che nell'ambito delle aree non edificabili possono operare meccanismi differenziati che devono tener conto di una serie di elementi. In termini anche Cass. 6 febbraio 2003, n. 1739, in *Rep. Foro it.*, 2003, voce Espropriazione per p.i., n. 26.

esame lo ribadisce a chiare note, una cosa è la categoria nella quale collocare i fondi da espropriare, altra cosa sono gli specifici criteri valutativi nei singoli casi ai fini della materiale liquidazione delle corrispondenti indennità, con il necessario corollario che, a tali fini, i suoli che non sono edificabili non per questo debbano essere necessariamente valutabili come agricoli. Infatti, proprio a motivo della duplice sottodistinzione dei suoli non edificabili, è consentito al proprietario dimostrare, avuto riguardo alle oggettive e intrinseche caratteristiche ed attitudini del fondo, che «il valore agricolo del fondo sia mutato in conseguenza di una diversa destinazione del bene ugualmente compatibile con la sua ormai accertata inedificabilità». In altre parole, il fondo può, in quanto suscettibile di sfruttamento ulteriore e diverso da quello agricolo, ricevere un'effettiva valutazione (di mercato) che rispecchia tali possibilità di utilizzazioni intermedie tra quelle agricole e edificabili, sempre però sull'implicito presupposto della ricomprendimento del fondo all'interno del genere «suoli inedificabili». Quello che, nella fattispecie, il giudice di Cassazione rimprovera al privato ricorrente, è non solo di non aver dimostrato, ma anche di non aver addotto una diversa destinazione del fondo che, secondo quanto emergente dagli strumenti urbanistici, aveva destinazione agricola.

Sembra così di poter affermare che tale pronuncia stabilisce un principio di giustizia sostanziale che tiene conto della realtà concreta senza trascurare di considerare in primo luogo le astratte previsioni legali.

3. - Ma tali affermazioni potrebbero imboccare una strettoia insuperabile nel nuovo regime espropriativo. Infatti, posto che l'indennità è di regola liquidata sulla base delle colture effettivamente praticate, è da chiedersi come potrà conciliarsi tale posizione con la disposizione dell'art. 40, comma 2 del d.p.r. 327/2001, che ancora ai valori agricoli anche le aree, quali quelle a cui fa riferimento la Cassazione, che non sono né edificabili né effettivamente agricole (invero la norma in parola dice «se l'area non è effettivamente coltivata»).

Si ritrascrive, ai fini che qui interessano, la citata disposizione secondo la quale «se l'area non è effettivamente coltivata, l'indennità è commisurata al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona ed al valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati».

Dalla letterale interpretazione si ricaverebbe che per tali aree che, con estrema finzione giuridica, potrebbero definirsi «agricole» in senso ampio (rispetto a quelle «agricole» in senso stretto in quanto tali nella realtà effettiva), i valori agricoli medi della coltura prevalente nella zona agraria in cui si trova il singolo fondo da espropriare costituiscono un parametro di riferimento nella valutazione degli stessi fondi, i quali, invero, di agricolo potrebbero non avere nulla (si pensi, ad esempio, a suoli che pur trovandosi in zone cittadine a destinazione edificabile siano gravate da un vincolo assoluto di inedificabilità, come ad es. vincolo archeologico e non abbiano perciò nessun riferimento agricolo) oppure potrebbero trovarsi in quella situazione per la quale, a motivo del normale avvicendamento delle colture, al momento della valutazione e della stima dell'indennità l'area potrebbe risultare completamente priva di coltivazione.

In tale ultima ipotesi il compito dell'operatore potrebbe apparire più agevole se, ai fini della determinazione dell'indennità, si applicasse il valore agricolo medio riferito alla coltura usuale o precedente di destinazione del fondo e non a quella, invero astratta, prevalente nella zona.

Il ricorso al criterio della coltura prevalente nella zona potrebbe, al contrario, applicarsi, in base al principio di sussidiarietà, come si avrà modo di dire in seguito, ai casi di aree in cui non esiste alcuna coltura naturale di destinazione, perché aree urbane o di dimensioni o caratteristiche

non idonee all'agricoltura, fondandosi, in tale caso, il sistema di determinazione dell'indennità sull'«astrattezza» della norma dell'art. 40, comma 2, in assenza di diversa prova da parte del proprietario.

Vi è un altro rischio nell'applicazione rigida della norma testè indicata laddove un'area del genere subisca il criterio della coltura prevalente nella zona (identificata come «regione agraria») nell'eventualità che questa possa essere così ampia da comprendere numerosi Comuni nei quali è prevalente una coltura meno pregiata o di nessun pregio rispetto a quella se non dell'area limitrofa, quantomeno del singolo Comune in cui si trova l'area da espropriare.

Per converso, potrebbe anche avvenire il contrario laddove un'area del genere (si ripete né edificabile né strettamente agricola e senza ulteriori utilizzazioni) venisse valutata con i valori agricoli della coltura (eventualmente pregiata) prevalente nel singolo Comune laddove quella della più ampia (zona) regione agraria fosse di minor pregio e potesse consentire un risparmio di spesa all'ente espropriante.

Ma la soluzione qui invocata non è forse più aderente, nei singoli casi, al principio elaborato in sede costituzionale, secondo cui nella espropriazione non possono ignorarsi le caratteristiche dei fondi espropriandi di cui la Corte costituzionale ha ripetutamente invocato la considerazione (6). Per quanto considerato occorre, ed occorre, trovare una via di mediazione fra gli interessi in gioco che non contraddica la norma di legge.

La soluzione potrebbe essere quella indicata dalla sentenza in esame.

Benché, infatti, il criterio normativo sopraindicato appaia quantomai generico ed astratto, una forma di conciliazione, che consentirebbe di sfuggire alla morsa di cui si è accennato nel titolo, potrebbe essere quella di ritenere applicabile il criterio – che altrimenti sarebbe del tutto astratto – di cui all'art. 40, comma 2 del d.p.r. 327/01, solo nei casi in cui il privato non riesca a dare la dimostrazione di oggettive caratteristiche ed attitudini del fondo in ipotesi (né edificabile né effettivamente agricolo) tali da consentire una valutazione e liquidazione delle indennità aderenti all'utilizzo effettivo dei fondi. A giustificazione della legittimità di tale *modus operandi* si potrebbe ritenere il criterio in parola come sussidiario in virtù del relativo principio che deve ritenersi compresente in ogni settore dell'ordinamento e sul quale peraltro si fonda la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (7).

In altre parole, se è vero che l'espropriazione deve necessariamente essere preceduta dalla determinazione e liquidazione delle indennità e se è vero che per le stesse occorre partire dalle norme di legge (nel caso di specie, relativo al precedente regime espropriativo, non vi era un'esplicita previsione quale è invece oggi quella di cui all'art. 40, comma 2 del d.p.r. 327/2001), è altresì vero che le stesse norme possono essere interpretate, secondo il «diritto vivente» (leggi giurisprudenza costituzionale e non), in modo tale da consentire all'ordinamento e in modo del tutto lecito, di individuare uno spiraglio – non solo per l'espropriante bensì anche per l'espropriando – tale da pervenire al risultato più equo sotto il profilo sostanziale ovvero di adeguare il diritto alla realtà economica e sociale.

Fuori da tale soluzione, ogni applicazione rigida della disposizione in parola può condurre ad un contenzioso anche di ordine costituzionale, dagli esiti imprevedibili e di cui nel presente momento storico non si avverte il bisogno.

Danila Casale

(6) Cfr. sul punto, le fondamentali affermazioni di Corte cost. 16 dicembre 1993, n. 443, in *Giur. cost.*, 1993, 3640.

(7) Cfr. sul punto, *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2001, 160, con nota di LEONE.

Cass. Sez. Lav. - 25-9-2003, n. 14279 - Mileo, pres.; Spanò, est.; D'Angelo, P.M. (parz. diff.) - Soc. coop. agr. Fortore s.r.l. (avv. Garofalo) c. Saragnese (avv. Regina). (*Cassa e decide nel merito Trib. lavoro Lucera 30 novembre 2000*)

Cooperazione - Società cooperativa - Natura industriale o agricola dell'attività imprenditoriale svolta - Accertamento - Criteri. (C.c., artt. 2070, 2135, 2195; l. 20 maggio 1970, n. 300, artt. 18, 35; l. 31 marzo 1979, n. 92, art. 6; d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, art. 33; d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597, art. 28)

La natura industriale o agricola dell'attività imprenditoriale svolta da una società cooperativa (rilevante ai fini dell'applicabilità dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, in relazione all'art. 35 della stessa legge) va accertata, non sulla base di criteri generali ed astratti - come quelli stabiliti, ai fini previdenziali, dagli artt. 33 del d.p.r. n. 797 del 1955 e 6, lett. b), della legge n. 92 del 1979 o, in tema di determinazione del reddito agrario, dall'art. 28 del d.p.r. n. 597 del 1973 - ma, in conformità all'enunciazione del primo comma dell'art. 2070 c.c., posta in necessario collegamento con gli artt. 2195 e 2135 dello stesso codice, sulla base dell'attività effettivamente esercitata da tale società, da considerare, peraltro, non già alla stregua di criteri meramente merceologici, ma tenendo conto della valutazione operata dalla contrattazione collettiva (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso in data 13 settembre 1994, Saragnese Fernando conveniva in giudizio dinanzi al Pretore di Lucera, Sezione distaccata di Torre Maggiore, in funzione di Giudice del lavoro, la Cooperativa Fortore S.r.l., al fine di sentir dichiarare illegittimo il licenziamento a lui intimato per giusta causa con lettera 28 luglio 1994.

Con sentenza n. 21/97 in data 9 luglio 1997 il Giudice adito accoglieva la domanda e ordinava la reintegra del lavoratore.

Interponevano appello, con separati atti, il lavoratore e la datrice di lavoro. In esito l'appello del Saragnese veniva accolto con sentenza n. 643/2000 emessa in data 3-30 novembre 2000 dal Tribunale di Lucera; quello della Cooperativa veniva rigettato.

La decisione, per quanto ancora rileva in questa sede, veniva così motivata.

Quanto all'appello del lavoratore, il Collegio di merito osservava che sulle somme da erogarsi allo stesso a titolo di indennità pari alla retribuzione di fatto sino al giorno della reintegra, spettano interessi e rivalutazione monetaria, peraltro nei limiti di cui all'art. 22, comma 36, l. 23 dicembre 1994, n. 724.

Quanto all'appello di parte datoriale, il Collegio di merito osservava che la previsione del contratto collettivo circa la configurazione del furto in azienda come giusta causa di licenziamento non impediva il giudizio di proporzionalità tra l'infrazione e la sanzione applicata. Faceva propria la valutazione espressa dal Giudice di primo grado in ordine all'eccessività della sanzione espulsiva in relazione ad un singolo episodio di furto di esiguo valore, da parte di un dipendente che mai aveva dato luogo a rilievi e non rivestiva mansioni tali da comportare particolare fiducia; osservava che vi era ancora margine per una futura correttezza nell'adempimento del rapporto di lavoro, la cui definitiva interruzione appariva quindi non proporzionata al fatto addebitato.

Considerava provata la qualità di imprenditore agricolo della cooperativa e riteneva quindi verificato il requisito dimensionale di 5 dipendenti.

Avverso la sentenza, che dalla copia autentica versata in atti da parte ricorrente non risulta notificata, propone ricorso per cassazione la Società cooperativa Fortore S.r.l. con atto notificato in data 29 novembre 2001, sulla base di due motivi.

Saragnese Ferdinando resiste con controricorso notificato in data 27 dicembre 2001 e oppone ricorso incidentale sulla base di due motivi.

Entrambe le parti hanno depositato memoria.

DIRITTO. - I due ricorsi, principale ed incidentale, vanno preliminarmente riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

Col primo motivo del ricorso principale si denuncia, con riferimento al n. 3 dell'art. 360 c.p.c., la violazione o falsa applicazione degli artt. 2106 c.c., 70 C.c.n.l. Si denuncia altresì, con riferimento al n. 5 dell'art. 360 c.p.c., il vizio di motivazione. Si osserva che il Tribunale «nell'enunciare i principi utili per la valutazione di

proporzionalità», ha affermato la necessità di procedere alla valutazione complessiva del comportamento censurabile, omettendo però di procedervi pur avendo risultanze processuali tali da consentire un esauriente esame.

La censura non appare fondata.

La ricorrente in sostanza cerca di valorizzare, quale elemento atto a dimostrare la gravità del fatto e la conseguente rottura del rapporto fiduciario, la circostanza che il lavoratore abbia continuato a negare il fatto che pure aveva confessato ad un collega di lavoro.

Non vengono però indicati gli atti della fase di merito ove tale elemento sarebbe stato sottoposto all'esame del giudice di appello e pertanto il silenzio dell'impugnata sentenza sul punto non comporta un vizio di motivazione per omesso esame di un argomento decisivo.

Il rilievo è quindi inammissibile in questa sede poiché «nel giudizio di cassazione, che ha per oggetto solo la revisione della sentenza in rapporto alla regolarità formale del processo ed alle questioni di diritto proposte, non sono proponibili nuove questioni di diritto o temi di contestazione diversi da quelli dedotti nel giudizio di merito, tranne che non si tratti di questioni rilevabili di ufficio o, nell'ambito delle questioni trattate, di nuovi profili di diritto compresi nel dibattito e fondati sugli stessi elementi di fatto dedotti» (Cass. 13 luglio 1996, n. 6356; conformi *ex pluribus*, Cass. 22 gennaio 1998, n. 570; Cass. 12 febbraio 1998, n. 1496; Cass. 15 maggio 1998, n. 4900; Cass. 13 luglio 1996, n. 6356; Cass. 29 marzo 1996, n. 2905; Cass. 13 febbraio 1996, n. 1084; Cass. 25 novembre 1996, n. 10; Cass. 19 novembre 1996, n. 10, 446; Cass. 30 marzo 1995, n. 3810; Cass. 17 dicembre 1994, n. 10834; Cass. 24 aprile 1993, n. 4841).

D'altro canto il vizio di omessa o insufficiente motivazione, deducibile in sede di legittimità *ex art.* 360, n. 5 c.p.c., sussiste solo se nel ragionamento del giudice di merito, quale risulta dalla sentenza, sia riscontrabile il mancato o deficiente esame di punti decisivi della controversia, e non può invece consistere in un apprezzamento dei fatti e delle prove in senso difforme da quello preteso dalla parte perché la citata norma non conferisce alla Corte di cassazione il potere di riesaminare e valutare il merito della causa, ma solo quello di controllare, sotto il profilo logico-formale e della correttezza giuridica, l'esame e la valutazione fatta dal giudice del merito al quale soltanto spetta individuare le fonti del proprio convincimento (*ex pluribus* Cass. 29 marzo 2001, n. 4667; Cass. 15 aprile 2000, n. 4916; Cass. 24 luglio 2000, n. 9716; Cass. 16 novembre 2000, n. 14858; Cass. 17 gennaio 2000, n. 456; Cass. Sez. Un. 11 giugno 1998, n. 5802; Cass. Sez. Un. 27 dicembre 1997, n. 13045; Cass. 18 marzo 1995, n. 3205; Cass. 18 marzo 1995, n. 3205; Cass. 22 ottobre 1993, n. 10503; Cass. 26 novembre 1988, n. 6380; Cass. 14 aprile 1987, n. 3715; Cass. 19 febbraio 1987, n. 1795).

A tali principi non si è attenuto l'odierno ricorrente il quale, lungi dal porre in rilievo un qualsiasi vizio argomentativo, si limita a rilevare il mancato esame di un tema che peraltro non risulta sia stato sollevato dinanzi al Collegio di merito.

Col secondo motivo, sempre del ricorso principale, si denuncia, con riferimento al n. 3 dell'art. 360 c.p.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 2135 c.c. e dell'art. 1 l. 11 maggio 1990, n. 108; si denuncia altresì, con riferimento al n. 5 dell'art. 360 c.p.c., il vizio di motivazione. Si contesta la sussistenza di elementi probatori adeguati, sia per la natura di impresa agricola, sia per il requisito dimensionale, in relazione alla localizzazione dei dipendenti in un'unica o in più unità produttive.

Le censure non appaiono fondate.

Invero la natura industriale o agricola dell'attività imprenditoriale deve essere accertata non già in base a criteri generali e astratti - come quelli stabiliti, ai fini previdenziali, dagli artt. 33 del d.p.r. n. 797 del 1955 e 6, lettera b), della legge n. 92 del 1979 o, in tema di determinazione del reddito agrario, dall'art. 28 del d.p.r. n. 597 del 1973 - ma, in conformità all'enunciazione del primo comma dell'art. 2070 del codice civile, posta in necessario collegamento con gli artt. 2195 e 2135 dello stesso codice, in relazione all'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore, da considerare, peraltro, non già alla stregua di criteri meramente merceologici, ma tenendo conto della valutazione operata dalla contrattazione collettiva (Cass. 23 novembre 1992, n. 12498).

Correttamente il Tribunale ha rilevato, in seguito ad una indagine in fatto, che la natura agricola dell'impresa era rimasta pienamente comprovata, in particolare, dall'attività in concreto svolta di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli conferiti dai soci e raccolta dei prodotti, nonché dalla applicazione ai dipendenti del contratto collettivo nazionale dell'agricoltura, cui era da aggiungersi la denominazione di cooperativa agricola.

La ricorrente non contesta tali dati obbiettivi e si limita ad opporre il diverso inquadramento previdenziale della società come impresa industriale, elemento che non appare decisivo.

Quanto poi all'asserita violazione del disposto del primo comma dell'art. 35 della l. 20 maggio 1970, n. 300, si deve rilevare anzitutto la novità, e quindi la inammissibilità, della doglianza attinente all'omissione, da parte del Tribunale, di un'indagine intesa a verificare se tutti i dipendenti prestavano attività in una unica unità produttiva. D'altro canto la stessa ricorrente non allega l'esistenza di situazioni non esaminate dal giudice del merito e tali da far dubitare circa una collocazione dei dipendenti in più unità produttive ed anzi la circostanza viene solamente prospettata in astratto e non come rispondente al vero.

Conclusivamente il ricorso principale va rigettato. (*Omissis*)

(1) ATTIVITÀ EFFETTIVAMENTE SVOLTA COME ELEMENTO QUALIFICANTE DELLA NATURA (AGRICOLA OD INDUSTRIALE) DELL'IMPRESA COOPERATIVA.

1. La definizione di natura agricola o industriale di una entità giuridica non può essere desunta da considerazioni generiche ed astratte, ma dall'effettiva attività economico-produttiva, sociale o ricreativa che una determinata entità giuridica svolge. Va da sé che un criterio per la classificazione di una società cooperativa (agricola o industriale, ecc.) va ricercato nella natura dell'attività produttiva d'impresa che la stessa realizza, nel senso che l'attenzione deve essere rivolta in primo luogo al profilo dell'attività e in ogni caso a quello più peculiare e caratteristico che la distingue. Il criterio logico da perseguire, in proposito, non sta, dunque, nella ricerca isolata dei singoli atti o manifestazioni d'intenti: cioè, nella valorizzazione della qualifica professionale del soggetto (socio) che vi confluisce, né nell'eventuale suo inquadramento assicurativo-previdenziale, né nel contratto collettivo applicato, né tanto meno nel *nomen iuris* attribuito alla ricordata entità giuridica, ma nella materialità del fatto (attività) in sé realizzato. Per qualificare l'impresa non basta (*habere*) un titolo, occorre anche e soprattutto svolgere un'attività (*agere*) da essere esercitata in fatto, che si concreta nel principio dell'effettività. La natura agricola o industriale va ricercata e, quindi, accertata sulla base del principio di effettività (1) dell'attività (come fattispecie) economica d'impresa, produttiva (di beni o servizi), svolta, mediante i necessari atti di organizzazione dei fattori della produzione e della professionalità dell'imprenditore (compreso quello a struttura collettiva), ma anche con la economicità della gestione e con la produttività di ricchezza. In tal senso, riteniamo che l'esigenza principale sia quella di valutare l'attività nel suo realizzarsi, nel suo porsi in essere, non come momento conclusivo, bensì come momento dinamico, in evoluzione, con una sua propensione di sviluppo futuro e con un suo sbocco di mercato.

È questa l'impostazione da privilegiare e che la giurisprudenza di legittimità ha privilegiato con la sentenza in commento, allorché precisa che la natura agricola o industriale dell'attività imprenditoriale svolta da una società cooperativa, rilevante ai fini dell'applicabilità dell'art. 18, l. 20 maggio 1970, n. 300, va accertata sulla base dell'attività effettivamente eserci-

tata e non desunta da criteri stabiliti ai fini della contribuzione per le assicurazioni sociali o per la determinazione del reddito agrario ai fini fiscali (2). È una posizione risalente nel tempo, che, elaborata se non andiamo errati per i consorzi di bonifica (3), si è andata consolidando ed ora estendendo anche per le società cooperative (4), che dai primi, come è ovvio, si distinguono. Questo criterio distintivo, senza alcun dubbio apprezzabile, attuato attraverso una selezione del dato normativo, punta, delimitandola, ad una *reductio ad unum* la nozione di (attività di) impresa agricola, evitando che da ogni disposizione di natura agevolativa possa trarsi argomento per la costruzione di una ulteriore nozione di impresa (5). Partendo da questo assunto non possiamo, tuttavia, non formulare qualche considerazione nel senso che non ci sembra confacente che la Cassazione, nel motivare la sua decisione, faccia dipendere la nozione di attività d'impresa dalla disposizione contenuta nel primo comma dell'art. 2070 c.c., pur ponendola in stretto, «necessario» collegamento con gli artt. 2135 e 2195 c.c.

2. Al riguardo è da interrogarsi se il richiamo all'art. 2070, seppure posto in relazione con gli artt. 2135 e 2195 c.c., come criterio classificatorio, sia idoneo a conferire una definizione appagante della natura (agricola o industriale) dell'attività imprenditoriale svolta da una determinata entità giuridica. Sembra a noi che, nonostante lo sforzo della giurisprudenza di legittimità (6), il contenuto normativo dell'art. 2070 ha carattere residuale nel panorama giuridico italiano postcorporativo; ed anche quando esso può essere considerato elemento rilevante, dal quale trarre utili riferimenti per la contrattazione collettiva di diritto comune, da essere applicato ad un rapporto di lavoro individuale e ci si rende conto della necessità-opportunità che tale articolo possa rivestire nella pratica quotidiana, rendendosi idoneo al fine di permettere la realizzazione di quell'assoluta parità di trattamento, in adesione ai principi (artt. 3 e 36) della Carta costituzionale, tra lavoratori svolgenti la stessa attività lavorativa in altre aziende ed ora anche nei casi di licenziamento individuale (art. 18 della l. 20 maggio 1970, n. 300), non lo sarà, in assoluto, per definire la natura, agricola o industriale, dell'impresa cooperativa.

L'art. 2070, primo comma, c.c. cui fa riferimento la decisione in commento, com'è noto, poteva avere una sua rilevanza nella vigenza del sistema corporativo. Tale disposizione, dettata per i contratti collettivi corporativi, individuava oggettivamente l'ambito di applicazione in relazione alla natura dell'attività esercitata dall'imprenditore che tuttavia risulta incompatibile con la natura privatistica della contrattazione collettiva di diritto comune (7). Per cui avere allora statuito che l'appartenenza alla categoria professionale, ai fini dell'applicazione del contratto collettivo, si determina secondo l'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore, valeva a significare che, ai fini dell'applicazione del contratto collettivo di lavoro, nel sistema corporativo, la categoria professionale di appartenenza del lavoratore era determinata (autoritativamente) sulla base della attività effettivamente esercitata dall'imprenditore. Fuori da quel periodo, anche quando ora si voglia stabilire un collegamento con il contenuto normativo degli artt. 2135 e 2195, il predetto art. 2070 non ci sembra abbia ancora uno spazio

(1) Che l'attività d'impresa non esiste se non è svolta – per il principio dell'effettività – in fatto, sembra essere opinione dominante: cfr. G. OPPO, *Realtà giuridica globale nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, I, p. 591; V. PANUCCIO, *Teoria generale dell'impresa*, Milano, 1974, p. 102; C.M. RIVOLTA, *Gli atti d'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, I, p. 107; ID., *Sull'impresa agricola: vitalità ed espansione di una fattispecie codicistica*, *ivi*, 1989, I, p. 537.

(2) V. rispettivamente: d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797 (art. 33), come modificato con l. 31 marzo 1979, n. 92 (art. 6, lett. b); d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597 (art. 28); l. 20 novembre 1986, n. 778.

(3) Cass. 18 luglio 1983, n. 4963, in *Giur. agr. it.*, 1984, p. 563; Cass. 13 settembre 1991, n. 9563, in *Foro it.*, 1992, I, p. 760; Cass. 23 novembre 1992, n. 12498, in questa Riv., 1992, p. 505; Cass. 10 maggio 1997, n. 4095,

ivi, 1997, p. 343; Cass. 26 novembre 1999, n. 13216, *ivi*, 2000, p. 594, con nota di A. FONTANA, *L'inquadramento previdenziale dei dipendenti dei consorzi di bonifica*; Cass. 13 luglio 2000, n. 9300, *ivi*, 2001, p. 68; Cass. 5 maggio 2001, n. 6313, *ivi*, 2002, p. 661.

(4) Cass. 20 maggio 2002, n. 7316, in questa Riv., 2003, p. 34, con nota di A. FONTANA, *Imprenditore agricolo e disciplina dei licenziamenti*.

(5) Cfr. P. MASI, *Impresa agricola*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, II, p. 669.

(6) V. Cass. Sez. Un. 26 marzo 1997, n. 2665, in *Giust. civ.*, 1997, I, p. 1199, con nota di G. PERA, *La contrattazione collettiva di diritto comune e l'art. 2070 c.c.*

(7) Cfr. G. GIUGNI, *Contratti collettivi di lavoro*, voce in *Enc. giuridica Treccani*, vol. VIII, Roma, 1988.

da occupare. Abbiamo ragione di ritenere, infatti, che nella soluzione data alla controversia posta all'esame della Corte di cassazione, ha tenuto in *non cale* che non solo non v'è coincidenza tra imprenditore e datore di lavoro e che la stessa individuazione della categoria di appartenenza del singolo datore di lavoro non è stata mai agevole (8), e che nella realtà, poi, possono esserci datori di lavoro che non svolgono un'attività organizzata e professionalmente esercitata. Dal che ci sembra molto discutibile, su questo aspetto, con riferimento all'individuazione della natura dell'attività di impresa, la soluzione accolta con la sentenza in epigrafe.

Deve tenersi presente l'ipotesi (peraltro, non remota) che nell'ambito della stessa impresa possono essere assunti lavoratori che nulla hanno a che vedere con la tipologia dell'attività principale esercitata dall'imprenditore, o che ci si può trovare di fronte ad un'impresa il cui datore di lavoro non esercita professionalmente un'attività organizzata (comma 3, art. 2070) o ad un datore di lavoro che svolge una pluralità di attività aventi natura diversa (9), ossia a carattere promiscuo. Ed al riguardo illuminante è stata la elaborazione giurisprudenziale che, per le ipotesi formulate, in mancanza di una puntuale disciplina a cui fare riferimento, ha ritenuto opportuno accertare, in fatto, se le diverse attività svolte dal datore di lavoro abbiano un collegamento o siano tra loro «autonome», ai fini dell'applicazione di una determinata prestazione previdenziale. Ed infatti, ove le attività risultassero «svolte per distinti fini produttivi, ciascuno dei quali non funzionalmente condizionati da quelli di altre attività e possono trovare una specifica realizzazione nel mercato, indipendentemente dalla realizzazione degli altri fini perseguiti», esse vanno «distinte per essere separatamente inquadrare nel settore più confacente» (10).

3. Di conseguenza, non sembra decisiva, per le considerazioni svolte, specie con riguardo alle persone giuridiche (società cooperativa o consorzio di bonifica), che sia fatto, *sic et simpliciter* riferimento all'attività effettivamente esercitata «dall'imprenditore» (ex art. 2070), dovendo essere ben altri gli elementi ad essere valutati ai fini di procedere tanto all'inquadramento del rapporto di lavoro nell'ambito della contrattazione collettiva, quanto alla qualificazione dell'attività (o delle attività) effettivamente esercitate dall'impresa, anche ai fini dell'applicazione dell'art. 18 della l. 20 maggio 1970, n. 300. Ed è, infatti, dalla (o dalle) fattispecie attività, cioè dal complesso degli atti coordinati e continuati che si pongono in essere, destinati alla costituzione di un ordinamento produttivo – i cui fondamenti risiedono nell'organizzazione dei beni dei capitali e del lavoro (11) –, ai quali occorre fare riferimento ogni qualvolta si intende definire l'effettiva natura dell'impresa considerata.

Pur con le considerazioni avanzate, riteniamo che l'orientamento della Corte di cassazione vada condiviso. Tuttavia, a conclusione di questa breve nota, si vuole segnalare che non ci sembra un criterio logico quello di fare assumere, nell'ordinamento giuridico, all'art. 2070 c.c., una funzione – che non sembra avere – quale punto di riferimento per la definizione della natura, agricola o industriale, dell'impresa cooperativa (anche nell'ipotesi del licenziamento del lavoratore), quando invece ci sembra più conducente seguire il principio di «effettività», accertando, in fatto, l'attività imprenditoriale esercitata dalla struttura cooperativa, prescindendo dal tipo di contratto applicato o dalla qualità fatta rivestire dall'imprenditore (o dal datore di lavoro) mediante il riferimento all'art. 2070 c.c.

Alfio Grasso

(8) G. PROIA, *L'inquadramento dei datori di lavoro*, Milano, 1993, p. 164; C. SILVESTRO, *Contributo allo studio dell'inquadramento previdenziale*, Napoli, 1996.

(9) È il caso esaminato da Cass. 5 maggio 2001, n. 6313, cit.

(10) Cass. Sez. Un. 10 febbraio 1992, n. 1455, in *Foro it.*, 1992, I, p. 1103.

(11) G. GALLONI, *L'impresa agricola. Disposizioni generali*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca. Libro quarto art. 2135-2139*, Bologna-Roma, 2003, p. 32.

I

Cass. Sez. Lav. - 5-6-2003, n. 9004 - Mattone, pres.; Mazzarella, est.; Gialanella, P.M. (conf.) - G.C. (avv. Rizzuti) c. INPS (avv. Biondi e Cerioni). (*Conferma Trib. Rossano 30 novembre 1999*)

Previdenza sociale - Rapporto assicurativo - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prestazione lavorativa per un numero minimo di giornate - Iscrizione negli appositi elenchi (o possesso del certificato sostitutivo) - Necessità - Prova della complessa fattispecie - Onere gravante sul lavoratore - Esistenza di prove contrapposte - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità - Fattispecie. (R.d. 24 settembre 1940, n. 1949; d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, art. 4)

Con riferimento ai lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, il diritto dei medesimi alle prestazioni previdenziali, al momento del verificarsi dell'evento protetto, è condizionato, sul piano sostanziale, dall'esistenza di una complessa fattispecie, che è costituita dallo svolgimento di un'attività di lavoro subordinato a titolo oneroso per un numero minimo di giornate in ciascun anno di riferimento, che risulti dall'iscrizione dei lavoratori negli elenchi nominativi di cui al r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 e successive modificazioni e integrazioni o dal possesso del cosiddetto certificato sostitutivo (che, a norma dell'art. 4 d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, può essere rilasciato a chi lo richiede nelle more della formazione degli elenchi). Pertanto, sul piano processuale, colui che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti la suddetta iscrizione negli elenchi nominativi o il possesso del certificato sostitutivo (ed eventualmente, in aggiunta, mediante altri mezzi istruttori), gli elementi essenziali della complessa fattispecie dedotta in giudizio, fermo restando che il giudice del merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio dei verbali ispettivi, non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione (anche perché quest'ultima, al pari dei suddetti verbali ispettivi e alla stregua di ogni altra attività di indagine compiuta dalla pubblica amministrazione, ha efficacia di prova fino a querela di falso soltanto in ordine alla provenienza dell'atto dal pubblico funzionario e alla veridicità degli accertamenti compiuti, ma non in riferimento al contenuto di tali accertamenti, qualora questi siano basati su dichiarazioni rese da terzi o, addirittura, dall'interessato), ma deve pervenire alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi probatori acquisiti alla causa. (In applicazione di tale principio di diritto, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che rigettava la domanda del lavoratore iscritto negli elenchi, rilevando l'esistenza di contraddizioni nelle dichiarazioni delle parti in merito al rapporto dedotto, idonee a vincere la presunzione di valore probatorio della certificazione amministrativa, dichiarazioni in relazione alle quali il lavoratore non solo non aveva fornito la prova della effettività del rapporto, ma non aveva svolto alcuna contestazione) (1).

II

Cass. Sez. Lav. - 10-5-2003, n. 7162 - Mileo, pres.; Mazzarella, est.; Abbritti, P.M. (conf.) - INPS (avv. Cerioni e Todaro) c. B.A., S.A. e B.L. (avv. Concetti). (*Conferma Trib. Messina 17 aprile 2000*)

Previdenza sociale - Rapporto assicurativo - Lavoratori agricoli a tempo determinato - Diritto alle prestazioni previdenziali - Presupposti - Prova - Onere gravante sul lavoratore - Esistenza di prove contrapposte - Prudente apprezzamento del giudice - Necessità - Fattispecie. (C.c., art. 2697; r.d. 24 settembre 1940, n. 1949; d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, art. 4)

In tema di prestazioni previdenziali ai lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, colui che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti (l'avvenuta) iscrizione negli elenchi nominativi o il possesso del certificato sostitutivo (ed eventualmente, in aggiunta, mediante altri mezzi istrut-

tori), gli elementi essenziali della complessa fattispecie dedotta in giudizio, fermo restando che il giudice del merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi, non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione (anche perché quest'ultima, al pari dei suddetti verbali ispettivi e alla stregua di ogni altra attività di indagine compiuta dalla pubblica amministrazione, ha efficacia di prova fino a querela di falso soltanto della provenienza dell'atto dal pubblico funzionario e della veridicità degli accertamenti compiuti, ma non del contenuto di tali accertamenti, qualora questi siano basati su dichiarazioni rese da terzi o, addirittura, dall'interessato), ma deve pervenire alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi probatori acquisiti alla causa. (Nella specie la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva riconosciuto in favore delle assicurate l'indennità di maternità, rilevando che non vi era traccia in atti del contenuto dei verbali ispettivi menzionati in causa, mancando così ogni elemento per ritenere esistente quella seria contestazione del rapporto di lavoro necessaria per far sorgere l'onere per il richiedente la prestazione di produrre ulteriori e più specifici elementi di prova) (2).

I

(Omissis)

Con il primo motivo di ricorso G.C. denuncia violazione e/o falsa applicazione della l. 13 dicembre 1971, n. 1204, del d.p.r. 25 novembre 1974, n. 1206, del d.lgs. lgt. 9 aprile 1946, n. 212, 5, comma sesto, d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito in l. 11 novembre 1983, n. 638, e 2697 c.c., errata valutazione delle risultanze istruttorie, *error in procedendo*: il diritto dell'assicurata alla prestazione richiesta era ampiamente provato dalla iscrizione della stessa negli elenchi nominativi in mancanza di contraria prova dell'avvenuta cancellazione; le asserite contraddizioni, nelle dichiarazioni delle parti del rapporto, erano meramente apparenti, tenuto conto che esse si riferivano a due diversi periodi di lavoro del 1990 e 1991 stagionalmente differenti e come tali irrilevanti ai fini probatori.

Con il secondo motivo di ricorso G.C. denuncia omessa, insufficiente, inadeguata e contraddittoria motivazione in relazione alla specifica fattispecie prospettata, carenza di prove, violazione dell'onere probatorio, *error in procedendo*: le cd. contraddizioni costituivano, in realtà, considerazioni e valutazioni tratte dagli ispettori dell'INPS dalle dichiarazioni delle parti del rapporto, sicché i riferiti «indizi gravi, precisi e concordanti» poi divenuti «precisi elementi di fatto, accertati dagli ispettori» non erano affatto elementi di fatto valutabili dal giudice di merito; si contraddiceva il giudice del riesame, allorché poneva in premessa l'onere probatorio a carico dell'INPS, ma successivamente riteneva che la ricorrente non aveva fornito validi elementi atti a provare la sussistenza del rapporto; né sussisteva alcuna spiegazione del fatto che la prova testimoniale introdotta da parte ricorrente non era stata esaminata e valutata nel corso dei due giudizi di merito.

I motivi, da trattarsi congiuntamente per evidente connessione e anche parziale sovrapposizione fra essi, sono infondati.

Il principio, oggi *ius receptum*, espresso dalla Corte di legittimità, in tema di onere probatorio a carico dei lavoratori subordinati nel settore agricolo richiedenti prestazioni previdenziali, è enunciato nel senso che «sul piano processuale, colui che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti la suddetta iscrizione negli elenchi nominativi o il possesso del certificato sostitutivo (ed eventualmente, in aggiunta, mediante altri mezzi istruttori), gli elementi essenziali della complessa fattispecie dedotta in giudizio, fermo restando che il giudice del merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi, non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione (anche perché quest'ultima al pari dei suddetti verbali ispettivi e alla stregua di ogni altra attività di indagine compiuta dalla pubblica amministrazione, ha efficacia di prova fino a querela di falso soltanto della provenienza dell'atto dal pubblico funzionario e della veridicità degli accertamenti compiuti, ma non del contenuto di tali accertamenti, qualora questi siano basati su dichiarazioni rese da terzi o, addirittura, dall'interessato), ma deve pervenire alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi probatori

acquisiti alla causa» (Cass. Sez. Un. 26 ottobre 2000, n. 01133); è altrettanto vero che il principio conferma la tesi, secondo cui «il fatto costitutivo del diritto alle prestazioni assicurative di malattia e maternità è rappresentato dall'esistenza di un valido rapporto di lavoro, sul cui presupposto sia incardinato quello assicurativo, mentre l'atto amministrativo di iscrizione degli interessati negli elenchi di cui al r.d. n. 1949 del 1940 ha solo una funzione di certificazione pubblica, rendendo legalmente certa nei confronti dei terzi la qualità di lavoratore agricolo del soggetto iscritto, onde a tale iscrizione non può attribuirsi rilievo decisivo in ordine alla prova della sussistenza del rapporto di lavoro, dovendo, viceversa, ammettersi il sindacato *incidenter tantum* del giudice ordinario sul suddetto provvedimento di iscrizione ai fini di un'eventuale disapplicazione del medesimo, ove la necessaria verifica circa l'esistenza in concreto dei requisiti del rapporto di lavoro si risolve negativamente; ne consegue che, a fronte di una contestazione dell'INPS, pur in presenza della prova di iscrizione negli elenchi nominativi, resta inalterata a carico di chi agisce per il pagamento delle indennità *de quibus* l'onere di provare l'esistenza dei presupposti di legge» (Cass. 30 luglio 1999, n. 08315).

Nel caso di specie, il Tribunale, pur rilevando l'esistenza agli atti della prova sulla formale iscrizione dell'assicurata negli elenchi nominativi dei braccianti agricoli, tuttavia esamina il contenuto dei verbali ispettivi prodotti in giudizio, rileva l'esistenza di contraddizioni nelle dichiarazioni delle parti del rapporto dedotte ai fini della iscrizione, con particolare riferimento al periodo di svolgimento del rapporto e alla durata di esso (settembre-ottobre, due mesi e settembre-ottobre-novembre, tre mesi), alle modalità di raggiungimento del posto di lavoro (con mezzi propri e qualche volta del datore di lavoro e con mezzi dello stesso datore di lavoro), alle modalità di erogazione della retribuzione (ogni fine mese e ogni due o tre giorni di lavoro), all'ammontare della retribuzione giornaliera (27.000 lire e un secchio di pomodoro, e 25.000 lire e formaggio). Valutando tali contraddizioni emergenti chiaramente su fatti inerenti al rapporto di lavoro – e non su considerazioni e/o valutazioni degli ispettori del lavoro, come pur si sostiene dall'assicurata – il Tribunale perviene all'esistenza di indizi gravi, precisi e concordanti in ordine alla prova contraria all'esistenza del dedotto rapporto di lavoro.

Orbene, a parte la considerazione della corretta analisi e della inevitabile conclusione del giudice di appello, in realtà, nel ricorso in esame, non si contesta affatto l'esistenza delle indicate contraddizioni e discordanze (oltre l'erronea interpretazione di conclusioni e considerazioni in luogo di elementi fattuali cui esse si riferirebbero), e si pone a fondamento delle censure un errore argomentativo che sembra informare l'intera censura. Si parte, cioè, dall'affermazione che sarebbe sufficiente la prova della iscrizione della richiedente negli elenchi nominativi per la maturazione del diritto alla prestazione, ove insussistente la prova certa della fittizietà del rapporto di lavoro, della quale ultima sarebbe onerato l'Istituto.

Il principio di legittimità sopra indicato non è in questi termini. La Corte, in effetti, con specifico riferimento ai verbali ispettivi, assegna sostanziale equivalenza di valore probatorio alle dichiarazioni, non verificate, espresse dalle parti in sede di richiesta di iscrizione negli elenchi, e agli accertamenti degli elementi fattuali contrari in sede di ispezione da parte dell'INPS, e fa carico al giudice di merito di una indagine valutativa degli elementi agli atti ed eventualmente di quelli acquisibili; sicché, in presenza sia dell'iscrizione che di inconcludenze e contraddizioni sugli elementi fattuali, ed in totale recupero del principio generale dell'onere probatorio, nell'ampia accezione della valutazione di merito da parte del giudice, pone comunque a carico del richiedente la prova degli elementi costitutivi della prestazione richiesta.

Ed allora, nella specie, è sufficiente la mancata contestazione (per come sopra indicata) delle contraddizioni e delle discordanze rilevate dal giudice di merito, di per sé idonee a vincere la presunzione del valore probatorio della certificazione amministrativa, e la contemporanea mancata prospettazione, da parte dell'assicurata, di elementi ulteriori sul rapporto di lavoro, estranei alla formale iscrizione negli elenchi, perché le censure opposte in questa sede non trovino legittima introduzione.

Va solo rilevato, a questo punto, che la mancata valutazione di elementi di fatto, che si assumono acquisiti al giudizio di merito (testimonianze a favore della sussistenza del rapporto di lavoro, assunte giustificazioni sulle contraddizioni emerse), in mancanza di specificazione dei necessari requisiti di individuazione di essi ai fini della loro decisività, assume la valenza di mera lamentela o di critica avverso una sentenza non gradita, insuscettibile di costituire valido motivo di ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360, c.p.c.

Il ricorso, pertanto, va rigettato; non va adottato alcun provvedimento in ordine alle spese del giudizio di cassazione, per mancanza di attività difensiva dell'Istituto, costituito solo con procura e non rappresentato in udienza. (*Omissis*)

II

(*Omissis*)

Con l'unico motivo di ricorso l'INPS denuncia violazione e/o falsa applicazione degli artt. 15 della l. 13 dicembre 1971, n. 1204, 13 d.p.r. 25 novembre 1974, n. 1206, 4 d.lgs.vo 9 aprile 1946, n. 212, 5, comma sesto, d.l. 12 settembre 1983, n. 463, convertito in l. 11 novembre 1983, n. 638, e 2697 c.c. e 112, 115 e 116 c.p.c., nonché difetto di motivazione, il tutto ai sensi dell'art. 360, nn. 3, 4 e 5, c.p.c.: la sentenza impugnata fondava il suo *decisum* sulla sola presenza della documentazione che rivelava la iscrizione delle assicurate negli elenchi anagrafici, omettendo ogni indagine sulla effettiva sussistenza del rapporto di lavoro e, in caso positivo, sul concreto espletamento delle giornate lavorative effettuate; in realtà, il Tribunale si era limitato a ritenere smentite le risultanze ispettive, per la B., in considerazione del rigetto della istanza di cancellazione avanzata dall'Istituto ad opera della Commissione locale per la manodopera agricola, e per le altre due assicurate, per contrasto con la documentazione della esistenza della iscrizione per gli anni indicati in sentenza; tanto era in evidente contrasto con il principio dell'assoluta irrilevanza dei citati atti amministrativi ai fini del soddisfacimento dell'onere probatorio da parte della lavoratrice circa la sussistenza del requisito necessario alla costituzione automatica del rapporto assicurativo.

Il ricorso è infondato.

È vero, in conformità alle deduzioni dell'Istituto ricorrente, che il principio, oggi *ius receptum*, espresso dalla Corte di legittimità, in tema di onere probatorio a carico dei lavoratori subordinati nel settore agricolo richiedenti prestazioni previdenziali, è consolidato nel senso che «sul piano processuale, colui che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti la suddetta iscrizione negli elenchi nominativi o il possesso del certificato sostitutivo (ed eventualmente, in aggiunta, mediante altri mezzi istruttori), gli elementi essenziali della complessa fattispecie dedotta in giudizio, fermo restando che il giudice del merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi, non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione (anche perché quest'ultima, al pari dei suddetti verbali ispettivi e alla stregua di ogni altra attività di indagine compiuta dalla pubblica amministrazione ha efficacia di prova fino a querela di falso soltanto della provenienza dell'atto dal pubblico funzionario e della veridicità degli accertamenti compiuti, ma non del contenuto di tali accertamenti, qualora questi siano basati su dichiarazioni rese da terzi o, addirittura, dall'interessato), ma deve pervenire alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi probatori acquisiti alla causa» (Cass. Sez. Un. 26 ottobre 2000, n. 01133), a conferma della tesi, secondo cui «il fatto costitutivo del diritto alle prestazioni assicurative di malattia e maternità è rappresentato dall'esistenza di un valido rapporto di lavoro, sul cui presupposto sia incardinato quello assicurativo, mentre l'atto amministrativo di iscrizione degli interessati negli elenchi di cui al r.d. n. 1949 del 1940 ha solo una funzione di certificazione pubblica, rendendo legalmente certa nei confronti dei terzi la qualità di lavoratore agricolo del soggetto iscritto, onde a tale iscrizione non può attribuirsi rilievo decisivo in ordine alla prova della sussistenza del rapporto di lavoro, dovendo, viceversa, ammettersi il sindacato *incidenter tantum* del giudice ordinario sul suddetto provvedimento di iscrizione ai fini di un'eventuale disapplicazione del medesimo, ove la necessaria verifica circa l'esistenza in concreto dei requisiti del rapporto di lavoro si risolve negativamente: ne consegue che, a fronte di una contestazione dell'INPS, pur in presenza della prova di iscrizione negli elenchi nominativi, resta inalterato a carico di chi agisce per il pagamento delle indennità *de quibus* l'onere di provare l'esistenza dei presupposti di legge» (Cass. 30 luglio 1999, n. 08315).

Tuttavia, nel caso di specie, la sentenza del Tribunale, pur facendo specifico riferimento alla documentazione della iscrizione nelle liste dei braccianti agricoli, si affida a precise argomentazioni

dalle quali, in sintesi, si desume che il dato formale della iscrizione negli elenchi nominativi dei braccianti agricoli per le ricorrenti non risulta sostanzialmente e validamente contestato agli atti.

L'assunto del giudice di merito va confermato, non risultando minimamente modificata la situazione anche in questa sede.

Va premesso, in linea del tutto generale, che l'Istituto si sofferma sulla questione di principio della mancata verifica o indagine da parte del giudice di merito sulla esistenza dei rapporti di lavoro, argomentando sul dato di partenza, evidentemente noto solo all'Istituto, della sussistenza agli atti di una valida contestazione sulla concreta esistenza di un'adeguata prestazione lavorativa.

Premessi i detti principi della Corte di legittimità, dai quali emerge, fra l'altro, che «a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale, anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi, il giudice non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione», deve rilevarsi che, nella specie, se sull'effettiva esistenza di verbali ispettivi, che sarebbero allegati al fascicolo di primo grado dell'INPS, non può dubitarsi in quanto menzionati anche dal giudice di merito, del loro contenuto non v'è la minima traccia, se non il chiaro, e non contestato, accertamento dello stesso giudice di merito della loro irrilevanza ai fini della richiesta da parte dell'Istituto della cancellazione della B. (e non anche delle altre due assicurate) dai detti elenchi.

Ed invero. Dalla sentenza impugnata risulta che la cancellazione della B. sarebbe stata richiesta, ma rigettata dalla Commissione locale per la manodopera agricola; che la medesima richiesta, per la S., sarebbe stata certamente presentata ed accolta solo per l'anno 1992, ferma la iscrizione per l'anno 1991; e per la B., invece, per il 1991, non contestato il rapporto per il 1990. Tali, secondo il Tribunale, i presupposti necessari e sufficienti per le rispettive prestazioni richieste. Del contenuto dei cd. verbali ispettivi, un ulteriore riferimento, introdotto solo nel ricorso in esame, sarebbe al rapporto di figliolanza della B. con la propria datrice di lavoro.

Tali le circostanze di fatto, la sentenza non merita censura.

L'argomentazione del giudice di merito, in sostanza, si fonda sulla insussistenza di una valida contestazione da parte dell'INPS della concreta prestazione lavorativa, essendo le circostanze relative alla opposta invalidità (evidentemente desunte dai verbali ispettivi, ma sconosciute alla Corte) sufficientemente contraddette dalla situazione della iscrizione negli elenchi delle assicurate, allo stato degli atti e nel momento della decisione. Ed è proprio nel rispetto dei principi così insistentemente richiamati dall'Istituto nel ricorso (sebbene solo in via meramente teorica) che la censura denota tutta la sua genericità: si sarebbe dovuto, cioè, piuttosto che richiamare la mera esistenza di verbali ispettivi, specificarne gli elementi da essi risultanti, ove effettivamente sussistenti, idonei a contrastare, in modo più efficace e decisivo, la legittimità delle confermate iscrizioni delle assicurate negli elenchi nominativi, ed opporle, a ragione, a fondamento di una denunciata illogicità e incongruità della motivazione della sentenza impugnata.

Allo stato, cioè, resta ferma da un lato la situazione relativa alla sussistenza della iscrizione e al mantenimento di essa anche a seguito di richiesta di cancellazione (ove, e per quali delle assicurate, e per quale anno effettivamente anche attivata), e, dall'altro, la mera enunciazione del principio secondo cui «fermo restando che il giudice del merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale» è obbligato all'accertamento in concreto dell'esistenza del rapporto di lavoro (Cass. Sez. Un. 26 ottobre 2000, n. 01133), atteso che, dalla sola denuncia dell'esistenza di verbali ispettivi, senza le ulteriori contemporanee specificazioni di (eventuali) dichiarazioni rese dalle parti e di (eventuali) assunzioni di informazioni, e se le une e le altre favorevoli, o non, alla prestazione lavorativa in concreto, o della compresenza di circostanze in qualche senso decisive (irrilevante il solo, anche perché affermato e non documentato, rapporto di parentela), e con quali conclusioni da parte degli ispettori – fra l'altro, certamente, il tutto già sottoposto al vaglio della Commissione locale per la manodopera agricola – non può ritenersi introdotta quella seria contestazione del rapporto di lavoro, necessaria ed essenziale, in forza dei principi di diritto sopra richiamati, per l'apertura ad ulteriori indagini e a più specifici accertamenti ricadenti nell'onere probatorio a carico del richiedente la prestazione.

Il ricorso, pertanto, va rigettato. Sussistono giusti motivi per dichiarare interamente compensate tra le parti le spese del giudizio di cassazione. (*Omissis*)

(1-2) APPLICAZIONE IN CONCRETO DEI PRINCIPI ENUNCIATI DALLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ SULLA RIPARTIZIONE DEGLI ONERI PROBATORI DELLA SUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI PER IL DIRITTO ALLE PRESTAZIONI DI MATERNITÀ DELLE OPERAIE AGRICOLE A TEMPO DETERMINATO.

1. – Entrambe le sentenze in epigrafe fanno applicazione, in due diverse fattispecie, dei principi di diritto – ormai consolidati – enunciati dalla giurisprudenza di legittimità circa il valore dell'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli a tempo determinato, sulla ripartizione dell'onere probatorio, in caso di contestazione da parte dell'ente previdenziale, in ordine alla sussistenza del requisito dell'attività lavorativa prestata, con carattere di subordinazione e per un numero minimo di giornate annue, richiesto per il diritto all'indennità di malattia e di maternità e sulla necessità che, in presenza di prove contrapposte, il giudice del merito pervenga alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti gli elementi probatori acquisiti alla causa.

Tali principi sono riprodotti nelle massime sopra riportate e desunti, per entrambe le decisioni in commento, da Cass. Sez. Un. 26 ottobre 2000, n. 1133 (in questa Riv., 2001, 700, con nota di GATTA, *Ripartizione degli oneri probatori nelle controversie sul diritto dei lavoratori agricoli a tempo determinato alle prestazioni previdenziali*) e da Cass. 30 luglio 1999, n. 8315 (in questa Riv. (M), 2000, 141), richiamate in motivazione. In senso sostanzialmente conforme, v. anche le più recenti: Cass. 22 luglio 2002, n. 10708 (in questa Riv., 2003, 363, con nota di GATTA, *Sul diritto alle prestazioni previdenziali dei lavoratori agricoli a tempo determinato: presupposti, oneri probatori e regime delle spese processuali in caso di soccombenza del richiedente*); Cass. 9 gennaio 2003, n. 129 (in questa Riv. (M), 2003, 520); Cass. 24 marzo 2003, n. 4297 (in questa Riv., 2004, 171, con nota di GATTA, *Efficacia probatoria degli estratti contributivi prodotti dall'Inps nelle controversie in materia d'iscrizione negli elenchi nominativi degli operai agricoli a tempo determinato*); Cass. 2 dicembre 2003, n. 18400 (in *Giust. civ. Mass.*, 2003).

Se, dunque, le decisioni in commento non dicono niente di nuovo sul piano dei principi, esse sono ugualmente meritevoli di segnalazione per la puntuale applicazione che di tali principi hanno fatto nelle due fattispecie esaminate.

2. – Nel primo caso, cui si riferisce la sentenza n. 9004/2003 sopra riportata, la domanda proposta dalla interessata, in sede giudiziaria, per il riconoscimento in suo favore dell'indennità di maternità – negata in via amministrativa dall'INPS ma da lei pretesa come diritto conseguente alla propria iscrizione negli elenchi nominativi in qualità di lavoratrice agricola a tempo determinato – non era stata accolta dai giudici di merito in ambedue i gradi di giudizio. In particolare, il giudice d'appello osservava che effettivamente la ricorrente risultava iscritta negli elenchi nominativi; tuttavia dall'ispezione promossa dall'Istituto previdenziale erano risultate contraddizioni inconciliabili con l'effettiva prestazione lavorativa dell'interessata alle dipendenze del soggetto indicato come datore di lavoro; tali contraddizioni attecchivano al periodo lavorativo, alle modalità con cui la ricorrente si recava sul fondo, alle modalità di corresponsione delle retribuzioni e all'ammontare di queste ultime ed erano, pertanto, idonee a vincere la presunzione di legittimità dell'iscrizione negli elenchi.

Nel conseguente ricorso per cassazione, l'interessata eccepeva: che il proprio diritto «alla prestazione richiesta era ampiamente provato» dalla sua iscrizione negli elenchi nominativi «in mancanza di contraria prova dell'avvenuta cancellazione»; che «le asserite contraddizioni, nelle dichiarazioni delle parti del rapporto, erano meramente apparenti, tenuto conto che esse si riferivano a due diversi periodi di lavoro» e che tali contraddizioni «costituivano, in realtà, considerazioni e valutazioni tratte dagli ispettori dell'INPS dalle dichiarazioni delle parti del rap-

porto» e come tali «non erano affatto elementi di fatto valutabili dal giudice di merito»; si doleva, infine, della circostanza che la prova testimoniale introdotta da essa ricorrente non era stata esaminata e valutata nel corso dei due giudizi di merito.

Al riguardo la decisione in commento giustamente rileva l'erroneità del presupposto dal quale parte la ricorrente con l'affermazione «che sarebbe sufficiente la prova della iscrizione della richiedente negli elenchi nominativi per la maturazione del diritto alla prestazione, ove insussistente la prova certa della fittizietà del rapporto di lavoro, della quale ultima sarebbe onerato l'Istituto». Infatti, secondo il principio di diritto richiamato dalla giurisprudenza di legittimità, in presenza di iscrizione negli elenchi e di produzione in giudizio di verbali ispettivi dai quali emergano fondati dubbi circa la sussistenza dei presupposti sui quali si fonda il diritto a tale iscrizione (dubbi emergenti, nella specie, non da considerazioni valutative degli ispettori ma da contraddizioni esistenti nelle dichiarazioni rese dalle parti su aspetti essenziali del rapporto dedotto ai fini dell'iscrizione), deve assegnarsi «sostanziale equivalenza di valore probatorio alle dichiarazioni, non verificate, espresse dalle parti in sede di richiesta di iscrizione negli elenchi, e agli accertamenti degli elementi fattuali contrari in sede di ispezione da parte dell'INPS», facendosi carico al giudice di merito di una indagine valutativa degli elementi agli atti ed eventualmente di quelli acquisibili; sicché, «in presenza sia della iscrizione che di inconcludenze e contraddizioni sugli elementi fattuali, ed in totale recupero del principio generale dell'onere probatorio, nell'ampia accezione della valutazione di merito da parte del giudice», si «pone comunque a carico del richiedente la prova degli elementi costitutivi della prestazione richiesta».

Ciò posto, nella specie la mancata contestazione dell'esistenza delle contraddizioni e discordanze rilevate dal giudice di merito, di per sé idonee a vincere la presunzione del valore probatorio della certificazione amministrativa, e la contemporanea mancata prospettazione, da parte dell'interessata, di ulteriori elementi di prova dell'effettività del dedotto rapporto di lavoro, hanno indotto il giudice di legittimità a non ritenere fondate le censure opposte dalla ricorrente; con l'ulteriore precisazione che alcune doglianze – quali quelle sulla «mancata valutazione di elementi di fatto, che si assumono acquisiti al giudizio di merito (testimonianza a favore della sussistenza del rapporto di lavoro, assunte giustificazioni sulle contraddizioni emerse), in mancanza di specificazioni dei necessari requisiti di individuazione di essi ai fini della loro decisività, assumono la valenza di mera lamentela o di critica avverso una sentenza non gradita, insuscettibile di costituire valido motivo di ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360, c.p.c.».

3. – La fattispecie che ha dato origine alla seconda decisione sopra riportata (n. 7162/2003) concerneva il caso di tre lavoratrici (A.B., A.S. e L.B.) nei cui confronti, in sede giudiziaria, era stato riconosciuto dai giudici di merito il diritto all'indennità di maternità negato, in via amministrativa, dall'INPS.

In particolare, il Tribunale – nel rigettare l'appello dell'Istituto – osservava: quanto alla lavoratrice A.B., che la domanda di cancellazione della stessa dagli elenchi nominativi per gli anni dal 1987 al 1991, proposta dall'INPS a seguito di rapporto dei propri ispettori, era stata rigettata dalla Commissione locale per la manodopera agricola e dunque sussistevano fatti e circostanze diversi, maggiormente significativi ai fini del decidere, così smentite le risultanze ispettive; quanto alle lavoratrici A.S. e L.B., che la prima risultava cancellata dagli elenchi nominativi dei braccianti agricoli solo per l'anno 1992, mantenendo regolare iscrizione per l'anno 1991, antecedente alla data del parto, e la seconda risultava cancellata solo per l'anno 1991, mentre il rapporto di lavoro per il 1990, rilevante per il diritto alla indennità per il periodo di astensione obbligatoria, non risultava affatto contestato.

Con il ricorso per cassazione l'INPS eccepeva che la sentenza impugnata aveva fondato il suo *decisum* «sulla sola presenza della documentazione che rivelava la iscrizione delle assicurate negli elenchi anagrafici, omettendo ogni

indagine sulla effettiva sussistenza del rapporto di lavoro e, in caso positivo, sul concreto espletamento delle giornate lavorative effettuate»; in sostanza, il Tribunale «si era limitato a ritenere smentite le risultanze ispettive» sulla base delle decisioni adottate dalla Commissione locale per la manodopera agricola, «in evidente contrasto con il principio dell'assoluta irrilevanza dei citati atti amministrativi ai fini del soddisfacimento dell'onere probatorio da parte della lavoratrice circa la sussistenza del requisito necessario alla costituzione automatica del rapporto assicurativo».

Con la decisione in commento, però, il giudice di legittimità osserva che la sentenza impugnata, «pur facendo specifico riferimento alla documentazione della iscrizione nelle liste dei braccianti agricoli, si affida a precise argomentazioni dalle quali, in sintesi, si desume che il dato formale della iscrizione negli elenchi nominativi dei braccianti agricoli per le ricorrenti non risulta sostanzialmente e validamente contestato agli atti».

Tale assunto è stato confermato non risultando minimamente modificata la situazione anche in sede di legittimità.

Riconosce, infatti, la sentenza annotata che dai principi di diritto enunciati dalla Corte di legittimità ed invocati dall'Istituto ricorrente, emerge, fra l'altro, che «a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi, il giudice non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione» ma rileva che, nella specie, «se sulla effettiva esistenza di verbali ispettivi, che sarebbero allegati al fascicolo di primo grado dell'INPS, non può dubitarsi in quanto menzionati anche dal giudice di merito, del loro contenuto non v'è la minima traccia, se non il chiaro, e non contestato, accertamento dello stesso giudice di merito della loro irrilevanza» per i motivi esposti nella sentenza impugnata e sopra riferiti.

Secondo la Corte di legittimità, in tale sentenza «l'argomentazione del giudice di merito, in sostanza, si fonda sulla insussistenza di una valida contestazione da parte dell'INPS della concreta prestazione lavorativa, essendo le circostanze relative alla opposta invalidità (evidentemente desunte dai verbali ispettivi, ma sconosciute alla Corte) sufficientemente contraddette dalla situazione della iscrizione negli elenchi delle assicurate, allo stato degli atti e nel momento della decisione. Ed è proprio nel rispetto dei principi così insistentemente richiamati dall'Istituto nel ricorso (sebbene solo in via meramente teorica) che la censura denota tutta la sua genericità: si sarebbe dovuto, cioè, piuttosto che richiamare la mera esistenza di verbali ispettivi, specificarne gli elementi da essi risultanti, ove effettivamente sussistenti, idonei a contrastare, in modo più efficace e decisivo, la legittimità delle confermate iscrizioni delle assicurate negli elenchi nominativi, ed opporle, a ragione, a fondamento di una denunciata illogicità e incongruità della motivazione della sentenza impugnata». In assenza di tali specificazioni «non può ritenersi introdotta quella seria contestazione del rapporto di lavoro, necessaria ed essenziale, in forza dei principi di diritto sopra richiamati, per l'apertura ad ulteriori indagini e a più specifici accertamenti ricadenti nell'onere probatorio a carico del richiedente la prestazione».

4. - Le conclusioni raggiunte da entrambe le decisioni in commento sono ineccepibili nell'applicazione della regola generale sull'onere probatorio nelle particolari controversie riguardanti il diritto dei lavoratori agricoli alle prestazioni previdenziali.

Ma, a ben riflettere, dal tenore delle rispettive motivazioni si desume un utile insegnamento e cioè che per ottenere dal giudice di legittimità un congruo esame delle censure mosse in sede di ricorso, specie di quelle attinenti ai vizi di omessa o contraddittoria motivazione delle sentenze impugnate, non è sufficiente il mero riferimento alle eccezioni sollevate ed agli elementi allegati nel corso dei giudizi di merito, ma occorre riprodurli, specificandone il contenuto rilevante ai fini della relativa decisione, rispettando, peraltro, così anche il principio di autosufficienza del giudizio per cassazione.

Carlo Gatta

Cass. Sez. III Civ. - 13-5-2003, n. 7287 - Carbone, pres.; Calabrese, est.; Russo, P.M. (conf.) - Battagliano ed altri (avv. Bongioanni) c. Battaglio ed altro (avv. Prudenzeno). (*Conferma App. Torino 20 dicembre 2000*)

Prelazione e riscatto - Riscatto - Effetto - Sostituzione *ex tunc* dell'avente diritto alla prelazione nella stessa posizione del terzo acquirente del fondo - Condizioni - Manifestazione espressa della volontà di pagare lo stesso prezzo pattuito per la compravendita - Necessità - Rinvio al rogito notarile - Sufficienza - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Prelazione e riscatto - In genere - Nuovo piano regolatore escludente la destinazione agricola del fondo - Esercizio della prelazione agraria - Esclusione - Mancata approvazione del piano regolatore - Rilevanza - Esclusione - Evidenza della volontà dell'amministrazione di regolare diversamente l'assetto del territorio - Sufficienza. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

La dichiarazione di riscatto di fondo rustico, per poter produrre i suoi effetti di sostituzione ex tunc dell'avente diritto alla prelazione nella stessa posizione del terzo acquirente del fondo, deve essere tempestivamente formulata ai sensi dell'art. 8, comma quinto della legge n. 590 del 1965, e deve avere i requisiti di determinatezza, completezza e serietà; in particolare, essa deve contenere un espresso riferimento alla volontà del retraente di pagare lo stesso prezzo convenuto nella compravendita, non essendo sufficiente a tale scopo un semplice richiamo al rogito notarile (1).

È precluso l'esercizio della prelazione agraria nel caso in cui il nuovo piano regolatore, anche se ancora in itinere, preveda per il terreno una destinazione non agricola, anche se la destinazione agricola sia contemplata dallo strumento urbanistico vigente essendo irrilevante che il nuovo piano regolatore non sia poi approvato se risulta adottato al momento della conclusione del contratto, in quanto l'art. 8, comma secondo, della legge n. 590 del 1965 prescinde dalla intervenuta approvazione del piano regolatore, poiché la ratio della norma è quella di evitare l'applicazione di una disposizione a tutela dello sviluppo della proprietà coltivatrice laddove il procedimento amministrativo volto a cambiare la destinazione agricola del terreno sia giunto ad un grado di sviluppo sufficiente a rendere evidente la volontà dell'amministrazione di regolare diversamente l'assetto del territorio (2).

(Omissis)

FATTO. - Con citazione del 12 dicembre 1992 Battagliano Franco e Domenico, esponendo di essere affittuari di un fondo agricolo in Vezza d'Alba di proprietà dei coniugi Battaglio Lorenzo e Mano Rosa, catastalmente censito alla partita 7335, f. 4, n. 44, e che in violazione del diritto di prelazione spettante ad essi istanti ex art. 8, legge n. 590/1965 tale fondo con atto per Notaio Toppino del 29 gennaio 1992 era stato venduto a Delsanto Mauro, convenivano quest'ultimo dinanzi al Tribunale di Alba per sentir dichiarare il riscatto del terreno.

Si costituiva in giudizio il convenuto, che sosteneva di avere ignorato l'esistenza del contratto.

Si costituivano, altresì, per chiamata in causa, i venditori, che contestavano la sussistenza del diritto di prelazione e riscatto degli attori, in particolare negando la natura agricola del terreno e contestando l'esistenza delle condizioni soggettive in capo ai medesimi attori.

All'udienza collegiale del 3 febbraio 1998, a seguito della comunicazione della morte di Battagliano Franco, veniva dichiarata l'interruzione del processo, che veniva riassunto da Battagliano Domenico e nel quale si costituiva Rista Luciana, moglie ed erede di Battagliano Franco.

Il Tribunale con sentenza emessa il 5 luglio 1999 rigettava la domanda attorea, con conseguente assorbimento della domanda di garanzia proposta dal convenuto. Il detto giudice riteneva «dirimente» la mancanza della natura agricola del terreno al momento dell'esercizio del diritto di riscatto, ai cui fini, quale data utile, non poteva essere considerata quella della lettera dei Battagliano del 24 novembre 1992, attesa l'inefficacia di tale comunicazione perché priva dell'indicazione del prezzo offerto, ma quella della notifica dell'atto di citazione del 12 dicembre 1992, data in cui il terreno in oggetto già risultava incluso come zona edificabile in progetto preliminare di variante al P.R.G. deliberato il 30 giugno 1992 cui aveva fatto seguito adozione definitiva deliberata il 30 novembre 1992.

La sentenza veniva impugnata dai soccombenti Battagliano Domenico e Rista Luciana, i quali deducevano: *a*) la nullità della sentenza, in quanto il Tribunale aveva pronunciato nei confronti di Battagliano Domenico e Franco, senza tener conto della costituzione, in luogo di quest'ultimo, della Rista, il che aveva comportato una estromissione della stessa dalla causa, con gli effetti di cui all'art. 354 c.p.c.; *b*) l'erronea esclusione del carattere agricolo del terreno. Assumevano al riguardo che la variante al P.R.G. era stata deliberata dal Comune di Vezza d'Alba il 30 novembre 1992 e non il 30 giugno 1992 (con conseguente anteriorità della lettera di retratto pervenuta al compratore il 24 novembre 1992) e che in ogni caso, ai fini dell'accertamento del requisito della natura agricola del terreno, doveva quanto meno ritenersi rilevante la data della compravendita o della sua trascrizione (ampiamente anteriore alla variante) e non il momento dell'esercizio del riscatto, che appare in contrasto con gli artt. 3 e 44 Cost.

Con sentenza emessa il 24 novembre 2000 la Corte d'appello di Torino, in contraddittorio delle controparti, rigettava l'appello, assorbendo la domanda subordinata di manleva del Delsanto.

Avverso tale sentenza hanno proposto ricorso per cassazione Battagliano Domenico e Rista Luciana ved. Battagliano sulla base di tre motivi. Resistono con distinto controricorso Battaglio Lorenzo e Mano Rosa in Battaglio nonché Delsanto Mauro.

DIRITTO. - Con il primo motivo - incentrato sulla violazione e falsa applicazione degli artt. 132, 161, 287 o/e 112 c.p.c., 2902 c.c. e vizi della motivazione - i ricorrenti deducono la nullità della sentenza per avere la Corte d'appello pronunciato nei confronti di Battagliano Franco e Domenico, senza fare menzione del fatto che il primo era deceduto nelle more del processo e che, dopo la riassunzione di questo, si era costituita in giudizio Rista Luciana, moglie ed erede di Battagliano Franco. A tale omessa pronuncia conseguiva, secondo i ricorrenti, che la Rista era stata di fatto estromessa dal giudizio o comunque non aveva ottenuto pronuncia alcuna nei propri confronti, con la conseguenza di un'evidente nullità della sentenza di primo grado.

La censura non è fondata.

L'anomalia della sentenza di primo grado, per aver ommesso di considerare la vicenda processuale, oggettivamente intervenuta e risultante dagli atti di causa, della costituzione dell'erede Rista Luciana in luogo dell'originaria parte Battagliano Franco, deceduto nel corso del giudizio, pretermettendola in sentenza, non ha infatti implicato - secondo la Corte torinese - che la medesima Rista non abbia in realtà partecipato al giudizio sino all'esito di esso, giacché vi ha svolto le attività processuali del caso e depositato, infine, comparsa conclusoria.

L'effettiva partecipazione della parte al giudizio e la regolare instaurazione del contraddittorio nei suoi confronti non hanno dunque concretato - ad avviso della stessa Corte - alcuna ipotesi di estromissione (a prescindere dal rilevarsi che mai un eventuale vizio di omessa pronuncia sarebbe riconducibile alle tassative previsioni di cui all'art. 354 c.p.c.) e tanto meno di inesistenza della sentenza di primo grado, dovendosi piuttosto ravvisare nella siffatta premissione la ricorrenza - che esclude anche qualsiasi nullità della sentenza - di un mero errore materiale nella intestazione della sentenza (con l'indicazione dell'originario attore anziché del suo successore a titolo universale costituitosi in giudizio) e nella esposizione dello svolgimento del processo (con la omissione dell'avvenuta costituzione dell'erede in luogo della parte originaria).

In diritto, la suddetta conclusione è in piena consonanza con l'indirizzo espresso da questo giudice di legittimità (v., in particolare, Cass. n. 14367/1999), secondo cui la mancata indicazione, nell'epigrafe della sentenza, di uno dei soggetti che hanno partecipato al giudizio non incide sulla regolare costituzione del rapporto processuale e non integra, quindi, motivo di nullità della sentenza stessa, ma mero errore materiale emendabile con la procedura di correzione *ex artt.* 287 e 288 c.p.c., qualora dal contesto della decisione e dagli atti processuali compiuti o intervenuti nel corso del processo sia individuabile inequivocamente la parte pretermessa e sia possibile di conseguenza stabilire che la pronuncia è stata emessa anche nei suoi confronti.

In questo caso, la certezza che la sentenza di primo grado è stata emessa anche nei confronti di Rista Luciana trova ragione, in base ai dati acquisiti al processo e rifluiti nella sentenza impugnata, nella qualità di successore a titolo universale della stessa, nella sua costituzione in giudizio in tale veste in luogo del marito deceduto e nella reale attività processuale svolta per quanto la interessava.

Con il secondo motivo - per contraddittorietà o/e carenza di motivazione su un punto essenziale della controversia e violazione e falsa applicazione della legge n. 590/1965 e succ. mod. - i

ricorrenti deducono che erroneamente il giudice d'appello ha ritenuto non impugnato il punto della sentenza di primo grado relativo alla valenza della lettera 24 novembre 1992 e alla mancata offerta in essa del prezzo e ritenuto, altresì, come esistente uno strumento urbanistico idoneo a sottrarre gli immobili in questione alla prelazione agraria.

Il motivo non è suscettibile di accoglimento.

Con autonomo rilievo - il che rende inammissibile il primo profilo di censura - la stessa Corte territoriale ha ritenuto «indispensabile che la dichiarazione di riscatto contenga l'indicazione del prezzo offerto» facendone logicamente derivare da questa asserzione che nel caso di specie data del retratto - essendo inefficace per mancata indicazione del prezzo offerto la precedente comunicazione stragiudiziale effettuata con lettera del 24 novembre 1992 - era quella di notifica dell'atto di citazione eseguita il 12 dicembre 1992, epoca in cui (però) il terreno in controversia già risultava incluso come zona edificabile nella variante al P.R.G. del Comune di Vezza d'Alba adottata in via definitiva con delibera consiliare del 30 novembre 1992, impedendo, pertanto, per il venir meno della destinazione agricola del fondo, il sorgere del diritto di prelazione e di quello conseguente di riscatto.

La conclusione, anche in questo caso, è in linea con la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui per realizzare i suoi effetti occorre che la dichiarazione di riscatto, tempestivamente formulata ai sensi dell'art. 8, comma 5, legge n. 590/65 contenga l'offerta del prezzo con i requisiti di determinatezza, completezza e serietà e faccia, quindi, riferimento al prezzo della contestata compravendita (v. Cass. n. 8789/1994), nel mentre non è di per sé sufficiente il richiamo al rogito notarile, per aversi come richiamati tutti gli elementi costitutivi dell'atto stesso, compreso il prezzo, dal momento che il diritto di riscatto è riconosciuto soltanto a parità di condizioni, subordinato cioè alla mera accettazione dello stesso prezzo pattuito tra l'originario proprietario e l'acquirente, donde la necessità che la richiesta di riscatto faccia riferimento a quel prezzo.

Non inducono peraltro a diversa conclusione le obiezioni di parte ricorrente: *a*) che la variante al P.R.G. è stata adottata dal Consiglio comunale di Vezza d'Alba con delibera del 30 novembre 1992, e quindi in data successiva non solo alla vendita del fondo in questione ma anche alla dichiarazione dei Battagliano 20-23-24 novembre 1992 di voler esercitare il riscatto, come da diffide in atti; *b*) che la predetta variante è stata approvata dalla Giunta regionale con delibera del 30 ottobre 1995, quindi sempre in epoca successiva al rogito Notaio Toppino del 29 gennaio 1992 e alle ricordate diffide; *c*) che rileva solo la destinazione urbanistica del fondo oggetto di retratto al momento in cui è sorto il diritto di prelazione azionato in causa.

Come già evidenziato, è stato accertato che il diritto di riscatto è stato esercitato dai Battagliano quando ormai era venuta meno, in conseguenza della variante, la destinazione agricola del fondo, essendo la relativa comunicazione pervenuta al terzo acquirente Delsanto in data 12 dicembre 1992 con la notifica della citazione in giudizio (e che a tale data il terreno in controversia già fosse stato incluso in comprensorio edificabile lo avevano riconosciuto - come si legge in sentenza - gli stessi ricorrenti).

Non rileva, d'altronde, che la variante al P.R.G. (adottata il 30 novembre 1992) sia stata approvata dalla Giunta regionale nell'ottobre 1995, in epoca, cioè, successiva al rogito notarile e alle diffide, essendo sufficiente ad escludere la prelazione ed il conseguente riscatto che la destinazione economica delle aree, diversa da quella agricola, sia prevista da un qualunque strumento urbanistico (anche se ancora *in itinere*) che incide sull'assetto territoriale con scelte certe e conoscibili ai terzi interessati.

Né altresì rileva la destinazione esistente al momento in cui è sorto il diritto, giacché le condizioni alle quali è subordinata la proficua utilizzazione del meccanismo del riscatto devono sussistere tanto alla data in cui nasce il relativo diritto, coincidente con la vendita del fondo al terzo, quanto alla data in cui lo stesso è esercitato, coincidente con il momento in cui la dichiarazione del retraente perviene al retrattato, che segna il concludersi della vicenda traslativa con il subingresso del primo al secondo (cfr., tra le altre, Cass. n. 4739/1996, che esplicitamente ha affermato, di conseguenza, che il mutamento della destinazione, da agraria ad industriale, del fondo oggetto del diritto di retratto, quando si verifichi fra il primo e il secondo di questi momenti, è di ostacolo alla vicenda acquisitiva in favore del retraente): in questo caso non avrebbe infatti senso tutelare la formazione della piccola proprietà coltivatrice attraverso il retratto di un terreno che più non si presti a tale destinazione.

Con il terzo motivo si deduce l'illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 44 Cost., per irragionevolezza e manifesta

ingiustizia, là dove viene trattata diversamente e in termini assurdamente e ingiustificatamente più onerosi per l'avente diritto alla prelazione l'ipotesi dell'azione di retratto a seguito di stipula di atto pubblico non comunicato rispetto a quella dell'esercizio della prelazione a seguito di notifica del preliminare.

La questione di illegittimità costituzionale proposta si palesa manifestamente infondata, in relazione ai caratteri e alla funzione del sistema di pubblicità immobiliare accolto nel nostro ordinamento.

Posto che in caso di vendita del fondo in violazione del diritto di prelazione la legge prevede - rispetto a quello di 30 gg. concesso nel caso in cui sia stata comunicata la proposta di vendita - il diverso termine di un anno dalla data di trascrizione dell'atto di vendita per esercitare il coltivatore pretermesso il riscatto nei confronti del terzo acquirente, è di tutta evidenza che tale disciplina contempera in modo razionale l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici (che non possono restare indefinitamente esposti ad azioni retrattarie di terzi) e la tutela dei diritti del coltivatore prelazionario, che dispone di un termine considerato obiettivamente sufficiente per far valere la propria pretesa, conseguendo pertanto dallo stesso la legale conoscenza del negozio, ciò che esclude qualsiasi assiomatico comportamento fraudolento.

Il ricorso va dunque rigettato. (Omissis)

(1-2) EFFETTI DELLA DICHIARAZIONE DI RISCATTO E SOPRAVVENUTA CARENZA DI DESTINAZIONE AGRICOLA DEL FONDO.

Con la sentenza che si annota, la III Sezione civile della Cassazione conferma un orientamento ormai consolidato (1) secondo cui la dichiarazione di riscatto, per produrre gli

effetti tipici, deve essere tempestivamente formulata, contenere l'offerta del prezzo e possedere i requisiti di determinatezza, completezza e serietà, senza che possa dirsi sufficiente il richiamo all'atto notarile e a tutte le clausole in esso contenute. Il diritto di riscatto è riconosciuto a parità di condizioni, per cui la dichiarazione di riscatto deve fare riferimento a quel prezzo determinato. Si tratta di uno degli aspetti più delicati che richiede qualche riflessione preliminare sugli effetti del riscatto (2) come dichiarazione unilaterale recettizia (3), ove per tale si intende una dichiarazione destinata alla conoscenza dei terzi, con destinatari determinati o indeterminati, a seconda dei casi. Nella specie la dichiarazione di riscatto ha un destinatario determinato, ovvero il terzo acquirente (4).

In ordine alla forma della dichiarazione, l'art. 8 della legge n. 590 del 1965 nulla prescrive anche se la dottrina (5) ritiene che gli atti di esercizio del diritto di riscatto debbano essere effettuati per iscritto a pena di nullità in base alla lettura combinata degli artt. 1324 e 1350 c.c. La dichiarazione di riscatto, infatti, produce come effetto in capo al retraente (6) l'acquisto di un diritto reale sopra un bene immobile.

Il diritto di riscatto o retratto (7), secondo l'orientamento dominante in dottrina (8) e in giurisprudenza, comporta l'attribuzione al retraente di un diritto potestativo (9) che sorge tutte le volte in cui la legge conferisce ad un soggetto il potere di incidere su una situazione giuridica altrui, ovvero quella del terzo retrattato, allo scopo di realizzare un interesse proprio. La dichiarazione di riscatto è il mezzo che la legge appresta per l'esercizio del corrispondente diritto e produce effetti nel momento in cui viene ricevuta dal terzo acquirente. In tale momento, come correttamente sostenuto

(1) Tra i precedenti, in senso conforme, si ricordano tra le tante: Cass. 17 agosto 1988, n. 4957, in *Giur. agr. it.*, 1989, 91; Cass. 19 agosto 1991, n. 8871, in questa Riv., 1992, 444; Cass. 26 febbraio 1993, n. 2455, *ivi*, 1994, 230; Cass. 26 ottobre 1994, n. 8789, *ivi*, 1995, 154.

(2) Sugli effetti del riscatto v. V. PAPPÀ MONTEFORTE, *Prelazione agraria e riscatto*, in *Riv. not.*, 2001, 821 e ss. ma v. spec. 841-843; G. SALVADOR, *Il diritto di riscatto agrario: natura ed effetti*, nota a Cass. Sez. III Civ. 8 maggio 2001 (e altre), in *Notariato*, 2002, 148-159.

(3) La dichiarazione recettizia è stata oggetto di studio da parte della più autorevole dottrina civilistica. V. tra gli altri, G. GIAMPICCOLO, *Contributo allo studio della dichiarazione recettizia*, I, Milano, 1955, 3 e ss.

(4) Si tratta di una dichiarazione di volontà e può essere classificata in quel particolare tipo di dichiarazioni di volontà che la dottrina descrive come negozi giuridici, anche se come rileva G. GIAMPICCOLO, *Op. cit.*, 14, «il problema della recettività (...) investe l'intera categoria delle dichiarazioni in genere, qualunque ne sia il contenuto, così la distinzione tra dichiarazioni recettizie e non recettizie non valuta soltanto la particolare specie della dichiarazione di volontà, bensì l'intero ambito della categoria». In senso contrario alla distinzione tra negozi recettivi e non recettivi v. S. PUGLIATTI, *La simulazione dei negozi unilaterali*, in *Diritto civile - Metodi Teoria Pratica*, Milano, 1951, 562.

(5) B. CARPINO, *Riscatto (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XV, Milano, s.d., 1106 e ss.

(6) Sul concetto di acquisto del diritto v. S. PUGLIATTI, voce *Acquisto del diritto*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, s.d., ma 1958, 508-518.

(7) Sulla natura del diritto di riscatto v. B. CARPINO, *Op. cit.*, 1108 e ss., il quale rileva che la natura potestativa del diritto accomuna le varie ipotesi di retratto, anche se si tratta di uno «strumento utile per l'intelligenza e l'esatta ricostruzione di determinati fenomeni giuridici, non può, tuttavia, da solo, dare ragione compiuta della fattispecie considerata. (...) Il carattere potestativo di tale diritto emerge con tutta evidenza dal fatto che è sufficiente, ai fini della produzione dell'effetto acquisitivo, una dichiarazione di volontà accompagnata dalla corresponsione del prezzo». Secondo l'A., la natura potestativa del retratto è facilmente dimostrabile in quanto «esso si dirige verso un soggetto diverso da quello su cui grava l'obbligo di preferire: l'acquirente o il successivo avente causa. Tale soggetto nulla è tenuto a fare; subisce solo gli effetti che deriveranno dall'iniziativa del titolare del diritto. Se il diritto di retratto sia esercitato efficacemente nei termini di decadenza, il soggetto attualmente titolare della quota o del diritto verrà automaticamente ad essere privato della quota o del diritto: si trova pertanto, in una situazione di soggezione, che (...) è posizione passiva correlativa al diritto potestativo. Diritto che si esercita con un atto unilaterale

della parte e senza la mediazione del giudice». V. anche G. SALVADOR, *Op. cit.*, 148.

(8) V. tra i contributi A. GERMANÒ, *La prelazione agraria: problemi sostanziali e processuali*, in *Giur. agr. it.*, 1973, I, 391, e specificamente 408 e ss.; ID., *Appunti sull'azione di retratto*, nota a Cass. 28 ottobre 1974, n. 3222, *ivi*, 1976, II, 475; G. CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova, 1988, 109 e ss.

(9) Sul diritto potestativo v. G. MESSINA, *Sui cosiddetti diritti potestativi*, in *Studi in onore di Carlo Fadda*, vol. VI, Napoli, 1906, 279-330, in ID., *Scritti giuridici*, vol. V, Milano, 1948, 3-37; ID., voce *Diritti potestativi*, in *Nuovo dig. it.*, Torino, 1938, 875 e ss., in ID., *Scritti giuridici*, vol. V, cit., 41 e ss. Sulla riconducibilità del diritto potestativo nella sistemica dei diritti soggettivi v. U. NATOLI, *Il diritto soggettivo*, Milano, 1943, 101 e ss. Sul riscatto come diritto potestativo v. in particolare S. PULEO, *I diritti potestativi (individuazione delle fattispecie)*, Milano, 1959, 216 e ss., il quale è esponente di una corrente di pensiero che attribuisce al retratto carattere sanzionatorio. *Contra* v. B. CARPINO, voce *Riscatto (dir. priv.)*, cit., 1111, nonché E. MINICI, *Retratto agrario e sopravvenuta carenza di destinazione agricola del fondo*, nota a Cass. Sez. Un. 21 giugno 1984, n. 3654, in *Nuovo dir. agr.*, 1984, 453. Sul diritto di riscatto come diritto potestativo v. pure R. TRIOLA, *La prelazione agraria*, Milano, 1984, 142, il quale distingue «nell'ambito dei diritti potestativi (...) quelli che consentono di incidere sulle situazioni giuridiche preesistenti sulla base della sola dichiarazione di volontà del titolare (c.d. *Gestaltungsrechte*) da quelli in cui il mutamento necessita di una sentenza costitutiva (*Gestaltungsklagerechte*)» e inquadra il riscatto agrario nella prima categoria. L. V. MOSCARINI, *Prelazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, 997, pur riconducendo il retratto nell'ambito del diritto potestativo, sembra propendere non per l'opinione che lo inquadra nell'ambito del diritto potestativo in senso stretto «e cioè nel senso che il semplice atto del privato produca da solo l'effetto giuridico finale, bensì solo di diritto potestativo in senso ampio, e cioè nel senso che l'atto di impulso del privato, e il conseguente pagamento, operano come presupposti in presenza dei quali la pronuncia del giudice produce essa, sia pure con effetto retroattivo alla data della domanda, l'effetto traslativo, valendo quindi come pronuncia costitutiva o, se si vuole, di accertamento costitutivo». V. anche F. DE SIMONE, *Profili sistemati della prelazione agraria*, Napoli, 2002, 174 e ss., ove l'A. rileva che «la dichiarazione di riscatto si pone come diritto potestativo che nasce nel momento in cui il proprietario vende il fondo al terzo (...) e determina come effetto il trasferimento del bene nella sfera giuridica del retraente il quale, così, si sostituisce al terzo nel rapporto nato dal contratto concluso in violazione del diritto di prelazione». Nel senso di cui al testo si è pronunciato anche M. TAMPONI, voce *Prelazione agraria*, in *Dig. disc. priv. Sez. civ.*, vol. XIV, Torino, 1996, 195.

nella sentenza che si annota, avviene il perfezionamento del trasferimento del fondo anche se gli effetti si producono *ex tunc* dal momento in cui è stato stipulato il contratto tra l'alienante ed il terzo acquirente. Secondo altra corrente di pensiero l'esercizio del riscatto comporterebbe la risoluzione del contratto stipulato tra alienante e terzo acquirente ed il contestuale acquisto con efficacia *ex nunc* in capo al retraente direttamente da parte del terzo acquirente. Detta ricostruzione non considera sufficiente la dichiarazione ai fini del prodursi dell'effetto traslativo in capo al retraente ma ritiene necessaria una pronuncia giurisdizionale avente natura costitutiva (10). La teoria che attribuisce alla dichiarazione di riscatto efficacia *ex tunc* garantisce al soggetto preferito la medesima posizione giuridica della quale avrebbe goduto se gli fosse stato consentito di esercitare il diritto di prelazione. Dall'accoglimento di tale posizione si evince che la dichiarazione di riscatto produce un effetto modificativo (11). Per il prodursi della vicenda modificativa è sufficiente la dichiarazione unilaterale recettizia emessa dal retraente che esercita il diritto potestativo (12), senza che sia necessaria la decisione del giudice (13).

(10) In tal senso v. G. GIUNTA, *Diritto personale potestativo di riscatto e sentenza costitutiva di diritti reali*, nota a Cass. 1° marzo 1977, n. 847, in *Giur. agr. it.*, 1978, 506, il quale afferma che «il riscatto è un forzato spostamento patrimoniale da un soggetto (acquirente) ad un altro (riscattante), una forma di risoluzione legale di un contratto liberamente e validamente concluso (...) la quale non si verifica *ex auctoritate* propria dell'avente diritto alla prelazione ma *ex officio iudicis*. Il retraente ha, inverò, semplicemente lo *ius ad habendam rem* e non già lo *ius in re*, il diritto di distruggere gli effetti prodotti dall'atto di vendita in capo all'acquirente e di provocare nell'atto stesso *iussu iudicis* quella modificazione soggettiva ch'è data dalla instaurazione del rapporto in capo ad un nuovo acquirente. (...) In difetto di consenso e di accordo negoziale secondo gli schemi del contratto non può inverò verificarsi la sostituzione del retraente nella vicenda traslativa al di fuori e senza la pronuncia del giudice. Ne deriva che prima di tale momento il predetto retraente non ha un diritto quesito sull'immobile ad altri venduto né può dirsi che con la sua semplice dichiarazione recettizia questo sia già entrato intangibilmente nella sua sfera patrimoniale».

(11) L'indagine sul tipo di efficacia prodotta dalla dichiarazione di riscatto è particolarmente complessa. V. sul punto A. FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, 432 e ss. e specificamente § 49 e ss., oggi in Id., *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, II, Milano, 1997, 3 e ss., ma v. specificamente 147 e ss. ove vengono analizzate le trasformazioni legali e i tipi di efficacia giuridica. Tradizionalmente si distingue tra costituzione, modificazione ed estinzione, che fanno capo alla c.d. efficacia costitutiva, ove per tale si intende ogni fenomeno innovativo. Questa concezione, tuttavia, viene sottoposta a critica in quanto l'efficacia costitutiva non è più un tipo discriminato o comunque discriminabile per caratteri speciali, ma è l'universo denominatore di ogni efficacia giuridica e copre senza residui l'intero mondo delle situazioni giuridiche. (...) questa concezione è «angusta ed incapace di cogliere tutti i tipi di efficacia che l'esperienza giuridica mostra allo studioso». Sull'effetto giuridico prodotto dall'esercizio del retratto v. U. NATOLI, *Op. cit.*, 101.

(12) In tal senso v. E. MINICI, *Retratto agrario e sopravvenuta carenza di destinazione agricola del fondo*, cit., 453.

(13) V. in tal senso B. CARPINO, *L'acquisto coattivo dei diritti reali*, Napoli, 1977, 40, ove l'A. afferma che per l'esercizio del diritto di retratto è sufficiente un atto di natura privatistica non essendo all'uopo necessaria una sentenza *ad hoc* e ciò in quanto se occorresse la sentenza, tale necessità dovrebbe emergere dal dettato legislativo.

(14) A. GERMANÒ, *La prelazione agraria: problemi sostanziali e processuali*, cit., 410.

(15) In giurisprudenza sin da epoca remota, si è posta la questione se si debba ritenere valido l'atto di citazione contenente la dichiarazione di retratto sottoscritto solo dal procuratore *ad litem*. Nei primi anni settanta, la giurisprudenza accolse la tesi più restrittiva. V. in particolare Pret. di Verolanuova 5 dicembre 1970, con nota di G. MORSILLO, *Proposizione da parte del procuratore alle liti della domanda di riscatto di fondo rustico venduto in violazione del diritto di prelazione spettante all'affittuario*, in *Giur. agr. it.*, 1972, II, 45-47. In detta pronuncia il Giudice di merito aveva affermato che l'esercizio del diritto di riscatto è validamente esercitabile solo dall'affittuario, mezzadro, colono, partecipante o da un valido procuratore *ad negotia*, non dal procuratore alle liti, al quale spetta la sola rappresentanza processuale. Tale orientamento fu abbandonato già con Cass. 25 settembre 1972, n. 2779, in *Riv. dir. agr.*, 1972, II, 318 e ss. che adottò un criterio più flessibile, ritenendo che la citazione firmata soltanto dal procuratore *ad litem*, cui siano state espressamente conferite dall'istan-

Come ha sostenuto la dottrina (14), la dichiarazione che costituisce atto di esercizio del retratto comporta la sostituzione del retraente al retrattato, nella stessa posizione giuridica da quest'ultimo rivestita. La trascrizione del retratto va fatta in favore del retraente e contro il retrattato (il terzo acquirente), e ciò in quanto il retratto ha comportato una modificazione soggettiva dell'acquirente, senza incidere sulla validità del contratto stipulato tra alienante e terzo acquirente. Tale dichiarazione può essere effettuata o in via stragiudiziale, oppure con la stessa domanda giudiziale che, oltre agli effetti processuali, produce anche effetti sostanziali, ovvero la modificazione soggettiva di cui si è detto (15).

I requisiti soggettivi e oggettivi devono sussistere al momento in cui il retratto viene concretamente esercitato, ovvero nel momento in cui il terzo acquirente riceve la dichiarazione, per cui la sentenza che definisce il giudizio non può che essere di accertamento (16).

Tale considerazione comporta il seguente corollario: anche la destinazione agricola del terreno deve sussistere al momento in cui avviene la modificazione giuridica, non rilevando alcuna circostanza sopravvenuta al momento in

te, con mandato a margine dell'atto stesso, tutte le facoltà di legge inerenti alla procedura instaurata, sia idonea all'esercizio del diritto di riscatto agrario. Detto principio non può però ancora dirsi consolidato in quanto se si guarda Cass. 10 maggio 1982, n. 2891, in *Giust. civ. Mass.*, 1982, fasc. 5, si legge che «La dichiarazione di voler esercitare il diritto di riscatto ex art. 8 della legge n. 590 del 1965 - che deve essere fatta dal soggetto cui tale diritto compete e portata a conoscenza del retrattato - può essere validamente espressa mediante la citazione introduttiva del giudizio (essendo questa atto unilaterale recettizio dal quale possono derivare effetti sostanziali riferibili alla parte, che, rilasciando la procura a margine o in calce all'atto, approva e fa proprio il contenuto di esso), ma non anche, nel corso del giudizio, dal procuratore *ad litem* della parte medesima». Più di recente v. Cass. 8 agosto 1987, n. 6793, in *Giur. agr. it.*, 1987, II, 669, ove si afferma che la parte, con la sottoscrizione della procura, fa proprio il contenuto dell'atto, per cui se nell'atto di citazione è contenuta la dichiarazione di riscatto, questa produce anche effetti sostanziali solo se la procura è in calce o a margine. L'orientamento dei giudici di legittimità a partire dai primi anni novanta sembra propendere per un ritorno alla tesi restrittiva, in quanto la dichiarazione di riscatto deve provenire o dal titolare del diritto o da un procuratore munito di mandato *ad hoc*. V. in tal senso Cass. 8 ottobre 1990, n. 9868, in *Giur. agr. it.*, 1991, 479; Cass. 18 luglio 1991, n. 7969, in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 343, con nota di N. FERRUCCI, 346-347; Cass. 3 settembre 1998, n. 8728, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1841, e Cass. 14 aprile 2000, n. 4858, in questa *Riv.*, 2001, II, 249-252. In dottrina, nel senso da ultimo indicato, v. G. CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, cit., 329. *Contra* v. R. FERRARO, *Validità dell'azione di riscatto promossa con atto di citazione sottoscritto dal difensore munito di procura speciale notarile ad lites*, in *Giur. agr. it.*, 1982, II, 663-665, ove l'A. equipara la dichiarazione contenuta nella citazione con procura in calce o a margine alla dichiarazione contenuta nell'atto di citazione, allorché la procura è rilasciata con atto notarile e sia *ad lites*.

(16) V. in tal senso la giurisprudenza prevalente sin da Cass. 26 marzo 1974, n. 839, in *Giur. agr. it.*, 1975, 614, con nota di E. FAVARA, *Riscatto per l'affittuario e termini per il pagamento*. In dottrina v. F. De SIMONE, *Profili sistematici della prelazione agraria*, Napoli, 2002, 176, il quale ricorda che vi è stata qualche pronuncia in senso contrario e precisamente Cass. 9 febbraio 1981, n. 802, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, 173 e ss. In detta pronuncia il giudice di legittimità afferma che i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti per la prelazione e il retratto agrario costituiscono condizioni dell'azione e, pertanto, devono sussistere al momento della decisione, e sembra propendere per la natura costitutiva della sentenza di riscatto più che per la tesi dominante che la considera una sentenza di accertamento. Per la giurisprudenza di merito v. Trib. Latina 3 marzo 1989, in *Nuovo dir. agr.*, 1989, 861, con nota di G. LOTTO, *Retratto agrario e qualche problema connesso*. Dette pronunzie offrono l'occasione per riflettere sul momento perfezionativo del retratto agrario che, secondo la giurisprudenza prevalente, come osservato, si verifica quando la volontà del retraente è portata a conoscenza del retrattato. Da ciò deriva che le condizioni che impediscono la nascita del diritto di riscatto devono riferirsi al momento in cui il diritto viene esercitato, ovvero al momento in cui la dichiarazione viene ricevuta dal retrattato e non ad un momento successivo. V. in tal senso Cass. 19 marzo 1980, n. 1831, in *Riv. dir. agr.*, 1981, II, 64-69, con nota redazionale. V., in dottrina, L. V. MOSCARINI, *Prelazione*, cit., 997, ove si afferma che l'effetto giuridico finale è prodotto dalla pronuncia del giudice, e non già dal semplice atto del privato». Come già detto *supra*, nota 9, l'A. citato considera la sentenza di riscatto come di accertamento costitutivo.

cui il diritto potestativo viene in concreto esercitato (17) anche se si rendono necessarie alcune precisazioni. È vero che il diritto di riscatto nasce (18) nel momento in cui il fondo viene alienato al terzo acquirente, ma i requisiti devono sussistere anche quando la dichiarazione di riscatto perviene al terzo acquirente o al suo avente causa. Nella sentenza che si annota, il giudice di legittimità non ha attribuito rilievo alla dichiarazione stragiudiziale effettuata con lettera del 24 novembre 1992, non perché il riscatto non potesse essere esercitato in via stragiudiziale, bensì in quanto tale dichiarazione non era completa. Già da tempo si ritiene che la dichiarazione di riscatto, per produrre effetti, debba essere tempestivamente formulata, debba contenere «l'offerta del prezzo che per essere valida deve rispondere ai requisiti di determinatezza, completezza e serietà e quindi deve far riferimento al prezzo stesso della contestata compravendita» (19). Nel caso che ci occupa, è stato attribuito effetto alla dichiarazione di riscatto contenuta nell'atto di citazione che è pervenuto al terzo acquirente in data successiva all'adozione della variante al P.R.G. da parte del Consiglio comunale. È vero che la variante è stata approvata dalla Giunta regionale in data successiva (quasi tre anni dopo) ma secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (20) il diritto di prelazione deve ritenersi escluso allorché, pur essendo la destinazione agricola prevista dallo strumento urbanistico vigente, il nuovo piano regolatore preveda una destinazione diversa, anche se ancora tale strumento sia *in itinere*, ovvero non definitivamente approvato. Ciò in virtù dell'art. 8, comma 2, l. 26 maggio 1965, n. 590, ove si dispone che la prelazione non sia consentita quando i terreni, in base a piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica. Detta lettura è conforme non solo ad un criterio interpretativo meramente letterale, ma anche ad un criterio logico-sistematico. All'espressione *piano regolatore* contenuta nell'art. 8, comma 2, non va attribuito un significato strettamente conforme alle leggi urbanistiche (21). Ad essa, infatti, sono riconducibili anche altri strumenti urbanistici (22), diversi dal P.R.G.

La Suprema Corte ha correttamente inteso il senso della norma che va letta nell'ambito della legge in cui è collocata, ovvero la l. 26 maggio 1965, n. 590 che detta disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice. Per il raggiungimento di tale fine il legislatore ha concesso all'affittuario coltivatore diretto, insediato stabilmente sul fondo, il diritto di prelazione, purché coltivi il fondo da almeno due anni e non abbia venduto, nel biennio precedente, altri fondi rustici di imponente fondiario superiore a lire mille, salvo il caso di cessione a scopo di ricomposizione fondiaria, ma l'attribuzione di tale diritto resterebbe priva di significato nell'ipotesi in cui il fondo perdesse la sua destinazione agricola (23), o fosse destinato a perderla. La conclusione cui è giunta la Suprema Corte appare coerente anche alla luce delle norme costituzionali e precisamente dell'art. 44 Cost. Come è stato affermato (24), con l'istituto della prelazione agraria, il legislatore ha manifestato un chiaro *favor* per la formazione della proprietà coltivatrice, agevolando in primo luogo «il ricongiungimento della titolarità del diritto di proprietà in capo all'utilizzatore del bene» (25).

Inoltre ha anche voluto favorire la ricomposizione fondiaria, aumentando le dimensioni aziendali, in modo da conseguire il fine del razionale sfruttamento del suolo di cui all'art. 44 Cost. (26). È chiaro che ove il fondo venduto dovesse perdere la destinazione agricola, anche in forza di uno strumento urbanistico che, pur non essendo ancora approvato, faccia ragionevolmente ritenere che la nuova destinazione del fondo sarà diversa da quella agricola, viene meno ogni ragione per tutelare il diritto alla continuità dell'impresa agricola condotta sul fondo e, nel caso della prelazione del coltivatore diretto proprietario del fondo confinante, il diritto di questi all'accorpamento dei fondi onde costituire una unità imprenditoriale e poderale continua, con conseguente venir meno di ogni limite alla libera circolazione del bene. La prelazione agraria, infatti, caratterizza «il regime della circolazione giuridica dei fondi rustici» (27), per cui venendo a mancare la destinazione agricola, cade il presupposto fondamentale che giustifica l'imposizione di un limite all'autonomia privata.

Roberto Saija

(17) V. in tal senso Cass. 15 marzo 1991, n. 2765, in questa Riv. (M), 1992, 249, ove si afferma il seguente principio di diritto: in tema di riscatto agrario, il mutamento della destinazione del fondo (nella specie, da agricolo ad agro-industriale) non spiega rilevanza quando sopravvenga dopo il concreto esercizio di quel diritto potestativo, il quale segna il momento fino al quale deve essere riscontrata la sussistenza dei relativi requisiti. Nello stesso senso v. Cass. 23 luglio 1991, n. 8260, *ivi*, 1992, 505.

(18) V. S. PUGLIATI, voce *Acquisto del diritto*, cit., 510, ove l'A. si sofferma sulla distinzione tra nascita e acquisto del diritto: «La nascita del diritto produce necessariamente l'acquisto, o quanto meno la destinazione ad un determinato soggetto. A ciò porta inevitabilmente l'opinione, ormai generale, secondo la quale non si danno diritti senza soggetto. Nascita ed acquisto, dunque, pure rimanendo analiticamente distinguibili e logicamente ordinabili, in modo che la prima costituisca il *prius* e il secondo il *posterius*, sono praticamente e cronologicamente coincidenti».

(19) Cass. 26 ottobre 1994, n. 8789, in questa Riv., 1995, 154 e ss., spec. 155.

(20) V. in tal senso Cass. 22 maggio 1996, n. 4739, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 248, e in questa Riv., 1997, II, 195, ove si afferma il seguente principio di diritto: «La verifica delle condizioni alle quali è subordinata la proficua utilizzazione del meccanismo del retratto, deve essere condotta in relazione tanto alla data della conclusione della compravendita con il terzo che segna la nascita del diritto di riscatto, quanto alla data della ricezione, da parte del retrattato, della dichiarazione del retraente, che segna il concludersi della vicenda traslativa, con il subingresso del secondo al primo. Ne consegue che il mutamento della destinazione, da agraria in industriale, del fondo oggetto del diritto di retratto, quando si verifichi fra il primo ed il secondo di questi momenti è di ostacolo alla vicenda acquisitiva in favore del retraente; mentre non rileva quando sopravvenga dopo il concreto esercizio del retratto medesimo». Tale orientamento è ormai consolidato in giurisprudenza sin dalla nota pronuncia delle Sez. Un. 21 giugno 1984, n. 3654, in *Riv. dir. agr.*, 1985, II, 230, con nota di C. PUGLIESE, *Riscatto del confinante e requisiti soggettivi*; in *Giur. agr. it.*, 1985, II, 18, con nota di V. GERI, *Brevi osservazioni in tema di prelazione e riscatto*; in *Nuovo dir. agr.*, 1984, 441, con nota di E. MINICI, *Retratto agrario e sopravvenuta carenza di destinazione agricola del*

fondo; in *Foro it.*, 1984, I, c. 2763, con nota di A. JANNARELLI, *Quale futuro per la prelazione agraria?*; in *Giust. civ.*, 1984, I, 2759, con nota di R. TRIOLA, *Mutamento della destinazione del fondo ed esercizio del riscatto*.

(21) V. Trib. Napoli 30 marzo 1999, con nota di S. BOLOGNINI, *L'esclusione della prelazione agraria per i terreni destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, con particolare riferimento alla delibera comunale di perimetrazione del centro abitato e ai piani territoriali paesistici*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, 211-225. Come si evince dalla lettura della nota citata, l'orientamento dominante in giurisprudenza sia di legittimità che di merito vuole che si attribuisca rilievo anche ai piani regolatori non ancora approvati dagli organi di controllo, purché questi siano giunti ad un livello di completezza sufficiente a considerare formato l'atto che impone al terreno una destinazione diversa da quella agricola. In giurisprudenza v. tra le tante Cass. 26 aprile 1999, n. 4164, in questa Riv., 1999, II, 405 e ss., con nota di I. CIMATTI, *Esclusa la prelazione agraria per i terreni inclusi nel piano regolatore, ancorché non ancora approvato*; Cass. 20 giugno 1998, n. 6161, in *Vita not.*, 1998, 1593, e in questa Riv., 1998, 407; Cass. 14 gennaio 1997, n. 306, in *Vita not.*, 1997, e in questa Riv., 1997, II, 253 e ss., con nota di R. TRIOLA, *Destinazione edilizia ed esclusione della prelazione*, 255 e ss.; Cass. 10 dicembre 1996, n. 10984, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 1706; Cass. 1° luglio 1994, n. 6273, in *Vita not.*, 1995, 268, e in questa Riv., 1995, II, 161. Nello stesso senso, in dottrina, v. I. GRENDENE, *Norme urbanistiche regionali e diritto di prelazione*, in questa Riv., 1994, II, 165 e ss.

(22) Sulla riconducibilità a detta espressione di strumenti come il programma di fabbricazione, v. S. BOLOGNINI, *Op. cit.*, 217. In ordine alle varianti al P.R.G., v. in senso favorevole Cass. 14 gennaio 1997, n. 306, in questa Riv., cit., 253.

(23) V. I. CIMATTI, *Esclusa la prelazione agraria per i terreni inclusi nel piano regolatore, ancorché non ancora approvato*, cit., 406.

(24) G. CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, cit., 228 e ss.

(25) Sono parole di G. CASAROTTO, *Op. ult. cit.*, 233.

(26) V. G. PUGLIESE, *Riscatto del confinante e requisiti soggettivi*, cit., 233.

(27) Sono parole di G. CASAROTTO, *Op. ult. cit.*, 228.

Cass. Sez. III Civ. - 8-5-2003, n. 6980 - Nicastro, pres.; Calabrese, est.; Russo, P.M. c. Cazzaro ed altri (avv. Mangili ed altro). (Conferma App. Venezia 7 luglio 2000)

Prelazione e Riscatto - Prelazione - Presupposti per l'esercizio del diritto - Prova - Necessità - Onere probatorio gravante su chi esercita il diritto di prelazione - Configurabilità - Fondamento - Mancata vendita di fondi rustici nel biennio - Natura - Portata - Conseguenze. (L. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7; c.c., art. 2697; c.p.c., art. 112)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Art. 8, legge n. 590 del 1965 - Ragione - Mancata vendita di fondi rustici nel biennio - Condizione - Difetto - Conseguenze. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Art. 8, legge n. 590 del 1965 - Portata - Cessione del possesso - Applicabilità - Esclusione - Fondamento. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; c.c., artt. 1147, 1158)

In tema di prelazione e riscatto di fondi rustici, sul confinante retraente incombe, secondo il principio generale di cui all'art. 2697 c.c., l'onere della prova dell'esistenza dei requisiti per l'esercizio del diritto di riscatto ex art. 7, legge n. 817 del 1971, tra cui quelli della mancata vendita dei fondi (che, quale condizione per l'insorgenza del diritto, rientra cogentemente sul thema decidendum, essendo il giudice del merito tenuto ex officio alla verifica della relativa sussistenza in concreto), e della destinazione del terreno eventualmente diversa da quella agricola (1).

In materia di contratti agrari, la prelazione di cui all'art. 8, legge n. 590 del 1965 è diretta alla formazione di imprese agricole di proprietà di coltivatori diretti e all'accorpamento dei fondi al fine di migliorare la redditività dei terreni, per cui non sarebbe giustificato favorire nell'acquisto di fondi altrui chi, avendo venduto fondi propri nel biennio precedente, ha mostrato con tale suo comportamento di non avere di mira la coltivazione della terra come alla fonte principale del proprio reddito. Ne consegue che in difetto della condizione della mancata alienazione di fondi rustici nel biennio precedente è desumibile la mancanza di una seria intenzione di realizzare la suindicata finalità, venendo a mancare la ragione giustificatrice della preferenza nell'acquisto del fondo (2).

In materia di contratti agrari, l'espressione «trasferimento a titolo oneroso» recata dall'art. 8, legge n. 590 del 1965 riferisce concretamente l'ambito di applicazione della prelazione e del riscatto agrari alla vendita e ogniqualvolta il proprietario abbia posto in essere un negozio traslativo del diritto di proprietà del fondo in cambio di una controprestazione generica e fungibile, cioè di una controprestazione che possa essere compiuta dal coltivatore a parità di condizioni col terzo. Ne consegue che non rientra nel detto ambito la cessione non già della proprietà bensì del mero possesso di un fondo agrario, giacché, pure se il possesso è utile ai fini dell'acquisto a titolo originario per usucapione, in tale ipotesi il conseguimento del diritto di proprietà sul bene consegue solamente all'esito del vittorioso esperimento di un'azione giudiziale (3).

(Omissis)

FATTO. - Con citazione notificata nel giugno 1990 Furlan Renzo, premesso di essere proprietario coltivatore diretto di un fondo rustico in Villa del Conte, che con rogito del 1° giugno 1989 i coniugi Cazzaro Roberto e Mazzon Elsa avevano acquistato terreni agricoli confinanti con detto fondo, e precisamente: da Pettenuzzo Lino e Cavinato Maria un terreno di Ha 1.60.76 (corrispondente ai mapp. 42, 157 e 233) e da Perin Giancarlo un terreno di Ha 4.73.15 (mapp. 60, 62, 146 e 147), la quota di 11/12 e il possesso ultraventennale dell'altro 1/12 intestato a Perin Elsa del mapp. 61 (di are 25.68), nonché il possesso ultraventennale del mapp. 148 (are 1.10) intestato a terzi; ciò premesso, ritenendo leso il proprio diritto di prelazione, conveniva in giudizio davanti al Tribunale di Padova gli acquirenti e i venditori, proponendo nei confronti degli stessi domanda di riscatto dei fondi oggetto della compravendita a norma dell'art. 7, legge n. 817/1971.

Mentre il Pettenuzzo e la Cavinato restavano contumaci, gli altri convenuti si costituivano contestando la sussistenza in favore del Furlan dei requisiti legali e in particolare negando che lo stesso possedesse la qualifica di coltivatore diretto. I coniugi Cazzaro e Mazzon, inoltre, negavano che il fondo da essi acquistato da Pet-

tenuzzo e Cavinato fosse confinante con quello dell'attore e proponevano contro i venditori domanda di garanzia per il caso di accoglimento delle domande attoree.

Il Tribunale con sentenza del 5 giugno 1996 accoglieva la domanda del Furlan quanto ai beni acquistati dai coniugi Cazzaro/Mazzon da Perin Giancarlo e rigettava, invece, la domanda attorea relativamente al fondo che i detti coniugi avevano acquistato da Pettenuzzo/Cavinato, per la mancanza del requisito della confinanza.

Proponeva appello il Perin, ritenendo ingiusto il riscontro delle condizioni dell'azione in capo al riscattante.

Si costituivano, altresì, gli acquirenti Cazzaro e Mazzon, che proponevano appello incidentale e ribadivano la mancanza dei requisiti oggettivi per l'esercizio del retratto.

Il Furlan resisteva ai gravami.

La Corte d'appello di Venezia con sentenza del 7 luglio 2000 accoglieva gli appelli, rigettando tutte le domande proposte dal Furlan.

Avverso tale sentenza Furlan Renzo ha proposto ricorso per cassazione sulla base di quattro motivi. Resistono con distinti controricorsi, rispettivamente, Perin Giancarlo, il quale ha pure proposto ricorso incidentale subordinato, e i coniugi Cazzaro Roberto e Mazzon Elsa. Le parti hanno presentato memoria.

DIRITTO. - Innanzitutto va disposta, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., la riunione dei ricorsi, principale di Furlan Renzo e incidentale di Perin Giancarlo.

Sempre in prima motivazione va dichiarata inammissibile ai sensi dell'art. 372 c.p.c. la documentazione prodotta dal Furlan (certificato di destinazione urbanistica e n. 2 planimetrie) siccome non riguardante la nullità della sentenza o l'ammissibilità del ricorso.

Esaminando quindi lo stesso, con il primo motivo il ricorrente principale lamenta che la Corte d'appello, nel rilevare la mancanza della condizione di non avere esso Furlan effettuato vendite di fondi rustici nel biennio precedente l'esercizio dell'azione di riscatto, non ha dato alcuna motivazione del «perché ha ritenuto il terreno ceduto (da lui) un terreno rustico, anziché non», trattandosi, invero, non di terreno rustico ma di terreno edificabile, destinato a insediamenti produttivi.

La censura è da disattendere.

Muovendosi dal principio che chi esercita il diritto di riscatto ha l'onere della prova circa l'esistenza dei requisiti per l'esercizio del diritto stesso, tra i quali quello della mancata vendita di fondi, è ovviamente naturale che la dimostrazione del carattere e della destinazione del terreno diversa da quella agricola doveva essere fornita - cosa che è stata in buona sostanza negata dal giudice di merito d'appello - dal medesimo Furlan, quale confinante che agiva in riscatto.

Né questa conclusione può dirsi peraltro superata dall'affermazione della sentenza del Tribunale di Padova n. 982/96, secondo cui «l'attore aveva anche fornito la prova testimoniale di non aver venduto fondi agricoli nel biennio precedente», trattandosi di affermazione contestata dal Perin nel suo atto di appello, e sulla quale non si è dunque formato il giudicato, con la conseguenza che la Corte veneziana, in base al preliminare in data 8 marzo 1990 di vendita da parte del Furlan a Marcatò Pietro di un fondo rustico sito in Borgoricco, ha ritenuto la mancanza della condizione di non avere il retraente effettuato vendite di fondi rustici nel biennio precedente l'esercizio di riscatto.

Con il secondo motivo si denuncia la violazione dell'art. 183, 2° comma, c.p.c., in quanto l'eccezione della vendita di fondi rustici nel biennio precedente è stata rilevata d'ufficio solo in sede di decisione dal Collegio, senza che sul punto sia stato instaurato un regolare contraddittorio.

Anche tale censura è da disattendere, rilevandosi, da un primo punto di vista, che, come emerge dalla narrativa della sentenza impugnata, gli attuali resistenti, nel corso del giudizio di merito, contestarono, rispettivamente, la sussistenza dei requisiti per l'esercizio del riscatto da parte del Furlan; e, per altro aspetto, che la mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente, al pari delle altre previsioni legali, non configura un'eccezione in senso proprio e, dunque, non partecipa della disciplina delle eccezioni, bensì rappresenta una condizione costitutiva del diritto azionato nel giudizio. In quanto condizione cui è subordinata l'insorgenza stessa del diritto di riscatto, essa rientra cogentemente nel *thema decidendum* ed è rilevabile d'ufficio (cfr. Cass. n. 1244/1995).

Con il terzo mezzo - incentrato sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 8, legge n. 590/1965 - il ricorrente lamenta che la Corte d'appello ha ritenuto sufficiente per negargli il diritto di

riscattare il fondo il fatto che (con contratto preliminare) avesse promesso in vendita un terreno nei due anni precedenti l'esercizio dell'azione, anziché averlo venduto. Sostiene che nella specie il trasferimento della proprietà del terreno è avvenuto – a seguito e per effetto della sentenza n. 764/96 del Tribunale di Padova emessa ai sensi dell'art. 2932 c.c. – successivamente all'esercizio dell'azione di riscatto, a nulla rilevando, pertanto, che il contratto preliminare, non avente efficacia traslativa, sia avvenuto precedentemente.

La doglianza va parimenti disattesa, mostrando il giudice di merito di avere voluto attenersi, in linea con lo scopo dell'art. 8, legge n. 590/65, alla *ratio* ispiratrice della prelazione agraria, che è diretta alla formazione di imprese agricole di proprietà di coltivatori diretti e all'accorpamento dei fondi al fine di migliorare la redditività dei terreni, per cui, ove non sia attuata la condizione della mancata alienazione di fondi rustici nel biennio precedente, sarebbe desumibile la mancanza di una seria intenzione di realizzare le dette finalità e, quindi, verrebbe a mancare la ragione giustificatrice della preferenza nell'acquisto del fondo (cfr. Cass. n. 9806/1994).

Non poteva, dunque, non essere la conclusione, quale tratta dal giudice di merito d'appello, che quella che è proprio nel momento in cui con il preliminare ha promesso di alienare il fondo che il Furlan ha dimostrato di non avere di mira le predette finalità ed è, quindi, proprio in tale momento che è venuta a mancare la ragione giustificatrice della preferenza nell'acquisto del fondo confinante.

Infondato oltre che inammissibile è, infine, il quarto motivo, col quale, deducendo omessa motivazione e violazione dell'art. 1146, 2° comma, c.c., il ricorrente lamenta che la Corte abbia ritenuto doversi escludere che il riscatto possa essere esercitato in relazione alla cessione non della proprietà bensì del solo possesso di un fondo agrario, seppure utile ai fini dell'acquisto a titolo originario per usucapione.

Si osserva difatti, da un lato, che l'espressione «trasferimento a titolo oneroso» di cui all'art. 8 della legge n. 590/65 riferisce concretamente l'ambito di applicazione della prelazione e del riscatto agrari alla vendita e ogni qualvolta il proprietario abbia posto in essere un negozio traslativo del diritto di proprietà del fondo in cambio di una controprestazione generica e fungibile, cioè di una controprestazione che possa essere compiuta dal coltivatore a parità di condizioni col terzo. Certamente non rientra, invece, come si fa rilevare da parte controricorrente, nella categoria degli atti assoggettati a vincolo di prelazione il negozio che comporterà il diritto di proprietà sul bene solo a seguito di vittorioso esperimento di un'azione giudiziale, come nel caso in esame in cui, relativamente a due mappali, con l'atto di compravendita del 1° giugno 1989 è stato trasmesso agli acquirenti Cazzaro/Mazzon non la proprietà ma il diritto di ottenere, alla detta condizione, la intestazione dei beni stessi.

Dall'altro, si osserva che – comunque – l'assenza della condizione della mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente, primamente svolta dal giudice di merito, è stata dallo stesso ritenuta «assorbente ai fini della evidenziazione della infondatezza della domanda di riscatto» del Furlan, sicché la sentenza impugnata rimarrebbe in ogni caso ferma sulla base di tale prima *ratio decidendi*, della quale si è, per l'appunto, dimostrata la correttezza e che risulta valida e sufficiente a sorreggere il *decisum*.

Il ricorso principale del Furlan va pertanto rigettato, restando assorbito il ricorso incidentale del Perin (in relazione alla qualifica di coltivatore diretto del retraente e al requisito della contiguità dei fondi) subordinato alla ipotesi – nella specie non verificatasi – dell'accoglimento del ricorso principale. (*Omissis*)

(1-3) IL REQUISITO DELLA MANCATA VENDITA DI FONDI NEL BIENNIO PRECEDENTE E LA RIPARTIZIONE DEGLI ONERI PROBATORI.

Una delle condizioni imposte dall'art. 8, comma primo, della l. 26 maggio 1965, n. 590 per il riconoscimento del diritto di prelazione del coltivatore è costituita dalla mancata alienazione di fondi rustici, nel biennio precedente, con un imponibile fondiario superiore a lire mille.

La *ratio* che il legislatore ha perseguito con questa norma è stata quella di escludere quei soggetti che nei fatti hanno dimostrato l'inesistenza di una seria intenzione di dedicarsi all'esercizio dell'impresa agricola, con la immediata conseguenza che viene a mancare la ragione giustificatrice della preferenza sull'acquisto del fondo, posto in vendita (1).

La sentenza in esame ripropone il problema, particolarmente sentito in materia di prelazione agraria, della prova del fatto negativo. Con l'annotata sentenza la Corte di cassazione ha confermato la tendenza a non fare derivare dal carattere negativo di uno dei requisiti essenziali dell'istituto della prelazione agraria (nello specifico la mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente) l'inversione del relativo onere della prova (2).

Contrariamente al tradizionale brocardo secondo cui *negativa non sunt probanda*, l'orientamento giurisprudenziale sembra oramai consolidato sulla posizione che la prova di un fatto negativo non può mai dirsi a priori preclusa od invertita, ma tutt'al più si desume, con argomentazione presuntiva, dalla prova di un diverso fatto positivo, che sia di per sé incompatibile con quello negativo (3).

In altri termini poiché la mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente costituisce una delle condizioni cui è subordinata, ai sensi dell'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, l'insorgenza del diritto di prelazione agraria, la prova della sussistenza di essa spetta a chi esercita il relativo diritto. Ne consegue che tale condizione, allorché non sia provata dal retraente, può ritenersi dimostrata solo se è stata ammessa dal convenuto espressamente o implicitamente, alla stregua di un'impostazione delle sue difese incompatibile con la contestazione della stessa (4). È bene precisare che il giudice del merito è tenuto, comunque, *ex officio* alla verifica della sussistenza in concreto di tutte le molteplici condizioni volute dalla legge per l'accoglimento della domanda (5).

La tendenza ad imporre, da un lato, al riscattante l'onere della prova dei fatti costitutivi del proprio diritto di prelazione, anche nell'ipotesi che si tratti di circostanze negative (prova che in tal caso dovrà necessariamente consistere in fatti positivi contrari), dall'altro al convenuto l'onere della prova dell'inesistenza delle condizioni negative, è costante e senza eccezioni nella giurisprudenza del Supremo Collegio dell'ultimo trentennio. Orientamento, del resto, condiviso da gran parte della dottrina (6), che operando su base fondamentalmente storica l'analisi del *negativa non sunt probanda*, giunge ad escludere l'effetto *tout court* di inversione dell'onere della prova, attribuendo al brocardo latino valore di un mero residuo storico, svalutandone nella pratica il principio in esso contenuto.

(1) TRIOLA R., *La prelazione agraria*, Milano, 1984, 51.

(2) Cass. Sez. III 25 maggio 2000, n. 6878, in questa Riv., 2000, 586: «La mancata vendita di fondi rustici di imponibile superiore a lire mille nel biennio precedente costituisce, a norma dell'art. 8, comma 1, della legge n. 590 del 1965, condizione per l'insorgenza del diritto di prelazione in capo al coltivatore diretto proprietario del fondo confinante. Da ciò consegue che la prova della sussistenza della condizione spetta a chi esercita il relativo diritto, a nulla rilevando che si tratti di un fatto negativo, comportando ciò non l'inversione dell'onere della prova, ma soltanto che essa dev'esse-

re fornita mediante quella dei fatti positivi contrari.

(3) L.P. CAMOGLIO, *Le prove civili*, Torino, 1998, 106.

(4) Cass. Sez. III 2 febbraio 1995, n. 1244, in questa Riv., 1995, 339; cfr. inoltre, Cass. Sez. III 19 marzo 1997, n. 2423, in *Mass. Giur. It.*, 1997.

(5) Cass. Sez. III 12 agosto 2000, n. 10789, in questa Riv., 2001, 244.

(6) Cfr., tra gli altri, CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1934; MICHELI, *L'onere della prova*, Padova, 1942; cfr., inoltre, ANDRIOLI V., *Voce Prova (Dir. Proc. Civ.)*, in *Noviss. Digesto it.*, XVI, Torino, 1967, 292.

La *ratio* seguita dalla giurisprudenza si muove dall'esigenza di integrare, in via interpretativa, il contenuto dell'art. 2697 c.c. attraverso un drastico irrigidimento dei ruoli delle parti in ordine all'allegazione del materiale probatorio. La necessità di risolvere *ex ante* la questione dell'*onus probandi*, indipendentemente dai problemi e dalle opportunità del caso concreto sembra dunque rappresentare la giustificazione di fondo di una simile concezione (7).

Tuttavia questo orientamento pone oggettive difficoltà in capo al riscattante, tenuto, secondo logica, a presentare la certificazione negativa di tutte le Conservatorie dei RR. II. presenti sul territorio nazionale, comprovando in tal modo, senza rischio di smentita, il requisito della mancata vendita di fondi nel biennio precedente (8).

In realtà la giurisprudenza, in numerosi precedenti sia di merito sia di legittimità, si è accontentata della prova testimoniale o, in alternativa, di presunzioni, come ad esempio della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà (9), o, infine, mediante deferimento alla parte attrice del giuramento suppletorio. Pertanto, riconosciuta la oggettiva difficoltà di fornire una prova documentale, gli organi giudicanti hanno ritenuto sufficiente il ricorso a strumenti probatori di minor valore.

La prova della mancata alienazione, secondo costante orientamento della Suprema Corte, può essere data anche per mezzo di testimoni che dimostrino la persistenza, in capo all'attore, della titolarità dei fondi rustici, di imponibile fondiario non superiore a lire mille, dei quali egli era proprietario al momento dell'inizio del biennio precedente il trasferimento del fondo di cui all'art. 8, legge n. 590/65 (10).

L'attendibilità della prova testimoniale è da sempre uno dei maggiori problemi per il giudice di merito, costretto quotidianamente a districarsi tra testi compiacenti e ricostruzioni dei fatti non sempre privi di distorsioni. Lo stesso legislatore guarda con una certa diffidenza tale mezzo probatorio, lasciando al giudice la più ampia libertà di giudizio (art. 116 c.p.c.). La valutazione delle prove testimoniali è quindi rimessa al prudente apprezzamento del giudice, il quale è libero di esprimere un convincimento anche diverso da quello emerso dalla ricostruzione operata dal teste.

La peculiarità del caso in questione ha indotto la giurisprudenza ad allargare l'ambito di applicazione della prova testimoniale, alleggerendo la posizione del riscattante, senza peraltro ledere i diritti della difesa. Infatti, tale orientamento giurisprudenziale non impedisce al convenuto di dimostrare la non veridicità delle dichiarazioni rese dai testi, in ordine alla mancata vendita di fondi nel biennio precedente, mediante la presentazione in giudizio di prove documentali contrarie.

Quanto poi alla circostanza che la legge non precisi una limitazione territoriale nell'ambito del quale indagare per l'accertamento della mancata vendita, il Supremo Collegio ha ritenuto, in un caso precedente, che l'attore possa limitarsi a fornire la prova della condizione certificandola per quanto si riferisce all'ambito territoriale della sua residenza, dovendo

presumere questa come centro di interessi del riscattante, spettando eventualmente al convenuto estendere l'indagine oltre il limite territoriale suddetto alla ricerca di atti dispositivi che escludano il sorgere del diritto di prelazione (11).

In questo contesto si inserisce anche la possibilità, costantemente ritenuta ammissibile dalla Corte di cassazione, di fornire la prova della mancata alienazione mediante presunzioni, in particolare con espresso riferimento alla dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, prevista dall'art. 4, l. 4 gennaio 1968, n. 15 (12).

Invero, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà integra, in sede giudiziaria, un documento liberamente valutabile dal giudice il quale può, pertanto, alla stregua di ogni altro elemento acquisito, anche indiziario, riconoscere o disattendere i fatti in esso rappresentati e porlo anche come unica fonte del proprio convincimento (13).

Pertanto, secondo il citato orientamento, l'ammissibilità in giudizio della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà non può essere negata dato che la dichiarazione ha per oggetto fatti storici e non valutazione di requisiti od apprezzamenti di fatti che, invece, sono riservati al giudice di merito, e il cui valore indiziario non può essere disconosciuto a fronte delle sanzioni penali previste dalla legge nel caso in cui tale dichiarazione sia mendace (14).

Resta, infine, la possibilità per i giudici di merito di integrare la eventuale *semiplena probatio* mediante deferimento del giuramento suppletorio, così come previsto dall'art. 2736, n. 2, c.c., e dagli artt. 240 e 241 c.p.c. Tale soluzione, non esente da critiche in dottrina (15), rappresenta uno dei rarissimi casi in cui la legge consente al giudice di assumere un ruolo attivo nello svolgimento dell'istruttoria processuale (16).

La sentenza in epigrafe pone, infine, il problema se la promessa di vendita di un fondo, mediante contratto preliminare, possa escludere il confinante dal diritto di prelazione. Il parere del Supremo Collegio nel caso in questione, peraltro condivisibile, si richiama alla *ratio* stessa dell'istituto della prelazione agraria. Le norme sulla prelazione ed il riscatto agrario hanno carattere di norme di ordine pubblico, e sono perciò poste a tutela della collettività, al fine precipuo del raggiungimento degli scopi sociali e di politica agraria ed economica (17), come ad esempio, l'accorpamento di fondi per la formazione di imprese agricole di coltivatori diretti e il miglioramento della redditività degli stessi terreni.

Quindi la sottoscrizione di un contratto preliminare di compravendita di un fondo rustico, nel biennio precedente l'esercizio dell'azione di riscatto, va interpretata come la dimostrazione lampante della mancanza di una seria ed attuale intenzione di dedicarsi all'agricoltura con quelle finalità indicate dal legislatore, per cui non sarebbe giustificato favorire nell'acquisto di fondi altrui chi ha mostrato, con tale suo comportamento, di non avere di mira la coltivazione della terra come la fonte principale del proprio reddito (18).

Benedetto Ronchi

(7) DONDI A., *Nota di commento a Cass. 10 marzo 1986, n. 1614*, in *Nuov. giur. civ.*, 1986, I, 598.

(8) TRIOLA R., cit., 51.

(9) In tal senso cfr. Cass. Sez. III 4 maggio 1989, n. 2064, in *Giur. agr. it.*, 1989, 572: «Poiché la mancata vendita di fondi rustici di imponibile fondiario superiore a lire mille nel biennio precedente costituisce, secondo la formulazione dell'art. 8, 1° comma, legge n. 590 del 1965, una delle condizioni cui è subordinata l'insorgenza del diritto di prelazione (e di quello succedaneo di riscatto) in capo al coltivatore diretto del fondo offerto in vendita dal concedente ovvero dal coltivatore diretto proprietario del fondo confinante (ai sensi dell'art. 7, legge n. 817 del 1971), la prova della sussistenza di essa spetta a chi esercita il relativo diritto, a nulla rilevando che si tratti di un fatto negativo, comportando ciò non già l'inversione dell'onere della prova, ma soltanto che essa deve essere fornita mediante quella dei fatti positivi contrari; tale prova può essere data anche mediante testimoni (che dimostrino la conservazione della proprietà di tali fondi per tutto il biennio) o mediante presunzioni (ad esempio, dichiarazione sostituti-

va di atto di notorietà).

(10) Cass. Sez. III 11 giugno 1987, n. 5095, in *Nuova giur. civ.*, 1988, I, 147, con nota di MANSERVISI S., e in *Giur. agr. it.*, 1987, 601.

(11) Cass. Sez. III 25 febbraio 1994, n. 1932, in *Giust. civ. Mass.*, 1994, 213.

(12) MANSERVISI S., *Nota di commento a Cass. 11 giugno 1987, n. 5095*, in *Nuova giur. civ.*, 1988, I, 152, cit.

(13) Cass. Sez. III 27 luglio 1990, n. 7579, in *Giur. agr. it.*, 1991, 165, con nota di TRIOLA R.

(14) Cass. Sez. III 11 giugno 1987, n. 5095, cit.

(15) CAPONI R. - PROTO PISANI A., *Lineamenti di diritto processuale civile*, Napoli, 2001, 117: «La soluzione è irrazionale, poiché nei confronti dell'efficacia di prova legale del giuramento deferito d'ufficio la controparte non ha altro strumento di difesa che la denuncia penale di falso».

(16) MANSERVISI S., cit., 151.

(17) Cass. Sez. III 13 giugno 1992, n. 7244, in questa Riv., 1993, 91.

(18) Cass. Sez. III 19 novembre 1994, n. 9806, in questa Riv., 1995, 626, con nota di GRASSO; cfr., inoltre, Cass. Sez. III 8 novembre 1991, n. 11900, in questa Riv., 1992, 226, con nota di TRIOLA R.

Cass. Sez. V Civ. - 1-4-2003, n. 4957 - Papa, pres.; Monaci, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Astolfi e altri (avv. Aiudi) c. Min. finanze (Avv. gen. Stato) (*Conferma Comm. trib. centrale 26 novembre 1998*)

Imposte e tasse - Imposta registro - Tariffa - Terreni agricoli - Acquisto a titolo oneroso da parte di imprenditori agricoli - Aliquota ridotta - Applicabilità - Condizioni - Qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale - Documentazione attestante la sua acquisizione - Produzione - Termine triennale - Natura perentoria - Configurabilità - Decorrenza - Superamento del termine - Addebitabilità al contribuente - Limiti - Fattispecie. (D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 634, all. A, art. 1 bis; l. 21 febbraio 1977, n. 36, art. 2).

In tema di imposta di registro e con riguardo all'applicazione dell'aliquota agevolata dell'8 per cento, prevista dall'art. 1 bis della tariffa, all. A, d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 634 (introdotta dall'art. 2, l. 21 febbraio 1977, n. 36, applicabile ratione temporis) per l'acquisto a titolo oneroso di terreni agricoli da parte di imprenditori agricoli a titolo principale, entro il termine triennale ivi stabilito - che ha natura perentoria e decorre dalla data di stipulazione dell'atto notarile di un trasferimento - non solo deve essere acquisita la detta qualifica, ma deve anche essere prodotta all'ufficio la documentazione attestante il possesso del requisito, salvo che non si dimostri che il superamento del termine sia dovuto a colpa degli uffici competenti che abbiano indebitamente ritardato il rilascio della documentazione. (Nella fattispecie, la Suprema Corte ha rigettato il ricorso avverso la sentenza della Commissione tributaria centrale, la quale aveva ritenuto che l'avvenuta presentazione della domanda di rilascio dell'attestazione soltanto due mesi e nove giorni prima della scadenza del termine triennale non aveva concesso all'ufficio il tempo necessario allo svolgimento della procedura amministrativa) (1).

(Omissis). FATTO. - La controversia ha ad oggetto l'applicazione dell'imposta di registro con l'aliquota agevolata dell'8 per cento, in luogo di quella ordinaria del 15 per cento, sull'atto del 5 febbraio 1979 con il quale la contribuente Astolfi Irene aveva acquistato alcuni terreni agricoli.

Nell'atto, infatti, la Astolfi aveva dichiarato di voler conseguire la qualità di imprenditrice agricola.

Non aveva prodotto, però, entro il triennio l'attestazione del possesso di tale qualità, e l'Ufficio aveva provveduto a recuperare le differenze di imposta.

La contribuente impugnava l'atto impositivo, ed il suo ricorso veniva accolto dalla Commissione tributaria sia di primo che di secondo grado.

La Commissione tributaria centrale andava, invece, in contrario avviso, e, con sentenza in data 8 maggio/26 novembre 1998, accoglieva il ricorso dell'Ufficio, argomentando:

1) che il beneficio era subordinato alla presentazione della certificazione entro il triennio;

2) che l'ostacolo rappresentato dall'inutile decorso del triennio non poteva essere superato dall'asserito ritardo colpevole nel rilascio della certificazione da parte degli uffici competenti.

Un simile principio avrebbe potuto essere valido in astratto, ma nel caso specifico non potevano essere ravvisati elementi di colpa da parte dell'amministrazione competente, dato che non era trascorso il tempo tecnico necessario a quest'ultima per l'emissione dell'atto.

Nel caso di specie, infatti, la richiesta era stata inoltrata solamente due mesi e nove giorni prima della scadenza del triennio.

Né, inoltre, l'attestazione del Comune consentiva di ritenere che all'atto della domanda il contribuente fosse in possesso della qualità di imprenditore agricolo a titolo principale.

La signora Astolfi Ivonne ha proposto ricorso per cassazione, con atto notificato il 20 dicembre 1999, esponendo due motivi di impugnazione.

Si è costituito il Ministero delle finanze con atto nel quale chiedeva di essere sentito in sede di discussione orale ed ha chiesto il rigetto del ricorso avverso.

DIRITTO. - 1. - Con il primo motivo la ricorrente eccepisce la violazione dell'art. 1 bis della tariffa, e sostiene di avere avuto a disposizione un triennio non solo per presentare la certificazione, ma anche - contrariamente a quanto avrebbe ritenuto la Commis-

sione tributaria centrale - per acquisire la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale.

Il ritardo, inoltre, non sarebbe imputabile alla contribuente stessa, ma al Comune.

Con il secondo motivo la contribuente eccepisce che il termine non avrebbe carattere perentorio, ma meramente ordinatorio.

La legge, infatti, non prevedeva espressamente la decadenza dal beneficio.

La normativa, inoltre, parlando di triennio, avrebbe lasciato intendere che il termine scadesse il 31 dicembre del 1982 (vale a dire alla fine del terzo anno successivo alla stipulazione).

Quel che rileverebbe sarebbe l'inquadramento del caso nell'una o nell'altra fattispecie legale, non il rilascio del certificato da parte del Comune.

2. - Entrambi i motivi di impugnazione proposti sono infondati e vanno disattesi.

Non è fondato il primo motivo.

Il termine triennale deve servire, infatti, al soggetto che abbia acquistato un terreno agricolo sia ad acquisire la qualità, richiesta dalla norma agevolativa, di imprenditore agricolo a titolo principale, sia a produrre all'Ufficio la documentazione attestante il possesso di questo requisito.

La nota all'art. 1 bis della parte prima della tabella allegata alla legge di registro allora vigente prevedeva infatti (con una disposizione peraltro riprodotta nella tabella allegata invece all'attuale legge di registro), l'aliquota ridotta dell'8 per cento per gli atti traslativi di terreni agricoli stipulati da imprenditori agricoli a titolo principale e da soggetti assimilati (associazioni e società cooperative tra imprenditori agricoli), ed estendeva il beneficio «agli acquirenti che dichiarino nell'atto di trasferimento di voler conseguire i sopra indicati requisiti e che entro il triennio producano la stessa certificazione», ma aggiunge che «qualora al termine del triennio non sia stata prodotta la documentazione prescritta l'Ufficio del registro competente provvede al recupero della differenza di imposta».

3. - È vero che in linea di principio la decadenza va esclusa ogni qual volta il superamento del termine triennale non sia dovuto al contribuente, ma a colpa degli uffici amministrativi competenti che abbiano ritardato indebitamente il rilascio della documentazione necessaria.

Ma non è questo il caso di specie, nel quale va esclusa ogni responsabilità della pubblica amministrazione.

La Commissione centrale ha dimostrato, infatti, con assoluta chiarezza e con logica stringente che la Astolfi ha presentato la domanda di rilascio dell'attestazione soltanto due mesi e nove giorni prima della scadenza del termine triennale, vale a dire non lasciando all'amministrazione il tempo necessario per lo svolgimento della procedura amministrativa, relativamente complessa, funzionale al rilascio del documento, ed ha anzi precisato che l'attestazione del Comune non consentiva «nemmeno di ritenere la qualità di imprenditore agricolo a titolo principale già posseduta dalla richiedente all'atto della domanda».

4. - Anche il secondo motivo di impugnazione è infondato.

Come già rilevato da questa Corte «in tema di imposta di registro, l'acquirente di un terreno, che dichiara di voler assumere la qualità di imprenditore agricolo, decade dal beneficio dell'aliquota agevolata, ove nel triennio dalla stipulazione dell'atto non produce la certificazione della qualità dichiarata, stante la perentorietà del termine assegnato per la produzione della certificazione». (Cass. Civ. Sez. I 23 febbraio 1993, n. 2216).

Il Collegio non ha ragione di discostarsi da quest'orientamento, che condivide e fa proprio integralmente.

In realtà la norma stabilisce la decadenza del contribuente dal beneficio in caso di mancato adempimento dell'onere di produzione a suo carico, là dove precisa - come si è detto - che l'Ufficio proceda al recupero della differenza di imposta «qualora al termine del triennio non sia stata prodotta la documentazione prescritta».

La Corte ha precisato anche che «per gli atti traslativi a titolo oneroso di terreni agricoli comportanti l'acquisto di essi da parte di imprenditori agricoli a titolo principale, il termine triennale concesso dalla legge all'acquirente per la produzione della documentazione atta a dimostrare la conseguita qualifica d'imprenditore agricolo, decorre dalla data della stipulazione dell'atto notarile di trasferimento e non da quella della sua registrazione» (Cass. Civ. Sez. I 7 dicembre 1996, n. 10927).

Anche questo principio di diritto è pienamente condiviso dal Collegio che non ha ragione di discostarsene.

Va escluso, perciò, che il triennio cui fa riferimento la norma non si compia alla scadenza del termine di tre anni a partire dalla

stipulazione, ma si prolunghi fino al 31 dicembre del terzo anno dalla stipulazione.

La lettera della disposizione, da interpretare in base al «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse» (art. 12 delle preleggi), non consente, del resto, una simile lettura.

Né sussiste (né, per la verità, è stata prospettata) alcuna ragione logica che giustifichi una simile estensione, che anzi creerebbe differenze di trattamento del tutto irrazionali tra chi ha stipulato l'acquisto all'inizio dell'anno e chi lo ha stipulato alla fine dell'anno.

6. - Conclusivamente, il ricorso appare infondato sotto entrambe le sue prospettazioni, e non può che essere respinto. (Omissis)

(1) PERENTORIETÀ DEL TERMINE TRIENNALE ASSEGNATO PER LA PRODUZIONE DELLA CERTIFICAZIONE ATTESTANTE LA QUALITÀ DI IMPRENDITORE AGRICOLO A TITOLO PRINCIPALE. PRECISAZIONI DELLA CASSAZIONE IN MERITO ALLA DATA DI SCADENZA DEL TRIENNIO.

L'art. 1 bis della tariffa allegata A al d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 634 (vigente art. 1 della tariffa, parte prima, allegata al d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131) prevede, in via generale, l'applicazione dell'imposta di registro con l'aliquota ordinaria del 15 per cento relativamente agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di terreni agricoli e relative pertinenze. Se, tuttavia, gli atti traslativi *de quibus* sono stipulati da imprenditori agricoli a titolo principale o da associazioni o società cooperative di cui agli artt. 12 e 13 della l. 9 maggio 1975, n. 153 (1), si rende applicabile l'aliquota ridotta dell'8 per cento.

Ai fini dell'applicazione dell'aliquota ridotta la norma pone in capo all'acquirente l'obbligo di produrre al pubblico ufficiale rogante la certificazione della sussistenza dei requisiti (richiamati in nota) in conformità a quanto disposto dall'art. 12 della legge n. 153/1975. La norma dispone, inoltre, che il beneficio dell'aliquota ridotta venga riconosciuto a favore degli acquirenti che, pur non essendo in possesso dei prescritti requisiti al momento della stipula dell'atto di trasferimento, dichiarino nell'atto medesimo di volerli conseguire, obbligandosi a produrre la relativa certificazione entro il termine di tre anni, pena decadenza dall'agevolazione (2) e conseguente recupero della differenza d'imposta da parte del competente ufficio finanziario in caso di inadempimento entro il termine triennale.

In relazione a detto termine di decadenza, la Suprema Corte ha già avuto modo di affermare che trattasi di termine perentorio (cfr. Cass. 23 febbraio 1993, n. 2216, in questa Riv., 1994, 34, richiamata nel dispositivo della sentenza in commento), decorrente dalla data della stipulazione dell'atto notarile di trasferimento e non da quella della sua registrazione (cfr. Cass. 7 dicembre 1996, n. 10927, *ivi*,

1997, 412 e pur essa richiamata in motivazione della sentenza in commento).

Con la sentenza in rassegna la Corte innanzi tutto ribadisce che l'acquirente, entro il termine triennale anzidetto, è tenuto non solo ad acquisire la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, ma anche a produrre all'ufficio finanziario la certificazione attestante il possesso del requisito medesimo. La Corte conferma, inoltre, il principio secondo cui la decadenza non interviene allorquando l'acquirente sia in grado di dimostrare che il superamento del termine deve essere ascritto a colpa degli uffici competenti che abbiano indebitamente ritardato il rilascio della documentazione. Precisa, tuttavia, con riferimento a tale circostanza, che se il ritardo nel rilascio della certificazione dipende da una scarsa diligenza nel comportamento del soggetto interessato, non può essere attribuita alcuna colpa all'ufficio inadempiente. Ciò accade, come si evince dalla fattispecie dedotta in giudizio (e con la possibilità di estendere il principio ad una molteplicità di casi analoghi), allorché l'acquirente interessato all'ottenimento del beneficio presenti la prevista istanza per il rilascio della certificazione attestante la sua qualifica soggettiva «soltanto due mesi e nove giorni prima della scadenza del termine triennale» e, dunque, entro termini temporali talmente ristretti da impedire di fatto all'ufficio della pubblica amministrazione competente al rilascio della certificazione di espletare la procedura necessaria a questo fine.

Un'altra importante precisazione della Corte riguarda l'esatta individuazione della scadenza del termine triennale che, secondo una corretta interpretazione, necessariamente deve essere calcolato, anche al fine di non creare ingiustificate differenze di trattamento, a partire dalla data della stipulazione, senza alcuna possibilità di prolungamento al 31 dicembre del terzo anno, così come invocato dalla parte.

Esemplificando, se l'atto di acquisto è stato stipulato il 1° aprile 2000, il termine del triennio entro il quale deve essere acquisita la qualifica soggettiva e presentata la documentazione attestante l'acquisizione viene a scadenza il 1° aprile 2003 e giammai il 31 dicembre 2003, vale a dire alla fine del terzo anno successivo alla stipulazione.

Giuseppe Di Paolo

*

(1) Ai fini della qualificazione di imprenditore agricolo a titolo principale, l'art. 12 della legge n. 153/1975 fissa due requisiti fondamentali: quello del reddito e quello della professionalità, entrambi oggetto di accertamento da parte delle Regioni. Il requisito del reddito si realizza allorché l'imprenditore ricava dall'esercizio dell'attività agricola almeno due terzi del proprio reddito globale da lavoro risultante dalla propria posizione fiscale, impiegando in detta attività almeno i due terzi del proprio tempo di lavoro. Il requisito della professionalità si presume realizzato e può essere comprovato anche mediante atto di notorietà: a) quando l'imprenditore che eserciti attività agricola sia in possesso di un titolo di studio di livello universitario nel settore agrario, veterinario, delle scienze naturali, di un diploma di scuola media superiore di carattere agrario, ovvero di istituto professionale agrario o di altra scuola ad indirizzo agrario equivalente; b) quando l'imprenditore abbia esercitato per un triennio anteriore alla data di presentazione della domanda l'attività agricola come capo di azienda,

ovvero come coadiuvante familiare o come lavoratore agricolo.

L'art. 13 della legge n. 153/1975 annovera tra i destinatari del trattamento fiscale agevolato le cooperative agricole costituite ai sensi della legislazione sulla cooperazione e le associazioni di imprenditori agricoli che presentino un piano comune di sviluppo per la ristrutturazione e l'ammodernamento aziendale o interaziendale anche per la conduzione in comune delle aziende, sempreché i soci ritraggano dall'attività aziendale ed associata almeno il 50 per cento del proprio reddito ed impieghino nell'attività aziendale ed in quella associata almeno il 50 per cento del proprio tempo di lavoro.

Per ulteriori approfondimenti rinvio al mio articolo *Le agevolazioni fiscali per gli imprenditori agricoli in materia di imposta di registro*, in questa Riv., 1996, 497 ss.

(2) Ulteriore ipotesi di decadenza si realizza nel caso di destinazione dei terreni o delle relative pertinenze diversa dall'uso agricolo ed entro dieci anni dal trasferimento.

Cass. Sez. V Civ. - 13-8-2002, n. 12189 - Saccucci, pres.; Cicala est.; Pivetti, P.M. (conf.) - Min. Finanze (avv. gen. Stato) c. Bosi (avv. Gianni) (Cass. con rinvio Comm. Trib. Reg. Bologna 22 dicembre)

Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - Imposte di registro e ipotecaria - Acquistato di terreno agricolo - Certificazione attestante la qualità di imprenditore agricolo - Produzione all'atto della stipulazione - Mancanza - Contestuale dichiarazione di volersi avvalere del beneficio - Versamento delle imposte nella misura ordinaria - Successiva produzione della certificazione - Diritto al rimborso della maggiore imposta - Prescrizione - Termine - Decorrenza - Effettivo pagamento della imposta A. (L. 6 agosto 1954, n. 604, art. 5; l. 26 maggio 1965, n. 590, artt. 35, 34; l. 6 agosto 1954, n. 604, art. 4)

Ai fini del conseguimento delle agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina nell'ipotesi di acquisto di terreno agricolo, a norma dell'art. 5 della l. 6 agosto 1954, n. 604, come sostituito dall'art. 35 della l. 26 maggio 1965, n. 590, l'acquirente può non produrre contestualmente né il certificato definitivo ex art. 3, lett. b), né quello provvisorio ex art. 4, primo comma, attestante la sua qualità di imprenditore agricolo - come tale avente diritto al trattamento agevolato -; in una tale evenienza egli è perciò tenuto al pagamento delle imposte di registro ed ipotecarie nella misura ordinaria, e deve rendere nell'atto esplicita dichiarazione di voler fruire del beneficio. Il diritto al rimborso della maggiore imposta versata, riconosciuto in tal caso all'acquirente su presentazione di domanda corredata della prescritta certificazione, si prescrive nel termine di tre anni, che decorre dal pagamento delle somme dovute, e non dalla data di stipulazione dell'atto (nella specie, il pagamento era stato effettuato a seguito di avviso di liquidazione dell'imposta ordinaria di registro sull'atto di acquisto) (1).

(Omissis). FATTO. - La Avvocatura dello Stato ricorre per cassazione, con atto notificato il 7 marzo 2000, deducendo tre motivi avverso la sentenza n. 270 del 22 dicembre 1999 con cui la Commissione tributaria regionale dell'Emilia-Romagna rigettava l'appello dell'ufficio e confermava la pronuncia di primo grado secondo cui il sig. Roberto Bosi ha diritto al rimborso della maggior imposta pagata a seguito di avviso di liquidazione della imposta ordinaria di registro sull'atto di acquisto di un terreno.

Il sig. Roberto Bosi aveva prodotto il certificato da cui risulta aver acquisito la qualità di imprenditore agricolo (avente diritto al trattamento agevolato di cui alla legge 604/1954) oltre il termine di due anni previsto dalla legge, ma secondo il giudice tributario aveva diritto comunque a chiedere il rimborso di quanto pagato entro il termine di tre anni dal versamento (o dalla richiesta dell'ufficio).

Il sig. Roberto Bosi resiste con controricorso.

DIRITTO. - Il secondo motivo di ricorso è inammissibile perché la relativa pagina del ricorso manca anche nell'originale notificato.

Con il primo motivo la Amministrazione deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge 1954/604, come modificato dall'art. 34 della legge 1935/590, nonché dell'art. 5 della legge 1954/604, come modificato dall'art. 35 della legge 1965/590. Motivazione omessa insufficiente contraddittoria sul punto decisivo della controversia.

Il motivo deve essere rigettato. L'art. 5 della citata legge 604/1954 prevede: «quando sia stata resa la dichiarazione contestuale di cui alla lettera a) dell'art. 3 e non sia stato prodotto né il certificato definitivo previsto dalla lettera b) dello stesso art. 3, né quello provvisorio previsto dal primo comma dell'art. 4, sono dovute le normali imposte di registro e ipotecarie, ma non è precluso il diritto al rimborso se, nel termine triennale di prescrizione, gli interessati presentano apposita domanda alla intendenza di finanza competente per territorio, corredata dal certificato dell'Ispettorato provinciale agrario di cui al secondo comma dell'art. 4».

La norma presenta un certo margine di ambiguità, ma appare logico ritenere che il diritto al «rimborso» sorga con il pagamento delle somme dovute e che da tale data decorra il termine triennale di «prescrizione». Ed è evidente come una domanda preventiva al pagamento non possa dirsi di «rimborso».

D'altronde, se il termine triennale decorresse, come sostiene la Amministrazione, dalla data di stipulazione dell'atto, ben potrebbe accadere che esso fosse già decorso al momento del versamento e quindi il diritto al «rimborso» sorgesse già prescritto. Il che è palesemente assurdo.

Fondato appare invece il terzo motivo con cui la Amministrazione deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge 1954/604, come modificato dall'art. 34 della legge 1935/590, nonché dell'art. 5 della legge 1954/604, come modificato dall'art. 35 della legge 1965/590. Motivazione omessa insufficiente contraddittoria su punto decisivo della controversia.

La sentenza impugnata non affronta infatti il punto decisivo in fatto. Ciò non chiarisce se la certificazione prodotta in causa contenga la prova della sussistenza in capo al sig. Bosi dei requisiti per godere della agevolazione alla data stabilita dalla legge, cioè al momento dell'acquisto.

P.Q.M., la Corte rigetta il primo motivo di ricorso, dichiara inammissibile il secondo, accoglie il terzo, cassa la sentenza impugnata nei limiti del motivo accolto e rinvia la controversia ad altra sezione della Commissione tributaria regionale dell'Emilia-Romagna che deciderà anche per le spese (Omissis).

(1) AGEVOLAZIONI PER LA PICCOLA PROPRIETÀ CONTADINA: TERMINE DI PRESCRIZIONE DEL RIMBORSO.

La presente sentenza, sulla base di un'interpretazione innovativa, stabilisce che il termine per ottenere il rimborso delle maggiori imposte versate, decorre dal momento dell'avvenuto pagamento e non dalla data di stipulazione dell'atto. Nella sostanza è accaduto che l'acquirente di un fondo ha chiesto, all'atto della stipula, di poter usufruire dei benefici fiscali previsti per la piccola proprietà contadina. Successivamente non ha prodotto né il certificato definitivo di cui all'art. 3, lett. b) della l. 6 agosto 1954, n. 604, come modificata dalla l. 26 maggio 1965 n. 590, né il certificato provvisorio, previsto dal successivo art. 4, attestante la qualità di imprenditore agricolo. A questo punto, visto che i documenti erano stati presentati oltre il termine di scadenza, considerato che erano trascorsi tre anni dal giorno dell'acquisto ed altrettanti dalla data del versamento delle imposte, il contribuente non aveva diritto a richiedere il rimborso.

Vale la pena, prima di procedere nel merito della questione, riportare il testo dell'art. 5 della legge 604/54, modificato dalla legge 590/65 e diventato poi l'art. 35 di quest'ultima.

- «Quando sia stata resa nell'atto esplicita dichiarazione di voler conseguire le agevolazioni di cui alla presente legge e non sia stato prodotto né il certificato provvisorio (...) né quello definitivo (...) sono dovute le normali imposte di registro ed ipotecarie, ma non è precluso il diritto al rimborso se nel termine triennale di prescrizione, gli acquirenti, permutanti o enfiteuti, presentano apposita domanda all'Ufficio del registro competente per territorio (oggi, Agenzia delle Entrate), corredata dal certificato (...)».

Con una precedente decisione (1), la S.C. ha stabilito che anche il Giudice tributario può, nella sua autonoma

(1) Cass. Sez. trib., 25 luglio 2002, n. 10939, in questa Riv., 2003, 299, con nota di Di PAOLO, *Agevolazioni per la piccola proprietà contadina*, lo

status di coltivatore diretto può essere accertato dal giudice tributario pur in assenza dell'apposito certificato dell'Ispettorato provinciale agrario.

mia, accertare l'esistenza della qualità di coltivatore diretto dal momento che è da escludere che il mancato esercizio di questo potere da parte degli organi amministrativi, possa condurre, automaticamente, alla negazione delle previste agevolazioni fiscali. Si costituisce, infatti, in capo al soggetto coltivatore una posizione di diritto soggettivo, che può e deve essere verificata in base a dati obiettivi senza alcun margine di discrezionalità (2). In altri termini, il contribuente stesso può far valere, anche in sede di giudizio, l'esistenza del presupposto che dà luogo all'agevolazione poiché si tratta di uno *status* facilmente accertabile.

In anni un po' più lontani, la stessa S.C. aveva negato che l'esistenza dei requisiti per usufruire dei predetti benefici fiscali potesse formare oggetto di accertamento giudiziale, dovendo gli stessi risultare, in maniera inequivoca ed incontestabile, dal certificato definitivo rilasciato dall'Ispettorato agrario (3). Esattamente dieci anni addietro, trovandosi a decidere su un caso analogo, la S.C. stabilì che il rimborso delle imposte pagate a causa della mancata presentazione dei certificati, spettava, a condizione che venisse rispettato il termine di prescrizione triennale, sia a colui che produceva in ritardo il certificato definitivo sia pure a colui che si limitava a consegnare, sempre in ritardo, il certificato provvisorio. In quella circostanza, però, la questione della spettanza o meno del rimborso era del tutto secondaria rispetto, invece, alla ben più sostanziale questione relativa all'accertamento dell'avvenuta o meno decadenza delle agevolazioni tributarie (4). Pertanto la disamina di quella fattispecie verteva sulle cause che determinano la decadenza dalle agevolazioni e non sul diritto o meno di ottenere il rimborso delle maggiori imposte o, tanto meno, sull'accertamento dei requisiti posseduti in sede giudiziaria. Tale problematica assorbiva la questione del rimborso e solo nell'ipotesi fosse stata decisa positivamente per il contribuente ci si poteva porre il problema dell'accoglimento o meno della richiesta di rimborso (5).

Qualche anno dopo, tuttavia, sia pure indirettamente o, se si vuole, in modo trasversale, la Corte comincia a costruire una sorta di percorso indirizzato a riconoscere la legittimità della richiesta di rimborso fondata sulla reale sussistenza dei requisiti, a prescindere dalla certificazione amministrativa (6). La netta affermazione, secondo la quale lo *status* di coltivatore non è accertabile se non tramite la certificazione amministrativa e che a questa non si può neppure sostituire l'accertamento contenuto in una sentenza civile resa da un Tribunale (7), viene attenuata da una successiva decisione che ammette la possibilità di un accertamento in forme e modi diversi dalla certificazione amministrativa, qualora l'omissione o il ritardo siano imputabili direttamente

all'Ispettorato agrario (8). La ragione di questa decisione è abbastanza evidente: l'omissione o l'inerzia dell'Ispettorato privano il contribuente della possibilità di dimostrare l'esistenza dei requisiti da lui posseduti. La strada è così aperta verso l'affermazione che la mancata osservanza non comporta la perdita delle agevolazioni tutte le volte in cui essa dipenda dall'omissione dell'Ufficio tenuto a rilasciare la documentazione (9). Il contribuente ha, quindi, il diritto di far valere, anche in sede giudiziaria, la realtà, cioè l'esistenza dei requisiti, rispetto alla mancata attestazione amministrativa. Tale possibilità determina di per sé la mancata maturazione della decadenza dal diritto che non deriva da inadempienza del privato e di conseguenza diventa ammissibile la produzione, nel corso del giudizio, della documentazione sull'esistenza dei requisiti anche oltre il termine previsto dall'art. 3 della legge 590/65.

Una volta accertato tutto questo e stabilito che, comunque, il contribuente è in possesso dei requisiti richiesti ed ha, nelle more del procedimento di accertamento, corrisposto le imposte secondo le aliquote ordinarie, scatta il diritto al rimborso. Si tratta di un tipo di rimborso da indebito determinato da un evento successivo e, precisamente, riguarda tributi regolarmente pagati nell'ambito dell'imposta di registro (10). Il procedimento di rimborso delle imposte indirette differisce da quello seguito per le imposte dirette in quanto non è previsto il rimborso d'ufficio. Secondo quanto previsto dall'art. 37 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131, il contribuente che ha diritto al rimborso deve espressamente richiederlo all'Amministrazione finanziaria. La restituzione dell'imposta e, se del caso, della soprattassa, della pena pecuniaria e degli interessi di mora, deve essere richiesta, a pena di decadenza, dal contribuente o dal soggetto nei cui confronti la sanzione è stata applicata, entro tre anni dal giorno in cui è sorto il diritto al rimborso (11).

Questo fa presupporre, nel caso di specie, che ci sia stato effettivamente il pagamento delle imposte da parte del coltivatore e solo da quella data sorge il diritto alla restituzione dell'eccedenza corrisposta.

Antonio Orlando

*

(2) Cass. Sez. trib., 16 novembre 2001, n. 14380, in questa Riv., 2003, 165 e in Riv. Giur. Trib., 2002, 435, con nota di IANNIELLO; Cass. Sez. I, 28 dicembre 1998, n. 12850, in questa Riv., 1999, 471 e in Riv. dir. Trib., II, 1999, 653 con nota di SIRACUSA; conf. T.A.R. Piemonte Sez. I, 2 maggio 2001, n. 973, in questa Riv., 2002, 533.

(3) Cass. Sez. I, 3 settembre 1993, n. 9321, in questa Riv., 1994, 497, con nota di Di PAOLO, *Escluso l'accertamento giudiziale sull'esistenza dei requisiti certificati dall'I.P.A. in materia di proprietà contadina*.

(4) Cass. Sez. I, 16 gennaio 1992, n. 503, in questa Riv., con mia nota, *Sulle cause di decadenza dalle agevolazioni tributarie in favore della piccola proprietà contadina*.

(5) Fino alle sentenze sopra citate (nota 3 e 4), tutte le decisioni giurisprudenziali ribadivano che per poter ottenere il rimborso, il contribuente doveva presentare il certificato, doveva aver esplicitamente dichiarato di voler conseguire le agevolazioni tributarie e doveva presentare l'istanza di rimborso

entro il triennio; Comm. Trib. Centr. Sez. XXI, 8 ottobre 1982, n. 2825, in *La Comm. Trib. Centr.*, I, 1983, 15; Id., Sez. XIX, 13 gennaio 1984, n. 158, *ibidem*, I, 1984, 25; Cass. Sez. I, 7 settembre 1984, n. 4777, in *Giust. civ. Mass.*, 1984, VIII; Cass. Sez. I, 17 marzo 1994, n. 2577, in *Giust. civ. Mass.*, 1994, 336.

(6) Cass. Sez. I, 20 marzo 1998, n. 2936, in questa Riv., 1999, 229 e in *Foro it.*, I, 1998, 1401.

(7) Cass. Sez. I, 17 marzo 1994, n. 2577, in *Riv. legisl. fisc.*, 1995, 1095.

(8) Cass. Sez. I, 27 agosto 1997, n. 8057, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1528.

(9) Cass. Sez. I, 20 marzo 1998, n. 2936, cit.

(10) Queste fattispecie sono accuratamente analizzate da F. TESAURO, *Istituzioni di Diritto Tributario*, vol. I, Torino, 1994; v. anche M. INGROSSO, *Il credito d'imposta*, Milano, 1984.

(11) Per una disamina completa di questa complessa materia v. M.C. FREGNI, *Rimborso dei tributi*, in *Digesto delle discipline privatistiche* - Sez. Comm. - vol. XII, Torino, 1996.

Cass. Sez. III Pen. - 28-3-2003, n. 12122 - Malinconico, pres.; Grillo, est.; Iacoviello, P.M. (diff.) - Miconi ed altro, ric. (*Conferma Trib. L'Aquila 26 giugno 2000*)

Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Operazioni di recupero con procedura semplificata - Registro di carico e scarico - Obbligatorietà - Sussistenza. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 12, 33)

In tema di gestione dei rifiuti, l'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico, prescritti dall'art. 12 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, grava su tutti coloro che effettuano operazioni di recupero dei rifiuti, anche se ammessi alla procedura semplificata di iscrizione all'albo delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti ex art. 33 del citato decreto n. 22, atteso che anche le procedure semplificate devono garantire un elevato livello di protezione ambientale e controlli efficaci (1).

(Omissis)

Risulta pacificamente – perché affermato in sentenza e non contestato dagli stessi – che la ditta degli imputati «Autobazar Adamo» effettuava operazioni di recupero di rifiuti provenienti da autoveicoli, senza autorizzazione regionale, ma avvalendosi della procedura semplificata di cui agli artt. 31 e segg. d.lgs. n. 22/1997, e cioè previa semplice comunicazione di inizio attività alla Provincia.

Orbene – come ricorda l'art. 33, comma 1, del decreto menzionato – in tanto si considera percorribile la strada «semplificata» in quanto siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche adottate ai sensi del precedente art. 31, commi 1-2-3, tra cui quelle poste dal d.m. 5 febbraio 1998, altrimenti è ipotizzabile il reato previsto dall'art. 51 del decreto Ronchi, per gestione di rifiuti senza autorizzazione, quanto meno nell'ipotesi attenuata di cui al comma 4 della detta norma, come nella fattispecie in esame.

In questa, il giudice del merito, con indagine in fatto, ha ritenuto non rispettate le condizioni poste dal legislatore per il recupero dei rifiuti con procedura semplificata, e conseguentemente sussistente il reato *de quo*.

La prima questione che si pone è se chi esercita operazioni di recupero di rifiuti con procedura semplificata sia egualmente obbligato a tenere i registri di carico e scarico prescritti dall'art. 12 dello stesso decreto.

Rileva il Collegio che l'art. 12 menzionato impone l'obbligo in questione, specificandone il contenuto, ai «soggetti di cui all'art. 11, comma 3», che, a sua volta, li individua in «chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, compresi i commercianti e gli intermediari di rifiuti, ovvero svolge le operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti, nonché le imprese e gli enti che producono rifiuti non pericolosi di cui all'art. 7, comma 3, lett. c-d-g».

Questa formulazione dell'art. 11, non contenendo l'art. 12 alcuna espressa limitazione al detto precetto di carattere generale, nel senso dell'applicabilità di esso alle sole attività soggette ad autorizzazione, porta – ad avviso del Collegio – all'ovvia conclusione che l'obbligo della tenuta dei registri in questione gravi su tutti coloro che, con procedura normale o semplificata, effettuano operazioni di recupero dei rifiuti, e dunque anche sui prevenuti.

La conferma testuale di quanto affermato la si rinviene nello stesso art. 33, comma 10, del decreto Ronchi, che, prescrivendo un regime meno rigoroso per rifiuti non pericolosi utilizzati in determinate operazioni, li sottopone comunque «alle disposizioni di cui agli artt. 10, commi 3, 11, 12 e 15 nonché alle relative norme sanzionatorie».

Del resto è evidente la *ratio* di simile disposizione; le procedure semplificate devono egualmente «garantire un elevato livello di protezione ambientale e controlli efficaci» (art. 31, comma 1), e l'esercizio delle operazioni di recupero, ai sensi dell'art. 33, comma 1, come si è ricordato, sono soggette alla condizione del rispetto delle norme tecniche e delle specifiche prescrizioni adot-

tate con i decreti ministeriali attuativi. Se non vigesse l'obbligo posto dall'art. 12, nessun incisivo controllo sarebbe in concreto esercitabile sulle attività svolte con procedure semplificate, con specifico riguardo alle prescrizioni poste dal d.m. 5 febbraio 1998.

I prevenuti, dunque, erano obbligati alla tenuta dei detti registri, con le modalità fissate dalla Circolare 4 agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98, per cui la loro mancata istituzione concreta certamente la contestata contravvenzione («inosservanza dei requisiti e delle condizioni richieste dalle iscrizioni o comunicazioni»). (Omissis)

(1) OBBLIGO DI TENUTA DEI REGISTRI DI CARICO E SCARICO IN REGIME DI PROCEDURA SEMPLIFICATA E PRINCIPIO DI OFFENSIVITÀ.

Nella fattispecie decisa in sentenza, risulta che gli imputati effettuavano operazioni di recupero di rifiuti provenienti da autoveicoli, senza autorizzazione regionale, ma avvalendosi della procedura semplificata di cui agli artt. 31 e segg. del d.lgs. n. 22/97, e cioè previa semplice comunicazione di inizio attività alla Provincia.

La scelta tra procedura semplificata e autorizzazione regionale spetta solo all'impresa, la quale potrà avvalersi della procedura semplificata unicamente per le operazioni esclusivamente specificate nella legge e per i rifiuti individuati e descritti negli allegati.

In materia di gestione di rifiuti, il decreto Ronchi (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) dedica un'attenzione particolare alle «procedure semplificate», disciplinate nel Capo V del Titolo I, le quali si differenziano dalla normale disciplina dello smaltimento, che prevede un regime autorizzatorio (e la potestà autorizzatoria è riservata alla Regione), in quanto stabiliscono un obbligo di comunicazione, da inviare alla Provincia competente, al fine di informare l'autorità di controllo dell'avvio dell'attività di autosmaltimento e delle operazioni di recupero dei rifiuti.

In deroga, dunque, alle regole che disciplinano il regime ordinario, viene consentita, per alcune specifiche attività, tassativamente indicate, la procedura semplificata, di cui agli artt. 31, 32 e 33 del d.lgs. n. 22/97.

Va osservato come tale procedura speciale, che si differenzia dal regime giuridico ordinario delle operazioni di smaltimento, in quanto disciplinante un'attività che comporta un minore «impatto ambientale» sul territorio, deve, comunque, assicurare un elevato livello di protezione ambientale (ed è ovvio che ci si chieda quale sia il criterio per individuare l'elevato livello di protezione ambientale). In sostanza, con l'attività di autosmaltimento si ha riguardo alle operazioni di smaltimento che vengano effettuate all'interno dello stabilimento di produzione dei rifiuti stessi, evitando, così, il trasporto e l'affidamento a terzi delle sostanze da smaltire; con l'attività di recupero, invece (termine che il legislatore non ha definito, preferendo indicare concretamente le operazioni che vi rientrano) (1) i rifiuti «ritornano» nel ciclo produttivo, assumendo altra forma, od in quanto suscettibili di utilizzazioni diverse, evitando così l'inquinamento.

Le attività di recupero e di autosmaltimento di rifiuti possono fruire delle procedure agevolate a condizione che si svolgano nel rispetto di prefissate norme tecniche e prescrizioni, la cui adozione è stata demandata ad un provvedimento interministeriale (v. art. 31, 2° comma, d.lgs. n. 22/97) (2).

(1) Le operazioni di recupero vengono indicate *tout court* nell'art. 6, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 22/97, come quelle previste nell'allegato C al decreto Ronchi, che indica un elenco di n. 13 attività.

(2) In materia ambientale, le prescrizioni tecniche, che fissano le moda-

lità di svolgimento delle operazioni di autosmaltimento e di recupero, hanno un compito importante nel rendere, di fatto, operative le regole giuridiche che indicano i comportamenti dovuti.

Le norme tecniche sono importanti perché individuano specificamente, determinandone i requisiti, le attività di recupero e di autosmaltimento dei rifiuti che possono essere ammesse alla procedura semplificata in deroga al regime ordinario. L'emanazione di tali regole è subordinata all'osservanza di precisi parametri indicati dalla legge, distinti a seconda dell'attività d'impresa e della natura dei rifiuti considerati.

Conformemente a quanto statuito dalle norme comunitarie, le disposizioni in questione devono garantire che i tipi o le quantità di rifiuti, i procedimenti e i metodi di smaltimento o di recupero siano tali da non costituire un pericolo per la salute dell'uomo e da non recare pregiudizio all'ambiente.

L'adozione delle regole e condizioni in discorso deve riguardare, in primo luogo, i rifiuti indicati nella lista verde di cui all'allegato II del reg. CEE n. 259/93, e succ. mod.; tali materiali sono quelli potenzialmente meno inquinanti per l'ambiente (art. 31, 4° comma, d.lgs., cit.). Con decreto 5 febbraio 1998 (3) si è provveduto alla individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Le nuove norme tecniche contenute in tale decreto riguardano, dunque, unicamente i rifiuti non pericolosi.

Solo nel 2002, con il d.m. 12 giugno 2002, n. 161 (4), è stato completato il quadro normativo del recupero in regime semplificato, venendo così individuati i rifiuti pericolosi che possono essere soggetti ad attività di recupero seguendo la procedura di cui all'art. 31 del decreto Ronchi. Certo, poco razionale è apparsa la scelta legislativa di dare attuazione con due separati provvedimenti agli artt. 31 e 33 del d.lgs. n. 22/97, procedendo a regolamentare per primi i rifiuti non pericolosi, soprattutto perché proprio i rifiuti pericolosi sono rimasti per lungo tempo disciplinati da norme tecniche non aggiornate e, quindi, tendenzialmente meno rigorose.

Orbene, per accedere alla procedura semplificata (5), le operazioni di autosmaltimento e di recupero devono rispettare le norme tecniche e le prescrizioni specifiche fissate dalla legge, cioè quelle adottate dagli artt. 31 e segg. del d.lgs. n. 22/97, nonché quelle poste dal d.m. 5 febbraio 1998, trattandosi di rifiuti non pericolosi (ricordiamo che tale decreto non si applica ai rifiuti pericolosi in quanto gli stessi sono disciplinati direttamente dal d.m. 12 giugno 2002, n. 161).

I registri di carico e scarico fanno parte della documentazione riguardante la gestione dei rifiuti e contengono le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti prodotti e/o gestiti. L'obbligo di tenuta è disposto dall'art. 12 del d.lgs. n. 22/97 (6).

I soggetti obbligati alla tenuta dei registri vengono individuati (con semplice rinvio alla norma che, a sua volta, indica i soggetti obbligati alla comunicazione annuale: art. 11, comma 3) in «chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, compresi i commercianti e gli intermediari di rifiuti, ovvero svolge le operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti, nonché le imprese e gli enti che producono rifiuti non pericolosi di cui all'art. 7, comma 3, lettere c), d) e g».

Dal tenore letterale delle disposizioni in questione, argomentano i giudici di legittimità, si evince che, non con-

tenendo il precetto di cui all'art. 12 del citato decreto nessuna limitazione, nel senso dell'applicabilità di esso alle sole attività soggette ad autorizzazione, l'obbligo della tenuta dei registri grava su tutti coloro che, con procedura normale o semplificata, effettuano operazioni di recupero dei rifiuti.

Va in proposito rilevato che la lettura unitaria delle due disposizioni, sostenuta dalla sentenza annotata, trova conferma nella formulazione delle stesse. Deve ritenersi, pertanto, che i soggetti destinatari del disposto dell'art. 12 (il quale, come si è visto, rinvia al 3° comma dell'art. 11, il cui *incipit* è «chiunque») siano stati determinati in modo sufficientemente chiaro e preciso, e che, non avendo il legislatore previsto espressamente l'applicazione del precetto relativo alla tenuta dei registri solo per coloro che svolgono attività soggette ad autorizzazione, fra tali soggetti siano da annoverare anche coloro che, con procedura semplificata, svolgono attività di recupero.

Questa conclusione è avallata dal disposto dell'art. 33, comma 10, che, nel disciplinare le operazioni di recupero di rifiuti non pericolosi, sottopone gli stessi alle disposizioni di cui agli artt. 10, commi 3, 11, 12 e 15, nonché alle relative norme sanzionatorie.

Ciò, del resto, conformemente allo spirito che informa il d.lgs. n. 22/97, il quale prevede un particolare dovere di attenzione e di correttezza, a carico di chi effettua una attività di gestione di rifiuti, via via più cogente, quanto più si consente che le attività di smaltimento e di recupero possano essere esercitate in modo semplificato senza, dunque, un preventivo, specifico controllo da parte della P.A., che culmini con un formale provvedimento autorizzatorio.

Inoltre, ed in ciò sta anche l'importanza della pronuncia in questione, si è posto l'accento sul fatto che le procedure semplificate, pur se comportano una minore pericolosità ambientale, devono ugualmente garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, e controlli efficaci.

Ora, si deve osservare che, mentre la semplice inosservanza dell'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico è normalmente punita solo con sanzione amministrativa (art. 52, 2° comma), secondo il ragionamento della Suprema Corte, se si ricorre alla procedura semplificata, la «mancata istituzione del registro concreta certamente la contravvenzione di inosservanza delle condizioni richieste dalla iscrizione», di cui all'art. 51, 4° comma, del decreto Ronchi (7).

La decisione, pur rigorosa in alcune puntualizzazioni sulle fattispecie criminose di che trattasi, accoglie la premessa che il legislatore del '97 ha voluto comunque imporre dei limiti, al fine di evitare che il ricorso alla procedura semplificata divenga una facile scappatoia e possa procurare danni all'ambiente, soprattutto in considerazione della circostanza che, in tal caso, come dicevasi, manca quella concreta verifica da parte della P.A., che invece deve obbligatoriamente precedere qualsiasi rilascio di autorizzazione «normale». Da qui scaturisce l'obbligo, anche per coloro che effettuano operazioni di recupero di rifiuti con procedura semplificata, della tenuta dei registri di carico e scarico, essendo questa misura finalizzata a rendere più capillare ed agevole il controllo sulla movimentazione dei rifiuti.

L'attenuazione di pena è giustificata dal fatto che, in questo caso, non vi è un nascondimento dell'attività di gestione,

(3) Il decreto recante «Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, è stato pubblicato nel suppl. ord. G.U. 16 aprile 1999, n. 88.

(4) Il decreto è stato pubblicato nella G.U. 30 luglio 2002, n. 177.

(5) Sulla operatività delle procedure semplificate, si v. Cass. 4 luglio 2000, n. 1492, in *Rivista giur. circolazione e trasporti*, 2001, 798, con nota di BELTRAME.

(6) Sull'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico anche per i depositi temporanei, si v. Cass. 5 aprile 2001, n. 13808, P.M. in proc.

Capuccia, Rv. 218.968, in questa Riv. (M), 2002, 273.

(7) Il reato di cui all'art. 51, 4° comma, d.lgs. n. 22/97 riproduce sostanzialmente la norma incriminatrice contenuta nell'art. 27 d.p.r. n. 915/1982, che puniva il titolare di ente o impresa che non osservava le prescrizioni dell'autorizzazione rilasciata per effettuare le varie fasi dello smaltimento dei rifiuti. Sui rapporti fra l'art. 27 del d.p.r. n. 915/1982 e l'art. 9 del d.l. 9 settembre 1988, n. 397, convertito nella l. 9 novembre 1988, n. 475, si v. Cass. Sez. III 3 settembre 1997, n. 1497, in questa Riv., 1999, 366, con nota di F. MAZZA.

in quanto l'Autorità è stata informata dell'esistenza, ma un esercizio di tale attività nella inosservanza dei requisiti, e delle condizioni fissate dalla legge. Si tratta di una disposizione, dunque, che punisce colui il quale sottrae il proprio agire al necessario controllo dell'autorità amministrativa, che diviene possibile solo se il soggetto richiama le necessarie autorizzazioni, si sottoponga alle necessarie iscrizioni, operi le richieste comunicazioni, che sono funzionali all'attuazione delle finalità di elevata protezione ambientale, delineate dal legislatore nell'art. 2 del d.lgs. n. 22/97.

Si configura un comportamento il cui disvalore non si esaurisce, pertanto, nella semplice «disobbedienza al precetto»: l'incriminazione di tali fatti sottintende una reale idoneità offensiva della condotta nei confronti dell'interesse protetto. Ora, non è dubbio che nella materia che ci occupa, alla delimitazione dell'oggetto giuridico tutelato non si possa arrivare ove si prescinda dall'offesa tipica dei reati ambientali: l'inquinamento. La descrizione dell'evento tipico inquinamento permette di selezionare il bene giuridico tutelato dalle norme ambientali come un concetto di relazione, che esprime l'interesse di un soggetto alla salubrità dell'ambiente naturale. L'ordinamento tutela il rapporto tra il soggetto e la *res*. Ma quando tutelato è l'interesse del soggetto a che il bene giuridico non sia lesa o non sia neppure esposto a pericolo, la condotta sanzionata, che esponga a pericolo il bene giuridico, configurerà, quanto all'interesse del soggetto passivo, un reato di danno.

L'esperienza evidenzia la necessità di un'efficace tutela penale in materia ambientale, finalizzata a salvaguardare l'ambiente per attuare migliori condizioni per la vita dell'uomo. E l'interpretazione della Corte, con la lettura che ne dà, sembra fare proprio un criterio fondato sulla natura offensiva della fattispecie in questione.

Riteniamo, invece, che voler impernare questa fattispecie sull'inosservanza di provvedimenti dell'autorità, atteggiandosi così i reati ambientali a fattispecie di mera violazione di un dovere formale di obbedienza alle norme extrapenalistiche che governano la materia, significa attuare una inversione metodologica. Si prescinde da qualsiasi riferimento al contenuto offensivo del fatto concreto, ed il giudizio si appunta sulla pericolosità sociale di un determinato delinquente. L'interprete, alle prese con l'applicazione di fattispecie di pericolo, è spinto ad occuparsi più della pericolosità della condotta, che della effettiva verifica della lesione dell'interesse tutelato.

Non sembra possa condividersi, infatti, tale ricostruzione. Anche perché, così argomentando, non si riuscirebbe a spiegare la presenza, nell'ambito dell'apparato sanzionatorio, di specifiche misure ripristinatorie volte a riparare il danno ambientale provocato. Ad esempio, con la sentenza di condanna per la contravvenzione di cui all'art. 51 *bis*, o con la decisione emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione degli interventi di messa di sicurezza, bonifica e ripristino ambientale.

Inoltre, ciò comporterebbe una serie di conseguenze: quanto a strategie di tutela, uno spostamento dall'impostazione repressiva a quella preventiva, nonché l'anomalia di attuare la prevenzione con strumenti propri della repressio-

ne. Con riferimento, poi, ai principi cardine vigenti nel nostro ordinamento penale, si porrebbe un problema di compatibilità con i tradizionali canoni di legalità, offensività, colpevolezza, meritevolezza e proporzionalità della pena.

L'interpretazione alla quale i giudici sono pervenuti attraverso il coordinamento delle varie norme incriminatrici (conformemente alla *voluntas legis*) è di ritenere che il campo elettivo di rilevanza degli illeciti consistenti nell'elusione dell'obbligo legale di tenuta dei registri di carico e scarico, in regime di procedura semplificata, sia quello del diritto penale (8), anziché del diritto punitivo amministrativo. Questa interpretazione è compatibile con un sistema penale fondato sul principio garantista della comminabilità della pena solo nella ipotesi in cui un fatto, sia nella astratta previsione normativa, sia nella sua concretezza, possa essere qualificato come reato in funzione della protezione di un bene socialmente rilevante.

Il ragionamento della Corte pare corretto anche sotto il profilo delle scelte rigorose che l'interprete (giurisdizionale o dottrinale che sia il suo ambito operativo) è chiamato ad effettuare, nel riportare la concreta fattispecie all'area normativa, come disegnata dall'attività descrittiva e delimitativa del legislatore. La logica dell'interpretazione deve, invero, essere applicata non solo per accertare i contenuti normativamente significativi delle proposizioni legislative, ma altresì per leggere le singole fattispecie concrete.

Del resto, un corretto approccio metodologico, che vive della continua integrazione tra il punto di vista della dommatica penale e quello della politica criminale, impone all'interprete, come punto di partenza di ogni ricerca, l'analisi della norma in funzione e in relazione all'ordinamento giuridico; analisi, che consenta di interpretare la realtà, identificando i bisogni di tutela emergenti dalla società, e di elaborare strategie e strumenti operativi effettivi ed efficaci. A tal proposito ricordiamo la lucida proposizione di ROXIN, secondo il quale l'interpretazione in ogni caso non deve mai trascendere il significato linguistico dei segni voluti dal legislatore, né arrivare a stravolgere del tutto il contenuto di disvalore connotato da ciascuna fattispecie incriminatrice (9). Se tanto accadesse, si sarebbe, del resto, costretti ad ammettere l'assoluta inidoneità della dommatica contemporanea a porsi quale «limite ultimo» ed «invalidabile» della politica criminale.

Sembra pertanto un debole compromesso affermare che, a fronte della ipotizzata sussistenza di reati «senza offesa» (con riferimento ai quali il giudice dovrebbe limitarsi ad accertare «la conformità del fatto al tipo descritto», senza dover appurare in concreto «l'esistenza dell'offesa al bene tutelato») si debba far riferimento alla ragionevolezza della fattispecie nel suo complesso (10). Ciò indurrebbe ad abbandonare un principio cardine garantista, in vista di esigenze di salvaguardia della collettività, molto spesso dettate da situazioni emergenziali, giacché il mero rinvio al criterio della ragionevolezza, in ordine all'opportunità di predisporre o non la tutela penale per la salvaguardia di determinati valori o beni, non assicura la concreta garanzia che la scelta di punire dipenda da una meditata valutazione legislativa.

Alessandra Coviello

(8) Tutto ciò che è richiamato dalla norma penale diventa elemento indispensabile per la sussistenza del fatto tipico, per cui la disposizione che risulta da tale integrazione è ad ogni effetto «legge penale», con tutte le conseguenze che ne derivano anche in punto di oggetto di dolo.

(9) V. ROXIN, *Politica criminale e sistema del diritto penale*, Napoli, 1986, 60.

(10) Si cfr. MAZZA, *La installazione di apparecchiature atte ad intercettare comunicazioni informatiche*, in *Atti del Convegno su «Documento informatico e firma digitale»*, Siena 12 maggio 2000, 4 datt. e 5 datt.

Come sottolineato dall'Autore, la Corte costituzionale – pur avendo più volte affermato (sent. n. 62/1986, n. 957/1988, n. 437/1989) che «il principio di offensività rappresenta un canone generale di interpretazione che impone al giudice di determinare sempre, in concreto, ciò che, non raggiungendo la

soglia della offensività dei beni tutelati, è fuori del penalmente rilevante», e ciò in linea con la giurisprudenza della Corte di cassazione (Sez. Un. Pen., 8 aprile 1998, n. 12) «che solitamente lega in modo rigido la punibilità alla formale conformità della condotta al tipo legale» – ha tuttavia espressamente riconosciuto (sent. n. 333/1991, n. 133/1992, n. 269/1993, n. 360/1995) «la legittimità della categoria dei reati di pericolo presunto, ovvero di reati senza offesa, e, pertanto, la legittimità di deroghe al principio di offensività». L'Autore osserva ancora: «Non si tratta (...) di abbandonare un principio, che ha svolto un ruolo garantista di indubitato rilievo nella delimitazione dell'illecito penale, ma di un opportuno suo temperamento in vista di insopprimibili esigenze di salvaguardia della collettività da perniciose condotte aggressive di beni fondamentali per il vivere civile».

delle tabelle predisposte dalle Commissioni tecniche provinciali ai sensi della norma citata (il detto art. 3 così recita: «Il comma terzo dell'art. 2 della l. 18 agosto 1948, n. 1140, è sostituito dal seguente: «Per ciascuna Provincia la Commissione determina ogni due anni, almeno nove mesi prima dell'inizio dell'annata agraria e per il biennio successivo, le tabelle dei canoni d'affitto, nella misura minima e massima, da considerarsi equi per zone agrarie omogenee, per qualità e classi di terreni e per tipi aziendali, tenuto conto dello stato di produttività dei fondi, dell'esistenza e delle condizioni dei fabbricati rurali, delle attrezzature aziendali, degli oneri a carico dei proprietari locatori, degli apporti dell'affittuario, dei costi e degli oneri gravanti sull'impresa, al fine di assicurare una equa remunerazione per il lavoro dell'affittuario e della sua famiglia e la buona conduzione dei fondi»»).

P.Q.M., visto l'art. 213 c.p.c., manda alla cancelleria a richiedere all'Ispettorato agrario provinciale di Catania copia delle tabelle predisposte dalle Commissioni tecniche provinciali ai sensi dell'art. 3 della l. 12 giugno 1962, n. 567. (*Omissis*)

II

(*Omissis*)

Ritiene la Corte che, in seguito alla caducazione degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203, si sia venuto a determinare un vuoto normativo in ordine al meccanismo di determinazione dell'equo canone di affitto, non potendosi, alla stregua delle disposizioni normative sopravvissute, individuare alcun sistema di determinazione dell'equo canone alternativo a quello dichiarato illegittimo.

Com'è noto, l'art. 9 della l. 3 maggio 1982, n. 203, avente ad oggetto «tabella per l'equo canone», ha sostituito il primo capoverso dell'art. 3 della l. 10 novembre 1973, n. 814 ed ha altresì soppresso – dettando nuovi criteri per il calcolo del canone legale d'affitto – i capoversi quattro, ottavo, nono, undicesimo, dodicesimo e tredicesimo dello stesso art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814.

Non è dubbio che la caducazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale 5 luglio 2002, n. 318, dell'art. 9 della l. 3 maggio 1982, n. 203 abbia determinato il venir meno, con effetto retroattivo, dell'effetto abrogativo proprio dello stesso art. 9 nei confronti dei richiamati capoversi dell'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814.

In conseguenza di ciò, deve ritenersi ora tornato in vigore l'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814 (disposizione che – a sua volta – aveva sostituito l'art. 3 della l. 11 febbraio 1971, n. 11), nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Tuttavia, com'è noto, l'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814, prima di venire modificato dall'art. 9 della legge n. 203 del 1982, era stato parzialmente caducato in forza della sentenza della Corte costituzionale 22 dicembre 1977, n. 153, la quale ne aveva dichiarato costituzionalmente illegittimi i commi secondo e sesto (nella parte in cui fissavano tra 24 e 55, e – con riferimento ad un caso particolare – in 42 volte, i coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale ai fini della determinazione del canone), nonché il comma undicesimo.

In seguito a tale declaratoria di illegittimità costituzionale, il sistema di calcolo dell'equo canone di affitto dettato dall'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814 era rimasto monco e non in grado di operare, essendo stati soppressi proprio i criteri di computo del canone, rapportati ai redditi dominicali catastali, dalla stessa disposizione previsti.

Proprio per ovviare a tale vuoto normativo, il legislatore ha emanato prima la l. 10 maggio 1978, n. 176, che ha dettato «Norme provvisorie in materia di affitto dei fondi rustici», poi la l. 23 novembre 1979, n. 595 (dal titolo «Pagamento provvisorio del canone d'affitto dei fondi rustici»), il cui articolo unico, sostituendo il primo comma dell'art. 1 della suddetta l. 10 maggio 1978, n. 176, ha stabilito: «Per le annate agrarie 1977-78, 1978-79 e comunque non oltre la data dell'entrata in vigore della legge di riforma dei contratti agrari, alle varie scadenze previste nel contratto d'affitto di fondi rustici o dalle consuetudini, vengono corrisposte, a titolo di acconto, somme sulla base delle tabelle stabilite ai sensi della l. 10 dicembre 1973, n. 814. Tali somme saranno soggette ad eventuale conguaglio secondo quanto sarà stabilito da apposita legge sostitutiva

delle norme dichiarate illegittime dalla sentenza della Corte costituzionale n. 153 del 1977».

Nel vigore di tale disciplina provvisoria, prima dell'entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203, era pacifico il principio secondo cui, mancando un criterio per calcolare l'equo canone e avendo il canone calcolato ai sensi della l. 10 dicembre 1973, n. 814, il solo valore di «acconto» in attesa del conguaglio da determinarsi sulla base di criteri da stabilirsi con la futura legge di riforma dei contratti agrari, l'affittuario non potesse far valere il suo diritto, scaturendo dall'art. 28 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, di ripetere le somme corrisposte in eccedenza rispetto ai livelli massimi di equità stabiliti nelle tabelle di equo canone.

Come ha statuito la Corte Suprema, in tema di determinazione dei canoni agrari, l'art. 1 della l. 10 maggio 1978, n. 176 – la quale, per ovviare al vuoto legislativo conseguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 153 del 1977, ha stabilito che, per l'annata agraria 1977/78 vengano corrisposte, a titolo di acconto, somme sulla base delle tabelle stabilite dalla l. 10 dicembre 1973, n. 814 (dichiarata costituzionalmente illegittima) e che, per le precedenti annate agrarie, si considerano versati in acconto i pagamenti effettuati sulla base di quella normativa – non postula, in considerazione del rinvio ai futuri conguagli, il diritto dell'affittuario all'immediata ripetizione delle somme corrisposte in misura eccedente le relative tabelle stabilito all'art. 28 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, che resta non applicabile alla situazione creata a seguito della richiamata sentenza della Corte costituzionale (Cass. Sez. III 17 luglio 1982, n. 4196).

Orbene, dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203, deve ritenersi che sia tornata in vigore la disciplina provvisoria dettata dalle leggi 10 maggio 1978, n. 176 e 23 novembre 1979, n. 595 e, conseguentemente, che non possa esperirsi, come già prima dell'entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203, né l'azione volta ad ottenere la determinazione del canone legale, né l'azione volta a ripetere quanto corrisposto in eccedenza rispetto ad esso.

Infatti, se è vero che l'entrata in vigore della legge sui patti agrari 3 maggio 1982, n. 203 ha sciolto la riserva legislativamente contenuta nelle leggi 10 maggio 1978, n. 176 e 23 novembre 1979, n. 595 e, modificando la disciplina sulla determinazione dei canoni d'affitto nonché dettando una specifica normativa per il conguaglio dei canoni relativi alle annate agrarie trascorse, ha fatto cessare quell'aspettativa priva di garanzia posta dalle citate leggi n. 176 del 1978 e n. 595 del 1979 (così Cass. Sez. III 21 maggio 1983, n. 3538); è parimenti vero che in seguito alla declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 9 della l. 3 maggio 1982, n. 203 e dei criteri di calcolo del canone da esso previsti, deve ritenersi che quella riserva legislativa non sia stata ancora sciolta (una volta caducato l'art. 9 della l. 3 maggio 1982, n. 203, non può, tra l'altro, più operare l'art. 15 della stessa legge che a quello fa rinvio ai fini del calcolo dell'equo canone per i contratti in corso nel 1982) e che, pertanto, sia tornata in vigore la disciplina provvisoria dettata dalle leggi 10 maggio 1978, n. 176 e 23 novembre 1979, n. 595, da ritenersi mai abrogata dalla l. 3 maggio 1982, n. 203. Non può dubitarsi, invero, che una volta venuti meno – con l'effetto retroattivo proprio delle declaratorie di illegittimità costituzionale – gli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203, quest'ultima legge, nel testo sopravvissuto, non fornisce più i criteri per determinare l'equo canone d'affitto, con la conseguenza che deve escludersi che la condizione prevista dalla l. 23 novembre 1979, n. 595, che fissava il proprio vigore «non oltre la data dell'entrata in vigore della legge di riforma dei contratti agrari», si sia adempiuta.

In sostanza, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale 5 luglio 2002, n. 318, deve ritenersi tornata in vigore la disciplina provvisoria dettata dalla l. 23 novembre 1979, n. 595, a tenore della quale le somme corrisposte dall'affittuario al concedente a titolo di canoni, alle varie scadenze previste dal contratto d'affitto o dalle consuetudini, hanno l'esclusivo valore di acconti, in attesa della possibilità di calcolare il canone legale e, con esso, gli eventuali conguagli, secondo quanto sarà stabilito da apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime.

Ciò vuol dire, come dinanzi detto che, nell'impossibilità di determinare il canone legale, non può essere fatto valere il diritto dell'affittuario, previsto dall'art. 28 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, di ripetere le somme corrisposte in eccedenza rispetto ai livelli massimi di equità stabiliti nelle tabelle di equo canone; ma ciò vuol dire anche che, in virtù del principio di cui all'art. 2935 c.c., il termine di prescrizione (previsto dallo stesso art. 28 della legge n. 11 del 1971) dell'azione di ripetizione delle somme eventualmente

corrisposte dall'affittuario in misura eccedente l'importo dovuto non inizierà a decorrere se non dalla data di entrata in vigore della futura legge che stabilirà i nuovi criteri di calcolo del canone in luogo dei criteri previsti dalle norme dichiarate illegittime, rendendo in tal modo determinabile il dare e l'avere tra affittuario e concedente (cfr. Cass. Sez. III 5 ottobre 1994, n. 8125).

Gli attori-appellanti sostengono che, in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9 della l. 3 maggio 1982, n. 203 sarebbe addirittura tornato in vigore il sistema di determinazione dell'equo canone dettato dal testo originario dell'art. 3 della l. 12 giugno 1962, n. 567, in quanto non colpito da declaratoria di illegittimità costituzionale.

L'assunto è privo di fondamento.

Invero, anche prescindendo dal considerare come sia impossibile oggi disporre, con riferimento alle annualità su cui verte la presente controversia (annualità dal 1985 in poi), di tabelle dei canoni di affitto determinate sulla base del criterio dettato dal testo originario dell'art. 3 della l. 12 giugno 1962, n. 567 (l'unico mai colpito da declaratoria di illegittimità costituzionale) trattandosi di tabelle che le Commissioni provinciali avrebbero dovuto elaborare «ogni due anni, almeno nove mesi prima dell'inizio e per il biennio successivo», ma che non hanno mai elaborato, in quanto la disposizione sopra richiamata è stata abrogata con l'entrata in vigore della l. 11 febbraio 1971 n. 11; deve in ogni caso rilevarsi come non sia dubbio che l'art. 3 della l. 12 giugno 1962, n. 567 non possa in alcun modo rivivere in seguito alla intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203, essendo stato interamente sostituito dall'art. 3 della l. 11 febbraio 1971, n. 11.

Né può ritenersi che quest'ultima abrogazione sostitutiva sia venuta meno per effetto della sentenza della Corte costituzionale 27 luglio 1972, n. 155, che ha dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 3 della l. 11 febbraio 1971, n. 11. Infatti, tale declaratoria di illegittimità costituzionale ha riguardato esclusivamente i commi secondo e sesto (nella parte in cui essi fissavano tra 12 e 45 e – con riferimento a un caso particolare – in 36, i coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale ai fini della determinazione del canone) dell'art. 3 della l. 11 febbraio 1971 n. 11, ma non ha riguardato (tra gli altri) il primo comma di tale disposizione, non ha riguardato cioè quel comma che ha disposto l'abrogazione dell'art. 3 della legge n. 576 del 1962 («L'art. 3 della l. 12 giugno 1962, n. 567 è sostituito dal seguente: ...»), comma che è rimasto in vigore prima di essere sostituito (come l'intero art. 3 della l. 11 febbraio 1971, n. 11) dall'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814.

Né, d'altra parte, potrebbe ritenersi che la successiva declaratoria di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814 abbia potuto far rivivere la precedente disciplina di calcolo dell'equo canone, ossia la disciplina dettata dall'art. 3 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, che a sua volta aveva sostituito l'art. 3 della l. 12 giugno 1962, n. 567.

Infatti, poiché – come si è veduto – la declaratoria di illegittimità costituzionale ha colpito l'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814 soltanto parzialmente, caducandone esclusivamente alcuni commi (quelli secondo e sesto, nei termini sopra ricordati, nonché quello undicesimo), è rimasto salvo l'effetto abrogativo dell'art. 3 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 scaturente dal primo comma della suddetta disposizione («L'art. 3 della l. 12 giugno 1962, n. 567, come modificato dall'art. 3 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, è sostituito dal seguente: ...»), essendo rimasto quest'ultimo immune da declaratoria di illegittimità costituzionale.

Conferma della definitiva abrogazione prima dell'art. 3 della l. 12 giugno 1962, n. 567 ad opera dell'art. 3 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, poi di quest'ultimo ad opera dell'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814 si ricava proprio dall'operato del legislatore, il quale per ovviare al vuoto normativo determinatosi in seguito alla declaratoria di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814 (prima che intervenisse la riforma dei contratti agrari di cui alla legge n. 203 del 1982), ha emanato le leggi 10 maggio 1978, n. 176 e 23 novembre 1979, n. 595, con ciò

mostrando di escludere la reviviscenza delle discipline normative precedenti.

Ulteriore conferma si ricava dalla stessa sentenza della Corte costituzionale 5 luglio 2002, n. 318, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203, laddove il giudice della legittimità delle leggi ha osservato come esulasse dai suoi poteri «la scelta di un diverso criterio di calcolo di equo affitto, in quanto riservata per sua natura alla discrezionalità del legislatore» e laddove lo stesso giudice non ha preso in esame alcun sistema alternativo di calcolo del canone di affitto ricavabile dalle norme sopravvissute o – eventualmente – tornate in forza dalla sua pronuncia. E non può non rilevarsi, a quest'ultimo proposito, come sia evidente che, ove la Corte costituzionale avesse ritenuto che, in seguito all'annullamento degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203, si fosse determinata la reviviscenza di un sistema di determinazione dell'equo canone fondato sulle norme anteriori a (abrogate da) quelle caducate, la stessa Corte non avrebbe potuto esimersi dal potere-dovere di controllare se quelle norme, divenute nuovamente operanti, non si presentassero anch'esse costituzionalmente illegittime sulla base delle medesime considerazioni poste a base della declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al suo giudizio. Ciò che il giudice della legittimità delle leggi non ha fatto, in tal modo mostrando di ritenere l'assenza, nel sistema normativo risultante dalla sua pronuncia, di alcun meccanismo di determinazione dell'equo canone di affitto.

Né potrebbe, d'altra parte, ritenersi che, in tale vuoto normativo, il giudice del merito possa sostituirsi al legislatore nella determinazione dell'equo canone, formulando egli stesso un giudizio di equità del canone contrattualmente convenuto tra le parti sulla base dei parametri emergenti dalla Carta costituzionale (in tal senso, Corte d'app. Bari 30 dicembre 2002); ciò in quanto nessuna norma di legge attribuisce al giudice un potere di equità di tal fatta.

In definitiva, va ritenuto che, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale 5 luglio 2002, n. 318 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203, si è venuto a determinare la reviviscenza dell'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814, come modificato dalla pronuncia della Corte costituzionale 22 dicembre 1977, n. 153, nonché della disciplina provvisoria dettata dalle leggi 10 maggio 1978, n. 176 e 23 novembre 1979, n. 595; si è venuta a determinare cioè la reviviscenza di un sistema normativo che, pur prevedendo il principio della determinazione legale del canone di affitto, non prevede però alcun criterio di determinazione dello stesso e, pertanto, non ne consente in alcun modo la determinazione. (*Omissis*)

(1-2) LA DETERMINAZIONE DELL'EQUO CANONE DEGLI AFFITTI AGRARI: CONTRASTI GIURISPRUDENZIALI.

1. - L'ordinanza del Tribunale affronta il problema della determinazione del canone dopo la dichiarazione di incostituzionalità che colpisce gli artt. 9 e 62 della legge 203 del 1982 (1); essa ha considerato che la Corte non si è limitata alla dichiarazione di incostituzionalità di alcune norme (2) e che quindi si è posto il problema di individuare su quali norme anteriormente vigenti produca l'effetto di reviviscenza o in mancanza quali principi generali possano trovare applicazione. Ha valutato l'alternativa tra la riviviscenza di norme vincolistiche precedenti o la riespansione del principio generale della libertà contrattuale, ed ha negato il riespandersi dell'autonomia contrattuale (3).

La Corte ha dichiarato la incostituzionalità del sistema di determinazione ancorato al sistema catastale e ha evidenziato la vetustà del catasto di riferimento (4).

(1) Corte cost. 5 maggio 2002, n. 318, in questa Riv., 2002, 427, con nota di CINQUETTI, *Illegittimità del canone equo determinato in base agli artt. 9 e 62 della legge 203 del 1982*.

(2) CORSARO, *Canone di affitto di fondi rustici e poteri del giudice, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 318/2002*, in questa Riv., 2003, 204.

(3) Contro, Corte d'app. Bari 30 dicembre 2002, in *Foro it.*, 2003, I,

1247, che pur affermando che non è stato censurato il principio della determinazione legale del canone di affitto dei fondi rustici, ritiene che riprenda vigore l'autonomia negoziale dei privati.

(4) GRASSO, *Corte costituzionale: bocciato il riferimento al reddito dominicale del 1939 per la determinazione dell'equo canone dei fondi rustici*, in *Nuovo dir. agr.*, 2002, 285.

Il Tribunale ha correttamente raccordato l'affermazione della Corte con quelle contenute in altre sentenze (5) ed ha quindi ritenuto la validità della l. 12 giugno 1962, n. 567, che prescindeva dal riferimento ai dati catastali e ha individuato in questa legge, che introduceva il principio dell'inderogabilità del canone e faceva venir meno il potere per l'autorità giudiziaria di fissarlo secondo equità, il riferimento utile per pervenire alla soluzione del problema.

Il Tribunale ha correttamente affermato che, in ogni caso, la quantificazione del canone spetta al giudice *ex officio*.

Non si può sostenere che l'art. 3 della legge 567 del 1962 sia espressione dell'art. 36 della Costituzione e che quindi abbia introdotto il principio inderogabile dell'equo canone, inteso come equa remunerazione del lavoro dell'affittuario e della sua famiglia, e che quindi il giudice anche in assenza delle determinazioni delle Commissioni tecniche sia chiamato comunque ad attuare la volontà della legge, perché trattasi di materia sottratta all'autonomia delle parti.

La determinazione da parte delle Commissioni tecniche dei limiti minimi e massimi del canone, viene configurata dalla legge come condizione dell'azione giudiziaria, nel senso che l'azione è esperibile in quanto quei limiti siano stati fissati dalle Commissioni, e il giudice ha quindi il potere di determinare l'equo canone in quanto esistano le tabelle.

L'art. 1 assegna tale compito ad apposite Commissioni che devono tener conto dello stato di produttività dei fondi, dell'esistenza e delle condizioni dei fabbricati rurali, delle attrezzature aziendali, degli oneri a carico dei proprietari, dei costi e degli oneri gravanti sull'impresa, al fine di assicurare un'equa remunerazione per il lavoro dell'affittuario e della sua famiglia e la buona conduzione dei fondi. Entro tali ragionevoli ma inderogabili limiti, la legge ammette a spaziare l'autonomia delle parti e l'equità del giudice. La redazione delle tabelle deve aver luogo da parte delle Commissioni, le quali, non senza ragione, vengono definite dalla legge come tecniche. «Sono quindi atti amministrativi a contenuto normativo, nel senso che sono obbligatorie e vincolanti per il giudice che deve applicarle» (6). Le tabelle condizionano il potere di perequazione affidato al giudice specializzato dall'art. 7 della legge, con il loro contenuto precettivo (rispetto dei limiti tabellari).

Il sistema dettato dalla legge 567 del 1962 aveva caratteristiche nuove, in quanto l'art. 18 aveva espressamente abrogato il secondo comma dell'art. 5 del d.lgs. c.p.s. 1° aprile 1947, n. 277, ed ogni altra norma incompatibile con la legge. In virtù della previgente disciplina il canone veniva determinato secondo equità dal giudice, avendo le tabelle formate dalle Commissioni valore orientativo, mentre la nuova legge introduceva il principio della inderogabilità del canone ed escludeva che il giudice potesse decidere secondo equità.

Non si può quindi sostenere che il giudice possa fare diretto riferimento all'art. 36 della Costituzione per la determinazione autoritativa del canone equo, né possa avvalersi di tutti i mezzi di prova al fine di acquisire elementi utili alla decisione (7).

Viene compresa l'autonomia privata e il contratto di affitto viene quindi disciplinato dal legislatore attraverso la determinazione del canone affidata ad organi amministrati-

vi, la cui funzione è quella di predisporre norme di eterointegrazione del contratto e di porre in essere delle regole obbligatorie e vincolanti.

L'affermazione del Tribunale che la dichiarata incostituzionalità dell'art. 62 non restituisca alle parti la libertà di contrattazione, appare corretta. Infatti non si determina una situazione giuridica che vede riespandersi l'autonomia negoziale dei privati, non più obbligata da un'inserzione automatica di clausole. Quindi, in attesa che il legislatore intervenga a disciplinare il nuovo canone equo di affitto dei fondi rustici, ove il canone di affitto convenuto tra le parti assicuri al concedente una remuneratività non irrisoria della rendita ma anche l'esercizio dell'impresa da parte dell'affittuario, con il temperamento degli interessi reciproci, c'è sempre la necessità dell'attività integrativa da parte del giudice adito, a cui l'affittuario ha chiesto la restituzione di quanto pagato in eccedenza rispetto al canone equo dovuto (8).

La legge n. 11 del '71, per perseguire gli scopi voluti dal legislatore e individuare criteri oggettivi, ha ancorato i valori agli indici in catasto, sottraendo alle parti il potere di determinare il corrispettivo. Anche l'art. 9 della legge 203/82 riconfermava i precedenti principi, per assicurare una equa remunerazione dell'affittuario e della sua famiglia, degli apporti di capitale dell'affittuario, dei costi di produzione e delle esigenze di riconoscere un compenso ai capitali investiti e agli altri apporti del locatore. L'art. 62 della legge 203 del 1982 disponeva che, anche in presenza di revisione degli estimi catastali, per la determinazione del canone si prendevano a base i redditi dominicali stabiliti a norma del regio d.l. 4 aprile 1939, n. 589, convertito in legge, con modificazione dalla l. 29 giugno 1939, n. 976, sino all'entrata in vigore di una nuova legge che disciplinasse la materia. Si cercava così di evitare un ulteriore giudizio di costituzionalità, riconoscendo alla legislazione sul canone una natura provvisoria.

Il Tribunale ha correttamente ritenuto che la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 9 non incide anche sulle altre norme e non travolge la perequazione del canone.

L'art. 7 della legge 567/62 così come modificato dall'art. 8 della legge 11/71 riconosce a ciascuna delle parti il diritto di adire la Sezione specializzata agraria del Tribunale che determinerà il nuovo canone entro i limiti stabiliti dalle tabelle e l'art. 8 prevede che l'affittuario possa, in qualsiasi momento e in ogni caso non oltre un anno dalla cessazione del contratto, ripetere le somme corrisposte in eccedenza, e l'art. 28 della legge 11/1971 consente all'affittuario coltivatore diretto di ripetere le somme pagate in eccedenza nei termini di prescrizione previsti per i rapporti di lavoro subordinato, con decorrenza dalla data di cessazione del rapporto (9).

Non c'è dubbio quindi che la sentenza della Corte costituzionale non ha colpito tali norme.

La legge 567/62 è da considerarsi vigente, essendo stata dichiarata incostituzionale la norma che la abrogava.

Né pare possibile che il giudice possa operare una determinazione del canone di affitto ai sensi dell'art. 36 della Costituzione perché, se è vero che nel nostro ordinamento è garantito il lavoro, è anche vero che tale affermazione è in contrasto con il sistema scelto dal legislatore per la determinazione del canone e bisogna considerare che con la legge 203/82, nel rapporto di affitto, è stata chiara-

(5) Corte cost. 23 maggio 1964, n. 40, in *Giur. agr. it.*, 1964, 484; Corte cost. 12 novembre 1964, n. 80, in *Riv. dir. agr.*, 1965, II, 243.

(6) Corte cost. 23 maggio 1964, n. 40, cit., 484.

(7) SCIAUDONE, *Sui criteri di determinazione del canone equo di affitto di fondo rustico a seguito della dichiarazione di illegittimità*

costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge 3 maggio 1982, n. 203, in questa Riv., 2002, 621.

(8) Contro, Corte d'app. Bari 30 dicembre 2002, cit., 1247.

(9) Le norme hanno resistito alla censura di costituzionalità; Corte cost. 17 ottobre 1985, n. 227, in *Giur. agr. it.*, 1986, 344.

mente privilegiata l'impresa (10), quindi è azzardato equiparare l'affitto al rapporto di lavoro subordinato e richiamare la relativa disciplina per sopprimere alle lacune.

La Corte costituzionale con sentenza n. 153/77 ha dichiarato illegittimi il 2°, il 6° e l'11° comma dell'art. 3 della legge 567/62, siccome modificato dalla legge 814/73, ed ha anche dichiarato l'incostituzionalità del 2° e del 3° comma dell'art. 4 (11).

Il Tribunale non ha ritenuto fondate quelle posizioni presenti in dottrina ed in giurisprudenza che riterrebbero, dopo la sentenza della Corte costituzionale, decaduta l'intera normativa, con conseguente ripresa del pieno vigore dei canoni contrattuali, non potendosi invocare una normativa non più vigente (12), affermandosi, pertanto, che la materia resterebbe regolata dalle disposizioni comuni del codice civile con il ripristino, quindi, dei contratti stipulati tra le parti, relativamente alla determinazione del canone (13).

Tale soluzione ritiene che il 5° comma dell'art. 4 della legge 814/73, secondo cui il giudice, alla prima udienza, deve concedere al convenuto un termine non inferiore a 30 giorni per il pagamento dei canoni non scaduti, abbia portata generale e non transitoria (14).

Le pronunce di accoglimento della Corte costituzionale hanno efficacia retroattiva, con l'unico limite costituito dalle situazioni giuridiche consolidate per essersi il rapporto esaurito in conseguenza della intervenuta formazione del giudicato (15). Non è quindi sostenibile che la dichiarazione di incostituzionalità possa operare a partire dalla data della pronuncia, operando quindi con effetti *ex nunc*. La regola *tempus regit actum*, riguardante la successione delle leggi nel tempo, non è riferibile alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, in quanto questa non è una forma di abrogazione, ma una conseguenza dell'invalidità della legge, che ne comporta l'efficacia retroattiva, nel senso che investe anche le fattispecie anteriori alla pronuncia di incostituzionalità, con i limiti derivanti dal coordinamento tra il principio enunciato dagli artt. 136 Cost. e 30 l. 11 marzo 1953, n. 87 e le regole che disciplinano il definitivo consolidamento dei rapporti giuridici e il graduale formarsi del giudicato e delle preclusioni nell'ambito del processo (16).

2. - Di diverso avviso, la sentenza della Corte d'appello di Catania, che ha invece ritenuto che, in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale, si è venuta a determinare la reviviscenza dell'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814, come modificato dalla pronuncia della Corte costituzionale 22 dicembre 1977, n. 153, nonché della disciplina provvisoria dettata dalle leggi 10 maggio 1978, n. 176 e 23 novembre 1979, n. 595; nonché la reviviscenza di un sistema normativo che, pur prevedendo il principio della determinazione legale del canone di affitto, non prevede però alcun criterio di determinazione dello stesso, e pertanto non ne consente in alcun modo la determinazione.

Tale assunto della Corte d'appello di Catania non pare condivisibile.

Ed infatti, la prima considerazione attiene alla natura delle leggi nn. 176 del 1978 e 595 del 1979 che hanno stabilito norme provvisorie destinate ad essere applicate in attesa della legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

La seconda riflessione attiene ovviamente alla portata della decisione di accoglimento della Corte n. 153 del 1977, non senza dimenticare la sentenza n. 155 del 1972.

Come già osservato, si pone il problema di capire se la cessazione dell'efficacia delle norme dichiarate incostituzionali dia riviviscenza a norme anteriori vigenti o alla riesplorazione dei principi generali in materia di contratti.

Sulla natura di norme provvisorie non pare possano sussistere seri dubbi, tranne quelli della Corte d'appello di Catania.

Va rilevato come le due leggi violassero gli stessi artt. 3, 42 e 44, per le stesse ragioni per le quali erano state dichiarate incostituzionali le leggi precedenti. La giurisprudenza aveva quindi affermato che in tema di determinazione del canone di affitto dei fondi rustici per le annate agrarie successive al 1970, la regolamentazione definitiva è stata posta con gli artt. 8 e 15 della legge n. 203 del 1982, che, essendo destinati a sostituire la regolamentazione provvisoria di cui all'art. 1 della legge n. 176 del 1978, trovano applicazione immediata e retroattiva in tutti i giudizi in corso (17).

A seguito della dichiarazione di incostituzionalità delle norme della l. 11 febbraio 1971, n. 11 sui criteri di determinazione dell'equo canone di affitto dei fondi rustici, le leggi 10 maggio 1978, n. 176 e 23 novembre 1979, n. 595 hanno indicato un criterio provvisorio di determinazione dell'equo canone a titolo di acconto.

Le leggi nn. 176/78 e 595/79 contengono quindi norme provvisorie, destinate ad operare fino all'entrata in vigore di apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale ed applicabili alle controversie ancora non definite. La Corte d'appello ha rilevato la sostituzione di queste leggi a quelle precedenti, espunte parzialmente con effetti *ex tunc* dall'ordinamento, ma non si è posta il problema, interpretando le disposizioni in base ai parametri ivi indicati, se ed in quale misura siano ad essi conformi le pretese fatte valere dalle parti in giudizio, di accertare se la questione di legittimità costituzionale delle norme transitorie sia o meno manifestamente infondata.

Non ha valutato che, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 153 del 1977, il sistema di calcolo dell'equo canone di affitto dettato dall'art. 3 della l. 10 dicembre 1973, n. 814, era rimasto monco e non in grado di operare, essendo stati soppressi proprio i criteri di computo del canone, rapportati ai redditi dominicali catastali.

L'affermazione rivela ulteriormente il limite della decisione della Corte, laddove la stessa non si è neppure posta il problema se sin dall'inizio, le due leggi richiamate, violassero l'art. 136 della Costituzione, in quanto sostanzialmente dirette a far rivivere, in via provvisoria, norme la cui efficacia era già venuta meno per le note sentenze della Corte costituzionale, ma va ben oltre, affermando che tali norme provvisorie sono tornate in vigore.

Ed infatti, era stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, l. 10 maggio 1978, n. 176 (pagamento provvisorio del canone dell'affitto dei fondi rustici) e dell'articolo unico della l. 23 novembre 1979, n. 595 (norme provvisorie in materia di affitto di fondi rustici) - nella parte in cui la determinazione provvisoria dei canoni di affitto dei fondi rustici sulla base delle tabelle stabilite ai sensi della l. 10 dicembre 1973, n. 814, sarebbe

(10) GALLONI, *Il valore dell'impresa nelle tre pronunce della Corte costituzionale sulla legge 203/82*, in *Giur. agr. it.*, 1984, 276.

(11) Corte cost. 27 dicembre 1977, n. 153, in *Giur. agr. it.*, 1978, 71, con nota di PARLAGRECO, *L'equità del canone e il potere imprenditoriale dell'affittuario nell'affitto agricolo secondo la sentenza 153/1977 della Corte costituzionale*.

(12) Cass. 20 marzo 1984, n. 1894, in *Giur. agr. it.*, 1984, 606.

(13) Trib. Mantova 31 gennaio 1978, in *Giur. agr. it.*, 1979, 179.

(14) Cass. 16 ottobre 1979, n. 5375, in *Giur. agr. it.*, 1980, 55.

(15) V. Trib. Lucera 20 giugno 2003, in questa Riv., 2003, 114, con nota di RAUSEO, *Il canone di affitto dei fondi rustici dopo la sentenza n. 318/02 della Corte costituzionale*.

(16) Cass. 7 maggio 2003, n. 6926, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, f. 5.

(17) Cass. 1° giugno 1991, n. 6173, in questa Riv. (M), 1992, 187.

affetta dagli stessi vizi rilevati nei confronti di quest'ultima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 153 del 1977, e violerebbe altresì l'art. 136 Cost. - perché protraevano l'efficacia di norme dichiarate costituzionalmente illegittime.

Poiché successivamente alla pronuncia delle ordinanze di rimessione era entrata in vigore la l. 3 maggio 1982, n. 203, che recava una nuova disciplina dei contratti agrari e prevedeva forme di conguaglio dei canoni per le annate agrarie trascorse a partire dal 1970/71, la Corte costituzionale restituì gli atti ai giudici *a quibus* per il riesame della rilevanza (18).

Non c'è dubbio, quindi, che l'art. 15 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (recante la nuova normativa sui contratti agrari), dispone in ordine ai conguagli dei canoni per le annate agrarie dal 1970/1971 al 1976/1977 e per le annate dal 1977/1978 a quella in corso alla data di entrata in vigore della legge, e ha sciolto la riserva legislativa contenuta nelle leggi precedenti (n. 176 del 1978 e n. 595 del 1979), relativa alla emanazione di una futura legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla sentenza della Corte costituzionale n. 153 del 1977 (19).

Da una attenta lettura delle sentenze si sarebbe percepito che la Corte costituzionale aveva individuato un insanabile contrasto non solo con gli artt. 3, 42 e 44, poiché non possono ritenersi equi i canoni fondati sui coefficienti catastali, ma anche con l'art. 97, rilevando che l'affermazione della pariteticità nella composizione delle Commissioni tecniche provinciali, richiede che, ove una norma disponga che devono essere chiamati a far parte di un organo amministrativo i rappresentanti delle categorie interessate, deve essere assicurata a tutte la partecipazione. La pariteticità era per esempio assicurata dalla legge n. 567 del 1962.

La Corte, nel dichiarare l'illegittimità del 3° comma dell'art. 4 della legge, richiamava anche la violazione dell'art. 136, in quanto confermativo di una norma già dichiarata incostituzionale.

Di fronte alla chiara affermazione della Corte che richiamava anche l'art. 136, non pare potessero sorgere dubbi nell'affermarsi che la legge della quale si era valutata la legittimità, non è più legge (20). Non ci può essere spazio di interpretazione quando la Corte costituzionale ha riaffermato la violazione delle norme esplicitando anche il richiamo all'art. 136.

Non è corretta quindi, l'affermazione della Corte d'appello di Catania, riferita alla riviscenza di norme successive, quando le stesse sono riproduttive degli effetti delle norme già dichiarate incostituzionali (21).

La Corte non ha tratto adeguate conclusioni dall'affermazione, peraltro pacifica in dottrina e in giurisprudenza,

che a seguito della sentenza possa rivivere una legge vincolistica anteriormente vigente o, in ultima analisi, il riespandersi del principio della libertà contrattuale.

Secondo quest'ultima posizione, per i pagamenti, che siano stati corrisposti sulla base non più delle tabelle stabilite alla stregua della normativa sulla perequazione dei canoni agrari, ma del canone pattizio, una volta dichiarata incostituzionale tale normativa (sentenza n. 153 del 1977), con conseguente piena riviscenza delle pattuizioni contrattuali, deve escludersi ogni possibilità di ripetizione da parte dell'affittuario (22).

3. - È quindi corretta la soluzione del Tribunale, che, nella ricerca di una legge vincolistica anteriormente vigente, che non sia in contrasto con i principi affermati dalla Corte costituzionale, ha individuato la legge 567/1962, la quale, all'art. 1, stabilisce che, nell'affitto di fondo rustico, il canone deve essere determinato e corrisposto in una quantità dei principali prodotti del fondo, salvo che la varietà di questi sia tale da non consentire una graduazione di importanza, o in denaro con riferimento al prezzo dei prodotti stessi.

Il canone potrà essere inoltre determinato e corrisposto, secondo usi locali vigenti, o in denaro senza riferimento al prezzo dei prodotti, ovvero in una quota dei frutti del fondo stesso. La Commissione tecnica provinciale è composta: del capo dell'Ispettorato agrario provinciale o di un suo rappresentante; di un rappresentante dei proprietari che affittano a imprenditori non coltivatori; di due rappresentanti dei proprietari che affittano a imprenditori coltivatori diretti; di un rappresentante degli affittuari conduttori; di due rappresentanti degli affittuari coltivatori diretti; di due esperti in materia agraria designati uno dalle Organizzazioni dei proprietari di fondi locati e uno dalle Organizzazioni degli affittuari.

Per ciascuna Provincia la Commissione determina ogni due anni, almeno nove mesi prima dell'inizio dell'annata agraria e per il biennio successivo, le tabelle dei canoni di affitto, nella misura minima e massima, da considerarsi equi per zone agrarie omogenee, per qualità e classi di terreni e per tipi aziendali, tenuto conto dello stato di produttività dei fondi, dell'esistenza e delle condizioni dei fabbricati rurali, delle attrezzature aziendali, degli oneri a carico dei proprietari locatori, degli apporti dell'affittuario, dei costi e degli oneri gravanti sull'impresa, al fine di assicurare una equa remunerazione per il lavoro dell'affittuario e della sua famiglia e la buona conduzione dei fondi.

Antonino Corsaro

(18) Corte cost., ord. 9 dicembre 1982, n. 211, in *Giur. cost.*, 1982, fasc. 12 e in *Giur. agr. it.* (M), 1983, 454.

(19) Cass. 12 marzo 1983, n. 1870, in *Giust. civ.*, 1983, I, 1406 e in *Giur. agr. it.* (M), 1984, 57.

(20) Corte cost. 22 dicembre 1977, n. 153, in *Riv. dir. agr.*, 1978, II, 166

e in *Giur. agr. it.*, 1977, 723.

(21) Corte cost. 19 luglio 1983, n. 223, in *Giur. agr. it.*, 1984, 412, con nota di MORSILLO.

(22) Cass. 20 marzo 1984, n. 1894, in *Giur. agr. it.*, 1984, 606, con nota di TORTOLINI.

Giurisprudenza comunitaria in materia agraria ed ambientale

di MARCO BORRACETTI

I - AMBIENTE

1. Acque di balneazione

La sanzione pecuniaria inflitta ad uno Stato membro nel caso di reiterato inadempimento statale dovrà essere tale da indurre il termine del comportamento statale, commisurata alla durata ed alla gravità dell'inadempimento accertato e rapportata alla capacità finanziaria dello Stato membro inadempiente.

Nell'infliggere la sanzione, i giudici dovranno valutare la periodicità della penalità proposta dalla Commissione, il suo carattere costante o decrescente dell'importo nonché le modalità di calcolo dell'esatto ammontare.

Sentenza della Corte del 25 novembre 2003, in causa C-278/01, *Commissione/Spagna*, ai sensi dell'art. 228 CE. Skouris, pres.; Counha Rodrigues, rel.; Mischo, avv. gen.

Il procedimento muove da un'azione della Commissione diretta a perseguire il comportamento reiteratamente omissivo posto in essere dalla Spagna, che permaneva nell'inadempimento degli obblighi previsti dalla direttiva 76/160/CEE – concernente la qualità delle acque di balneazione – anche dopo avere subito una prima condanna da parte della Corte di giustizia. Per questa ragione, la Commissione ha proposto alla Corte di condannare nuovamente l'inadempimento, stabilendo inoltre una sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 228, comma 3, CE.

La direttiva 76/160 mira a proteggere l'ambiente e la salute pubblica mediante la riduzione dell'inquinamento delle acque di balneazione e la loro preservazione da un ulteriore deterioramento; agli Stati membri era imposto di fissare i valori applicabili relativi ai parametri fisico-chimici e microbiologici che, però, non avrebbero potuto essere meno rigorosi di quelli menzionati dal testo della direttiva in questione. Inoltre, la qualità delle acque di balneazione doveva essere resa conforme ai valori limite entro dieci anni dalla notifica del testo comunitario: per la Spagna il termine iniziò a decorrere dal 1° gennaio 1986. In forza dell'intervenuta modifica operata dalla dir. 91/692/CEE, gli Stati membri sono tenuti a comunicare annualmente una relazione sullo stato d'applicazione della direttiva, affinché la Commissione possa poi predisporre una relazione comunitaria entro il primo quadrimestre di ogni anno.

Con la sentenza del 12 febbraio 1998 (causa C-92/96, in *Raccolta*, p. I-505), la Corte di giustizia aveva dichiarato l'inadempimento del governo spagnolo che non aveva emanato le disposizioni necessarie per rendere la qualità delle acque interne di balneazione conforme ai valori limite fissati dalla dir. 76/160. Persistendo tale inadempimento, la Commissione aveva avviato un nuovo procedimento precontenzioso, ribadendo al governo iberico la necessità di ottemperare al dettato della Corte di giustizia entro un termine di due mesi e ricordando altresì che, nel caso in cui la controversia fosse stata portata dinanzi ai giudici, essa avrebbe proposto una penalità.

Informata dell'esistenza di un piano d'azione, del grado di conformità della qualità delle acque di balneazione nel corso delle stagioni balneari 1998 e 1999 e, infine, dell'esecuzione di un piano nazionale di bonifica e di depurazione delle acque reflue urbane, la Commissione valutò il tutto insufficiente, sì che decise di adire la Corte dando origine al procedimento conclusosi con la sentenza in commento.

I giudici ribadiscono il dovere spagnolo di adottare quei provvedimenti che l'esecuzione della prima sentenza aveva comportato e sottolineano come, anche per giurisprudenza costante, l'esigenza di un'immediata e uniforme applicazione del diritto comunitario impone che tale esecuzione sia iniziata immediatamente e conclusa entro termini il più possibile ristretti, pur se l'art. 228 CE non precisa il termine entro il quale l'esecuzione di una sentenza debba aver luogo (sentenza della Corte del 4 luglio 2000, in causa C-387/97, *Commissione/Grecia*, in *Raccolta* pag. I-5047). Tale esigenza risalta, poi, dalla previsione del secondo comma dello stesso articolo, ai sensi del quale – qualora lo Stato membro inadempiente non adotti i provvedimenti necessari entro il termine fissato dalla Commissione – la stessa potrà adire la Corte proponendo anche la condanna al versamento di una precisa somma forfetaria o di una penalità.

Per arrivare a ciò, d'altra parte, la Commissione avrà nel frattempo provveduto a valutare la complessiva situazione d'inadempimento dalla scadenza del termine fissato nel parere motivato; in specie, tra la pronuncia della prima sentenza e la scadenza di detto termine, erano trascorse tre stagioni balneari, e quindi tre anni, ritenute dai giudici congruo termine per provvedere all'adozione dei provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte avrebbe comportato. Non essendosi verificato ciò, essi si pronunciano per il persistere dell'inadempimento e, di conseguenza, per la mancata ottemperanza al disposto della Corte.

Al fine di sanzionare il comportamento omissivo del governo spagnolo, la Commissione aveva proposto che venisse inflitta alla Spagna una penalità pari a 45.600 € per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della prima sentenza, a decorrere dalla data della pronuncia e sino al giorno in cui la seconda sentenza sarebbe stata eseguita.

I giudici, ricordando la loro esclusiva prerogativa nello stabilire la somma forfetaria o la penalità in modo che siano adeguate alle circostanze e commisurate all'inadempimento accertato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro in questione, sottolineano come una penalità debba in sé essere idonea ad indurre la fine dell'inadempimento accertato nel termine più breve possibile, così che, nell'infliggerla, occorrerà esaminare la periodicità della penalità proposta, il carattere costante o decrescente del suo importo e, infine, il calcolo esatto del suo ammontare.

Limitatamente al caso di specie, la Corte osserva che l'accertamento dello stato delle acque di balneazione si svolge su base annuale e che, sempre annualmente, gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione una relazione sull'attuazione della direttiva; ne consegue che, l'eventuale constatazione del termine dell'infrazione, potrà avvenire solo con la presentazione della relazione annuale, e che, pertanto, una penalità giornaliera potrebbe in sé sanzionare anche un periodo di intervenuto adempimento, potendosi accertare l'esecuzione della direttiva solo successivamente. In un caso del genere, lo Stato membro si

vedrebbe costretto a versare una penalità per periodi in cui, in realtà, l'infrazione non risulterebbe posta in essere; ecco perché la penalità dovrà essere comminata su base annuale e solo dopo la presentazione della relazione annuale relativa all'attuazione della direttiva.

In secondo luogo, la penalità dovrà essere commisurata anche agli eventuali progressi realizzati nell'esecuzione degli obblighi, pena un'adeguatezza alle circostanze ed una mancanza di proporzionalità in relazione all'inadempimento effettivamente accertato. In specie, nel fissare l'importo adeguato, si dovrà tenere conto dei progressi realizzati dalla Spagna nell'esecuzione della prima sentenza d'inadempimento, comminandole il pagamento annuo di un importo calcolato in funzione della percentuale delle zone di balneazione nelle acque interne non ancora rese conformi ai valori obbligatori fissati in forza della direttiva.

Quanto all'effettivo importo della penalità, i criteri fondamentali da prendere in considerazione saranno, in linea di principio, la durata dell'infrazione, il suo grado di gravità e la capacità finanziaria dello Stato membro di cui è causa. Compiuta la valutazione delle peculiari circostanze del caso in questione, il collegio giudicante ha fissato l'importo della penalità in 624.150 € all'anno e per punto percentuale delle zone spagnole di balneazione non ancora conformi ai valori limite previsti dalla dir. 76/160/CEE.

2. Valutazione d'impatto ambientale

Una decisione, con la quale l'autorità competente considera che le caratteristiche di un progetto non richiedano che esso sia sottoposto ad una valutazione d'impatto ambientale, deve contenere tutti gli elementi che consentano di controllare che essa risulta fondata su di una previa verifica adeguata, effettuata secondo i requisiti posti dalla dir. 85/337, che impone una valutazione dell'impatto ambientale per quei progetti pubblici e privati che possano presentarne uno di rilievo.

Sentenza della Corte del 10 giugno 2004, in causa C-87/02, *Commissione/Italia*, ai sensi dell'art. 226 CE. Jann, pres.; Rosas, rel.; Ruiz-Jarabo Colomer, avv. gen.

La sentenza della Corte di giustizia scaturisce da una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione nei confronti dell'Italia per un asserito mancato rispetto della dir. 85/337, che impone una valutazione dell'impatto ambientale per quei progetti pubblici e privati che possano presentare un impatto ambientale di rilievo. Ai sensi di tale norma, gli Stati membri sono tenuti all'adozione delle disposizioni necessarie al rispetto di quest'obbligo prima del rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione, adottando altresì le misure necessarie a che le autorità ed il pubblico interessato siano informati e possano esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto, le stesse autorità considerino le informazioni raccolte e, alla fine, informino il pubblico sulla decisione presa e sulle condizioni che eventualmente l'accompagnano.

Nel contenzioso in questione, l'opera pubblica consisteva in una strada, costituita da un tratto a scorrimento rapido comportante quattro viadotti e quattro gallerie, che avrebbe attraversato una zona prossima al centro storico del Comune di Teramo e l'alveo del fiume Tordino, oggetto di un progetto di valorizzazione ambientale finanziato dalla Comunità, denominato «Fiume Tordino medio corso», essendo l'area già stata individuata come sito di importanza comunitaria nell'ambito della procedura volta a costituire la rete ecologica europea denominata «Natura 2000», ai sensi della dir. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habi-

tat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GUL 206, pag. 7).

Sia la Regione Abruzzo che il commissario straordinario all'uopo nominato avevano dato il proprio assenso alla realizzazione dell'opera, decidendo però di non sottoporre l'intervento né ad una valutazione d'impatto ambientale né ad una previa verifica.

Con il decreto 12 aprile 1996, attuativo della dir. 85/337/CEE, non era stato precisato quali progetti dovevano essere sottoposti ad una valutazione d'impatto ambientale, ma il testo si limitava a designare solo i progetti passibili di verifica destinata a determinare la necessità di effettuare una valutazione d'impatto ambientale, quale – ad esempio – l'opera in questione. Per questo motivo, quindi, il progetto avrebbe dovuto essere sottoposto ad una verifica e la decisione di non procedere ad alcuna di esse avrebbe dovuto essere motivata in termini chiari e precisi, cosa che – al contrario – non avvenne.

Ora, secondo la Corte di giustizia, la dir. 85/337 menziona, a titolo esemplificativo, i metodi cui gli Stati membri possono ricorrere per determinare quali dei progetti debbano essere sottoposti ad una valutazione, conferendo loro al contempo un margine di discrezionalità e non impedendo l'impiego di ulteriori metodi per specificare i progetti che richiedono una valutazione d'impatto ambientale. Tra questi può essere quindi fatto rientrare quello consistente nel dichiarare, sulla base d'un esame caso per caso di ciascun progetto considerato oppure in forza d'un atto legislativo nazionale, che uno specifico progetto non è soggetto alla procedura di valutazione d'impatto ambientale (v. anche sentenza 16 settembre 1999, causa C-435/97, *WWF e a.*, in *Raccolta* pag. I-5613). Peraltro, la discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri non è da sola sufficiente ad escludere un determinato progetto da detta procedura di valutazione perché, altrimenti, potrebbe essere utilizzata per sottrarre uno specifico progetto all'obbligo di valutazione anche quando esso potrebbe avere, per natura, dimensione o ubicazione, un impatto ambientale significativo.

Di conseguenza, quale che sia il metodo adottato da uno Stato membro per stabilire se uno specifico progetto richieda o meno una valutazione d'impatto ambientale, detto metodo non deve ledere l'obiettivo perseguito dalla direttiva, con la quale si vuole evitare che un progetto idoneo ad avere un notevole incidenza sull'ambiente sfugga alla valutazione d'impatto prevista dalla direttiva, salvo che lo specifico progetto esonerato possa essere ritenuto inidoneo, in base ad un esame complessivo, ad avere ripercussioni ambientali importanti.

In specie, il decreto regionale dell'Abruzzo n. 25/99, con il quale era stato espresso parere favorevole sull'esito della procedura di previa verifica e, conseguentemente, si era deciso di sottrarre il progetto alla procedura di valutazione, risulta motivato solo per sommi capi e si limita a rinviare ad un parere favorevole del comitato di coordinamento che, peraltro, consiste in un verbale manoscritto di una riunione.

Al contrario, secondo i giudici, una decisione con la quale l'autorità competente considera che le caratteristiche di un progetto non richiedano che esso sia sottoposto ad una valutazione dell'impatto ambientale, deve contenere o essere accompagnata da tutti gli elementi che consentano di controllare che essa risulta fondata su di una previa verifica adeguata ed effettuata secondo i requisiti posti dalla dir. 85/337.

Ne consegue che, nel caso in esame, tale previa verifica della necessità di sottoporre il progetto in questione ad uno studio sull'impatto ambientale non è stata effettuata, sì da comportare l'inadempimento rispetto agli obblighi della normativa comunitaria e la conseguente condanna per l'Italia.

3. Rifiuti

I piani di gestione dei rifiuti, previsti dalla dir. 75/442, novellata dalla dir. 91/156, devono contenere una carta geografica in cui sia riportata l'esatta ubicazione dei luoghi di smaltimento ovvero criteri di ubicazione sufficientemente precisi da consentire, all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione, l'individuazione del luogo o dell'impianto nell'ambito della gestione prevista dal piano.

Il fatto di non avere adottato, entro il termine prescritto, uno o più piani di gestione dei rifiuti aventi ad oggetto i luoghi o gli impianti adatti per lo smaltimento, non impedisce il rilascio di autorizzazioni individuali di sfruttamento di tali luoghi e impianti, anche al fine di non compromettere lo smaltimento dei rifiuti.

Sentenza della Corte del 1° aprile 2004, nelle cause riunite C-53/02 e C-217/02, *Comune di Braine-le-Château*, ai sensi dell'art. 234 CE. Gulmann, pres.; Cunha Rodrigues, rel.; Mischo, avv. gen..

Il governo vallone concedeva alla società BIFFA un'autorizzazione per l'estensione e la gestione di un centro di interrimento tecnico di rifiuti, situato a Braine-le-Château, che concerneva, segnatamente, l'estensione del luogo di smaltimento di rifiuti di Cour-au-Bois Nord al luogo adiacente di Cour-au-Bois Sud.

Il Comune di Braine-le-Château impugnò – innanzi al Consiglio di Stato – l'autorizzazione rilasciata il 21 maggio 1999, sostenendo la violazione della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE poiché, non essendo stato ancora adottato alcun piano di gestione dei rifiuti al momento del rilascio della menzionata autorizzazione, questa risultava concessa per un luogo non individuato nell'ambito della pianificazione dei luoghi di smaltimento dei rifiuti.

Il Consiglio di Stato belga decise pertanto di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte alcune questioni pregiudiziali dirette a sapere, in primo luogo, se l'obbligo imposto agli Stati membri dalla dir. 75/442/CEE comporti anche la necessità di riportare su di una carta geografica l'esatta futura ubicazione dei luoghi di smaltimento dei rifiuti ovvero di determinare criteri di ubicazione sufficientemente precisi affinché l'autorità competente incaricata del rilascio di un'autorizzazione sia in grado di stabilire se il luogo o l'impianto rientrino nell'ambito del piano.

Inoltre, i giudici belgi chiedono se la stessa normativa comunitaria relativa ai rifiuti sia contraria a che uno Stato membro, che non abbia adottato entro il termine prescritto uno o più piani di gestione dei rifiuti, rilasci autorizzazioni individuali di sfruttamento di impianti di smaltimento di rifiuti, come sono le discariche.

Secondo la Corte di giustizia delle Comunità europee, pur se dallo stesso tenore letterale delle disposizioni risulta che i piani di gestione devono contemplare i luoghi o gli impianti adatti per lo smaltimento dei rifiuti, non si può tuttavia dedurre che i detti piani debbano necessariamente contenere l'ubicazione precisa dei luoghi di smaltimento dei rifiuti.

In particolare, pur se la direttiva prevede che l'autorizzazione individuale – rilasciata agli stabilimenti o alle imprese che effettuano le operazioni di smaltimento – riguardi, in particolare, il «luogo di smaltimento», essa non esclude che l'ubicazione precisa del luogo possa avvenire solo nella fase del rilascio dell'autorizzazione individuale. In mancanza di una carta geografica che determini con precisione l'ubicazione dei futuri luoghi di smaltimento dei rifiuti, i criteri di ubicazione dovranno essere individuati alla luce degli obiettivi perseguiti dalla direttiva e formulati in modo sufficientemente preciso, per consentire alle autorità competenti di determinare il luogo maggiormente idoneo, anche con riguardo alle più aggiornate conoscenze

tecniche e scientifiche nonché ai procedimenti tecnici di smaltimento concretamente applicati.

Tra gli obiettivi figura, in primo luogo, la protezione della salute pubblica e dell'ambiente, che rappresenta l'essenza stessa della disciplina comunitaria relativa ai rifiuti (sentenza 2 maggio 2002, causa C-292/99, *Commissione/ Francia*, Racc. pag. I-4097, punto 44). In secondo luogo, rientra la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi e che consenta, inoltre, lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini (art. 5, nn. 1 e 2, della direttiva).

Con un'ulteriore questione, il giudice del rinvio chiese se la direttiva fosse contraria a che uno Stato membro, che non aveva adottato entro il termine prescritto uno o più piani di gestione dei rifiuti, rilasciasse autorizzazioni individuali di sfruttamento dei luoghi e degli impianti idonei allo smaltimento dei rifiuti.

Secondo i giudici, la direttiva è da interpretarsi nel senso che gli stabilimenti o le imprese che effettuano operazioni di smaltimento debbono ottenere l'apposita autorizzazione da parte dell'autorità competente, cosa che significa che l'attuazione di piani di gestione si presume realizzata con il rilascio di autorizzazioni individuali conformi a detti piani; pertanto, la mancata adozione di tali piani, non impedisce necessariamente all'autorità competente di rilasciare un'autorizzazione individuale.

Pur se la mancata adozione di piani di gestione può dar luogo ad un procedimento d'infrazione, la circostanza che la trasposizione della direttiva possa aver luogo successivamente alla scadenza del termine dimostra che un'autorizzazione allo sfruttamento può essere legittimamente rilasciata nonostante la mancanza del piano di gestione. Infatti, spiegano i giudici, esigere che un'autorizzazione individuale possa essere rilasciata solo successivamente all'elaborazione di piani di gestione conformi alla direttiva, comporterebbe che l'attuazione di altre disposizioni della direttiva sarebbe indebitamente ritardata, ed il ritardo sarebbe tanto più inaccettabile in quanto rischierebbe di sfociare, in particolare, in una situazione in cui lo smaltimento dei rifiuti sarebbe gravemente compromesso a causa della stessa insufficienza dei luoghi di smaltimento legittimamente disponibili.

In conclusione, la Corte di giustizia si esprime sull'interpretazione della dir. 75/442, così come modificata dalla dir. 91/156, nel senso che:

– i piani di gestione dei rifiuti dovranno contenere una carta geografica in cui sia riportata l'esatta ubicazione dei luoghi di smaltimento dei rifiuti ovvero quei criteri di ubicazione sufficientemente precisi affinché l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione sia in grado di stabilire se il luogo o l'impianto in questione rientrino nell'ambito della gestione prevista dal piano;

– il fatto di non avere adottato, entro il termine prescritto, uno o più piani di gestione dei rifiuti aventi ad oggetto i luoghi o gli impianti adatti per lo smaltimento, non impedisce il rilascio di autorizzazioni individuali di sfruttamento di tali luoghi e impianti anche al fine di non compromettere lo smaltimento dei rifiuti.

4. Inquinamento delle acque

Ai sensi dell'art. 2 della dir. 91/271/CE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, la nozione di eutrofizzazione deve essere interpretata nel senso che l'indesiderata perturbazione dell'equilibrio deve ritenersi sussistente anche in caso di rilevanti incidenze negative sull'uomo, sul suolo, sull'acqua, sull'aria o sul paesaggio e non solo sulla fauna o sulla flora.

La degradazione delle acque riguarda tanto la qualità, con effetti negativi sugli ecosistemi, quanto il colore,

l'aspetto, il gusto e l'odore dell'acqua, così come ogni altro cambiamento che ostacoli il turismo, la pesca, la raccolta di molluschi, l'ottenimento d'acqua potabile o il raffreddamento degli impianti industriali ed ogni altra forma di utilizzo.

Sentenza della Corte del 23 settembre 2004, in causa C-280/02, *Commissione/Francia*, ai sensi dell'art. 226 CE. Timmermans, pres.; Macken, rel.; Geelhoed, avv. gen.

La sentenza in esame conclude una procedura d'infrazione avviata nei confronti della Francia, accusata di non avere ottemperato agli obblighi che derivano agli Stati membri dalla dir. 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (*G.U.C.E. L 135, p. 40*). Tale comportamento si era manifestato omettendo l'identificazione di alcune aree come sensibili all'eutrofizzazione in diversi bacini lacustri, fluviali e marini.

La direttiva, che regola la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane nonché il trattamento e lo scarico delle acque reflue originate da taluni settori industriali, ha lo scopo di proteggere l'ambiente dalle ripercussioni negative da questi provocate; in essa si definiscono come «acque reflue urbane» le acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, acque reflue industriali e/o acque meteoriche di dilavamento; come «acque reflue domestiche» quelle provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche; come «acque reflue industriali» quelle scaricate da edifici in cui si svolgono attività commerciali o industriali, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento.

Inoltre, definisce l'«eutrofizzazione» come l'arricchimento delle acque in nutrienti, in particolar modo composti dell'azoto e/o del fosforo, che provoca una proliferazione di alghe e di forme superiori di vita vegetale, producendo un'«indesiderata perturbazione dell'equilibrio degli organismi presenti nell'acqua e della qualità di questa»; infine, nell'allegato II, definisce come area sensibile un sistema idrico già eutrofizzato o esposto ad una prossima eutrofizzazione in assenza di interventi specifici di protezione.

Ai fini della presente trattazione, assume rilievo l'interpretazione della nozione di eutrofizzazione delle acque. In via preliminare, i giudici ricordano che la dir. 91/271 ha lo scopo di proteggere l'ambiente dalle ripercussioni negative provocate dagli scarichi di acque reflue urbane ed è stata adottata nel pieno rispetto degli obiettivi della politica ambientale comunitaria, al fine di contribuire alla salvaguardia, alla tutela ed al miglioramento della qualità dell'ambiente mirando a prevenire, ad attenuare ovvero ad eliminare le conseguenze negative delle attività umane sulla fauna e sulla flora, sul suolo, sull'acqua, sull'aria e sul clima, sul paesaggio e sulle aree che presentano un interesse particolare, nonché sulla salute e sulla qualità della vita umana. Un obiettivo che, dunque, va al di là della semplice protezione degli ecosistemi acquatici e tende a preservare l'intero ecosistema naturale da qualsiasi incidenza negativa rilevante, connessa alla proliferazione di alghe e di forme superiori di vita vegetale cagionata dagli scarichi di acque reflue urbane.

Innanzitutto, viene osservato che l'eutrofizzazione è caratterizzata dal ricorrere di quattro criteri: l'arricchimento delle acque in nutrienti, in particolar modo composti

dell'azoto e/o del fosforo; la proliferazione di alghe e di forme superiori di vita vegetale; un'«indesiderata perturbazione dell'equilibrio degli organismi presenti nell'acqua»; una degradazione della qualità delle acque interessate. Perché vi sia eutrofizzazione, deve però sussistere un rapporto di causa-effetto, da un lato, tra l'arricchimento in nutrienti delle acque e la proliferazione delle alghe e delle forme superiori di vita vegetale e, dall'altro, tra tale proliferazione e un'«indesiderata perturbazione dell'equilibrio degli organismi presenti nell'acqua ed una contemporanea degradazione delle sue qualità».

A detta del governo francese, nell'interpretazione del concetto di «indesiderata perturbazione dell'equilibrio», la sola proliferazione di una specie vegetale non basterebbe a dimostrarne l'esistenza, almeno fino a quando non risulti compromesso l'equilibrio degli altri organismi presenti nell'acqua.

Peraltro, secondo alcune consulenze scientifiche fornite dalla Commissione al collegio giudicante – opera, rispettivamente, dell'*Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer* (IFREMER) del gennaio 2001, dal titolo «L'eutrofizzazione delle acque marine e salmastre in Europa, in particolare in Francia» e dell'*Environmental Resources Management* (ERM) dell'aprile 2000, sui «Criteri per la definizione di eutrofizzazione in acque correnti e marine/costiere» - l'equilibrio di un ecosistema acquatico è il risultato di complesse interazioni tra le varie specie presenti e l'ambiente: qualsiasi proliferazione di specie vegetali rappresenta, di per sé, una perturbazione dell'equilibrio dell'ecosistema acquatico e quindi degli organismi presenti nell'acqua, anche qualora le altre specie presenti rimangano stabili, poiché tale proliferazione, sia essa di una o più specie, monopolizza le risorse necessarie alla crescita di altre alghe e di altri vegetali acquatici e può implicare la diminuzione delle altre specie. Tuttavia, la perturbazione dell'equilibrio degli organismi presenti nell'acqua dovrà essere «indesiderata», cosa da ritenersi sussistente anche in caso di rilevanti incidenze negative non solo sulla fauna o sulla flora, ma altresì sull'uomo, sul suolo, sull'acqua, sull'aria o sul paesaggio. Così, a titolo esemplificativo, costituirebbero perturbazioni indesiderate dell'equilibrio degli organismi presenti nell'acqua, i cambiamenti di specie con perdita di biodiversità dell'ecosistema o gli effetti nocivi collegati alla proliferazione di macroalghe opportuniste e ad intense ondate di fitoplankton tossico o nocivo.

La degradazione delle acque non riguarderà solamente la qualità dell'acqua con effetti negativi sugli ecosistemi, ma anche quella del colore, dell'aspetto, del gusto e dell'odore, come pure qualsiasi altro cambiamento che impedisca ovvero limiti il turismo, la pesca, l'ottenimento d'acqua potabile nonché il raffreddamento degli impianti industriali.

Alla luce di tutto ciò, e tenuto conto dell'obiettivo di proteggere l'ambiente dal deterioramento derivante dallo scarico delle acque reflue urbane, perseguito dalla dir. 91/271, i giudici affermano che l'obbligo gravante sugli Stati membri impone loro di identificare le aree nelle quali uno scarico contribuisce, in maniera significativa, all'eutrofizzazione ovvero al rischio di eutrofizzazione delle acque (si veda, con riferimento alla dir. 91/676, la sentenza del 29 aprile 1999, in causa C-293/97, *Standley*, in *Raccolta* p. I-2603); pertanto, non avendo l'amministrazione competente dato corso alle misure necessarie a tal fine, essi dichiarano l'inadempimento francese.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Prelazione e riscatto - Riscatto - Azione di riscatto promossa dall'affittuario nei confronti del terzo acquirente - Carattere pregiudiziale rispetto all'azione di rilascio del fondo promossa dal terzo acquirente - Configurabilità - Condizioni. (C.p.c., art. 295; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Contratti agrari - Contratti agrari trasformabili in affittanza agraria - Ambito - Contratti atipici o misti - Configurabilità - Fondamento. (L. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 18; l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 24, 25)

Cass. Sez. III Civ. - 20-7-2004, n. 13452 - Vittoria, pres.; Finocchiaro, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Iorio Gnisci (avv. Mazzotta) c. Euro Edilizia Brucia s.r.l. (avv. Bellantuono). (*Conferma App. Catanzaro 13 novembre 2002*)

Il rapporto di pregiudizialità, che ai sensi dell'art. 295 c.p.c., impone la sospensione del processo, fra il giudizio promosso dall'affittuario del fondo rustico per l'accertamento del proprio diritto di riscatto in seguito al trasferimento oneroso della proprietà del fondo ed il giudizio instaurato dal terzo acquirente per ottenere il rilascio del fondo sussiste se la domanda di rilascio è fondata su fatti successivi al sorgere del diritto di riscatto e va escluso se i fatti, sui quali si basa la domanda stessa, sono anteriori (1).

I contratti agrari «atipici» o «misti», già soggetti alla disciplina di cui alla legge n. 11 del 1971, sono stati assoggettati anche alla legge n. 203 del 1982, la quale non si limita a regolare i contratti tipici di mezzadria e colonia parziaria, atteso che la interpretazione restrittiva del disposto dell'art. 25 primo comma, non sorretta da alcun criterio interpretativo, è superata dal riferimento, contenuto nel secondo comma dello stesso articolo, ai contratti di compartecipazione agraria, e, pertanto, anche ai rapporti «atipici» in quanto non autonomamente disciplinati dal codice civile o dalle altre leggi speciali (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme cfr. Cass. 30 maggio 2003, n. 8778, in questa Riv. (M), 2004, 517. In merito al secondo principio cfr. Cass. 5 maggio 2004, n. 8515, in corso di pubblicazione in questa Riv. con nota di NIGRO G.L.

*

Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Sentenza di rilascio di un fondo - Sospensione dell'esecuzione - Competenza - Della Sezione agraria - Condizioni e limiti - Fattispecie. (L. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

Cass. Sez. III Civ. - 28-1-2003, n. 1258 (ord.) - Duva, pres.; Perconte Licatense, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Lombardi (avv. Colucci) c. Anselmo (avv. Prignano). (*Conferma Trib. Foggia 22 marzo 2001*)

In tema di controversie agrarie, la competenza funzionale dalla Sezione specializzata che, ai sensi dell'art. 9 legge n. 29 del 1990, riguarda «tutte le controversie in materia di contratti agrari», ivi comprese quelle insorte nel corso dell'esecuzione, non si estende all'ipotesi in cui non risulti tecnicamente configurabile una controversia sul diritto della parte istante a procedere all'esecuzione, ma - come nella specie - siano invece dedotte semplici difficoltà nel corso dell'esecuzione stessa (presenza, sul fondo da rilasciare, di un allevamento di bovini affetti da brucellosi, da isolare e sottoporre a sequestro fiduciario con provvedimento del

sindaco), essendo, in tal caso, funzionalmente competente, ex art. 610 c.p.c., il giudice dell'esecuzione presso il Tribunale, subentrato, dopo la riforma del giudice unico, al pretore in qualità di giudice dell'esecuzione forzata per consegna o rilascio di cose (1).

(1) Sul punto vedi Cass. 7 dicembre 2000, n. 15523, in *Giust. civ.*, 2001, 2563.

*

Prelazione e riscatto - Prelazione - Spettanza al proprietario di terreno confinante - Limiti - Insediamenti di mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti od enfiteuti coltivatori diretti - Estremi - Durata minima di tale presenza - Insussistenza - Stabilità dell'insediamento in base a titolo giustificativo - Sufficienza - Fattispecie. (L. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 20-7-2004, n. 13450 - Giuliano, pres.; Calabrese, est.; Abbritti, P.M. (conf.) - Santarossa (avv. Attanasio) c. Santin ed altri (avv. Gasparinetti). (*Conferma App. Trieste 7 dicembre 2000*)

Ai fini della sussistenza della condizione ostativa al riconoscimento del diritto di prelazione in favore del coltivatore diretto proprietario del fondo confinante costituita dall'insediamento sul fondo offerto in vendita di mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti od enfiteuti coltivatori diretti, non è necessario che l'insediamento abbia una durata minima da rapportarsi al biennio previsto per il riconoscimento del diritto di prelazione in favore di tali soggetti, essendo sufficiente che abbia una natura non precaria, bensì stabile (la cui verifica è rimessa all'apprezzamento del giudice di merito), e sia contrassegnato dalla coltivazione diretta del fondo in base ad un titolo giustificativo, senza altri requisiti particolari (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 26 luglio 2001, n. 10227, in questa Riv., 2002, 161, con nota di Busetto G., *Luce ed ombre in tema di prelazione*.

*

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Azione di indebito arricchimento nei confronti del concedente - Configurabilità - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 16)

Cass. Sez. III Civ. - 27-1-2003, n. 1198 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Golia, P.M. (conf.) - Mascheroni (avv. Locatelli) c. Malaspina S.r.l. (avv. Narcisi). (*Conferma App. Milano 13 febbraio 2001*)

In tema di affitto di fondo rustico, la materia della esecuzione da parte del conduttore di miglioramenti sul fondo si esaurisce nell'ambito del rapporto di affitto, non potendosi configurare, pertanto, al riguardo un'azione di indebito arricchimento in favore del conduttore e a carico del concedente (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Cereali - Reato di cui all'art. 5, lett. a), legge n. 283 del 1962 - Contravvenzione di cui all'art. 36, legge n. 580 del 1967 - Rapporto di specialità - Sussistenza - Esclusione. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5; l. 4 luglio 1967, n. 580, artt. 44, 36)

Cass. Sez. III Pen. - 20-5-2003, n. 22035 - Vitalone, pres.; Franco, est.; Geraci, P.M. (diff.) - Scollo, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Ragusa 1 febbraio 2002*)

In materia di tutela alimentare, il reato di cui all'art. 5, lett. a) della l. 30 aprile 1962, n. 283, che punisce la produzione, preparazione e commercializzazione di sostanze alimentari private dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiori, costituisce ipotesi più grave di quella di cui all'art. 36 della l. 4 luglio 1967, n. 580, concernente la vendita e detenzione di pasta avente caratteristiche diverse da quelle stabilite dalla stessa legge, con conseguente non operatività in tale ipotesi, in virtù del disposto dell'art. 44, della generale natura speciale di quest'ultime (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III Pen. 29 ottobre 2001, n. 38690, Nisi, 220.358, in questa Riv., 2002, 336.

*

Reati contro l'ordine pubblico - Contravvenzioni - Concernenti l'inosservanza dei provvedimenti di polizia - Legalità formale e sostanziale del provvedimento dell'autorità - Competenza dell'organo all'emissione del provvedimento - Smaltimento di rifiuti - Provvedimento assunto non dal Presidente della Provincia, ma da un funzionario, in assenza di deleghe - Configurabilità del reato - Insussistenza. (C.p., art. 650; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 33)

Cass. Sez. I Pen. - 29-3-2004, n. 15066 (c.c.) - Teresi, pres; Chieffi, est.; Esposito, P.M. (diff.) - Luci, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Taranto 17 settembre 2003*)

In tema di smaltimento di rifiuti, poiché il Presidente della Provincia è il solo organo preposto a disporre il divieto di inizio o di prosecuzione delle operazioni di recupero dei rifiuti stessi, qualora il relativo provvedimento sia emesso, in assenza di una specifica delega o di specifiche modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, da un dirigente del settore ecologia di quest'ultimo, la sua inosservanza non configura il reato previsto dall'art. 650 c.p. (1).

(1) In senso conforme, ma in diversa fattispecie (provvedimenti del sindaco), Cass. Sez. I 3 giugno 1998, n. 6525, Molinari, in *Mass. dec. pen.*, 1998, 210.764.

*

Sanità pubblica - Disciplina dei rifiuti - Fanghi provenienti da impianto di lavaggio di inerti - Natura di rifiuto speciale. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 7, 8)

Cass. Sez. III Pen. - 19-12-2002, n. 42949 - Postiglione, pres.; Gentile, est.; D'Ambrosio, P.M. (conf.) - Totaro ed altro, ric. (*Conferma Trib. Lanciano 6 marzo 2001*)

In tema di gestione dei rifiuti, i fanghi provenienti da impianto di lavaggio di materiali inerti, quali i minerali e i materiali di cava costituiscono rifiuto speciale ex art. 7 del d.lgs. 5 feb-

braio 1997, n. 22, non rientrando tra le specifiche esclusioni previste dall'art. 8 dello stesso decreto n. 22 (1).

(1) In termini Cass. Sez. III Pen. 7 marzo 2000, n. 3948, Bonanisa, 215.763, in questa Riv., 2000 (M), 557; Id., Sez. III Pen. 6 maggio 2002, 16383, in questa Riv., 2003, 170, con nota di FABRIZIO, *L'abbandono di materiali da demolizione non è riconducibile al regime delle terre e rocce da scavo.*

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Titolare di rivendita di materiali edili - Abbandono di rifiuti - Ripetitività ed abitualità della condotta - Reato di gestione di discarica abusiva - Configurabilità - Interpretazione autentica in tema di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo fornita dall'art. 1, comma 17, legge n. 443/2001 - Irrilevanza. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 1; d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389, art. 7; l. 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 17)

Cass. Sez. III Pen. - 28-5-2003, n. 23377 - Vitalone, pres.; Novarese, est.; Jacoviello, P.M. (conf.) - Zanini, ric. (*Conferma App. Venezia 5 luglio 2002*)

Ai fini della configurabilità del reato di gestione di discarica abusiva previsto dall'art. 51, comma 1 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, commesso dal titolare di un esercizio commerciale di vendita di materiali edili che, ripetutamente e con carattere di definitività, abbandoni i rifiuti provenienti dalla propria attività, non assumono rilievo le modifiche apportate dall'art. 1, comma 17 della l. 21 dicembre 2001, n. 443 (delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi), il quale ha escluso - fornendo l'interpretazione autentica degli artt. 7, comma 3, lett. b) e 8, comma 1, lett. f bis) del d.lgs. n. 22 del 1997 - che le terre e le rocce da scavo, anche di gallerie, costituiscono rifiuti, in quanto la legge anzidetta deve essere riferita esclusivamente all'attività collegata all'esecuzione di grandi opere e non può essere estesa indiscriminatamente alle normali attività di demolizione e costruzione (la Corte ha altresì precisato che la deroga alla disciplina del d.lgs. n. 22 del 1997 si giustifica per il rilievo pubblico degli interventi nella legge n. 443 del 2001) (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III Pen. 6 maggio 2002, n. 16383, Li Petri, 221.331, in questa Riv., 2003, 170, con nota di FABRIZIO, *L'abbandono di materiali da demolizione non è riconducibile al regime delle terre e rocce da scavo.*

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni - Comunicazione del risultato delle analisi - Termine di cui all'art. 42 della legge n. 580 del 1967 - Natura - Termine ordinatorio - Inosservanza - Improcedibilità dell'azione penale - Esclusione. (L. 7 aprile 1967, n. 580, art. 42)

Cass. Sez. III Pen. - 20-5-2003, n. 22035 - Vitalone, pres.; Franco, est.; Geraci, P.M. (diff.) - Scollo, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Ragusa 1 febbraio 2002*)

L'inosservanza del termine prescritto dall'art. 42 della l. 4 luglio 1967, n. 580 per la comunicazione all'interessato del risultato della prima analisi, sebbene definito perentorio dalla legge stessa, ha natura di termine ordinatorio, la cui inosservanza non determina l'improcedibilità dell'azione penale, ma esclusivamente lo spostamento del termine stabilito per l'istanza di revisione (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III Pen. 11 novembre 1998, n. 2646, Sinito, 221.049, in questa Riv., 2000, 128, con nota di MAZZA, *Lavorazione di sfarinati e frode in commercio.*

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modalità d'applicazione del reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio per quanto concerne la scheda riepilogativa dei principali elementi dei disciplinari. *Reg. Commissione 1° marzo 2004, n. 383/2004*. (G.U.U.E. 2 marzo 2004, n. L 64)

Modifica della dec. 93/52/CEE per quanto riguarda il riconoscimento di talune province in Italia come ufficialmente indenni da brucellosi. *Dec. Commissione 27 febbraio 2004, n. 2004/199/EC*. (G.U.U.E. 2 marzo 2004, n. L 64)

Misure di lotta contro l'introduzione e la propagazione nella Comunità del virus del mosaico del pepino. *Dec. Commissione 27 febbraio 2004, n. 2004/200/EC*. (G.U.U.E. 2 marzo 2004, n. L 64)

Istituzione di comitati scientifici nel settore della sicurezza dei consumatori, della sanità pubblica e dell'ambiente. *Dec. Commissione 3 marzo 2004, n. 2004/210/EC*. (G.U.U.E. 4 marzo 2004, n. L 66)

Adozione di un elenco di materie prime di cui è vietata la circolazione o l'impiego nei mangimi. *Dec. Commissione 1° marzo 2004, n. 2004/217/EC*. (G.U.U.E. 5 marzo 2004, n. L 67)

Modifica del reg. (CE) n. 40/94 sul marchio comunitario. *Reg. Consiglio 19 febbraio 2004, n. 422*. (G.U.U.E. 9 marzo 2004, n. L 70)

Modifica della dec. 2003/467/CE per quanto riguarda la dichiarazione che talune province in Italia sono indenni da tubercolosi e brucellosi bovina. *Dec. Commissione 5 marzo 2004, n. 2004/230/EC*. (G.U.U.E. 9 marzo 2004, n. L 70)

Modifica della dir. 2002/72/CE relativa ai materiali e agli oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari. *Dir. Commissione 1° marzo 2004, n. 2004/19/CE*. (G.U.U.E. 10 marzo 2004, n. L 71)

Fissazione dei caratteri e delle condizioni minime per l'esame delle varietà di viti. *Dir. Commissione 4 marzo 2004, n. 2004/29/CE*. (G.U.U.E. 10 marzo 2004, n. L 71)

Modifica dell'allegato I della dir. 92/118/CEE del Consiglio per quanto riguarda gli involucri di origine animale, lo strutto e i grassi pressati o fusi, nonché le carni di coniglio e le carni di selvaggina d'allevamento. *Reg. Commissione 10 marzo 2004, n. 445/2004*. (G.U.U.E. 10 marzo 2004, n. L 71)

Abrogazione di una serie di decisioni relative ai sottoprodotti di origine animale. *Reg. Commissione 10 marzo 2004, n. 446/2004*. (G.U.U.E. 11 marzo 2004, n. L 72)

Modifica di alcuni elementi del disciplinare relativo alla denominazione figurante nell'allegato del reg. (CE) n. 1107/96 relativo alla registrazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche (Nocciola del Piemonte). *Reg. Commissione 12 marzo 2004, n. 464/2004*. (G.U.U.E. 11 marzo 2004, n. L 72)

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» (Carciofo di Paestum e Farina di Neccio della Garfagnana). *Reg.*

Commissione 12 marzo 2004, n. 465/2004. (G.U.U.E. 13 marzo 2004, n. L 77)

Modificazione degli allegati I, II, III, IV e V della dir. 2000/29/CE del Consiglio concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità. *Dir. Commissione 17 marzo 2004, n. 2004/31/CE*. (G.U.U.E. 23 marzo 2004, n. L 85)

Modifica della dir. 2001/32/CE per quanto riguarda alcune zone protette esposte a particolari rischi in campo fitosanitario nella Comunità. *Dir. Commissione 17 marzo 2004, n. 2004/32/CE*. (G.U.U.E. 23 marzo 2004, n. L 85)

Orientamenti per l'attuazione della dir. 2002/3/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'ozono nell'aria. *Dec. Commissione 19 marzo 2004, n. 2004/279/EC*. (G.U.U.E. 25 marzo 2004, n. L 87)

Modifica del reg. (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG). *Reg. Consiglio 22 marzo 2004, n. 567/2004*. (G.U.U.E. 27 marzo 2004, n. L 90)

Modifica degli allegati I e III del reg. (CE) n. 2150/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche sui rifiuti. *Reg. Commissione 23 febbraio 2004, n. 574/2004*. (G.U.U.E. 27 marzo 2004, n. L 90)

Modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1788/2003 del Consiglio che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Commissione 30 marzo 2004, n. 595/2004*. (G.U.U.E. 27 marzo 2004, n. L 90)

Etichettatura di prodotti e ingredienti alimentari addizionati di fitosteroli, esteri di fitosterolo, fitostanoli e/o esteri di fitostanolo. *Reg. Commissione 31 marzo 2004, n. 608/2004*. (G.U.U.E. 1° aprile 2004, n. L 97)

Partecipazione finanziaria della Comunità alle spese sostenute dall'Italia per l'istituzione dello schedario viticolo comunitario. *Dec. Commissione 31 marzo 2004, n. 2004/303/EC*. (G.U.U.E. 2 aprile 2004, n. L 98)

Regime di aiuti al quale l'Italia ha dato esecuzione per le calamità naturali. *Dec. Commissione 16 dicembre 2003, n. 2004/307/EC*. (G.U.U.E. 3 aprile 2004, n. L 99)

Norme attuative del reg. (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la domanda di autorizzazione di nuovi alimenti e mangimi geneticamente modificati, la notifica di prodotti preesistenti e la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di materiale geneticamente modificato che è stato oggetto di una valutazione del rischio favorevole. *Reg. Commissione 6 aprile 2004, n. 641/2004*. (G.U.U.E. 7 aprile 2004, n. L 102)

Modifica della dec. 1999/217/CE per quanto riguarda il repertorio delle sostanze aromatizzanti. *Dec. Commissione 7 aprile 2004, n. 2004/357/EC*. (G.U.U.E. 20 aprile 2004, n. L 113)

Adattamento dei quantitativi globali fissati all'art. 3 del reg. (CEE) n. 3950/92 del Consiglio che istituisce un prelievo supple-

mentare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Commissione 21 aprile 2004, n. 739/2004*. (G.U.U.E. 22 aprile 2004, n. L 116)

Aiuto di Stato al quale l'Italia, Regione Campania, ha dato esecuzione in favore del settore agricolo. *Dec. Commissione 10 dicembre 2003, n. 2004/341/EC*. (G.U.U.E. 23 aprile 2004, n. L 119)

Aiuto di Stato al quale l'Italia, Regione Sicilia, intende dare esecuzione in favore del settore agricolo. *Dec. Commissione 16 dicembre 2003, n. 2004/342/EC*. (G.U.U.E. 23 aprile 2004, n. L 119)

Funzionamento dei gruppi consultivi nel settore della politica agricola comune. *Dec. Commissione 23 aprile 2004, n. 2004/391/EC*. (G.U.U.E. 24 aprile 2004, n. L 120)

Misure transitorie intese a mantenere l'impiego di prodotti fitosanitari contenenti alcune sostanze attive in seguito all'adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea. *Reg. Commissione 23 aprile 2004, n. 771/2004*. (G.U.U.E. 27 aprile 2004, n. L 123)

Azioni dirette a migliorare le condizioni della produzione e della commercializzazione dei prodotti dell'apicoltura. *Reg. Consiglio 26 aprile 2004, n. 797/2004*. (G.U.U.E. 28 aprile 2004, n. L 125)

Modifica del reg. (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio. *Reg. Commissione 28 aprile 2004, n. 834/2004*. (G.U.U.E. 29 aprile 2004, n. L 127)

Modifica degli allegati delle direttive 86/362/CEE, 86/363/CEE e 90/642/CEE del Consiglio per quanto riguarda le quantità massime di residui di taluni antiparassitari il cui uso è vietato nella Comunità europea. *Dir. Commissione 26 aprile 2004, n. 2004/61/CE*. (G.U.U.E. 29 aprile 2004, n. L 127)

Misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale. *Dir. Consiglio 26 aprile 2004, n. 2004/67/CE*. (G.U.U.E. 29 aprile 2004, n. L 127)

Modifica della dir. 2000/29/CE del Consiglio concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità. *Dir. Commissione 28 aprile 2004, n. 2004/70/CE*. (G.U.U.E. 29 aprile 2004, n. L 127)

Igiene dei prodotti alimentari. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 29 aprile 2004, n. 852/2004*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 139)

Norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 29 aprile 2004, n. 853/2004*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 139)

Norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 29 aprile 2004, n. 854/2004*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 139)

Modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori. *Reg. Commissione 21 aprile 2004, n. 795/2004*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 141)

Modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al

reg.(CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori. *Reg. Commissione 21 aprile 2004, n. 796/2004*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 141)

Disposizioni di applicazione del reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG). *Reg. Commissione 29 aprile 2004, n. 817/2004*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 153)

Approvazione di alcuni piani di emergenza per la lotta contro la peste suina classica. *Dec. Comm. 29 aprile 2004, n. 2004/431/CE*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 154)

Approvazione di alcuni piani di allarme per la lotta contro l'afra epizootica. *Dec. Commissione 29 aprile 2004, n. 2004/435/CE*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 154)

Requisiti uniformi per il contenuto delle domande di finanziamenti comunitari destinati a programmi di eradicazione, sorveglianza e controllo delle malattie animali. *Dec. Commissione 24 aprile 2004, n. 2004/450/CE*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 155)

Istituzione di un programma comunitario concernente la conservazione, la caratterizzazione, la raccolta e l'utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura e abrogazione del reg. (CE) n. 1497/94. *Reg. Consiglio 24 aprile 2004, n. 870/2004*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 162)

Modifica della dir. 94/54/CE per quanto riguarda l'etichettatura di taluni prodotti alimentari contenenti acido glicirricico e il suo sale di ammonio. *Dir. Commissione 29 aprile 2004, n. 2004/77/CE*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 162)

Abrogazione di taluni regolamenti nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Commissione 29 aprile 2004, n. 915/2004*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 163)

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 797/2004 del Consiglio relativo alle azioni nel settore dell'apicoltura. *Reg. Commissione 29 aprile 2004, n. 917/2004*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 163)

Modifica dei regolamenti (CEE) n. 2191/81, (CEE) n. 429/90 e (CE) n. 2571/97 per tenere conto delle disposizioni della dir. 92/46/CEE del Consiglio, che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte. *Reg. Comm. 29 aprile 2004, n. 921/2004*. (G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 163)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Modifica all'allegato VIII del decreto 31 gennaio 1996 concernente misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nel territorio della Repubblica italiana di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali. *D.M. (politiche agricole e forestali) 19 marzo 2004*. (G.U. 4 giugno 2004, n. 129)

Modifica del decreto 1° agosto 2003, relativo a criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera. *D.M. (politiche agricole e forestali) 14 maggio 2004*. (G.U. 15 giugno 2004, n. 138)

Attuazione delle direttive 2001/102/CE, 2002/32/CE, 2003/57/CE e 2003/100/CE, relative alle sostanze ed ai prodotti

indesiderabili nell'alimentazione degli animali. *D.lgs. 10 maggio 2004, n. 149* (G.U. 16 giugno 2004, n. 139)

Integrazioni alle disposizioni nazionali di attuazione del reg. (CE) n. 1259/99 del Consiglio del 17 maggio 1999, che istituisce norme comuni relative ai regimi di sostegno, diretto nell'ambito della politica agricola comune. *D.M. (politiche agricole e forestali) 23 aprile 2004*. (G.U. 16 giugno 2004, n. 139)

Attuazione della dir. 2001/112/CE, concernente i succhi di frutta ed altri prodotti analoghi destinati all'alimentazione umana. *D.lgs. 21 maggio 2004, n. 151*. (G.U. 18 giugno 2004, n. 141)

Disposizioni nazionali di attuazione del reg. (CE) n. 1535/2003 della Commissione, recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 2201/96 del Consiglio, per quanto riguarda il regime di aiuto nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutti. *D.M. (politiche agricole e forestali) 25 maggio 2004*. (G.U. 18 giugno 2004, n. 141)

Disposizioni nazionali di attuazione del reg. (CE) n. 2202/96 del Consiglio, che istituisce un regime di aiuto ai produttori di taluni agrumi, e del reg. (CE) n. 2111/2003 della Commissione, che reca modalità di applicazione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 25 maggio 2004*. (G.U. 18 giugno 2004, n. 141)

Disposizioni nazionali di attuazione del reg. (CE) n. 2200/96 del Consiglio, che istituisce una organizzazione comune di mercato nel settore degli ortofrutti, e del reg. (CE) n. 103/2004 della Commissione, che reca modalità di applicazione, in particolare, del regime degli interventi e dei ritiri dal mercato nel settore degli ortofrutti. *D.M. (politiche agricole e forestali) 25 maggio 2004*. (G.U. 18 giugno 2004, n. 141)

Disposizioni relative alle dichiarazioni di giacenza dei vini e dei prodotti vinicoli. *D.M. (politiche agricole e forestali) 25 maggio 2004*. (G.U. 18 giugno 2004, n. 141)

Determinazione del reddito medio convenzionale giornaliero da valere, per l'anno 2004, ai fini del calcolo dei contributi e della misura delle pensioni per ciascuna fascia di reddito agrario, per i lavoratori autonomi agricoli. *D.M. (lavoro e politiche sociali) 11 giugno 2004*. (G.U. 19 giugno 2004, n. 142)

Determinazione del reddito medio dei mezzadri e coloni, per l'anno 2004, ai fini del reinserimento a domanda nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori agricoli subordinati. *D.M. (lavoro e politiche sociali) 11 giugno 2004*. (G.U. 19 giugno 2004, n. 142)

Attuazione del d.m. 29 aprile 2004, recante: «Disposizioni applicative di controllo delle norme di commercializzazione dell'olio di oliva, di cui al reg. (CE) n. 1019/2002 della Commissione 13 giugno 2002». *D.M. (politiche agricole e forestali) 4 giugno 2004*. (G.U. 21 giugno 2004, n. 143)

Attuazione della l. 7 marzo 2004, n. 38 in materia di pesca marittima. *D.lgs. 26 maggio 2004, n. 153*. (G.U. 23 giugno 2004, n. 145)

Modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, della l. 7 marzo 2003, n. 38. *D.lgs. 26 maggio 2004, n. 154*. (G.U. 24 giugno 2004, n. 146)

Disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca. *D.L. 26 giugno 2004, n. 157*. (G.U. 25 giugno 2004, n. 147)

Modifica degli allegati al d.m. 31 gennaio 1996, concernente misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione, nel territorio della Repubblica italiana, di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali: recepimento della direttiva della Commissione n. 2003/116/CE del 4 dicembre 2003, che modifica taluni allegati della dir. n. 2000/29/CE del Consiglio. *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 marzo 2004*. (G.U. 25 giugno 2004, n. 147)

LEGISLAZIONE REGIONALE

LAZIO

Modifica alla l.r. 9 luglio 1998, n. 27 (Disciplina regionale della gestione dei rifiuti) e successive modifiche. *L.R. 2 settembre 2003, n. 26*. (B.U. 30 settembre 2003, n. 27)

LOMBARDIA

Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche. *L.R. 12 dicembre 2003, n. 26*. (B.U. 16 dicembre 2003, n. 31, 1° suppl. ord.)

TOSCANA

Modifica della l.r. 5 agosto 2003, n. 45 (Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari). *L.R. 27 gennaio 2004, n. 2*. (B.U. 4 febbraio 2004, n. 4)

Modifica alla l.r. 5 maggio 1994, n. 34 (Norme in materia di bonifica). *L.R. 27 gennaio 2004, n. 3*. (B.U. 4 febbraio 2004, n. 4)

Modifiche all'art. 15 della l.r. 3 novembre 1998, n. 78 (Testo unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili). *L.R. 27 gennaio 2004, n. 4*. (B.U. 4 febbraio 2004, n. 4)

Modifiche all'art. 7 della l.r. 27 giugno 1997, n. 45 (Norme in materia di risorse energetiche). *L.R. 27 gennaio 2004, n. 5*. (B.U. 4 febbraio 2004, n. 4)

LIBRI

La prelazione legale agraria, di GUIDO JESU, Giuffrè ed., Milano, 2004, pp. 151, euro 11,00.

L'introduzione con cui si apre il testo in esame chiarisce il perché la prelazione agraria continui a rappresentare una rilevante fonte di studi ed approfondimenti dottrinari e giurisprudenziali. L'A., infatti, sottolinea come il diritto in oggetto sia tuttora all'origine di un vasto contenzioso giurisdizionale, cui la legislazione, anche quella più recente, per le molteplici letture interpretative cui è soggetta, non contribuisce a dare soluzione.

Partendo da tali premesse il testo si sviluppa esaminando la materia sia dal punto di vista della dottrina più qualificata, che dall'interpretazione giurisprudenziale formatasi in relazione ad ogni singolo aspetto della materia. Ogni capitolo, pertanto, dopo un'analisi approfondita delle varie questioni, si conclude con una appendice avente ad oggetto la rassegna giurisprudenziale in cui sono riportate, in ordine di apparizione, le massime citate.

Il primo capitolo, come di rigore, analizza i riferimenti normativi che regolano il diritto di prelazione. Segue, quindi, l'esame di una delle questioni più rilevanti della materia: l'identificazione dei soggetti titolari della prelazione, vale a dire, i coltivatori diretti che siano, alternativamente, conduttori del fondo, proprietari confinanti, componenti della famiglia coltivatrice e coeredi del venditore della quota ereditaria. Nell'ambito di tale trattazione l'A. non trascura anche le problematiche che si pongono in relazione alle figure del subaffittuario e del subconcessionario.

Il terzo capitolo esamina attentamente i limiti negoziali alla prelazione agraria. In particolare – posto che per realizzarsi il diritto in oggetto, deve configurarsi un trasferimento a titolo oneroso – sono prese in considerazione sia le fattispecie di trasferimento a titolo oneroso (quali la permuta, la vendita forzata, la liquidazione coatta, il fallimento, l'espropriazione per pubblica utilità), sia le ipotesi di trasferimento a titolo non oneroso bensì gratuito (quali la donazione) in cui non è consentita la prelazione agraria.

Nel quarto capitolo sono analizzati i limiti oggettivi alla prelazione che sono costituiti dall'essere, il fondo oggetto del diritto, destinato ad attività produttiva agricola, ovvero un fondo rustico, con esclusione, quindi, dei terreni con destinazione edilizia, industriale o turistica. Segue un capitolo (il quinto) in cui sono esaminate la natura e le caratteristiche dell'oggetto della prelazione.

Il capitolo sesto verte sulle modalità di esercizio della prelazione agraria, vale a dire, le modalità attuative di tale diritto che, regolate dall'art. 8, comma 4 della legge n. 590 del 1965 (e successive modificazioni ed integrazioni), costituiscono un aspetto fondamentale e complesso di esso. In tale parte sono, quindi, esaminate le fasi attraverso cui si realizza l'esercizio della prelazione: la proposta di alienazione o *denuntiatio*, l'accettazione della proposta e il pagamento del prezzo. Tali modalità di attuazione non si sono mantenute costanti nel tempo a causa dei mutamenti dottrinari e giurisprudenziali che si sono verificati dal 1965 ad oggi.

Il capitolo settimo studia a fondo il problema del riscatto o retratto agrario che rappresenta il rimedio (*rectius* il diritto), previsto dal legislatore speciale, per attuare correttamente e concretamente l'obbligo di preferire. Per legge, infatti, alla violazione della prelazione segue il diritto di riscatto. L'A. esaurisce completamente l'esame di tale istituto analizzandone ogni singolo aspetto: presupposti, momento dell'insorgenza del diritto, titolarità e requisiti per il suo esercizio, modalità di esercizio, termine per l'esercizio, effetti, rimborso del prezzo, termine per il pagamento del prezzo e, questione connessa, rivendita del fondo da parte del riscattante.

Il capitolo ottavo, parte speciale, affronta la prelazione del proprietario confinante coltivatore diretto. Anche in questa occasione viene studiata la questione sotto tutti i punti di vista: i requisiti soggettivi ed oggettivi per l'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto, la natura del concetto di «confinante» e l'ipotesi di pluralità di soggetti confinanti.

Il testo si conclude con una appendice legislativa in cui è riportata la normativa di riferimento aggiornata all'ultimo provvedimento del 2001.

Paola Mandrici

Dizionario dell'ambiente, di MAURIZIO SANTOLOCI - ANDREA SILLANI - Buffetti, ed., Roma, 2004, pp. 238, euro 19.

Come premesso dagli AA. nell'introduzione «questo libro non è un manuale di diritto ambientale (...) è invece un contributo per affrontare alcune tematiche di maggiore attualità pratica ed operativa partendo dalle definizioni e terminologie giuridiche anziché dalle regole normative specifiche». L'obiettivo perseguito dagli AA., quindi, è non tanto teorico, quanto pratico ed operativo. Il testo in esame si presenta, infatti, come un utile strumento per gli operatori del settore poiché consente l'approfondimento e la conoscenza delle terminologie tecniche in materia ambientale. L'importanza di una corretta conoscenza di tutti i termini attinenti alla materia è fondamentale in quanto una erronea interpretazione di essi comporta un equivoco sul sistema normativo, applicativo e sanzionatorio di riferimento. Spesso, infatti, le espressioni di uso comune vengono utilizzate per individuare termini giuridici cui, in realtà, non corrispondono, essendovi quasi sempre distonia tra di essi. La puntualità e la precisione, specie in questo settore, sono invece fondamentali per il sistema degli adempimenti e degli illeciti connessi. La classificazione in ordine alfabetico consente, quindi, l'individuazione e la soluzione immediata di dubbi ed incertezze interpretative.

Paola Mandrici

Codice delle acque pubbliche, di E. CONTE - G. MAZZULLO - S. ZARA - Giuffrè edit., Milano, 2003, pagg. 1346, euro 125,00 (*).

Il nome stesso dell'opera di due avvocati di alto prestigio, specialisti della complessa materia delle acque affiancati da una assai stimata funzionaria del Tribunale superiore delle acque pubbliche, richiama l'attenzione dell'operatore del diritto verso l'opera in esame, che trascende di gran lunga la valenza di una raccolta di leggi. Gli AA., invero, non hanno certo inteso offrire agli operatori del diritto una semplice raccolta di leggi, ma hanno perseguito, con una tecnica che appare adatta a seguito di attenta e lunga meditazione, lo scopo di proporre a tutti coloro che affrontino i problemi della complessa materia delle acque pubbliche una sistematica esposizione delle fonti conciliando l'esigenza pratica di rintracciare, con riguardo al caso specifico e con immediatezza, la norma vigente, con quella metodologica di inserire la norma nel sistema senza trascurare i precedenti storici: norme non più in vigore, che però spesso aiutano a comprendere appieno il senso della norma vigente, ad es. in considerazione del perché di un mutamento, specialmente con riguardo alla evoluzione del contesto economico-sociale. È, questo, a ben vedere, il problema che si pone a qualsiasi operatore del diritto al fine di affrontare con serietà il proprio compito. Ciò vale per il legislatore, non soltanto in sede di redazione di un testo unico, ma con riguardo a qualsiasi legge che non sia destinata ad essere un «corpo estraneo» in disarmonia con il sistema; per la dottrina, che ai fini di qualsiasi indagine deve avere ben presente l'organico esprimersi delle fonti, per il giudice, il quale deve innanzi tutto conoscere la norma da applicare ed interpretarla alla luce che riceve dal collegamento con le norme della materia; per l'avvocato, il quale deve sottoporre al giudice difese tali da consentire il migliore gioco delle interpretazioni su di un «terreno comune» per quel che riguarda la ricognizione delle fonti; per l'amministratore, che non può operare se non conosce le norme che deve applicare ed il quadro nel quale si inseriscono ed in fine – per le stesse ragioni – per gli altri operatori del diritto (principalmente avvocati o commercialisti) i quali per svolgere correttamente le loro professioni evitando di incorrere in errori grossolani non possono prescindere dall'informazione quanto più possibile puntuale e ragionata in tema di fonti.

La raccolta contiene (tra le altre) le norme concernenti le opere idrauliche, la difesa del suolo dalle acque, la tutela delle acque interne dagli inquinamenti, la produzione ed il trasporto dell'energia elettrica, esposte in ordine cronologico a partire dal 1865. Sono comprese anche norme non più in vigore, ma comunque necessarie (o anche solo utili) alla migliore comprensione della disciplina vigente. Le modifiche intervenute sui testi legislativi nel corso degli anni sono evidenziate con carattere corsivo.

L'opera è completata da indici cronologico, tematico ed analitico, per una più agevole consultazione.

Emilio Romagnoli

(*). Pubblichiamo questa recensione inviata dall'avv. Ilaria Romagnoli nello scorso mese di luglio.