

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **11**

NOVEMBRE 2002 - ANNO XI
Spedizione in abbonamento postale - 45%
Art. 2, comma 20/b, legge 662/96 - Filiale di Roma
ISSN 1593-7208

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

STEFANO MASINI: Impresa agricola e contratti del tempo libero (caccia, pesca e cavalli)	605
AMEDEO POSTIGLIONE: Sanzioni effettive per la protezione delle acque: necessità di un urgente intervento legislativo	611
ELVIRA CARRETTA: Il principio di eguaglianza e la qualità degli alimenti: il caso dell'olio del Salento	616

NOTE A SENTENZA

ANTONIO 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	621
ALFIO GRASSO: Esenzione dell'imposta ipotecaria accesa a seguito di decreto ingiuntivo emesso per operazioni di credito agrario	632
BRUNO CAPALDINI: Risoluzione del contratto di affitto a seguito di trasformazioni compiute dall'affittuario <i>invito domino</i> (in base a patto contrattuale sospetto di essere inefficace)	635
CECILIA GRECA: L'indennità per miglioramenti all'affittuario coltivatore diretto di un fondo rustico	638
ANTONIO ORLANDO: I provvedimenti cautelari del Commissario per la liquidazione degli usi civici	640
SERENA TOFINI: Abbattimento di alberi e ceppaie e protezione delle bellezze naturali. Brevi cenni sulla natura dei reati di pericolo	641
FRANCESCA PALMIERI: Le «acque reflue industriali»	644
ANTONINO PAVONE: Connessione di cause e processo agrario	646

CARLO 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.....	648
ALESSANDRO AMATO: Competenza del Comune in materia di installazione di nuovi campi elettromagnetici	652
MARCO BORRACCETTI: Giurisprudenza comunitaria in materia agraria ed ambientale	657

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Reflui provenienti da allevamento zootecnico - Natura di acque reflue industriali - Obbligo di autorizzazione allo scarico - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 13 novembre 2000, n. 11538</i> , con nota di F. PALMIERI	643
--	-----

AMBIENTE

Ambiente - Inquinamento - Derivante da onde elettromagnetiche - Previsione da parte dei Comuni di limiti di esposizione diversi e più restrittivi di quelli previsti in sede statale - Impossibilità anche dopo la legge quadro n. 36/2001. <i>Cons. Stato, Sez. VI 3 giugno 2002, n. 3098</i> , con nota di A. AMATO	650
Ambiente - Inquinamento - Derivante da onde elettromagnetiche - Disciplina prevista dall'art. 8, comma 6, della legge n. 36/2001 - Attribuzione ai Comuni del compito di «minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici» - Interpretazione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 3 giugno 2002, n. 3098</i> , con nota di A. AMATO	650

BELLEZZE NATURALI

Bellezze naturali (protezione delle) - Abbattimento di un consistente numero di alberi senza autorizza-	
---	--

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

	pag.		pag.
zione - Reato di cui all'art. 1 <i>sexies</i> d.l. n. 312 del 1985 - Configurabilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 23 gennaio 2002, n. 2398</i> , con nota di S. TOFINI	641	- Necessità del tentativo - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 luglio 2002, n. 10278 (M)</i>	661
CONTRATTI AGRARI		Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto di fondo rustico da destinare unicamente a colture forestali da realizzarsi a cura dell'affittuario - Contratto di affitto agrario - Configurabilità - Eventuale contributo a carico dello Stato concesso all'affittuario - Irrilevanza. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 luglio 2002, n. 10278 (M)</i>	661
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Canone - Determinazione mediante coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale risultante dal catasto terreni 1939 - Inidoneità di quel catasto a rappresentare le effettive caratteristiche dei terreni - Lesione della garanzia della proprietà terriera, contraria alla instaurazione di equi rapporti sociali - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 5 luglio 2002, n. 318</i> , con nota di A. SCIAUDONE	621	Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Deduzioni in giudizio di un rapporto di affitto di fondo rustico - Competenza della Sezione specializzata agraria - Infondatezza <i>prima facie</i> della deduzione - Competenza del giudice ordinario. <i>Cass. Sez. III Civ. 19 luglio 2002, n. 10632 (M)</i>	661
Contratti agrari - Affitto a coltivatore diretto - Risoluzione - Inadempimento - Non autorizzata trasformazione del fondo da parte dell'affittuario - Inadempimento <i>ex art. 5</i> , legge n. 203 del 1982 - Configurabilità - Condizioni - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 febbraio 2002, n. 1439</i> , con nota di B. CAPALDINI	633	Contratti agrari - Morte di una delle parti - Del proprietario coltivatore diretto - Diritto degli eredi - Costituzione <i>ex lege</i> di un rapporto di affitto in favore del coerede coltivatore - Art. 49 legge n. 203 del 1982 - Efficacia retroattiva - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 18 luglio 2002, n. 10408 (M)</i>	661
Contratti agrari - Affitto - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Opere anteriori all'entrata in vigore delle leggi 11/1971 e 203/1982 - Esecuzione previo consenso del concedente - Normativa codicistica - Artt. 1632 e 1633 c.c. - Art. 1651 c.c. - Applicabilità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 14 luglio 2001, n. 8071</i> , con nota di C. GRECA	637	CONSORZI	
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Rilascio - Domanda riconvenzionale di acquisto per usucapione - Competenza - Tentativo di conciliazione - Esclusione delle domande «ordinarie» attratte. <i>Trib. Catania, Sez. spec. agr. 5 gennaio 2001</i> , con nota di A. PAVONE	645	Consorzi - Consorzi di bonifica - Natura industriale o agricola dell'attività imprenditoriale svolta - Accertamento - Criteri. <i>Cass. Sez. Lav. 5 maggio 2001, n. 6313 (M)</i>	661
Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Controversie implicanti l'accertamento positivo o negativo di un rapporto agrario <i>ex art. 9</i> legge n. 29 del 1990 - Inclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 giugno 2002, n. 10276 (M)</i>	660	Consorzi - Consorzi di bonifica - Operai assunti per la manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e per la somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione - Lavoratori agricoli dipendenti - Configurabilità <i>ex art. 6</i> , lett. <i>b</i>), della legge n. 92 del 1979 - Carattere innovativo ed eccezionale di quest'ultima - Conseguenze - Applicabilità ai dipendenti di ruolo degli stessi consorzi - Esclusione. <i>Cass. Sez. Lav. 5 maggio 2001, n. 6313 (M)</i>	661
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Canone - Pagamento in misura superiore rispetto a quella stabilita per legge - Buona fede dell' <i>accipiens</i> - Inidoneità - Condizioni - Determinazione del canone per legge - Dergabilità in presenza di determinate formalità - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 luglio 2002, n. 11259 (M)</i>	660	IMPOSTE E TASSE	
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Canone - Pagamento in misura superiore rispetto a quella stabilita per legge - Somme dovute dal concedente in restituzione - Debito di valuta - Configurabilità - Rivalutazione - Prova del maggior danno oltre gli interessi - Onere del creditore. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 luglio 2002, n. 11259 (M)</i>	660	Imposte e tasse - Agevolazioni per il settore del credito - Garanzie inerenti a prestiti agrari di esercizio - Imposta ipotecaria - Esenzione - Ambito applicativo. <i>Cass. Sez. V Civ. 29 marzo 2002, n. 4598</i> , con nota di A. GRASSO	631
Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Domanda di risoluzione dell'affitto a coltivatore non diretto		LAVORO	
		Lavoro - Rapporto di lavoro agricolo - Attività lavorativa prestata all'interno del nucleo familiare - Lavoro subordinato - Inesistenza. <i>Trib. Nicosia 8 giugno 2001, n. 126</i> , con nota di C. GATTA	648
		PRELAZIONE E RISCATTO	
		Prelazione e riscatto - Riscatto - Competenza - Giudice ordinario - Domanda di accertamento della simula-	

	pag.		pag.
zione del contratto - Competenza della Sezione specializzata agraria - Sospensione processo ordinario. <i>Trib. Caltagirone 1° ottobre 2001</i> , con nota di ANTONINO PAVONE	645	USI CIVICI	
Prelazione e riscatto - Condizioni - Imponibile fondiario dei fondi rustici del prelazionante (<i>ex art. 8 legge n. 590 del 1965</i>) - Base di calcolo - Reddito fondiario e reddito agrario - Applicabilità - Questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 44 e 47 Cost. - Manifesta infondatezza. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 luglio 2002, n. 11271 (M)</i>	660	Usi civici - Provvedimenti conservativi - Sequestro giudiziario adottato con ordinanza del Commissario agli usi civici - Insussistenza dei requisiti formali e sostanziali delle sentenze - Ricorso per cassazione <i>ex art. 111 Cost.</i> - Inammissibilità - Estraneità del destinatario del provvedimento al procedimento principale - Ininfluenza. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 10 agosto 2000, n. 567</i> , con nota di A. ORLANDO	639
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO		MASSIMARIO	
Produzione, commercio e consumo - Frantoi oleari - Controlli - Prelievo e analisi di campioni di olio - Non conformità dell'olio detenuto alle caratteristiche del reg. 136/66/CEE - Sanzioni applicabili - Revoca del riconoscimento. <i>T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 6 settembre 2001, n. 5017</i> , con osservazioni di E. CARRETTA	654	- <i>Giurisprudenza civile</i>	660
Produzione, commercio e consumo - Frantoi oleari - Controlli - Prelievo e analisi di campioni di olio - Violazione di norme tecniche sulla conservazione dei campioni di olio - Inattendibilità dei risultati delle analisi - Revoca del riconoscimento - Illegittimità. <i>T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I 6 settembre 2001, n. 5017</i> , con osservazioni di E. CARRETTA	654	Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	662
		- <i>nazionale</i>	662
		- <i>regionale</i>	663
		LIBRI	
		GIUSEPPE BIVONA (a cura di): <i>La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei paesi del mediterraneo (P. Mazza)</i>	664
		LUCIANA FULCINITI: <i>I beni di uso civico (C. Greca)</i>	664

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina
2000		
<i>AGOSTO</i>		
10	Cass. Sez. Un. Civ. n. 567	639
<i>NOVEMBRE</i>		
13	Cass. Sez. III Pen. n. 11538.....	643
2001		
<i>GENNAIO</i>		
5	Trib. Catania, Sez. spec. agr.	645
<i>MAGGIO</i>		
5	Cass. Sez. Lav. n. 6313	661
<i>GIUGNO</i>		
8	Trib. Nicosia n. 126	648
14	Cass. Sez. III Civ. n. 8071	637
<i>SETTEMBRE</i>		
6	T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. I n. 5017	654
<i>OTTOBRE</i>		
1	Trib. Caltagirone	645
<i>DICEMBRE</i>		
6	Parere Corte di giustizia C.E. n. 2/00	658
6	Corte di giustizia C.E. in causa C-269/99	259

Data	Autorità	pagina
2002		
<i>GENNAIO</i>		
23	Cass. Sez. II Pen. n. 2398	641
<i>FEBBRAIO</i>		
4	Cass. Sez. III Civ. n. 1439	633
<i>MARZO</i>		
7	Corte di giustizia C.E. in causa C-29/01	657
7	Corte di giustizia C.E. in causa C-39/01	657
7	Corte di giustizia C.E. in causa C-64/01	657
29	Cass. Sez. V Civ. n. 4598	631
<i>APRILE</i>		
29	Trib. primo grado C.E. (ord.) in causa T-339/00	657
<i>MAGGIO</i>		
30	Corte di giustizia C.E. in cause riunite C-284/00 e C-288/00.....	658
<i>GIUGNO</i>		
3	Cons. Stato Sez. VI n. 3098	650
16	Cass. Sez. III Civ. n. 10276 (M)	660
<i>LUGLIO</i>		
5	Corte costituzionale n. 318	621
16	Cass. Sez. III Civ. n. 10278 (M)	661
18	Cass. Sez. III Civ. n. 10408 (M)	661
19	Cass. Sez. III Civ. n. 10632 (M)	661
30	Cass. Sez. III Civ. n. 11259 (M)	660
30	Cass. Sez. III Civ. n. 11271 (M)	661

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

Impresa agricola e contratti del tempo libero (caccia, pesca e cavalli) (*)

di STEFANO MASINI

1. Premessa: varietà delle figure negoziali e allargamento dell'autonomia privata. - 1.1. Utilità del rinvio alla categoria dei contratti di impresa agricola. - 2. Figure negoziali nella disciplina della caccia. - 2.1. Individuazione del contratto di caccia nelle aziende faunistico-venatorie. - 2.2. Individuazione del contratto di caccia nelle aziende agri-turistico-venatorie. - 2.3. Introduzione della clausola della caccia di selezione. - 2.4. Altri rapporti qualificati dalla concessione di zone per l'impiego di cani. - 3. Figure negoziali nella disciplina della pesca. - 3.1. Individuazione del contratto di pesca in bacini artificiali. - 3.2. Disciplina dell'attività di pesca-turismo e caratteristiche del contratto. - 4. Noleggio di cavalli.

1. - L'esigenza largamente sentita da ciascuno di sfuggire alle restrizioni della sfera individuale derivanti da ritmi frenetici di vita, in spazi affollati ed artificialmente adattati, alimenta lo svolgimento di attività del tempo libero in condizioni ambientali complessivamente favorevoli al benessere della persona, accentuando ed estendendo la presenza e la frequentazione fisica di luoghi caratterizzati da una maggiore ricchezza di valori naturali anche per il recupero di memoria e di tradizionali attitudini comportamentali a contatto con la natura.

Per adempiere a svariati scopi pratici riconducibili alla messa a disposizione di una porzione di *habitat* e delle risorse naturali collegate si sviluppano, quindi, una molteplicità di figure negoziali con cui le parti dispongono un regolamento impegnativo di interessi, nei loro rapporti reciproci, spontaneamente, ma con piena consapevolezza del valore impegnativo e della positiva rispondenza all'utilità sociale (1).

Non si può sostenere che sia del tutto abbandonata la disciplina contrattuale dei tipi riconosciuti, ma sul terreno dell'autoregolamento negoziale viene prevista, ad opera delle parti, una specifica integrazione e combinazione per assecondare l'appagamento di un interesse peculiare, che non riesce semplicemente a stare nelle strettoie della disciplina generale rinvenibile nel codice civile. Si ch'è, per questo profilo può convenirsi utilmente sul fatto che «il crescente intervento della autonomia privata in funzione regolatrice delle operazioni e dei contratti nuovi è un fattore che tende a rendere, in un certo senso, superflua e non utile l'intervento della fonte legislativa, che viene fecondamente

surrogata e per così dire spiazzata dal protagonismo dell'autonomia privata» (2).

Il campo di esperienza al quale riferire l'indagine risulta assai ampio e dai confini incerti, mentre si intuiscono le difficoltà di accomunare situazioni assai dissimili, che mal si prestano alla riduzione a schemi omogenei e né pure si riesce a rintracciare una adeguata casistica giurisprudenziale, che consenta di fissare condizioni e limiti conformi alla rilevanza sociale degli interessi manifestati.

La non immediata coincidenza del modulo articolato dalle parti a realizzare interessi suscettibili di essere conseguiti attraverso gli schemi già usati, deve, dunque, indurre una preliminare attenzione ad una interpretazione attenta alle conseguenze di una affrettata riconduzione delle singole fattispecie in categorie dalle quali far discendere la disciplina applicabile, se bene solo se sia accertata una vera e propria alterazione causale dell'atto di autonomia, determinando una manifesta incompatibilità con lo schema tipico, si potrebbe delineare nel regolamento pattiziamente programmato il raggiungimento di finalità diverse con il ricorso a contratti innominati.

Per ricostruire, in modo sintetico e rigoroso, la varietà delle figure negoziali elaborate dalla prassi la via da seguire è, per ciò, quella di cogliere tale realtà effettuale, ricca di molteplici e proficue applicazioni, ricorrendo al criterio ordinante dalla funzione, che serve a catalogare il materiale di fatto disponibile, individuando, al di sotto della congerie di motivi perseguiti dalle parti, i termini e gli effetti rilevanti delle operazioni nella valutazione del diritto (3).

(*) Contributo destinato a far parte del volume *I contratti del tempo libero*, a cura del Prof. Paolo Cendon, all'interno della collana diretta dal medesimo A., *Il diritto privato nella giurisprudenza*, per i tipi della UTET.

(1) Osserva GUARNERI, *Meritevolezza dell'interesse e utilità sociale del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, I, 801, che «l'ordine giuridico non appresta protezione al mero capriccio individuale, ma a funzioni utili che abbiano una rilevanza sociale e, come tali, meritino di essere tutelate dal diritto; il che rappresenta ancora un vincolo alla volontà privata».

Nell'indagare l'area attuale della figura negoziale anche BENEDETTI, *Negoziato giuridico e iniziativa economica privata*, in *Riv. dir. civ.*, 1990, II, 584, rileva, sullo stesso piano, «Come il diritto di proprietà, o, se si vuole, "le proprietà", sono state ricostruite in considerazione della "funzione sociale", così la figura del negozio giuridico dovrebbe essere ricostruita in considerazione dell'"utilità sociale". La quale si colora di precisi contenuti

attraverso i vari indici dettati innanzitutto dalla Costituzione: libertà, sicurezza, dignità umana, e ancora proprietà, lavoro».

(2) Così ROPPO, *I «nuovi contratti» fra autonomia privata e interventi del legislatore. Note minime*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, 15, il quale premette (13) l'esigenza di valutare anche il diverso modo di essere del contratto: «Un conto è avere a che fare con contratti che possono essere stipulati in modo indifferenziato da qualunque soggetto, altro conto è trattare con contratti che invece, per la loro stessa natura e funzione economica, si presentano come contratti di impresa, contratti che necessariamente presuppongono che almeno una delle parti sia un soggetto caratterizzato dalla qualità di imprenditore».

(3) Ad avviso di BEDUSCHI, *A proposito di tipicità e atipicità dei contratti*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, I, 368, il problema vero e di fondo che giustifica il dibattito sulla tipicità contrattuale «non è quello di creare nuove figure di contratto (a cui ... non si oppongono preclusioni di principio; se mai un'obiettivo ristrettezza di spazi che riflette l'autosufficienza del sistema), ma quello di muoversi all'interno delle figure già note».

1.1. - Un filo conduttore della ricerca può essere, specialmente, rintracciato nel riferimento di tali negozi, attinenti al tempo libero, all'esercizio di moderne imprese agricole chiamate a svolgere compiti differenziati e caricate di nuove responsabilità a fronte di esigenze di salvaguardia dell'ambiente e di promozione di una corretta gestione del territorio.

Lo spazio di iniziativa, che l'imprenditore agricolo trova davanti a sé, per la produzione di *servizi* richiesti da una pluralità di utenti, appare assai ampio e l'incidenza di elementi estranei agli schemi precostituiti e inerenti all'intento perseguito diventa progressivamente crescente, consentendo ad un allargamento della autonomia privata.

Se si conserva la ventura di continuare a percorrere la via della «segnalazione dei singoli punti d'incontro fra il contratto e l'attività imprenditrice agricola» (4) risulta, allora, possibile dare risalto a tali novità e, per questa via, raccogliere le istanze di una accresciuta domanda di verde all'interno del territorio rurale, valorizzando il sostegno alla *multifunzionalità* quale strumento di integrazione dei redditi agricoli.

Da ultimo, il d.lgs. 28 maggio 2001, n. 228 («Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57»), ammette, appunto, l'imprenditore agricolo all'esercizio di attività dirette alla fornitura di servizi mediante l'impiego prevalente di attrezzature e risorse aziendali, che abbiano una normale utilizzazione nell'ambito delle tradizionali attività di coltivazione o di allevamento, comprendendo nella espansione dell'area delle iniziative potenzialmente attivabili sul terreno negoziale anche quelle di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge (5).

Si è, per ciò, fatto riferimento ad una nuova dimensione dell'impresa agricola oscillante tra il mercato ed il territorio, nel senso che, se «l'agricoltura delle *commodities* viaggia verso la dilatazione dello statuto dell'imprenditore agricolo in direzione delle attività agro-industriali, per meglio ritenere valore aggiunto e per meglio posizionarsi all'interno della filiera, l'agricoltura che più direttamente e strettamente è insediata sul territorio ha la possibilità di utilizzare le risorse del *milieu* rurale per ampliare lo spettro delle proprie attività, tutelando in senso ampio le risorse naturali che l'abbandono insediativo danneggerebbe con possibili effetti devastanti anche a valle e così convertendo l'esternalità positiva dell'agricoltura in un bene produttivo di reddito» (6).

2. - A partire dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157 («Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio») sono offerte, in specie, varie possibilità per l'ampliamento dell'iniziativa economica dell'imprenditore agricolo nella direzione della produzione di servizi, attraverso

so la costituzione di *aziende faunistico venatorie*, senza fine di lucro, dietro rilascio di concessione, tenuto conto di prevalenti finalità naturalistiche e faunistiche non che di aziende *agri-turistico-venatorie*, autorizzate dalle amministrazioni regionali o provinciali, in forma di impresa agricola, nelle quali è ammessa l'immissione e l'abbattimento di fauna selvatica di allevamento durante la stagione venatoria oltre alla gestione di zone di addestramento per i cani (7).

2.1. - Le aziende faunistico venatorie, che rispondono all'obiettivo prioritario dell'incremento delle specie selvatiche, che vi dimorano o vi sostano e rispetto alle cui popolazioni sono adottati piani di abbattimento, prevedono, di regola, all'atto del rilascio della concessione, la disponibilità di un certo numero di giornate di caccia da utilizzare, da parte del titolare (anche con la relativa cessione dei diritti a terzi), ai fini del prelievo degli esemplari indicati per specie e consistenza numerica nei medesimi piani, posto che viene prevista una rigida limitazione anche temporale delle immissioni di fauna.

Particolare risalto assume, in tale fattispecie, la messa a disposizione dell'area aziendale, che può riguardare l'intera superficie o, più frequentemente, una parte delimitata, ma con possibilità di riassegnare a turno le singole zone tra gli interessati – che, all'occorrenza formano le così dette squadre di caccia – per consentire, in base all'avvicendamento prestabilito, un omogeneo sfruttamento delle risorse faunistiche.

In proposito, si può affermare che l'autonomia delle parti venga ad arricchire lo schema causale del contratto di *locazione* in vista di determinate e concrete esigenze pratiche senza, tuttavia, approdare alla elaborazione di un nuovo tipo socialmente non riconducibile alla disciplina del codice civile, né alterandone sostanzialmente l'essenza e la individualità, posto che, entro i limiti imposti dalla struttura del tipo contrattuale, risulta realizzato un più complesso risultato economico (8).

La peculiarità di tali figure risiede, anzi tutto, in ciò, che la concessione del diritto di cacciare all'interno di aree riservate alla gestione privata in base alla disciplina speciale si risolve nell'esercizio di specifiche facoltà di appropriazione degli animali come conseguenza della posizione di godimento attribuita in base alla destinazione contrattuale dal titolare del fondo; mentre la licenza amministrativa di cui l'interessato deve, comunque, essere in possesso – quale autorizzazione di polizia – risulta mero titolo di legittimazione di una attività che, altrimenti, sarebbe illecita per violazione delle disposizioni che regolano l'uso delle armi.

Occorre, invece, diversamente considerare l'eventuale prelievo di fauna selvatica appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato, che può costituire oggetto di accordo tra le parti in ordine al godimento della località di prevedibile

(4) È questa la tesi di IRTI, *Appunti per una classificazione dei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1961, I, 671; mentre per una classificazione dei contratti di impresa in una nozione ampia di contratto agrario, si veda GALLONI, *Nozione e classificazione dei contratti agrari*, in *Manuale di diritto agrario italiano* a cura di N. Irti, Torino, 1978, 230.

In generale, sulla delimitazione del raggruppamento dei contratti di impresa, cfr. DALMARTELLO, voce *Contratti d'impresa*, in *Enc. giur.*, 1988, vol. IX, 3, secondo il quale il contratto va riguardato come vero e proprio «fattore della «dinamica d'impresa» e, quindi, come coefficiente di valore della impresa stessa nel suo «profilo oggettivo» di azienda».

(5) Sul punto si veda GERMANO, *L'impresa agricola*, in questa Riv., 2001, 518, che, in conseguenza della nuova formulazione dell'art. 2135 c.c., sottolinea «non solo la notizia dell'impossibilità che, in agricoltura, attività di produzione di servizi siano svolte da sole, ma anche la conferma della necessità del criterio dell'uniazionalità quale *discrimen* dell'attività agricola connessa e dell'attività commerciale».

(6) Così ADORNATO, *I decreti legislativi di «Orientamento» in agricoltura e il sistema del diritto agrario tra globale e locale*, in *Scritti in onore di*

Giovanni Galloni, vol. I, Roma, 2002, 26.

In precedenza, si veda FRANCIARI, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988; mentre per recenti approfondimenti si rinvia *amplius* ad ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, Milano, 2000.

(7) Per un approfondimento di questi istituti si rinvia a GORLANI, *La caccia programmata. Per un esercizio venatorio ecocompatibile. Commento alla legge 11 febbraio 1992, n. 157*, Bologna, 1992, 97, ed ancora FRANCIARI, *Le imprese agricole nella nuova legge sulla caccia*, in questa Riv., 1992, 517.

(8) Con particolare efficacia MAJELLO, *I problemi di legittimità e di disciplina dei negozi atipici*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, I, 500, ha modo di sottolineare che «La qualificazione di un negozio come atipico ha mera rilevanza descrittiva ed è quindi priva di significato normativo. Definire atipico un rapporto significa soltanto che esso non è riconducibile, in tutto o in parte, alla definizione tipica che il legislatore attribuisce a taluni rapporti economici e sociali», salvo aggiungere «che gli operatori economici molto spesso ricorrono alla costruzione di rapporti atipici molto complessi allo scopo di innalzare una cortina fumogena rispetto alle norme negoziali in deroga a norme imperative e ai principi generali».

sosta o migrazione, ma che, trattandosi di *res communes omnium* e come tali fuori commercio, diviene oggetto di appropriazione privata solo in dipendenza dell'occupazione a titolo derivativo per tramite della cattura o dell'abbattimento.

In sostanza, il godimento che il locatore attribuisce a fini venatori non ha un contenuto generico ma, per così dire, finalizzato e, cioè, tendente ad una specifica utilizzazione del fondo per il soddisfacimento delle particolari aspettative richieste dal corretto e vantaggioso esercizio della pratica venatoria, sì che deve convenirsi come l'eventuale risultato dell'attività sia un rischio, che attiene unicamente alla situazione soggettiva del titolare del diritto di caccia e non alle caratteristiche del contratto, in quanto oggetto delle rispettive obbligazioni delle parti sono – come già sottolineato – il far godere, per un periodo di tempo definito, il fondo, dietro il pagamento di un corrispettivo, che risulta indipendente dall'esito della pratica venatoria.

In questa fattispecie, può ottenersi la *remissio* del corrispettivo solo quando eventi irresistibili abbiano causato una sensibile perdita del patrimonio faunistico e rispetto alla previsione dei piani non sia ragionevole attendersi la realizzabilità dei risultati di prelievo.

Si vuol dire, in altri termini, con riguardo ad una concreta situazione, che, nel caso in cui gli animali oggetto della pattuizione non vengano prelevati, non si produce alcuna conseguenza sul piano degli effetti del contratto, nel senso che risulta confermato l'obbligo di pagare il prezzo ovvero se questo sia già versato l'interessato non può pretendere di averlo restituito, essendo a suo carico la sopportazione del rischio, a meno che non sia accertata una precisa responsabilità del titolare della concessione, che non abbia compiuto quanto doveva, dando attuazione ai programmi di ripristino, conservazione e gestione ambientale.

Viene, infatti, in rilievo un'obbligazione di diligenza, in quanto ciò che si attende dal titolare della concessione ai fini del corretto adempimento è soltanto un comportamento idoneo a porre in essere una serie di condizioni ambientali utili alla produzione di fauna selvatica; mentre il risultato atteso consistente nella materiale apprensione degli animali dipende troppo poco dalla sua volontà, ma sopra tutto dall'abilità venatoria dispiegata dalla controparte nell'uso degli appropriati strumenti richiesti dall'esercizio dell'attività venatoria.

Si evidenzia, inoltre, con frequenza, il ricorso nella prassi a situazioni in cui il *locare* non contiene semplicemente la prestazione, dietro corrispettivo di una mercede, della materiale messa a disposizione di un fondo per l'esercizio della caccia, ma - senza pretesa di esaurire gli svariati possibili contenuti che sono riversati nello schema negoziale – anche lo svolgimento di una complessiva attività di *facere* consistente nella previsione di obbligazioni accessorie, che non hanno carattere autonomo, ma sono mezzo al fine di rendere possibile, con maggiore efficacia o più gradevole piacere, l'esercizio dell'attività venatoria, che costituisce la funzione pratica perseguita, tanto che con riguardo alla fornitura di vitto, di ausilio di portatori o di cani può parlarsi di una semplice connessione economica tra le diverse prestazioni.

2.2 - Nelle aziende agri-turistico-venatorie, attesa la diversa tipologia di ospitalità riconducibile ai servizi dell'impresa agricola, normalmente, il diritto di caccia risulta regolato sulla base di una convenzione annuale o anche di un permesso giornaliero, che prevede la possibilità di abbattimento di un certo numero di animali direttamente immessi dal titolare, nel periodo o nel giorno stabiliti, con versamento del corrispettivo commisurato all'oggetto del lancio anche se tutti gli animali non vengono materialmente catturati o, per avventura, il carniere sia più favorevole per la apprensione di altri esemplari rimasti sul fondo in conseguenza di precedenti battute di caccia.

Occorre, anzi tutto, accertare se le parti abbiano inteso trasferire la proprietà di un numero individuato di animali immessi o, piuttosto, cedere il godimento del fondo con il diritto di catturare i medesimi, in esito a cui discendono particolari conseguenze giuridiche per l'atteggiarsi del rischio.

Alcuni fattori pratici possono, in proposito, rilevare quali elementi interpretativi rispetto alla concreta operazione economica come, ad esempio, l'accennata pattuizione del corrispettivo che, se commisurato in modo proporzionale alla quantità dei capi prelevati indica, in linea di massima, che è stabilito dalle parti come diretto termine di scambio, ricorrendo la figura della *vendita*.

In relazione alle conseguenze dipendenti dall'esito della battuta di caccia il sinallagma contrattuale presenta un carattere di sostanziale incertezza che, per altro, non appare sufficiente ad alterare la natura commutativa del contratto, in quanto l'*alea* che condiziona il regolamento di interessi secondo l'intento delle parti non rappresenta un momento essenziale della funzione del contratto, ma, piuttosto, accidentale, nel senso che il rischio inerente al risultato dell'attività viene considerato dalle parti del tutto eventuale e non incidente sull'obiettivo economico e sulla persistenza di una logica di scambio.

2.3 - Ai fini della determinazione del regolamento applicabile alle fattispecie riconducibili alla gestione privata della caccia non si può sottacere come i tradizionali schemi ordinanti non sempre siano pienamente adeguati a rappresentare l'effettiva complessità dell'operazione economica e si avverte con forza l'esigenza di consentire alla disciplina negoziale di arricchirsi attraverso i criteri offerti dalla pratica corrente. Occorre, ad esempio, sottolineare come, accanto alla generica individuazione degli animali per specie e quantità convenuti possono, per altro, aggiungersi casi – legati all'esercizio della caccia così detta di *selezione* – in cui singoli esemplari sono presi in considerazione in vista dei connotati peculiari da cui sono caratterizzati e ai quali deve farsi riferimento per identificarli: ad esempio, classi di età, trofei, ecc.

Oggetto del contratto non è in questo caso il solo godimento, sia pure temporaneo, di un'area riservata alla pratica venatoria attraverso la gestione di piani di miglioramento ambientale e di prelievo delle specie selvatiche in relazione alla capacità portante del territorio, ma anche il trasferimento di specifici esemplari di fauna nella varietà pattuita; mentre non vale a far perdere all'operazione la sua fisionomia caratteristica di dar luogo al trasferimento di un diritto quella normale alea dipendente dalle modalità tecniche, che sono usualmente richieste per l'acquisizione degli animali.

2.4 - Tra le attività sportive riconducibili alla pratica venatoria è possibile comprendere anche l'allenamento, l'addestramento e lo svolgimento delle gare dei cani da ferma o da seguito, che sono realizzate in apposite zone gestite normalmente in connessione con le forme tradizionali di esercizio dell'agricoltura.

La prestazione con la quale il titolare del fondo adempie la propria obbligazione consiste nella consegna del medesimo al fine del godimento delle utilità connesse alla preparazione del cane per portarlo e mantenerlo nelle migliori condizioni finalizzate ad ottenere adeguate prestazioni nell'attività venatoria ovvero alla sua educazione, abituandolo a rispondere ai comandi, a collegarsi con il cacciatore, a seguirne e comprenderne i gesti, arrivando a comprendere la disponibilità del terreno anche ai fini dello svolgimento di prove attitudinali.

Il contratto può presentare, d'altra parte, clausole ed atteggiamenti particolari, per via della ricchezza e della complessità delle istruzioni che si intendono impartire, avvalendosi di fauna selvatica, ma senza possibilità di

abbattimento ovvero di fauna di allevamento, in quanto appartenente alle specie cacciabili, con possibilità di abbattimento.

Per altro, si è argomentato, di recente, che la disciplina dell'allevamento ed addestramento dei cani utilizzati per l'esercizio della caccia possa essere presa a riferimento per raggiungere i limiti posti dalla legge alla durata della stagione venatoria, contestando «la perfetta fungibilità tra la preda in cattività liberata a preteso scopo cinotecnico e la preda *ab origine selvatica*», nel senso che, «all'atto della loro liberazione al fine di costituire preda per il cane da addestrare o da allenare, gli animali medesimi vengono immessi in libertà, posto che il loro titolare sconta pure la *chance* dell'eventuale, mancato recupero» (9).

3. - L'esigenza di vivere il rapporto con la natura, assecondando l'originale inclinazione a realizzare momenti di incontro con elementi di creatività e di convivialità, sia pure attraverso un uso compatibile delle risorse e manifestando una particolare attenzione in ordine ai limiti dell'attività di prelievo delle risorse, riguarda anche la pesca sportiva e ha portato, nel periodo più recente, alla creazione di numerosi *bacini artificiali* in cui è possibile cimentarsi nella cattura di pesci, in una cornice ambientale attrezzata per la conveniente offerta dei servizi occorrenti, oltre all'offerta di pacchetti turistici consistenti principalmente nel trasporto in *acque marine* con elevate caratteristiche di naturale pescosità.

Si sottolinea, oltre tutto, la significativa *rottura* con il tradizionale inquadramento della pesca quale attività commerciale attraverso la equiparazione disposta dall'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226 («Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57») ad una impresa agricola (10), che conduce a confermare l'espansione dell'area della connessione con riguardo alla prestazione di servizi di natura turistica, che sfruttano il *fattore ambientale*.

3.1. - Se si ha riguardo alla vicenda del rapporto giuridico che si instaura tra le parti in vista della fruizione di occasioni di pesca in un invaso appositamente attrezzato e gestito con una continuativa immissione di pesce, rispetto alla confluenza di prestazioni tipizzanti riconducibili allo schema della *locatio rei* ovvero della *emptio-venditio*, non vi è dubbio che la prevalenza ricada, ancora, sulla prestazione di godimento che può dirsi ricadere sul particolare *habitat*, in quanto le utilità vengono realizzate attraverso un rapporto immediato del titolare del permesso di pesca con l'uso sportivo dello spazio acqueo di cui acquista la temporanea disponibilità.

Anche in relazione all'attività di pesca con finalità ricreative le qualità del bene dato in locazione sono idonee ad assicurare al titolare del permesso l'utilizzazione conformemente all'uso pattuito. Se mai è la nozione di fondo a dover subire una revisione rispetto alla comune accezione, immaginando una espansione del concetto di suolo, come porzione di terra ferma, in una superficie delimitabile di acqua adatta allo sviluppo ed alla protezione del pesce,

permettendone la cattura attraverso la speciale organizzazione dell'unità di produzione (11). Mentre occorre far leva, sul piano della qualificazione, alla emersione di nuove esigenze imposte dall'uso della specifica tipologia di beni in rapporto ai bisogni umani che sono capaci di soddisfare, sì che anche attraverso la rilevazione di fattori empirici, è possibile rinvenire la disciplina più appropriata in grado di atteggiarsi alla operazione economica ove manchino espresse determinazioni delle parti integrative della disciplina contenuta nel codice civile.

Vengono, in specie, in risalto quelle tipologie negoziali che consistono essenzialmente nella sottoscrizione di una quota (o abbonamento) annuale attraverso cui il pescatore ha libero accesso nel bacino di utenza per l'intero periodo, con la possibilità di realizzare un carnet di catture, in genere fissato entro un limite massimo di prelievo per le varie specie di interesse.

Altre figure sono quelle che possono definirsi a tempo e consentono il diritto, da parte del pescatore, a realizzare le catture durante il turno di pesca stabilito al di fuori di un limite di quantità o varietà.

Naturalmente il pescatore si sobbarca l'alea del risultato incerto della propria attività in quanto, correlativamente, il titolare del diritto di pesca si assuma l'obbligo di mettere in atto un comportamento attivo volto al mantenimento di un *habitat* adatto e rispondente a particolari esigenze di alimentazione e cura del patrimonio ittico, salvo il diritto alla risoluzione del contratto ove non si provveda affatto a realizzare condizioni biologiche favorevoli. L'eventualità che non venga catturato alcun pesce è tale, cioè, da non modificare il fondamentale assetto pratico dell'operazione negoziale in quanto la parte ha assunto, a suo carico, il rischio del mancato acquisto per causa non imputabile all'esercente l'attività di pesca sportiva.

Il punto veramente peculiare risulta, cioè, quello che il pescatore si impegna a pagare un prezzo determinato – quale che sia la consistenza obiettiva del risultato finale della sua attività ed anche se non riuscirà a catturare nulla – in quanto la considerazione prevalente resta quella di far proprie le potenzialità deducibili dall'uso di quella porzione di lago; mentre la prestazione con la quale il titolare dell'impianto adempie la propria obbligazione si risolve nella attribuzione del godimento indipendentemente dall'esito della battuta di pesca.

È da escludere, invece, la possibilità di individuare un contratto aleatorio, in cui il pescatore si impegna a pagare un corrispettivo certo e determinato, mentre rimane obiettivamente incerto se e quanti pesci avrà la possibilità di catturare, riconducibile ad una fattispecie tipica di *emptio rei speratae* in cui la proprietà delle cose passa al compratore con la materiale apprensione, rientrando nel novero delle alienazioni ad efficacia meramente obbligatoria.

Per altro, in relazione al sistema seguito dalle parti per determinare la misura del corrispettivo, si può distinguere, accanto alla determinazione a forfait pattuita globalmente e invariabilmente per il periodo stabilito di effettivo godimento della superficie del bacino anche una misura fissata per ogni unità prelevata con una differenza notevole in ordine alla sopportazione del rischio.

(9) Cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 5 giugno 2000, n. 1161, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 286, con nota di BRAMBILLA, *Il calcolo del territorio agro-silvo-pastorale da vincolare a protezione della fauna selvatica e l'addestramento dei cani: profili di illegittimità dei piani faunistico-venatori*.

(10) Osserva GALLONI, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura*, in questa *Riv.*, 2001, 492, che sarà compito della dottrina e della giurisprudenza stabilire, con maggior precisione, cosa significhi una tale equiparazione, rievocando che «il diritto romano e quello intermedio usavano in questi casi una espressione assai significativa: un «quasi» (come se). Inten-

devano con questo dire che le due fattispecie rimanevano *diverse* anche se ne venivano equiparati gli effetti; pur dovendosi poi stabilire se l'identificazione degli effetti dovesse essere totale o solo parziale».

(11) In dottrina, si rinvia all'anticipata riflessione di CARROZZA, *L'itticoltura come attività intrinsecamente agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, I, 50 non che ID., *L'inquadramento giuridico della piscicoltura*, in *Giur. agr. it.*, 1981, 7, a cui *adde* il mio contributo, *Sul concetto di «fondo» destinato all'itticoltura in relazione all'applicazione delle norme sui contratti agrari*, *ivi*, 1991, 149.

In quest'ultimo caso, il pescato è di per sé compreso nell'orbita del rapporto obbligatorio e lo schema della vendita risponde alla circostanza che sia rilevabile una reale equivalenza tra la quantità di pesce che si trasferisce e la relativa contropartita in denaro. Si tratta di fattispecie che risultano diffuse, sopra tutto, con riguardo a piccoli impianti legati alla produzione del pesce e interessati a forme di alienazione diretta, valorizzando la tipicità e la sicurezza alimentare del prodotto locale, per cui si risolvono in fattispecie negoziali che consentono l'acquisto a peso, se bene siano peculiari le modalità impiegate dal compratore per la materiale individuazione.

3.2. - Una diversa complessità presenta, ancora, lo svolgimento dell'attività di pesca-turismo, che si avvale dell'organizzazione dei beni e del lavoro dell'armatore di nave da pesca costiera locale o ravvicinata, regolata con d.m. 13 aprile 1999, n. 293 («Regolamento recante norme in materia di disciplina dell'attività di pesca-turismo, in attuazione dell'art. 27 *bis* della legge 17 febbraio 1982, n. 41, e successive modificazioni»).

Nel prendere in considerazione le fattispecie concrete, è possibile cogliere alcuni aspetti particolari, che formano il programma negoziale delle parti, nel collegamento volontario istituito tra prestazioni altrimenti del tutto indipendenti ai fini dello svolgimento di attività dirette:

- a) alla pratica di pesca sportiva;
- b) alla divulgazione della cultura del mare e della pesca come: brevi escursioni lungo le coste, osservazione dell'attività di pesca professionale, ristorazione a bordo o a terra;
- c) alla conoscenza e alla valorizzazione dell'ambiente costiero ed all'avvicinamento del pubblico al settore della pesca professionale.

L'elasticità della previsione normativa e l'esigenza di consentire alla disciplina del contratto di arricchirsi attraverso i criteri offerti dalla pratica corrente rendono, dunque, non facilmente determinabile il contenuto dell'attività turistico-ricreativa, che si articola - in correlazione con l'imbarco sulle unità adibite alla pesca professionale di persone diverse dall'equipaggio - in una gamma di servizi da inquadrare nell'ambito dell'attività economica dell'armatore, di cui formano parte integrante, rimanendo l'impresa sullo sfondo della complessiva determinazione contrattuale (12).

Del resto, il recente d.lgs. n. 226 del 2001 - come si è accennato - chiarisce la qualifica di attività connessa del pesca-turismo, in quanto risultante accessoria e collaterale alla specifica ed oggettivamente qualificata attività (principale) di pesca e pretende, ancora, il necessario ricorso ad attrezzature che devono far perno non su organizzazioni separate, ma normalmente impiegate nell'ambito della medesima azienda.

Ai fini della determinazione delle modalità di attuazione del rapporto assume rilievo funzionale, anzi tutto, l'impegno a fornire un determinato risultato attraverso il *trasporto* nella località designata per la pesca con ritorno nel porto di partenza o, in caso di necessità, in altro porto del compartimento con una intensa cooperazione dell'armatore, che mette a disposizione oltre allo spazio della nave in sé e per sé anche idonea attrezzatura e personale specializzato nell'esecuzione di prestazioni accessorie, risultando, altresì, accentuata la previsione di vigilanza e di protezione dell'incolumità dei passeggeri attraverso la dotazione di misure di sicurezza.

Il viaggio si svolge, quindi, sotto la direzione dell'armatore, che ne sopporta i relativi rischi per le avarie, ma anche

per eventi climatici avversi che impediscano o ne interrompano di fatto il compimento, nel qual caso il passeggero non è tenuto al pagamento del corrispettivo dovuto. A carico di quest'ultimo risulta anche disciplinato il comportamento durante l'esecuzione del contratto in modo che, nell'impiego degli attrezzi di pesca sportiva, non sia intralciato il normale svolgimento dell'attività di bordo, con la conseguenza che la mancata osservanza delle disposizioni impartite o di quelle, comunque, contenute in eventuali regolamenti ne determina la responsabilità per eventuali danni.

Resta, invece, a carico del pescatore-turista il rischio dell'attività sportiva, nel senso che l'armatore ha diritto al pagamento del compenso pattuito indipendentemente dal risultato favorevole della pesca, in quanto l'utilità di esso risulta integrata dal compimento del viaggio e dall'idoneo espletamento dell'attività di assistenza nell'accesso ai sistemi di pesca.

In questo caso, si tratta decisamente di escludere ogni riferimento della funzione pratica dell'operazione ad uno scambio tra pescato e corrispettivo in denaro, in quanto i pesci viventi in stato di naturale libertà nelle acque marine sono da considerarsi *res communes omnium* e, come tali insuscettibili di costituire l'oggetto della prestazione del titolare, con la conseguenza che rimane una totale incertezza sull'entità delle catture, caratterizzandosi la previsione come a rischio e pericolo del pescatore.

Nessuna forma speciale è richiesta, ancora, per la conclusione del contratto, che può avvenire anche verbalmente, ma, di norma, si tratta di contratti conclusi mediante moduli predisposti unilateralmente dal titolare dell'impresa, per quanto sia da escludere un'adesione sostanzialmente inconsapevole e non rispondente all'adeguata valutazione dei propri interessi, in quanto ciascun pescatore è solito indirizzare l'attenzione sulle concrete condizioni proposte, operando confronti di prezzo e di qualità con analoghi servizi erogati da altri soggetti concorrenti.

La contrattazione standardizzata costituisce il modulo a cui le parti sono solite far ricorso quando le obbligazioni attese e dovute riguardano l'adempimento di prestazioni conosciute dalla massa dei soggetti interessati in relazione all'operazione economica, ma l'applicazione di questo criterio non esclude che al predisponente sia richiesto di valutare la pratica rilevanza in relazione all'esercizio di una attività che, per il modo dello svolgimento, l'attitudine dell'interessato e la destinazione alla cattura di specie viventi giustifica, di frequente, chiarimenti, modificazioni o integrazioni del testo nello schema originario.

4. - La passione per il cavallo e per gli esercizi equestri supera, ormai, gli interessi economici per l'allevamento di razze da tiro o per il consumo di carne oltre che per le necessità civili e ne promuove l'impiego per scopi sportivi ed agonistici o, in genere, per diletto, selezionando caratteri di docilità, sobrietà o di velocità nelle andature, piuttosto che di resistenza alle fatiche o di robustezza e di incremento ponderale di peso.

Tradizionalmente, nella pratica negoziale, l'uso del cavallo assumeva importanza in relazione ai servizi di trasporto e solo con l'imporsi di mezzi meccanici più rapidi e meno vulnerabili ha conosciuto un regresso quantitativo, segnando una diversa importanza le operazioni dirette a disciplinarne la destinazione a fini ricreativi e di svago, all'aperto, in campagna o in appositi centri attrezzati.

(12) Sul piano teorico può utilmente soccorrere l'opzione a cui ancora l'indagine della odierna materia contrattuale GABRIELLI, *Il contratto e le sue classificazioni*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, I, 708, nella direzione di «rivalutare il contratto

in una dimensione che consente di apprezzare, in tutta la sua completezza e complessità, la molteplicità e l'intreccio degli interessi sottostanti l'atto di autonomia privata: vale a dire nella dimensione dell'operazione economica.

Con il termine noleggio usato nel linguaggio comune, forse in ragione di assonanza con la denominazione di nolo data al corrispettivo del godimento, si era soliti, dunque, designare il rapporto giuridico diretto alla utilizzazione del cavallo ad una funzione utilitaria, restando assoggettato alla disciplina della locazione mobiliare, quale fattispecie consensuale ad effetti obbligatori, di scambio e a prestazioni corrispettive; a titolo oneroso ed a esecuzione prolungata, nel senso che l'uso dell'animale veniva stabilito a tempo o in relazione ad un percorso.

Non si può, per altro, negare che tale fattispecie dia luogo a qualche incertezza, considerando che il rischio delle attività compiute con il cavallo sembra ricadere sul noleggiante, mentre inquadrando l'uso all'interno del rapporto di locazione è il conduttore che acquista la determinazione dello stesso e assume tutti i rischi inerenti all'utilizzazione.

Questo profilo presenta una significativa rilevanza a riguardo della responsabilità correlata ad eventuali incidenti, da connettere ad inadempimento della prestazione contrattuale del noleggiante, fermi restando i presupposti per la applicabilità della presunzione di colpa *ex art. 2050 c.c.*

Si richiama, in proposito, la elaborazione ad opera della giurisprudenza della speciale figura negoziale denominata come noleggio *con consigli*, che lascia intendere una particolare vigilanza del noleggiante sull'animale e sul modo di condurlo in quanto: «la clausola di esonero della responsabilità per danni a favore di un noleggiatore di cavalli, anche se risultante da vari cartelli esposti nei locali della scuola di equitazione, non è efficace se non è inserita nel contratto di noleggio e specificamente approvata per iscritto dalla controparte» (13).

Con riguardo alla concessione di cavalli di una scuola di equitazione sembra, allora, consentito distinguere tra la figura della *locazione* – quando oggetto del contratto sia l'uso degli animali per una cavalcata, a cui può aggiungersi una prestazione aggiuntiva di opere, se venga fornita anche l'assistenza tecnica per mettere il cavallo in condizioni di sicurezza – rispetto a quella del *noleggio* vero e proprio, quale fattispecie socialmente innominata, quando la messa a disposizione degli animali risulti strumentale rispetto alla pattuizione di prestazioni complesse, da parte del titolare della scuola o di personale dipendente dalla organizzazione

di impresa, per raggiungere uno sfruttamento razionale della cavalcatura ed il rispetto di *standard* di equilibrio, progressione e assestamento (14).

Procedendo ad una valutazione circostanziata e complessiva in relazione al concreto regolamento di interessi, sembra, in quest'ultimo caso, assumere rilievo, piuttosto che il godimento del cavallo in sé stesso, la prestazione del servizio eseguita mediante la messa a disposizione dello stesso, prevalendo l'impegno del noleggiante a fornire un determinato risultato attraverso la complessiva attività di addestramento, sì che, con la consegna all'utente-allievo, il cavallo viene impiegato per impartire le necessarie istruzioni, conservandosi sempre, da parte del noleggiante, il possesso.

Nel turismo equestre realizzato, per lo più, all'interno dell'organizzazione di imprese agricole, nei limiti del criterio di connessione in base alla recente disciplina del d.lgs. n. 228 del 2001, risulta, invece, più accentuato il carattere personale di questa specie locativa in relazione alla personale abilità e diligenza richiesta nell'uso del cavallo, da parte del conduttore, al quale si riconosce spesso una larga autonomia del potere di godimento attraverso la scelta del percorso, le modalità della monta e l'attitudine al controllo dell'animale.

Il diverso contenuto della prestazione consistente nella utilizzazione di cavalli adatti alle passeggiate consente, quindi, di rilevare che la funzione economica dell'operazione negoziale sia essenzialmente quella del godimento per motivi di svago e ricreativi, a cui si collega l'obbligazione relativa al pagamento del prezzo, rimessa all'autonomia delle parti, nella determinazione quantitativa relativa al tempo assegnato o fissata a *forfait* ove sia sottoscritto un abbonamento con il maneggio.

Per altro, anche il titolare del maneggio assume accessoriamente alcune obbligazioni secondarie concernenti l'utilizzazione di determinati locali o la fornitura di determinati servizi, assicurando alla clientela l'assistenza tecnica richiesta dalla pratica delle attività equestri, che, pur potendo corrispondere alle prestazioni proprie di altri tipi contrattuali, restano assorbite dalla prestazione principale rispetto alla quale sono in mera posizione strumentale nell'ambito dell'organizzazione e, sopra tutto, nella previsione di una specifica professionalità, stante l'importanza economica e l'impegno richiesto. □

(13) Cfr. Cass. 19 gennaio 1977, n. 261, in *Giur. it.*, 1978, I, 1, 1971. In dottrina si veda *amplius* MOSCATI, voce *Noleggio (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXVIII, Milano, 1978, 232.

(14) In argomento, si veda SPASIANO, *Il contratto di noleggio*, Milano, 1986, 93, il quale precisa, diversamente, che «Se l'uso degli animali è l'oggetto del contratto, ad es., per una cavalcata, e in occasione di tale uso vengono dati suggerimenti ed istruzioni, si ha una locazione di ani-

mali, alla quale può aggiungersi una prestazione di opera da parte del personale della scuola. Se invece il contratto ha per oggetto una o più lezioni e l'uso di cavalli è dato solo per la lezione, oggetto è un servizio, ma diverso da quello, proprio del noleggio. La messa a disposizione degli animali è strumentale, rispetto al servizio, e questo dà luogo ad un contratto d'opera, o di appalto se vi è l'organizzazione ad impresa. Non si ha però un noleggio».

Sanzioni effettive per la protezione delle acque: necessità di un urgente intervento legislativo

di AMEDEO POSTIGLIONE

1. La depenalizzazione. - 2. La depenalizzazione anche per il periodo transitorio? - 3. La depenalizzazione opera anche per il passato? - 4. La possibile violazione dei principi comunitari. - 5. Necessità dell'intervento del legislatore.

1. - La l. 10 maggio 1976, n. 319, conosciuta come legge Merli dal nome del suo compianto promotore, prevedeva la sanzione penale a carico dei responsabili di scarichi da insediamenti produttivi, che in sede di controllo ed analisi fossero risultati superiori ai limiti di accettabilità fissati da apposite tabelle.

La filosofia ispiratrice considerava un grave disvalore sociale l'inquinamento e tendeva a combatterlo alla fonte, responsabilizzando le singole imprese anche sotto il profilo penale per tutti i parametri inquinanti (ben 51).

Come è noto, per lunghi anni, il dibattito, in sede giurisprudenziale e dottrina, ha avuto per oggetto non il sistema sanzionatorio penale ma il suo ambito di applicazione (tutti gli insediamenti, compresi quelli civili o solo quelli produttivi) (1).

(1) La l. 5 maggio 1976, n. 319, nota come «legge Merli», ha rappresentato un momento fondamentale per la tutela dell'ambiente, introducendo per la prima volta una disciplina tendenzialmente organica a tutela delle acque dall'inquinamento, con finalità di salvaguardia non solo delle acque [superficiali, sotterranee, interne e marine - vds. la lett. a) dell'art. 1], ma dell'intero eco-sistema, che di quelle si nutre e da esse può, a sua volta, essere inquinato.

Il Titolo IV della legge provvedeva a fissare la regolamentazione degli scarichi, che rappresentano uno dei fattori di maggiore rischio e, nei fatti, di maggiore danno per la qualità delle acque. Il bilanciamento degli interessi confliggenti - legati, da un lato, alle esigenze della vita quotidiana e delle attività produttive e, dall'altro, alla salvaguardia del patrimonio idrico - viene individuato mediante: a) la previsione generale che impone un regime autorizzativo per tutti gli scarichi (art. 9, ultimo comma); b) la fissazione di «limiti di accettabilità», con disciplina unica su tutto il territorio nazionale (art. 9, co. 1); c) una specifica disciplina per gli scarichi in pubbliche fognature di insediamenti civili (artt. 14 e 15).

Il sistema sanzionatorio è contenuto nel Titolo VI e si struttura secondo due linee principali:

La prima contemplava le violazioni all'obbligo di autorizzazione o alle prescrizioni fissate dal provvedimento autorizzativo; il riferimento era all'art. 21, co. 1, 2 e 3; la previsione della possibilità di emissione di misure coercitive in caso di recidiva, e gli artt. 22 e 23.

La seconda contempla l'ipotesi che gli scarichi superino «i limiti di accettabilità di cui alle tabelle allegate alla presente legge, nei rispettivi limiti e modi di applicazione». Nella medesima prospettiva andava inquadrata la previsione sanzionatoria e transitoria, contenuta nell'art. 25, co. 3, che puniva le violazioni commesse mediante scarichi già esistenti nel periodo che precedeva la piena operatività della nuova disciplina e dei relativi limiti di accettabilità (si vedano gli artt. 10, co. 2, 13, 14 e 15).

Merita segnalare, a questo proposito, che fra le disposizioni transitorie contenute nel Titolo VII il primo comma dell'art. 25 prevedeva che: «Coloro che effettuano scarichi già esistenti, provenienti da insediamenti sia produttivi che civili, sono obbligati, fino al momento nel quale debbono osservare i limiti di accettabilità stabiliti dalla presente legge, ad adottare le misure necessarie per evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento».

(2) La legge Merli ha conosciuto nel tempo plurime modificazioni e integrazioni. Ad esempio, con la l. 24 dicembre 1979, n. 650 e con la l. 24 novembre 1981, n. 689 (che hanno apportato all'art. 21 della legge n.

A riprova di ciò, si ricorda che anche la l. 17 maggio 1995, n. 172 conservava la sanzione penale per gli scarichi da insediamenti produttivi in relazione a tutte le sostanze indicate nelle tabelle (le 51 sopra menzionate).

Anzi questa legge sentiva il bisogno addirittura di introdurre una sanzione penale più severa nel caso di superamento dei parametri «di natura tossica, persistente e bioaccumulabile» (2).

A distanza di circa venticinque anni, inopinatamente, il Governo, con d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, introduceva una vasta depenalizzazione per i valori di emissione indicati nella Tabella 5, Allegato 5 (3).

I 51 parametri della Tabella sono sì richiamati dall'art. 59, comma 5, ma nella realtà la sanzione penale è stata conservata solo per 18 sostanze indicate nella Tabella 5, cioè:

319/76 modifiche sostanzialmente in vigore al momento della sentenza della Cass. Sez. Un. Pen. 31 gennaio 2002, n. 3798, imp. Turina), oppure con le leggi n. 36 e n. 37 del 5 gennaio 1994 (che, nell'ambito di un riassetto della disciplina amministrativa delle risorse idriche, hanno fissato - v. art. 33 della legge n. 36 - «principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.»).

Una particolare attenzione merita il d.l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito con l. 17 maggio 1995, n. 172, che, nell'introdurre una specifica disciplina per «gli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature», sostituiva (art. 3) i commi 3 e 4 dell'art. 21 della legge n. 319/76 introducendo, per l'inosservanza dei limiti di accettabilità fissati dalle Regioni, l'applicazione di una sanzione amministrativa «fatte salve le disposizioni penali di cui al primo e al secondo comma» e sempre che «il fatto non costituisca reato o circostanza aggravante».

(3) La modifica che più assume rilievo è rappresentata dalle disposizioni del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, recante «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole». La nuova disciplina ha conosciuto poi, a poco più di un anno di distanza, un intervento modificativo contenuto nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258 (il testo coordinato è pubblicato sul supp. ord. della G.U. n. 246 del 20 ottobre 2000).

Le sanzioni sono contenute nel Titolo V, che si compone di due capi, che prevedono, rispettivamente, le sanzioni amministrative (e il danno ambientale) e quelle penali.

Le sanzioni amministrative - L'art. 54, comma 1, recita: «Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato, nell'effettuazione di uno scarico supera i valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'allegato 5, ovvero i diversi valori limite stabiliti ... è punito con la sanzione amministrativa da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni».

Ulteriori e diverse sanzioni amministrative sono fissate dai commi 4 e 7 per le ipotesi di violazione della disciplina transitoria fissata dai commi 10 e 12 del successivo art. 62.

Merita ricordare che l'art. 56 («Competenza e giurisdizione») al comma 3 prevede che «per i procedimenti penali pendenti all'entrata in vigore del presente decreto l'autorità giudiziaria, se non deve pronunciare decreto di archiviazione o sentenza di proscioglimento, dispone la trasmissione degli atti agli enti indicati al comma 1 ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative».

Arsenico, Cadmio, Cromo totale, Cromo esavalente, Mercurio, Nichel, Piombo, Rame, Selenio, Zinco, Fenoli, Oli minerali e idrocarburi non persistenti, Solventi organici aromatici, Solventi organici azotati, Composti organici alogenati, Pesticidi fosforati, Composti organici, Sostanze di cui è provato il potere cancerogeno.

Sarebbe stato tecnicamente più corretto e chiaro predisporre due tabelle, una con l'indicazione delle sostanze cui è collegata la sanzione penale e l'altra con quelle per le quali è configurabile la sola sanzione amministrativa. In tal modo sarebbe risultata – anche visivamente – più evidente la gravità della scelta legislativa, come si evince dalle seguenti 33 sostanze (o parametri) per le quali ora è prevista la sola sanzione amministrativa (art. 54, 1° comma): PH; Temperatura; Colore; Odore; Materiali Grossolani; Solidi sospesi totali: BOD, COD; Alluminio; Bario; Boro; Ferro; Manganese; Cianuri Totali; Cloro attivo libero; Solfuri; Solfati; Fosforo totale; Azoto ammoniacale; Azoto nitroso; Azoto nitrico; Grassi e oli animali/vegetali; Fenoli; Aldeidi; Tensioattivi totali; Pesticidi totali; Solventi clorurati; Escherichia coli; Saggio di tossicità acuta.

Merita di essere sottolineato che tutti i settori industriali ed agricoli, qualora violano i parametri sopra indicati, incorrono in una mera ed irrilevante sanzione amministrativa pecuniaria (minimo 5 milioni di lire): una sanzione priva assolutamente di ogni effettività economica deterrente, non proporzionata e non dissuasiva (in netta violazione dei principi comunitari, tra cui l'art. 23 della direttiva-quadro sulle acque n. 2000/60/CE).

Viene meno in concreto la giustificazione (pur legittima in linea di principio) della non necessità della sanzione penale, potendo avere le sanzioni amministrative un proprio ruolo nel sistema: qui si è agito con irresponsabilità in un clima, anche politico, di conformismo.

Come possa il d.lgs. 152/99, finalizzato al recepimento della lontana direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane (fognature), giustificare l'eliminazione di un argine di controllo e sanzione efficace nel momento della prevenzione per l'industria e l'agricoltura in Italia e contem-

poraneamente proclamare «nuovi» principi (tra cui gli obiettivi di qualità ambientale), riesce difficile immaginare.

Lascia davvero perplessi che in dottrina e giurisprudenza, nella pubblica opinione, nelle associazioni di protezione dell'ambiente, nella stampa e nel mondo scientifico persista una ancora diffusa scarsa attenzione al problema e tardi ad intervenire una qualche seria reazione.

Le opinioni personali sopra indicate di critica alla legge, se fossero ritenute anche in parte giuste, dovrebbero suggerire due tipi di iniziative:

a) il coinvolgimento della Corte costituzionale, giudice delle leggi, per verificare la conformità o meno della nuova normativa ai principi costituzionali (4);

b) il coinvolgimento degli Organi dell'Unione Europea (Commissione e Corte di giustizia di Lussemburgo), per verificare la conformità o meno ai principi comunitari (non per la scelta o meno dello strumento penale, ma per la plateale violazione della richiamata direttiva-quadro sulle acque n. 2000/60/CE, art. 23, secondo cui «le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive») (5).

Ma la strada più urgente sembra quella di una iniziativa del Governo per una revisione del sistema, perché antieconomico e antisociale (l'operatore economico, anche quello medio e grande, è incoraggiato a scaricare il danno economico-ambientale sugli operatori economici corretti e sul corpo sociale).

Questo rende illusorio ogni tentativo di risanamento del sistema fognario italiano (sul quale si riversano di fatto oggi molti reflui di origine agricola ed industriale).

2. - Le osservazioni che precedono consentono di poter meglio inquadrare alcune osservazioni (rispettose, ma critiche alla sentenza n. 3798 del 31 gennaio 2002, imp. Turina delle Sezioni Unite Penali della Corte di cassazione) (6).

Questa sentenza, pur dando atto che «una nutritissima serie di argomenti testuali e logici» è stata portata dalla tesi contraria alla applicabilità della depenalizzazione nel periodo transitorio mirando ad evitare «la totale vanificazione delle previsioni penali configurate per il periodo transitorio, dotate

Le sanzioni penali - Una prima fattispecie soggetta a sanzione penale è contenuta nel Capo I, dedicato alle sanzioni amministrative, ed è rappresentata dall'ipotesi di «danno ambientale» prevista dal comma 4 (per violazione delle prescrizioni indicate nel comma 1 dell'art. 58. Tuttavia, la norma sanzionatoria fondamentale è rappresentata dall'art. 59, che (similmente al più semplice e contenuto art. 21 della legge Merli) prevede diverse ipotesi di violazione, riferite sia all'inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni in tema di autorizzazione (commi da 1 a 4, commi 6-bis, 9) sia al superamento dei limiti previsti dalle tabelle allegate o da altre fonti (commi 5 e 6). Accanto a queste (tradizionali) ipotesi, la norma prevede i casi di mancato rispetto delle prescrizioni relative ai controlli (commi 4-bis, 6-ter), di violazione di divieti specifici (commi 7 e 8), di sversamento in mare di sostanze vietate (commi 11 e 11-bis).

Un particolare rilievo assume il comma 5 (modificato dal d.lgs. n. 258 del 2000), che per le acque reflue industriali (analogo trattamento è previsto dal successivo comma 6 per gli scarichi di acque reflue urbane) prevede che «Chiunque ... supera i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'allegato 5, ... in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5, è punito con l'arresto fino a due anni, e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3A dell'allegato 5, si applica l'arresto da sei mesi a tre e l'ammenda da lire dieci milioni a lire duecento milioni».

La disciplina transitoria è contenuta nell'art. 62 (del Titolo VI, «Disposizioni finali») e assume anch'essa rilevanza; ad essa, infatti, opera un significativo rinvio una parte della giurisprudenza chiamata a definire la normativa sulle acque applicabile in caso di successione delle leggi nel tempo. In particolare, debbono essere esaminati i commi 11 e 12, che si occupano degli scarichi «esistenti» (concetto chiaramente definito per la prima volta dal d.lgs. n. 258 del 2000, che così ha superato le incertezze sorte negli interpreti anche dopo la non definitiva previsione contenuta nell'allegato 5 al d.lgs. n. 152 del 1999). Premesso che i titolari di scarichi esistenti – già autorizzati – debbono «adeguarsi alla nuova disciplina entro tre anni dall'entrata in vigore del presente decreto» (co. 11), si prevede che «Coloro

che effettuano scarichi già esistenti di acque reflue, sono obbligati, fino al momento nel quale devono osservare i limiti di accettabilità stabiliti dal presente decreto, ad adottare le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento».

Va osservato, infine, che il d.lgs. n. 258 del 2000 ha aggiunto al comma 12 del medesimo art. 62 un'ultima frase, che recita: «Sono fatte salve in ogni caso le disposizioni più favorevoli introdotte dal presente decreto».

(4) La legge n. 319 del 1976 è stata più volte sottoposta al controllo della Corte costituzionale. Nella maggior parte dei casi i giudici remittenti hanno evidenziato la presenza di ingiustificate disparità di trattamento fra situazioni simili, sia sotto il profilo della costruzione delle fattispecie incriminatrici sia sotto il profilo del regime sanzionatorio.

In un numero elevato di casi la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del quesito, non essendo consentite sentenze additive, posto che la lamentata disparità avrebbe potuto essere risolta (nell'impossibilità per la Corte di sindacare la sostanza dell'ipotesi incriminatrice esistente) esclusivamente mediante la previsione di una nuova fattispecie di reato. In altri casi la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del quesito a causa della genericità del medesimo e dell'indeterminatezza dei parametri costituzionali asseritamente applicabili (Cost. sent. n. 226 del 15 luglio 1983; sent. n. 313 del 30 settembre 1983; sent. n. 317 del 30 settembre 1983; ord. n. 324 del 29 giugno 1992). La nuova normativa non è stata ancora sottoposta al giudizio della Corte costituzionale.

(5) Una denuncia di possibile violazione della normativa comunitaria avanzata dall'ICEF (International Court of the Environment Foundation) è stata respinta dalla Commissione europea, Direzione generale ambientale ENV.Δ.2 – Applicazione del diritto comunitario con nota del 29 maggio 2001 Δ(01) Adonis: 521949, sotto il profilo che la direttiva 91/271/CEE e 91/676/CEE «non prevedono obblighi di introduzione o mantenimento di sanzioni in materia penale o per scarichi di sostanze nell'acqua».

In realtà la denuncia faceva leva anche sull'assenza di sanzioni anche amministrative effettive, su cui l'Ufficio non ha dato risposta.

(6) La sentenza citata è pubblicata in questa Riv., 2002, 257 e commentata da F. CAROLEO GRIMALDI, *Disciplina temporanea degli scarichi e successione di norme*, *ivi*, 2002, 381.

di una precisa autonomia e di un proprio immediato vigore», accoglie proprio la tesi della depenalizzazione senza farsi carico della «preoccupazione che molti procedimenti per reati di inquinamento finirebbero oggi con la sanzione amministrativa, poiché la decisione di interpretazione... non può essere inficiata dalla successiva decisione sulle conseguenze».

Curiosamente la sentenza della Corte è costruita proprio su una «decisione sulle conseguenze» (la pretesa disparità di trattamento tra scarichi esistenti ed autorizzati e scarichi nuovi od abusivi), sicché non si vede perché debba essere esclusa una valutazione delle «conseguenze» della interpretazione adottata per altri profili, non meno importanti (coinvolgenti addirittura la portata della legge come tale nel periodo transitorio e non il ruolo differente dei soggetti coinvolti).

3. - Si noti che, nel caso in esame, è stata annullata una sentenza pronunciata a seguito di patteggiamento (art. 444 c.p.p.) dal Pretore di Saluzzo nel lontano 21 gennaio 1994 per accertata violazione dell'art. 21, 3° comma, legge 319/76, in relazione al superamento di una serie di parametri (PH, materiali sedimentabili, materiali in sospensione, COD, Fosforo totale, Oli e grassi animali) da parte di uno scarico di un caseificio.

La sentenza del pretore, divenuta ormai esecutiva perché passata in giudicato mancando l'impugnazione, è stata travolta dal principio della *abolitio criminis* (ossia la depenalizzazione ex art. 59 d.lgs. 152/99).

In tal modo la depenalizzazione – secondo l'orientamento accolto dalla Corte di cassazione – viene ad operare non solo nel periodo transitorio, ma anche per il passato e rischia di travolgere molti procedimenti penali già conclusi nel vigore della legge Merli.

La Corte di cassazione a Sezioni Unite, dal nostro modesto punto di vista, legge i reati previsti per il periodo transitorio di tre anni nell'art. 59, 2° e 3° comma, del d.lgs. 152/99 nella sola ottica dell'art. 59, 5° comma, stessa legge (nel quale, com'è noto, è stata introdotta una forte depenalizzazione dell'analogo reato ex art. 21, 3° comma, legge 319/76, superamento dei limiti tabellari) e non con riferimento al sistema sanzionatorio complessivo, molto articolato, introdotto dalla nuova legge (7).

È assunto come un dato dimostrato [la pretesa disparità di trattamento tra scarichi esistenti autorizzati e scarichi nuovi (o esistenti ma abusivi) quel che è invece controverso. L'art. 59 della legge contempla ben 11 ipotesi di reato, che si applicano immediatamente agli scarichi nuovi o abusivi (oltre al reato di cui all'art. 58 sul danno ambientale, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati), mentre il periodo transitorio è riferibile ai soli soggetti aventi uno scarico preesistente autorizzato e contempla un autonomo, limitato, sistema sanzionatorio:

a) una sanzione amministrativa ex art. 54, 4° comma;

b) una sanzione penale ordinaria ex art. 59, 2° comma;

c) una sanzione penale più grave ex art. 59, 3° comma (nel caso di aumento dell'inquinamento per sostanze pericolose).

L'interprete non può ignorare la *voluntas* del legislatore, prescindendo dalla lettura testuale delle norme.

Questo è avvenuto con la sentenza qui criticata (pur nel rispetto dovuto all'autorevolezza della Corte a Sezioni Unite).

Il legislatore vuole «evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento» ex art. 62, n. 12 ed impone perciò di «adottare le misure necessarie» a tal fine.

a) Quando si tratta di scarichi di acque reflue (non «industriali») esistenti, la violazione del dovere di adozione delle misure necessarie ad evitare un aumento dell'inquinamento è sanzionata solo a livello amministrativo (art. 54, co. 4), sicché il principio dello *Stand Still* riceve applicazione anche nel caso di sanzioni amministrative.

Il legislatore con il d.lgs. 258/2000, nelle definizioni di cui all'art. 2, ha meglio precisato il concetto di «scarichi esistenti» (cc-bis), comprendendovi gli scarichi «in esercizio e già autorizzati» sia di acque reflue urbane, sia di acque reflue domestiche, sia di acque reflue industriali.

Conseguentemente, allorché l'art. 54, comma 4, sopra richiamato fa riferimento agli «scarichi di acque reflue esistenti», deve intendersi con riferimento agli scarichi diversi da quelli di «acque reflue industriali autorizzati» di cui all'art. 59, 2° e 3° comma (dove è invece prevista la sanzione penale).

Il concetto di scarico esistente è costruito in senso giuridico (e non meramente fisico) dal legislatore del 1999/2000, nel senso di assicurare una sorta di continuità legislativa, perché è considerata valida l'autorizzazione preesistente, che consente di avvalersi del periodo transitorio.

La situazione autorizzatoria è quella della disciplina previgente, sicché non si comprende perché nel valutare l'aumento dell'inquinamento debba valere solo un criterio fisico al di sotto dei precedenti limiti legali e non anche un criterio fisico al di sopra di tali limiti: come per i profili autorizzatori è legittimo il riferimento alla normativa previgente, così per l'aumento dell'inquinamento, nel momento della comparazione, deve farsi riferimento alla situazione preesistente (in fatto e diritto), come peraltro si ricava dall'art. 62, n. 12 (che fa riferimento anche alla «normativa previgente»).

La sentenza della Cassazione ignora del tutto l'art. 54, 4° comma, che, prevedendo già una specifica e chiara sanzione amministrativa per l'aumento dell'inquinamento legato agli scarichi esistenti diversi da quelli industriali, chiude indirettamente il cerchio di operatività della sanzione penale ex art. 59, 2° e 3° comma.

b) Una diversa interpretazione (che di fatto riportasse la punibilità solo amministrativa dell'ipotesi di cui all'art. 59, 2° comma) sarebbe illogica; il legislatore articola per il periodo transitorio un sistema di sanzioni tipiche, amministrative e penali, che egualmente devono poter essere applicate.

Dire che l'aumento dell'inquinamento non equivale concettualmente ad aumento dei limiti legali preesistenti è esatto, potendosi avere un aumento della situazione preesi-

(7) Vedi sul punto: G. BATTARINO, *Ispezioni, controllo e sanzioni*, in *Riv. giur. ambiente*, 2000, 963.

L'A., nel ricostruire il sistema dei controlli e delle sanzioni introdotto dal d.lgs. n. 152 del 1999, osserva che le sanzioni penali e amministrative contenute negli artt. 54 e 59 (alla luce anche delle modifiche apportate dagli artt. 21 e 23 del d.lgs. n. 258 del 2000) sono oltre quaranta e che in questo novero non mancano «casi di interferenza» fra i due tipi di sanzioni. Fra i molteplici esempi esposti su questo aspetto dall'A., merita di essere ricordato quello «in materia di superamento dei valori limite (artt. 54, primo comma, e 59, quinto e sesto comma...», con un rinvio alla particolare complessità nell'individuare la sanzione applicabile in ipotesi specifiche quali i casi di scarico contenente solfati (il riferimento è a Cass. Sez. III, 1° dicembre 1999, n. 13694, Tanghetti).

L'A. ribadisce che la lettura congiunta degli artt. 63 e 59 del decreto legislativo non risolve i problemi di successione delle leggi nel tempo, con il rischio – visto il tenore dell'art. 56, co. 3, che riproduce analogha disposizione del c.d. decreto Ronchi – che in più di una delle fattispecie depenalizzate i fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto rimangono privi anche di sanzione amministrativa.

Per quanto concerne il rapporto fra l'art. 21, commi 1 e 3, della legge n. 319 del 1976 e l'art. 59 del decreto legislativo citato, l'A. richiama la giurisprudenza di legittimità che ritiene la normativa del 1999 complessivamente più severa, concludendo che per i fatti oggi previsti dai commi 1 e 5 del citato art. 59 ma commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo rimangono applicabili le sanzioni penali «previste dalla normativa previgente».

stente di inquinamento integrante il reato anche nel caso si resti al di sotto dei limiti legali (come pure ammette la sentenza della Corte), ma non si comprende perché a maggior ragione non dovrebbe costituire «aumento» dell'inquinamento una modifica della situazione anche rispetto a limiti legali allora vigenti.

Non sono in discussione i limiti legali come tali, ma l'aumento dell'inquinamento; il riferimento ai limiti preesistenti costituisce comunque un «aumento» illegittimo, perché l'autorizzazione fu concessa per osservare i limiti di legge ed altre eventuali prescrizioni specifiche.

c) Ma vi è un altro punto decisivo non considerato dalla sentenza, ossia la sostanziale non operatività come reato dell'art. 59, 2° comma, d.lgs. 152/99: se la depenalizzazione non opera per le sostanze pericolose, bastava prevedere il solo reato di aumento dell'inquinamento ex art. 59, 3° comma, che si riferisce appunto alle sostanze pericolose.

Che senso ha allora un aumento dell'inquinamento per ben 33 sostanze non considerate pericolose e non assistite ora dalla sanzione penale?

Il superamento di tali vecchi limiti legali non comporterebbe reato ex art. 59, 2° comma, sicché sarebbe difficile dare un senso giuridico pratico a tale norma, a meno di volere ritenere assurdamente la possibilità del reato di aumento dell'inquinamento per il *minus* (al di sotto dei limiti legali) e non per il *maius* (sopra tali limiti).

Proprio la previsione differenziata e testuale di due ipotesi distinte di reato di aumento dell'inquinamento per gli scarichi esistenti di acque reflue industriali (una ordinaria per le sostanze non pericolose ex art. 59, 2° comma ed una autonoma per le sostanze pericolose ex art. 59, 3° comma), convince del fatto che il legislatore si è mosso in una logica distinta per il periodo transitorio, prescindendo dal problema della depenalizzazione che opera parzialmente ex art. 59, 5° comma della legge (ossia per una ipotesi di reato estranea per definizione al periodo transitorio).

4. - Ritornando al concetto di aumento dell'inquinamento (in senso qualitativo od anche quantitativo), per mancata adozione delle necessarie misure tecniche di prevenzione ed omissione di vigilanza, si ritiene che la sentenza della Cassazione non abbia accolto correttamente il principio comunitario dello *Stand Still* (8).

Nella direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro di azione comunitaria in materia di acque, si stabilisce nel punto 19 che «la presente direttiva intende mantenere e migliorare l'ambiente acquatico all'interno della Comunità».

Tale obiettivo riguarda principalmente la qualità delle acque interessate (e quindi aggiungiamo i parametri di riferimento). Il controllo della quantità è un elemento secondario tra quelli che consentono di garantire una buona qualità idrica.

Nel punto 25 si stabilisce la necessità di «obiettivi ambientali» per raggiungere un buono stato delle acque in tutta la Comunità e impedire il deterioramento dello stato delle acque a livello comunitario.

Nel punto 26 si precisa che «ove le acque abbiano già raggiunto un buono stato, si dovrebbe mantenere tale situazione».

Nel punto 31 si impone di «prevenire un ulteriore deterioramento dello stato delle acque».

Nel punto 40 si introduce il principio della riduzione dell'inquinamento alla fonte «fissando valori limite per le emissioni e norme di qualità ambientale».

È soprattutto nel punto 51 che lo *Stand Still* è meglio definito nel senso che «l'attuazione della presente direttiva deve consentire di pervenire ad un *livello di protezione delle acque almeno equivalente a quello previsto in taluni atti precedenti*, che dovrebbero quindi essere abrogati una volta che sia data piena attuazione alle pertinenti disposizioni della presente direttiva».

Come si vede il livello di protezione equivalente è rapportato anche ai valori legali preesistenti.

L'art. 4 della direttiva è ancora più esplicito: «È necessario prendere provvedimenti per garantire che l'applicazione delle nuove disposizioni garantisca *almeno il medesimo livello di protezione* rispetto alla vigente legislazione comunitaria», nel senso che gli Stati membri debbono adeguarsi ad un livello più alto di protezione rispetto agli *standards* legali comunitari precedenti, sicché nel passaggio da precedenti normative a nuove il periodo di adattamento deve realmente garantire un miglioramento o almeno la stabilizzazione della situazione.

Ed infine nell'art. 22 si impone che «per i corpi idrici superficiali, gli obiettivi ambientali stabiliti dai piani di gestione dei bacini idrografici dovranno avere *standards di qualità almeno altrettanto rigorosi* di quelli richiesti per l'attuazione della direttiva 76/464/CEE». Si noti che il riferimento è alla prima direttiva comunitaria cui si ispirò la legge Merli con i suoi parametri (le 51 sostanze e non solo quelle pericolose).

Non è dunque esatto riferire il principio dello *Stand Still* solo ad una situazione di fatto, ignorando i parametri legali preesistenti, perché mancherebbe uno dei punti certi di riferimento (accanto ad altri, come il contenuto delle autorizzazioni). Comunque, deve ribadirsi che il concetto di «aumento dell'inquinamento» non può prescindere dalla situazione complessiva preesistente (in fatto ed in diritto).

Il superamento dei vecchi limiti – ora depenalizzati – viene in rilievo non in quanto tali, ma quali indice e prova dell'aumento illegittimo dell'inquinamento, cioè di una situazione peggiorativa.

5. - Il periodo transitorio di cui al d.lgs. 152/99 è scaduto il 14 giugno 2002.

(8) Un approccio sistematico alla disciplina introdotta dal d.lgs. n. 152 del 1999 può rinvenirsi in F. CERVETTI SPRIANO – C. PARODI, *La nuova tutela delle acque*, Milano, 2001. Gli Autori rilevano che l'art. 62, comma 12, rappresenta un'attuazione del principio comunitario cd. *stand still*, che vieta l'instaurazione di situazioni peggiorative durante il periodo di adeguamento. Un particolare rilievo assume quanto esposto a pag. 494-95, secondo cui dall'art. 62, comma 8, si deve ricavare la attualità nel periodo transitorio dei «valori tabellari della legge 319/76». Gli Autori proseguono: «In sintesi pare allo stato ragionevole ritenere che non si possa non riconoscere un autonomo e rilevante spazio alla normativa transitoria, che non può essere applicata prescindendo dai valori tabellari, della legge 319/76; logico corollario di tale affermazione deve essere tuttavia il fatto che il regime transitorio prevede certamente sanzioni penali per valori che – secondo la nuova normativa – dovrebbero essere solo sanzionati sotto il profilo amministrativo, ma anche che il medesimo regime esclude l'applicabilità della

sanzione di cui all'art. 59, c. 5 – per i valori ivi precisati – essendo prevista un'autonoma e specifica violazione penale – art. 59, c. 3 – di minore gravità. Una normativa quindi calibrata sulle situazioni in oggetto, così che proprio quest'ultima osservazione consente di superare eventuali dubbi sulla legittimità costituzionale della normativa in esame in rapporto all'art. 3 Cost., fondati sul fatto che il medesimo superamento di valori – non compresi nella tabella 5 all. 5 – sarebbe sanzionato per uno scarico nuovo con sanzione amministrativa e con sanzione penale se operante in regime transitorio. A situazioni storicamente ed economicamente differenti deve corrispondere un diverso regime, così che pare logico che il soggetto oggi autorizzato – con indicazioni della pubblica amministrazione attuali, rigorose e verosimilmente costose – «fruisca» del regime di favore rappresentato dalla sanzione amministrativa; regime che, al contrario, sarebbe stato riconosciuto automaticamente al titolare dello scarico autorizzato senza un corrispettivo sforzo di tutela ambientale da parte di tale soggetto».

La giurisprudenza (9) e la dottrina (10) si sono trovate in disaccordo sulla disciplina penale e amministrativa vigente nei tre anni previsti, perché il legislatore ha operato una discutibile distinzione tra scarichi esistenti (ed autorizzati) e scarichi nuovi (o preesistenti abusivi).

Preoccupata di evitare disparità di trattamento, la Corte di cassazione (Sez. Un. 31 gennaio 2002, n. 3798, Turina, cit.) ha di fatto svuotato di ogni contenuto operativo il sistema sanzionatorio nel predetto periodo transitorio ritenendo applicabile la depenalizzazione in via generale e perfino per fatti anteriori all'entrata in vigore della nuova normativa.

È, dunque, l'*abolitio criminis* per 33 sostanze operata dalla normativa, che – a nostro avviso – va rivista, se non si vuole che gli effetti si producano anche sulle decisioni adottate in via definitiva sotto la normativa previgente.

Eguale va reso serio e coerente anche il sistema delle sanzioni amministrative.

Una segnalazione deve essere fatta per la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, datata 23 ottobre 2000, che «istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque».

Si tratta di direttiva ampia, articolata e complessa, che muove da un'attenta definizione terminologica, passa all'individuazione di «strategie» per combattere, prevenire e

controllare l'inquinamento e alla definizione dei rapporti fra le diverse autorità, per concludere con l'art. 23, che impone agli Stati membri di definire sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive»; con l'art. 24, che fissa al 22 dicembre 2003 il termine entro cui gli Stati membri «mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative» per conformarsi alla direttiva stessa.

La scadenza del 22 dicembre 2003 rischia di trovare l'Italia in situazione di grave difficoltà nel settore della protezione delle risorse idriche se il sistema sanzionatorio complessivo non viene rivisto nel segno dell'«effettività» anche economica e sociale.

Occorre tener conto anche di un nuovo dato costituzionale *ex* legge n. 3/2001, che ha affidato allo Stato la competenza esclusiva in tema di ambiente, ecosistema e beni culturali, sicché lo Stato Italiano non può scaricare responsabilità proprie su Regioni, Province e Comuni.

Se il danno all'ecosistema idrico ed ai mari è di rilevanza costituzionale, appare urgente ripristinare le sanzioni penali per il superamento dei valori – con opportuno aggiornamento scientifico – già contemplati dalla legge Merli del 1976, tenendo presente che la qualità delle acque è fortemente compromessa anche da sostanze non catalogate come «pericolose» (11). □

(9) Le principali decisioni emesse dalla Corte di cassazione (Sez. III, salvo diversa indicazione) sono: sent. n. 9739 del 30 luglio 1999 (ud. 16 giugno 1999), Zambelli Tilton, Rv. 214.088; sent. n. 10779 del 22 settembre 1999 (ud. 22 giugno 1999), Innocenti (non massimata); sent. n. 11006 del 27 settembre 1999 (ud. 6 luglio 1999), Vichi (non massimata); sent. n. 11404 del 7 ottobre 1999 (ud. 6 luglio 1999), P.M. in Proc. Saggese, Rv. 215.063; sent. n. 12176 del 26 ottobre 1999 (ud. 28 settembre 1999), Di Liddo e altro, Rv. 215.080; sent. n. 13694 del 1° dicembre 1999 (ud. 13 ottobre 1999), Tanghetti, Rv. 214.990; sent. n. 13694 del 1° dicembre 1999 (ud. 13 ottobre 1999), Pigni U., Rv. 214.990; sent. n. 12952 del 11 dicembre 1999 (ud. 2 novembre 2000), Poldi Allai, Rv. 218.158; sent. n. 3985 del 13 gennaio 2000 (ud. 30 novembre 1999), Corona (non massimata); sent. n. 4309 del 21 febbraio 2000 (ud. 17 dicembre 1999), Garcia, Rv. 215.612; sent. n. 4395 del 10 aprile 2000 (ud. 3 marzo 2000), Fresia S., Rv. 215.882; sent. n. 8574 del 6 luglio 2000 (ud. 14 giugno 2000), Masiello (non massimata); sent. n. 8575 del 6 luglio 2000 (ud. 14 giugno 2000), Scrocca (non massimata); sent. n. 8977 del 9 agosto 2000 (ud. 10 luglio 2000), Beschi G. (non massimata); sent. n. 10583 del 11 ottobre 2000 (ud. 23 maggio 2000), Banelli D., Rv. 217.451; sent. n. 11104 del 30 ottobre 2000 (ud. 21 settembre 2000), Nella V., Rv. 217.758; sent. n. 12420 del 1° dicembre 2000 (ud. 6 ottobre 2000), Russo (non massimata); Sez. F, sent. n. 33761 del 17 settembre 2001 (ud. 22 agosto 2001), Pirotta, Rv. 219.894; Sez. III, sent. n. 39354 del 6 novembre 2001 (ud. 12 ottobre 2001), Basili; Sez. Un. 31 gennaio 2002, n. 3798 (ud. 19 dicembre 2001), Turina.

(10) In dottrina possono essere, tra gli altri, consultati i seguenti contributi: F. CERVETTI SPRIANO - C. PARODI, *La nuova tutela delle acque*, Milano, 2001, 452 ss. e 482 ss.; L. BUTTI, *Giurisprudenza della Cassazione e disciplina dell'inquinamento idrico dalla legge Merli al d.lgs. n. 152/1999*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2000, 1/2, 251; L. BUTTI, *Scarichi idrici: la Cassazione cerca di sostituirsi al legislatore*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 83; G. AMENDOLA, *Le nuove disposizioni contro l'inquinamento idrico*, Milano, 2001, 88; G. AMENDOLA, *Inquinamento idrico: razionalizzato e «corretto» il d.lgs. n. 152 del 1999*, in *Dir. pen. proc.*, 11/2000, 1448; V. PAONE, *Scarichi esistenti e adeguamento al d.lgs. n. 152/99*, in *Ambiente*, 6/2000, 549; V. PAONE, *Scarichi industriali esistenti e aumento dell'inquinamento: che guazzabuglio*, *ivi*, 2/2001, 175; V. PAONE, *Ultime novità legislative nel settore dell'inquinamento idrico*, in *Foro it.*, 2001, II, 167; *Id.*, nota a Sez. III, 10 luglio 2000, Beschi, in *Foro it.*, 2001, II, 161; P. FIMIANI, *La tutela penale della fase transitoria in materia di acque, in Ambiente e sicurezza*, 2000,

19/2000, 76; P. FIMIANI, *Acque, rifiuti e tutela penale*, Milano, 2000, 180; S. BELTRAME, *Rassegna di giurisprudenza*, in *Ambiente*, n. 3/2001, 284 e 4/2001, 388; G. BATTARINO, *Ispezioni, controlli e sanzioni*, in *Riv. giur. ambiente*, 2000, 963; F. MAZZA, *Lo scarico senza autorizzazione fra nuova e vecchia disciplina*, in questa Riv., 2000, 695; A. POSTIGLIONE, *La nuova legge penale sulla tutela delle acque dall'inquinamento*, in *Riv. pen.*, 2000, 121; P. GIAMPIETRO, *La disciplina penale degli scarichi privi di autorizzazione anteriori al d.lgs. n. 152/1999*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2000, n. 1/2, 213; *Id.*, *Le caratteristiche dello «scarico» nel d.lgs. 152/1999: Le prime pronunce della Cassazione penale*, *ivi*, n. 1/2, 264.

Terminato il periodo transitorio e dopo la sentenza della Sez. Un. 3798/2002, la dottrina potrà valutare, con la necessaria pacatezza, i guasti introdotti nel sistema in forza della *abolitio criminis* estesa anche a molti scarichi industriali e a tutto il settore agricolo. La stessa sentenza delle Sezioni Unite riconosce che l'orientamento contrario di parte della giurisprudenza (poi superata) era fondato su «argomenti testuali e logici molto seri» aggiungendo che «la lettura corretta della complessiva disciplina della legge 152/99 consente di far salva l'esistenza della ipotesi di reato di cui all'art. 59, co. 2 (e 3), della legge in relazione all'art. 62, co. 12 (aumento dell'inquinamento) come reato autonomo che prevede una autonoma sanzione, che ha una propria *ratio* e che non può essere cancellato non essendo stato cancellato neppure dalla legge n. 258/2000 (il che esclude che la tesi della continuità del tipo di illecito possa essere seriamente contrastata – come da taluni – utilizzando il dato letterale della norma di chiusura del comma 12 dell'art. 62 che fa salve in ogni caso le disposizioni più favorevoli della legge 152/99).

(11) Le sostanze «pericolose» per le acque sono in numero superiore a 18 secondo l'indirizzo comunitario: vedi direttive 76/464/CEE, 82/176 CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 88/347/CEE, 90/415/CEE ed altre.

Il 24 luglio 2001 la Commissione europea ha messo in mora l'Italia per l'inquinamento delle acque, non avendo adottato programmi di riduzione dell'inquinamento per 99 sostanze pericolose in violazione della prima direttiva citata 76/464/CEE.

Il 7 febbraio 2000 la Commissione ha adottato una proposta di decisione (Com-2000-47) per l'istituzione di un elenco di sostanze delle quali deve essere valutato il rischio per i sistemi acquatici.

Si ricorda che la Corte di giustizia ha già condannato due volte l'Italia (C-195/97; C-127/99) per violazione della direttiva 76/464/CEE.

(Vedasi in *Riv. giur. amb.*, 3/4, 2000, pagg. 501 e segg.).

nistrativo Regionale della Puglia, Sezione di Lecce, deducendo, tra l'altro, la violazione della norma tecnica EN ISO 661 – che, in base all'art. 2, paragrafo 3 reg. 2568/91 deve presiedere alle operazioni di prelievo e preparazione dei campioni d'olio – e la conseguente inattendibilità dei risultati delle analisi chimiche, nonché, con specifico riguardo al valore percentuale di betasitosterolo, l'errata applicazione dell'art. 13, paragrafo 1, reg. 2261/84 e dell'art. 8 reg. 2366/98, laddove la sanzione della revoca del riconoscimento del frantoio postulerebbe un'accertata sofisticazione dell'olio mediante solventi o altre sostanze indesiderate, esclusa, nel caso di specie, dalle indagini di laboratorio e da autorevoli lavori di ricerca sui profili di tipicità dell'olio salentino.

Nel procedimento interveniva *ad adiuvandum* anche l'Associazione dei produttori olivicoli della provincia di Lecce, considerate le serie ripercussioni del provvedimento impugnato sulla capacità di molitura dell'intera area geografica interessata.

Il T.A.R. Puglia, Sezione di Lecce, dapprima respingeva l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento avanzata dall'Oleificio, sul presupposto che «ancorché le analisi effettuate non abbiano riscontrato contaminazioni da parte di sostanze indesiderabili, non risultano rispettate le caratteristiche dell'olio, così come definite nell'allegato, punto I, del reg. 136/66/CEE ...» (15).

Successivamente, la misura cautelare veniva concessa dal medesimo T.A.R. (16), in esito all'istanza di riesame del ricorrente ed all'acquisizione agli atti di una nota del Dipartimento delle Dogane di Bari circa il cattivo stato di conservazione del campione di olio già al momento della prima analisi chimica.

Da ultimo, con la sentenza n. 5017/2001 (17) il Collegio annullava il provvedimento di revoca del riconoscimento dell'Oleificio, motivando che le analisi di laboratorio su cui esso si fondava non erano state svolte in ossequio della norma tecnica EN ISO 661; che, alla luce della documentazione scientifica prodotta dal ricorrente, la violazione di detta norma tecnica può causare il deterioramento dei campioni di olio e rendere inattendibili i risultati delle analisi; che, infine, l'amministrazione, volendo utilizzare quei risultati era «tenuta a spiegare – eventualmente interpellando nuovamente i propri organi tecnici – quali ulteriori criteri tecnico-scientifici o norme di esperienza rendessero comunque attendibili i risultati medesimi in relazione alle caratteristiche originarie dell'olio prelevato presso l'oleificio ricorrente».

3. - La decisione in commento, pur favorevole all'Oleificio ricorrente, non rende giustizia alla causa dell'olio salentino, deludendo quanti attendevano almeno dal giudice nazionale una maggiore sensibilità al problema.

Il T.A.R., invero, avalla l'interpretazione delle regole di qualità dei prodotti agro-alimentari come norme che in nome dell'organizzazione comune di mercato non potrebbero indulgere a differenziazioni di sorta (18), riaffermando la legittimità dell'esclusione dagli aiuti dei produttori di olio i cui valori risultino discrepanti dalle caratteristiche chimico-fisiche definite dal regolamento n. 2568/91, anche se la difformità sia dovuta a ragioni naturali in assenza di frodi o adulterazioni. Conseguentemente, il T.A.R. conferma in linea di principio la legittimità dell'applicazione di sanzioni amministrative ai frantoi riconosciuti che tale olio detengono.

Sul punto il Collegio si sofferma specificamente – sebbene una siffatta disamina fosse, a ben guardare, superflua ai fini del decidere, giacché la sentenza finisce per accogliere un motivo di ricorso su tutti logicamente preliminari ed assorbente, legato alla irregolarità delle analisi di laboratorio e all'inattendibilità dei loro risultati – argomentando che la difformità dagli indici di legge relativi alle classi di olio previste dal reg. 136/66 può «... comportare non solo la revoca degli aiuti ma eventualmente anche sanzioni a carico del frantoio se, come è accaduto nella fattispecie, olio non ammissibile all'aiuto sia tuttavia destinato ad essere certificato come tale. A tal fine è irrilevante che non risultino sofisticazioni o aggiunte di solventi, in quanto le norme nazionali e comunitarie non mirano soltanto a perseguire le vere e proprie frodi in danno della comunità, ma anche la trasparente ed efficiente gestione dell'aiuto. La revoca del riconoscimento, in simili ipotesi, non ha cioè finalità afflittiva, ma persegue direttamente l'interesse pubblico di verifica della sussistenza del requisito essenziale dell'ammissione al riconoscimento e cioè quello di una effettiva e attendibile capacità certificativa».

Così argomentando in ordine ai possibili provvedimenti sanzionatori a carico dei frantoi riconosciuti, il giudice amministrativo, oltre a trascurare le gravi conseguenze economiche e giuridiche di una siffatta lettura della disciplina comunitaria per i produttori e i frantoiani salentini (penalizzati in ragione di una spontanea reazione chimica dell'olio e non di una loro condotta *contra legem*), sembra incorrere in grave fraintendimento quanto al ruolo assegnato ai frantoi nel sistema della disciplina comunitaria. Nel disegno del legislatore di Bruxelles il frantoio riconosciuto ha, invero, una «capacità certificativa», ma non della qualità dell'olio prodotto, bensì unicamente del quantitativo di olive molite da ciascun olivicoltore e di olio da questi ottenuto.

Ai sensi dell'art. 12 del reg. 2366/98, infatti, la domanda di aiuto deve recare «l'indicazione del frantoio o dei frantoi riconosciuti nei quali è stato prodotto l'olio specificando per ciascuno di essi la quantità di olive lavorate e la quantità di olio prodotta» e deve essere accompagnata da una dichiarazione del frantoio che conferma tali informazioni (nella prassi italiana definita Modello F). Correlativamente l'art. 7 del medesimo regolamento prescrive che «Il frantoio deve inoltre rilasciare agli olivicoltori, non appena l'informazione pertinente è disponibile, la dichiarazione di cui all'articolo 12, paragrafo 1».

Non è, invece, dato rintracciare norme, alla stregua delle quali la domanda di aiuto debba, in ipotesi, illustrare i connotati chimico-fisici o organolettici dell'olio, ovvero il frantoio debba predisporre documentazione attestante la conformità dell'olio al reg. 2568/91.

A riprova di ciò soccorrono gli stessi requisiti legali per il riconoscimento del frantoio (19), quali la comunicazione di informazioni circa la capacità di magazzinaggio e la capacità effettiva di triturazione per giornata lavorativa di otto ore, l'installazione di un autonomo contatore elettrico per gli impianti di triturazione, l'adozione di un sistema automatico di pesatura delle olive e di registrazione del peso, tutti accorgimenti atti ad agevolare il controllo delle quantità di olive molite e la veridicità delle dichiarazioni contenute nel c.d. Modello F; al contrario, sistemi di prelievo ed analisi di campioni d'olio non figurano tra le dotazioni strumentali del frantoio, ai fini del riconoscimento.

(15) Ordinanza TAR Puglia – Sezione di Lecce n. 2272 del 27 settembre 2000.

(16) Ordinanza TAR Puglia – Sezione di Lecce n. 2441 del 23 ottobre 2000.

(17) V. il testo *infra*.

(18) Sulle linee evolutive della giurisprudenza comunitaria in materia v.

F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 23; Id., *L'Aceto balsamico di Modena, il Torrone di Alicante e la Birra di Warstein (Denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare)*, *ivi*, 2001, II, p. 101.

(19) Art. 7 del reg. n. 2366/98.

4. - La posizione della Commissione europea, i cui presupposti appaiono implicitamente condivisi dal T.A.R. Puglia, circa l'insoddisfazione dell'OCM a specificità territoriali, capaci, come per l'olio salentino, di condizionare in modo significativo la produzione locale, sembra trascurare la necessità di dare applicazione, anche in riferimento all'ampia problematica qui discussa, al principio di eguaglianza in campo agricolo.

L'art. 34 (ex 40) CE dispone solennemente che l'organizzazione comune di mercato «deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità».

Nell'interpretazione costante della Corte di giustizia la norma impone «che situazioni analoghe non siano trattate in maniera differenziata e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato» (20).

Al pari delle altre norme del Trattato che contemplano divieti di discriminazione, anche l'espressione «agraria» del principio di eguaglianza è, dunque, intesa dalla Corte *au sens matériel*, postulando la parità di trattamento un'effettiva comparabilità delle fattispecie coinvolte (21).

In ambito agrario, peraltro, tale concezione sostanziale del principio di eguaglianza non è effetto di un mero recepimento della tradizione costituzionale degli Stati membri, bensì trova un preciso aggancio normativo nell'art. 33 (ex 39), par. 2, lett. a) del Trattato, in virtù del quale «Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare: a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole» (22).

Ma il tratto saliente del principio di eguaglianza «agraria» – che da più parti ne ha fatto invocare la tipicità (23) – è la sua non assolutezza, nel senso che esso è suscettibile di restrizioni se «obiettivamente giustificate» (24).

«Discriminazione obiettivamente giustificata» è la formula con cui la Corte di giustizia sintetizza l'idea della sacrificabilità del principio di non discriminazione al conseguimento degli obiettivi della PAC.

Ritiene, infatti, la Corte che le istituzioni comunitarie – di cui i giudici del Lussemburgo non mancano mai di rimarcare l'ampia discrezionalità corrispondente alle responsabilità politiche loro conferite dal Trattato in materia di politica agricola comune (25) – possono legittimamente operare quelle disparità che appaiono strumentali al perseguimento dei fini previsti dall'art. 33 (ex 39), n. 1 del Trattato (26).

Correlativamente, l'indagine sulla «obiettiva giustificazione» di un trattamento impari richiede all'interprete di valutare la

coerenza delle finalità del provvedimento censurato, individuate nei considerando preliminari, con gli obiettivi della PAC, nonché la necessità, idoneità e proporzionalità delle misure discriminatorie adottate rispetto a dette finalità, tenendo conto del potere discrezionale che l'art. 34 par. 2 riconosce al legislatore comunitario nella scelta delle misure attuative dell'OCM.

Valutare se l'uniformità di trattamento dei produttori agricoli europei si risolva in un'iniquità e se, pur tale, essa sia giuridicamente da tollerarsi è, dunque, un gioco di sottili equilibri, che mette in campo insopprimibili valori di civiltà giuridica, da contemperare con altrettanto irrinunciabili istanze di politica economica.

Non stupisca, allora, se liquidare il problema, come ha scelto di fare la Commissione, negando *tout court* in nome del mercato unico la adattabilità delle norme in materia di qualità dell'olio d'oliva a situazioni peculiari, può apparire un'inaccettabile semplificazione.

Posto, dunque, che per effetto del principio di eguaglianza, le regole del mercato comune non escludono, anzi esigono trattamenti differenziati di situazioni non comparabili, salvo che sussista un'obiettiva giustificazione, rimane da stabilire se in concreto sia in atto una ingiustificata discriminazione nei confronti dell'olio salentino.

Non è dubitato che – dato un identico metodo estrattivo ed a parità di purezza del prodotto – l'olio vergine d'oliva salentino si distingue da ogni altro olio della Comunità per un tenore di betasitosterolo inferiore al 93 per cento.

È anche accertato scientificamente che il fenomeno dipende da peculiarità climatiche e fitopatologiche della zona di provenienza delle olive.

Ciò vale a porre il produttore salentino in una situazione non comparabile rispetto ad ogni altro produttore europeo, a causa di una disparità (a noi piacerebbe chiamarla tipicità) naturale della regione agricola in cui opera.

Di qui la portata discriminatoria dell'indice uniforme e inderogabile di betasitosterolo fissato dal reg. 2568/91 e, di riflesso, delle norme sugli aiuti alla produzione, sui contratti di magazzinaggio e sul controllo dei frantoi riconosciuti che ad esso fanno rinvio.

Si è, tuttavia, chiarito che una misura non equanime può essere legittimamente motivata da finalità di politica agricola comune.

Sulla scorta del secondo considerando del reg. 2568/91 «per poter distinguere i vari tipi di olio è opportuno definire le caratteristiche fisico-chimiche di ciascuno di essi, nonché le caratteristiche organolettiche degli oli vergini, per garantire la purezza e la qualità dei prodotti in parola ...».

(20) Cfr. *ex multis* sentenza Corte di giustizia 13 luglio 2000, in causa C-117/99, *Unileit*, 11 maggio 2000, in causa C-56/99, *Gascoigne Limousin viandes SA*; 5 maggio 1998, in causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*, 18 maggio 1994, in causa C-309/89, *Codorniu SA*; 19 settembre 1985, in causa 192/83, *Repubblica Ellenica c. Commissione*, una delle rare sentenze, quest'ultima, con cui la Corte di giustizia ha annullato parzialmente un regolamento per aver trattato in modo uniforme situazioni non comparabili.

(21) Sulla nozione sostanziale del principio di eguaglianza nel diritto europeo v. K. LENAERTS, *op. cit.*, p. 8.

(22) Sentenza Corte di giustizia 15 novembre 1979, in causa 36/79, *Denkavit 2*, sulla quale v. i rilievi di L. COSTATO, *L'autonomia*, cit., p. 57, nota 22.

(23) F. GENCARELLI, *op. cit.*, p. 69; L. COSTATO, *L'autonomia*, cit., p. 58.

(24) J.-P. JACQUÈ, *op. cit.*, p. 15: «*De motifs d'intérêt général liés aux buts des Communautés justifieraient des atteintes à l'égalité. Ainsi pourrait-on admettre que soit adoptée une mesure discriminatoire pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune.*»

(25) Cfr. per tutti la già citata sentenza 11 maggio 2000, in causa C-56/99, *Gascoigne Limousin*, nonché la sentenza 29 ottobre 1998, in causa C-375/96, *Zaninotto*, e da ultimo, con riferimento al noto contenzioso che ha visto contrapposto lo Stato italiano e la Commissione in tema di etichettatura d'origine dell'olio di oliva, la sentenza 14 dicembre 2000, nella causa C-99/99, *Repubblica Italiana c. Commissione delle Comunità europee*, ed il commento di F. ALBISINNI, *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio di oliva vergine ed extravergine*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 77.

(26) Sul rapporto tra principio di eguaglianza e art. 33 Trattato CE si sofferma T. TRIDIMAS, *op. cit.*, p. 48: «*in the sphere of economic law, the*

concept of equality is inextricably linked with the notion of competition. The requirement to treat comparable products alike is to ensure as far as possible neutrality, avoid distortions of competition and enable market forces to allocate resources accordingly. This conception of equality, however, which under Article 3 (g) of the Treaty is the cornerstone of the internal market, is incompatible with the special treatment reserved by the Treaty to the agricultural sector. Article 33 (39) mandates the Community institutions to intervene to the extent necessary to attain the objectives provided therein and the Chapter on agriculture subordinates the application of the provisions on free movement and competition to the provisions on agriculture. The formidable task assigned to the Community institutions is encapsulated in the case law according to which, in working out the common agricultural policy, the institutions must seek constantly to reconcile any possible conflict between those objectives when considered individually and must from time to time, give one or other of those objectives such priority as appears necessary. In short, the principle of equality cannot perform its function as a safeguard against distortions of competition since the very purpose of intervention is to modify the natural play of economic forces. The heavier the intervention, the less the margin for the application of equality. As Lagrange AG noted in an early case, the scope of the principle is necessarily narrower where the intervention measures exist, in which case the principle is to be respected only within the sphere of the ends pursued. This is of profound importance in determining the Court's supervisory function, for it means that in determining whether there is lack of objective justification particular importance must be attached to the objectives of the contested measure.»

L'apprezzabile intento del legislatore comunitario nella classificazione omogenea degli oli d'oliva è, quindi, quello di scongiurare frodi alimentari che si risolverebbero in un elemento di disturbo del mercato, vanificando l'obiettivo di stabilizzazione sancito dall'art. 33 CE.

Coerentemente, l'adozione di rigidi parametri chimici in funzione antifrode sarà giustificata, allorché una deviazione, anche lieve, da quei valori sia in rapporto di causa-effetto con la sofisticazione del prodotto.

Nel caso dell'olio salentino, peraltro, acquisizioni scientifiche non contestate dalla Commissione garantiscono come l'anomalia della frazione sterolica sia un processo naturale, che non inficia la qualità e la purezza del prodotto.

Sicché, in assenza di un comprovato rischio di frode, il trattamento riservato ai produttori pugliesi non appare sostenuto da un'adeguata giustificazione, in vista del fine di tutelare la qualità e la purezza del prodotto.

5. - Tali conclusioni sembrano trovare conforto in una poco nota decisione del Tribunale di primo grado, oltre che in taluni regolamenti recanti norme speciali di qualità per oli di provenienza extracomunitaria.

Con la sentenza *Oleifici Italiani* (27) il Tribunale si è pronunciato su un ricorso, promosso dalla *Oleifici Italiani S.p.a.*, diretto all'annullamento del reg. 1429/92 (28), che ha novellato il più volte citato reg. 2568/91, diminuendo sensibilmente la soglia di isomeri-trans ammessi negli oli d'oliva.

Nel luglio del 1991 la *Oleifici Italiani S.p.a.* importava dalla Tunisia diverse tonnellate di olio da destinare alla raffinazione e, non potendo a breve termine immettere l'intero quantitativo sul mercato, collocava parte dell'olio sfuso in deposito doganale.

Nel giugno 1992 entrava in vigore il reg. 1429/92, il quale – come anticipato – modificava il tenore massimo di isomeri-trans previsto dal reg. 2568/91 per gli oli d'oliva.

Il reg. 1429/92 consentiva di smaltire per un periodo di tempo limitato le scorte di olio con livello di isomeri-trans superiore al nuovo parametro, purché condizionato anteriormente alla sua entrata in vigore. Un simile regime transitorio non era contemplato per l'olio sfuso.

A seguito delle nuove norme comunitarie la *Oleifici Italiani S.p.a.* vedeva impedito il commercio dell'olio sfuso collocato in deposito doganale, siccome non conforme per valore di isomeri-trans al regolamento citato.

La società adiva così il Tribunale di prima istanza per far valere la responsabilità extracontrattuale della Commissione, assumendo, tra l'altro, la violazione del principio di eguaglianza, per aver il reg. 1429/92 circoscritto il regime transitorio all'olio condizionato, escludendo l'olio sfuso anche qualora immagazzinato presso i depositi doganali.

Il Tribunale, premesso che lo scopo del reg. 2568/91 nel prescrivere il limite legale di isomeri-trans è di preservare la genuinità dell'olio d'oliva, giacché l'elevato valore di questa componente chimica favorisce i processi di miscelazione con oli di qualità inferiore, rigettava l'eccezione osservando che, mentre l'olio già condizionato prima dell'entrata in vigore del reg. 1429/92 non correva rischio di adulterazione e meritava di poter essere smaltito, non era provato che l'olio sfuso stoccato presso i depositi doganali presentasse la medesima

garanzia di non contaminazione. Ne sarebbe derivata, secondo il Tribunale, la obiettiva giustificazione del diverso trattamento riservato dalla Commissione ai due tipi di olio, nell'ottica del fine della purezza del prodotto.

Applicando il principio così enunciato dal Tribunale al caso dell'olio del Salento, si potrebbe affermare, per converso, che la prova dell'assenza di adulterazione (e nella vicenda salentina la scienza soccorre a dimostrare sperimentalmente la naturalità dell'olio con betasitosterolo inferiore a 93 per cento) rende i provvedimenti discriminatori qui in commento incongrui rispetto al dichiarato scopo di garantire la purezza dell'olio e, come tali, non obiettivamente giustificati.

Quanto ai regolamenti in tema di qualità dell'olio d'oliva extracomunitario cui si è accennato, si tratta dei regolamenti 2248/98 (29) e 2042/2001 (30), i quali confermano che adeguamenti degli standard comunitari di qualità alle caratteristiche connesse all'origine territoriale di un certo olio, non sono impensabili, anzi sono stati ripetutamente praticati dalla stessa Commissione.

Il primo dei due provvedimenti – sul presupposto che l'olio d'oliva marocchino presenta per natura un tenore di acido linolenico superiore al parametro comunitario pari a 0,9 per cento e che «occorre adattare il tenore di acido linolenico degli oli d'oliva vergini originari di tale paese, per tener conto delle caratteristiche naturali di questi prodotti, legate segnatamente alla varietà ed alle particolari condizioni di raccolta» – ha aggiunto all'art. 1 del reg. 2568/91 un paragrafo 8, con il quale si consente per le campagne di commercializzazione dal 1998/99 al 2000/2001 di considerare «oli d'oliva vergini ai sensi del punto 1, lettere a), b), c) o d) dell'allegato del reg. n. 136/66/CEE gli oli sfusi o condizionati in imballaggi immediati aventi un contenuto netto pari o superiore a 100 chilogrammi, totalmente originari del Marocco, che presentano caratteristiche conformi a quelle indicate nell'allegato I, punti 1, 2, 3 e 4 del presente reg. e che, in deroga ai paragrafi 1 e 2, abbiano un tenore in acido linolenico al massimo dell'1,0 per cento».

Allo scadere del triennio 1998-2001 tale regime differenziato per l'olio marocchino è stato prorogato dal reg. 2042/2001 per ulteriori due campagne di commercializzazione, e così sino al 2003 (31), «in attesa del riesame delle caratteristiche e dei metodi di analisi che sarà necessario compiere ai fini dell'applicazione delle nuove denominazioni e definizioni previste dall'allegato del reg. 136/66/CEE, le quali si applicheranno a decorrere dal 1° novembre 2003».

Non resta che attendere il 2003, non senza rimarcare, peraltro, che per la Commissione le particolarità dell'olio marocchino paiono meritevoli di maggiore considerazione delle peculiarità dell'olio pugliese.

Sicché, non sembra infondata – già alla luce di una sommaria disamina della disciplina in materia – la posizione di quei produttori di olio salentino, che lamentano un'ingiustificata discriminazione, in ciò traducendosi un'astratta applicazione del principio di qualità, che non tiene conto delle caratteristiche naturali del prodotto e finisce per contraddire elementi fondanti del principio di eguaglianza, in forza del quale anche nel diritto comunitario (e tanto più nel diritto agro-alimentare) la varietà delle situazioni disciplinate esige trattamenti adeguatamente differenziati. □

(27) Sentenza 11 luglio 1997, in causa T-267, *Oleifici Italiani S.p.a. c. Commissione*.

(28) Reg. CEE n. 1429/92 della Commissione del 26 maggio 1992, che modifica il reg. 2568/91 CEE della Commissione dell'11 luglio 1991 relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi ad essi attinenti, in *GUCEL* L 150 del 2 giugno 1992.

(29) Reg. CE n. 2248/98 della Commissione del 19 ottobre 1998 che modifica il reg. CEE n. 2568/91, relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi di analisi ad essi attinenti e le note complementari figuranti nell'allegato I del reg. CEE n. 2658/87 del Consiglio relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune, in *GUCEL* 282 del 20 ottobre 1998.

(30) Reg. CE n. 2042/2001 della Commissione del 18 ottobre 2001, che modifica il reg. CEE n. 2568/91, relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva, nonché ai metodi di analisi ad essi attinenti e le note complementari figuranti nell'allegato I del reg. CEE n. 2658/87 del Consiglio relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica e alla tariffa doganale comune, in *GUCEL* 276 del 19 ottobre 2001.

(31) L'art. 3 del reg. CE n. 1513/2001 del Consiglio del 23 luglio 2001, che modifica il reg. n. 136/66/CEE e il reg. CE n. 1638/98 in ordine alla proroga del regime di aiuto e alla strategia della qualità dell'olio di oliva, prevede che la nuova classificazione degli oli di oliva e di sansa di oliva adottata nell'allegato del regolamento stesso si applichi a far data dal 1° novembre 2003.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 5-7-2002, n. 318 - Ruperto, pres.; Marini, rel. - Mari (avv. Catelani) c. Bacchiocchi.

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Canone - Determinazione mediante coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale risultante dal catasto terreni 1939 - Inidoneità di quel catasto a rappresentare le effettive caratteristiche dei terreni - Lesione della garanzia della proprietà terriera, contraria alla instaurazione di equi rapporti sociali - Illegittimità costituzionale. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 9 e 62; Cost., artt. 3, 42 e 44)

Il meccanismo di determinazione del canone di equo affitto dei fondi rustici, previsto dagli artt. 9 e 62 l. 3 maggio 1982, n. 203, basato su un reddito dominicale risultante dal catasto terreni del 1939, rivalutato in base a meri coefficienti di moltiplicazione, è oramai privo di qualsiasi ragione costituzionale, sia perché esistono dati catastali più recenti e attendibili sia perché, a distanza di oltre un sessantennio dal suo impianto, quel catasto ha perso qualsiasi idoneità a rappresentare le effettive e distinte caratteristiche dei terreni agricoli, così da non poter essere posto a base di una disciplina dei contratti agrari rispettosa della garanzia costituzionale della proprietà terriera privata e capace, al contempo, di perseguire il fine di equi rapporti sociali previsto dall'art. 44 Cost. (1).

(1) 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.

1. - La disciplina del canone di affitto di fondi rustici tra inderogabilità e cauto ripristino dell'autonomia contrattuale.

Con la sentenza in commento (1), la Corte costituzionale aggiunge un ulteriore tassello a quell'opera di generale rivisitazione dell'assetto «storico» della disciplina dei contratti agrari (così come sedimentato nel corso degli anni immediatamente

successivi al secondo conflitto mondiale e fino alla prima metà degli anni '70) che, a partire dalla riforma del 1982, è stata poi scandita da numerosi interventi giurisprudenziali, ad opera sia del Giudice delle leggi, sia della Corte di legittimità, nonché dalla promulgazione della l. 14 febbraio 1990, n. 29, e, da ultimo, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (2).

Non sembra possibile dubitare, invero, che proprio nel momento in cui, con la l. 3 maggio 1982, n. 203, si giungeva al compimento di quel processo di progressiva compressione dell'autonomia privata, iniziato negli anni '60, - in forza del quale, da un lato, riducendo drasticamente i tipi legali di contratto agrario e vietando alla libertà delle parti di elaborarne di nuovi, si perveniva alla definitiva affermazione dell'affitto quale unica forma contrattuale di concessione di fondi rustici, e, dall'altro, si riaffermava il principio della inderogabilità delle norme dettate dal legislatore per l'unico tipo legale ormai ammesso dall'ordinamento - proprio in quel momento, si ponevano le basi per una parziale erosione del principio di inderogabilità che pure appariva uno dei cardini fondamentali della disciplina dei contratti agrari (3).

Ora non può sfuggire che il ripristino della autonomia contrattuale si realizzi in forme parziali e attenuate, poiché la possibilità di incidere sulla disciplina, legislativamente imposta, del rapporto agrario viene riconosciuta alle parti, soltanto ove queste ultime si avvalgano della assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole (art. 45, l. 3 maggio 1982, n. 203) ed è, del resto, accompagnato da più recenti norme che incidono notevolmente sulla economia del rapporto: si pensi al riconoscimento del diritto di prelazione in caso di nuovo affitto (art. 5, d.lgs. 228/2001); o alla attribuzione di un diritto all'acquisto delle quote del fondo di proprietà degli altri coeredi in favore di quell'erede al quale l'art. 49, legge 203/82 già riconosce un diritto all'affitto (art. 8, d.lgs. 228/2001). E, tuttavia, l'affermazione della necessità di un recupero di elasticità ad un sistema altrimenti troppo rigido rappresenta il riconoscimento della urgenza dell'abbandono

(1) La sentenza della Corte costituzionale 5 luglio 2002, n. 318 è pubblicata in questa Riv., 2002, 427, con nota di O. CINQUETTI.

(2) La Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità delle seguenti norme della l. 3 maggio 1982, n. 203: art. 15 (Corte cost. 7 maggio 1984, n. 139, in *Giur. agr. it.*, 1984, 297, con commento di A. PARLAGRECO, *L'equità del canone nell'affitto agrario secondo la sentenza n. 139 del 1984 della Corte costituzionale*, e in *Foro it.*, 1984, I, 1153, con nota di D. BELLANTUONO, *La Corte Costituzionale e i canoni d'affitto di fondi rustici; priorità della tutela del lavoro dell'affittuario e della sua famiglia*); art. 17, comma 7° (Corte cost. 23 giugno 1988, n. 692, in *Nuove leggi civ.*, 1988, 976, con nota di L. COSTATO, *In tema di miglioramenti agrari* e in *Giur. agr. it.*, 1988, 534, con nota di I. CAPIELLO); art. 25 (Corte cost. 7 maggio 1984, n. 138, in *Riv. dir. agr.*, 1984, II, 258, con nota di L. COSTATO, *Prime considerazioni in margine della sentenza n. 138 della Corte costituzionale* e in *Giur. agr. it.*, 1984, 293); art. 30 e art. 34, 1° comma, lett. b) (Corte cost. 139/84, cit.).

Non irrilevante è stato il ruolo della giurisprudenza di legittimità, soprattutto in sede di svalutazione del ruolo delle organizzazioni professionali in sede di tentativo di conciliazione obbligatorio prescritto dall'art. 46, legge 203/82, quale condizione di proponibilità di qualsiasi domanda relativa ad una controversia in materia di contratti agrari. Sul punto, cfr., da ultimo, Cass. 25 maggio 1999, n. 5071, in questa Riv., 2000, 327 con nota di F. DE GENNARO; in dottrina, cfr. L. RUSSO, *Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga nei contratti agrari*, Padova, 2002, 144 ss.

E. CASADEI, *Sulla costituzionalità delle pattuizioni derogatorie*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 317 ricorda il ruolo della Corte di cassazione nell'affermazione di «una lettura dell'art. 45 assai rispettosa del dato letterale e perciò

favorevole alla più ampia operatività della deroga»; cfr., Cass. 6 novembre 1991, n. 11810, in questa Riv., 1992, 89, con nota di I. CAPIELLO.

La giurisprudenza, peraltro, aveva svolto una determinante funzione di indirizzo e di stimolo all'attività riformatrice del legislatore del 1982. Com'è noto, di là dagli interventi in materia di canone, rilevante fu l'apporto della Corte costituzionale nella elaborazione della disciplina dei miglioramenti (Corte cost. 22 dicembre 1977, n. 153, in *Riv. dir. agr.*, 1978, II, 166, con nota di G. ANGIULLI, *Le questioni di costituzionalità della normativa sull'affitto di fondi rustici nella sentenza n. 153/1977 della Corte costituzionale*, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 125 con nota di S. RODOTÀ, *Giurisprudenza sull'affitto e nozione della proprietà: la posizione della Corte costituzionale* e in *Giur. agr. it.*, 1977, 723) e della durata (Corte cost. 28 marzo 1968, n. 16, in *Giur. cost.*, 1968, 369), che ebbero un decisivo rilievo in quell'opera, controversa, di definizione dei limiti del potere di conformazione della proprietà privata terriera riconosciuto al legislatore ordinario.

Per una lettura della l. 14 febbraio 1990, n. 29 quale espressione di una tendenza al ritorno dell'autonomia privata, cfr. F. DE SIMONE, *I contratti associativi agrari dopo la legge 29/90*, Napoli, 1991.

(3) Le disposizioni contenute nell'art. 45 legge 203/82, furono al centro di un vivace dibattito politico, intorno alle ragioni di una deroga che ad alcuni appariva indispensabile, e che altri ritenevano vanificare nella sostanza parti rilevanti e di fondo della riforma. Così, se da un lato si sosteneva che con l'art. 45 si afferma «il principio della mobilità ed elasticità dei contratti in agricoltura» (On. Poti, seduta parlamentare del 28 gennaio 1982); si concede «piena libertà di autoregolamentazione» e si riconosce «la possibilità di trovare soluzioni alternative e integrative» (On. Mora, nella stessa seduta); si con-

di quella pretesa totalizzante, dirigistica, che il legislatore aveva sino ad allora manifestato (4).

D'altro canto, anche il dibattito che in sede dottrinale si è sviluppato intorno ai limiti entro i quali è ammesso, con l'assistenza delle organizzazioni professionali agricole, derogare alle norme dettate per l'affitto di fondo rustico ha consentito di osservare che, se non è ammissibile un intervento che ripristini i contratti associativi, è però possibile incidere su tutti gli aspetti che maggiormente caratterizzano il contratto di affitto (canone, durata, miglioramenti) (5).

In un panorama nel quale sembrano cautamente venir ridisegnati i confini della autonomia privata, in materia di contratti agrari, la dichiarazione di illegittimità degli artt. 9 e 62, l. 3 maggio 1982, n. 203, con la conseguente eliminazione del meccanismo di determinazione del *canone equo* di affitto dei fondi rustici, non giunge del tutto impreveduta, tenuto conto dei rilievi che la Corte aveva già formulato in ordine alla dubbia costituzionalità delle medesime norme con la sentenza n. 139 del 1984 (6).

Come si ricorderà, in quella occasione, la Corte costituzionale aveva dichiarato infondata la questione di legittimità degli artt. 8, 9, 10 e 13 della l. 3 maggio 1982, n. 203, nella parte in cui venivano fissati i coefficienti di moltiplicazione dei canoni di affitto, ma aveva altresì affermato che «nel sistema possono riscontrarsi insufficienze e disarmonie le quali, se non sono idonee, allo stato, a far dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate, devono pur sempre essere eliminate dall'ordinamento». La Corte aveva pure osservato che, ai fini della determinazione del canone, il riferimento ai dati catastali del 1939, divenuti, per il lungo tempo trascorso, sempre meno idonei a rappresentare le effettive caratteristiche dei terreni agricoli, poteva giustificarsi solo in via provvisoria (come peraltro l'art. 62 espressamente disponeva) e solo in mancanza di altri elementi a cui ricorrere. Ma «adesso che i nuovi dati catastali sono stati elaborati e stanno per entrare in vigore... non può essere più razionalmente giustificabile l'ulteriore pro-

trarsi del ricorso ad un catasto vecchio di circa un cinquantennio e la mancata utilizzazione di elementi che sono invece idonei a rappresentare la realtà attuale». Il mancato impiego dei nuovi dati catastali avrebbe posto, a giudizio della Corte, un problema ben diverso: quello dalla «intrinseca razionalità di una norma fondata su elementi ormai superati da altri ufficialmente acquisiti che, essendo rispondenti alla situazione agricola attuale, risultano idonei, essi soltanto, alla corretta determinazione del canone di affitto».

La omissione di qualsiasi intervento legislativo in materia di meccanismi di determinazione del canone costituisce dunque la premessa diretta della decisione che qui si commenta.

Rilevato, infatti, che le modificazioni derivanti dalla prima revisione del catasto terreni del 1939, disposta con d.m. 13 dicembre 1979, hanno acquistato effetto a decorrere dal 1 gennaio 1988, in virtù dell'art. 4 d.l. 4 agosto 1987, n. 326 (7), e che una ulteriore revisione delle zone censuarie, della classificazione e del classamento dei terreni e dei relativi criteri è prevista dall'art. 3, comma 154, della l. 23 dicembre 1996, n. 662 (8), la Corte, proprio sul presupposto dell'inerzia del legislatore, non ha potuto non ribadire, sulla scorta delle medesime argomentazioni della sentenza n. 139 del 1984, che il meccanismo di determinazione del canone di equo affitto, di cui agli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203, «risulta privo ... di qualsiasi razionale giustificazione». L'esistenza di dati catastali più recenti ed attendibili ai quali fare eventualmente riferimento rende definitivamente obsoleto il ricorso ad un catasto che non riproduce più la effettiva realtà e le diverse caratteristiche dei fondi rustici e, pertanto, non può sicuramente «essere posto a base di una disciplina dei contratti agrari rispettosa della garanzia costituzionale della proprietà terriera privata e tale da soddisfare, nello stesso tempo, la finalità della instaurazione di equi rapporti sociali, imposta dall'art. 44 della Costituzione». D'altro canto, se è vero che alla Corte non è consentito oltrepassare la sua funzione di controllo e, quindi, non è ipotizzabile un esame teso ad incidere sulle scelte politiche ed economico-sociali

sente «la ricerca e la definizione di soluzioni tra le parti anche in deroga alle norme, purché nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento» (On. Ermelli Cupelli, seduta del 3 febbraio 1982); dall'altro v'era chi riteneva che la disposizione autorizzi la violazione di tutte le norme della legge (On. Esposito, seduta del 28 febbraio 1982); che l'intervento delle associazioni sindacali determina una diminuzione delle garanzie legislative (On. Rodotà, nella stessa seduta); che, in definitiva, si tratta di una «norma-grimaldello» (On. Elvio Alfonso Salvatore, nella stessa seduta).

Non sembra tuttavia discutibile che, con la norma in esame, il legislatore abbia inteso ridare uno spazio all'autonomia privata, allo scopo di rivalutare il mercato degli affitti di fondi rustici, e abbia affidato alle organizzazioni professionali il compito di orientare il mercato stesso, grazie al «controllo» che esse devono esercitare in sede contrattuale, «verso soluzioni equilibrate in ordine al tradizionale conflitto tra le ragioni della rendita e quelle dell'impresa» (A. JANNARELLI, *Contributo allo studio dell'art. 45 della legge n. 203 del 1982*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 201).

(4) L'area della inderogabilità è venuta restringendosi, nel corso del tempo, anche nella controversa disciplina delle locazioni urbane. Come si ricorderà, l'art. 11 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella l. 8 agosto 1992, n. 359, aveva escluso l'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 12 e seguenti della l. 27 luglio 1978, n. 392, concernenti l'equo canone degli immobili adibiti ad uso di abitazione, per tutti i contratti di locazione aventi ad oggetto gli immobili di nuova costruzione e aveva previsto, per tutti gli altri immobili, la possibilità di stipulare accordi in deroga alle citate norme della legge 392/78, a condizione di avvalersi, nella conclusione di tali accordi, della assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative a livello nazionale. La norma, però, era stata dichiarata illegittima, nella parte in cui prevedeva come obbligatoria l'assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori con sentenza 25 aprile 1996, n. 309 (in questa Riv., 1996, 668, con nota di S. MASINI, *Individuazione di criteri o parametri di valutazione e onere dell'assistenza negli accordi in deroga a norme imperative: sui dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 45 l. 3 maggio 1982, n. 203*), con la quale, tra l'altro, la Corte costituzionale aveva osservato che, pur essendo evidente la assonanza tra la disciplina dei patti in deroga nelle locazioni di immobili urbani e quella sperimentata per l'affitto di fondi rustici, soltanto «in materia agraria la partecipazione delle associazioni di categoria si inserisce in un sistema articolato ed organico, concorrendo esse a determinare, su di un piano generale, elementi dei contratti e

canoni di affitto». Ed inoltre la previsione della assistenza risultava assolutamente svincolata dalla indicazione di criteri ai quali conformarsi.

Successivamente la l. 9 dicembre 1998, n. 431 (disciplina delle locazioni e del rilascio di immobili adibiti ad uso abitativo) ha definitivamente abrogato le norme in materia di equo canone dettate dalla legge 392/78 e ha introdotto un meccanismo di determinazione del canone, libero o fissato sulla scorta di appositi accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative, con rilevanti conseguenze, in ragione del sistema prescelto, sulla durata dei contratti.

Sulla rilevanza della disciplina delle locazioni urbane ai fini della definizione dei nuovi confini dell'autonomia privata, cfr. U. BRECCIA, *Diritto all'abitazione e disciplina delle locazioni*, testo provvisorio dell'intervento svolto al Convegno di studi in onore del Prof. CARMELO LAZZARA - *I mobili confini dell'autonomia privata* - Catania, 12-14 settembre 2002.

(5) Sull'art. 45, legge 203/82, cfr., in particolare, L. COSTATO, *Commento all'art. 45*, in A. CARROZZA, L. COSTATO e A. MASSART, *Commentario alla legge sui contratti agrari* (n. 203/1982), Padova, 1983; M. GIUFFRIDA, *I contratti agrari tra inderogabilità delle norme e autonomia privata*, Milano, 1996; A. JANNARELLI, *Contributo allo studio dell'art. 45 della legge n. 203 del 1982*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 201; e il recente volume di L. RUSSO, *Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga nei contratti agrari*, Padova, 2002. V. inoltre *Autonomia privata assistita e autonomia collettiva nei contratti agrari. Art. 45 legge 3 maggio 1982, n. 203* (Atti del convegno organizzato dall'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato - Firenze 22-24 novembre 1990), Milano, 1992, e *Dopo il convegno sull'art. 45 della legge n. 203/1982 - Gli Accordi collettivi* (Atti del convegno organizzato dall'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato - Firenze 14-15 giugno 1991), Milano, 1992.

(6) Corte costituzionale 7 maggio 1984, n. 139, cit. Cfr., inoltre, A. PARLAGRECO, *L'equità del canone nell'affitto agrario secondo la sentenza n. 139 del 1984 della Corte costituzionale*, in *Giur. agr. it.*, 1984, 276; P. CARLI, *L'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di equo canone* (a proposito della sentenza 3 maggio 1984, n. 139), in *Riv. dir. agr.*, 1984, I, 450. La questione della illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge 203/82 era stata dichiarata inammissibile da Corte cost. 23 ottobre 2000, n. 449.

(7) Convertito in legge con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della l. 3 ottobre 1987, n. 403.

(8) Modificato dall'art. 26, comma 1, della l. 18 febbraio 1999, n. 28.

che, nel nostro sistema costituzionale, sono riservate alla competenza esclusiva del legislatore, è tuttavia legittimo stabilire «se il canone sia talmente basso da svuotare ovvero comprimere enormemente e irrazionalmente il diritto di proprietà, ma anche da impedire la instaurazione di equi rapporti sociali, in modo che risultino violate le norme, indicate quale parametro, degli artt. 3, 42 e 44 Cost.».

La circostanza, peraltro, che il legislatore, pur severamente ammonito, non abbia, in quasi venti anni, assunto alcuna iniziativa per la modifica dei meccanismi di determinazione del canone non è priva di significato; soprattutto ove si ricordi la sollecitudine con la quale in altre occasioni il Parlamento aveva tentato di adeguarsi alle decisioni della Corte (9). Vi è che le battaglie sul canone, in altri momenti della storia dei contratti agrari particolarmente accese e rilevanti anche per i significati politici che assumevano, hanno visto progressivamente ridotto il loro interesse agli occhi stessi di coloro che, in passato, ne furono i principali artefici. Probabilmente il mutamento dei parametri economici e sociologici ai quali le rispettive categorie degli affittuari e dei proprietari erano ancorati e, soprattutto, la meno drammatica tensione alla acquisizione del diritto di godimento di suolo coltivabile hanno consentito alle parti, nell'esercizio di quel potere di deroga ad esse riconosciuto dall'art. 45, legge 203/82, di pervenire, con l'assistenza delle associazioni di categoria, ad un conveniente assetto dei diversi interessi, come sembra del resto dimostrato dalla relativa facilità con la quale si perviene alla conclusione di contratti agrari in deroga e dalla verticale caduta del contenzioso agrario (10).

2. - La controversa evoluzione della legislazione speciale sull'equo canone e il contributo fornito al riguardo dalla Corte costituzionale.

Resta piuttosto da verificare quale sia la disciplina del canone, a seguito della abrogazione degli artt. 9 e 62 l. 3 maggio 1982, n. 203.

In proposito occorre in primo luogo osservare che la precisazione contenuta nella sentenza, secondo la quale esula dai poteri della Corte «la scelta di un diverso criterio di calcolo del canone di equo affitto, in quanto riservata per sua natura alla discrezionalità del legislatore», conferma che ciò che è stato colpito dalla censura di illegittimità costituzionale non è il principio della equità del canone in materia di contratti agrari, ma soltanto il meccanismo attraverso il quale quest'ultimo viene determinato. E tuttavia occorre domandarsi se, scomparse le norme in forza delle quali trovava concreta attuazione, il principio di equità non risulti esso stesso irrimediabilmente compromesso. Illazione, questa, che potrebbe non essere smentita da quella affermazione della Corte, secondo la quale non può «ipotizzarsi la caducazione del solo art. 62 della legge, contenente il rinvio al catasto del 1939, atteso che i coefficienti di moltiplicazione previsti dall'art. 9 sono stati individuati dal legislatore proprio in funzione della vetustà del catasto di riferimento, cosicché sarebbe del tutto ingiustificata la pura e semplice applicazione di quei coefficienti ai valori risultanti dalla più recente revisione degli estimi».

La soluzione del quesito potrebbe avere una modesta rilevanza pratica, ove si consideri che alla conclusione dei contratti agrari si perviene ormai, in maniera direi quasi esclusiva, nelle forme, che consentono la deroga delle norme legislativamente imposte, previste dall'art. 45, legge 203/82, e che, anche per i rapporti in corso, il pragmatismo delle parti e delle organizzazioni professionali agricole suggerirà l'adozione di analoga soluzione. La pur trascurabile pendenza di giudizi aventi ad oggetto la misura del canone, e soprattutto la necessità della determinazione di un canone in tutti i casi di costituzione coattiva del rapporto di affitto (art. 49 legge 203/82 e legge 440/78) e la necessità di regolare i rapporti in corso imporranno nondimeno alla giurisprudenza di individuare la disciplina applicabile, soprattutto se, proprio per il ridotto interesse che la questione suscita, il legislatore dovesse procrastinare i tempi di un suo intervento o addirittura rinunciarvi.

Allo scopo di valutare in che modo l'abrogazione degli artt. 9 e 62 legge 203/82, si riflette sul complesso quadro delle norme vigenti, non è forse inutile ripercorrere, sia pure brevemente, le vicende che condussero, con una scansione dei tempi in qualche caso anche contraddittoria, all'affermazione, nel nostro ordinamento, del principio dell'equo canone in materia di contratti agrari.

Come si ricorderà, i primi interventi sulla misura del canone furono dal legislatore attuati, nel periodo immediatamente successivo alla fine del secondo conflitto mondiale, quando, posto fine al regime di blocco, determinato da esigenze belliche, fu necessario far fronte, da un lato, alla progressiva svalutazione monetaria, e, dall'altro, porre un argine al caotico sviluppo del mercato degli affitti, tanto più che il ritorno puro e semplice al regime liberistico «appariva improponibile perché avrebbe compromesso esigenze relative a beni fondamentali della vita (la stessa sussistenza, il lavoro, l'abitazione), e soprattutto perché, all'interno dei rapporti di produzione e di scambio, si erano determinati profondi rivolgimenti» (11).

Con le principali misure introdotte, si tendeva a soddisfare opposte esigenze di tutela: in favore dei proprietari, si disponeva un ampio ventaglio di strumenti, tra i quali il ragguaglio, che consentiva la rivalutazione dei canoni già in precedenza colpiti dal blocco (art. 3, comma 2°, d.lgs.c.p.s. 1° aprile 1947, n. 277); a vantaggio degli affittuari si riconoscevano l'azione di perequazione, con la quale era possibile ricondurre il canone, gravemente sperequato, entro limiti normali ed equi (art. 5, comma 1°, d.lgs.c.p.s. 1° aprile 1947, n. 277), e, in virtù dell'art. 17, 2° comma, l. 18 agosto 1948, n. 1140, «il diritto di ripetere, la differenza tra la somma eventualmente pagata a titolo di canone al concedente e quella determinata dalla Sezione specializzata o dovuta a termine dell'art. 3, non oltre un anno dalla cessazione rapporto di locazione». Il primo comma del richiamato art. 17, peraltro, espressamente dichiarava «nullo qualsiasi patto in contrasto con le disposizioni contenute nella presente legge» (12).

Anche la dottrina meno favorevole a riconoscere il carattere innovativo della legislazione post-bellica, osserva come soprattutto le norme in tema di perequazione fossero in grado, «almeno in teoria e ove fosse(ro) state applicate, di ottenere un risultato equilibratore estremamente importante» (13), e ricorda come, proprio per queste ragioni, «il riferimento all'equità non fosse soltanto contenuto nel testo

del diritto privato, vol. I, *Diritto civile*, Milano, 1980, 278.

(12) Sul punto cfr. G. BIVONA, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, Artt. 1628-1654, in *Il Codice Civile. Commentario* diretto da Piero Schlesinger, Milano, 1995, 294, per il quale «introducendo nel sistema l'azione di perequazione, tale intervento legislativo forniva i primi elementi di struttura dell'istituto dell'equo canone: ordinava la determinazione del suo massimo ammontare; fissava i criteri da adottarsi al riguardo; costituiva gli organi preposti alla determinazione predetta e alla tutela del suo concreto rispetto».

(13) Cfr. C.A. GRAZIANI, *Equo canone (Affitto di fondi rustici)*, in *Dizionari del diritto privato*, vol. I, *Diritto civile*, Milano, 1980, 283.

(9) Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 4 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, pronunciata dalla Corte costituzionale con sentenza 27 luglio 1972, n. 155 (in *Giur. agr. it.*, 1972, 663, con nota di G. ZAPPALÀ) seguì la l. 10 dicembre 1973, n. 814.

(10) Sulla rilevante riduzione del contenzioso originato dai contratti agrari, e, in generale, sui rapporti tra accordi in deroga e processo, cfr. P. NAPPI, *Accordi in deroga e processo: prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, 1. In senso analogo, E. CASADEI, *Sulla costituzionalità della pattuizioni derogatorie*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, 315, osserva che «il sistema derogatorio, per le sue caratteristiche intrinseche, conduce alla riduzione del contenzioso».

(11) C.A. GRAZIANI, *Equo canone (Affitto di fondi rustici)*, in *Dizionari*

legislativo, ma ricorresse anche nel dibattito politico e nei commenti degli operatori giuridici» (14).

Certo è che soltanto con la l. 12 giugno 1962, n. 567 l'istituto dell'equo canone acquista nel nostro ordinamento contorni definiti e generali (15).

Il riferimento all'equità assume un significato del tutto nuovo: non si tratta più di «un'equità di stampo civilistico basata sul principio dell'eguaglianza formale, ma di un'equità che si inserisce nella linea di eguaglianza sostanziale tracciata dalla Costituzione» (16) e, più precisamente, dagli artt. 3, 2° comma, 36 e 44. L'obbiettivo al quale il legislatore tende non è più quello dell'adeguamento alle condizioni normali del mercato, allo scopo di eliminarne le alterazioni determinate dalla svalutazione monetaria o da eventi accidentali, bensì quello di assicurare, siccome enunciato espressamente dall'art. 3, «una equa remunerazione per il lavoro dell'affittuario e della sua famiglia e la buona conduzione dei fondi».

La misura del canone annuale viene autoritativamente imposta. La legge, che stabilisce nuovi criteri di determinazione, e fissa un complesso di norme dirette ad assicurare la concreta applicazione dell'ammontare legale ed impedire fenomeni di elusione, assegna alle commissioni tecniche provinciali (con ciò potenziandone in modo rilevante il ruolo) il compito di definire i limiti minimi e massimi, entro i quali i canoni possono considerarsi equi; limiti che in nessun caso potranno essere sorpassati dalle parti (art. 1).

La legge superò positivamente il vaglio della Corte costituzionale, la quale, chiamata a decidere della legittimità delle norme, sotto il profilo della osservanza della riserva di legge di cui agli artt. 41 e 44 Cost., che si assumeva violata per effetto del deferimento alle commissioni tecniche provinciali del potere di stabilire i limiti minimi e massimi dei canoni, da un lato, ritenne infondata la questione, poiché la determinazione del canone non implicava l'esercizio della discrezionalità dell'organo amministrativo, ma veniva affidata a valutazioni tecniche operate sulla scorta di indicazioni legislative sufficientemente specifiche; dall'altro ribadì la necessità che la disciplina dei contratti di affitto fosse innanzi tutto improntata alla esigenza di salvaguardare la equa remunerazione del lavoro della famiglia colonica (17).

È noto, d'altro canto, che l'applicazione delle nuove disposizioni non fu sufficiente ad assicurare i fini cui erano preordinate. Le commissioni tecniche provinciali, a causa delle difficoltà incontrate nella rilevazione delle effettive condizioni economiche della produzione e nella fissazione di parametri idonei ad assicurare una equa remunerazione del lavoro, finirono per ricorrere, nella maggior parte dei casi, ai canoni di affitto correnti, oppure ai redditi dominicali, di volta in volta, più o meno arbitrariamente, rivalutati.

La necessità di garantire il perseguimento degli scopi voluti dal legislatore rendeva indispensabile l'individuazione di criteri stabili e oggettivi, in grado di eliminare le disarmonie che nel territorio nazionale l'operato delle commissioni aveva prodotto. Il riferimento fu dunque, con la l. 11 febbraio 1971, n. 11, intitolata alla «nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici», ai valori indicati in catasto, con una scelta che, in linea di principio, nemmeno sembrava

seriamente contestabile, dal momento che il reddito dominicale dei fondi corrispondeva al loro valore locativo netto ordinario, rifletteva cioè il valore d'uso del bene terra.

Il problema, piuttosto, era costituito dalla circostanza che il catasto restituiva una visione della agricoltura italiana risalente al 1939, una visione, che, già all'epoca, appariva del tutto superata, poiché non teneva alcun conto né della svalutazione monetaria, né delle diverse dinamiche dei prezzi e delle innovazioni tecnologiche nel frattempo intervenute.

La legge, peraltro, imponeva alle commissioni tecniche provinciali di stabilire, nella determinazione delle tabelle per i canoni di equo affitto per zone agrarie omogenee, dei coefficienti di moltiplicazione dei valori dei redditi dominicali compresi tra un minimo di dodici e un massimo di quarantacinque volte (art. 3, secondo comma).

Chiamata a giudicare della legittimità della legge, la Corte costituzionale ribadì la conformità al dettato costituzionale del principio della equità del canone, poiché la compressione del reddito del proprietario, per ampliare corrispondentemente l'utile dell'affittuario, doveva considerarsi giustificata «se ad aver vantaggio della compressione che la legge esercita sul beneficio fondiario sia un affittuario che coltivi direttamente la terra con le forze di lavoro proprie e della propria famiglia» (18). Al contrario, appariva iniqua la riduzione del reddito del proprietario se ad avvantaggiarsene fosse stato un affittuario imprenditore, non coltivatore diretto della terra presa in fitto. Ciò perché, «mentre l'affittuario coltivatore gode della situazione privilegiata che gli artt. 35 e segg. Cost. assicurano alla posizione del lavoratore, garantendo, tra l'altro, che la sua retribuzione sia in ogni caso sufficiente ad assicurare a lui e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa, l'affittuario imprenditore ha a sua tutela solo il principio sancito dall'art. 41 Cost. e relativo alla libertà dell'iniziativa economica privata».

La Corte ribadì anche (dichiarando infondata, in riferimento agli artt. 3, 42, secondo e terzo comma, e 44 della Costituzione, la questione di legittimità dell'art. 3, secondo comma, della legge 11/71) che la scelta del reddito catastale, come base di calcolo, non poteva certo dirsi arbitraria poiché ben poteva il legislatore, nella sua discrezionalità, utilizzare un metodo che, pur non vantando il pregio della assoluta precisione, pervenisse alla determinazione del canone secondo valori più o meno prossimi alla realtà. Il problema era costituito piuttosto dalla necessità di verificare se i coefficienti di moltiplicazione risultassero o meno adeguati. Il giudizio si concluse con esito negativo. Secondo la Corte, l'art. 3 legge 11/71 [nella parte in cui stabiliva fra 12 e 45, e con riferimento ad un caso particolare, in 36 (art. 3, sesto comma), i coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale ai fini della determinazione del canone], fissando il reddito in misura irrisoria e rendendo a volte addirittura onerosa la proprietà della terra, violava gli artt. 42, secondo comma, e 44, primo comma della Costituzione, perché incideva fortemente, fino ad annullarlo, su «di un diritto riconosciuto e garantito, e talvolta addirittura oggetto di tutela specifica».

In proposito nemmeno va sottaciuto che il rilievo, anche politico, dei conflitti intorno alla misura del canone era in

(14) Cfr. C.A. GRAZIANI, *Equo canone (Affitto di fondi rustici)*, cit., 283.

(15) In realtà, come osserva C.A. GRAZIANI, *Equo canone (Affitto di fondi rustici)*, cit., 292, nella legislazione precedente «le direttive delle commissioni - in una prima fase addirittura facoltative e meramente indicative, essendo divenute obbligatorie solo con la l. 3 giugno 1949, n. 321 - si limitavano ad offrire la base per il giudizio delle sezioni specializzate chiamate a decidere su una controversia di "grave sperequazione" e il giudice, anzi, poteva procedere alla perequazione anche in mancanza». Diversamente l'art. 1 legge 567/62 testualmente affermava che «la misura del canone annuale, comunque sia la durata del contratto, deve essere contenuta nei limiti stabiliti dalla Commissione tecnica provinciale di cui all'art. 2 della legge 18 agosto 1948, n. 1140, con le modifiche disposte dalla presente legge».

(16) Cfr. C.A. GRAZIANI, *Equo canone (Affitto di fondi rustici)*, cit., 291.

(17) Corte costituzionale 23 maggio 1964, n. 40, in *Giur. agr. it.*, 1964, 484, con nota di E. FAVARA.

(18) Corte costituzionale 27 luglio 1972, n. 155, in *Giur. agr. it.*, 1972, 663; in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 987. Sui profili di costituzionalità della legge, cfr. G. JETTI, *Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 155 del 1972 sulla disciplina dell'affitto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, II, 245; A. RASI CALDOGNO, *L'affitto di fondi rustici davanti alla Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. civ.*, 1972, II, 484; L. TORTOLINI, *La legittimità costituzionale dell'art. 3, legge 11 febbraio 1971, n. 11*, in *Giur. it.*, 1973, I, 1, 337; G. ZAPPALÀ, *La determinazione del canone negli affitti di fondi rustici (appunti de jure condito e condendo, a margine della decisione della Corte Costituzionale n. 155 del 1972)*, in *Nuovo dir. agr.*, 1973, 241.

parte amplificato dalle disposizioni che la legislazione speciale dettava in materia di durata dei contratti agrari. Si trattava, com'è noto, di disposizioni che consentivano la proroga, sostanzialmente *sine die*, dei rapporti in corso, salva la previsione di cause di esclusione, che, legando la ripresa del fondo o ad un inadempimento grave degli obblighi contrattuali, o alla determinazione del proprietario di esercitare in proprio l'attività diretto-coltivatrice, o alla decisione di costruire edifici di abitazione, si dimostravano idonee a costituire «il presupposto necessario per fare della proroga un modo "alternativo" di regolamentazione della durata dei contratti agrari rispetto a quello codicistico» (19); cosicché la cessazione del rapporto risultava consentita solo in presenza di una *giusta causa* (20).

È evidente che un meccanismo destinato a sottrarre alle parti il potere di (pre)determinare la durata del rapporto, soprattutto se applicabile anche ai contratti già in corso, stipulati cioè all'interno di un diverso quadro normativo, rendeva ancora più penalizzante, per il concedente, il sistema di determinazione autoritativa del canone. Per questa ragione, ritenuto che il decorso del tempo e la svalutazione monetaria avrebbero irrimediabilmente eroso il valore di acquisto del canone, la Corte costituzionale dichiarò la illegittimità, per violazione dell'art. 42, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 1, legge 11/71, nella parte in cui non prevedeva alcuna forma di periodica rivalutazione del canone (21).

Nemmeno la l. 10 dicembre 1973, n. 814, con la quale si tentò di riformulare la disciplina del canone di affitto dei fondi rustici in termini più attenti alle esigenze di tutela della proprietà privata superò l'esame della Corte costitu-

zionale, la quale dichiarò l'illegittimità dell'art. 3, ritenendo ancora una volta incongrui i coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale, questa volta fissati fra 24 e 55 (22).

Superando i «provvedimenti-tampone» emanati con le leggi 10 maggio 1978, n. 176 e 23 novembre 1979, n. 595 (23), il sistema della determinazione legale del canone fu completamente riformulato dalla l. 3 maggio 1982, n. 203, con un complesso di norme delle quali quelle ora dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale costituivano il cardine (24).

In realtà la legge, riconfermata, in primo luogo, la necessità di «assicurare una equa remunerazione del lavoro dell'affittuario e della sua famiglia», e poi «degli apporti di capitali dell'affittuario, dei costi di produzione, della esigenza di riconoscere un compenso ai capitali investiti e agli altri apporti del locatore» (art. 9, comma 5°), lasciava sostanzialmente inalterati i meccanismi di determinazione del canone, che rimanevano ancorati ai valori del reddito dominicale indicati in catasto, ai coefficienti di moltiplicazione, fissati tra un minimo di cinquanta ad un massimo di centocinquanta, dalla commissione tecnica provinciale ogni tre anni, ai possibili coefficienti aggiuntivi, alla periodica rivalutazione, sulla scorta anche del mutamento di valore della moneta secondo gli indici ISTAT per i prezzi alla produzione dei prodotti agricoli, alla distinzione tra affitto a coltivatore diretto e affitto a conduttore non coltivatore (art. 24).

Non v'era dunque un totale ribaltamento del sistema precedente, il quale, come si è già ricordato, non era stato scalfito dalle sentenze della Corte costituzionale, almeno con riferimento alla scelta fondamentale di sottrarre il canone al libero

(19) ROS. ALESSI, *Autonomia privata e rapporti agrari*, Napoli, 1982, 176.

Il regime della proroga legale dei contratti agrari, la cui origine risale al r.d.l. 8 agosto 1915, n. 1220, e delle relative eccezioni, ebbe inizio, successivamente all'entrata in vigore del codice civile, con il r.d.l. 3 giugno 1944, n. 146, in virtù del quale i contratti di affitto di fondi rustici, di mezzadria e di colonia parziaria, in corso alla data di entrata in vigore del decreto e in scadenza alla data del 31 dicembre 1944, vennero prorogati per un anno alle medesime condizioni, salvo i casi di rinuncia scritta o di grave inadempimento. Con il d.l. lgt. 5 aprile 1945, n. 157 la proroga fu limitata solo agli affitti a coltivatore diretto; un'ulteriore proroga, fino alla annata agraria 1947-48, fu concessa con il d.l.c.p.s. 1° aprile 1947, n. 273. Con le successive leggi del 4 agosto 1948, n. 1904, 25 giugno 1949, n. 353, 15 luglio 1950, n. 505 e 16 giugno 1951, n. 435, i contratti agrari di mezzadria, colonia parziaria, compartecipazione e affitto furono prorogati sino alla annata agraria 1951-52. Con la l. 11 luglio 1952, n. 765, fu disposta la proroga fino al termine della annata agraria in corso alla data di entrata in vigore di una nuova legge di riforma dei contratti agrari. Proroga riaffermata dalla l. 28 marzo 1957, n. 244. Finalmente con la l. 15 settembre 1964, n. 756, i contratti di mezzadria, di colonia parziaria, di affitto a coltivatore diretto, di compartecipazione (compresi quelli con clausola miglioratoria), di colonia mista ad affitto, nonché le concessioni di terre incolte o insufficientemente coltivate, in corso alla data di entrata in vigore della legge, furono prorogati «fino a nuova disposizione».

Tra i casi più importanti di eccezioni alla proroga legale vi erano: il grave inadempimento del concessionario [art. 4, lett. a), d.l.lgt. 5 aprile 1945, n. 157]; la decisione del concedente di dedicarsi alla diretta coltivazione del fondo [art. 1, lett. a), d.l.c.p.s. 1° aprile 1947, n. 273]; la necessità di provvedere a trasformazioni agrarie (art. 1, lett. b), d.l.c.p.s. 1° aprile 1947, n. 273, modificato dall'art. unico della l. 13 giugno 1961, n. 527]; il godimento da parte dell'affittuario, quale proprietario o usufruttuario, di altro fondo sufficiente ad assorbire la capacità lavorativa della propria famiglia (art. 1, 2° comma, l. 11 luglio 1952, n. 765); la decisione di costruire edifici di abitazione, limitatamente ad una area pari al doppio di quella occupata dal fabbricato (art. 11 l. 23 maggio 1950, n. 253); l'acquisto del fondo a norma delle leggi sulla formazione della piccola proprietà contadina (art. 8 del d.l. 24 febbraio 1948, n. 114, come modificato dall'art. 3 l. 28 marzo 1957, n. 244).

(20) La scelta del legislatore di ricomprendere il grave inadempimento tra le cause di esclusione della proroga legale incise sulla disciplina della risoluzione per inadempimento contenuta negli artt. 1453 e ss. c.c. In particolare la giurisprudenza arrivò ben presto ad affermare che, per effetto della proroga, rimaneva esclusa la stessa possibilità di risoluzione, nel senso che anche ove fosse stata esperita l'azione di risoluzione, e non quella di diniego, solo l'inadempimento grave avrebbe potuto vincere la resistenza opposta dalla proroga. (Cass. Sez. Un. 15 maggio 1946, n. 786, in *Foro it.*, 1946, I, c. 574) Per tale ragione nemmeno sarebbe stato possibile invocare la clausola risolutiva espressa, eventualmente concordata tra le parti. In dottrina, specie agli inizi, l'orientamento giurisprudenziale incontrò qualche avversione; cfr. A. MOSCHELLA, *In tema di proroga e di risoluzione dei contratti agrari*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1947, III, 316; E. MOSCO, *La risoluzione del contratto per inadempimento*, Napoli,

1950, 128 e 129. Aderiva alla giurisprudenza E. FAVARA, *Clausola risolutiva espressa e gravità dell'inadempimento nei contratti agrari*, in *Giur. agr. it.*, 1959, 84. In sostanza il criterio del grave inadempimento finì con l'applicarsi non solo ai contratti scaduti e prorogati ma anche a quelli per i quali il termine finale di durata non fosse già spirato. Per un ampio panorama delle diverse posizioni dottrinali, cfr. P. PASQUARIELLO, *Il grave inadempimento: novità del principio e riduttività dell'applicazione*, in *Nuovo dir. agr.*, 1981, 233 e ss. ove ulteriori indicazioni bibliografiche; P. RECCHI, *La normativa sul grave inadempimento quale causa di denegazione della proroga agraria nella applicazione giurisprudenziale*, in *Riv. giur. lav.*, 1977, II, 913.

Secondo il E. BASSANELLI, *La cessazione dei contratti agrari soggetti alle leggi di proroga*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1955, 377 e ss. di disdetta per giusta causa non si sarebbe potuto parlare con riferimento al regime di proroga legale dei contratti agrari.

(21) Corte cost. 27 luglio 1972, n. 155, cit.

(22) Corte cost. 22 dicembre 1977, n. 153, in *Giur. agr. it.*, 1977, 723; in *Riv. dir. agr.*, 1978, II, 166, con nota di G. ANGIULLI, *Le questioni di costituzionalità della normativa sull'affitto di fondi rustici nella sentenza n. 153/1977 della Corte Costituzionale*. Tra i moltissimi commenti proposti dalla dottrina, cfr. A. CARROZZA, *Commento alla sentenza n. 153 del 1977 della Corte Costituzionale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1978, 590; V. CELENTANO, *Osservazioni minime sul diritto di proprietà nell'affitto di fondi rustici e Corte Costituzionale*, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 149; A. PARLAGRECO, *L'equità del canone e il potere imprenditoriale dell'affittuario nell'affitto agricolo secondo la sentenza n. 153/1977 della Corte Costituzionale*, in *Giur. agr. it.*, 1978, 71; S. RODOTÀ, *Giurisprudenza sull'affitto e nozione della proprietà: la posizione della Corte Costituzionale*, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 142; E. CASADEI, *La nuova disciplina dei contratti agrari (Studi sulla legge 3 maggio 1982, n. 203)*, Forlì, 1984, 1-39.

(23) Cfr. I. CAPPIELLO, *L'art. 136 della Costituzione e i problemi di costituzionalità posti dalle leggi 10 maggio 1978, n. 176 e 23 novembre 1979, n. 595 in tema di canoni provvisori di affitto per i fondi rustici successivamente alla sentenza n. 153/77 della Corte costituzionale*, in *Giur. agr. it.*, 1981, 110; E. CASADEI, *Commento alla legge 23 novembre 1979, n. 595*, in *Nuove leggi civ.*, 1980, 172; G. ROMANO, *Sulle cosiddette «leggi-tampone» in materia di contratti agrari*, in *Giur. agr. it.*, 1980, 157; U. SALVESTRONI, *Profili costituzionali della legislazione speciale in materia di locazioni urbane e affittanze agrarie*, in *Giur. agr. it.*, 1980, 488.

(24) Sulle norme dettate dalla legge n. 203/1982 in tema di canone, cfr. M. COMPORI, *Commento agli artt. 8-15, l. 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari)*, in *Leggi civ. comment.*, 1982, 1337; C.A. GRAZIANI, *L'equo canone nell'affitto di fondi rustici: problematica generale e precedenti storici*, in *La riforma dei contratti agrari. Commentario alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, Napoli, 1982, 58; A.M. FERRETTI, *L'equo canone nella legge n. 203/82*, in *La riforma dei contratti agrari*, cit., 73; E. CASADEI, *La nuova disciplina dei contratti agrari (Studi sulla legge 3 maggio 1982, n. 203)*, Forlì, 1984; A. CORSARO, *Commento agli artt. 8-15, l. n. 203/82*, in V. ACAGNINO, A. CORSARO, G.B. MACRÌ, *I nuovi patti agrari. Commento alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, Milano, 1982, 50 ss.

gioco del mercato, allo scopo di assicurare innanzitutto una equa remunerazione del lavoro. Il legislatore tentava piuttosto di scongiurare il pericolo di una determinazione in concreto del canone a livelli talmente bassi da conflagrare addirittura con la garanzia costituzionale della proprietà; ma rimaneva comunque ben attento a sottrarre il canone a dinamiche mercantili vere e proprie, e a non collegare il prezzo dovuto per il godimento del fondo rustico al valore d'uso del bene. Si spiega così la ragione in virtù della quale l'art. 62 disponeva che «ancorché intervenga la revisione degli estimi catastali, per la determinazione del canone continua a prendersi a base il reddito dominicale stabilito a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 1939, n. 976, sino all'entrata in vigore di una nuova legge che disciplini la materia».

Si trattava di norma che, se da un lato sembrava assegnare alla legislazione sul canone un carattere di provvisorietà, dall'altro sembrava proprio «escludere che l'equo canone – almeno “sino all'entrata in vigore di una nuova legge che disciplini la materia” – potesse coincidere con il reddito dominicale» (25).

3. - I riflessi della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62, legge 203/82, sul principio della equità del canone di affitto di fondi rustici.

Pur non potendosi negare che l'affermazione del principio dell'equità del canone, sin dalle sue prime apparizioni nella legislazione immediatamente successiva al secondo conflitto mondiale, abbia mai trovato smentite nel nostro ordinamento, è forse opportuno ricordare, allo scopo di individuare una possibile soluzione al vuoto normativo determinato dalla decisione n. 318/2002 della Corte costituzionale, quali siano, della congerie di norme susseguite nel tempo, quelle che, per aver superato la scure del Giudice delle leggi o per esser sfuggite all'opera riformatrice del legislatore, possano dirsi ancora effettivamente in vigore.

L'indagine non è certo agevole, poiché il criterio delle sostituzioni, dei rinvii e delle abrogazioni implicite, con il quale si è operato, impone uno sforzo di collegamento e ricucitura, che non garantisce la correttezza del risultato.

Con questa avvertenza, è possibile ritenere ancora vigente l'art. 2, primo comma, l. 18 agosto 1948, n. 1140, con il quale venivano istituite le commissioni tecniche provinciali, anche se ormai quasi interamente sostituito, prima dall'art. 2 legge n. 567/62, poi dall'art. 2 legge n. 11/71, successivamente dall'art. 2 legge n. 814/73, e infine dall'art. 11, l. 3 maggio 1982, n. 203. Poiché nessuna delle disposizioni successive sembra aver operato sull'inciso iniziale della norma «ai fini della migliore conoscenza delle condizioni economiche della produzione agricola e della valutazione dell'equità dei canoni che possono essere riconosciuti quale compenso per la locazione dei fondi rustici, verrà costituita una Commissione tecnica provinciale», ove si dovesse ritenere abrogato l'intero art. 2 legge n. 1140/48, resterebbe priva di giustificazione la costituzione stessa delle commissioni tecniche provinciali. D'altro canto l'art. 1, comma terzo, legge n. 567/62, in forza del quale «la misura del canone annuale, comunque sia la durata del contratto, deve essere contenuta nei limiti stabiliti dalla Commissione tecnica provinciale», dal quale pure si sarebbe potuta ricavare la funzione attribuita alle commissioni, fu abrogato dall'art. 1 legge n. 11/71.

Devono invece ritenersi abrogati il secondo e il terzo comma del medesimo art. 2 legge n. 1140/48; il secondo comma (che attribuiva al prefetto il compito di presiedere la commissione), a seguito dell'entrata in vigore dell'ordinamento regionale (art. 66, quarto comma, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616) e della estensione, contemplata dall'art. 11 legge n. 203/82, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano della delega di funzioni attribuite alle Regioni a statuto ordinario. Il terzo comma, a mente del quale «... la Commissione determinerà l'ammontare del canone da considerarsi equo...», fu invece in un primo momento sostituito dall'art. 3 legge n. 567/62, secondo cui «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...» e poi abrogato dall'art. 3 legge n. 11/71, che nel riformulare l'art. 3 legge n. 567/62, modificò completamente la norma, senza più preoccuparsi del suo inserimento nella legge n. 1140/48. Successivamente l'art. 3 legge n. 567/62, come modificato dall'art. 3 legge n. 11/71, in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità di quest'ultima norma (Corte cost. n. 155/72), fu sostituito dall'art. 3, legge n. 814, sul testo del quale, dopo una nuova dichiarazione di incostituzionalità (Corte cost. n. 153/77), l'art. 9, legge n. 203/82 ha influito in vario modo, ora abrogando disposizioni, ora sostituendole, ora modificandole (26).

Orbene, soffermandosi proprio sul gruppo di norme appena richiamate, seguendo la successione nel tempo, è possibile verificare come la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 9 legge n. 203/82, sia destinata ad incidere non soltanto sul meccanismo di determinazione del canone, ma travolga finanche l'affermazione del principio della equità del canone.

L'espressione *equo affitto* compariva ormai soltanto nel primo capoverso dell'art. 9 legge n. 203/82; norma nella quale veniva altresì specificato il compito affidato alle commissioni tecniche provinciali, le quali, nella determinazione dei coefficienti di moltiplicazione dei redditi dominicali, avrebbero dovuto aver presente «la necessità di assicurare in primo luogo un'equa remunerazione del lavoro dell'affittuario e della sua famiglia» e avrebbero dovuto tener anche conto «degli apporti di capitali dell'affittuario, dei costi di riproduzione, dell'esigenza di riconoscere un compenso ai capitali investiti e degli altri apporti del locatore».

D'altro canto, alla conclusione, secondo la quale nel contratto di affitto non potevano le parti stabilire un canone diverso da quello ottenuto moltiplicando il reddito dominicale del terreno per il coefficiente di moltiplicazione indicato dalle commissioni tecniche provinciali, si perveniva in forza del combinato disposto delle seguenti norme: art. 3 legge n. 567/62, – nel testo risultante a seguito degli interventi della Corte costituzionale e delle modifiche apportate dall'art. 3 legge n. 11/71, dall'art. 3 legge n. 814/73, ed infine dall'art. 9 legge n. 203/82 – e artt. 7 (come sostituito dall'art. 8 legge n. 11/71) e 8 legge n. 567/62, art. 7 e 29 legge n. 11/71, e art. 58 legge n. 203/82.

Non deve infatti dimenticarsi che l'unica disposizione che espressamente segnava l'abbandono del principio della libera determinazione del canone, vale a dire quella contenuta nel terzo comma dell'art. 1 legge n. 567/62, a mente del quale «la misura del canone annuale, comunque sia la durata del con-

(25) A.M. FERRETTI, *Commento all'art. 62, in La riforma dei contratti agrari. Commentario alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, Napoli, 1982, 493.

(26) Secondo C.A. GRAZIANI, *Equo canone (Affitto di fondi rustici)*, cit., 278, all'inizio della VIII legislatura, il sistema della fonti in materia di canone era il seguente: «l'impianto fondamentale è offerto dalla l. 11 febbraio 1971, n. 11 che contiene la “nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici”, e dalla l. 10 dicembre 1973, n. 814, che reca modifiche alla precedente; a seguito della sentenza della

Corte costituzionale 22 dicembre 1977, n. 153, restano in vigore, relativamente al canone i seguenti articoli: della legge n. 11 del 1971, gli artt. 4 (co. 1-3), 5-9, 18, 19, 21-31, della legge n. 814 del 1973 gli artt. 1, 2 (co. 2-9), 5 (co. 1, 3-5, 7-10, 12, 13), 4 (co. 1, 4, 5), 5, 6; a tale normativa deve aggiungersi, sempre con stretto riferimento al canone, da un lato, l'art. 1 della citata legge 176/1978 e, dall'altro, le norme della legislazione precedente rimaste in vigore: artt. 11, 17 (co. 3), l. 18 agosto 1948, n. 1140, artt. 8-12, l. 12 giugno 1962, n. 567».

tratto, deve essere contenuta nei limiti stabiliti dalla Commissione tecnica provinciale», fu abrogata dall'art. 1 legge n. 11/71.

Ora, a parte gli artt. 29, legge n. 11/71 e 58, legge n. 203/82, che fissano il principio di inderogabilità delle norme in materia di contratti agrari, appare conveniente esaminare il testo degli artt. 7 e 8, legge n. 567/62 e 7, legge n. 11/71.

Ai sensi dell'art. 7 legge n. 567/62 (nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 8 legge n. 11/71), «qualora il canone convenuto non sia contenuto, sia all'inizio che nel corso del contratto, entro i limiti determinati dalla commissione tecnica provinciale o dalla commissione centrale, ai sensi dei precedenti articoli, ciascuna delle parti può adire durante il quadriennio di applicazione delle tabelle, la Sezione specializzata agraria presso il Tribunale, la quale determinerà il nuovo canone entro i limiti suddetti con riferimento alle caratteristiche concrete del fondo ed in relazione alla zona agraria in cui esso è ubicato».

L'art. 8 legge n. 567/62 prevede che «l'affittuario può in qualunque momento, e in ogni caso non oltre un anno dalla cessazione del contratto, ripetere le somme eventualmente corrisposte in eccedenza alla misura del canone dovuto a norma della presente legge».

Infine, secondo l'art. 7 legge n. 11/71, «il pagamento dell'ammontare massimo stabilito per ciascuna zona agraria omogenea dalle tabelle per i canoni di equo affitto dei fondi rustici costituisce, ad ogni effetto, adempimento dell'obbligo del canone, anche se non viene proposta azione di perequazione a mente dell'articolo 7 della legge 12 giugno 1962, n. 567».

Nessuna delle norme appena trascritte sembra possa trovare applicazione a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 legge 203/82: tutte, infatti, hanno come riferimento le tabelle redatte dalle commissioni tecniche provinciali, ormai abolite.

Dovrebbe concludersi, dunque, per la scomparsa (almeno temporanea) del principio dell'equità del canone di affitto dei fondi rustici. Eppure, una siffatta soluzione, che ben potrebbe applicarsi ai contratti di affitto che le parti intendessero liberamente stipulare, senza l'assistenza delle associazioni di categoria, e che non potrebbe ritenersi contrastante né con la evoluzione della legislazione agraria, né con le attuali condizioni sociali ed economiche delle categorie a diverso titolo impegnate in agricoltura, e nemmeno con le mutate condizioni di mercato dei terreni destinati

all'esercizio dell'attività agricola, non si appalesa sufficiente a regolare le questioni pendenti, e i casi di costituzione coattiva del rapporto di affitto.

D'altro canto nemmeno è possibile far riferimento al «canone di mercato», poiché, tenuto conto della legislazione sino ad oggi in vigore, un mercato degli affitti di fondi rustici non si è potuto sviluppare, almeno secondo il significato che al termine comunemente la scienza economica attribuisce.

4. - La tutela del lavoro nell'art. 36 Cost. e il possibile ruolo della contrattazione collettiva.

Sembra allora che, in un panorama normativo divenuto improvvisamente spoglio, l'unico valore sicuro, idoneo a costituire il fondamento di una disciplina del canone di affitto dei fondi rustici, possa rinvenirsi nell'art. 36 della Costituzione, e nella garanzia che il nostro ordinamento riconosce al lavoro. Proprio la preminente tutela delle posizioni di lavoro è stata, nel corso degli anni, il baluardo intorno al quale la giurisprudenza ha riaffermato la legittimità di un sistema di determinazione autoritativa del canone (27).

Si potrebbe quindi ritenere che la misura del corrispettivo per il godimento di un fondo rustico debba essere determinata in modo tale da assicurare all'affittuario coltivatore diretto una remunerazione proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro svolto e, in ogni caso, sufficiente ad assicurare a lui e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa.

Superate, nel solco delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza 139/84, le obiezioni di carattere meramente formale «che potrebbero muoversi contro l'applicazione degli artt. 35 e 36 della Costituzione ad un contratto che strutturalmente si pone agli antipodi del contratto di lavoro subordinato» (28), e tenuto conto della natura precettiva della norma contenuta nell'art. 36 Cost., si potrebbe, perciò, sostenere che la determinazione del canone, in difetto di accordo tra le parti, andrebbe rimessa alla valutazione del giudice, al quale rimarrebbe affidato il compito di pervenire ad un risultato tale da garantire innanzitutto le posizioni di lavoro dell'affittuario coltivatore diretto, e, in secondo luogo, il raggiungimento dei fini che l'art. 44 Cost. addita al legislatore ordinario (29).

(27) Cfr. Corte cost. 23 maggio 1964, n. 40, in *Giur. cost.*, 1964, I, 522, «Da un lato una equa remunerazione del lavoro della famiglia colonica (concetto già risultante dall'art. 36 Cost.) comporta l'esigenza di proporzionare i canoni di affitto all'opera mediamente richiesta per la coltivazione (variabile a seconda delle situazioni agrarie e del mercato del lavoro); dall'altro, la necessità di incoraggiare la buona coltivazione dei fondi comporta (sempre in correlazione con la varietà delle situazioni) il contemporaneo - in vista di una concordia di intenti suggerita dalla convenienza economica - degli interessi del locatore con quelli dell'affittuario. Dall'esigenza di assicurare un'equa remunerazione del lavoro delle persone mediamente impiegate nella coltivazione dei campi risulta in sostanza definito in modo sufficientemente puntuale un limite oltre il quale non è possibile andare nello stabilire i canoni massimi di affitto (che sono quelli di maggiore interesse nell'economia della legge, la quale si è proposta di tutelare in modo particolare l'attività effettivamente impiegata nella produzione agricola); mentre per i canoni minimi assume importanza l'esigenza che venga assicurata la buona coltivazione dei fondi, la quale è collegata, tra l'altro, al mantenimento dell'interesse dei locatori della terra».

Corte cost. 27 luglio 1972, n. 155, cit., esalta la distinzione tra affittuario coltivatore diretto e conduttore non coltivatore diretto, proprio sulla scorta della protezione accordata al primo dagli artt. 35 e ss. Cost.

Corte cost. 7 maggio 1984, n. 139, cit., pur osservando che il legislatore ordinario deve predisporre una disciplina del canone legale di affitto dei fondi rustici nel rispetto dei principi fissati dall'art. 44 Cost. in materia di proprietà terriera e deve perciò tendere all'obiettivo «di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali», afferma che «la legge ordinaria deve regolare secondo equità i rapporti suddetti, disciplinandoli, cioè, in base ad un principio di superiore giustizia economico-sociale, e stabilire così un effettivo equilibrio tra le varie categorie interessate, nell'armonica tutela dei valori costituzionalmente protetti: tra i quali viene in rilievo anzitutto, come dispone anche l'art. 9, 5° comma, l.cit., la tutela del

lavoro dell'affittuario, dovendosi escludere altresì che possa esistere nel nostro ordinamento un settore, comunque definito secondo qualificazioni giuridico-formali, in cui possano non trovare applicazione i principi solennemente proclamati anzitutto nell'art. 1 e poi negli artt. 35 e 36 Cost.».

G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, III ediz., 1984, 353, ricorda come già nella legislazione precedente alla emanazione del codice del 1942 avvertita era «l'esigenza di qualificare, all'interno della nozione dell'affitto di fondi rustici, un particolare contratto che richiede una specifica tutela del lavoro manuale prestato dall'affittuario. Allora l'autonoma definizione dell'affitto a coltivatore diretto mirava infatti allo scopo pratico di tutelare il lavoro sotto qualunque forma o veste giuridica contrattuale potesse essere prestato, anche fuori dallo schema tipico del contratto di lavoro subordinato».

Per C.A. GRAZIANI, *Accordi in deroga e natura dei contratti agrari, in Autonomia privata assistita e autonomia collettiva nei contratti agrari. Art. 45 legge 3 maggio 1982, n. 203* (Atti del convegno organizzato dall'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato Firenze 22-24 novembre 1990), Milano, 1992, 42, «il concetto stesso di equo canone tradisce la natura laburistica di questo elemento contrattuale: il canone è equo perché è determinato per assicurare un'equa remunerazione del lavoro del concessionario oltre che una buona conduzione dei fondi».

(28) Cfr. E. ROMAGNOLI, *Introduzione*, in E. ROMAGNOLI e A. GERMANÒ, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, in *Commentario del codice civile* a cura di Scialoja e Branca, success. a cura di F. Galgano, sub aa. 1628-1654, Bologna-Roma, 1990, 76.

(29) Come è noto la giurisprudenza pervenne ben presto all'affermazione del carattere precettivo dell'art. 36 Cost.: cfr. Cass. 23 ottobre 1954, n. 4035, in *Riv. giur. lav.*, 1954, II, 201, secondo la quale «l'art. 36 Cost. ha carattere precettivo e di immediata applicazione; esso conferisce al lavoratore un diritto soggettivo alla retribuzione proporzionata e sufficiente da farsi valere davanti al giudice il quale dovrà stabilirla con il proprio equo apprezzamento in applicazione degli artt. 2099 e 1339 cod.civ.».

Nella sua opera di adeguamento del canone ai precetti contenuti nell'art. 36 Cost., il giudice potrebbe avvalersi di tutti i mezzi di prova, articolati dalle parti o assunti di ufficio, che consentano l'acquisizione di elementi utili alla decisione.

In particolare potrebbe avvalersi, in funzione di parametro, e quindi quale esempio di determinazione del canone in una misura ritenuta equa, delle pattuizioni contenute negli accordi stipulati tra le organizzazioni professionali agricole, ai sensi dell'art. 45, terzo comma, legge 203/82. Potrebbe cioè utilizzarsi il medesimo criterio che viene adottato dalla giurisprudenza per la determinazione della retribuzione dei lavoratori dipendenti, in favore dei quali, in difetto del presupposto della partecipazione del lavoratore e/o del datore di lavoro alle rispettive associazioni di categoria, non siano direttamente applicabili le norme del CCNL al quale, com'è noto, non viene riconosciuta efficacia *erga omnes*. Nei casi appena richiamati, il trattamento economico previsto dal CCNL viene assunto dalla giurisprudenza quale modello di retribuzione idonea a garantire la libertà e la dignità della esistenza del lavoratore e della sua famiglia; modello sulla adeguatezza del quale a tutelare anche le ragioni della controparte (in quel caso l'imprenditore) hanno convenuto quegli enti collettivi (associazioni di categoria) esponenziali dei diversi e contrastanti interessi (30).

È evidente che nessun ausilio può essere fornito dall'Accordo collettivo nazionale in materia di affitto di fondi rustici stipulato il 16 dicembre 1996 tra la Confederazione generale dell'agricoltura e la Confederazione italiana degli agricoltori, da una parte, e dalla Federazione nazionale della proprietà fondiaria dall'altra, tenuto conto della estrema genericità delle disposizioni in materia di canone (31).

Molto più proficuo può essere il ricorso alla contrattazione provinciale. Alcuni accordi contengono previsioni di determinazione del canone particolarmente dettagliate; il riferimento è, nella maggior parte dei casi, ai quantitativi prodotti per ettaro catastale, con l'applicazione di coefficienti di variazione in ragione della durata del contratto, delle colture praticate, della presenza di impianti fissi e

della dotazione di fabbricati strumentali all'esercizio dell'attività agricola (32).

È però possibile che i contratti provinciali non contengano clausole sufficientemente specifiche e perciò tali da poter essere adottate quale parametro per la definizione di un canone *equo* (33). Allo stesso modo non può escludersi che vi siano province nelle quali non sia intervenuto alcun accordo collettivo.

In tutte le ipotesi appena evocate, nelle quali non si possa far ricorso agli accordi collettivi, o perché inesistenti, oppure perché non sufficientemente dettagliati, potrebbero allora utilizzarsi gli accordi in deroga stipulati tra le parti, con l'assistenza delle associazioni di categoria (34). Anche in questo caso, infatti, la partecipazione delle rispettive organizzazioni professionali dovrebbe garantire una corretta ed equilibrata valutazione degli interessi delle parti. La circostanza che la misura del canone, perché diversamente determinata in ragione della durata maggiore o minore del contratto, potrebbe divergere in maniera sensibile per fondi di simili caratteristiche non dovrebbe costituire ostacolo insormontabile. Le competenze tecniche degli esperti agronomi presenti nei collegi delle Sezioni specializzate agrarie dovrebbero assicurare l'adozione di soluzioni adeguate, nel rispetto sia della preminente tutela del lavoro, sia della garanzia costituzionale della proprietà.

Una soluzione probabilmente ancora più articolata si impone per la determinazione del canone di affitto, nelle ipotesi in cui il concessionario non sia coltivatore diretto. In questi casi infatti non può invocarsi l'art. 36 Cost. e non è possibile, pertanto, ricorrere alla contrattazione collettiva quale parametro di valutazione. In proposito occorre, però, tener presente che ai sensi dell'art. 24 legge 203/82, «i coefficienti fissati dalle tabelle previste dalla presente legge per la determinazione del canone sono maggiorati di dieci punti nel caso in cui si tratti di affitto a conduttore non coltivatore diretto»; sembra cioè che il legislatore stabilisca una proporzione tra il canone che deve esser corrisposto dal coltivatore diretto e quello che deve esser pagato dal conduttore non coltivatore (35). Poiché l'art. 24 non è stato colpito dalla dichiarazione di illegittimità costi-

Sul tema, cfr., per tutti, R. SCOGNAMIGLIO, *Diritto del lavoro*, Napoli, 2000, 281 ss, nonché F. MORTILLARO, voce *Retribuzione I*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1991; A. MANTERO, voce *Retribuzione II*, in *Enc. Giur. Treccani*, cit., L. GALANTINO, *Diritto del lavoro*, 1996, 299 ss.

Nel rapporto di lavoro subordinato, invero, «in mancanza di norme corporative o di accordo tra le parti», il ricorso al giudice, ai fini della determinazione della retribuzione, è espressamente previsto dall'art. 2099 c.c.

La mancanza di analoga norma in tema di contratti agrari non sembra però costituire ostacolo insormontabile all'intervento del giudice, proprio in forza della immediata applicabilità dell'art. 36 Cost.

(30) Secondo un costante indirizzo della giurisprudenza, collegato alla richiamata applicazione diretta ed immediata dei principi costituzionali in tema di retribuzione contenuti nell'art. 36, il CCNL ben può essere adottato dal giudice «in quanto espressione parametrica delle condizioni di mercato e della valutazione di equi corrispettivi del lavoro» (così V. SIMI, *Il contratto collettivo di lavoro*, Padova, 1980, 137).

Sul tema, cfr. MAZZONI, *Manuale di diritto del lavoro*, I, Milano 1977, 565 ss.

(31) Ai sensi dell'art. 4 dell'Accordo, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, 256, * 1. La determinazione del canone viene stabilita in denaro con importo unitario predeterminato tenendo conto dello stato di produttività del fondo o in danaro con riferimento ad una determinata quantità dei principali prodotti relativi alle colture normalmente praticabili sul fondo o nella zona. 2. Qualora il mutamento della disciplina di applicazione della riforma della politica agricola comunitaria e/o nazionale introduca elementi di squilibrio tra le originarie prestazioni, le Organizzazioni professionali agricole stipulanti si impegnano a convenire meccanismi di modificazione della struttura o del livello del canone. 3. Per durate contrattuali superiori a quelle minime previste dal precedente art. 2, commi 2° e 3°, il canone è maggiorato sin dall'inizio del rapporto in funzione della maggiore durata pattuita.

(32) È questo il caso dell'accordo collettivo per l'affitto per la provincia di Ferrara, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 628, in appendice a E. CASADEI, *L'accordo collettivo per l'affitto di fondi rustici della provincia di Ferrara*, ivi, 619. Per un'ampia rassegna di accordi collettivi provinciali, V. *Nuovo dir. agr.*, 1996, 141 e ss. (ove sono riportati gli accordi per le province di

Ravenna, Verona, Bologna, Cosenza, Vicenza, nonché il protocollo d'intesa per la provincia di Brescia) e 271 e ss. (ove sono riportati gli accordi per le province di Brescia, Treviso, Alessandria, Parma, Ferrara, Trento, Pavia, Bergamo; l'accordo per la Regione Lombardia e l'accordo interprovinciale di Como e Lecco). L'accordo per la provincia di Perugia è in *Nuovo dir. agr.*, 1998, 145.

(33) È questo, per esempio, il caso degli accordi provinciali di Verona e di Cosenza.

(34) Gli accordi individuali potrebbero essere acquisiti al processo, ai sensi dell'art. 213 c.p.c., ordinandone alle organizzazioni professionali agricole, che di regola ne conservano un esemplare, la esibizione in giudizio.

(35) Non sembra invero dubitabile che la distinzione tra coltivatori diretti e conduttori non coltivatori diretti abbia oggi minore rilevanza che in passato. La Corte costituzionale, già con la sentenza n. 155 del 1977, proprio a proposito dei coefficienti di maggiorazione del canone a carico dell'affittuario non coltivatore diretto previsti dalla legge 814/73, aveva osservato che «la distinzione tra le due categorie è oggi assai meno rilevante che nel passato, sia perché la qualifica di coltivatore diretto (proprietario o conduttore) non comprende solo i più modesti lavoratori manuali che coltivano un piccolo fondo con il lavoro proprio e dei familiari, ma, secondo la vigente legislazione, è riconosciuta anche ad imprenditori che conducono aziende meccanizzate di notevole estensione e produttività ricorrendo a salariati per i due terzi della manodopera occorrente; sia perché, d'altronde, accanto ai grossi affittuari conduttori di imprese capitalistiche v'è un cospicuo numero di medi e piccolo imprenditori agricoli che, pur senza essere lavoratori manuali della terra, vi svolgono una quotidiana attività di lavoro».

La distinzione si è poi ulteriormente ridotta a seguito dell'entrata in vigore della legge n.203/82. Sul tema, cfr. G. GALLONI, *Rilievo giuridico dell'impresa nella nuova legge sui contratti agrari*, in *Giur. agr. it.*, 1982, 205; M. CLAPS, *Art. 23, in La riforma dei contratti agrari, commentario alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, a cura di C.A. Graziani, P. Recchi, L. Francaio, Napoli, 1982, 204; G.B. MACRÌ, *Art. 22, in V. ACAGNINO, A. CORSARO, G.B. MACRÌ, I nuovi patti agrari. Commento alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, Milano, 1989, 111 e ss; L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2001, 298 e 325 ss.

tuzionale (benché l'eliminazione delle tabelle dovrebbe renderlo inapplicabile), potrebbe ritenersi salvo il principio della diversità di trattamento e lasciare alle Sezioni specializzate agrarie il compito di pervenire ad una equilibrata distinzione.

Vi sarebbe invero la possibilità di immaginare anche una sopravvivenza delle norme dichiarate illegittime, almeno per i contratti stipulati in epoca precedente alla revisione del catasto terreni e cioè prima del 1° gennaio 1988. Secondo la Corte costituzionale, infatti, il meccanismo di determinazione del canone di equo affitto di cui agli artt. 9 e 62 della legge n. 203 del 1982, basato sul reddito dominicale risultante dal catasto terreni del 1939, rivalutato in base a meri coefficienti di moltiplicazione, sarebbe rimasto privo di qualsiasi razionale giustificazione in virtù dell'attuazione delle modificazioni derivanti dalla prima revisione del catasto terreni del 1939, disposta con d.m. 13 dicembre 1979 (Revisione generale degli estimi dei terreni), modificazioni che acquistarono effetto a decorrere dal 1° gennaio 1988, in virtù dell'art. 4 del decreto-legge 4 agosto 1987, n. 326. Si potrebbe allora esser tentati di ritenere tuttora legittimi i canoni stabiliti dalla legge, prima delle richiamate modificazioni. Senonché, a ben vedere, non è soltanto il recepimento formale delle trasformazioni intervenute che costituisce il fondamento della decisione della Corte, quanto piuttosto la considerazione che «in ogni caso, a distanza di oltre un sessantennio dal suo impianto, quel catasto ha perso qualsiasi idoneità a rappresentare le effettive e diverse caratteristiche dei terreni agricoli, cosicché non può sicuramente essere posto a base di una disciplina dei contratti agrari rispettosa della garanzia costituzionale della proprietà terriera privata e tale da soddisfare, nello stesso tempo, la finalità della instaurazione di equi rapporti sociali, imposta dall'art. 44 della Costituzione». E, del resto, anche con la sentenza n. 139/1984, si era rilevata l'esistenza nel sistema di insufficienze e disarmonie delle quali si auspicava l'eliminazione dall'ordinamento. È probabile inoltre che una diversità di trattamento tra contratti stipulati prima e dopo il 1° gennaio 1988 nemmeno troverebbe giustificazione sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

5. - *La riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e i limiti del diritto privato alla potestà legislativa regionale. Per una proposta di legislazione regionale in tema di determinazione del canone di affitto di fondi rustici.*

Resta infine da verificare se, a seguito della modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, non si possa provvedere con legge regionale alla emanazione di una disciplina in tema di canone (36).

(36) La riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione è stata attuata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Secondo quanto previsto dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (comma 4°); lo Stato e le Regioni esercitano la potestà legislativa «nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» (comma 1°). Nel secondo comma sono indicate le materie nelle quali lo Stato ha legislazione esclusiva; nel terzo comma sono invece indicate le materie di legislazione concorrente, in riferimento alle quali la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Per un primo commento alla riforma, cfr. AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, 185 ss.

(37) Cfr. P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ediz., 1991, p. 538 G. ROLLA, *Manuale di diritto pubblico*, Torino, 1996, 407; T. MARTINES e A. RUG-

Com'è noto, la dottrina e la giurisprudenza escludevano, nel vigore della precedente formulazione dell'art. 117 Cost., la sussistenza di una competenza legislativa delle regioni in materia di rapporti tra privati (37). Alla possibilità della costruzione di un diritto privato regionale «si opponeva l'argomentazione formale secondo la quale la materia "diritto privato" non era ricompresa nell'elenco dell'art. 117 Cost.» ed inoltre «la frammentazione della materia in altrettante discipline, per di più di livello infrastatale, appariva un risultato del tutto inopportuno» (38).

E tuttavia, all'incirca nell'ultimo decennio, come ricorda Guido Alpa, si erano già profilate aperture riguardanti singoli settori (39). Così, ad esempio, con la sentenza n. 1066/1988, la Corte costituzionale, a proposito della legislazione valdostana di agevolazione creditizia, aveva precisato che la potestà integrativa regionale «non tocca, nel caso concreto, la materia creditizia nei suoi momenti qualificanti» (40) e con la sentenza n. 391/1989, sulla legge piemontese concernente gli usi civici, pur ponendosi il limite della impossibilità da parte delle regioni di disciplinare la struttura del diritto soggettivo, si era ammessa la potestà regionale di conformare i diritti reali di qualsiasi tipo afferenti ai terreni, anche al fine di tutela ambientale (41). In quella occasione la Corte aveva osservato che «la preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e della responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato»; ma, per quanto attiene «alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, la riserva di legge stabilita dall'art. 42 Cost. può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito, s'intende, delle materie indicate nell'art. 117».

In ogni caso, il limite del diritto privato «si basa sull'esigenza che sia assicurata su tutto il territorio nazionale una uniformità di disciplina e di trattamento riguardo ai rapporti intercorrenti tra soggetti privati, trattandosi di rapporti legati allo svolgimento delle libertà giuridicamente garantite ai predetti soggetti e al correlativo requisito costituzionale del godimento di tali libertà in condizioni di formale eguaglianza». Eventuali deroghe alla legislazione di diritto privato - sempreché non comportino una violazione, ancorché indiretta, dei principi civilistici e non risultino manifestamente irragionevoli - sono, invece, ammesse nell'area dei rapporti intercorrenti tra i privati e l'amministrazione regionale, nella misura in cui prevale la connotazione relativa alla strumentalità dell'attività dei privati alle finalità pubbliche (42).

Poteva dunque affermarsi che l'ambito di competenza regionale in materia di diritto privato comprendeva soltanto le materie strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche

GERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, 195 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, II ediz., 2000, 249. Per la giurisprudenza, cfr. Corte cost. 11 luglio 1961, n. 49, in *Foro it.*, 1961, I, 1570; Corte cost., 1° marzo 1972, n. 35, in *Foro it.*, 1972, I, 1198; Corte cost. 27 luglio 1972, n. 154, in *Foro it.*, 1972, I, 2352; Corte cost. 29 maggio 1974, n. 151, in *Foro it.*, 1974, I, 2262.

(38) G. ALPA, *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale* (sintesi della relazione all'incontro di studio organizzato dall'IDAIC a Firenze il 13 aprile 2002 sul tema «Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione»).

(39) G. ALPA, *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale*, cit.

(40) Corte cost. 26 dicembre 1988, n. 1066.

(41) Corte cost. 11 luglio 1989, n. 391, in *Nuovo dir. agr.*, 1989, 373.

(42) Corte cost. 5 febbraio 1992, n. 35, in *Foro it.*, 1992, I, 1047, con nota di G. CARRIERO. Analogamente, Corte cost. 7 novembre 1994, n. 379, in *Foro it.*, 1995, I, 21 con nota di R. FUZIO.

regionali, non potendo invece la legislazione regionale incidere gli istituti generali del diritto privato, i principi generali del settore, il principio di eguaglianza *ex* artt. 2 e 3 Cost. (43).

Ora, la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, e in particolare dell'art. 117 Cost., oltre a determinare un ribaltamento dei criteri di individuazione delle materie di competenza della legge statale e di quelle di competenza regionale, passando dal catalogo delle competenze regionali a quello delle competenze statali (44), produce l'equiparazione delle potestà legislative statale e regionale, «entrambe sottoposte agli stessi limiti, che il nuovo testo dell'art. 117, 1° comma, identifica nel rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario, degli obblighi internazionali» (45).

D'altro canto, tra le materie nelle quali lo Stato ha legislazione esclusiva, sono espressamente indicate condizioni giuridiche dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose, moneta, tutela del risparmio e mercato finanziario, tutela della concorrenza, sistema valutario, cittadinanza, stato civile e anagrafi, giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, opere dell'ingegno, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sembrirebbe un catalogo sufficiente a negare qualsiasi possibile competenza regionale. Eppure ove si osservi che «vi sono aspetti oggi attribuiti al diritto privato che tuttavia sono oggetto di legislazione concorrente», quali ad esempio, il commercio con l'estero, la tutela del lavoro, la tutela della salute, l'ordinamento sportivo, le banche a carattere regionale, in relazione ai quali «allo Stato permane la funzione di delineare i *principi fondamentali* entro i quali può esercitarsi il potere normativo regionale» (46), si potrebbe anche non infondatamente ipotizzare una possibile competenza legislativa regionale in *materia di diritto privato* (47). In proposito nemmeno va sottaciuta l'incidenza del diritto comunitario in settori di tradizionale competenza del diritto privato, quali la tutela del consumatore e dei risparmiatori, la responsabilità, i contratti, sui quali pure potrebbe esercitarsi la competenza legislativa regionale.

La Corte costituzionale, del resto, con due recenti sentenze, da un lato, pur ribadendo che l'ordinamento

del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati, ha affermato che «l'incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera però in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza» (48); dall'altro non ha escluso, con riferimento alla tutela dell'ambiente, che, anche in materie che l'art. 117, 2° comma, Cost. assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia possibile affermare una competenza legislativa delle regioni. Secondo la Corte «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie» (49), sicché è possibile prefigurare una sorta di *trasversalità* di singole materie, soprattutto laddove interferenze possono determinarsi tra profili di competenza esclusiva e profili di competenza legislativa concorrente.

Orbene, tenuto conto del rilievo che la tutela del lavoro – *materia* ricompresa tra quelle che l'art. 117, 3° comma, assegna alla legislazione concorrente – assume nella disciplina dei rapporti agrari, soprattutto ai fini della definizione del canone equo, potrebbe forse anche ipotizzarsi una potestà legislativa regionale in tema di individuazione dei criteri di determinazione del canone di affitto dei fondi rustici, soprattutto ove si ammettesse la legittimità di qualsiasi intervento normativo, diretto non alla deroga quanto piuttosto alla integrazione della disciplina civilistica (50).

Antonio Sciaudone

*

(43) Così G. ALPA, *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale*, cit.

(44) Così, R. ROMBOLI, *Premessa*, in AA.VV. *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, cit., 185.

(45) P. CAVALIERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, cit., 202 ss. L'A. osserva come per effetto della diversa articolazione dei rapporti tra legge dello Stato e legge delle regioni la potestà legislativa di queste ultime esca rafforzata in quanto non si potrà più imporre, in nessun'altra forma e con nessuno altro strumento, il rispetto delle esigenze unitarie. Il che significa che non potranno essere fatti valere limiti «come quello delle norme fondamentali delle leggi statali di riforma economico-sociale e quello dei principi generali dell'ordinamento giuridico, i quali, appunto, nel sistema precedente erano posti a presidio delle esigenze unitarie».

(46) Così G. ALPA, *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale*, cit.

(47) Sul significato da attribuire alla espressione ordinamento civile «materia residuale, rispetto a tutte le altre specificamente menzionate, oppure una sorta di «collante» tra tutte le materie analiticamente indicate oppure ancora un caposaldo del limite – una sorta di bastione – che non può essere varcato, qualunque sia la definizione dei contorni delle materie specifiche» oppure «area nella quale si racchiudono gli istituti e i principi del diritto privato nel senso tanto lato che oggi si assegna a questa materia», cfr. G. ALPA, *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale*, cit.

(48) Corte cost. 6 novembre 2001, n.352. Il principio era già stato affermato, tra le altre, da Corte cost. 5 febbraio 1992, n. 35, in *Foro it.*, 1992, I, 1047, cit.

(49) Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407, in questa Riv., 2001, 495, con

nota di S. MASINI, *Sul «ridimensionamento» della potestà esclusiva dello Stato e sul recepimento della nozione diffusa di ambiente quale valore costituzionalmente protetto*, V. anche Corte cost. 282/2002.

(50) Corte cost. 6 novembre 2001, n. 352, ha ritenuto legittimi l'art. 35, comma 3, della legge Regione Toscana 4 maggio 1989, n. 25 (Disciplina per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione del canone sociale) e l'art. 32, comma 3, della legge Regione Toscana 20 dicembre 1996 (Disciplina per l'assegnazione, gestione e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), e ha dichiarato in riferimento all'art. 108 Cost., manifestamente infondata la questione di legittimità sollevata dal Giudice di pace di Livorno, e non fondata la questione di legittimità sollevata dal medesimo Giudice, in riferimento all'art. 117 Cost. Secondo il giudice remittente, le norme denunciate, «nel conferire all'amministratore di condominio di edifici già di proprietà pubblica (ma successivamente alienati perché dati a riscatto o, comunque, locati con patto di futura vendita all'interno dei quali l'ente pubblico conserva un numero minoritario di alloggi assegnati in locazione semplice) il potere di agire anche in giudizio nei confronti degli assegnatari in locazione di alloggi compresi negli edifici a regime condominiale», avevano invaso il campo di materie per le quali l'art. 117 Cost. (precedente formulazione) escludeva la competenza regionale; ed, inoltre, incidevano sulle regole del processo e sulla disciplina dei rapporti tra privati, attribuite, dagli artt. 108 e 117 Cost., alla legislazione statale. Con riferimento a quest'ultimo profilo la Corte ha osservato come la normativa regionale «incide ... marginalmente, in termini di integrazione della disciplina civilistica piuttosto che di deroga, sul rapporto tra l'assegnatario in locazione e il condominio».

Cass. Sez. V Civ. - 29-3-2002, n. 4598 - Cicala, pres.; Merone, est.; Nardi, P.M. (conf.) - Coopercred S.p.A. (avv. Tieghi) c. Min. Finanze (Avv. gen. Stato). (Cassa e decide nel merito Comm. Trib. Reg. Lombardia)

Imposte e tasse - Agevolazioni per il settore del credito - Garanzie inerenti a prestiti agrari di esercizio - Imposta ipotecaria - Esenzione - Ambito applicativo. (D.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, artt. 15 e 16)

In tema di agevolazioni tributarie per il settore del credito, l'esenzione dell'imposta ipotecaria, prevista dagli artt. 15 e 16 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, ove si tratti di garanzie inerenti a prestiti agrari di esercizio, trova applicazione non solo per le ipoteche convenzionali o legali, ma anche per quelle giudiziali, le quali non integrano un atto giudiziario (ma trovano in esso la fonte) (1).

(Omissis). - FATTO. - 1.1. La Coopercredito S.p.A., già Sezione speciale per il Credito alla Cooperazione, ricorre contro l'Amministrazione delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, per la cassazione della sentenza specificata in epigrafe, con la quale la Commissione tributaria regionale di Milano, confermando la decisione di primo grado, ha respinto l'istanza della ricorrente, intesa ad ottenere il rimborso dell'imposta ipotecaria pagata per l'ipoteca giudiziale accesa sulla base di un decreto ingiuntivo emesso per operazioni di credito agrario.

1.2. In fatto, la Sezione speciale per il Credito alla Cooperazione, avendo ottenuto il decreto ingiuntivo richiesto, ha iscritto ipoteca giudiziale, ai sensi dell'art. 2818 c.c., provvedendo al relativo pagamento. Successivamente, ritenendo che l'imposta ipotecaria non fosse dovuta, ne ha chiesto, inutilmente, il rimborso e, poi, ha impugnato il silenzio-rifiuto.

1.3. A sostegno dell'originario ricorso, la società ha eccepito che per le operazioni di finanziamento di cui agli artt. 15 e 16 d.p.r. 601/1973, tra le quali sono annoverate quelle relative al credito agrario (art. 16, comma 1, n. 2), sono esenti, tra l'altro, dalle imposte ipotecarie (art. 15, comma 1, cit.), in quanto a carico degli enti che effettuano tali operazioni grava una imposta sostitutiva, ai sensi dell'art. 17 del medesimo d.p.r. 601/73. La Commissione tributaria provinciale adita ha respinto il ricorso, sul rilievo che il comma 2 del citato art. 15, d.p.r. 601/73, pone una deroga alla esenzione, per gli atti giudiziari relativi alle operazioni in questione. La Commissione regionale ha confermato la sentenza di primo grado.

1.4. A sostegno del ricorso, la Coopercredito S.p.A. deduce, con tre mezzi, la violazione e falsa applicazione delle disposizioni di legge invocate, anche sotto il profilo del vizio di motivazione, e della violazione di principi costituzionali.

Resiste con controricorso l'Amministrazione finanziaria.

2. DIRITTO - 2.1. Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

2.2. Due sono gli argomenti sui quali fa leva la parte resistente nel difendere la sentenza impugnata:

a) le agevolazioni di cui agli artt. 15, comma 1, e 16, d.p.r. 601/73, non riguardano gli atti giudiziari conseguenti;

b) nella specie, il decreto ingiuntivo è stato emesso sulla base di una cambiale, che, in quanto titolo astratto, non può essere riferito ad un finanziamento agevolato.

2.3. Per verificare la fondatezza del ricorso e delle eccezioni prospettate con il controricorso, occorre ricostruire, per quanto qui interessa, estensione e limiti delle agevolazioni previste dalle citate disposizioni, che la ricorrente assume che siano state violate.

L'art. 15, comma 1, d.p.r. 601/1973, dispone testualmente: «Le operazioni relative ai finanziamenti a medio e lungo termine e tutti i provvedimenti, atti, contratti e formalità inerenti alle operazioni medesime, alla loro esecuzione, alle garanzie di qualunque tipo da chiunque e in qualsiasi momento prestate ... effettuate da aziende e istituti di credito e da loro sezioni o gestioni che esercitano, ..., il credito a lungo e medio termine, sono esenti dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecarie e catastali e dalle tasse sulle concessioni governative». Il successivo art. 16 ha esteso le agevolazioni «anche alle operazioni relative ai finanziamenti di qualunque durata, effettuati in conformità a disposizioni legislative, statutarie o amministrative da aziende e istituti di credito e loro sezioni o gestioni», nel settore, tra gli altri, del «credito agrario di esercizio e di miglioramento disciplinato dal decreto legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito con modificazioni

nella l. 5 luglio 1928, n. 1760, e successive modificazioni ed integrazioni, e da altre disposizioni legislative in materia» (n. 2, abrogato, poi, dall'art. 44, del d.l. 23/1995, n. 41, conv. nella l. 22 marzo 1995, n. 85).

Tuttavia, «gli enti che effettuano le operazioni indicate negli articoli 15 e 16 sono tenuti a corrispondere, in luogo delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e delle tasse sulle concessioni governative, una imposta sostitutiva» (art. 17, comma 1, d.p.r. 601/73).

Infine, l'art. 15, comma 2, d.p.r. 601/73, dispone che, in deroga alle agevolazioni specificamente indicate nel comma 1, «gli atti giudiziari relativi alle operazioni ivi indicate sono soggetti alle suddette imposte secondo il regime ordinario e le cambiali emesse in relazione alle operazioni stesse sono soggette all'imposta di bollo di lire 100 per ogni milione o frazione di milione».

2.4. Il primo problema interpretativo che si pone nella specie è: se l'esenzione dall'imposta ipotecaria, «compensata» peraltro dall'imposta sostitutiva venga meno allorché vengano adite le vie giudiziarie. Ovvero, quali siano i limiti della deroga prevista dal secondo comma dell'art. 15, d.p.r. 601/73.

In linea di principio, occorre sottolineare che, nella specie, non si verte in tema di esenzione fiscale ma di mera agevolazione, realizzata con il metodo della imposizione sostitutiva. Sicché, nel caso in cui il dato letterale dovesse portare alla conclusione voluta dal Ministero o ad una conclusione «perplexsa», bisognerebbe tenere conto del fatto che una imposta (sostitutiva) è stata già pagata, e, quindi, bisognerebbe giustificare la «replica impositiva» sulla base di un diverso ed autonomo presupposto di imposta per evitare di incorrere nel vizio della doppia imposizione (v. motivo di ricorso n. 2). A nulla rileva, almeno nella specie, il fatto che l'ultima parte del secondo comma dell'art. 17, d.p.r. 601/73, che disciplina l'imposta sostitutiva, faccia «salvo quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 15 per gli atti giudiziari e le cambiali». Quest'ultima frazione di norma si limita a ribadire che l'imposta sostitutiva non «sostituisce» anche l'applicazione delle imposte sugli atti giudiziari, proprio perché questi ultimi non sono esenti da imposizione (per le cambiali è prevista l'imposta di lire 100 per milione).

Il legislatore, per un verso, si è preoccupato di puntualizzare che «l'imposta sostitutiva comprende anche le imposte di bollo e di registro, le imposte ipotecarie e catastali e le tasse sulle concessioni governative sugli atti ed operazioni che detti istituti pongono in essere per il loro funzionamento e per lo svolgimento delle loro attività» (art. 17, comma 2), per evitare equivoci che potessero portare ad una duplicazione di imposta; per altro verso, però, si è preoccupato anche di puntualizzare che l'imposta sostitutiva, in quanto tale, sostituisce soltanto le imposte che non vengono applicate, non anche quelle che sono comunque dovute, appunto quelle sugli atti giudiziari (in forza del comma 2 dell'art. 15). La conclusione è che il legislatore ha inteso evitare duplicazioni di imposta ma anche «lacune» fiscali.

2.5. In questo quadro di riferimento, deve essere letta la deroga alla «agevolazione-sostituzione» di imposta contenuta nel comma 2 dell'art. 15 d.p.r. 601/73. Tale disposizione sottrae al regime della imposizione sostitutiva «gli atti giudiziari relativi alle operazioni» soggette, invece, ad imposizione sostitutiva. Vale a dire, fermo restando il regime agevolativo relativo alle operazioni di finanziamento in questione, se queste «degenerano» poi in contenzioso, il regime sostitutivo non «copre» anche gli atti giudiziari, ma soltanto le operazioni dalle quali il contenzioso ha preso origine. Anche perché, per queste ultime, l'obbligazione tributaria è stata soddisfatta con il metodo sostitutivo. In definitiva, l'imposta ipotecaria è «coperta» dalla imposta sostitutiva e, quindi, l'iscrizione ipotecaria non può essere ulteriormente incisa. A tutto concedere, *de iure condendo*, si potrebbe pretendere una sorta di «differenza»; altrimenti gli atti favoriti dall'erario, in caso di azioni giudiziarie, sarebbero incisi in misura maggiore degli atti non favoriti. Il pagamento dell'imposta sostitutiva, intanto ha un senso in quanto dà diritto alla registrazione senza ulteriori oneri. Altrimenti, il metodo sostitutivo avrebbe dovuto essere scorporato dal titolo delle agevolazioni fiscali e ricondotto a quello delle sanzioni.

2.6. Anche l'eccezione della astrattezza del titolo cambiario appare priva di pregio. Infatti, è pur vero che le agevolazioni tributarie previste dagli artt. 15 e 16 del d.p.r. 601/73 non sono giustificate in relazione a titoli astratti la cui circolazione prescinda dalla natura del finanziamento dal quale traggono origine (Cass. 11333/1995; conf. 3693/88), nella specie però è accertato in punto di fatto che l'ipoteca è stata iscritta sulla base di una cambiale

agraria. Né risulta che la parte resistente abbia contestato la natura originaria del finanziamento (se ne sarebbe dovuto dolere in questa sede per omessa pronuncia) che dava titolo alla agevolazione. In definitiva, nel caso di specie, deve trovare conferma l'indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, secondo il quale «l'esenzione [rectius: sostituzione] dall'imposta ipotecaria, prevista dagli artt. 15 e 16 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, ove si tratti di garanzie inerenti a prestiti agrari di esercizio, trova applicazione non solo per le ipoteche convenzionali o legali, ma anche per quelle giudiziali, le quali non integrano un atto giudiziario (ma trovano in esso la fonte)» (Cass. 6156/1992).

2.7. Conseguentemente, il ricorso deve essere accolto e la sentenza impugnata deve essere cassata. Nel merito, posto che il Collegio ha riconosciuto che, in punto di diritto, l'imposta ipotecaria non era dovuta, in quanto già assolta in via sostitutiva, non risultano necessari ulteriori accertamenti in fatto. Pertanto, deve essere accolto il ricorso introduttivo del contribuente, inteso ad ottenere il rimborso dell'imposta pagata. (*Omissis*)

(1) ESENZIONE DELL'IMPOSTA IPOTECARIA ACCESA A SEGUITO DI DECRETO INGIUNTIVO EMESSO PER OPERAZIONI DI CREDITO AGRARIO.

1. Forte di due giudizi (di primo e di secondo grado) delle Commissioni tributarie, l'Amministrazione finanziaria resiste alla richiesta di rimborso dell'imposta ipotecaria, pagata da un ente creditizio, sostenendo che gli artt. 15 e 16 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, non sarebbero applicabili nel caso della iscrizione dell'ipoteca giudiziale accesa a seguito di decreto ingiuntivo emesso per operazioni di credito agrario non adempiute dal debitore.

La Corte di cassazione all'uopo interessata, su gravame dell'ente creditizio, cassa la decisione della Commissione tributaria regionale, con un argomentare al quale può senz'altro aderirsi. Due sono i punti sui quali la Cassazione formula le sue conclusioni che accolgono il ricorso e sui quali fermeremo la nostra attenzione, cioè: 1) se le agevolazioni di cui agli artt. 15 e 16 citati siano estensibili anche agli atti giudiziari (decreto ingiuntivo), conseguenti a «provvedimenti, atti, contratti e formalità inerenti alle operazioni [di finanziamenti a medio e lungo termine (ed anche a quelli di qualunque durata)], alla loro esecuzione, modificazioni ed estinzioni, alle garanzie di qualunque tipo da chiunque e in qualsiasi momento prestate e alle loro eventuali surroghe, sostituzioni, postergazioni, frazionamenti e cancellazioni anche parziali, ivi comprese le cessioni di credito stipulate in relazione a tali finanziamenti, effettuate da aziende ed istituti di credito e da loro sezioni o gestioni che esercitano, in conformità a disposizioni legislative, statutarie, amministrative, il credito a medio e lungo termine»; 2) se, come nel caso di specie, il decreto ingiuntivo emesso sulla base di una cambiale che, in quanto titolo astratto, questo, sia da ritenere riferibile (o meno) anche ad un finanziamento (agevolato) di credito agrario.

2. Prima ancora di esaminare i due ordini di motivi è da premettere che l'art. 16 stabilisce che le predette agevolazioni (che non trattasi di esenzioni, ma di imposte sostitutive e tutt'al più di qualche riduzione), sono estese anche alle operazioni relative a finanziamenti di qualunque durata, e, con riferimento al settore agrario, al credito di esercizio e di miglioramento erogato secondo la vecchia disciplina (l. 5 luglio 1928, n. 1760). Ma come è noto il vecchio ordinamento sul credito agrario è stato espressamente abrogato

(art. 161, d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, sulla «nuova legge bancaria e creditizia») e di conseguenza la dettagliata classificazione che ne faceva delle singole operazioni di credito agrario è stata profondamente modificata. Cosicché, con il nuovo contesto normativo (art. 42, «nuova legge bancaria e creditizia»), orientato al modello della banca universale, è stata superata la distinzione tecnico-temporale tra finanziamenti di esercizio-conduzione e finanziamenti di miglioramento (1). Riteniamo che sia stato soprattutto per fini di coordinamento normativo se, a seguito della «nuova legge bancaria e creditizia», il Legislatore sia intervenuto abrogando il n. 2 dell'art. 16 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601 (art. 44, d.l. 23 febbraio 1995, n. 41, convertito nella l. 22 marzo 1995, n. 85) che estendeva le agevolazioni dell'art. 15, anche alle operazioni di credito di esercizio e di miglioramento di qualunque durata non, certamente, per non favorire l'utente agricolo con le agevolazioni tributarie relative ai «finanziamenti destinati alle attività agricole o zootecniche, nonché quelle a esse connesse o collaterali».

3. Fatta questa premessa, rileviamo che, indubbiamente, il Legislatore ha voluto agevolare le operazioni di finanziamento, a medio e lungo termine (ed anche quelle a breve), esentandole dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dall'imposta ipotecaria e catastale e dalla tassa di concessione amministrativa ma gravandole da una imposta sostitutiva. Tuttavia, prevedendosi un possibile uso distorto delle agevolazioni anzidette, la giurisprudenza ha ridimensionato, non estendendo tali agevolazioni alle garanzie ipotecarie annotate sulle cambiali, in quanto la inerenza della garanzia al diritto cartolare e la conseguente trasferibilità con girata propria del titolo rendono la garanzia suscettibile di utilizzazione per fini diversi da quella contemplata dalla normativa agevolativa (2). Così, si è ritenuto, ancora, dalla giurisprudenza, che l'agevolazione relativa alla imposta ipotecaria non sarebbe applicabile allorché in relazione ad un finanziamento intervenga annotazione sul titolo, ai sensi dell'art. 2839 c.c. In tale ipotesi, infatti, «la formalità di cui trattasi si configura, tanto per le parti quanto per i terzi, come funzionale della costituzione di una garanzia di credito cartolare, che, avuto riguardo alla sua inerenza al titolo ed alla sua trasferibilità mediante girata di questo, ben si presta ad essere utilizzata per scopi diversi da quelli ai quali mira la norma agevolativa» (3).

Nel caso di specie, non ci si trova di fronte ad una garanzia ipotecaria ex art. 2839 c.c., ma di fronte all'accensione di un'ipoteca a garanzia di un credito non soddisfatto, conseguente ad una azione giudiziaria che l'ente creditizio aveva promossa e per la quale aveva ottenuto decreto ingiuntivo, che comportando condanna al pagamento di una somma «o all'adempimento di altra obbligazione, ovvero al risarcimento dei danni da liquidarsi successivamente (si rivela, aggiungiamo noi, strumento utile) per iscrivere ipoteca sui beni del debitore» (art. 2818 c.c.). Fare leva sul comma 2° dell'art. 15 del d.p.r. n. 601, che prevede deroga al comma 1° dello stesso articolo, secondo il quale «gli atti giudiziari relativi alle operazioni di finanziamento a (breve) medio e lungo termine sono soggette alle suddette imposte secondo il regime ordinario (...)

, non ha pregio. Vale notare che oggetto dell'esenzione dell'imposta, interpretando correttamente l'art. 15, comma 1° e 2°, non è l'atto giudiziario sfociato nel decreto ingiuntivo, ma l'iscrizione dell'ipoteca, a garanzia di quanto dovuto dal debitore inadempiente; garanzia che resta fuori dal rapporto processuale (4).

(1) Cfr. A. GRASSO, *Il credito agrario nella «nuova legge bancaria»*, in questa Riv., 1995, 461; A. JANNARELLI, *Il credito agrario e peschereccio nel testo unico della legge bancaria*, *ivi*, 1994, 197.

(2) Cass. 30 maggio 1988, n. 3693, in *Giust. civ.*, Rep., 1988, voce *Impo-*

sta ipotecaria, n. 5.

(3) Cass. 4 maggio 1990, n. 3719, in *Corr. trib.*, 1990, 1958.

(4) Cass. 22 maggio 1992, n. 6156, in *Giust. civ.*, 1993, I, 2214.

Tra l'altro, è da ricordare che l'iscrizione ipotecaria, a garanzia del credito, può avvenire non contestualmente all'erogazione del finanziamento, ma in un momento successivo beneficiando, ugualmente, delle stesse agevolazioni di legge.

Parrebbe del tutto illogico, priva di una giustificazione accettabile, che laddove l'accensione dell'ipoteca si verificasse ad opera del giudice, per una delle operazioni di finanziamento indicate dalla legge, questa non godesse dell'agevolazione. Non solo, dall'agevolazione, infatti, sono esclusi gli atti promossi al fine (o quelli in corso del processo) di ottenere il decreto ingiuntivo e non anche quelli che, pur derivando da un atto del giudice, restano fuori dal processo, trattandosi di atti conseguenti (5).

4. Non convincente è parso, poi, alla Corte di cassazione l'altro punto sollevato dalla controricorrente Amministrazione finanziaria, circa l'astrattezza del titolo cambiario rilasciato dall'utente all'ente creditore, dove si sostiene che il decreto ingiuntivo è stato rilasciato sulla base di una cambiale che, in quanto titolo astratto, non può essere riferito ad un finanziamento agevolato cui fa riferimento esplicito l'art. 15, tante volte citato, richiamando all'uopo, erroneamente, altra giurisprudenza della Corte di cassazione (6). Ora, a parte il fatto che, nel caso di specie, era stato accertato che il decreto ingiuntivo era stato emesso su cambiale agraria, che a tutti gli effetti è da considerare un titolo astratto, tanto nella vigenza del vecchio ordinamento (7) quanto con la «nuova legge bancaria e creditizia», che non esclude il ricorso alla cambiale agraria (cfr. A. GRASSO, *loc. cit.*) è cosa tanto nota per essere ancora ripesa. Va tuttavia ricordato che l'imposta sostitutiva trova applicazione (Cass. 15 marzo 1994, n. 2460, in *Foro it.*, 1994, 1, c. 2127) anche quando l'obbligo di restituzione del mutuatario sia consacrato in cambiali ipotecarie, e queste siano trasmissibili mediante girata, trattandosi di modalità attive dell'operazione creditizia consentite alle imprese dalle leggi incentivanti di settore. In questo contesto, è il caso di notare, l'assunto della parte resistente s'è dimostrato distorto riferirla alla cambiale agraria, che, peraltro, non può essere utilizzata per operazioni diverse da quelle relative al finanziamento agevolato al fine di godere del trattamento tributario previsto dagli artt. 15 e 16 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601. Pertanto, così come ha concluso la Corte di cassazione, richiamandosi ad altra sua precedente giurisprudenza (Cass. 22 maggio 1992, n. 6156, *cit.*), «l'esenzione (*rectius*: sostituzione) dell'imposta ipotecaria, prevista dagli artt. 15 e 16 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, ove si tratti di garanzie inerenti a prestiti agrari di esercizio, trova applicazione non solo per le ipoteche convenzionali o legali, ma anche per quelle giudiziali, le quali non integrano un atto giudiziario (ma trovano in esso la fonte)». (8).

(5) In tal senso anche Comm. trib. centr., Sez. XVI, 30 maggio 1981, n. 1859, in *Giur. imp.*, 1982, 1132; *contra*: Comm. trib. I° grado Milano, 24 giugno 1983, in *Boll. trib.*, 1984, 567, con nota di E. MUSMECI, *L'ipoteca giudiziale è atto giudiziario?*

(6) Cass. 28 ottobre 1995, n. 11333, in *Giust. civ.*, 1996, I, 1368; Cass. 30 maggio 1988, n. 3693, *cit.*

(7) V. A. ANGELONI, *La cambiale agraria*, in *Banca cred. agr.*, 1954, 145; E. FAVARA, *La cambiale agraria*, in *Credito agrario*, Palermo, 1960, 27; F. MESSINEO, *Titoli di credito*, Padova, 1933, 150; G. MORSILLO, *Crediti agrari e esteriorizzazione in cambiale agraria*, in *Giur. agr. it.*, 1969, 347. Attribuisce alla cambiale agraria «titolo di legittimazione»: G. FERRI, *La cambiale agraria*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1937, 188; mentre sostengono la tesi della causalità: A. DE MARTINO, *L'autonomia dell'obbligazione del garante nel risconto della cambiale agraria*, in *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1956, II, 2, 694; P. GERMANI, *La cambiale agraria*, Roma, 1939, 19; S. PIERI, *Il credito agrario*, in *Diritto agrario*, diretto e coordinato da M. Longo, Torino, 1974, 1566.

(8) Nel senso della massima riportata, v. Comm. trib. centr., Sez. XI, 23 aprile 1985, n. 3679, in *Giur. imp.*, 1985, 250.

(9) Cass. 20 dicembre 1973, n. 3449, in *Giust. civ.*, Rep. 1973, voce *Agricoltura*, n. 9; Cass. 29 maggio 1972, n. 1692, *ivi*, 1972, voce *Imposte in genere*, n. 762.

5. Concludendo, aderendo alla decisione che si annota, riteniamo che la Cassazione, sul punto, ha seguito, nel tempo, un orientamento interpretativo costante; costante non soltanto con uno sguardo rivolto al d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, ma anche con riferimento alla disciplina previgente. L'applicazione dell'esenzione di imposte stabilite dall'art. 21 della l. 5 luglio 1928, n. 1760, sull'ordinamento del credito agrario, ora abrogato, alle ipoteche giudiziali, conseguenti a decreti ingiuntivi emessi su cambiali agrarie non soddisfatte, era stata affermata da tempo (9): la sentenza in commento ne rappresenta effettivamente la continuità.

Alfio Grasso

*

Cass. Sez. III Civ. - 4-2-2002, n. 1439 - Favara, pres.; Finocchiaro, est.; Iannelli, P.M. (parz. conf.) - Delli Carri (avv. Bellantuono) c. Pia Fondazione Maria Grazia Barone (avv. Lipari) (*Conferma App. Bari 25 febbraio 1999*)

Contratti agrari - Affitto a coltivatore diretto - Risoluzione - Inadempimento - Non autorizzata trasformazione del fondo da parte dell'affittuario - Inadempimento ex art. 5, legge n. 203 del 1982 - Configurabilità - Condizioni - Fattispecie. (C.c., artt. 1618, 1620; l. 5 marzo 1982, n. 203, artt. 5, 16; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 10)

In materia di contratti agrari l'unilaterale non autorizzata trasformazione del fondo da parte dell'affittuario può concretare un inadempimento che giustifica la risoluzione del rapporto agrario ai sensi dell'art. 5, l. 3 maggio 1982, n. 203, quando modifichi l'originario ordinamento culturale del fondo, perché la libertà di iniziativa, di organizzazione e di gestione attribuita all'affittuario dall'art. 10, l. 11 febbraio 1971, n. 11, e dall'art. 16 della stessa legge n. 203 del 1982 trova limite nell'obbligo di conservare la struttura funzionale e la destinazione economica del fondo voluta dal concedente, come è reso palese anche dall'art. 5 della legge n. 203 del 1982, che espressamente ricollega il concetto di gravità dell'inadempimento alla conservazione del fondo (nella specie, la S.C. ha confermato la decisione di merito che aveva ritenuto che il limite del rispetto violato per avere il conduttore trasformato i terreni dell'azienda, già destinati a pascolo, in seminativi) (1).

(Omissis)

3. Come accennato in parte espositiva i giudici del merito – per quanto ancora rilevante al fine del decidere – hanno, *in primis*, pronunciato la risoluzione del contratto di affitto *inter partes* per grave inadempimento della parte conduttrice per avere stabilmente mutato la destinazione del fondo voluta dal concedente avendo la stessa messo a coltura gran parte del terreno concesso in affitto e destinato a pascolo.

4. Con il primo motivo i ricorrenti censurano tale capo della pronuncia impugnata denunziando, da un lato la decisione siccome «ingiusta», dall'altro, la violazione dell'art. 10, l. 11 febbraio 1971, n. 11 (nonché) degli artt. 5 e 16, l. 3 maggio 1982, n. 203, in riferimento all'art. 360, n. 3 e n. 5 c.p.c.».

5. La deduzione è infondata, sotto tutti i molteplici profili in cui si articola.

5.1. Quanto, *in primis*, alla lamentata «ingiustizia» della decisione impugnata per avere questa confermato la «risoluzione del contratto d'affitto per grave inadempimento, ritenuta dai giudici di primo grado in riferimento alla trasformazione dei terreni maranosi in seminativi», la censura è manifestamente inammissibile.

Deve ribadirsi, infatti, al riguardo – in conformità a una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice e dalla quale prescinde totalmente parte ricorrente – che la denuncia di «ingiustizia» (o di «manifesta ingiustizia») della sentenza è inammissibile in sede di legittimità, configurando un vizio della pronuncia gravata non deducibile con tale mezzo di impugnazione.

Infatti, ove la pronuncia adottata dal giudice di merito sia conforme alle norme di diritto, il controllo di legittimità è meramente

formale, limitato alla presenza di una motivazione e alla verifica che essa sia sufficiente a sorreggere il *dictum* adottato e priva, al suo interno, di vizi logici, cioè non contraddittoria, totalmente prescindendo dal rispetto della «giustizia» (Cass. 9 ottobre 2000, n. 13399).

Ne deriva, come assolutamente pacifico in giurisprudenza, che sono inammissibili i motivi del ricorso per cassazione che si limitino a denunciare l'ingiustizia della decisione senza svolgere un *iter* argomentativo diretto a confutarne la fondatezza giuridica (Cass. 5 agosto 2000, n. 10324).

5.2. Sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 3 c.p.c. i ricorrenti denunciano la sentenza gravata per l'interpretazione riduttiva data dalla stessa all'art. 10, l. 11 febbraio 1971, n. 11, sia alla luce di quanto affermato da autorevole dottrina, secondo la quale non sussiste mutamento della destinazione economica allorché l'affittuario continui a utilizzare il fondo per scopi agricoli, sia in considerazione di quanto in più occasioni affermato da questa Corte regolatrice.

L'assunto è manifestamente infondato.

Ancorché nel passato non siano mancate pronunzie di questa Corte regolatrice che parrebbero confermare l'assunto di parte ricorrente, osserva il Collegio che la più recente giurisprudenza è fermissima nel ritenere che in materia di contratti agrari l'unilaterale non autorizzata trasformazione del fondo da parte dell'affittuario concreta un inadempimento che giustifica la risoluzione del rapporto agrario ai sensi dell'art. 5, l. 3 maggio 1982, n. 203, quando modifichi l'originario mutamento culturale del fondo.

La libertà di iniziativa, di organizzazione e di gestione attribuita all'affittuario dall'art. 10, l. 11 febbraio 1971, n. 11 e dall'art. 16 della stessa legge n. 203 del 1982, infatti, trova limite nell'obbligo di conservare la struttura funzionale e la destinazione economica del fondo voluta dal concedente, come è reso palese anche dall'art. 5 della legge n. 203 del 1982, che espressamente ricollega il concetto di gravità dell'inadempimento alla conservazione del fondo. (In termini, ad esempio, Cass. 9 aprile 1997, n. 3085, che ha confermato la decisione di merito che aveva ritenuto che il limite del rispetto dell'originario ordinamento culturale del fondo era da considerarsi violato per avere il conduttore trasformato l'originaria azienda cerealicola, zootecnica in azienda a monocultura).

La libertà di iniziativa economica di cui gode l'affittuario di fondo rustico (ai sensi dell'art. 10 della l. 11 febbraio 1971, n. 11) – si è precisato – sempre al riguardo in altre occasioni – non libera quest'ultimo dall'obbligo di conservare la struttura funzionale e la destinazione economica del fondo, voluta dal concedente, e di astenersi, perciò, dall'infrangere le regole della fedele esecuzione del contratto, dallo sconvolgere l'economia del rapporto e dal ledere l'interesse del concedente, che, nel caso di non autorizzata modificazione culturale, non è necessariamente legato all'entità del reddito ricavabile, ma può anche dipendere ed essere apprezzato, anche ai fini della valutazione della gravità dell'inadempimento dell'affittuario, dagli altri vantaggi che il concedente ritrae dal mantenimento delle precedenti colture, dal maggior costo dell'onere di pagamento delle migliori che su di questo grava e da ogni altro possibile fattore incidente sul rapporto fiduciario (Cass. 24 febbraio 1994, n. 1885).

Sempre in questa ottica si è affermato, appunto, che in materia di contratti agrari, anche l'unilaterale e non autorizzata trasformazione del fondo da parte dell'affittuario può concretare un inadempimento che giustifica la risoluzione del rapporto agrario, ai sensi dell'art. 5 della l. 3 maggio 1982, n. 203, quando modifichi l'originario ordinamento culturale del fondo, perché la libertà di iniziativa, di organizzazione e di gestione, attribuita all'affittuario del fondo rustico dall'art. 10 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, e dall'art. 16 della stessa legge n. 203 del 1982 ha limite nella esigenza di conservazione non solo della generica destinazione agricola del fondo ma anche della sua originaria configurazione culturale, così come è reso manifesto, oltre che dalle norme del codice civile (artt. 1615-1618), dall'art. 5 della citata legge n. 203 del 1982 che espressamente ricollega il concetto di gravità (dell'inadempimento) alla conservazione del fondo (Cass. 8 maggio 1993, n. 5321, che ha confermato la decisione del merito che aveva ritenuto che il limite del rispetto dell'originario ordinamento culturale del fondo era da considerarsi violato dalla sostituzione della maggior parte degli alberi da frutta del fondo con piante ornamentali, molte delle quali in vaso).

Pacifico quanto precede e non controverso che i giudici del merito si sono puntualmente attenuti ai principi di diritto sopra riferiti (conformi ad una giurisprudenza pressoché consolidata, cfr., infatti, tra le tantissime, Cass. 26 aprile 1990, n. 3508; Cass. 21 giugno 1988, n. 4245; Cass. 18 giugno 1987, n. 5366; Cass. 24 feb-

braio 1986, n. 1134; Cass. 29 agosto 1984, n. 4174), è evidente che il motivo di ricorso in esame deve essere rigettato.

5.3. Né, ancora, al riguardo, può seguirsi l'assunto di parte ricorrente e in forza del quale deriverebbe, dall'art. 16, l. 3 maggio 1982, n. 203, il diritto del conduttore di procedere alla trasformazione dell'ordinamento produttivo del fondo, purché sia rispettata la destinazione agricola del fondo.

È sufficiente, al riguardo, considerare che la previsione di cui al comma 1 dell'art. 16 della legge n. 203 del 1982 (secondo la quale, in particolare, «ciascuna delle parti può eseguire opere di miglioramento fondiario, addizioni e trasformazioni degli ordinamenti produttivi e dei fabbricati rurali, purché le medesime non modifichino la destinazione agricola del fondo e siano eseguite nel rispetto dei programmi regionali di sviluppo oppure, ove tali programmi non esistano, delle vocazioni culturali delle zone in cui è ubicato il fondo»), contrariamente a quanto invocano i ricorrenti, non può essere estrapolata dal contesto in cui è inserita e, in particolare, applicata separatamente dalle previsioni di cui ai commi 2 e seguenti dello stesso art. 16.

Dispone, infatti, il comma 2, di detto art. 16, che «la parte che intende proporre l'esecuzione delle opere di cui al primo comma, in mancanza di un preventivo accordo deve comunicare all'altra parte e all'ispettorato provinciale dell'agricoltura ...».

Pacifico quanto precede e non controverso in linea di fatto, da un lato, che il contratto *inter partes* espressamente vietava alla parte conduttrice di realizzare opere di miglioramento (e, al riguardo, sono irrilevanti eventuali «accordi» successivi alla realizzazione delle opere vietate, certo essendo che la norma positiva vuole che un eventuale accordo sia «preventivo»), dall'altro, che senza ombra di dubbio i pretesi miglioramenti sono stati tutti eseguiti senza l'intervento dell'ispettorato provinciale dell'agricoltura, è di palmare evidenza la non riferibilità, alla presente fattispecie, dell'art. 16, l. 3 maggio 1982, n. 203.

5.4. Parimenti non pertinenti, al fine del decidere, si appalesano le ulteriori considerazioni svolte nel motivo e dirette a dimostrare che in realtà, a seguito della trasformazione dei pascoli in seminativi (arbitrariamente) operata dalla parte conduttrice la Fondazione ha acquisito un maggior reddito nonché un fondo avente un maggiore valore.

Giusta i principi fondamentali in materia l'affittuario ha il godimento delle cose produttive altrui e, pertanto, deve curarne la gestione in conformità della destinazione economica voluta dal proprietario (cfr., al riguardo, gli artt. 1615 e 1618 c.c.).

L'art. 5, della l. 3 maggio 1982, n. 203, ancora, sanziona con la risoluzione del contratto l'affittuario che sia venuto meno, tra l'altro, all'obbligo di «conservazione e manutenzione del fondo medesimo», mentre sia l'art. 11 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, sia l'art. 16 della l. 3 maggio 1982, n. 203, fanno divieto al conduttore – ove faccia difetto un «preventivo» accordo con la parte concedente o l'intervento dell'ispettorato dell'agricoltura – non solo di compiere opere che deteriorano il fondo, ma anche «miglioramenti, addizioni e trasformazioni».

È di palmare evidenza, pertanto, concludendo sul punto, che correttamente i giudici del merito, accertato l'inadempimento contrattuale della parte conduttrice, quanto all'obbligo di conservare il fondo nello stato in cui l'aveva ricevuto, sono pervenuti alla pronunzia di risoluzione del contratto, totalmente prescindendo dal valutare se per effetto dei più volte ricordati interventi il fondo avesse subito un incremento di valore, piuttosto che un decremento.

5.5. Sempre con il primo motivo, in riferimento all'art. 360, n. 5 c.p.c. i ricorrenti denunciano che i giudici del merito avrebbero mal valutato le risultanze di fatto, quali emergenti dall'esperita istruttoria (e in alcun modo contestate), allorché hanno ritenuto essi conduttori gravemente inadempimenti al contratto.

Si osserva, infatti, che nella specie, le risultanze in questione potevano-dovevano essere interpretate nel senso che l'ente concedente aveva autorizzato le trasformazioni di cui si discute e che, in ogni caso, l'accettazione di dazioni in denaro per penale, danni e aumento dei canoni d'affitto rapportati alla nuova realtà culturale erano tali da escludere l'esistenza di grave inadempimento contrattuale.

La censura, nella parte *de qua* è, per un verso inammissibile, per altro manifestamente infondata.

5.5.1. Giusta quanto assolutamente pacifico – presso una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice, che in questa sede non può che ulteriormente ribadirsi – in particolare, il vizio di omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione denunciabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360, n. 5 c.p.c. si configura solo quando nel ragionamento del giudice di

merito sia riscontrabile il mancato o insufficiente esame di punti decisivi della controversia, prospettati dalle parti o rilevabili di ufficio, ovvero un insanabile contrasto tra le argomentazioni adottate, tale da non consentire l'identificazione del procedimento logico giuridico posto a base della decisione.

Detti vizi non possono, peraltro, consistere nella difformità dell'apprezzamento dei fatti e delle prove dato dal giudice del merito rispetto a quello preteso dalla parte, perché spetta solo a quel giudice individuare le fonti del proprio convincimento e a tale fine valutare le prove, controllarne l'attendibilità e la concludenza, scegliere tra le risultanze istruttorie quelle ritenute idonee a dimostrare i fatti in discussione, dare prevalenza all'uno o all'altro mezzo di prova (Recentemente, in tale senso, ad esempio, Cass. 21 marzo 2001, n. 4025 e Cass. 8 agosto 2000, n. 10417, specie in motivazione, nonché Cass. Sez. Un., 11 giugno 1998, n. 5802 e Cass. 22 dicembre 1997, n. 12960).

L'art. 360, n. 5 – infatti – contrariamente a quanto suppongono gli attuali ricorrenti non conferisce alla Corte di cassazione il potere di riesaminare e valutare autonomamente il merito della causa, bensì solo quello di controllare, sotto il profilo logico e formale e della correttezza giuridica, l'esame e la valutazione compiuti dal giudice del merito, cui è riservato l'apprezzamento dei fatti.

Ne deriva, pertanto, che alla cassazione della sentenza per vizi della motivazione si può giungere solo quando tale vizio emerga dall'esame del ragionamento svolto dal giudice, quale risulta dalla sentenza, che si rilevi incompleto, incoerente e illogico, non già quando il giudice abbia semplicemente attribuito agli elementi valutati un valore e un significato difformi dalle aspettative e dalle deduzioni di parte. (In questo senso, ad esempio, Cass. 8 agosto 2000, n. 10414, specie in motivazione).

5.5.2. Anche a prescindere da quanto precede, comunque, non può non evidenziarsi la manifesta infondatezza della deduzione in esame, ove solo si consideri che è incontrovertito, in causa, da una parte, che il contratto di affitto faceva espresso divieto di dissodare il terreno, prevedendo, anzi, in caso di violazione di tale obbligo, una penale a carico degli affittuari, dall'altro, che l'unica autorizzazione rilasciata dalla concedente Fondazione è contenuta nella lettera del 26 luglio 1969, da ultimo, che «la trasformazione di quasi tutto il terreno pascolativo ... è avvenuta senza alcuna autorizzazione dal 1971 al 1985, ed è stata portata a termine addirittura nel corso del giudizio di primo grado».

Pacifico quanto sopra è palese che la circostanza che i conduttori abbiano provveduto al pagamento delle «penali» pattuite e che la Fondazione concedente abbia riscosso detti importi, lungi dal configurare una «sanatoria» della precedente condotta, integra un espresso riconoscimento, da parte dei conduttori, di essere venuti meno agli obblighi contrattualmente assunti.

Né, ancora, è rilevante la circostanza che per effetto delle modifiche sia stato determinato un diverso canone, dovendo questo rispettare la situazione di fatto in cui si trova il fondo (cfr. art. 9 ss., l. 3 maggio 1982, n. 203).

6. Con il terzo motivo, che per ragioni di ordine logico deve essere esaminato con precedenza, rispetto al secondo, i ricorrenti censurano la sentenza gravata denunciando «violazione degli artt. 2041 e 2042 c.c. in riferimento all'art. 360, n. 3 c.p.c.» per avere i giudici del merito rigettato la domanda diretta al conseguimento dell'indennizzo «per tutti i miglioramenti eseguiti» sotto il profilo dell'indebito arricchimento dell'ente concedente sul rilievo – assorbente – che tale ultima azione non può collegarsi con un comportamento illecito, quale era quello degli affittuari, che avevano eseguito le trasformazioni senza il consenso di parte concedente.

Si osserva, infatti, da parte dei ricorrenti che l'inadempimento degli affittuari – i quali appunto in quanto inadempienti al contratto non potevano sollecitare la tutela di cui all'art. 17, l. 3 maggio 1982, n. 203 – non giustifica affatto che la controparte si arricchisca dell'aumento di valore del fondo, per effetto di quella condotta vietata.

7. Il motivo non può trovare accoglimento.

Come osservato sopra, l'esecuzione di miglioramenti da parte del conduttore senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legge costituisce inadempimento contrattuale: detto inadempimento può anche integrare grave inadempimento, tale da giustificare la risoluzione del contratto di affitto per fatto del conduttore medesimo (cfr., ad esempio, Cass. 25 agosto 1989, n. 3778, nonché le numerose pronunzie ricordate sopra, in sede di esame del primo motivo).

Esauendosi l'esecuzione dei lavori in questione nell'ambito del rapporto di affitto, è palese che in materia non è configurabile una azione di indebito arricchimento da parte del conduttore e a carico del concedente.

È sufficiente, del resto, al riguardo, considerare la stessa formulazione letterale dell'art. 2041 c.c. secondo la quale, in particolare, «chi, senza giusta causa, si è arricchito a danno di un'altra persona...».

Certo che nel caso concreto una causa del presunto arricchimento sussiste ed è costituita, appunto, dalla violazione degli obblighi contrattuali da parte dell'affittuario, è palese l'incompatibilità della previsione di cui all'art. 2041 c.c. con la presente fattispecie, come esattamente osservato dai giudici *a quibus*.

(Omissis)

(1) RISOLUZIONE DEL CONTRATTO DI AFFITTO A SEGUITO DI TRASFORMAZIONI COMPIUTE DALL'AFFITTUARIO INVITO DOMINO (IN BASE A PATTO CONTRATTUALE SOSPETTO DI ESSERE INEFFICACE)

1. Può l'affittuario che effettui una non autorizzata modificazione colturale del fondo rustico sottrarsi alla domanda di risoluzione per grave inadempimento contrattuale avanzata nei suoi confronti dal concedente? Stando all'attuale indirizzo della Suprema Corte, ribadito dalla sentenza in epigrafe, la risposta non può che essere negativa.

È principio oramai pacifico in giurisprudenza quello che equipara la «gravità» nell'inadempimento, richiesto dall'art. 5 della l. 3 maggio 1982, n. 203 ai fini della risoluzione del rapporto agrario, all'obbligo della conservazione del fondo nella sua configurazione originaria, non solo quindi della generica destinazione agricola. Questo perché si sostiene che la libertà di iniziativa economica riconosciuta all'affittuario dall'art. 10 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 e dell'art. 16 della legge n. 203/1982, per quanto riguarda i miglioramenti, trova il proprio limite nell'obbligo di conservare la struttura funzionale e la destinazione economica del fondo così come voluta dal concedente (1). Tale limite si ricava, oltre che dalle norme del codice civile (artt. 1615-1618), dal citato art. 5 che espressamente collega il concetto di gravità nell'inadempimento alla conservazione del fondo. E non vale ad evitare la risoluzione nemmeno il fatto che il bene, a seguito degli interventi compiuti, abbia accresciuto anche di molto il proprio valore, perché, osserva la Corte, questo può risolversi in maggiori costi non voluti per il concedente (2).

Pertanto, per evitare la propria responsabilità contrattuale la parte che intende eseguire miglioramenti – non piccoli (3) – deve, ex art. 16 della legge n. 203/1982, o raggiungere un preventivo accordo (4) con la controparte o attivare la procedura amministrativa prevista dallo stesso articolo.

In alcune decisioni (5) la giurisprudenza è giunta a ravvisare un'automatica integrazione del requisito della «gravità»

(1) Cass. 8 maggio 1993, n. 5321, in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, 34, con nota di CARROZZA, *Logica professionale e logica patrimoniale nella disciplina delle trasformazioni attuate dall'affittuario di fondo rustico*; Cass. 24 febbraio 1994, n. 1885, in questa *Riv.*, 1995, 223, con nota di GRASSO, *Sulla risoluzione del rapporto di affitto di fondo rustico per (in)fedeltà nell'esecuzione del contratto*; Cass. 9 aprile 1997, n. 3085, *ibidem*, 1997, 635, con nota di CIMATTI, *Inadempiente l'affittuario che modifica unilateralmente l'ordinamento colturale del fondo rustico*. Tendono a riconoscere una maggiore ampiezza di manovra all'affittuario alcune pronunce di merito: Trib. Pavia 9 giugno 1989, in *Riv. dir. agr.*, 1990, II, 282; Trib. Bergamo 24 febbraio 1992, in questa

Riv., 1992, 239; App. Venezia 22 febbraio 1993, in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, 305.

(2) Cass. 24 febbraio 1994, n. 1885, cit., pure richiamata in motivazione.

(3) Rispetto ai quali si applica la disciplina dell'art. 19 della legge n. 203 del 1982.

(4) Sulla problematica del silenzio CARMIGNANI, *Silenzi e consenso nella disciplina dei miglioramenti*, in questa *Riv.* 1998, 627.

(5) Cass. 8 maggio 1993, n. 5321, cit. Critici rispetto a tale orientamento, tra gli altri, CAPIZZANO, *Miglioramenti agrari*, in *Digesto discipline privatistiche*, XI, Torino, 1994, in particolare p. 352 e ss.; PISCIOTTA, *I contatti agrari*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, di Alessi e Pisciotta, Milano, 2002, 146 e ss.

nell'inadempimento e, in definitiva, la causa esclusiva della risoluzione contrattuale proprio nel mancato rispetto della struttura agricola impressa dal concedente al fondo rustico.

In altre decisioni (6), invece, è stata respinta ogni ipotesi di automatismo basata sulla astratta rilevanza dell'obbligazione violata. In modo più corretto, si è valorizzata la peculiarità della materia agraria rispetto alla fattispecie codicistica di risoluzione contrattuale. Pertanto, per valutare se l'inadempimento riveste quella «gravità» richiesta dall'art. 5 della legge n. 203/1982 per porre termine al vincolo contrattuale, sarà necessario procedere ad una valutazione specifica e complessa, che tenga in considerazione le circostanze del caso concreto (7). Per questa via, in alcune occasioni rare, la giurisprudenza si è anche spinta a riconoscere all'affittuario un più ampio margine di manovra in merito alle proprie scelte e facoltà imprenditoriali (8), accedendo così ad una lettura più elastica dei limiti normativamente fissati.

2 - La dottrina, d'altro canto, è attestata su posizioni difformi che fanno leva essenzialmente su due aspetti.

Il primo si sostanzia in una maggiore attenzione alla *ratio* riformatrice della legge n. 11/1971 ed in particolare ai poteri che l'art. 10 riconosce all'affittuario nell'ottica del godimento «dinamico» del fondo: facoltà di adottare tutte le iniziative che ineriscono la gestione produttiva e l'organizzazione del fondo rustico, purché nell'ambito della razionalità degli interventi e della conformità alle direttive della programmazione economica (9).

Il secondo aspetto fa leva su una lettura più elastica del limite della «destinazione agricola del fondo» posto dall'art. 16 della legge n. 203/1982 riguardo all'effettuazione delle opere di miglioramento, di addizione e di trasformazione. Sotto questo profilo, si osserva come, a seguito della riforma, la nozione di miglioramento nell'affitto sia stata ampliata sì da consentire al concessionario poteri di intervento di vasta portata sul fondo, tali da incidere in modo rilevante sulla struttura aziendale (10). Perciò il nucleo «intangibile» viene ravvisato non nel rigido rispetto delle attività inizialmente volute e predisposte sul fondo dal concedente, quanto, piuttosto, nella destinazione ad una qualsiasi attività agricola (11), con la sola giustificazione del rispetto dei programmi regionali di sviluppo o delle vocazioni colturali della zona (art. 16, co. 1°, legge n. 203/1982). In primo piano viene posta l'imprenditorialità, l'autonomia e la managerialità del coltivatore diretto con la conseguente possibilità di valorizzare il bene terra in un quadro polifunzionale dell'agricoltura (12).

3 - Nel caso di specie, invero, gli affittuari hanno trasformato gran parte del fondo da pascolo in seminativo ad ortaggi senza che vi siano stati né il preventivo accordo con la Fondazione concedente (o per lo meno solo con un suo

limitato assenso, tant'è che ad essi è stata riconosciuta una indennità) né il ricorso alla procedura amministrativa prevista in sua assenza dall'art. 16 della legge n. 203/1982. La parte concedente pertanto ha proposto domanda di risoluzione contrattuale per grave inadempimento ottenendo ragione da parte dei giudici di prime e seconde cure. La S.C., come detto, richiamando la propria consolidata giurisprudenza, respinge tutti i rilievi degli affittuari ricorrenti, conferma la decisione dei giudici di merito e rigetta il ricorso da questi proposto.

Fin qui non vi sarebbe stato nulla di nuovo rispetto ai termini della problematica sopra richiamati. Sennonché, a leggere bene la sentenza, pare proprio che la parte concedente abbia fondato la domanda di risoluzione facendo valere solo il mancato rispetto da parte degli affittuari di patti contrattuali che gli proibivano di apportare qualsiasi tipo di miglioramento al fondo rustico dagli stessi condotti (13).

A questo punto occorre richiamare il disposto dell'art. 10, co. 3° della legge n. 11/1971 – senza dubbio ancora in vigore dopo la riforma della legge n. 203/1982 (14) – il quale sanziona con la nullità le clausole individuali o collettive che in qualche modo limitino gli ampi poteri di gestione ed organizzazione riconosciuti dal medesimo art. 10 all'affittuario. Con tutta evidenza si tratta di una norma organica e funzionale alla riforma, con lo scopo essenziale di conferire efficacia concreta agli ampi poteri che la legge stessa ha disegnato in capo al soggetto coltivatore del fondo.

Ne consegue che se una tale clausola fosse stata inserita dopo l'entrata in vigore della legge n. 11/1971 avrebbe dovuto essere espunta dal contratto in quanto nulla.

Con tutta evidenza dovrà parlarsi di nullità parziale con conseguente eterointegrazione del programma contrattuale ad opera della disciplina imperativa di legge (15).

Se, invece, la sua redazione fosse avvenuta prima dell'entrata in vigore della legge n. 11/1971, come appare più probabile, la clausola certamente sarebbe stata *ab origine* valida, tuttavia nel corso della sua vigenza una sopravvenuta norma di legge l'avrebbe sanzionata con la nullità. La situazione presenta degli interessanti spunti d'indagine e di contatto con problematiche che hanno occupato anche di recente la S.C. e che avrebbero potuto dare all'interrogativo iniziale una differente risposta. Il tema è quello del conflitto intertemporale di norme, con il problema di individuare la disciplina da applicare.

Gli affittuari avrebbero potuto difendersi sostenendo, anche sulla scorta di alcune decisioni in tal senso, la non operatività *ex nunc*, fin dal momento della entrata in vigore

(6) App. Napoli 16 luglio 1988, in *Giur. it.*, 1989, I, 2, 890, con nota di MOSCO, *Indennità per i miglioramenti attuati dall'affittuario senza il consenso del concedente*; Cass. 3 luglio 1989, n. 3171, *Foro it.*, 1990, I, 940, con nota di BELLANTUONO, *I miglioramenti agrari eseguiti dall'affittuario senza il consenso del concedente*; Cass. 8 agosto 1997, n. 7356, in questa Riv., 1998, 154, con nota di MORSILLO, *Ancora sulla gravità dell'inadempimento nel contratto di affitto di fondi rustici*.

(7) Cass. 8 agosto 1997, n. 7356, cit. A tale proposito, è stato osservato che anche l'esecuzione di piccoli miglioramenti, apportati ad esclusiva iniziativa dell'affittuario, senza che si sia avuta una trasformazione del fondo, possono costituire inadempimento contrattuale, così RAUSEO, *Risoluzione del contratto e piccoli miglioramenti*, in questa Riv., 1997, 648, a commento di Cass. 31 maggio 1997, n. 5127.

(8) «Non ogni alterazione del fondo od altro fatto consimile, posto in essere dall'affittuario, può automaticamente comportare la risoluzione del contratto, e ciò specialmente quando in concreto non provochi, in virtù della sua stessa limitata dimensione o portata ed in relazione alla scarsa incidenza sulla complessiva struttura e destinazione agricola del terreno, alcun apprezzabile o consistente ragione di pregiudizio, né per la conservazione né per la normale manutenzione del fondo stesso; questo perché l'art. 5 della legge 203 del 1982 «deroga ai presupposti qualitativi e quantitativi della risoluzione per inadempimento disciplinata dal codice civile in quanto (la risoluzione del contratto di affitto a coltivatore diretto) si basa essenzialmente sul concetto di

«grave inadempimento» sotto il profilo eminentemente oggettivo, ancorché correlabile anche all'aspetto soggettivo della diligenza dell'affittuario», Trib. Pavia, 9 giugno 1989, in *Giur. agr. it.*, 1990, 183 e segnalata da BORGHI, *Lo scioglimento dell'affitto agrario. Risoluzione del contratto e altre fattispecie di cessazione anticipata del rapporto*, Padova, 2001.

(9) COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, Padova, 1997, 299.

(10) GERMANÒ, in Germanò-Romagnoli, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, in *Comm. Scialoja Branca*, sub. art. 1632 c.c., Bologna-Roma, 1990.

(11) CASADEI, *Commento agli artt. 16-20*, in *Commentario alla legge n. 203/82*, a cura di Carrozza-Costato-Massart, in *Leggi civ. comm.*, VI, 1982, 1366; GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1984, 412; GERMANÒ, *op. cit.*; CAPIZZANO, *op. cit.*, 348; BORGHI, *op. cit.*, 213 e ss.

(12) ALBISINNI, *Agriturismo come attività agricola «non normale» e causa di risoluzione del contratto agrario*, a commento di Cass. 9 luglio 1992, n. 8385, in questa Riv., 1993, 223.

(13) Decisamente critico nei confronti di un tale tipo di clausole e dalla loro valutazione ai fini della risoluzione del contratto per inadempimento è CAPIZZANO, *op. cit.*, 354.

(14) GERMANÒ, *op. cit.*

(15) In proposito per tutti BIANCA, *Diritto civile. Il contratto*, III, Milano, 1994, 599.

della nuova disciplina della legge n. 11/1971, della clausola limitativa dei propri poteri.

Questo perché nel caso *de quo* si è in presenza di un rapporto giuridico i cui effetti non sono terminati ma ancora si ripercuotono per tutta la durata del contratto; insomma si è di fronte ad uno di quei rapporti giuridici che la dottrina qualifica come aperti.

Il contratto di affitto, sebbene sorto sotto l'imperio della vecchia disciplina che lo consentiva in tutte le sue disposizioni, ha continuato la sua operatività fin sotto il vigore della nuova regolamentazione, che invece, come detto, ne proibisce alcune clausole.

In situazioni simili la S.C. e la Corte costituzionale hanno affermato (16) che, non potendosi avere ultrattività della disciplina precedente, comunque la legge sopravvenuta deve essere applicata, ovviamente sempre sul presupposto che essa sia diretta a regolare gli effetti non ancora esauriti e non il fatto o l'atto generatore. Per quest'ultimo vale il principio del *tempus regit actum* e si applica la normativa in vigore al momento della sua formazione. Una deroga nel senso di una sopravvenuta efficacia retroattiva è possibile, ma vi è la necessità di una specifica disposizione di legge di tale tenore, che nel caso di specie manca. L'atto generatore, quindi è e rimane conforme all'ordinamento.

Si può in proposito ipotizzare una scissione tra atto e rapporto in cui lo *ius superveniens* trova immediata applicabilità solo per quel segmento di rapporto non ancora esaurito. Si avrebbe pertanto un'ipotesi di inefficacia sopravvenuta.

In alternativa, seguendo le recenti pronunce in materia di fidejussioni *omnibus* e di mutui contratti a tassi usurari, gli affittuari avrebbero potuto anche difendersi facendo propria la controversa tesi della nullità parziale sopravvenuta della clausola invocata dalla concedente (17). Certamente tale soluzione può sollevare maggiori riserve rispetto alla prima, tuttavia, alla luce della giurisprudenza appena richiamata, avrebbe in ogni caso consentito ai locatari di resistere vittoriosamente alle pretese della controparte.

In conclusione si può dire che ricorrendo alla prima – inefficacia sopravvenuta – ovvero alla seconda – nullità parziale sopravvenuta – delle linee difensionali appena illustrate l'interrogativo inizialmente posto avrebbe potuto ricevere nel caso *de quo* una risposta meno scontata. Considerato che la domanda di risoluzione si fonda unicamente sul mancato rispetto di clausole pattizie contrastanti con disposizioni di legge, e considerato che i giudici non sarebbero potuti andare *ultra petita*, ricercando ulteriori ipotesi di risoluzione, in ogni caso gli affittuari avrebbero potuto ottenere il rigetto della domanda attorea.

Bruno Capaldini

(16) Cass. Sez. lav. 3 marzo 2000, n. 2433, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 525; Cass. 5 maggio 1999, n. 4462, in *Giust. civ.*, 1999, I, 1966; Cass. 28 aprile 1998, n. 4327, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 895; Cass. 28 gennaio 1998, n. 831, in *Foro it.*, 1998, I, 770; Cass. 3 aprile 1987, n. 3231, in *Giur. Cost.*, 1988, II, 1527. Corte cost. 27 gennaio 1997, n. 204, in *Corr. giur.*, 1998, 31 con nota di LOMBARDI. In dottrina TOMASSINI, *Nullità (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, 900; Id., *Invalitità (dir. priv.)*, *ibidem*, 1972, 591 e ss., spec. 594: «la sopravvenienza di una disposizione normativa che limiti l'autonomia contrattuale impedisce o interrompe l'efficacia dei negozi vietati».

(17) Per la nullità sopravvenuta: Cass. 2 febbraio 2000, n. 1126, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 210; Cass. 22 aprile 2000, n. 5286, in *Foro it.*, 2000, I, 2180; Cass. 17 novembre 2000, n. 14899, in *I contratti*, 2001, 151, con nota di GIOIA; Cass. 22 novembre 2000, n. 15024, *ibidem*, 2001, 802 con nota di TIMPANO, *Ius superveniens, rapporti fidejussori in corso e nullità sopravvenuta*. In dottrina DIONISI, *In tema di nullità sopravvenuta del negozio giuridico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1967, 767. La maggior parte degli autori è però decisamente contraria a riconoscere l'ammissibilità giuridica della figura della nullità sopravvenuta, in ossequio al consolidato principio della contemporaneità tra formazione del negozio e nullità. Per tutti MARICONDA, «non può logicamente ammettersi (...) che un atto inizialmente perfetto, e perciò valido, divenga invalido in un momento successivo a quello del suo compimento», in *La nullità del contratto*, in *Giur. sist. dir. civ. comm. IV. Effetti, invalidità e risoluzione del contratto*, Torino, 1991, 362.

Cass. Sez. III Civ. - 14-6-2001, n. 8071 - Favara, pres.; Calabrese, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Pane (avv. Lambiase) c. Mariconda (avv. Tedeschi). (*Cassa con rinvio, App. Napoli 18 maggio 1999*)

Contratti agrari - Affitto - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Opere anteriori all'entrata in vigore delle leggi 11/1971 e 203/1982 - Esecuzione previo consenso del concedente - Normativa codicistica - Artt. 1632 e 1633 c.c. - Art. 1651 c.c. - Applicabilità - Esclusione. (C.c., artt. 1632, 1633, 1651)

Il diritto dell'affittuario coltivatore diretto di un fondo rustico all'indennità per miglioramenti apportati, prima dell'entrata in vigore delle leggi 11/1971 e 203/1982, con il consenso del concedente, è disciplinato dalle norme di cui agli artt. 1591, 1632 e 1633 c.c., riferibili tanto al contratto di affitto a non coltivatore diretto, quanto a quello di affitto a coltivatore diretto, e non anche da quella di cui al successivo art. 1651, che disciplina, invece, l'indennizzabilità dei miglioramenti apportati senza il consenso del concedente (1).

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso 7 ottobre 1992 alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Napoli Mariconda Cesare e Sebastiano, proprietari del fondo rustico in località Paratella di Sorrento condotto all'epoca in affitto da Pane Antonino, chiedevano declaratoria di cessazione del contratto all'11 novembre 1992 e la condanna dell'affittuario al rilascio di detto fondo.

Trasferita la controversia al Tribunale di Torre Annunziata, nel frattempo istituito, il Pane si costituiva impugnando la domanda e spiegando riconvenzionale per il pagamento dell'indennità per i miglioramenti apportati al fondo con il consenso della concedente, Massa Maria, dante causa dei Mariconda, espresso – tale consenso – nella lettera del 10 novembre 1953.

A seguito della morte di Mariconda Sebastiano, con atto del 24 ottobre 1992 si costituivano Mariconda Cesare e, quali eredi di Mariconda Sebastiano, Di Maio Maria e Mariconda Caterina e Andreina, che eccepivano, tra l'altro, la prescrizione del diritto vantato dal convenuto.

Con sentenza emessa il 3 marzo 1998 la Sezione specializzata agraria del Tribunale di Torre Annunziata dichiarava cessato il contratto di affitto *de quo* al 10 novembre 1992 e ordinava il rilascio del fondo entro l'11 novembre 1998; rigettava, poi, la domanda riconvenzionale per essere il diritto all'indennità per i miglioramenti prescritto; compensava le spese.

Gravata la pronuncia dal soccombente, la Corte d'appello di Napoli – Sezione specializzata agraria con sentenza emessa il 10 marzo 1999 rigettava l'appello.

Per la cassazione della sentenza Pane Antonio ha proposto ricorso svolgendo due motivi.

Hanno resistito con controricorso Mariconda Cesare, Di Maio Maria, Mariconda Caterina e Mariconda Andreina, che hanno pure proposto ricorso incidentale. Gli intimati hanno presentato memoria.

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

In *limine*, poi, sono da disattendere le eccezioni di parte controricorrente e ricorrente incidentale di inammissibilità del ricorso avversario perché priva del carattere di specialità la procura al difensore e perché proposto il ricorso da Pane Antonio e non Antonino.

Considerato in primo luogo che la procura di specie rilasciata a margine del ricorso contiene specificamente l'indicazione del suo conferimento per la difesa davanti alla «Corte Suprema di Cassazione», è, per altro verso, certo che la procura per il giudizio di cassazione, costituendo corpo unico con l'atto cui inerisce, esprime necessariamente il suo riferimento a questo e garantisce, così, il requisito della specialità del mandato al difensore e restano, pertanto, irrilevanti sia la mancanza di uno specifico riferimento al giudizio di legittimità, sia la mancanza della data (da ultimo, in tal senso, specie in motivazione, Cass. n. 5982/2000).

Sotto il secondo aspetto, pur nell'uso del nome Antonio e non Antonino, non risulta sussistere né dedotta concreta incertezza sulla persona del conduttore del fondo del quale si è chiesto il rilascio.

Nel merito, col primo mezzo il ricorrente principale Pane denuncia, ai sensi dell'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione degli

artt. 16 e 17 legge n. 203/1982, 15 legge n. 11/1971 e 2935 c.c. Assume che, quanto alla dichiarata prescrizione del diritto all'indennizzo dei miglioramenti da esso ricorrente vantato, erroneamente la Corte di merito ha fatto applicazione dell'art. 1651 c.c., che si riferisce alle opere migliorative non autorizzate antecedenti le leggi 11/71 e 203/82, mentre, nella specie, si trattava di miglioramenti specificamente concordati con il concedente (o da lui autorizzati). Tali opere, quindi, erano certamente disciplinate – sostiene il ricorrente – dall'art. 15 legge 11/71, prima, e dall'art. 17 legge n. 203/82, dopo.

Col secondo motivo si denuncia, ai sensi dell'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione degli artt. 1591, 1632, 1633 e 1651 c.c. e degli artt. 15 legge n. 11/1971 e 16 e 17 legge n. 203/1982. Lamenta il ricorrente che la Corte ha errato nel ritenere la disciplina di cui agli artt. 1632 e 1633 c.c. riferita al contratto di affitto a non coltivatore diretto (mentre il Pane era coltivatore diretto, quale si definiva), giacché detti articoli fanno parte della disciplina generale (coltivatore e non coltivatore). Sostiene quindi in proposito il carattere eccezionale del riconoscimento dei miglioramenti non autorizzati, a certe condizioni, in favore del coltivatore diretto.

I due motivi, da esaminare, per le loro connessioni, in un unico contesto, devono ritenersi fondati nei limiti risultanti dalle considerazioni che seguono.

La Corte di merito, confermando la decisione di prime cure che avevano ritenuto prescritto il diritto del Pane all'indennità per miglioramenti, ha affermato che «anche in caso di miglioramenti eseguiti con il consenso del concedente prima dell'entrata in vigore della legge n. 11/1971, l'art. 17 legge 203/1982, che ha contenuto pressoché identico all'art. 15 legge n. 11/71, riconosce il diritto all'indennità purché i rapporti siano ancora produttivi d'effetti. Il diritto all'indennità per miglioramenti eseguiti anche senza il consenso del concedente sorgeva ex art. 1651 c.c. alla fine di ogni annata agraria, in cui erano effettuati, in quanto in quel momento andava fatto l'accertamento e la relativa liquidazione. Ne discende che è consentito al coltivatore diretto di richiedere il pagamento di tutte le miglione al termine del rapporto, restando, ai fini dell'operatività delle cause estintive, prescrizione o rinuncia del relativo diritto, il momento d'insorgenza dello stesso ancorato alla fine della relativa annata agraria (Cass. 7 febbraio 1986, n. 772). Ritiene (esso giudice d'appello) che l'efficacia retroattiva dell'art. 17 legge 203/82 va esclusa, insomma, per le situazioni già esaurite, quali quella in esame in cui il diritto si è prescritto, come hanno tempestivamente eccepito i concedenti».

Orbene, in presenza di miglioramenti apportati al fondo dal conduttore con il consenso del locatore – che nel caso in esame il Pane chiedeva invero di provare quanto alla loro esecuzione e alla loro autorizzazione – l'errore dei giudici di merito è consistito nel ritenere applicabile, riferendosi alla pretesa di indennizzo ad opere anteriori alle leggi n. 11/1971 e n. 203/1982, l'art. 1651 c.c.

Tale norma riguarda, infatti, esclusivamente i miglioramenti non autorizzati (eseguiti dal coltivatore diretto), nel senso che le opere migliorative antecedenti alle leggi 11/71 e 203/82 non autorizzate sono indennizzabili ex art. 1651 c.c., con decorrenza dal termine dell'annata agraria relativa e conseguente prescrittibilità decennale.

Diverso, invece, è il caso in cui oggetto della controversia (quale quella di specie) sono miglioramenti specificamente concordati con il concedente (o da lui autorizzati), che devono a loro volta – diversamente da come ritenuto dal giudice *a quo* – necessariamente trovare disciplina nella normativa civilistica diversa da quella dell'art. 1651.

La Corte territoriale, disattendendo l'argomentazione in tal senso svolta dall'attuale ricorrente, ha difatti affermato che «la disciplina di cui agli artt. 1632 e 1633 c.c. è malamente invocata (dal Pane), in quanto essa è riferita al contratto di affitto a non coltivatore diretto, mentre il Pane, deducendo che ha sempre condotto il fondo in questione manualmente, personalmente e con l'aiuto dei propri familiari, si definisce coltivatore diretto».

In tale argomentazione sembra però annidarsi una conseguenza insostenibile, dovendosi infatti pervenire alla conclusione che per i miglioramenti risalenti ad epoca anteriore alle dette leggi si potesse chiedere unicamente dal coltivatore diretto l'indennità soltanto dei miglioramenti non autorizzati (art. 1651 c.c.), restando così fuori dalla indennizzabilità quelli autorizzati.

Ed allora va in primo luogo riscontrato che già l'art. 1592 c.c. stabilisce il diritto all'indennità per la locazione in genere, se vi è

stato il consenso del locatore e con riferimento al tempo della riconsegna del bene.

Per l'affitto di fondi rustici, poi, vi erano l'art. 1632 c.c., che disciplinava i miglioramenti, e l'art. 1633 c.c., che ne regolava l'indennizzo, prescrivendo al 2° comma: «L'affittuario che ha eseguito i miglioramenti ha diritto a una indennità corrispondente all'aumento di valore conseguito dal fondo e sussistente alla fine dell'affitto».

In sostanza, come condivisibilmente si fa rilevare da parte ricorrente, alla disciplina generale riguardante coltivatore e non coltivatore si aggiungeva per il coltivatore diretto la disciplina speciale rappresentata dall'art. 1651, per cui, oltre ai miglioramenti pattizi, concordati o autorizzati, degli artt. 1632 e 1633 c.c., gli potevano eccezionalmente essere riconosciuti, a certe condizioni, anche quelli non autorizzati.

Ne deriva, nella specie, che la domanda di pagamento dell'indennità per miglioramenti spiegata dal Pane dovesse considerarsi, in primo luogo, con riguardo alla detta normativa.

Il ricorso principale del Pane, articolato nei due riportati motivi, va, pertanto, accolto per quanto di ragione, restando assorbito il ricorso incidentale (col quale i Mariconda e Di Maio si dolgono della compensazione delle spese del grado).

La sentenza impugnata va conseguentemente cassata e la causa rimessa, per nuovo esame, alla stessa Corte d'appello di Napoli – Sezione specializzata agraria. (Omissis)

(1) L'INDENNITÀ PER MIGLIORAMENTI ALL'AFFITTUARIO COLTIVATORE DIRETTO DI UN FONDO RUSTICO.

In tema di contratti agrari, con riguardo alla disciplina dei miglioramenti, la disposizione transitoria contenuta nella seconda parte dell'art. 17, settimo comma, l. 3 maggio 1982, n. 203, che prevede l'aumento del canone o l'indennità in caso di opere comunque eseguite in data anteriore all'entrata in vigore della legge medesima, va intesa nel senso che le dette opere hanno diritto alla relativa indennità per l'affittuario o all'aumento del canone per il locatore, ove la loro esecuzione abbia avuto luogo con il rispetto delle condizioni stabilite dalla precedente l. 11 febbraio 1971, n. 11, cioè con il consenso dell'altra parte o, in mancanza, previa autorizzazione dell'Ispettorato dell'agricoltura.

Infatti, i miglioramenti da parte dell'affittuario di fondo rustico assumono rilievo, con riferimento alla relativa indennità, soltanto qualora siano stati eseguiti con la procedura di cui agli artt. 11 e 14 della legge n. 11/1971, ovvero, se effettuati prima dell'entrata in vigore di tale legge, con il consenso del concedente (1).

La Corte costituzionale, con sentenza 23 giugno 1988, n. 692 (2), ha poi dichiarato l'illegittimità del succitato articolo, nella parte in cui estende il regime dei miglioramenti, delle addizioni e trasformazioni, agli affittuari che, in data anteriore all'entrata in vigore delle leggi, abbiano eseguito, senza l'osservanza delle procedure prescritte dalla legislazione precedente, opere migliorative, incrementative o trasformatrici non previste nel contratto o consentite dal concedente.

Ne consegue che, ad avviso della giurisprudenza di legittimità, il diritto all'indennità va rapportato a quanto disposto dall'art. 14 della legge n. 11/1971 (dichiarato anch'esso parzialmente illegittimo con riferimento ai «piccoli miglioramenti» dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 153/77) (3) e, per il periodo anteriore, dall'art. 1651 c.c.

Orbene, sia l'art. 14 legge n. 11/1971, sia l'art. 1651 c.c. concernono l'affittuario coltivatore diretto (in tal senso è anche la giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione, vedasi n. 984/91, n. 8940/91 in *Giur. agr. it.*, 1991, rispettivamente, 316 e 444), per cui la riviviscenza di detta normativa non ha alcuna rilevanza per l'affittuario non coltivatore diretto, nei confronti del quale, in definitiva, con la citata pronun-

(1) Cass. 22 gennaio 1990, n. 329, in *Arch. Civ.*, 1990, 484; Id., 10 luglio 1986, n. 4488, in *Mass. Giur. it.*, 1986.

(2) In *Giur. agr. it.*, 1988, 534, con nota di I. CAPPIELLO.

(3) In *Giur. agr. it.*, 1977, 723.

cia n. 692/88 della Corte costituzionale, viene in concreto a cadere ogni possibilità di ottenere l'indennità per miglioramenti eseguiti, senza il consenso del concedente, anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 203/1982 (4).

Devesi, inoltre, rilevare che il diritto degli affittuari coltivatori diretti di un fondo rustico all'indennità per i miglioramenti apportativi, prima dell'entrata in vigore della legge n. 203/1982, senza il consenso del proprietario, si prescrive in dieci anni, con decorso dal termine di ciascuna annata agraria, perché si applica l'art. 1651 c.c., norma ripristinata a seguito dell'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 14 legge n. 11/1971, dichiarata con sentenza n. 153/1977, e non modificata dall'art. 17 della predetta legge n. 203/1982, perché anch'esso dichiarato incostituzionale con sentenza n. 692/1988.

Orbene, secondo la giurisprudenza di legittimità, poiché l'art. 1651 c.c. stabilisce che la sussistenza dei miglioramenti eseguiti dall'affittuario coltivatore diretto senza l'autorizzazione del locatore, deve essere accertata «alla fine di ciascun anno agrario nel quale sono stati eseguiti» e che l'indennità deve essere subito corrisposta, ne consegue che il diritto in questione sorge e può essere fatto valere dall'affittuario a partire dalla fine della predetta annata agraria.

Nulla, tuttavia, vieta all'affittuario, atteso che la norma è diretta a favorire il coltivatore, nel senso di fargli conseguire più sollecitamente il compenso dell'opera compiuta durante l'annata agraria, di chiedere il pagamento di tutte le migliorie al termine del rapporto.

Siffatta facoltà dell'affittuario, non modifica, comunque, il momento dell'insorgenza del diritto, né preclude l'operatività delle cause estintive, costituendo soltanto una scelta dell'interessato circa il momento di attuazione e di tutela del diritto stesso (5).

Nella sentenza in esame, invece, trattandosi di miglioramenti concordati con il concedente, trovano applicazione l'art. 15 legge n. 11/1971, prima, e l'art. 17 legge n. 203/1982, dopo.

La Suprema Corte ha, al riguardo, ritenuto che in presenza di miglioramenti apportati al fondo dal conduttore con il consenso del locatore, l'errore dei giudici di merito è consistito nel ritenere applicabile, riferendosi la pretesa di indennizzo ad opere anteriori alle leggi n. 11/1971 e n. 203/1982, l'art. 1651 c.c.

Tale norma, infatti, riguarda esclusivamente i miglioramenti non autorizzati, nel senso che le opere migliorative antecedenti alle succitate leggi e non autorizzate, sono indennizzabili ex art. 1651 c.c., con decorrenza dal termine dell'annata agraria relativa e conseguente prescrittibilità decennale.

Nella specie, il Giudice di legittimità nel richiamare, inoltre, gli artt. 1632 e 1633 c.c., che disciplinavano i miglioramenti e ne regolavano l'indennizzo, fa rilevare che alla disciplina generale riguardante coltivatore e non coltivatore, si aggiunge per il coltivatore diretto la disciplina speciale rappresentata dall'art. 1651 c.c., per cui, oltre ai miglioramenti pattizi, concordati o autorizzati, degli artt. 1632 e 1633 c.c., allo stesso gli potevano eccezionalmente essere riconosciuti, a certe condizioni, anche quelli non autorizzati.

Cecilia Greca

(4) Tra le altre, cfr. Cass. 8 giugno 1994, n. 5540, in questa Riv., 1994, 125 (M); Id., 1° febbraio 1991, n. 984, *ivi*, 1991, 316; Id., 9 dicembre 1988, n. 6686, *ivi*, 1990, 48, con nota di L. SURDO.

(5) Cass. 2 aprile 2001, n. 4794 in Mass. *Giur. it.*, 2001; Id., 25 novembre 1998, n. 11963, in questa Riv., 1998, 314 (M); 13 maggio 1995, n. 5277, *ivi*, 1996, 530, con nota di TORTOLINI.

In dottrina, per un maggior approfondimento, v. BORGHI, *Scioglimento dell'affitto agrario, Risoluzione del contratto e altre fattispecie di cessazione anticipata del rapporto*, Padova, 2001; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2000; CAMARDI, CORSARO, MACRÌ, TRIOLA, *Legislazione agraria, contratti, credito, prelazione*, Milano, 1998; GIUFFRIDA, *Contratti agrari tra inderogabilità delle norme ed autonomia privata*, Milano, 1996; NAPPI, *Tutela giurisdizionale e contratti agrari*, Milano, 1994.

Cass. Sez. Un. Civ. - 10-8-2000, n. 567 - Panzarani, pres.; Sabatini, est.; Cinque, P.M. (conf.) - Sigmatau S.r.l. ed altro (avv. Paone) c. Curatore spec. usi civici ed altro. (*Dichiara inammissibile Comm. Usi Civici Regione Toscana, Lazio ed Umbria*)

Usi civici - Provvedimenti conservativi - Sequestro giudiziario adottato con ordinanza del Commissario agli usi civici - Insussistenza dei requisiti formali e sostanziali delle sentenze - Ricorso per cassazione ex art. 111 Cost. - Inammissibilità - Estraneità del destinatario del provvedimento al procedimento principale - Ininfluenza. (Cost., art. 111)

È inammissibile il ricorso per cassazione proposto, ai sensi dell'art. 111 Cost., nei confronti di un provvedimento di sequestro giudiziario, adottato nel corso di un procedimento da un Commissario regionale agli usi civici, il quale, emesso con ordinanza, sia privo sia dei requisiti formali delle sentenze, prescritti dall'art. 132 c.p.c., sia di quelli sostanziali della definitività e della decisorietà; né in senso contrario rileva la qualità di terzo del ricorrente, data la tutela al medesimo riconosciuta nel procedimento cautelare o nel giudizio di merito (1).

(*Omissis*). - FATTO. - Con ordinanza dell'11 dicembre 1997 il Commissario agli usi civici per la Toscana, il Lazio e l'Umbria - rilevato che le terre in Sonnino, sottoposte a sequestro conservativo con ordinanza del 6 marzo 1996 e dichiarate quindi demaniali con sentenza parziale del 3 ottobre successivo, erano ancora occupate dalla società IGECO la quale, pur avendo apparentemente rinunciato alle attività di escavazione, aveva esteso all'interno di tutti i piazzali di cava la lavorazione e lo stoccaggio degli inerti con i relativi macchinari mobili e fissi - dispose l'immediata esecuzione dell'ordinanza sopra citata nonché, a garanzia dell'ottemperanza dei relativi provvedimenti, il sequestro di tutti gli impianti, le attrezzature e i mezzi semoventi in località Vallerotta.

Per la cassazione di tale decisione le società SIGMATAU ed IGECO hanno congiuntamente proposto ricorso ai sensi dell'art. 111 Cost., affidandolo a tre motivi, di cui due attinenti alla giurisdizione: donde l'assegnazione del ricorso stesso alle Sezioni Unite. Gli intimati non hanno svolto attività difensiva.

DIRITTO. - Le società ricorrenti - premesso in fatto che la SIGMATAU è terza estranea al procedimento commissariale, nel corso del quale è stato emesso il provvedimento, ora impugnato, essendo essa «semplicemente proprietaria privata di terreno confinante con quello comunale adibito a cava ed affittato dal Comune all'IGECO», e, in rito, che entrambe hanno proposto reclamo avverso lo stesso provvedimento sia davanti al Commissario che alla Corte d'appello - con i primi due motivi del ricorso deducono la violazione degli artt. 111 Cost., 30 l. 16 giugno 1927, n. 1766, 74 r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 nonché difetto di giurisdizione, ed affermano che il suddetto provvedimento, se può formalmente apparire come misura cautelare nei confronti dell'IGECO, non lo è invece, né soggettivamente né oggettivamente, nei riguardi della SIGMATAU, illegittimamente spogliata del possesso dei propri beni per effetto di provvedimento, qualificato abnorme, emesso dal Commissario in carenza, *in parte qua*, di potere giurisdizionale; aggiungono che la stessa SIGMATAU non dispone di altri mezzi di impugnazione nel sistema processuale degli usi civici.

Osserva la Corte che, trattandosi di ricorso proposto ai sensi dell'art. 111 Cost., esso in tanto sarebbe ammissibile in quanto il provvedimento impugnato fosse una sentenza: non era necessario a tal fine che esso fosse stato emesso nei casi e nelle forme di cui agli artt. 132 e 279 c.p.c., essendo invece sufficiente che il provvedimento, sebbene avente forma di ordinanza o di decreto, incidesse comunque su diritti soggettivi, avesse carattere decisorio nonché piena attitudine a produrre, con efficacia di giudicato, effetti di diritto sostanziale e processuale sul piano contenzioso, e che per esso non fosse previsto altro rimedio (Cass. 3 dicembre 1996, n. 10771 e 5 maggio 1997, n. 5013).

Tali caratteri non ricorrono nella specie, nella quale è stata emessa un'ordinanza di natura cautelare destinata, come tale, ad essere vagliata nel corso ulteriore del procedimento e, pertanto, priva del carattere della definitività.

A diversa conclusione non può condurre l'asserita abnormità, nei soli confronti della SIGMATAU in quanto estranea al procedimento, del provvedimento emesso nel corso di esso, stante pur sempre la già rilevata non decisorietà.

Le ricorrenti non sembrano porre in dubbio il principio, più volte affermato, che la competenza giurisdizionale del Commissario agli usi civici comprende, per *vis attractiva*, anche le misure cautelari (Cass. Sez. Un. 9 maggio 1956, n. 1504, 27 luglio 1962, n. 2171, 24 luglio 1986, n. 4749), ma ne affermano tuttavia la ricorribilità *ex art. 111 Cost.* in contrasto, peraltro, con la giurisprudenza sul punto formatasi (Cass. nn. 6446/85 e 5304/89 nonché, con riferimento all'art. 700 c.p.c., Cass. nn. 3631/86 e 1413/87 e, dopo le modifiche apportate dalla l. 26 novembre 1990, n. 353 al codice di rito relativamente ai procedimenti cautelari, Cass. nn. 3402, 5376 e 11611 del 1998).

Neppure rileva, in senso contrario, la qualità di terzo, allegata dalla SIGMATAU, data la tutela ad esso riconosciuta nel procedimento cautelare o nel giudizio di merito nel quale si inserisce tale procedimento (Cass. nn. 2372/64, 1709/67, 3506/68, 4635/93, 2903/95).

Deve, in conclusione, affermarsi e ribadirsi - restando conseguentemente assorbito il terzo motivo - che è inammissibile il ricorso per cassazione proposto nei confronti di provvedimento di sequestro giudiziario adottato da Commissario regionale per gli usi civici, avendo esso natura di ordinanza ed in mancanza sia dei requisiti formali, prescritti dall'art. 132 c.p.c., sia di quelli sostanziali della definitività e decisorietà (Cass. Sez. Un. n. 835/99). (*Omissis*)

(1) I PROVVEDIMENTI CAUTELARI DEL COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI.

Il regolamento di attuazione della l. 16 giugno 1927, n. 1766, approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, prevede all'art. 74 che il Commissario per la liquidazione degli usi civici può adottare provvedimenti cautelativi a contenuto conservativo. La tutela cautelare in materia di usi civici assume la sola forma del sequestro giudiziario ed ha autonomia procedurale rispetto all'ordinario svolgimento di una controversia. La sua configurazione è molto simile all'istituto civilistico del sequestro e si differenzia da questo per pochi aspetti del tutto marginali. Si tratta di provvedimenti privi del carattere di decisorietà perché sono revocabili e modificabili nel prosieguo della causa, pertanto non è possibile ricorrere per cassazione ai sensi di quanto disposto dall'art. 111 della Costituzione (1).

Questo principio è stato più volte ribadito dalla S.C. sulla base dell'assunto che ogni provvedimento dell'autorità giudiziaria può essere sottoposto a ricorso per cassazione se presenta una manifesta attitudine a dar luogo ad un giudicato, cioè se esso costituisce un provvedimento conclusivo di un giudizio. Il giudizio deve ritenersi conclusivo quando, indipendentemente

dalla solennità delle forme, si compie un confronto tra posizioni soggettive tutelate e contrapposte e per giungere all'emanazione di tale giudizio sia stato necessario procedere ad una specifica attività istruttoria formalmente disciplinata e, in quanto tale, rilevante nell'ottica della decisione adottata (2). Non assume rilievo neppure la terminologia adoperata, poiché lo stesso termine di «sentenza» non deve essere inteso nel significato letterale di provvedimento emesso nelle forme e nei casi di cui agli artt. 132 e 279 c.p.c., ma deve essere interpretato in senso estensivo, comprendendo tutti i provvedimenti giurisdizionali, decisorii e definitivi, nei confronti dei quali non viene approntato altro rimedio (3).

Sulla base di questo presupposto, proprio con riferimento ad una controversia pendente davanti ad un Commissario degli usi civici, la S.C. dichiara, ancora una volta, inammissibile il ricorso per cassazione proposto nei confronti di un provvedimento di sequestro giudiziario in quanto questo tipo di decisione, che ha natura di ordinanza, manca sia dei requisiti formali che sostanziali della definitività e della decisorietà (4).

Del resto la legge di modifica del codice di procedura civile (l. 26 novembre 1990, n. 353) non ha per niente intaccato la struttura del procedimento mantenendo i caratteri della provvisorietà e della non decisorietà. I provvedimenti cautelari hanno carattere strumentale ed in quanto tali non sono idonei ad assumere efficacia di giudicato ed incidere su questioni di diritto sostanziale. La loro efficacia è temporanea, condizionata all'instaurarsi della causa e per questo sono destinati ad essere superati o assorbiti dalla decisione di merito. Infine è possibile modificare o revocare i suddetti provvedimenti nel corso del giudizio (5).

In diverse occasioni ed in tempi diversi, la Corte di cassazione, proprio in riferimento al giudizio instauratosi davanti al Commissario per la liquidazione degli usi civici, ha sempre mantenuto fermi questi principi (6).

Anche l'eventuale intervento di un terzo, come nel caso di specie, non modifica la configurazione giuridica di questo tipo di provvedimenti. Al terzo viene riconosciuta la possibilità della tutela immediata della sua posizione attraverso l'intervento in giudizio, indipendentemente dal fatto che nella richiesta del provvedimento sia stato o meno nominato quale destinatario effettivo del provvedimento stesso (7).

La questione relativa all'ammissibilità dell'intervento del terzo non è autonomamente deducibile con il ricorso per cassazione, se non, ma non è il nostro caso, sotto il profilo dell'accertamento incidentale e pregiudiziale alla stessa condanna al pagamento delle spese di quel tipo di procedimento. Qualora il terzo si trovi nella condizione di poter subire danni a seguito della concessione della tutela provvisoria, il suo intervento immediato, e proprio in questa fase del procedimento, senza dover attendere il proseguimento nel merito della causa, è assolutamente legittimo.

Antonio Orlando

(1) Per l'esame completo delle diverse fasi di questa procedura si v. L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova, 2000; M. ZACCAGINI e A. PALATIELLO, *Gli usi civici*, Napoli, 1984 e A. GERMANÒ, *Usi civici*, in *Digesto, Disc. Priv. Sez. Civile*, vol. XIX, Torino, 1999, pp. 535 ss. e in giurisprudenza: Cass. Sez. Un. 24 luglio 1986, n. 4749, in *Giust. civ. Mass.*, 1986, fasc. VII.

(2) In ultimo: Cass. 5 giugno 1997, n. 5013, in *Giust. civ.*, I, 1997, 3078 e 1° febbraio 1999, n. 835, in *Giust. Civ. Mass.*, 1999, 221.

(3) Cass. 3 dicembre 1996, n. 10771, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 1662.

(4) Cass., Sez. Un., 29 novembre 1999, n. 835, in *Giust. civ. Mass.*, 1999,

2385.

(5) Cass. 2 aprile 1998, n. 3402, in *Giur. it.*, 1999, 946; 2 giugno 1998, n. 5376, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1188 e 18 novembre 1998, n. 11611, *ivi*, 1999, 2373.

(6) Cass. Sez. Un., 18 dicembre 1985 n. 6446, in *Giust. civ. Mass.*, 1985, fasc. XII; 29 maggio 1986, n. 3631, *ivi*, 1986, fasc. V; 10 febbraio 1987, n. 1413, *ivi*, 1987, fasc. II; Sez. Lav. 4 dicembre 1989, n. 5304, *ivi*, 1989, fasc. XII.

(7) Cfr. Cass. 20 aprile 1993 n. 4635, in *Giust. civ. Mass.*, 1993, 703; 23 marzo 1995, n. 2903, *ivi*, 1995, 592.

Cass. Sez. III Pen. - 23-1-2002, n. 2398 - Avitabile, pres.; Fiale, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Zecca, ric. (*Conferma App. Milano 26 settembre 2000*)

Bellezze naturali (protezione delle) - Abbattimento di un consistente numero di alberi senza autorizzazione - Reato di cui all'art. 1 sexies d.l. n. 312 del 1985 - Configurabilità - Fondamento. (D.l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1 sexies; l. 8 agosto 1985, n. 431; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163)

In tema di protezione delle bellezze naturali, l'abbattimento di un consistente numero di alberi e ceppaie integra l'ipotesi di reato di cui all'art. 1 sexies del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in l. 8 agosto 1985, n. 431, atteso che tale previsione ha natura di reato di pericolo ed esclude dal novero delle condotte penalmente rilevanti soltanto quelle che si prospettano inidonee, pure in astratto, a compromettere i valori del paesaggio, mentre l'abbattimento di un consistente numero di alberi è oggettivamente idoneo a compromettere i valori del paesaggio in quanto incidente in maniera apprezzabile, sia in senso fisico che estetico, sull'assetto ambientale-territoriale ed è riconducibile a quella attività di modificazione del territorio in relazione alla quale vige il regime autorizzatorio preventivo (1).

(Omissis)

1. - Quanto alla prima doglianza devono ribadirsi i principi già enunciati da questa Corte Suprema (vedi, in particolare, Cass. Sez. III, 27 novembre 1997, ric. Zauli ed altri; 7 maggio 1998, ric. Vassallo; 5 ottobre 2000, ric. Lorenzi) secondo i quali il reato di cui all'art. 1 sexies della legge n. 431/1985 è reato di pericolo e tale sua natura esclude dal novero delle condotte penalmente rilevanti soltanto quelle che si prospettano inidonee, pure in astratto, a compromettere i valori del paesaggio.

Nelle zone paesisticamente vincolate è inibita - in assenza dell'autorizzazione già prevista dall'art. 7 della legge n. 1497 del 1939, le cui procedure di rilascio sono state innovate dalla legge n. 431/1985 e sono attualmente disciplinate dall'art. 151 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 - ogni modificazione dell'assetto del territorio, attuata attraverso qualsiasi opera non soltanto edilizia ma di qualunque genere (ad eccezione degli interventi consistenti: nella manutenzione, ordinaria e straordinaria, nel consolidamento statico o restauro conservativo, purché non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, che non comporti alterazione permanente nello stato dei luoghi con costruzioni edilizie od altre opere civili e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico; nel taglio culturale, forestazione, riforestazione, opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste, purché previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia).

Il legislatore, imponendo la necessità dell'autorizzazione, ha inteso assicurare una preventiva valutazione, da parte della pubblica Amministrazione, dell'impatto sul paesaggio nel caso di interventi (consistenti sia in opere edilizie sia in altre attività atropiche) intrinsecamente capaci di comportare modificazioni ambientali e paesaggistiche, al fine di impedire che la stessa P.A. sia posta di fronte al fatto compiuto.

La fattispecie in esame - come esattamente evidenziato dalla Corte di merito - è caratterizzata ad evidenza dall'esecuzione di opere di rilevante entità: sussiste, pertanto, un'effettiva messa in pericolo del paesaggio, oggettivamente insita nella minaccia ad esso portata e valutabile come tale *ex ante*.

L'abbattimento di un consistente numero di alberi e ceppaie ed i rilevanti allargamenti dei tracciati di sentieri preesistenti, già in

astratto e prima della loro realizzazione, dovevano prospettarsi oggettivamente idonei a compromettere i valori del paesaggio e ciò in quanto essi intrinsecamente incidono in maniera apprezzabile, in senso fisico ed estetico, sull'assetto ambientale-territoriale e sono riconducibili a quell'attività di modificazione del territorio, in relazione alla quale il regime autorizzatorio si pone come necessario ed ineludibile. (*Omissis*)

(1) ABBATTIMENTO DI ALBERI E CEPPEE E PROTEZIONE DELLE BELLEZZE NATURALI. BREVI CENNI SULLA NATURA DEI REATI DI PERICOLO.

Il sovrapporsi, negli ultimi anni, di leggi e provvedimenti ha reso di difficile individuazione i connotati specifici della nozione giuridica di ambiente (1), di fondamentale importanza per conoscere la *ratio* ed i presupposti della punibilità e dell'accertamento del fatto di reato (2).

La reale evoluzione del significato da attribuirsi a tale concetto ed alla corrispondente tutela si è realizzata soltanto di recente, anche a seguito dell'appartenenza del nostro Paese ad organismi internazionali. Già la direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 dettava disposizioni in materia di «valutazione di impatto ambientale» (3), considerando l'ambiente come «sistema biologico complesso interrelato di risorse naturali ed umane, comprensivo, oltre che degli elementi dell'ecosistema, anche dei beni materiali e del patrimonio culturale, nonché delle componenti socio-economiche provocate fra attività antropiche ed ambiente naturale», ovvero «l'insieme degli elementi che, nella complessità delle loro relazioni, costituiscono, l'*habitat* e le condizioni di vita dell'uomo». È stato in quegli anni che, l'eccezione limitante del concetto di ambiente ha subito un superamento per effetto anche della nostra legislazione ordinaria, preparando il terreno a quella evoluzione normativa che ha portato al superamento della protezione dell'ambiente *ex se*, per astratte finalità naturalistiche ed estetizzanti, per riconoscere, invece, tutela alla sua attitudine a costituire luogo e mezzo di formazione della persona umana e di realizzazione della sua personalità (4).

L'approvazione della l. 8 agosto 1985, n. 431 (5), ha rappresentato l'impronta tangibile di esigenze connesse ad una più ampia ed incisiva salvaguardia dell'ambiente con l'estensione del vincolo paesistico, di cui alla legge n. 1497 del 1939, a zone omogenee di territorio nazionale - si passa dal 17,42 per cento della superficie nazionale vincolata al 46,81 - non più denominate «bellezze naturali», ma «zone di particolare interesse ambientale».

Successivamente, la l. 8 luglio 1986, n. 349 - istitutiva del Ministero dell'ambiente - all'art. 18, sanciva la risarcibilità del danno ambientale quale offesa alla qualità della vita ed ai beni individuali e collettivi riconoscendo al Ministero i compiti di conservazione e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività. Ed ancora si imponeva una lettura estensiva dell'art. 9 della Costituzione, assurgendo l'ambiente a valore primario ed assoluto, quale derivazione del concetto di paesaggio tutelato nella sua globalità ed integrità, riconoscendo una tutela così concepita al precetto costituzionale (6).

(1) CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, 15 ss.; ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1985, 196.

(2) PULITANO, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, in AA.VV., *Beni e tecniche della tutela penale*, Milano, 1987, 37 ss.; PADOVANI, *La problematica del bene giuridico e la scelta delle sanzioni*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984, 117 ss.

(3) CLARK, *Finalità ed obiettivi della valutazione d'impatto ambientale*, in *Nuova rass. leg. giur.*, 1986, IV, 416; per uno studio di diritto comparato si veda, AZZALI, *La tutela penale dell'ambiente. Un'indagine di diritto comparato*, Padova, 2001.

(4) Sulla nozione «ristretta» di ambiente, contrapposta ad una nozione «allargata», cfr., per tutti FIANDACA - TESSITORE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Materiali per una riforma del sistema penale*, 1984, 27 ss.; per approfondimenti sul concetto di ambiente come naturale contesto dei soggetti ed espressione della propria personalità, si veda anche, NAPOLILLO, *Gli interessi diffusi tra norma di azione e norma di relazione. La legittimazione e il danno ambientale nel sistema civilistico italiano*, in questa Riv., 2001, 675.

(5) Di conversione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312

(6) Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151, in *Riv. giur. edilizia*, 1986, I, 701.

La giurisprudenza costituzionale, recependo gli orientamenti ormai consolidati in tal senso, ha fornito con la sentenza n. 210 del 28 maggio 1987 (7), una prima definizione di ambiente come «bene immateriale, unitario che l'ordinamento prende in considerazione come valore primario ed assoluto, riconosciuto e tutelato dalle norme come bene giuridico», comprensivo di tutto ciò che garantisce ed assicura la conservazione della «persona umana in tutte le sue estrinsecazioni». Successivamente, la Corte costituzionale, con sentenza n. 641 del 30 dicembre 1987 (8), ha precisato che l'ambiente è un «bene pubblico, primario assoluto, suscettibile di valutazione economica, immateriale unitario, insuscettibile di appropriazione».

Il «bene-paesaggio», quale valore primario, non è quindi più considerato nella visione «statica», limitatamente alla stretta visiva, come aveva voluto la normativa sulle bellezze naturali, ma nel suo risultato dinamico «di una continua interazione della natura e dell'uomo». Tutto ciò permette di giungere alla conclusione che la previsione costituzionale della tutela del paesaggio, riguarda ormai la forma del paese complessivamente e globalmente considerato, oppure per ricorrere ad una formulazione della Corte costituzionale, «il principio fondamentale dell'ambiente territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e si sviluppa la persona umana» (9).

Ciò che si valorizza sono dunque quegli aspetti della tutela del bene nel suo divenire, in quanto oggetto di modificazioni rese compatibili con la salvaguardia dei valori posti alla base del regime vincolistico. Tuttavia l'imposizione del vincolo e l'adozione dei piani paesistici ammettono l'espletamento, senza autorizzazione, di quelle attività compatibili con la conservazione del territorio, in considerazione che il «paesaggio» si è trasformato ad opera dell'uomo e che è necessaria la permanenza della persona umana. Sono invece sanzionate, secondo l'art. 1 *sexies* della legge 431/1985 (10), tutte quelle opere che prima ancora della loro realizzazione sono idonee a modificare il territorio (11). Proprio per l'importanza dell'ambiente come elemento determinativo della qualità della vita, è necessaria, per la sua conservazione, l'incriminazione già della loro *messa in pericolo*, che equivale alla anticipazione della tutela (12) che di regola è diretta ad evitare il danno e quindi la necessità di operare *ex ante* un giudizio di potenzialità tra la condotta ed il verificarsi di un evento dannoso.

I reati di pericolo hanno, pertanto, nel settore dei beni sopraindividuali un campo di applicazione privilegiato in quanto renderebbero più efficace l'intervento penale e troverebbero giustificazione nella necessità di prevenzione e difesa.

Accanto alla divisione tradizionale tra reati di pericolo concreto, dove il pericolo sussiste come elemento tipico espresso, e di pericolo astratto, nei quali il pericolo è implicito nella condotta, parte della dottrina (13) ha ritenuto di introdurre una categoria intermedia definita di pericolo presunto, nei quali il pericolo non è implicito nella stessa condotta, ma è desunto *juris et de jure*.

I reati di pericolo presunto hanno però incontrato spesso le critiche di una certa parte della dottrina (14); secondo alcuni urterebbero con l'art. 49, 2 comma, c.p., che avrebbe consacrato la concezione realistica dell'illecito penale secondo la quale per l'esistenza del reato sarebbe sempre

necessaria non solo la conformità al tipo previsto dal legislatore ma anche la concreta lesione o messa in pericolo del bene protetto. Inoltre i reati di pericolo presunto si porrebbero in contrasto anche con il volto costituzionale dell'illecito penale. Nell'assenza di una qualsiasi pericolosità della condotta la ragione determinante della pena non sarebbe il comportamento realizzato, ma una mera disobbedienza.

In materia ambientale, la Corte costituzionale ha invece sino ad oggi considerato legittime le norme che prevedono i reati di pericolo presunto: essi sarebbero compatibili con il principio di offensività ed inoltre «difficilmente potrebbe qualificarsi arbitraria ed irragionevole la valutazione della pericolosità di determinate condotte, che sia operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità». La ratio della norma deve essere ricercata nella valutazione, che l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che pertanto va salvaguardato nella sua interezza (15).

La critica muoveva dal presupposto, che nella maggior parte dei casi le norme incriminatrici si limiterebbero a sanzionare l'inosservanza di disposizioni impartite dalla pubblica Autorità o l'inadempimento di formalità e lo specifico disvalore di quella disobbedienza consisterebbe, non nell'aver causato un vero e proprio pregiudizio a beni giuridici, ma nell'intralcio che con esso viene arrecato all'attività amministrativa di promozione (in questo modo si vuole creare una sorta di collaborazione tra imprenditore e pubblica amministrazione). Quindi secondo questo assunto al diritto amministrativo spetterebbe una tutela in via immediata ed al diritto penale una tutela mediata, cioè garantire lo svolgersi delle attività pubbliche.

Tale assunto non può essere condiviso: il riconoscimento degli illeciti di questo tipo come reati di pericolo presunto, dimostra che almeno in teoria la valutazione sulla loro meritevolezza di pena si basa su qualcosa di diverso che sulla semplice rottura del rapporto di collaborazione tra P.A. e privato e cioè sulla (anche se presunta) idoneità offensiva nei confronti degli ecosistemi e/o della salute.

La disobbedienza coincide comunque con un comportamento che espone a rischio non interessi di governo ma i beni che si devono garantire. Non sono poche infatti le fattispecie incriminatrici disposte a tutela immediata degli ecosistemi naturali; né l'inosservanza di precetti di natura amministrativa sembra ricondursi alla necessità di garantire compiti di amministrazione attiva.

La tutela penale di meri apparati di governo contrasta con il modello delineato dalla Costituzione che amplia le categorie di beni penalmente tutelabili ad alcune situazioni strumentali al più generale sviluppo della personalità. È necessario, dunque, che il legislatore parta da una duplice premessa di natura costituzionale. La prima è di natura ermeneutica: un'interpretazione conforme a Costituzione comporta anzitutto la necessità di individuare, tra i molteplici effetti negativi che condotte pericolose non autorizzate possono produrre, quello che possa definirsi «lesione e messa in pericolo di qualcosa preesistente alla norma incriminatrice»; la seconda riguarda la rilevanza costituzionale della concezione politico-garantista.

(7) In *Riv. giur. ambiente*, 1987, 334, nota BORGOGNOVO RE.

(8) In *Giur. cost.*, 1987, 3788.

(9) Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 617, in *Giur. it.*, 1988, I, 1, 1102; la Corte di cassazione, Sez. III pen., 15 giugno 1993, n. 513, in *Riv. giur. ambiente*, 1995, 481, recependo un orientamento «unitario», ha stabilito che «per ambiente deve intendersi il contesto delle risorse naturali e delle stesse opere più significative dell'uomo protette dall'ordinamento perché la loro conservazione è ritenuta fondamentale per il pieno sviluppo della persona».

(10) Recepito dall'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490.

(11) Cass., Sez. I, 28 settembre 2001, n. 35527, Fontana, in *Riv. Ambiente*, 2002, 569; Cass. Sez. III, 16 novembre 2001, n. 40849, Fara, in *Riv. Ambiente*, 2002, 205; Cass. Sez. III, 28 febbraio 2001, n. 8359, Giannone, in *Riv. Ambiente*, 2001, 1198. Per la dottrina, sulla problematica interpretativa

insorta sull'art. 1 *sexies* legge 431/1985, v. CAPONE - MERCONE, *Diritto ambientale*, Napoli, 1998, 143 ss.; sulle critiche sollevate al momento della entrata in vigore della norma, QUADRI, *L. 8 agosto 1985, n. 431, Tutela del paesaggio*, in *Nuova giur. comm.*, 1987, II, 175; BARONE, *Prime osservazioni sui nuovi vincoli e divieti in materia di tutela ambientale L. 8 agosto 1985, n. 431*, in *Riv. giur. edile*, 1986, II, 68.

(12) G. GRASSO, *L'anticipazione della tutela penale: i reati di pericolo e i reati di attentato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, 689.

(13) MANTOVANI, *Diritto penale*, parte generale, Padova, 1993.

(14) GALLO, *Riflessioni sui reati di pericolo*, Padova, 1970; PATALANO, *Significato e limiti della dogmatica dei reati di pericolo*, Napoli, 1975.

(15) Corte cost. 18 luglio 1997, n. 247, in *Giur. it.*, 1997, I, 1; Corte cost. 24 luglio 1995, n. 360, in *Foro it.*, 1996, I, 3083; Corte cost. 22 marzo 1992, n. 133, in *Foro it.*, 1992, I, 2915.

Non bisogna pertanto confondere l'oggetto giuridico del reato, e quindi il bene-interesse preesistente alla norma e assunto ad elemento costitutivo della fattispecie con lo scopo della norma, che è il fine perseguito dal legislatore con l'incriminazione del fatto (16).

Il potere autorizzatorio concesso all'Autorità pubblica muove dall'esigenza, che apparati tecnici scientifici siano messi al servizio di beni ritenuti a priori meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento e la cui adeguata protezione richiede il controllo preventivo di condotte idonee a pregiudicarlo. La lesione dell'interesse amministrativo al controllo (insita nell'esercizio dell'attività senza autorizzazione), coincide così a sua volta con il realizzarsi di una situazione che l'ordinamento giuridico "disapprova" in quanto potenzialmente pregiudizievole per quel bene.

Pertanto, in generale, si applicheranno i reati di pericolo presunto in tutti i casi in cui il legislatore prende in considerazione la generica attitudine di determinate condotte e le considera meritevoli "di pena" preoccupandosi poi, attraverso apposite clausole negative (senza preventiva autorizzazione), di coordinare la repressione con la politica preventiva assegnata ad enti pubblici. In materia di protezione delle bellezze naturali i reati di pericolo si applicheranno tutte le volte in cui si proceda alla realizzazione di opere di qualunque genere, tali da potersi ricondurre già in astratto, a quell'attività di modificazione del territorio in relazione alla quale vige il sistema autorizzatorio.

Nello specifico, la sentenza oggetto della presente nota, considera condotta penalmente rilevante ai sensi dell'art. 1 *sexies* legge n. 431 del 1985, il taglio di un consistente numero di alberi, in quanto ritenuta già prima della sua realizzazione, attività idonea a compromettere in maniera apprezzabile l'assetto ambientale-territoriale. La Suprema Corte ha più volte ribadito come il regime vincolistico non miri alla conservazione dei valori del paesaggio nel solo aspetto estetico visivo, ma sulla base di una più profonda evoluzione culturale e normativa, alla protezione di un bene giuridico come ecosistema, ossia ambiente biologico naturale, comprensivo anche di tutta la vita vegetale e di quegli equilibri di un *habitat* vivente (17).

Pertanto, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 1 *sexies* legge n. 431 del 1985 è necessario non solo che si verifichino interventi non autorizzati su zone vincolate, ma che gli stessi siano idonei ad incidere negativamente sull'originario assetto dei luoghi sottoposti a protezione. Con la conseguenza che sono ascrivibili nella sfera di irrilevanza penale tutti gli interventi che non pongono neppure astrattamente in pericolo il paesaggio. Tale può considerarsi il taglio degli alberi quando si renda necessario per la conservazione della vegetazione e delle sue specie sempre che non realizzi una diversa attività, idonea ad incidere sull'impatto ambientale e capace di comportare una modificazione del territorio per la quale si richiede il potere di intervento della autorità i cui presupposti possono riassumersi nella necessità di evitare un evento dannoso che possa, per gravità, portare alla compromissione di quegli stessi luoghi di vita di cui fanno parte. L'attività della pubblica Autorità si rende necessaria quindi all'individuazione in negativo degli interventi che, per la loro inconciliabilità con il contesto territoriale, si pongono in condizione di incompatibilità con i valori salvaguardati dal vincolo ed il primo fondamentale ricorso alla pena dovrà considerarsi non la disobbedienza alle disposizioni amministrative, in quanto tale, ma l'idoneità offensiva delle condotte che a tale disobbedienza si accompagnano.

Serena Tofini

(16) Sulla differenza tra bene giuridico e scopo della norma, CARNELUTTI, *Il danno e il reato*, Padova, 1992, 212 ss.

(17) Cass. Sez. III, 4 febbraio 1993 n. 3147, in *Giur. ambientale*, 1994, 631.

Cass. Sez. III Pen. - 13-11-2000, n. 11538 - Malinconico, pres.; Postiglione, est.; Ranieri, P.M. (diff.) - Vecchiolini, ric. (avv. Caffarelli). (*Conferma App. Brescia 5 ottobre 1999*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Reflui provenienti da allevamento zootecnico - Natura di acque reflue industriali - Obbligo di autorizzazione allo scarico - Sussistenza. (L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

In tema di inquinamento idrico, i reflui provenienti da un'azienda di allevamento zootecnico sono da classificare come «acque reflue industriali», alla luce sia dell'art. 2, lett. h), della legge n. 152 del 1999 che del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, sicché alla richiesta di utilizzazione agronomica dell'allevamento si accompagna l'obbligo - penalmente sanzionato - di munirsi dell'autorizzazione allo scarico delle acque reflue industriali provenienti dall'installazione produttiva dell'allevamento (1).

(*Omissis*). - Il 21 marzo 1996 il Comune di Renedello segnalava alla ASL di Brescia la presenza di liquame biancastro nei fossati comunali.

La ASL, con i suoi funzionari, procedeva ai necessari accertamenti in loco, evidenziando che l'inquinamento derivava da un grande allevamento zootecnico (1500 vitelli) della Società Tesoli di Vecchiolini Pasquale e Turra Davidica, legali rappresentanti.

L'allevamento, che già in precedenza aveva dato luogo a fatti di inquinamento, produceva una quantità di liquami che non potevano essere contenuti nelle vasche esistenti (di capienza mc 953), essendo necessarie vasche per almeno mc 6116 ed una estensione di terreno molto più vasta (almeno altri 64 ettari).

Il Pretore di Brescia, con sentenza del 17 aprile 1998 ravvisava la penale responsabilità nei confronti dei coniugi Vecchiolini e Turra per i resti di scarico senza autorizzazione (art. 21, 1° comma legge 319/76) e scarico oltre i limiti tabellari (art. 21, 3° comma legge 319/76).

La Corte d'appello di Brescia, con sentenza del 5 ottobre 1999, ravvisava il solo reato *ex art.* 21, 1° comma, legge 319/76, perché confermato dall'art. 59, 1° comma, d.lgs. 152/99, escludendo la sussistenza del reato *ex art.* 21, 3° comma, legge 319/76, alla luce della nuova normativa.

Contro questa sentenza gli imputati hanno proposto ricorso per cassazione, deducendo la violazione della legge 152/99 che avrebbe depenalizzato anche lo scarico senza autorizzazione e vizio di motivazione sulla certa provenienza dello scarico e sulla sua entità e natura.

Il Vecchiolini lamenta, altresì, carenza di motivazione sulla mancata concessione delle attenuanti generiche e della sospensione condizionale della pena.

I ricorsi sono infondati.

Con apprezzamento di fatto, ampiamente e correttamente motivato - e perciò incensurabile in sede di legittimità - la Corte di Brescia ha ritenuto che l'inquinamento era derivato con sicurezza dall'insediamento produttivo degli imputati e che lo scarico era avvenuto tramite condotte mobili rinvenute sul terreno, idonee al trasporto di liquami dalle vasche ai fossi esterni allo stabilimento.

Questo convincimento, suffragato dalle testimonianze qualificate degli esperti della ASL, dai sopralluoghi, dalle fotografie, dalla natura del terreno, dal tipo di inquinamento, dalla colorazione biancastra, dalla assoluta impossibilità di provenienza da altre strutture vicine, appare conforme ai principi giurisprudenziali, che considerano scarico in senso tecnico-giuridico anche quello non continuo come nel caso in esame.

I reflui di un'azienda di allevamento zootecnico sono da classificare come «acque reflue industriali» alla luce della definizione contenuta nell'art. 2, lett. h) legge 152/99 ed ancor più dopo l'emanazione del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, che ha precisato sia la possibile provenienza (edifici od installazioni), sia la natura (attività commerciale o di produzione di beni), sia il criterio facile e chiaro di esclusione (acque reflue domestiche, caratterizzate dalla prevalenza del metabolismo umano e non animale ed acque meteoriche di dilavamento).

La natura di «acque reflue industriali» degli scarichi da allevamenti zootecnici va comunque sempre riconosciuta allorché manchi la connessione funzionale tra fondo ed allevamento, come ribadito dall'art. 28, comma 7, legge 152/99 ed ora anche dal d.lgs. 258/2000 [art. 1, punto d) e art. 99, punto 7, b)].

Deve trattarsi di connessione funzionale con la coltivazione del fondo, sicché non è sufficiente avere a disposizione uno spazio fisico di terreno, se manca la coltivazione e, soprattutto, la compatibilità ambientale con il suolo e sottosuolo.

Come questa Corte ha più volte precisato e come correttamente ritenuto dai giudici di merito nel caso in esame, la richiesta di utilizzazione agronomica ed anche la eventuale autorizzazione concessa operano *ex post* ove ricorrono le condizioni, ma non escludono il distinto obbligo giuridico – penalmente sanzionato – di munirsi dell'autorizzazione allo «scarico» delle «acque reflue industriali» che escono dalla installazione produttiva dell'allevamento.

Nel caso in esame la richiesta di utilizzazione agronomica non solo non fu accolta ma il Sindaco di Calvisano emise ordinanza il 9 maggio 1996 imponendo di quintuplicare le vasche di stoccaggio ed acquisire altri 64 ettari di terreno, partendo dal chiaro presupposto dell'assenza di autorizzazione allo scarico esistente, come tale abusivo.

Contrariamente a quanto assumono i ricorrenti, la nuova legge 152/99 ed il d.lgs. 258/2000 configurano come reato lo scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione (art. 59, 1° comma, legge 152/99) come quello in esame.

La penale responsabilità degli imputati è stata, dunque, correttamente stabilita. Per la «grave entità dell'inquinamento che ha determinato la moria di fauna acquatica» appare giustificata la negazione delle attenuanti generiche, della sospensione condizionale della pena per il Vecchiolini, già plurirecidivo specifico.

Il reato di scarico senza autorizzazione ha natura permanente e la permanenza cessa con il rilascio della formale autorizzazione.

Nel caso in esame la condotta abusiva risulta essere continuata anche dopo l'accertamento del 21 marzo 1966 come risulta dalla ordinanza del Sindaco del 9 maggio 1966, sicché il reato non è prescritto. (*Omissis*)

(1) LE «ACQUE REFLUE INDUSTRIALI».

I reflui provenienti da un'azienda di allevamento zootecnico sono classificabili, alla luce del d.lgs. n. 152/1999 e del successivo d.lgs. n. 258/2000, come «acque reflue industriali»?

L'interrogativo posto dalla sentenza in esame, nonché l'ulteriore e consequenziale quesito riguardante l'obbligo o meno, in caso di richiesta di utilizzazione agronomica dei reflui, di munirsi dell'autorizzazione allo scarico delle acque reflue industriali provenienti dall'installazione produttiva dell'allevamento, sono strettamente connessi alla questione interpretativa riguardante la natura degli scarichi di «acque reflue industriali».

Mentre la progressiva legge Merli distingueva gli scarichi da insediamenti produttivi, civili e da pubbliche fognature, il d.lgs. 152/1999, recependo la distinzione comunitaria tra «acque reflue domestiche» ed «industriali», all'art. 2 suddivide le acque reflue in domestiche, urbane e industriali, consistenti quest'ultime in «qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici o installazioni in cui si svolgono attività commerciali o produzioni di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento» (1).

Tale definizione è il risultato della modifica apportata alla legge in esame dal c.d. decreto «acque bis» n. 258/2000, che ha aggiunto alla fonte degli edifici le «installazioni» e che ha sostituito il termine «o industriali» con quello «o di produzioni di beni», ampliando, nel primo caso, il campo applicativo del principio e, nel secondo caso, uscendo fuori dal campo del settore industriale in senso stretto (2).

Nella sentenza in esame gli imputati, legali rappresentanti di un grande allevamento zootecnico e riconosciuti

penalmente responsabili dalla Corte d'appello di Brescia a causa della mancanza di autorizzazione per i resti di scarico *ex art.* 21, 1° comma, legge 319/76, propongono ricorso per cassazione deducendo da un lato la violazione della legge 152/99 che avrebbe depenalizzato anche lo scarico senza autorizzazione e, dall'altro, il vizio di motivazione sulla certa provenienza dello scarico e sulla sua entità e natura.

Il primo motivo di ricorso addotto dagli imputati necessita di un particolare approfondimento. La lettura connessa della definizione di stabilimento industriale, prevista espressamente dal d.lgs. 152/99 e consistente in «qualsiasi stabilimento industriale nel quale si svolgono attività commerciali o industriali che comportano la produzione, la trasformazione ovvero l'utilizzazione delle sostanze di cui alla tabella 3 dell'allegato 5, ovvero qualsiasi altro processo produttivo che comporti la presenza di tali sostanze nello scarico», e di quella di acque reflue industriali chiarisce la struttura commerciale e/o industriale dalla quale traggono origine gli scarichi poi classificati come acque reflue industriali.

Il concetto è poi ancora più chiaro laddove la normativa preveda espressamente che dal contesto strutturale e topografico degli insediamenti commerciali e/o industriali devono in particolare essere tenute distinte le acque reflue domestiche. Queste ultime sono individuate da alcune parole chiave ben precise: residenziale, metabolismo umano, attività domestiche. Il campo di previsione della norma è quindi limitato sostanzialmente alla vita di tipo domestico e il concetto di metabolismo umano specifica ancor meglio che si tratta di qualcosa che non può andare oltre il classico e tipico scarico derivante da ordinaria attività di vita familiare o parafamiliare.

Nelle «acque reflue industriali» sono ricomprese invece anche quelle acque scaricate da edifici in cui si svolgono «attività commerciali», nonché le categorie degli scarichi da strutture che svolgono attività di servizi.

È bene inoltre chiarire che la normativa stabilisce l'assimilazione di alcuni reflui industriali a quelli domestici. Il parametro pregiudiziale e fondamentale per individuare un allevamento classificabile a livello di scarico come assimilato alla tipologia domestica è principalmente il concetto di connessione funzionale con il fondo (3).

Ed è proprio la mancanza di questa connessione funzionale a costituire, come ha sottolineato la Corte di cassazione nella sentenza in epigrafe e come è ribadito dal d.lgs. 258/2000 all'art.1, punto *d*) e all'art. 99, punto 7, indice della natura di acque reflue industriali degli scarichi da allevamenti zootecnici e quindi del necessario obbligo di richiesta di autorizzazione.

Lo scarico non autorizzato di liquami provenienti da un allevamento di suini può costituire reato anche ai sensi del d.lgs. 152/99 nella misura in cui risulta che il suddetto scarico non possa essere assimilato alle acque reflue domestiche, così come previsto dall'art. 28, comma 7, lett. *b*) d.lgs. 152/99. L'assimilazione sussiste quando trattasi di liquami provenienti da imprese dedite all'allevamento del bestiame le quali dispongano di «almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni trecentoquaranta chilogrammi di azoto presente negli effluenti di allevamento al netto delle perdite di stoccaggio e di distribuzione» (4).

È quindi necessario verificare se l'allevamento di bestiame debba qualificarsi come «impresa agricola», i cui scarichi, a determinate condizioni, sono assimilati alle acque reflue domestiche, o «come insediamento produttivo» (5).

(1) AMENDOLA G., *Le nuove disposizioni contro l'inquinamento idrico*, Milano, 1999, 22.

(2) RONCHI E. e SANTOLOCI M., *Inquinamento idrico: adempimenti e responsabilità. La riforma delle acque*, in www.dirittoambiente.com.

(3) RONCHI E. e SANTOLOCI M., *La riforma delle acque*, in www.dirittoambiente.com, cit.

(4) Cass. 11 ottobre 1999, n. 11542, imp. Conti, in questa Riv., 2001, 189.

(5) Cass. 3 giugno 1999, in *Riv. Pen.*, 1999, 1094.

In quest'ultimo caso l'autorizzazione allo scarico è sempre necessaria, dovendosi parificare i reflui ad acque reflui industriali. L'apertura di un nuovo scarico non autorizzato di acque reflue industriali ovvero l'inosservanza di prescrizioni relative a scarichi di acque reflue industriali con sostanze pericolose è considerato infatti, sulla base della nuova normativa, reato.

L'utilizzazione agronomica dell'allevamento, indicata nell'art. 2 d.lgs. 152/99 come «gestione di effluenti di allevamento, di acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive ovvero di acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agroalimentari, dalla loro produzione all'applicazione al terreno di cui alla lett. n), finalizzata all'utilizzo delle sostanze nutritive ed ammendanti nei medesimi contenute ovvero al loro utilizzo irriguo o fertirriguo», è invece sottoposta, anche nella nuova normativa, a disciplina e sanzioni amministrative distinte. Una cosa è, infatti, lo scarico, altra cosa è l'utilizzazione eventualmente successiva a scopo agronomico di tutto o parte del contenuto dello scarico (6).

Nella sentenza in esame la Suprema Corte ha quindi sostenuto che la richiesta di utilizzazione agronomica ed anche l'eventuale autorizzazione concessa operano *ex post* ove ricorrano le condizioni, ma non escludono il distinto obbligo giuridico, penalmente sanzionato, di ottenere l'autorizzazione allo scarico delle acque reflue industriali che escono dall'installazione produttiva dell'allevamento. Nel caso di specie non solo la richiesta di utilizzazione agronomica non è stata accolta, ma mancava l'autorizzazione allo scarico esistente, pertanto abusivo. La tesi degli imputati, secondo la quale il d.lgs. 152/99 avrebbe depenalizzato anche lo scarico senza autorizzazione, è stata quindi respinta dalla Corte, che ha riconosciuto la penale responsabilità degli stessi imputati.

La scelta tra sanzioni amministrative e sanzioni penali da inserire nella legge 258/2000 ha impegnato anche la dottrina e la giurisprudenza in un approfondito dibattito. È stata respinta la tesi secondo la quale potrebbero essere previste sanzioni non penali, ma amministrative qualora si tratti di infrazioni c.d. formali, nelle quali cioè manca l'evento naturalistico di inquinamento, come quelle relative alle disposizioni riguardanti l'obbligo di autorizzazione allo scarico.

Non solo, infatti, questo tipo di infrazioni è suscettibile di ledere o esporre a pericolo la tutela dell'ambiente, ma è la stessa legge a non consentire alcuna distinzione del genere. Si dovrebbe, inoltre, così sostenere che l'inosservanza di un obbligo di autorizzazione previsto per garantire la tutela delle acque dall'inquinamento lede o espone a pericolo un interesse diverso da quello della tutela dell'ambiente: tesi evidentemente non plausibile.

In conclusione si può quindi affermare che anche i reati c.d. formali sono reati che mettono in pericolo il bene protetto, elemento questo particolarmente rilevante soprattutto nella normativa della tutela ambientale (7).

La Corte di cassazione, con riferimento allo scarico effettuato senza aver chiesto l'autorizzazione e a sostegno di questa tesi, ha evidenziato che è un «reato di pericolo, giacché il legislatore ha valutato che la condotta criminosa se non lede direttamente il bene tutelato, tuttavia lo mette in pericolo, sia perché impedisce all'autorità amministrativa

di compiere i controlli necessari sulla potenzialità inquinante dello scarico, sia perché non ottempera al risultato dei controlli che l'autorità ha effettuato» (8).

Questo orientamento è stato poi ribadito recentemente dalla stessa Corte costituzionale, che, investita della questione riguardante l'irrazionalità delle sanzioni in tema di inquinamento idrico, ha sostenuto che la scelta del legislatore di prevedere da un lato sanzioni penali per l'omessa richiesta di autorizzazione allo scarico da parte del titolare di un insediamento produttivo e, dall'altro, sanzioni amministrative nel caso di inquinamento per il superamento dei limiti indicati dalla legge di uno scarico in pubbliche fognature, è una scelta del tutto ragionevole: è infatti più grave e comporta maggiori difficoltà «l'omissione che non consente o rende più difficoltoso individuare lo scarico ed effettuare i necessari controlli ...» (9).

È comunque opportuno precisare che, anche alla luce di questa giurisprudenza, la delega parlamentare per la nuova normativa sull'inquinamento imponeva al governo di prevedere sanzioni solo penali per tutte le violazioni, anche formali, di norme tese a garantire la tutela delle acque dall'inquinamento: che poi il ricorso alla sanzione penale sia considerato eccezionale nella nuova normativa è una questione altrettanto complessa e dibattuta (10).

Francesca Palmieri

*

I

Trib. Caltagirone - 1-10-2001 - Giudice Castorina - Vitale (avv. Lodato) c. Bisicchia + 6 (avv. Pace) e c. Vitale (avv. Ialuna).

Prelazione e riscatto - Riscatto - Competenza - Giudice ordinario - Domanda di accertamento della simulazione del contratto - Competenza della Sezione specializzata agraria - Sospensione processo ordinario.

La domanda di riscatto resta alla cognizione del Tribunale in sede ordinaria, mentre l'accertamento della simulazione del contratto di affitto va devoluta alla Sezione specializzata, previa sospensione del giudizio ordinario (1).

II

Trib. Catania, Sez. spec. agr. - 5-1-2001 - Trovato, pres.; Escher, est. - Platania (avv. Corsaro) c. Torrisi (avv. D'Agata).

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Rilascio - Domanda riconvenzionale di acquisto per usucapione - Competenza - Tentativo di conciliazione - Esclusione delle domande «ordinarie» attratte.

Va ritenuta la competenza della Sezione specializzata agraria a conoscere le domande riconvenzionali di usucapione ai sensi dell'art. 40, comma 3, c.p.c. (2).

Il tentativo di conciliazione deve precedere le domande relative ad una controversia in materia di contratti agrari con esclusione delle domande «ordinarie», attratte alla competenza della Sezione in caso di cumulo oggettivo (3).

I

(Omissis). - Il Giudice istruttore osserva; sebbene le controversie in materia di riscatto di fondo rustico da parte dell'affittuario coltivatore diretto, ai sensi dell'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, non rientrino tra quelle devolute alla competenza per materia delle Sezioni specializzate agrarie a norma dell'art. 26 l. 11 febbraio 1971, n. 11 (non implicando l'applicazione di norme sul rapporto di affitto, la cui esistenza è uno dei presupposti di fatto dell'operatività dell'istituto che, al pari degli altri, può costituire

(6) Cass. Sez. III, 3 dicembre 1999, n. 425, in *Cass. Pen.*, 2001, 1326; Cass. Sez. III, 17 gennaio 2000, n. 425, in *Ragiusan*, f. 193-194, 147; AMENDOLA G., *Le nuove disposizioni contro l'inquinamento idrico*, cit., 57.

(7) AMENDOLA G., *Le nuove disposizioni contro l'inquinamento idrico*, cit., 44 e ss.; si veda anche GIAMPIETRO F., *Sanzioni amministrative e penali: la violazione della legge delega*, in *Ambiente*, 1997, 999 e ss.

(8) Cass. Sez. III, 9 aprile 1997, n. 5533, in *Riv. Pen.*, 1997, 826.

(9) Corte costituzionale, 14-23 dicembre 1998, n. 435, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Economia.*, 1999, 437.

(10) AMENDOLA G., *Le nuove disposizioni contro l'inquinamento idrico*, cit., 47 e ss.

oggetto di accertamento *incidenter tantum* da parte dello stesso giudice non specializzato) laddove ricorrano condizioni particolari che richiedono un accertamento con efficacia di giudicato (Cass. civ. sez. III, 17 novembre 1998, n. 11553) tale accertamento è di competenza delle Sezioni specializzate agrarie.

Nella specie, proposta da parte del proprietario confinante domanda di riscatto nei confronti del terzo acquirente, previo accertamento della simulazione del contratto di affitto tra lo stesso e gli originari proprietari, al giudice specializzato deve necessariamente essere devoluto quell'accertamento, mentre la domanda di riscatto resta alla cognizione del Tribunale in sede ordinaria, previa sospensione necessaria del giudizio (Cass. civ. 10 dicembre 1987, n. 9158).

P.Q.M. visti gli artt. 34 e 295 c.p.c., ordina, previa rimessione sul ruolo, la sospensione del presente giudizio.

Rimette l'accertamento della sussistenza del contratto di affitto, per i motivi di cui in premessa, al Tribunale - Sezione specializzata agraria.

Fissa alle parti il termine perentorio di mesi tre dalla comunicazione della presente ordinanza per la riassunzione del giudizio.

(*Omissis*)

II

(*Omissis*). - Innanzitutto va ritenuta la competenza della Sezione specializzata a conoscere anche della domanda riconvenzionale di usucapione. E ciò ai sensi dell'art. 40, comma 3, c.p.c. - novellato con l. 26 novembre 1990, n. 353 - che, nel caso di causa connessa soggetta al rito speciale e rientrante (come nella specie) tra le cause indicate dall'art. 409 c.p.c., dispone la prevalenza di esso su quello ordinario, presupponendo che il *simultaneus processus* si svolga dinanzi al giudice specializzato (Cass. 1998, n. 2269).

Sempre in apertura di motivazione, va dichiarata la procedibilità della domanda di rilascio, siccome preceduta dal tentativo di conciliazione innanzi all'I.P.A., a norma dell'art. 46 della legge 203 del 1982, disposizione secondo la quale chi intende proporre in giudizio una domanda relativa ad una controversia agraria è tenuto a darne preventiva comunicazione, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, all'altra parte e all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura competente per territorio, affinché il capo dell'Ispettorato provveda ad esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione.

Nulla osta all'esame della domanda riconvenzionale di usucapione, dovendo il tentativo di conciliazione precedere non tutte le domande sulle quali la Sezione specializzata sia chiamata a decidere, ma soltanto quelle relative ad una controversia in materia di contratti agrari o conseguenti alla conversione dei contratti agrari o relativi a contratti associativi in corso (art. 46 legge 203/1982), con esclusione quindi delle domande «ordinarie», attratte alla competenza della sezione in tutti i casi di cumulo oggettivo. (*Omissis*)

(1-3) CONNESSIONE DI CAUSE E PROCESSO AGRARIO.

La normativa agraria ha introdotto sin dall'inizio accanto alla disciplina sostanziale strumenti processuali specifici, utilizzando una tutela giurisdizionale differenziata (1).

La competenza delle Sezioni specializzate agrarie veniva affermata dagli artt. 26 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 e 47 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (2).

L'art. 9 della l. 14 febbraio 1990, n. 29 ha espressamente affermato che tutte le controversie in materia di contratti

agrari sono di competenza delle Sezioni specializzate agrarie e ha assoggettato le relative controversie al rito di cui agli artt. 409 e seguenti del c.p.c.

Sia la dottrina che la giurisprudenza hanno concordato sul contenuto innovativo dell'art. 9 della legge n. 29 del 1990 ed è quindi venuta meno la competenza del pretore *ex art. 409 n. 2 c.p.c.* (3).

L'assoluta inderogabilità della competenza delle Sezioni specializzate agrarie viene affermata non soltanto *ratione materiae* ma anche *ratione loci* e ciò a motivo della loro speciale composizione che richiede una particolare conoscenza della situazione dei luoghi (4); mentre le controversie in tema di prelazione e riscatto agrari non rientrano nella competenza della Sezione specializzata agraria neppure quando comportano la soluzione di problemi squisitamente tecnici, come l'accertamento dei requisiti soggettivi ed oggettivi necessari per l'esercizio dei diritti in questione e restano di competenza del giudice ordinario, non implicando l'applicazione di norme sull'affitto (5).

Si riteneva che la competenza delle Sezioni specializzate agrarie attraesse nella sfera decisionale delle medesime, per ragioni di connessione, anche le domande e le questioni in rapporto di dipendenza e di consequenzialità con la domanda principale che per legge fosse devoluta alla cognizione esclusiva del giudice specializzato, sempreché fra la domanda principale e quella connessa esistesse identità di soggetti. Pertanto la competenza della Sezione specializzata agraria in ordine alle domande che riguardavano la declaratoria sulla esistenza, qualificazione, la validità e la risoluzione attraeva quelle questioni strettamente connesse anche se spettanti alla competenza del Tribunale in composizione ordinaria (6).

Restavano aperti alcuni problemi attinenti alla competenza, alla disciplina del cumulo delle domande connesse, non solo di competenza di giudici diversi, ma anche di riti diversi.

Può verificarsi infatti che nell'unico processo vengano a cumularsi domande connesse di competenza di giudici diversi funzionalmente competenti e da trattarsi con rito diverso.

La riforma del processo ordinario ha prodotto conseguenze anche sulle controversie agrarie. Una riguarda l'individuazione del rito nell'ipotesi in cui si verifichi il *simultaneus processus* fra più cause connesse soggette a riti diversi. Può verificarsi infatti che nell'unico processo vengano a cumularsi domande connesse di competenza di giudici diversi, funzionalmente competenti e da trattarsi con rito diverso: proposizione di domande riconvenzionali, intervento volontario o chiamata in causa di un terzo, proposizione separata di più cause e riunione delle stesse.

Si riteneva che poteva farsi ricorso all'art. 295 c.p.c. sospendendo il processo pregiudicato. Si affermava, quindi, che la disposizione dell'art. 295 c.p.c. collegata all'art. 34, si sarebbe applicata ai casi in cui la decisione della causa dipendesse da altra questione pregiudiziale, che dovesse essere risolta con efficacia di giudicato, ma, per ragioni di rito o di competenza, non poteva essere decisa dallo stesso giudice. Ciò non si sarebbe verificato ove l'accertamento

(1) Problema assai dibattuto in dottrina: v. MONTESANO, *Luci ed ombre in leggi e proposte di «tutele differenziate» nei processi civili*, in *Riv. dir. proc.*, 1979, 592; CALAMANDREI, *Diritto agrario e processo civile*, in *Atti del primo congresso nazionale di diritto agrario*, Firenze, 1935.

(2) CORSARO A., *L'art. 47, comma 1 della l. 203 del 1982 e la competenza della Sezione specializzata agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1985, II, 130.

(3) Cass. 9 gennaio 2001, n. 736, in questa *Riv.*, 2001, 758, con nota di GALIBERTI, *La devoluzione delle controversie agrarie alle Sezioni specializzate: questione di competenza ovvero di ripartizione amministrativa*; Cass. 28 novembre 1998, n. 12086, in questa *Riv.*, 1999, 474, con nota di RAUSEO, *La competenza esclusiva della Sezione specializzata agraria*; GARBAGNATI, *La competenza per le controversie agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, 3; GERMANO,

Le modifiche ed integrazioni della legge 3 maggio 1982 n. 203 ad opera della legge 14 febbraio 1990 n. 29, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, 855.

(4) Cass. 9 novembre 1973, n. 2943, in *Riv. dir. agr.*, 1976, II, 334, con nota di GERMANO, *Sulla competenza per territorio delle Sezioni specializzate agrarie*.

(5) Cass. 17 febbraio 1984, n. 1190, in *Giur. agr. it.*, 1984, 357; Cass. 13 settembre 1981, n. 834, in *Giur. it.*, 1981, I, 1, 1435, affermava che non rientravano nella competenza del pretore-giudice del lavoro ed andavano quindi trattate con il rito ordinario.

(6) Cass. 9 dicembre 1974, n. 4136, in *Giur. agr. it.*, 1976, p. 215, con nota di Busetto, *Ancora sulla competenza per connessione delle Sezioni specializzate agrarie*.

riguardasse la questione pregiudiziale da decidere solo *incidenter tantum* (7), cioè quando l'accertamento avrebbe effetti limitati al medesimo processo.

La pregiudizialità della causa sul riscatto agrario, esercitata dall'affittuario coltivatore diretto, rispetto a quella relativa alla cessazione del contratto di affitto è stata esclusa in alcune sentenze della Corte (8), mentre secondo altro orientamento si è in presenza di una ipotesi di pendenza di cause che impone la sospensione necessaria del giudizio di risoluzione (9).

L'indagine va fatta tenendo presenti le norme sulla competenza per connessione, nonché quelle sulla pregiudizialità degli accertamenti incidentali (artt. 31 e 34 c.p.c.), e ricorre solo quando la definizione di una controversia costituisca l'indispensabile antecedente logico-giuridico dell'altra, l'accertamento del quale debba avvenire con efficacia di giudicato.

Quando la stessa causa pende dinanzi a giudici diversi (litispendenza) ma tutti competenti, l'art. 39, 1° comma, stabilisce che è competente il giudice adito per primo (criterio della prevenzione). Analogamente si risolve il problema in caso di continenza di cause.

Per la connessione soggettiva il cumulo è possibile quando sussista la competenza del medesimo giudice, quindi esclusa la competenza per materia e quella funzionale. Quindi la nuova disciplina non si applica al cumulo soggettivo (art. 33 c.p.c.). Per la connessione oggettiva la prima regola è data dall'art. 31 c.p.c. che consente la modificazione della competenza per territorio.

Il giudice competente per la causa principale è competente per la causa accessoria e se è determinata per materia, anche se eccede la competenza per valore, (art. 31, 2° comma, c.p.c.), ovviamente bisogna anche tenere conto delle differenze di rito.

L'art. 34 c.p.c. risolve il problema delle questioni pregiudiziali, quelle questioni che si inseriscono nell'*iter* logico-giuridico della decisione della domanda principale. Si deve distinguere tra l'ipotesi in cui la questione pregiudiziale può essere risolta *incidenter tantum*, oppure con effetto di giudicato, se è previsto dalla legge o per esplicita richiesta d'una delle parti.

Così se la questione pregiudiziale appartiene per materia e valore alla competenza di un giudice superiore, questi attrae nella propria competenza anche la causa principale.

La stessa regola l'art. 36 c.p.c. applica all'ipotesi in cui vengono poste domande riconvenzionali che eccedono la competenza per materia e valore del giudice adito.

Tale disciplina congiunta delle cause connesse deve essere altresì coordinata con la diversità del rito. Il problema viene risolto dal 3° comma dell'art. 40 c.p.c. che prevede che le cause cumulativamente proposte o successivamente riunite, debbono essere trattate e decise col rito ordinario, salva l'applicazione del solo rito speciale quando una di tali cause rientri tra quelle indicate negli artt. 409 e 442 c.p.c., avendosi attrazione a favore del rito del lavoro. Il 4° comma disciplina l'ipotesi di cause assoggettate a riti differenti speciali disponendo che venga applicato il rito in ragione della competenza o per quella di maggior valore.

Quindi in caso di domanda riconvenzionale connessa con la principale ma eccedente la competenza per materia del giudice adito, l'intera controversia è devoluta al giudice

della riconvenzionale. La modifica dell'art. 40 c.p.c. dispone, in caso di domanda riconvenzionale rientrante nella previsione dell'art. 409 c.p.c., l'applicazione per l'intera controversia del solo rito speciale.

Se l'affittuario di un fondo rustico agisce per il riscatto di esso nei confronti degli acquirenti (art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590) e questi, in riconvenzionale, chiedono l'accertamento dell'esistenza del contratto di affitto agrario, anche la controversia sull'esistenza del diritto di riscatto, di competenza del giudice ordinario, diviene di competenza della Sezione specializzata agraria (art. 9 l. 14 febbraio 1990, n. 29), perché l'accertamento, con efficacia di giudicato, del presupposto dell'esercizio del diritto di riscatto – e cioè la titolarità del rapporto agrario – non comporta la sospensione necessaria del giudizio pregiudicato in attesa della definizione di quello pregiudiziale (art. 295 c.p.c.), bensì, ai sensi degli artt. 34 e 36 c.p.c., l'attrazione della causa connessa dinanzi al giudice specializzato, com'è confermato anche dall'art. 40, comma 3, che, nel caso di causa connessa soggetta al rito speciale e rientrante tra le cause indicate all'art. 409 c.p.c., dispone la prevalenza di esso su quello ordinario, presupponendo che il *simultaneus processus* si svolga dinanzi al giudice specializzato (10). La norma quindi ha accolto la regola generale del *simultaneus processus* anche nel caso di diversità del rito (11). L'affermazione quindi che la causa accessoria viene attratta alla causa principale solo quando spetti al giudice per ragione di materia e che il carattere funzionale ed inderogabile della competenza comporta che la stessa non possa subire eccezioni per situazioni di connessione, salva l'eventuale sospensione del giudizio e la rimessione di quella parte al giudice competente (12), non è più sostenibile di fronte alla previsione dell'art. 36 c.p.c. coordinato con l'art. 34 c.p.c. e alla modifica apportata all'art. 40 c.p.c.

Ed infatti, il terzo comma della novellata norma dispone l'attrazione della causa connessa dinanzi al giudice specializzato, trovando applicazione per l'intera controversia il rito speciale.

Il provvedimento del Tribunale di Caltagirone che ha disposto la sospensione del giudizio e la rimessione della parte tendente all'accertamento della simulazione del contratto di affitto alla Sezione specializzata, non pare in sintonia con la lettura dell'art. 40 c.p.c. ed avrebbe invece dovuto dichiarare la competenza della Sezione specializzata sull'intera controversia.

Il Tribunale di Catania in presenza di domanda riconvenzionale, con la quale il convenuto convocato in giudizio per il rilascio del fondo, per scadenza *ex art. 2* della legge 203 del 1982, chiede che gli sia riconosciuta la proprietà del fondo stesso, per intervenuta usucapione, ha ritenuto che la domanda riconvenzionale resta devoluta, per connessione, al giudice specializzato (13).

Ha ritenuto altresì che il tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dall'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 deve essere esperito solo per le domande relative ad una controversia in materia di contratti agrari e non per le altre domande che sarebbero di competenza del giudice ordinario e che vengono attratte alla competenza delle Sezioni specializzate agrarie in tutti i casi di cumulo oggettivo.

Antonino Pavone

(7) Cass. 17 novembre 1998, n. 11553, in questa Riv., 1999, 81; App. Bologna 25 agosto 1992, in questa Riv., 1994, 240, con nota di ORICCHIO, *Eccezioni e questioni pregiudiziali: il difficile «spartiacque» fra competenza del giudice ordinario e Sezione specializzata agraria*.

(8) Cass. 27 aprile 1982, n. 2601, in *Giust. civ. Mass.*, 1982, fasc. 4. Secondo tale decisione non c'è pericolo di contraddittorietà di giudicati né si pone un profilo di antecedente logico-giuridico fra decisioni.

(9) Cass. 17 giugno 1982, n. 3690, in *Giust. civ. Mass.*, 1982, fasc. 6, ha

invece ravvisato nella fattispecie una ipotesi di sospensione necessaria del processo.

(10) Cass. 2 marzo 1998, n. 2269, in questa Riv., 1998, 284.

(11) Cass. 1° dicembre 2000, n. 15365, in questa Riv., 2002, 28, con nota di TORTOLINI, *Regolamento di competenza tra giudice ordinario e Sezioni specializzate agrarie in tema di riscatto agrario*.

(12) Cass. 10 febbraio 1981, n. 838, in *Giust. civ. Mass.*, 1981, fasc. 2.

(13) Trib. Roma 27 settembre 1997, in *Temi Romana*, 1998, 160.

Trib. Nicosia - 8-6-2001, n. 126 - Dagnino, giud. - Manuele F. (avv. Adornetto) e Manuele G.M. (avv. Troina) c. INPS (avv. Tita e Rizzo).

Lavoro - Rapporto di lavoro agricolo - Attività lavorativa prestata all'interno del nucleo familiare - Lavoro subordinato - Inesistenza.

Il lavoro prestato dai figli all'interno dell'impresa agricola il cui titolare è il loro padre non è assimilabile al lavoro subordinato (1).

(Omissis). - FATTO. - Con due distinti ricorsi depositati rispettivamente il 29 ottobre 1999 ed il 29 dicembre 1999 Francesco Manuele e Gaetana Maria Manuele, premesso di avere prestato lavoro subordinato negli anni 1994/1995 alle dipendenze dell'impresa agricola del padre Carmelo Manuele, esponevano di essere stati cancellati dagli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli per il suindicato periodo.

Avverso il provvedimento di cancellazione erano stati proposti ricorsi amministrativi in primo e secondo grado dinanzi alle autorità competenti, ricorsi conclusi con esito negativo.

Era stato quindi proposto ricorso giurisdizionale, per ivi sentire accertare e dichiarare la sussistenza del rapporto di lavoro subordinato tra i ricorrenti e Carmelo Manuele nei periodi suindicati e il conseguente diritto alla reiscrizione nei citati elenchi anagrafici per gli anni in questione, con condanna dell'INPS alla ricostituzione della posizione assicurativa e al pagamento delle spese di giudizio e onorari di causa.

Costituitosi in giudizio l'INPS resisteva alle domande, contestando la sussistenza del rapporto di lavoro subordinato del ricorrente per gli anni 1994/1995, come accertato dall'Ispettorato del lavoro di Enna, trattandosi, invece, di rapporto di collaborazione familiare fra padre e figli; chiedeva, pertanto, il rigetto della domanda perché infondata e la conseguente condanna dei ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio.

I due procedimenti venivano riuniti con ordinanza del 3 agosto 2000.

Nel corso dell'istruttoria sono stati escussi i testi di parte ricorrente, Monte Filippo, Magliaro Filippo, Marino Salvatore, Bruti Ciarello Luigi, ed il teste Rosario Ferrera, ispettore INPS, sentito ai sensi dell'art. 421 c.p.c.

Autorizzato il deposito di note difensive l'odierno giudicante, all'udienza del 15 maggio 2001 decideva la causa come da dispositivo ritualmente letto.

DIRITTO. - La domanda è infondata.

Dalle deposizioni testimoniali, nonché dalla documentazione prodotta dall'Ispettorato INPS di Enna, emerge che i ricorrenti non hanno mai posto in essere un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze del padre Carmelo Manuele, trattandosi piuttosto di una collaborazione familiare occasionale.

A tale conclusione si perviene sulla base delle seguenti considerazioni:

1) il presunto datore di lavoro dei ricorrenti, come confermato dal teste Ferrera, nel verbale del 27 marzo 1997 agli atti (sottoscritto dallo stesso Carmelo Manuele), aveva reso dichiarazioni a dir poco lacunose sul rapporto di lavoro con i figli: in particolare non era stato in grado di ricordare né il numero di giornate lavorative espletate né il periodo dell'anno in cui i propri figli avrebbero lavorato alle sue dipendenze; aveva inoltre dichiarato di aver corrisposto ai propri figli la paga di L. 50.000 giornaliera, di non aver mai presentato denuncia IVA per il frumento venduto, per il quale aveva ottenuto ricavi per L. 2.000.000 all'anno. A riguardo non può non evidenziarsi - come rilevato dalla difesa dell'ente convenuto - l'eccessivo divario fra i ricavi dell'azienda e la presunta spesa erogata per la manodopera (senza considerare i contributi, oltre L. 7.000.000 annui per i due figli in base al numero di giornate ed alla paga dichiarata);

2) la ricorrente Gaetana Maria Manuele nel predetto verbale del 27.3.1997 aveva testualmente dichiarato: «Tra me e mio padre non fu mai concordata una precisa retribuzione giornaliera, trattandosi di rapporto tra padre e figlia. Tuttavia mi dava intorno alle L. 50.000 al giorno, oltre a vari prodotti in natura dell'azienda per le mie esigenze familiari. La retribuzione mi veniva corrisposta senza scadenza fissa, ma secondo le disponibilità di mio padre e le mie esigenze»: tali spontanee dichiarazioni, relative all'assenza

di un preciso obbligo retributivo, confermano l'assenza del vincolo di subordinazione fra padre e figlia;

3) sussiste una notevole discrepanza fra il numero delle giornate lavorative annue necessarie per la coltivazione del fondo in base alle tabelle ettaro cultura - in atti - per il fondo in questione (n. 42), e le giornate dichiarate per i due figli del Manuele;

4) i ricorrenti non hanno prodotto alcuna documentazione contabile idonea a dimostrare la sussistenza del rapporto di lavoro subordinato (ad es. buste paga o altro);

5) le deposizioni dei testi di parte ricorrente sono a parere di questo decidente contraddittorie ed imprecise, specie se raffrontate a quelle rese dal datore di lavoro e dalla figlia Gaetana Manuele, e pertanto non idonee a provare l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato. In particolare il Marino, amico di infanzia del Manuele Francesco, ed il Brulli Ciarello nulla hanno saputo specificare in ordine all'orario di lavoro osservato dai ricorrenti, ed hanno precisato di sapere che il ricorrente riceveva una paga di L. 50.000 al giorno perché così riferitogli dallo stesso Manuele. Il teste Filippo Monte ha dichiarato di aver visto raramente il padre della Manuele Gaetana sul fondo, mentre il Magliaro ha genericamente confermato circostanze pacifiche fra le parti, e cioè di aver visto la ricorrente lavorare sul fondo del padre a volte da sola, a volte insieme al genitore. In ogni caso le suddette deposizioni testimoniali sono pienamente compatibili con la tesi prospettata dall'ente resistente, circa la sussistenza di un rapporto di mera collaborazione lavorativa fra padre e figli.

Da quanto sopra esposto emerge la mancanza nella fattispecie degli elementi essenziali che caratterizzano il rapporto di lavoro subordinato: in particolare i ricorrenti non hanno fornito elementi probatori sufficienti a dimostrare la sussistenza del vincolo di subordinazione, mentre risulta evidente che la fattispecie in esame va inquadrata in un rapporto di mera collaborazione familiare.

La domanda va pertanto rigettata. (Omissis)

(1) 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.

1. - La fattispecie decisa con la sentenza in epigrafe riguarda il diritto alla reiscrizione dei ricorrenti negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli per gli anni 1994-1995 - dai quali, a seguito di indagini ispettive, erano stati cancellati - nel presupposto dello svolgimento di attività lavorativa, di asserita natura subordinata, svolta su fondo agricolo di non rilevanti dimensioni di proprietà del padre.

È noto come - ai fini di detta iscrizione, che presuppone, da parte dei soggetti interessati, l'esplicazione di almeno cinquantuno giornate lavorative alle dipendenze di datori di lavoro agricolo in ciascun anno, requisito indispensabile per il successivo godimento delle prestazioni previdenziali - l'adibizione al lavoro di persone facenti parte dell'ambito della famiglia di piccoli coltivatori diretti o semplici proprietari fondiari faccia sorgere notevoli difficoltà di qualificazione, se di tipo subordinato o di mera collaborazione familiare, delle prestazioni lavorative dalle stesse rese. [Ma, per implicazioni più generali, v., in dottrina, FONTANA, *La difficile qualificazione del lavoro prestato nell'impresa familiare coltivatrice* (nota a Cass. 9 agosto 1997, n. 7438), in questa Riv., 1998, 348 e SPAGNOLI, *Il lavoro prestato da un familiare alla luce della normativa vigente* (nota alla cit. Cass. n. 7438 del 1997), *ibidem*, 1999, 560 ed *ivi* ulteriori richiami].

Fenomeno, peraltro, non esclusivo (anche se più frequente) in ambito agricolo, come è dimostrato da Cass. 7 maggio 1993, n. 5294 (in *Dir. lav.*, 1994, II, 85), 7 aprile 1993, n. 4181 (*ibidem*, p. 87) e 21 gennaio 1993, n. 729 (*ibidem*, p. 88) tutte con nota di C. GATTA, *Prestazioni lavorative rese tra persone legate da rapporti di parentela, affinità o coniugio: riflessi previdenziali*, delle quali l'ultima relativa

al settore agricolo e le altre due relative a prestazioni rese, nel primo caso, a favore di una società di persone (operante in campo industriale), composta da due soci entrambi coniugi delle persone che ne figuravano dipendenti, e nel secondo caso, nell'ambito di una comunità familiare, come collaborazione domestica della nuora in favore del suocero. Dunque, le decisioni citate avevano in comune di essere state tutte pronunciate in controversie aventi ad oggetto la qualificazione giuridica di attività lavorative svolte in favore di persone legate da rapporti di parentela, affinità o coniugio, al fine di stabilire se tali attività potessero essere considerate come prestazioni di lavoro subordinato, connotate dai requisiti dell'onerosità e della subordinazione, e come tali costituenti il presupposto per il legittimo insorgere di un rapporto giuridico previdenziale (e dei conseguenti diritti alle prestazioni), oppure se, in assenza di prova certa e rigorosa della sussistenza dei suddetti requisiti (con relativo onere incombente sulla parte che quei diritti facesse valere), non operasse nelle fattispecie esaminate il principio, più volte affermato, della presunzione di gratuità delle prestazioni medesime con implicazioni di segno tutt'affatto diverso.

Principio di recente riaffermato da Cass. 21 aprile 2000, n. 5215 (in questa Riv., 2002, 313) – che richiama i precedenti di Cass. n. 729 del 1993, cit. e Cass. 29 gennaio 1993, n. 1097 (in *Mass. giur. civ.*, 1993) – secondo cui «Il soggetto che, ai fini del compimento del numero minimo 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*».

Secondo Cass. 27 dicembre 1999, n. 14579 (M), in questa Riv., 2000, 492, però, la presunzione di gratuità non opera quando i soggetti (tra i quali siano intercorse le prestazioni lavorative) non convivono sotto il medesimo tetto ma stiano in unità abitative autonome e distinte. Ma Cass. 27 luglio 1999, n. 8132 (M), in questa Riv. 2000, 141, aveva già precisato che – ove tale presunzione 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 ma sussiste l'obbligo di dimostrarne, con prova precisa e rigorosa, tutti gli elementi costitutivi e, in particolare, i requisiti indefettibili della onerosità e della subordinazione.

Ancora più di recente, Cass. 20 marzo 2001, n. 3975 (in *Giust. civ.*, Mass., 2001), ha avuto modo di precisare 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., valendo a distinguerlo, tra l'altro, sia dalla prestazione di lavoro a titolo gratuito, sia dai rapporti di tipo associativo; tuttavia in genere, e quanto più il rapporto assuma, per gli altri versi, le caratteristiche tipiche dei rapporti a carattere oneroso, opera al riguardo la presunzione (di fatto) di onerosità, basata sui criteri della normalità, della apparenza e della buona fede, a tutela del ragionevole e legittimo affidamento della parte interessata, sempreché non sussistano invece i presupposti per l'operare di una presunzione di gratuità, correlata alle situazioni in cui i criteri della normalità e dell'affidamento conducano a un'opzione in tal senso. In particolare, con riferimento all'attività lavorativa prestata in agricoltura a favore di parenti ed affini, nel quadro di colture tradizionali e di piccole proprietà, la mera prestazione di detta attività non è sufficiente a far

configurare un rapporto di lavoro subordinato, la dimostrazione della subordinazione e dell'onerosità delle prestazioni richiedendo, quando difettino gli elementi sintomatici 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 dall'obbligatorietà, e l'esistenza di quel tanto di direttive e controlli in merito alla prestazione lavorativa che valgano a differenziare il rapporto dal lavoro autonomo, pur in un eventuale quadro di elasticità di orari e di altre modalità. (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, quando l'accertamento della subordinazione sia finalizzata alla fruizione di prestazioni previdenziali)». (Corsivo mio).

A tali orientamenti si era, peraltro, già conformata un'attenta, anche se non recente, giurisprudenza di merito. Segnalo: Pret. Civitavecchia, 15 gennaio 1985 (in *Inform. prev.*, 1985, 1397); Trib. Trani, 23 ottobre 1990, n. 731 – confermata da Cass. n. 729 del 1993 sopra cit. – e Trib. Bari, 20 ottobre 1990, n. 730 (entrambe in questa Riv., 1992, 561 con nota di C. GATTA, *Onerosità e subordinazione quali condizioni per l'esistenza di un rapporto di lavoro agricolo tra affini e conseguente diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi*); Trib. Catanzaro, 29 marzo 1991, n. 451 (in *Inform. prev.*, 1991, 715); Trib. Rosano, 14 aprile 1993, n. 82 (in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 107 – unitamente a Cass. n. 729 del 1993 cit. – con nota di C. GATTA, *Ancora sull'indefettibilità dei requisiti di onerosità e subordinazione del rapporto di lavoro subordinato intercorrente tra parenti o affini al fine dell'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli*). Tutte queste sentenze hanno privilegiato – così come suggerito dalla giurisprudenza di legittimità sopra richiamata – con adeguata motivazione e con coscienziosa individuazione delle fonti del proprio convincimento, risultanze istruttorie, di vario genere, diverse dalle prove testimoniali rese per lo più da soggetti direttamente interessati (presunti datori di lavoro o consanguinei o affini della parte in causa) e, pertanto, non ritenute sufficientemente attendibili. In particolare, la citata sentenza del Tribunale di Rosano ha posto in evidenza la circostanza che il preteso rapporto lavorativo sarebbe intercorso tra nuora e suocero conduttore di circa un ettaro di oliveto, per la durata di cinquantuno giornate ed in concomitanza, fra l'altro, della gravidanza della presunta lavoratrice, per la coltivazione del fondo sul quale prestavano contemporaneamente la propria opera i tre figli del titolare con le rispettive mogli, con evidente sproporzione tra la modesta capacità di assorbimento di manodopera del fondo stesso e le rilevanti opere disponibili per la relativa coltivazione (escludendosi, di conseguenza, la reale esigenza di ricorrere a prestazioni integrative di lavoro di tipo subordinato).

2. - Nel solco della citata giurisprudenza s'inserisce la sentenza in commento. Essa è esemplare per il modo corretto e consapevole con il quale il giudicante ha fatto uso dei poteri istruttori conferitigli dalle norme che regolano il processo previdenziale. È noto, infatti, che – secondo l'art. 442 c.p.c., nel testo novellato dall'art. 1 l. 11 agosto 1973, n. 533 – nei procedimenti relativi a controversie giudiziarie derivanti dall'applicazione di norme previdenziali ed assistenziali si osservano le disposizioni dettate per il rito delle controversie di lavoro che conferiscono al giudice particolari poteri inquisitori quali quelli configurati nell'art. 421 c.p.c. [per cui – com'è stato sottolineato da un'attenta dottrina (v. CINELLI, *Le controversie della sicurezza sociale*, Milano, 1978, 293 ed altri AA. *ivi citati*) – il giudice «nel nuovo processo, non si pone in condizione passiva e neutrale

rispetto alle parti, ma assume una funzione attiva, con un proprio interesse indeclinabile, non solo al modo con il quale si svolge la causa, ma anche all'accertamento della verità sostanziale».

Nella fattispecie esaminata [concernente – come ho detto – la valutazione dell'attività lavorativa svolta dai ricorrenti (fratello e sorella) su fondo agricolo di proprietà del padre, per la quale detti soggetti avevano ottenuto l'iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli per gli anni 1994 e 1995 compilati, secondo le procedure vigenti all'epoca, dallo SCAU (sulla base delle indicazioni della Commissione circoscrizionale per il collocamento agricolo) ma ne erano stati successivamente cancellati a seguito di verifica ispettiva eseguita da funzionari dell'INPS, succeduto al Servizio predetto a seguito della soppressione di esso (art. 19 l. 23 dicembre 1994, n. 724, con decorrenza dal 1° luglio 1995), donde la domanda giudiziale per la reinscrizione], non si è fatto ricorso a criteri di accertamento presuntivi ma si è acquisita la documentazione dell'ente previdenziale, si è escusso come teste il funzionario ispettore dell'Istituto (sentito ai sensi dell'art. 421 c.p.c.) e sono stati opportunamente interrogati i testi di parte, consentendosi così al giudice di pervenire, con oculato apprezzamento delle prove raccolte, alla conclusione del rigetto della domanda.

Fondamentali, a tal fine – rispetto alle generiche attestazioni delle testimonianze di parte sia in ordine all'entità ed alle modalità delle prestazioni rese dai ricorrenti sia per quanto concerne la retribuzione percepita (a questo riguardo, anzi, un teste di parte di uno dei ricorrenti ha affermato di sapere che l'interessato percepiva un compenso di lire 50.000 al giorno perché così gli era stato riferito dallo stesso) – le dichiarazioni rese dal presunto datore di lavoro in sede di redazione del verbale ispettivo (debitamente sottoscritto): dichiarazioni lacunose quanto al numero di giornate di lavoro prestate ed ai relativi periodi di svolgimento di esse, da parte dei figli, ma concordanti sull'entità della paga giornaliera, indicata appunto in L. 50.000, a fronte di una produzione ottenuta dal fondo coltivato a cereali con un ricavo lordo annuo quantificato in L. 2.000.000. Ora, poiché per l'iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli è indispensabile, come ho già detto, il requisito lavorativo annuo di almeno cinquantuno giornate, i due figli avrebbero dovuto percepire un compenso complessivo di almeno lire 5.100.000 (51 x 2 x 50.000): cifra questa che, pur senza computare gli oneri contributivi connessi, è assolutamente esorbitante rispetto a quella indicata come ricavo aziendale. D'altro canto, è stata rilevata «una notevole discrepanza» fra il numero delle giornate lavorative annue necessarie per la coltivazione del fondo in questione, in base alle tabelle ettaro coltura acquisite agli atti (calcolate in numero di quarantadue), e le centodue giornate implicitamente dichiarate per i due figli e risultanti dall'iscrizione negli elenchi.

I suddetti elementi sono di per sé sufficienti ad escludere la mancanza del presupposto oggettivo (entità del lavoro svolto) necessario per l'insorgere del diritto all'iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli in testa ai ricorrenti. L'assenza di un preciso obbligo retributivo, e la conseguente inesistenza del vincolo della subordinazione, desunta dalle dichiarazioni rese, sempre in sede ispettiva, dalla figlia del presunto datore di lavoro (v. punto 2 delle motivazioni), inoltre, portano ad escludere più radicalmente l'esistenza stessa di un rapporto di lavoro subordinato, dovendosi, invece, inquadrare i rapporti intercorsi tra figli e padre tra quelli di mera collaborazione familiare, influenti, eventualmente, ad altri fini ma non per l'acquisizione dello status di lavoratore agricolo subordinato.

Carlo Gatta

Cons. Stato, Sez. VI - 3-6-2002, n. 3098 - Giovannini, pres.; Chieppa, est. - Comune di Civitavecchia (avv. Pala) c. Ericsson Telecomunicazioni s.p.a. (avv. Alesi, Satta e Contardi). (Conferma T.A.R. Lazio, Sez. II, 17 luglio 2001, n. 6405)

Ambiente - Inquinamento - Derivante da onde elettromagnetiche - Previsione da parte dei Comuni di limiti di esposizione diversi e più restrittivi di quelli previsti in sede statale - Impossibilità anche dopo la legge quadro n. 36/2001.

Ambiente - Inquinamento - Derivante da onde elettromagnetiche - Disciplina prevista dall'art. 8, comma 6, della legge n. 36/2001 - Attribuzione ai Comuni del compito di «minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici» - Interpretazione.

Sia nel quadro normativo precedente sia dopo l'entrata in vigore della l. 22 febbraio 2001, n. 36 (legge-quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), non rientra nelle competenze attribuite ai Comuni la fissazione di limiti di esposizione ai campi elettromagnetici diversi da quelli previsti dallo Stato, né tale risultato può legittimamente perseguirsi da parte dei Comuni attraverso un esercizio strumentale delle loro competenze in materia edilizia e urbanistica. In particolare, prima dell'entrata in vigore della l. 22 febbraio 2001, n. 36, ai Comuni spettavano le sole competenze in materia di uso del territorio e non anche in ordine alla disciplina dell'installazione degli impianti di radiocomunicazione sotto il profilo della compatibilità con la salute umana, trattandosi di competenze in materia di tutela della salute, che non spettano ai Comuni stessi e che nello specifico settore sono riservate allo Stato (1).

L'art. 8, comma 6, della l. 22 febbraio 2001, n. 36, stabilendo che ai Comuni spetta il compito di «minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici», prevede una competenza aggiuntiva rispetto a quella urbanistica; tale competenza va tuttavia esercitata adottando misure che non possono in alcun modo prevedere limiti generalizzati di esposizione diversi da quelli previsti dallo Stato, né possono di fatto costituire una deroga generalizzata (o quasi) a tali limiti, essendo invece consentita l'individuazione di specifiche e diverse misure, la cui idoneità al fine della «minimizzazione» emerge dallo svolgimento di compiti ed approfonditi rilievi istruttori, sulla base di risultanze di carattere scientifico (2).

(Omissis)

3. Con ulteriore motivo il Comune appellante deduce l'erroneità della impugnata sentenza nella parte in cui è stato ritenuto che il regolamento annullato non rientrasse nelle competenze urbanistiche spettanti ai Comuni e contesta la ricostruzione del quadro normativo operata dal giudice di primo grado ed anche il richiamo alle disposizioni della legge quadro n. 36/2001, temporalmente inapplicabile alla fattispecie in esame.

Prima di esaminare il motivo appare opportuno richiamare la ricognizione del quadro normativo di riferimento, effettuata dal T.A.R.

Il giudice di primo grado ha osservato come l'art. 1, comma IV, lett. c), della l. 15 marzo 1997, n. 59 abbia escluso dall'applicazione delle disposizioni dettate ai primi due precedenti commi (riguardanti il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di «funzioni e compiti amministrativi» «relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché» quelli «... localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici), di compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute, per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo, per la ricerca, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia».

In attuazione della citata legge 59 del 1997 – continua il T.A.R. – veniva poi emanato il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il cui art. 69 ha stabilito che, ai sensi dell'art. 1, comma IV, lettera c), della l. 15 marzo 1997, n. 59, sono compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente quelli relativi alla determinazione di valori limite, standard, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche necessari al raggiungimento di un livello adeguato di tutela dell'ambiente sul territorio nazionale (lett. e).

Il successivo art. 83 del citato Decreto ha poi specificato che, ai sensi dell'art. 1, comma IV, lettera c), della l. 15 marzo 1997, n.

59, hanno rilievo nazionale i compiti relativi: – alla disciplina del monitoraggio della qualità dell'aria: metodi di analisi, criteri di installazione e funzionamento delle stazioni di rilevamento; criteri per la raccolta dei dati (lett. a); – alla fissazione di valori limite e guida della qualità dell'aria (lett. b); – alla fissazione e aggiornamento delle linee guida per il contenimento delle emissioni, dei valori minimi e massimi di emissione, metodi di campionamento, criteri per l'utilizzazione delle migliori tecnologie disponibili e criteri di adeguamento degli impianti esistenti (lett. e); – alla determinazione dei criteri per l'elaborazione dei piani regionali di risanamento e tutela della qualità dell'aria (lett. b); – alla definizione di criteri generali per la redazione degli inventari delle fonti di emissione (lett. d).

Il T.A.R. richiama poi la l. 31 luglio 1997, n. 249 (recante istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo); la quale ha disposto (art. 1, comma XV) che: – l'Autorità «vigila sui tetti di radiofrequenze compatibili con la salute umana e verifica che tali tetti, anche per effetto congiunto di più emissioni elettromagnetiche, non vengano superati, anche avvalendosi degli organi periferici del Ministero delle comunicazioni» (il rispetto di tali indici rappresentando condizione obbligatoria per le licenze o le concessioni all'installazione di apparati con emissioni elettromagnetiche); – e che «il Ministero dell'ambiente, d'intesa con il Ministero della sanità e con il Ministero delle comunicazioni, sentiti l'Istituto superiore di sanità e l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), fissa entro sessanta giorni i tetti di cui al presente numero, tenendo conto anche delle norme comunitarie».

Il decreto ministeriale al quale ha operato rinvio la disposizione da ultimo riportata risulta essere stato poi emanato (dal Ministro dell'ambiente, d'intesa con i Ministri delle comunicazioni e della sanità) in data 10 settembre 1998 con il n. 381.

Il giudice di primo grado sottolinea che con la relativa disciplina sono stati fissati: – i valori limite di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici connessi al funzionamento ed all'esercizio dei sistemi fissi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza compresa fra 100 kHz e 300 GHz (art. 1); – i limiti di esposizione (art. 3, con rinvio alla Tabella 1); – le misure di cautela e gli obiettivi di qualità (art. 4); – le azioni di risanamento (art. 5); – ulteriormente procedendosi (allegati A e B) alla individuazione dei relativi concetti definitivi e delle applicabili unità di misura, nonché delle modalità ed esecuzione delle misure e delle valutazioni.

Di particolare interesse ai fini del decidere vengono ritenute dal T.A.R. le disposizioni di cui al II e III comma dell'art. 4 del citato decreto interministeriale, laddove si precisa che: – in corrispondenza di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore non devono essere superati i seguenti valori, indipendentemente dalla frequenza, mediati su un'area equivalente alla sezione verticale del corpo umano e su qualsiasi intervallo di sei minuti: 6 V/m per il campo elettrico, 0,016 A/m per il campo magnetico intesi come valori efficaci e, per frequenze comprese tra 3 MHz e 300 GHz, 0,10 W/m² per la densità di potenza dell'onda piana equivalente; – «nell'ambito delle proprie competenze, fatte salve le attribuzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, le Regioni e le Province autonome disciplinano l'installazione e la modifica degli impianti di radiocomunicazione al fine di garantire il rispetto dei limiti di cui al precedente articolo 3 e dei valori di cui al precedente comma, il raggiungimento di eventuali obiettivi di qualità, nonché le attività di controllo e vigilanza in accordo con la normativa vigente, anche in collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per quanto attiene all'identificazione degli impianti e delle frequenze loro assegnate».

Sulla base di tale quadro normativo, applicabile alla fattispecie in esame, il T.A.R. rileva che comunque l'attribuzione alle Regioni ed alle Province autonome di competenze relative al raggiungimento di eventuali obiettivi di qualità non appare giustificare l'introduzione di limiti (ulteriori e/o diversi) rispetto a quanto nel decreto stesso stabilito; e ciò in quanto il perseguimento dell'anzidetta finalità – e, con esso, la consentita disciplina dell'installazione e della modifica degli impianti di radiocomunicazione – risulta delimitato dall'esigenza di «garantire il rispetto dei limiti di cui al precedente articolo 3 e dei valori di cui al precedente comma II». Viene anche escluso che un siffatto potere «derogatorio» – rispetto alla delineazione della materia fornito dal quadro normativo statale di riferimento – sia individuabile nell'ambito delle applicabili disposizioni di legge regionale (artt. 113, 114 e 115 della l.r. 6 agosto 1999, n. 14, che attribuiscono ai Comuni

compiti concernenti la valutazione dei progetti di risanamento nonché la vigilanza sull'osservanza dei limiti e dei parametri previsti dalla normativa vigente in materia di tutela dall'inquinamento elettromagnetico e sull'esecuzione delle azioni di risanamento in relazione agli impianti di telefonia mobile).

Il giudice di primo grado, infine, richiama le disposizioni della sopravvenuta legge n. 36/2001 non per applicarle alla fattispecie, ma per evidenziare la conferma del delineato quadro normativo di riparto di competenze.

Viene infatti sottolineato come, fra le finalità dell'anzidetta normativa, l'art. 1, I comma, lett. a), ricomprenda l'esigenza di assicurare la tutela della salute dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici ai sensi e nel rispetto dell'art. 32 della Costituzione, e che il successivo art. 4, I comma, lett. a), ha attribuito allo Stato l'esercizio delle funzioni relative «alla determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità ... in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in relazione alle finalità di cui all'art. 1». Il successivo II comma, lett. a), ha quindi demandato la fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, nonché delle tecniche di misurazione e rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità.

Quanto alle attribuzioni riservate alle Regioni, alle Province ed ai Comuni – conclude il T.A.R. – l'art. 8 della l. 36/2001 ha stabilito che: – rientra nella competenza delle Regioni, «nel rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, nonché dei criteri e delle modalità fissati dallo Stato ... l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, ai sensi della legge 31 luglio 1997, n. 249 e nel rispetto del decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), e dei principi stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 5» (I comma, lett. a); – le Regioni, «nelle materie di cui al comma 1, definiscono le competenze che spettano alle Province ed ai Comuni, nel rispetto di quanto previsto dalla legge 31 luglio 1997, n. 249» (comma IV); – «i Comuni possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione delle popolazioni ai campi elettromagnetici» (comma VI).

In sostanza il giudice di primo grado dà atto della inapplicabilità della legge quadro 36 del 2001 alla presente vicenda contenziosa, sviluppata anteriormente all'entrata in vigore della normativa da essa introdotta, ma ha ritenuto che la nuova normativa contribuisca a fornire utili elementi di giudizio soprattutto riguardo alla ripartizione di attribuzioni *in subiecta materia* fra Stato, Regioni ed Amministrazioni comunali.

Al quadro normativo descritto dal T.A.R. deve aggiungersi che la legge n. 36/2001 abbraccia profili attinenti a diverse materie, rientranti alcune nella legislazione statale esclusiva ed altre nella legislazione concorrente, come definite a seguito della recente riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La legge quadro si ispira, infatti, a finalità di tutela dell'ambiente [rientranti nella legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 1, lett. s) della Cost.] ed anche alla tutela della salute (materia di legislazione concorrente, unitamente a quella dell'ordinamento della comunicazione).

L'attinenza della materia anche alla tutela dell'ambiente e comunque il valore di principio fondamentale della disciplina inerente i criteri di fissazione dei limiti di esposizione costituiscono elementi in base a cui ritenere la compatibilità di una uniforme fissazione dei predetti limiti sull'intero territorio nazionale anche alla luce del mutato quadro costituzionale di riferimento, potendo comunque le competenze attribuite alle Regioni e agli enti locali essere esercitate nel rispetto dei limiti di esposizione fissati a livello centrale.

4. Precisato il quadro normativo di riferimento, come delineato dal giudice di primo grado, si può passare ora all'esame del motivo di appello, con cui il Comune contesta che il sistema di riparto di competenze sia quello richiamato dal T.A.R. e soprattutto invoca il legittimo esercizio delle proprie competenze urbanistiche di assetto del territorio.

Il motivo è infondato.

Deve concordarsi con il T.A.R. sul fatto che sia prima dell'entrata in vigore della legge n. 36/2001, sia successivamente,

la fissazione di limiti di esposizione ai campi elettromagnetici diversi da quelli previsti dallo Stato non rientri tra le competenze attribuite ai Comuni.

Infatti, prima dell'entrata in vigore della legge n. 36/2001, ai Comuni spettavano le sole competenze in materia di uso del territorio e non anche in ordine alla disciplina dell'installazione degli impianti di radiocomunicazione sotto il profilo della compatibilità con la salute umana (v. Cons. Stato, VI, ord. 6 febbraio 2001, n. 865).

La disciplina introdotta con l'impugnato regolamento appare essenzialmente preordinata a garantire la tutela della pubblica salute da ipotizzabili fonti di inquinamento elettromagnetico: vengono fissati limiti di emissione più rigorosi rispetto a quelli stabiliti dal d.m. 10 settembre 1998, n. 381 e individuate distanze minime delle stazioni radio base dagli edifici e, in particolare, uno specifico regime delle distanze per gli «edifici a maggiore tutela» (scuole, ospedali, case di cura e di riposo, parchi giochi e relative pertinenze).

Dalle stesse premesse del regolamento emerge che lo stesso è stato adottato al principale fine di «minimizzare l'irradiazione della popolazione residente nei pressi delle singole antenne di impianti rice-trasmittenti».

È quindi evidente che il Comune, al contrario di quanto sostenuto in giudizio, abbia voluto esercitare competenze in materia di tutela della salute, che non gli spettavano e che nello specifico settore erano riservate allo Stato.

Peraltro, l'esercizio delle proprie competenze in materia urbanistica avrebbe comportato la necessità delle procedure previste per l'adozione degli strumenti urbanistici con tutte le connesse garanzie partecipative, che consentono agli interessati la presentazione di puntuali osservazioni e presuppone comunque una adeguata istruttoria (v. Cons. Stato, VI, ord. 22 maggio 2001, n. 2903 e ord. 2 ottobre 2001, n. 5442).

Inoltre, anche il formale utilizzo degli strumenti di natura edilizia-urbanistica e il dichiarato intento di esercitare le proprie competenze in materia di governo del territorio non possono giustificare l'adozione di misure che nella sostanza costituiscono indirettamente una deroga ai predetti limiti di esposizione fissati dallo Stato, quali ad esempio il generalizzato divieto di installazione delle stazioni radio base per la telefonia cellulare in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione residenziale, che ha lo stesso effetto di sovrapporre una determinazione cautelativa ispirata al principio di precauzione alla normativa statale che ha fissato i limiti di radiofrequenza, di fatto eludendo tale normativa.

Stesso discorso può essere fatto anche per la previsione di specifiche distanze fisse minime tra gli impianti in questione ed ogni tipo di abitazione (diverse dalle ordinarie distanze fissate per gli edifici), trattandosi di misura, che non trova giustificazione sotto il profilo urbanistico-edilizio e che di fatto costituisce anch'essa una deroga ai limiti fissati dallo Stato.

Si ribadisce che l'introduzione di misure tipicamente di governo del territorio (distanze, altezze, localizzazioni ecc.) trova giustificazione solo se sia conforme al principio di ragionevolezza ed alla natura delle competenze urbanistico-edilizie esercitate e sia sorretta da una sufficiente motivazione sulla base di risultanze, acquisite attraverso una istruttoria idonea a dimostrare la ragionevolezza della misura e la sua idoneità al fine perseguito.

Le precedenti considerazioni valgono anche alla luce del vigente quadro normativo, in cui alle competenze dei Comuni dirette ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, si aggiunge quella di «minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici» (art. 8, comma 6 della legge n. 36/2001).

La previsione di tale competenza in aggiunta a quella urbanistica sembra voler significare che si tratti di una competenza diversa, che comunque deve essere esercitata nel rispetto del descritto quadro normativo di riferimento: tali misure non possono quindi in alcun modo prevedere limiti generalizzati di esposizione diversi da quelli previsti dallo Stato, né possono di fatto costituire una deroga generalizzata o quasi a tali limiti, essendo invece consentita l'individuazione di specifiche e diverse misure, la cui idoneità al fine della «minimizzazione» emerge dallo svolgimento di compiti ed approfonditi rilievi istruttori sulla base di risultanze di carattere scientifico, come indicato dal T.A.R.

La questione peraltro neanche si pone in relazione alla fattispecie in esame, antecedente all'entrata in vigore della nuova normativa, che non può quindi essere invocata a fondamento del potere esercitato neanche con riguardo all'adozione di alcune misure di minimizzazione contenute nel regolamento (distanze dai c.d. «siti sensibili»), non costituenti una deroga generalizzata ai

limiti di esposizione, ma finalizzate alla tutela della salute pubblica (competenza che, come già detto, non era all'epoca attribuita ai Comuni ed oggi lo è ai sensi della citata ultima parte del comma 6 dell'art. 8 della legge n. 36/2001, inapplicabile – si ribadisce – alla presente controversia).

5. In conclusione, l'appello deve essere respinto. (*Omissis*)

(1) COMPETENZA DEL COMUNE IN MATERIA DI INSTALLAZIONE DI NUOVI CAMPI ELETTROMAGNETICI.

L'inesistenza di regole univoche in materia di disciplina delle installazioni ha determinato l'insorgenza di una accesa conflittualità tra i gestori dei servizi di telefonia ed i Comuni.

Gli enti locali, infatti, facendosi carico dei timori espressi dalla comunità governata, nella generalità dei casi, si sono determinati a disciplinare l'allocatione degli impianti sulla scorta di divieti generalizzati di insediamento in zone residenziali nonché mediante l'introduzione di obblighi di distanza (tra l'una e l'altra stazione radio base nonché tra le antenne e le strutture «sensibili» – come scuole ed ospedali – ovvero tra le antenne e l'abitato cittadino).

La sentenza della VI^a Sezione del Consiglio di Stato rappresenta la prima motivata decisione di merito in tema di rapporti tra la disciplina statale e le competenze comunali in materia di installazione di impianti per telefonia cellulare.

Con tale sentenza viene respinto l'appello e confermata la sentenza di primo grado del T.A.R. Lazio che aveva annullato il regolamento del Comune di Civitavecchia recante limiti di emissione più rigorosi rispetto a quelli stabiliti dal d.m. 381/98 e distanze minime dalle stazioni radio base dagli edifici e, in particolare, da quelli c.d. «sensibili» (scuole, ospedali, case di cura e di riposo, parchi giochi e relative pertinenze).

I giudici di Palazzo Spada hanno statuito che sia nel quadro normativo precedente, sia dopo l'entrata in vigore della legge 36/2002, non rientra tra le competenze attribuite ai Comuni la fissazione di limiti di esposizione ai campi elettromagnetici diversi da quelli previsti dalla disciplina statale, né tale risultato può legittimamente perseguirsi da parte dei Comuni attraverso un esercizio strumentale delle loro competenze in materia edilizia e urbanistica.

Pertanto, la previsione del divieto generalizzato di installazione delle stazioni radio base per la telefonia cellulare nelle zone territoriali omogenee a destinazione residenziale ovvero la previsione di distanze minime tra tali impianti e gli edifici c.d. sensibili attiene più ad un ambito di tutela sanitaria che ad effettive esigenze di ordine urbanistico e in nessun caso appare giustificata sulla scorta di effettive e documentate esigenze riferibili a situazioni particolari.

Si ribadisce «che l'introduzione di misure tipicamente di governo del territorio (distanze, altezze, localizzazioni, ecc.) trova giustificazione solo se sia conforme al principio di ragionevolezza ed alla natura delle competenze urbanistico-edilizie esercitate e sia sorretta da una sufficiente motivazione, sulla base di risultanze acquisite attraverso un'istruttoria idonea a dimostrare la ragionevolezza della misura e la sua idoneità al fine perseguito».

Lo strumento utilizzato dagli enti locali per esercitare i poteri di controllo e di veto sull'installazione degli impianti di trasmissione radiotelevisiva e di telefonia cellulare è stato per anni quello di pretendere per essi il rispetto delle prescrizioni urbanistiche vigenti nella zona e l'ottenimento della concessione edilizia, in quanto opere recanti significative modifiche nell'assetto del territorio, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 10/1977. La potestà dei Comuni in materia di gestione del territorio si rivela uno strumento potente di controllo della localizzazione degli impianti, nella perdu-

rante assenza di una regolamentazione nazionale uniforme. Per cui alcuni giudici hanno ritenuto legittimi anche regolamenti comunali che, in nome dell'assetto urbanistico, finivano per occuparsi della tutela della salute applicando il principio di precauzione raccomandato dalla Comunità europea (T.A.R. Puglia, ord. 9 novembre 2000, n. 1287).

L'attività di regolazione del Comune viene avallata da alcune pronunce in quanto si svolga nel rispetto delle finalità urbanistiche, sia pure latamente intese, sino a comprendere anche la verifica del rispetto delle soglie di emissione prescritte dal d.m. 381/98.

Come è noto la potestà regolamentare dei Comuni nella specifica materia è stata espressamente riconosciuta dall'art. 8, comma 6 della legge 36/2001. Peraltro, anche in vigenza del solo d.m. 381/98 un analogo potere poteva desumersi dalla considerazione sistematica delle competenze comunali in materia urbanistica e dei necessari collegamenti tra l'attuazione del principio di minimizzazione delle esposizioni e l'utilizzo degli strumenti urbanistici. Le «linee guida applicative» del d.m. 381/98 hanno evidenziato, poi, al punto 4 che i limiti di esposizione compatibili della popolazione e i relativi valori di cautela «possono essere facilmente rispettati con una corretta pianificazione ed installazione sia degli impianti per la telefonia mobile che di quelli utilizzati per le comunicazioni radiotelevisive» e che «i comuni possono adottare un provvedimento (regolamento) formalizzato per garantire la tutela della salute, dell'ambiente e del paesaggio e la minimizzazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici».

Pertanto, sulla scorta dell'orientamento giurisprudenziale richiamato con il regolamento comunale non possono essere introdotti limiti di esposizione diversi per valore assoluto, unità di misura o metodologia di rilevamento, rispetto a quelli vigenti in base alla normativa statale, anche se più rigorosi, spettando ai comuni, in materia di limiti sanitari soltanto:

- preventivamente al rilascio della concessione, una funzione di verifica del (prevedibile, sulla base della documentazione presentata) rispetto da parte dell'impianto dei limiti vigenti, funzione che viene esercitata avvalendosi delle A.R.P.A. (o, laddove queste non siano ancora operanti, dei P.M.P. delle A.U.S.L.);

- successivamente all'attivazione dell'impianto, funzioni di vigilanza e controllo, laddove dette funzioni siano state ad essi attribuite con la legge regionale di conferimento ex art. 3 del d.lgs. 112/1998 e ormai, comunque, in base all'art. 14 della legge 36/2001 (secondo cui, nell'esercizio di dette funzioni, condivise con le province, i Comuni «utilizzano le strutture» delle A.R.P.A., ovvero «si avvalgono del supporto tecnico» dell'A.N.P.A., dell'ISPESL e degli Ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni).

A tal riguardo il T.A.R. Umbria (sentenza n. 426 del 10 agosto 2001) ha statuito:

- non può legittimamente introdursi un divieto generalizzato all'installazione di impianti sul territorio comunale, perché ciò equivarrebbe alla negazione dell'esercizio del servizio pubblico;

- divieti di localizzazioni con riferimento a zone omogenee, previsioni di distanze minime (dai centri abitati, dagli insediamenti produttivi), previsioni di caratteristiche strutturali (altezze massime) o funzionali (potenze massime) degli impianti, possono essere legittimamente introdotti soltanto se ed in quanto:

- a) finalizzati ad un corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti (venendo in questo caso in rilievo l'apprezzamento di interessi più propriamente estetici e paesaggistici);

- b) finalizzati alla minimizzazione delle esposizioni ai campi elettromagnetici sul territorio comunale, sulla base di una concreta valutazione dei livelli di esposizione presenti nelle diverse aree;

- c) compatibili (in entrambi i casi predetti) con una adeguata funzionalità del servizio pubblico di telefonia radio-mobile (funzionalità che deve essere riferita alla rete di ogni gestore interessato, per evidenti motivi di tutela della concorrenza e del mercato);

- nei limiti della strumentalità al conseguimento di dette finalità, dovrà essere valutata anche la legittimità di eventuali previsioni di oneri aggiuntivi (oneri informativi, certificativi, manutentivi relativi agli impianti) posti in capo al gestore dell'impianto.

Viene, pertanto, ritenuto un modello adeguato di pianificazione quello previsto dall'art. 9, comma 1, della legge n. 36/2001 in tema di «risanamenti» (*rectius*: interventi di riduzione a conformità e delocalizzazione degli impianti preesistenti, per rispettare i limiti di esposizione) degli impianti radioelettrici, incentrato sulla proposta dei gestori di un piano di risanamento e sulla sua approvazione da parte delle Regioni, sentiti i Comuni. Il piano «...può prevedere anche la delocalizzazione degli impianti di radiodiffusione in siti conformi alla pianificazione in materia e degli impianti di diversa tipologia in siti idonei» e viene adottato direttamente dalle Regioni «in caso di inerzia o inadempienza dei gestori» nel termine previsto dalla legge. Tuttavia, nelle more della piena attuazione della legge n. 36/2001 (formazione dei catasti delle sorgenti fisse dei campi elettromagnetici, ecc.) i Comuni possono, comunque, elaborare un regolamento destinato ad essere integrato e modificato una volta eseguiti gli adempimenti previsti dalla richiamata legge 36/2001, in attesa dei quali la carenza delle informazioni necessarie sulla individuazione dei siti di installazione, impianti, rete infrastrutturali e territorio finalizzate alla ottimale localizzazione degli impianti sarà supportata mediante il coinvolgimento degli operatori attraverso una «dialettica procedimentale».

Al riguardo assume importanza la necessità che i gestori partecipino concretamente al procedimento formativo del regolamento e che le osservazioni e proposte dagli stessi prospettate siano indirizzate a possibili ipotesi di installazioni alternative per siti e/o caratteristiche degli impianti, con i correlati livelli di esposizione conseguibili, e vengano valutate dal Comune prima dell'approvazione del regolamento, anche nel rispetto del principio della minimizzazione delle esposizioni.

Sembrerebbe logico intuire un forte ridimensionamento del potere dell'ente locale nel disciplinare l'installazione degli impianti facendo leva sull'assetto urbanistico, in quanto vengono fatte salve soltanto le prescrizioni di pianificazione comunale che individuano veri e propri vincoli.

Solo in questo ristretto ambito, pertanto, potrà esercitarsi la discrezionalità dell'ente locale che non potrà più individuare i parametri rilevanti, per esempio per il rilascio della concessione edilizia, includendovi i profili igienico-sanitari, anche perché non sarà più possibile ascrivere eventuali sconfinamenti ad una interpretazione estensiva della materia urbanistica, che non verrà più in diretto rilievo.

All'amministrazione comunale vengono a residuare soltanto l'esercizio di compiti di vigilanza e/o di attuazione che, con ogni evidenza, non involgono la titolarità di un'autonoma funzione decisoria (in tal senso T.A.R. Lazio, 25 agosto 2001, n. 7024).

Tale interpretazione era stata confermata dal T.A.R. Marche (sentenza n. 205 del 19 aprile 2001) e dal T.A.R. Toscana (sentenza n. 412 dell'8 marzo 2001). Sempre in tema di tutela della salute è stato affermato che a quest'ultima «...è diretto proprio il decreto interministeriale n. 381/98 allorché definisce i valori limite di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici generati dagli impianti fissi prefissati...demandando alle Regioni, non al Comune, il compito di emanare la disciplina relativa alla loro installazione e modifica...allo scopo di garantire il rispetto dei valori limite prefissati, il raggiungimento di eventuali obiet-

tivi di qualità e le attività di controllo e vigilanza». In particolare è stato osservato che «se pure deve darsi atto dell'apprezzabile intento perseguito dalla singola Amministrazione comunale al fine di pervenire ad una migliore tutela del bene-salute dei cittadini residenti sul territorio non può, tuttavia, ometter(si) di valutare...la potenzialità pregiudizievole intrinseca all'eventuale ammissibilità di un generalizzato potere derogatorio in capo ai singoli Comuni... Ad un siffatto decentramento decisionale – e non già meramente esecutivo e di vigilanza, come invece postulato dalla normativa applicabile – inevitabilmente finirebbe per accedere un complessivo quadro di disciplina (degli insediamenti degli impianti, dei limiti di emissione, dei parametri di tollerabilità, degli obiettivi di qualità) che, in quanto intuitivamente eterogeneo, di fatto produrrebbe una differenziata tutela della salute dei cittadini, in ragione dell'insediamento di essi su un (particolare) territorio comunale, il luogo che all'interno di un altro (...) siffatte conclusioni inevitabilmente confliggono con l'esigenza – di diretta profanazione costituzionale – di omogeneità della disciplina di tutela della salute pubblica sull'intero territorio nazionale e contribuiscono a confermare l'assunto...di proteggere la salute dei cittadini dalle potenzialità nocive insite nelle radiazioni elettromagnetiche» (T.A.R. Lazio, sentenza 25 agosto 2001, n. 7024).

Viene, pertanto, da ultimo confermata l'impossibilità di un potere derogatorio in capo all'Ente locale, salvo la «...preventiva acquisizione di riscontrabili ed oggettivi elementi di valutazione alla stregua dei quali una diversa disciplina della materia si dimostrasse (non solo necessaria, ma anche meramente) opportuna» (T.A.R. Lazio, sentenza 25 agosto 2001, n. 7024, cit.).

Ciononostante, in considerazione della univocità delle statuizioni giurisprudenziali rinvenibili sull'argomento, sembra potersi considerare acclarata quanto meno l'inesistenza in capo ai Comuni di un'attribuzione di competenza in materia di limiti a protezione della salute dai campi elettromagnetici in senso stretto. Al di là dei limiti sanitari, quindi, con riferimento all'ambito della tutela ambientale, entra in gioco la competenza comunale in materia urbanistica il cui esercizio (oltre a considerare le installazioni di impianti per finalità connaturate all'urbanistica, come sembra voler ricordare il riferimento al «corretto insediamento urbanistico territoriale degli impianti»), può essere rivolto anche alla finalità di tutela ambientale dai campi elettromagnetici come espressamente sancito dall'art. 8, comma 6, della legge n. 36/2001, attraverso il riferimento all'attuazione del principio di minimizzazione delle esposizioni.

Il Consiglio di Stato con la sentenza in esame riconosce all'ente locale una specifica competenza in materia di «minimizzazione» dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici: competenza, tuttavia, diversa rispetto a quella urbanistica volta ad assicurare il corretto insediamento degli impianti senza che tale competenza possa però tradursi nella previsione di limiti generalizzati di esposizione diversi da quelli previsti dallo Stato.

In sintesi, l'ente comunale può introdurre divieti specifici di localizzazione, distanze minime e prescrizioni di specifiche caratteristiche strutturali e funzionali solo ove ciò sia necessario per il soddisfacimento di esigenze correlate al corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti (in considerazione di interessi estetici e paesaggistici), ovvero alla minimizzazione delle esposizioni ai campi elettromagnetici sul territorio comunale (che implica la preventiva rilevazione dei livelli di esposizione presenti nelle diverse aree) e compatibilmente con la adeguata funzionalità del servizio pubblico di telefonia radiomobile e, in ogni caso, previo svolgimento di compiti ed approfonditi rilievi istruttori sulla base di risultanze di carattere scientifico.

Alessandro Amato

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I - 6-9-2001, n. 5017 - Ravalli, pres.; Martino, rel. - Oleificio Cooperativo Melendugno (avv. Marchello) c. Ministero politiche agricole (Avv. distr. Stato).

Produzione commercio e consumo - Frantoi oleari - Controlli - Prelievo e analisi di campioni di olio - Non conformità dell'olio detenuto alle caratteristiche del reg. 136/66/CEE - Sanzioni applicabili - Revoca del riconoscimento. (Reg. 17 luglio 1984, n. 2261/84/CEE; reg. 11 luglio 1991, n. 2568/91/CEE; reg. 30 ottobre 1988, n. 2366/98/CE).

Produzione, commercio e consumo - Frantoi oleari - Controlli - Prelievo e analisi di campioni di olio - Violazione di norme tecniche sulla conservazione dei campioni di olio - Inattendibilità dei risultati delle analisi - Revoca del riconoscimento - Illegittimità. (Reg. 11 luglio 1991, n. 2568/91/CEE; UNI EN ISO 661)

L'assenza nell'olio molito delle caratteristiche chimico-fisiche degli olii vergini di oliva definite dal reg. 136/66/CEE può comportare non solo la revoca degli aiuti ai produttori, ma anche la sanzione della revoca del riconoscimento del frantoio (1).

È illegittimo il provvedimento di revoca del riconoscimento del frantoio per non conformità dell'olio molito rispetto alle caratteristiche chimico-fisiche del reg. 136/66/CEE, laddove l'amministrazione si basi sui risultati di analisi di laboratorio condotte in violazione delle norme tecniche internazionali EN ISO 661, senza motivare quali criteri tecnico-scientifici rendano comunque attendibili i risultati di tali analisi (2).

(Omissis). - 1. - Con atto notificato il 9 agosto 2000 e notificato il successivo 11 agosto 2000 l'Oleificio cooperativa di Melendugno, società cooperativa a r.l., impugna la revoca del riconoscimento di frantoio oleario per la campagna olivicola 2000/2001.

1.a. - Con il primo motivo ha sostenuto che l'Amministrazione non ha puntualmente confutato i contenuti nella memoria difensiva depositata dopo la comunicazione di avvio del procedimento, in tal modo disattendendo il precetto contenuto nell'art. 10, lett. b) della legge sul procedimento, e incorrendo comunque in difetto di motivazione.

1.b. - Il motivo è infondato.

Parte della giurisprudenza ha invero negato che il vizio procedimentale derivante dalla mancata acquisizione e/o valutazione delle memorie e dei documenti presentati dagli interessati abbia una portata invalidante generale e automatica, dovendosi al contrario ritenere che le attività compiute dai soggetti cui è garantita la partecipazione al procedimento trovano tutela nei limiti in cui se ne possa desumere, sul piano sostanziale, la concreta rilevanza (T.A.R. Reggio Calabria, n. 144 del 12 febbraio 1999; T.A.R. Napoli, I, n. 219 del 21 marzo 1994).

Considera il Collegio che la scansione procedimentale prescritta dall'art. 10, lett. b) della legge 241/90, è strumentale all'esercizio dei poteri partecipativi ed è quindi una fase necessaria del procedimento amministrativo. Essa incontra il solo limite delle situazioni di urgenza qualificata, ovvero della pertinenza all'oggetto del procedimento medesimo delle memorie e osservazioni presentate dagli interessati.

Tale obbligo di valutazione non si traduce però anche in un onere di puntuale confutazione delle osservazioni formulate, atteso che è attraverso il provvedimento e, più in generale, il concreto e complessivo agire che l'Amministrazione manifesta la sua posizione sugli argomenti e le deduzioni dei privati interessati. Piuttosto, perviene ad una successiva eventuale fase di gravame, amministrativo o giurisdizionale, il compito di scandagliare, nei limiti del *thema decidendum*, i vari profili delle scelte amministrative, anche alla luce degli apporti collaborativi e/o difensivi acquisiti. In sintesi, ancorché non espressamente e analiticamente affrontati nel provvedimento finale, tali apporti fanno ormai parte del procedimento. È sufficiente, pertanto, che le osservazioni e gli argomenti offerti dagli interessati siano stati esaminati e che l'Amministrazione abbia provveduto sulla base di un quadro fattuale e giuridico il più possibile completo.

(1-2) La decisione in epigrafe è commentata da E. CARRETTA, *Il principio di eguaglianza e la qualità degli alimenti: il caso dell'olio del Salento*, in questo fascicolo, p. 616.

Nella fattispecie risulta *per tabulas* che il Ministero ha esaminato la memoria difensiva prodotta dalla società ricorrente, sia pure senza confutarla analiticamente. Se dunque essa non è stata sufficiente a farlo recedere dall'adozione della revoca del riconoscimento, tale provvedimento non può che formare oggetto di una disamina sostanziale, anche alla luce della suddetta memoria difensiva, le cui argomentazioni sono state riproposte *sub specie* di veri e propri motivi di ricorso.

2. - Con il secondo motivo la società ricorrente prospetta la violazione dell'art. 13, comma 6, del reg. CEE 2261/84, a mente del quale «Qualora la revoca del riconoscimento avesse conseguenze gravi sulla capacità di triturazione in una zona di produzione determinata, si può decidere di riconoscere il frantoio sotto un regime di controllo speciale».

Analogamente, l'art. 7, u.c., del reg. CE n. 2366/98, prescrive che l'art. 13, par. 4 del reg. CEE n. 2261/84 si applica «tenuto conto dei rischi inerenti alle quantità ammissibili all'aiuto». Le disposizioni in esame evidenzerebbero perciò la necessità di un'adeguata motivazione del provvedimento di revoca alla luce delle gravi conseguenze che potrebbero derivarne.

2.a. - Tali argomentazioni, tuttavia, non colgono nel segno.

L'eventuale ammissione del frantoio ad un regime di controllo speciale costituisce infatti una misura eccezionale, successiva all'adozione della sanzione della revoca, determinata dalla possibilità di compromissione della capacità di molitura di una intera zona di produzione. È poi lo Stato membro che è tenuto in tale ipotesi (eventualmente su iniziativa delle associazioni di produttori) a presentare apposita domanda alla Commissione, precisando quale forma di controllo intende esercitare sul frantoio (art. 11, u.c., reg. CE n. 2366/98). Il Ministero ha anche chiarito che, nella fattispecie, siffatta misura sarebbe del tutto ingiustificata, attesa la capillare rete di stabilimenti di molitura presenti sul territorio regionale.

È utile sottolineare, infine, che il Collegio è stato chiamato a valutare la legittimità del provvedimento di revoca, e non già a sindacare scelte discrezionali successive che gli interessati, eventualmente, possono sollecitare attraverso la rituale procedura del silenzio-rifiuto.

3. - Con il quinto motivo, l'oleificio ha articolato due distinte censure.

In primo luogo, ha sostenuto che, a mente dell'art. 13, par. 1, del reg. CEE n. 2261/84, la revoca del riconoscimento presuppone che il titolare del frantoio sia stato già perseguito per irregolarità contestate nel corso dei controlli effettuati nella campagna precedente.

Sotto altro profilo, ha poi argomentato che le verifiche prescritte dall'art. 8, par. 1, lett. a) del reg. CEE n. 2366/98 riguardano soltanto l'ammissibilità all'aiuto, di talché l'eventuale difformità dell'olio molito rispetto alle caratteristiche degli olii vergini, così come definite dall'allegato, punto 1, del reg. n. 136/66/CEE, ridonderebbe esclusivamente in danno dei produttori. Perlomeno, non può farsi luogo alla revoca in assenza di violazioni relative alla regolare tenuta della contabilità o di un vero e proprio comportamento fraudolento mediante sofisticazione o aggiunta di solventi.

3.a. - Il Collegio osserva, in relazione alla prima delle censure articolate, che l'art. 13, par. 1, reg. CEE n. 2261/84, disciplina tanto il primo riconoscimento del frantoio quanto l'osservanza degli obblighi relativi al mantenimento del riconoscimento conseguito. La lett. c) si riferisce chiaramente ai soli requisiti relativi al primo riconoscimento e mira ad evitare che gli amministratori e/o i titolari dei frantoi già destinatari di sanzioni possano eludere gli effetti delle sanzioni stesse costituendo un nuovo stabilimento di molitura ovvero inserendosi nella struttura di uno preesistente. La revoca del riconoscimento, invece, può essere pronunciata anche al venire meno di una soltanto delle condizioni prescritte dal par. 1 dell'art. 13 (cfr. il par. 4 del medesimo articolo) e non presuppone necessariamente la reiterazione di violazioni o irregolarità. Tale rigore è spiegato dal ruolo di diretta partecipazione al procedimento di erogazione dell'aiuto comunitario all'olio di oliva che il frantoio svolge attraverso il meccanismo del «riconoscimento» e la connessa capacità di certificazione. Il riconoscimento attribuisce agli stabilimenti di molitura la capacità di procedere al rilascio dell'attestato di produzione di olio - mod. F - che rappresenta il documento necessario perché i produttori ottengano l'aiuto, parametrato all'effettiva quantità di olio prodotto. È ben vero che le verifiche operate nei confronti di un frantoio sono rivolte, principalmente, ad accertare la correttezza della tenuta della contabilità. Nella fattispecie, come si è visto, il provvedimento impugnato si fonda invece non già sull'inattendibilità dei dati relativi alle quantità prodotte, bensì sull'assenza, nell'olio molito, delle caratteristi-

che chimico-fisiche degli olii vergini di oliva, così come definite dall'all. 1 del reg. CEE n. 136/66.

Ritiene tuttavia il Collegio che tale circostanza possa comportare non solo la revoca degli aiuti ma eventualmente anche sanzioni a carico del frantoio se, come è accaduto nella fattispecie, olio non ammissibile all'aiuto sia tuttavia destinato ad essere certificato come tale. A tal fine è irrilevante che non risultino sofisticazioni o aggiunte di solventi, in quanto le norme nazionali e comunitarie non mirano soltanto a perseguire le vere e proprie frodi in danno alla Comunità ma anche la trasparente ed efficiente gestione dell'aiuto. La revoca del riconoscimento, in simili ipotesi, non ha cioè finalità afflittiva, ma persegue direttamente l'interesse pubblico di verifica della sussistenza del requisito essenziale di ammissione al riconoscimento e cioè quello di una effettiva e attendibile capacità certificativa.

4. - Sono invece fondati il terzo e il quarto mezzo di gravame del ricorso principale nonché il primo e il secondo dei motivi aggiunti.

4.a. - Il terzo motivo del ricorso principale e il primo motivo aggiunto vertono sulle irregolarità formali accertate nel corso della verifica ispettiva, precisamente: 1) la lettura del consumo energetico di fine campagna (10 febbraio 1999), riportata sul riepilogo del mese di febbraio 1999, pari a kwh 48759, risulta superiore alla lettura dell'11 febbraio 1999, pari a kwh 48674, rilevata dal personale dell'Enel e risultante sulla fattura; 2) i quantitativi della sansa, esposti sui modelli F, vengono rilevati non seguendo i dettami normativi previsti dai reg. ti CE nn. 2366/99 e 1273/99, ma effettuando saggi di pesatura periodici.

Ad avviso del Collegio, sia la lettura delle conclusioni del rapporto dell'Agecontrol sia quella del parere della Commissione consultiva (ai quali rinvia *per relationem* il provvedimento impugnato), evidenziano come la revoca non sia stata determinata da tali irregolarità formali, bensì esclusivamente dai risultati delle analisi chimico-fisiche sul campione di olio prelevato, risultato non conforme alle caratteristiche di cui all'all. I del reg. CEE 2568/91. L'Agecontrol, in particolare, ha affermato la compatibilità del consumo medio energetico del frantoio con le caratteristiche dell'impianto, e, nelle conclusioni, ha fatto espresso ed esclusivo riferimento, ai fini di un'eventuale revoca, alle sole caratteristiche chimico-fisiche dell'olio sottoposto ad analisi.

Deve per conseguenza ritenersi che il richiamo, nel provvedimento impugnato, alla violazione degli obblighi di regolare tenuta della contabilità di magazzino standardizzata, senza ulteriori e più specifici riferimenti, costituisca solo una formula di stile, priva di un reale significato provvedimentoale.

5. - Sono poi fondati anche il quarto mezzo di gravame del ricorso principale e il secondo motivo aggiunto, in relazione all'inattendibilità dei risultati delle analisi condotte sul campione di olio prelevato il 19 marzo 1999.

In proposito è opportuno ricordare come la discrezionalità tecnica non sfugga al sindacato del giudice amministrativo, identificando le ipotesi in cui l'operato dell'Amministrazione, in relazione a particolari materie, deve svolgersi secondo criteri, regole e parametri tecnici o scientifici, direttamente o indirettamente richiamati dalla norma giuridica che disciplina il potere (Cons. Stato, Sez. V, n. 1247 del 5 marzo 2001). Il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici può limitarsi al controllo formale ed estrinseco dell'*iter* logico seguito dall'autorità amministrativa, se questa è la domanda della parte e se ciò appare sufficiente per valutare l'illegittimità del provvedimento impugnato. Ma tale sindacato può anche consistere nella verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e procedimento applicativo (Cons. Stato, Sez. IV, n. 601 del 9 aprile 1999).

Nel quadro del sistema comunitario dell'aiuto all'olio di oliva, una norma giuridica recepisce direttamente una prescrizione tecnica, e precisamente le norme tecniche internazionali EN ISO 661 relative alle preparazioni dei campioni di laboratorio di oli e grassi animali e vegetali (art. 2, par. 3, del reg. CEE n. 2568/91 - introdotto dal reg. CEE n. 2248/98). Esse prevedono in particolare che il campione - collocato in un recipiente inerte a tenuta d'aria, chiuso ermeticamente, refrigerato, e al riparo dalla luce - possa essere conservato per tre mesi. È bene precisare che l'obbligo di osservare, nel prelievo e nella conservazione dei campioni di olio di oliva, le suddette norme tecniche, è strumentale all'individuazione delle caratteristiche chimico-fisiche degli olii vergini e si iscrive perciò nel sistema dei controlli da effettuarsi ai sensi dell'art. 8, par. 1, lett. a) del reg. CE n. 2366/98.

L'art. 14, par. 3, del reg. CEE n. 2261/84 stabilisce poi che i controlli sui frantoi riconosciuti vengano effettuati preferibilmente durante il periodo di triturazione. Si tratta di una prescrizione che ha anche una giustificazione tecnica in quanto funzionale all'immediato riscontro della corrispondenza fra la contabilità di magazzino e di effettiva produzione.

In entrambi i casi, il procedimento applicativo descritto non ha il valore di una norma di azione cogente ed assoluta ma costituisce un parametro qualitativo di valutazione della correttezza dell'esercizio della discrezionalità tecnica da parte dell'Amministrazione. Nella fattispecie, risulta che le prime analisi sul campione prelevato il 19 marzo 1999, sono state effettuate solo il successivo 25 giugno, cioè più di tre mesi dopo il prelievo e la preparazione del campione. Il prelievo stesso è avvenuto circa un mese dopo la chiusura della campagna olearia e non durante il periodo di triturazione. Il cattivo stato di conservazione dell'olio risulta attestato già all'epoca delle prime analisi effettuate dal Laboratorio chimico compartimentale delle dogane di Bari (nota n. 2225/22 del 10 luglio 1999).

La ricorrente ha documentato in proposito l'esistenza di qualificati contributi scientifici che hanno dimostrato come uno dei due valori risultati in concreto difforni rispetto ai parametri dettati in sede comunitaria per gli oli vergini di oliva (e cioè il contenuto in cere) tenda ad aumentare nel corso dello stoccaggio, con l'invecchiamento e a temperature elevate.

Analogamente, la stessa lettura, unitamente ai numerosi studi e ricerche promossi dal Ministero e dalle Associazioni di categoria, conferma che il basso valore percentuale di betasi-tosterolo è comunemente ritenuto un «fatto naturale, che si verifica periodicamente, causato da situazioni ambientali legate al clima o dalla prolungata permanenza delle olive in magazzino». È bene anche precisare come non vi sia alcun riferimento espresso, nei referti stilati dal Laboratorio chimico compartimentale delle dogane di Bari e dall'Istituto per l'elaio-tecnica di Pescara in sede di revisione, all'utilizzo di solventi, così come viceversa adombrato nella memoria conclusiva della difesa erariale. In tali condizioni, reputa il Collegio che l'Amministrazione non potesse recepire, senza adeguata valutazione critica, risultati conseguiti mediante un procedimento difforme dal modello delineato dalle norme tecniche recepite dall'ordinamento di settore e direttamente incidente sulla conservazione delle qualità fisico-chimiche dell'olio sottoposto ad analisi. Era cioè tenuta a spiegare – eventualmente interpellando nuovamente i propri organi tecnici – quali ulteriori criteri tecnico-scientifici o norme di esperienza rendessero comunque attendibili i risultati medesimi in relazione alle caratteristiche originarie dell'olio prelevato presso l'Oleificio ricorrente.

Per le considerazioni esposte il ricorso, assorbita ogni altra censura, merita in definitiva accoglimento. (*Omissis*)

Giurisprudenza comunitaria in materia agraria ed ambientale

di MARCO BORRACCETTI

I. - AMBIENTE

1. Biocidi

Non ci sono elementi tali da inficiare la validità del regolamento (CE) della Commissione del 7 settembre 2000, n. 1896, contenente misure applicative della direttiva 98/8/CE, del Parlamento e del Consiglio, adottata con l'obiettivo di instaurare un regime comunitario di autorizzazione e di immissione sul mercato per l'utilizzazione dei biocidi.

Ordinanza del Tribunale di primo grado del 29 aprile 2002, in causa T-339/00, *Bactria*, ai sensi dell'art. 230 CE - Moura Ramos, pres.

L'ordinanza del Tribunale riguarda l'ambito di applicazione della direttiva 98/8/CE, del Parlamento e del Consiglio, adottata con l'obiettivo di instaurare un regime comunitario di autorizzazione e di immissione sul mercato dei biocidi, cioè dei «principi attivi e (de) preparati contenenti uno o più principi attivi, presentati nella forma in cui sono consegnati all'utilizzatore, destinati a distruggere, eliminare, rendere innocui, impedire l'azione o esercitare altro effetto di controllo su qualsiasi organismo nocivo con mezzi chimici o biologici» [art. 2, n. 1, lett. a)]. Con tale direttiva, si è adottato un programma d'azione decennale finalizzato all'esame sistematico di tutti i principi attivi già in commercio alla data del 14 maggio 2000, quali principi attivi di un biocida utilizzato per scopi diversi dalla ricerca e sviluppo scientifici e dalla ricerca e sviluppo volti alla produzione. La stessa direttiva rinvia ad un successivo regolamento per tutte le disposizioni necessarie all'attuazione del programma, compresi uno scadenzario e la definizione delle priorità per la valutazione dei vari principi attivi, regolamento adottato dalla Commissione il 7 settembre 2000 [reg. (CE) della Commissione, n. 1896, in *GUL* 228].

L'ordinanza origina da un ricorso proposto, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, dalla società *Bactria*, produttrice e venditrice del principio attivo peracetico e di biocidi che lo contengono, e diretto all'annullamento del regolamento, in quanto contrastante con il suo fondamento giuridico - costituito dalla direttiva - in particolare modo per il fatto di superare le disposizioni riguardanti la tutela dei dati commerciali sensibili e costosi relativi ai principi attivi che sarebbero entrati in possesso della Commissione; dati che consentirebbero alle imprese che non partecipano alla procedura di revisione di trarre vantaggio gratuitamente dalle notifiche effettuate da quelle società che vi prendono parte.

La *Bactria* ha anche presentato una domanda di sospensione degli effetti del regolamento fino alla statuizione del Tribunale, proposta ai sensi della lettera dell'art. 242 CE.

La questione si rivela interessante per il fatto che il Tribunale ha deciso di statuire preliminarmente sulla ricevibilità del ricorso, così come previsto dall'art. 114, n. 1, del proprio regolamento di procedura, senza poi entrare nel merito della questione.

Il ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, è stato esperito alla luce della convinzione della ricorrente secondo la quale il regolamento dovrebbe essere considerato come decisione a lei indirizzata direttamente ed individualmente, in quanto «membro di una cerchia chiusa e circoscritta di operatori economici interessati» (punto 43 della sentenza), corrispondente ai produttori di principi attivi per i biocidi.

La corte giudicante ricorda preliminarmente come il criterio distintivo tra un regolamento ed una decisione vada ricercato nella portata generale ed astratta dell'atto, cosa che si verifica qualora si applichi a situazioni oggettivamente determinate ed i cui effetti siano nei confronti di categorie di persone considerate in modo generico ed astratto.

Nello specifico del programma decennale, i giudici sottolineano come la prima fase sia diretta alla redazione di un elenco esaustivo di tutti i principi attivi esistenti, obiettivo raggiungibile grazie alle notifiche di tutti i produttori di principi attivi e di tutti i responsabili della formulazione di biocidi contenenti il principio attivo, «prodotti che una volta notificati potranno essere posti in commercio».

Pertanto, i giudici riconoscono la genericità della lettera del regolamento sia per quanto riguarda i destinatari del provvedimento che per l'oggettività delle situazioni cui la norma fa riferimento e ne dichiarano la natura regolamentare, non costituendo per l'appunto una decisione.

Un supplemento di analisi viene comunque compiuto, non potendo escludere che l'atto - pur avendo la natura di regolamento - possa riguardare individualmente e direttamente alcune persone fisiche o giuridiche. Questa è la tesi sostenuta dalla società *Bactria*, secondo la quale il regolamento si applica nello specifico alle società che hanno immesso sul mercato un prodotto biocida contenente principi attivi esistenti.

Secondo i giudici nemmeno tale tesi può essere accolta, per il fatto che la norma è diretta a «tutti coloro che sono interessati all'identificazione ed alla notifica dei principi attivi esistenti e dei biocidi contenenti tali principi e non unicamente agli operatori che abbiano immesso sul mercato, prima della data del 14 maggio 2000, un prodotto biocida contenente principi attivi esistenti» (punto 48 della sentenza). La notifica può dunque essere effettuata da chiunque sia in grado di provare che, a quella precisa data, il principio era già immesso sul mercato e, per questa ragione, l'accesso alle procedure di notificazione non può essere riservato all'unico operatore che rifornisce solo quote specifiche di mercato. La ricorrente, in effetti, si trovava proprio in queste condizioni dato che è l'unico produttore di PAA, utilizzato nei sistemi di raffreddamento e trattamento dei liquidi.

Il Tribunale conclude con un riferimento al fatto che la stessa *Bactria* era stata tra i partecipanti al procedimento di adozione del regolamento. Viene infatti precisato che il fatto in sé di partecipare ai lavori che hanno poi portato all'adozione di un regolamento, non comporta il trovarsi in posizione privilegiata al fine di un qualsivoglia ricorso, salvo che ciò non sia stato espressamente previsto dallo stesso regolamento, cosa che non ha luogo nel caso in esame.

2. Prevenzione e riduzione dell'inquinamento

Il Regno di Spagna, il Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord e la Repubblica ellenica sono condannate per non avere ottemperato agli obblighi che a loro derivano dalla dir. 96/61/CE, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, non essendo sufficiente l'aver avviato i procedimenti nazionali necessari a garantirne la trasposizione.

Sentenza della Corte del 7 marzo 2002, in causa C-29/01, *Commissione/Spagna*, ai sensi dell'art. 226 CE - Colneric, pres., Schintgen, rel.; Stix-Hackl, avv. gen.

Sentenza della Corte del 7 marzo 2002, in causa C-39/01, *Commissione/Regno Unito*, ai sensi dell'art. 226 CE - Colneric, pres., Schintgen, rel.; Stix-Hackl, avv. gen.

Sentenza della Corte del 7 marzo 2002, in causa C-64/01, *Commissione/Repubblica ellenica*, ai sensi dell'art. 226 CE - Colneric, pres., Schintgen, rel.; Léger, avv. gen.

Le tre sentenze della Corte riguardano l'ultimo atto delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione nei confronti di Spagna, Regno Unito e Grecia, in seguito alla mancata adozione, nei termini previsti, delle disposizioni normative necessarie a conformarsi alla direttiva del Consiglio n. 96/61/CE, che stabilisce un quadro generale sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, con il dichiarato obiettivo di raggiungere un elevato livello di protezione nel suo complesso, così come viene precisato al nono considerando della direttiva stessa. In particolare, con la presente direttiva il legislatore comunitario è deciso a ridurre le quantità di emissioni nelle acque, nell'aria e nel terreno, che provengono da attività energetiche, quali ad esempio le raffinerie di petrolio e gas e le cokerie (industrie queste che lavorano il pet-coke, causa - nel marzo 2002 - del blocco temporaneo del petrolchimico di Gela e riclassificato da rifiuto a combustibile con decreto legge n. 22/2002, pubblicato in *GU* n. 57 dell'8 marzo 2002), da attività dirette alla produzione e trasformazione di metalli, dall'industria dei prodotti minerali, da quella chimica e, infine, dalla gestione di rifiuti.

Sia la Grecia che il Regno Unito non contestano l'inadempimento al momento dello scadere del termine stabilito nella direttiva in questione, pur sottolineando che i provvedimenti d'attuazione erano - al tempo del parere motivato e dell'udienza pubblica - in corso di realizzazione. La Corte, nel prendere atto di tali affermazioni, ricorda come l'inadempimento debba essere valutato al momento della scadenza del termine fissato nel

parere motivato della Commissione e, pertanto, condanna i due Stati per essere venuti meno agli obblighi loro derivanti dalla direttiva.

Il caso relativo alla Spagna differisce in alcuni aspetti, che riguardano il principio di leale collaborazione che deriva dall'art. 10 del Trattato.

Il governo spagnolo, infatti, pur riconoscendo l'iniziale inadempimento, ha sostenuto che - avendo avviato entro il termine stabilito dal parere motivato il procedimento nazionale necessario alla trasposizione della direttiva 96/61/CE - aveva rispettato comunque l'obbligo derivante dall'art. 10 del Trattato e, per questo motivo, non poteva essere considerato inadempiente. Per tale motivo, chiedeva così alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la Commissione alle spese.

La Corte ricorda che, per adempiere all'obbligo di cui all'art. 10, lo Stato membro ha, in un caso come questo, l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari a garantire la piena efficacia della direttiva, conformemente allo scopo da essa perseguito (sentenza della Corte del 21 giugno 2001, in causa C-119/00, *Commissione/Lussemburgo*, in *Racc.*, p. I-4795); ne deriva che il mero avvio di una procedura di adozione di una legge, non può essere considerato sufficiente a soddisfare detta esigenza. In considerazione di ciò, e del fatto che - come precedentemente ricordato - l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata allo scadere del termine stabilito dal parere motivato, la Corte considera che il Regno di Spagna non ha completato in tempo utile la trasposizione della direttiva e, pertanto, lo condanna per essere venuto meno agli obblighi che derivano dalla direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.

A margine della sentenza, pare opportuno sottolineare come, il recepimento da parte dell'ordinamento giuridico italiano della direttiva 96/61/CE, sia previsto dalla legge comunitaria 2001, adottata dal Parlamento italiano il 17 febbraio 2002, che - all'art. 41 - delega il governo ad emanare i provvedimenti necessari entro dodici mesi dal conferimento della delega, cosa che comporterà comunque un ritardo nell'adempimento in considerazione del fatto che questo deve essere rapportato al termine previsto dalla direttiva stessa, scaduto il 30 ottobre 1999.

3. Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza

La competenza a concludere il protocollo di Cartagena sulla biosicurezza è ripartita fra la Comunità europea e i suoi Stati membri.

Parere della Corte del 6 dicembre 2001, n. 2/00, richiesto dalla Commissione ai sensi dell'art. 300, n. 6, CE; Rodriguez Iglesias, pres.

La convenzione sulla diversità biologica, firmata il 5 giugno 1992 nel corso della Conferenza delle Nazioni unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNED), è stata approvata con decisione del Consiglio del 25 ottobre 1993 n. 93/626/CEE, sulla base dell'art. 175 CE.

Gli obiettivi della Convenzione sono, secondo quanto stabilito dal suo art. 1, «la conservazione della diversità biologica, l'utilizzazione durevole dei suoi elementi e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche».

La Conferenza delle parti alla Convenzione ha adottato, il 17 novembre 1997, la decisione II/5 che dà mandato a queste ultime di negoziare un protocollo «concernente in modo specifico i movimenti transfrontalieri di organismi viventi modificati ottenuti con la biotecnologia moderna che possono avere effetti negativi sulla conservazione e l'utilizzazione durevole della diversità biologica, e che preveda, in particolare, un'apposita procedura di autorizzazione preventiva rilasciata con cognizione di causa».

I negoziati si sono conclusi con l'adozione del protocollo di Cartagena, avvenuta il 29 gennaio 2000.

Prima di trasmettere al Consiglio una proposta di decisione relativa alla stipulazione del protocollo, la Commissione ha interpellato la Corte, ai sensi dell'art. 300, n. 6, CE, in merito alla base giuridica più adeguata, alla luce della divergenza d'opinione sorta - tra Consiglio e Commissione - nel corso della discussione e dell'adozione da parte del Consiglio della decisione che autorizza la firma del detto protocollo. Ritenendo che l'esclusione dell'art. 133 CE dalla base giuridica della decisione diretta alla stipulazione recherebbe pregiudizio alla competenza esterna attribuita dal Trattato alla Comunità in materia di politica commerciale comune, la Commissione ha proposto alla Corte due quesiti diretti a sapere se gli artt. 133 e 174, n. 4, possano costituire base giuridica adeguata alla stipulazione e se, in caso di risposta affermativa, le competenze degli Stati membri nel settore della protezione ambientale abbiano carattere residuale rispetto alla competenza preponderante della Comunità ad assumere impegni internazionali in relazione alle materie oggetto del protocollo; si consideri che una risposta della Corte in tal senso comporterebbe il riconoscimento della competenza esclusiva della Comunità a ratificare il protocollo.

Né la Commissione né gli Stati membri pongono in dubbio la competenza comunitaria a concludere il protocollo di Cartagena, ma sono oggetto di discussione il fondamento della competenza della Comunità e la sua natura, esclusiva o ripartita, con conseguente riferimento alla delimitazione rispetto a quella degli Stati membri. La cosa è di estrema importanza visto che la Comunità, disponendo solo di competenze di attribuzione, deve ricondurre il protocollo ad una disposizione del Trat-

tato che l'abilità ad approvare tale atto e una base giuridica errata porterebbe all'invalidazione dello stesso atto di stipulazione.

L'esame della Corte verterà, pertanto, sul punto che il protocollo rientri nella competenza esclusiva della Comunità oppure se rientri nell'ambito di una competenza ripartita tra quest'ultima e gli Stati membri.

Nell'argomentare le sue motivazioni, la Corte ricorda come la scelta della base giuridica debba basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale tra i quali figurano, in particolare, scopo e contenuto dell'atto.

Qualora l'esame dimostri che esso persegue una doppia finalità o che possiede una duplice componente, una delle quali può essere considerata preponderante sull'altra, l'atto dovrà fondarsi su di una sola base giuridica, quella richiesta dalla finalità principale o dalla componente preponderante. Se, al contrario, si accerta che l'atto persegue differenti obiettivi e nessuno di questi risulta essere preponderante rispetto all'altro, in via eccezionale, questo potrà essere fondato sulle diverse basi giuridiche corrispondenti (sentenza del 23 febbraio 1999, in causa C-42/97, *Parlamento/Consiglio*, in *Racc.* p. I-869).

La Corte riconosce come la Convenzione sia uno strumento che rientra nell'ambito del settore della protezione dell'ambiente, mentre, per quanto riguarda le finalità del protocollo, «risulta senza dubbio che esso persegue uno scopo di natura ambientale, sottolineato dal riferimento al principio della precauzione, che costituisce un principio fondamentale della protezione dell'ambiente di cui all'art. 174, n. 2, CE».

Le finalità ambientali, continuano i giudici, ben emergono dall'obbligo fondamentale imposto alle parti di prevenire o di ridurre i rischi per la diversità biologica, nello sviluppo, nella manipolazione, nel trasporto, nell'utilizzazione, nel trasferimento e nel rilascio di ogni organismo vivente modificato (OVM), nonché dalla presa in considerazione dei rischi che potrebbero derivare per la salute umana.

Pertanto, come emerge anche dall'analisi compiuta dai giudici, risulta che la finalità o la componente principale dello stesso protocollo è la protezione della diversità biologica contro «gli effetti nefasti» che potrebbero derivare dalle attività che implicano il trattamento degli OVM, in particolare dai movimenti transfrontalieri di questi ultimi. Tutto quanto detto consente alla Corte di affermare la prevalenza della finalità ambientale rispetto alla promozione dell'agevolazione degli scambi commerciali, così come aveva invece auspicato la Commissione, il che comporta la necessità di fondarsi su di una base giuridica, specifica alla politica dell'ambiente, che corrisponde all'art. 175 CE.

Poiché l'armonizzazione realizzata sul piano comunitario in tale settore è solo parziale, la competenza a stipulare il protocollo è ripartita tra Comunità e Stati membri.

II. - AGRICOLTURA

1. Ispezione e controlli sanitari delle carni fresche

Le spese relative agli esami batteriologici ed a quelli diretti alla ricerca di trichine nelle carni fresche rientrano nell'ambito del contributo comunitario che gli Stati membri riscuotono per ispezioni e controlli sanitari e non possono dare origine ad altri contributi che siano richiesti dagli Stati membri o dalle loro autorità amministrative.

Sentenza della Corte del 30 maggio 2002, nelle cause riunite C-284/00 e C-288/00, *Stratmann*, ai sensi dell'art. 234 CE - Colneric, pres.; Léger, avv. gen.

La Corte è stata chiamata a pronunciarsi, dai giudici tedeschi, su una serie di questioni pregiudiziali aventi ad oggetto l'interpretazione di alcune disposizioni delle direttive che riguardano le ispezioni ed i controlli sanitari delle carni fresche, i problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche e, infine, i controlli veterinari applicabili agli scambi intracomunitari (direttive 85/73/CEE, 93/118/CE, 64/433/CEE, 89/662/CEE e 91/497/CEE).

Le questioni sono state poste in due distinti procedimenti che avevano per oggetto il recupero dei contributi, richiesti a due società, per ispezioni e controlli sanitari di carni, effettuati per loro conto - tra il 1991 ed il 1994 - dai servizi del distretto di Wesel e del distretto di Neuss.

Secondo la lettera della direttiva 64/433, modificata dalla dir. 89/662, si intendono per carni fresche quelle che non hanno subito alcun tipo di trattamento per la conservazione, diverso dal trattamento per mezzo del freddo, carni che devono essere sottoposte ad un accurato controllo veterinario, anche mediante analisi di laboratorio, prima di essere immesse in commercio al fine di scoprire eventuali alterazioni che possano ritenersi pericolose per la salute umana. La lettera della direttiva 85/73 prevede che all'atto della macellazione venga riscosso un contributo forfetario per le spese relative alle ispezioni ed ai controlli sanitari. L'importo, definito anche contributo comunitario, si sostituisce a qualsiasi altra tassa o contributo sanitario riscosso dall'autorità nazionale, regionale, comunale degli Stati membri per i controlli delle carni fresche e la loro certificazione.

La legge tedesca in materia veterinaria, alimentare e di allevamento prevede che il contributo comunitario sia riscosso solo per alcune fattispecie, tra le quali non rientrano la ricerca di trichine e gli esami batteriologici della carne. Così, il dipartimento di Wesel, come quello di Neuss, ha previsto un contributo specifico diretto a coprire le spese sostenute per gli esami batteriologici e per la ricerca di trichine.

Le due questioni pregiudiziali sono dirette a richiedere, in sostanza, chiarimenti sulla compatibilità con l'ordinamento comunitario, e con il sistema previsto dalle direttive menzionate, della richiesta di contributo supplementare per l'attuazione di ispezioni sanitarie dirette alla ricerca di trichine e per l'espletamento di esami batteriologici.

Vista la sostanziale identità delle questioni proposte, il presidente ha provveduto, a mezzo di ordinanza, a riunire la causa ai fini della discussione e della sentenza.

Il ragionamento della Corte è estremamente lineare. Partendo dall'esame cronologico delle disposizioni che regolano la materia, i giudici sottolineano come il contributo comunitario sia riscosso dagli Stati membri per le spese relative alle ispezioni ed ai controlli sanitari delle carni che devono essere effettuati sistematicamente per la ricerca di trichine nelle carni fresche. Sia gli esami batteriologici che la ricerca della trichina rientrano, per la disciplina comunitaria, nelle ispezioni e nei controlli sanitari sanciti dalle norme della direttiva 85/73, come modificata dalla direttiva 93/118, e della decisione 88/408; pertanto, nessun elemento può portare a concludere che nel contributo comunitario non rientri quel tipo di esami, così come nessuna delle disposizioni istitutive del contributo autorizza il percepimento di un ulteriore contributo specifico che andrebbe a cumularsi a quello comunitario.

Conseguentemente, concludono i giudici, la norma comunitaria deve essere interpretata nel senso che le spese relative ad esami batteriologici e ad esami diretti alla ricerca di trichine sono comprese nel contributo comunitario che gli Stati membri riscuotono per ispezioni e controlli sanitari delle carni fresche.

2. Indicazioni geografiche e denominazioni d'origine

Nel riconoscere e ribadire le differenti competenze tra Comunità europea e Stati membri, l'esame della questione pregiudiziale non ha rilevato elementi idonei a inficiare la validità del regolamento della Commissione n. 590/99 che completa l'allegato del reg. 1107/96 della Commissione relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine, che sono effettuate seguendo la procedura prevista dall'art. 17 del reg. 2081/92.

Sentenza della Corte del 6 dicembre 2001, in causa C-269/99, *Kühne*, ai sensi dell'art. 234 CE - Colneric, pres., Gulmann, rel.; Jacobs, avv. gen.

La questione pregiudiziale di validità, che è oggetto della pronuncia della Corte, riguarda il regolamento della Commissione n. 590/99, che completa l'allegato del regolamento 1107/96 della Commissione, relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine nel quadro della procedura di cui all'art. 17 del reg. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, che stabiliva un termine di sei mesi, dall'entrata in vigore del regolamento, entro il quale gli Stati membri avrebbero dovuto comunicare quale denominazione - tra quelle giuridicamente protette o sancite dall'uso - essi intendevano fare registrare.

La controversia, promossa innanzi al giudice tedesco dalla società Carl Kühne GmbH nei confronti della Jütro Konservenfabrik GmbH, è relativa all'impiego da parte di quest'ultima della denominazione «Spreewälder Art» per identificare le sue conserve di cetriolini.

Nel quadro normativo della Comunità, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, è stato stabilito un sistema di registrazione a livello comunitario che garantisce una tutela valida in ogni Stato membro.

Per beneficiare di una denominazione d'origine protetta (DOP) o di un'indicazione geografica protetta (IGP) i prodotti devono essere conformi ad un disciplinare i cui elementi corrispondono alla descrizione del prodotto mediante indicazione delle materie prime, la delimitazione della zona geografica, la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto e gli elementi che dimostrano il legame con l'ambiente geografico o l'origine geografica.

Ai sensi del reg. 2081/92, la registrazione delle DOP e delle IGP possono avvenire per mezzo di un procedimento normale oppure per mezzo di uno semplificato. Il procedimento normale prevede che la domanda, completa di disciplinare, venga inviata dall'associazione interessata allo Stato membro nel cui territorio è situata l'area geografica considerata, affinché venga verificata l'esistenza dei requisiti richiesti. Al termine di tale verifica, sarà lo stesso Stato membro ad inviare tutto alla Commissione che, entro sei mesi, appurata la completezza degli elementi previsti dal disciplinare e, ritenuti soddisfatti i requisiti richiesti, procede alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del regolamento che comunicherà l'avvenuta regi-

strazione di quella DOP o di quella IGP. Entro un ulteriore periodo di sei mesi, qualsiasi Stato membro potrà opporsi in sede comunitaria alla registrazione, così come potrà farlo qualsiasi persona fisica o giuridica interessata, inviando una dichiarazione motivata all'autorità competente dello Stato membro in cui risiede ovvero in cui è stabilita.

Nell'ambito del procedimento di registrazione, la Commissione viene assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

Il procedimento semplificato, invece, prevede che, entro sei mesi dall'entrata in vigore del reg. 2081/92, gli Stati membri comunichino alla Commissione quali denominazioni, tra quelle giuridicamente protette o sancite dall'uso, essi desiderino far registrare, non potendo, però, proporre la registrazione di denominazioni generiche.

Il regolamento della Commissione n. 1107/96 contiene, in allegato, le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche registrate con il sistema del procedimento semplificato; l'allegato è stato completato con il reg. n. 590/99 che ha introdotto l'IGP «Spreewälder Gurken», cioè cetriolini dello Spreewald.

La Jütro ha sia sede sociale che stabilimento al di fuori dell'area geografica della IGP «Spreewälder Gurken» e, ciò nonostante, produce delle conserve di cetriolini che commercia a livello federale con l'indicazione che rimanda ad una preparazione avvenuta secondo la tradizionale maniera dello Spreewald.

La società Kühne produce delle conserve di cetriolini che, a loro volta, non soddisfano i requisiti che consentirebbero l'utilizzazione della denominazione «Spreewälder Gurken». Essa ha proposto un ricorso al fine di diffidare la Jütro dall'utilizzazione del richiamo alla tradizionale maniera dello Spreewald, fondando la domanda sul fatto che, in seguito alla registrazione dell'IGP, tale utilizzazione non è più possibile. La società convenuta ha eccepito la validità del regolamento ed il giudice adito ha sollevato alcuni dubbi sulla validità della registrazione, proponendo una questione pregiudiziale di validità, ai sensi dell'art. 234 CE, riguardante il regolamento della Commissione n. 590/99.

Secondo la Corte, contrariamente all'art. 5 del reg. 2081/92, il quale prevede espressamente che, nell'ambito del procedimento normale, la domanda di registrazione sia accompagnata dal disciplinare, l'art. 17 dello stesso regolamento si limita ad imporre agli Stati membri l'obbligo di comunicare alla Commissione «quali denominazioni, tra quelle giuridicamente protette o, limitatamente agli Stati membri in cui non vige un sistema di protezione, sancite dall'uso, essi desiderano far registrare». Ne consegue che l'art. 17 non può essere interpretato nel senso che esso impone agli Stati membri l'obbligo di comunicare, entro un termine di sei mesi, la versione definitiva del disciplinare e degli altri documenti rilevanti, con la conseguenza che qualsiasi modifica del disciplinare inizialmente presentato comporterebbe l'applicazione del procedimento normale. Nel caso di specie, la modifica della domanda iniziale di registrazione, intervenuta dopo la scadenza del termine di sei mesi previsto dall'art. 17 del reg. 2081/92, non ha reso illegale l'applicazione del procedimento semplificato.

In seconda battuta, il giudice tedesco dubita che il procedimento semplificato sia applicabile quando terzi abbiano sollevato obiezioni gravi a livello nazionale in merito alla registrazione della denominazione di cui trattasi, visto che l'espressione «denominazione sancita dall'uso» possa riguardare solo le «denominazioni pacifiche» nello Stato membro interessato, ma non nei casi in cui la registrazione possa sollevare problemi visto che gli interessati non possono far valere le loro obiezioni.

Secondo la Corte, l'applicazione dell'art. 17 non può essere subordinata alla condizione che la domanda di registrazione non formi oggetto di controversia a livello nazionale; siffatta interpretazione non trova conferma nel tenore letterale dell'articolo né nel sistema istituito dal reg. 2081/92. Inoltre, non è vero che gli interessati non possano far valere i propri interessi anche secondo i principi relativi alla tutela giurisdizionale. Di conseguenza, tale art. 17 può essere applicato anche quando terzi abbiano sollevato obiezioni a livello nazionale in merito alla registrazione della denominazione di cui si tratta.

La registrazione, poi, può avvenire solo se lo Stato membro interessato ha presentato domanda in tal senso ed ha comunicato un disciplinare e le informazioni necessarie alla registrazione, tra le quali anche se tale domanda, secondo il procedimento normale, sia giustificata alla luce dei requisiti fissati dal reg. 2081/92. È la conferma, questa, dell'esistenza di una netta ripartizione di competenze tra la Comunità - rappresentata in tal caso dalla Commissione - e gli Stati membri. Sarà compito dei giudici nazionali statuire sulla legittimità di una domanda di registrazione di una denominazione, conformemente alle modalità di controllo giurisdizionale previste dal proprio ordinamento giuridico e che siano applicabili a qualsiasi atto definitivo che possa incidere sui diritti che derivano ai terzi dal diritto comunitario. Assume rilevanza, in tal caso, il passaggio secondo il quale la Corte afferma che un prodotto alimentare può essere considerato originario della zona geografica di cui trattasi per il fatto di essere trasformato o elaborato in tale regione anche se le materie prime sono prodotte in un'altra regione rientrando, peraltro, nella competenza valutativa delle autorità nazionali la definizione territoriale di ogni singola zona geografica.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Controversie implicanti l'accertamento positivo o negativo di un rapporto agrario ex art. 9 legge n. 29 del 1990 - Inclusione. (L. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

Cass. Sez. III Civ. - 16-6-2002, n. 10276 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Mingozi (avv. Carcano) c. Cavallini ed altri (avv. Mezzetti ed altro). (*Conferma App. Bologna 23 novembre 1998*)

La competenza funzionale inderogabile delle Sezioni specializzate agrarie deve essere affermata in tutte le ipotesi che implicano l'accertamento, positivo o negativo, di un rapporto agrario indicato dall'art. 9 della legge n. 29 del 1990 (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 28 novembre 2001, n. 15151, in questa Riv. (M), 2002, 135; Cass. 11 aprile 2001, n. 5405, *ivi*, 2002, 174, con nota di CARMIGNANI S., *Competenza giurisdizionale e qualificazione del contratto*; Cass. 4 aprile 2001, n. 4969, *ivi* (M), 2001, 484; Cass. 11 aprile 2000, n. 4595, *ivi* (M), 2000, 348; Cass. 11 febbraio 1999, n. 1169, *ivi*, 1999, 469; in *Foro it.*, 2000, I, 603, con nota di CAPPONI B., *Le competenze per materia nel sistema del controllo preliminare della competenza (con particolare riferimento al contenzioso del lavoro e a quello agrario)*; in *Giur. it.*, 2000, 521, con nota di CANAVESE E., *La derogabilità per ragioni di connessione della competenza del giudice dell'opposizione a decreto ingiuntivo: una questione senza fine?*; Cass. 8 agosto 1997, n. 7358, in questa Riv. (M), 1998, 377; Cass. 16 aprile 1997, n. 3281, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 591; Cass. 10 ottobre 1995, n. 10577, in questa Riv., 1996, 240; Cass. 13 aprile 1995, n. 4251, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, 830; Cass. 1° aprile 1995, n. 3830, *ivi*, 1995, 751; Cass. 24 settembre 1990, n. 9689, in *Giur. agr. it.*, 1991, 462. Sul punto vedi anche App. Palermo 18 aprile 1994, in questa Riv., 1995, 110, con nota di MANDRICI P., *Limiti di applicazione delle disposizioni sul tentativo di conciliazione.*

*

Prelazione e riscatto - Condizioni - Imponibile fondiario dei fondi rustici del prelazionante (ex art. 8 legge n. 590 del 1965) - Base di calcolo - Reddito fondiario e reddito agrario - Applicabilità - Questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 44 e 47 Cost. - Manifesta infondatezza. (Cost., artt. 3, 44, 47; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 30-7-2002, n. 11271 - Duva, pres.; Calabrese, est.; Apice, P.M. (diff.) - Vottero (avv. Ricci ed altri) c. Varisel-laz ed altra (avv. Bevilacqua ed altro). (*Conferma App. Torino 8 novembre 1999*)

In tema di prelazione agraria, il richiamo contenuto nell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 all'imponibile fondiario dei fondi rustici del prelazionante si riferisce sia al reddito fondiario che a quello agrario, che, in egual modo, costituiscono, secondo la normativa tributaria vigente al momento dell'entrata in vigore della legge n. 590 citata, la base di calcolo dell'imposta sui terreni, ed a questi redditi deve, conseguentemente, farsi riferimento, in sede di applicazione del citato art. 8, anche dopo l'abolizione dell'imposta fondiaria, perché essi, per quanto rappresentati da espressioni numeriche non più idonee, per difetto di aggiornamento, ad indicare direttamente la redditività complessiva dei fondi cui si riferiscono, costituiscono, pur sempre, in mancanza di nuovi criteri legali di valutazione, gli unici parametri cui la persistente vigenza della legge nel suo testo originario, impone, all'interpretazione, di fare ricorso per determinare il valore dei terreni, ai limitati effetti della prelazione e del riscatto in materia di fondi rustici. Tale regime manifestamente non si pone in con-

trasto né con l'art. 3 Cost. sotto il profilo di una pretesa irragionevolezza, né con gli artt. 44 e 47 Cost., non configgendo con il favor costituzionale per la formazione e lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 16 agosto 1995, n. 8899, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, 1523; Cass. 26 febbraio 1994, n. 1946, in questa Riv., 1994, 487; in *Riv. dir. agr.*, 1994, 231, con nota di FERRUCCI N.

*

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Canone - Pagamento in misura superiore rispetto a quella stabilita per legge - Buona fede dell'accipiens - Inidoneità - Condizioni - Determinazione del canone per legge - Derogabilità in presenza di determinate formalità - Ammissibilità. (C.c., artt. 1147, 2033; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 45, comma 1)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Canone - Pagamento in misura superiore rispetto a quella stabilita per legge - Somme dovute dal concedente in restituzione - Debito di valuta - Configurabilità - Rivalutazione - Prova del maggior danno oltre gli interessi - Onere del creditore. (C.c., art. 1224; c.p.c., artt. 409, 429, comma 3)

Cass. Sez. III Civ. - 30-7-2002, n. 11259 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Curti ed altri (avv. Fidenzo ed altro) c. Trucco ed altro. (*Conferma App. Torino 19 marzo 1999*)

In tema di affitto a coltivatore diretto trova applicazione la regola generale secondo cui la buona fede dell'accipiens si presume e può essere esclusa solamente dalla prova della consapevolezza dello stesso in ordine all'insussistenza di un suo diritto di pagamento. Inidonee a provare la mala fede dell'accipiens, e a far sorgere in capo al medesimo l'obbligo di corrispondere gli interessi con decorrenza dalla data dei singoli pagamenti, è, peraltro, oltre all'ampia notorietà della normativa agraria e al principio di conoscenza legale della legge, la circostanza dell'avere egli percepito canoni notevolmente superiori a quelli di legge nel vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203, giacché questa, lungi dal vietare inderogabilmente canoni per la conduzione di fondi rustici in misura eccedente quella legale (equa), ben consente, adempite determinate formalità, la pattuizione di canoni in misura maggiore (1).

In tema di contratti di affitto a coltivatore diretto, e di crediti da questi nascenti, non si applica l'art. 429, terzo comma, c.p.c. Pertanto, configurando le somme dovute dal concedente in restituzione di quanto pagato per canoni d'affitto di un fondo rustico in misura superiore a quella stabilita per legge un credito di valuta, ai fini della loro rivalutazione il creditore è tenuto, a norma dell'art. 1224, secondo comma, c.c., a fornire la prova del maggior danno oltre gli interessi legali (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme cfr.: Cass. 27 novembre 2001, n. 15033, in questa Riv., 2002, 362, con nota di GRASSO A., *Sulla (negata) applicazione dell'art. 429, co. 3°, del c.p.c. all'affittuario di fondo rustico*. In merito al secondo principio, nello stesso senso cfr.: Cass. 27 novembre 2001, n. 15033 cit.; Cass. 6 novembre 2001, n. 13687, *ivi*, 2002, 362 con nota di GRASSO A. cit. *Contra* cfr.: Cass. 27 agosto 1999, n. 9014, in questa Riv. (M), 1999, 634; Cass. 13 marzo 1998, n. 2743, *ivi*, 1998, 471, con nota di CIMATTI I., *Alcune osservazioni intorno all'efficacia probatoria del libretto colonico*; Cass. 4 gennaio 1995, n. 96, in *Giust. civ.*, 1995, 1225.

Consorzi - Di bonifica - Natura industriale o agricola dell'attività imprenditoriale svolta - Accertamento - Criteri. (C.c., artt. 862, 863, 2070, 2135, 2195; d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, art. 33; l. 20 maggio 1970, n. 300, artt. 18, 35; d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597, art. 28; l. 31 marzo 1979, n. 92, art. 6)

Consorzi - Di bonifica - Operai assunti per la manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e per la somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione - Lavoratori agricoli dipendenti - Configurabilità ex art. 6, lett. b), della legge n. 92 del 1979 - Carattere innovativo ed eccezionale di quest'ultima - Conseguenze - Applicabilità ai dipendenti di ruolo degli stessi consorzi - Esclusione. (L. 31 marzo 1973, n. 92, art. 6)

Cass. Sez. Lav. - 5-5-2001, n. 6313 - Annunziata, pres.; Foglia, est.; Martone, P.M. (conf.) - Consorzio di Bonifica "Riviera berica" (avv. Manzi ed altro) c. INPS (avv. Ponturo ed altri). (Conferma Trib. Vicenza 23 ottobre 1997)

La natura industriale o agricola dell'attività imprenditoriale svolta dai consorzi di bonifica (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 tali enti (pubblici economici), da considerare, peraltro, dopo la soppressione dell'ordinamento corporativo, non già alla stregua di criteri meramente merceologici ma tenendo conto della valutazione operata dalla contrattazione collettiva (1).

La norma dell'art. 6, lett. b), l. 31 marzo 1979, n. 92 - secondo cui, agli effetti delle norme di previdenza ed assistenza sociale, ivi comprese quelle relative all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, si considerano lavoratori agricoli dipendenti gli operai assunti, a tempo indeterminato o determinato, dai consorzi di bonifica per le attività di manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e di somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione - ha carattere innovativo ed eccezionale, disponendo, ai fini contributivi, l'inquadrabilità nel settore agricolo di lavoratori altrimenti inquadrabili nel settore industriale in ragione della natura industriale dei consorzi di bonifica aventi per oggetto il raggiungimento di fini generali di carattere pubblico e trascendenti gli interessi dei singoli consorziati; essa, pertanto, non è applicabile alla categoria dei dipendenti di ruolo degli stessi consorzi di bonifica, che costituisce un tertium genus non compreso nella previsione normativa e, rispetto ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, caratterizzato (anche nel campo dei rapporti di lavoro privato alle dipendenze di soggetti diversi dagli enti pubblici economici) dalla garanzia della stabilità dell'impiego (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, cfr.: Cass. 13 luglio 2000, n. 9300, in questa Riv. (M), 2001, 68; Cass. 10 maggio 1997, n. 4095, *ivi* (M), 1997, 343; Cass. 23 novembre 1992, n. 12498, *ivi*, 1993, 505. In merito alla seconda massima cfr.: Cass. 26 novembre 1999, n. 13216, in questa Riv., 2000, 594, con nota di FONTANA A., *L'inquadramento previdenziale dei dipendenti dei consorzi di bonifica*, Cass. 13 settembre 1991, n. 9563, in *Foro it.*, 1992, 760.

*

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Domanda di risoluzione dell'affitto a coltivatore non diretto - Necessità del tentativo - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 23, 46)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto di fondo rustico da destinare unicamente a colture forestali da realizzarsi a cura dell'affittuario - Contratto di affitto agrario - Configurabilità - Eventuale contributo a carico dello Stato concesso all'affittuario - Irrilevanza. (C.c., art. 2135; l. 15 settembre 1964, n. 756; l. 11 febbraio 1971, n. 11; l. 3 maggio 1982, n. 203)

Cass. Sez. III Civ. - 16-7-2002, n. 10278 - Giuliano, pres.; Calabrese, est.; Golia, P.M. (conf.) - Lucifero (avv. Gallo) c. Calfor S.r.l. (avv. Tamponi). (Conferma App. Catanzaro 1° dicembre 1999)

Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente - 11/2002

In tema di controversie in materia di contratti agrari, a norma dell'art. 23 legge n. 203 del 1982, nessuna domanda giudiziale avente titolo in un contratto di fondo rustico a conduttore non coltivatore diretto deve essere preceduta dal tentativo obbligatorio di conciliazione (1)

Costituisce contratto di affitto agrario, ai sensi e per gli effetti delle leggi 15 settembre 1964, n. 756, 11 febbraio 1971, n. 11 e 3 maggio 1982, n. 203 l'affitto di un fondo rustico destinato alla realizzazione di colture forestali a cura del solo affittuario, ancorché, eventualmente, con la concessione di contributi in conto capitale a carico dello Stato (2).

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, cfr.: Cass. 30 luglio 1997, n. 7108, in *Giur. it.*, 1998, 1829; Cass. 18 dicembre 1990, n. 11979, in *Giur. agr. it.* (M), 1992, 251; Cass. 20 giugno 1994, n. 5949, in questa Riv., 1995, 357; in *Riv. dir. agr.*, 1996, 217, con nota di GERMANO A., *Affitto a conduttore non coltivatore diretto controversia e tentativo extragiudiziale di conciliazione*. In relazione al secondo principio, nel medesimo senso cfr.: Cass. 6 novembre 2001, n. 13698, in questa Riv. (M), 2002, 272; Cass. 23 febbraio 2000, n. 2046, in questa Riv., 2001, 252, con nota di RAUSEO N., *Arboricoltura e affitto di fondo rustico*; Cass. 3 maggio 1991, n. 4850, *ivi* (M), 1992, 443; Cass. 17 ottobre 1984, n. 5242, in *Giur. agr. it.*, 1985, 96.

*

Contratti agrari - Controversie - Procedimento - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Deduzioni in giudizio di un rapporto di affitto di fondo rustico - Competenza della Sezione specializzata agraria - Infondatezza prima facie della deduzione - Competenza del giudice ordinario. (C.p.c., art. 409; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 26; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 47; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

Cass. Sez. III Civ. - 19-7-2002, n. 10632 - Nicastro, pres.; Calabrese, est.; Frazzini, P.M. (conf.) - Casciari ed altri (avv. Cavalli) c. Belloni Pasquinelli (avv. Vallettini). (Conferma Trib. Massa 7 marzo 2001)

Il giudice adito, qualora una delle parti eccepisca l'esistenza di un rapporto agrario soggetto alla normativa speciale in materia, può escludere la competenza della Sezione specializzata agraria e ritenere la propria competenza, solo nell'ipotesi in cui alla stregua delle stesse allegazioni delle parti, senza necessità di altre indagini, debba escludersi ictu oculi la configurabilità di detto rapporto (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 11 febbraio 1999, n. 1169, in questa Riv., 1999, 469; in *Foro it.*, 2000, I, 603, con nota di CAPPONI B., *Le competenze per materia nel sistema del controllo preliminare della competenza (con particolare riferimento al contenzioso del lavoro e a quello agrario)*, in *Giur. it.*, 2000, 521, con nota di CANAVESE E., *La derogabilità per ragioni di connessione della competenza del giudice dell'opposizione a decreto ingiuntivo: una questione senza fine?*, Cass. 10 ottobre 1995, n. 10577, in questa Riv., 1996, 240; Cass. 15 novembre 1994, n. 9621, in *Giust. civ. Mass.*, 1994, 1404.

*

Contratti agrari - Morte di una delle parti - Del proprietario coltivatore diretto - Diritto degli eredi - Costituzione ex lege di un rapporto di affitto in favore del coerede coltivatore - Art. 49 legge n. 203 del 1982 - Efficacia retroattiva - Esclusione - Fondamento. (Preleggi, art. 12; l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 49, 53)

Cass. Sez. III Civ. - 18-7-2002, n. 10408 - Duva, pres.; Calabrese, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Fontana (avv. Petretti) c. Fontana (avv. Manzi). (Conferma App. Venezia 11 maggio 1998)

In tema di contratti agrari, la costituzione ex lege di un rapporto di affitto tra coeredi ai sensi dell'art. 49, primo comma, l. 3 maggio 1982, n. 203, ove ricorrano le condizioni previste da tale norma, è possibile solo con riferimento alle successioni apertesi per morte del proprietario di fondi rustici, condotti o coltivati direttamente da lui e da alcuni suoi familiari, successivamente all'entrata in vigore di detta legge, non potendo questa trovare un'applicazione retroattiva neppure con riguardo al disposto del successivo art. 53, in quanto i "rapporti in corso" in esso menzionati si riferiscono esclusivamente ai rapporti agrari e non anche a quelli di natura diversa come i rapporti successori (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 27 agosto 1998, n. 8504, in questa Riv., 1999, 222; Cass. 11 settembre 1995, n. 9597, *ivi*, 1996, 722. *Contra*, cfr. Cass. 29 marzo 1988, n. 2649, in *Giur. agr. it.*, 1988, 408.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica del reg. (CE) n. 1623/2000 recante modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, per quanto riguarda i meccanismi di mercato. *Reg. Commissione 9 ottobre 2002, n. 1795/2002*. (G.U.C.E. 10 ottobre 2002, n. L 272)

Norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 3 ottobre 2002, n. 1774/2002*. (G.U.C.E. 10 ottobre 2002, n. L 273)

Modifica della dir. 82/894/CEE del Consiglio concernente la notifica delle malattie degli animali nella Comunità. *Dec. Commissione 10 ottobre 2002, n. 2002/788/EC*. (G.U.C.E. 11 ottobre 2002, n. L 274)

Modifica del reg. (CE) n. 2342/1999 recante modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1254/1999 del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, in relazione ai regimi di premi. *Reg. Commissione 14 ottobre 2002, n. 1830/2002*. (G.U.C.E. 15 ottobre 2002, n. L 277)

Elenco dei programmi di sorveglianza delle TSE che possono fruire di un contributo finanziario della Comunità nel 2003. *Dec. Commissione 14 ottobre 2002, n. 2002/798/EC*. (G.U.C.E. 15 ottobre 2002, n. L 277)

Elenco dei programmi di eradicazione e di sorveglianza delle malattie animali ed elenco dei programmi di controllo intesi a prevenire le zoonosi che possono fruire di un contributo finanziario della Comunità nel 2003. *Dec. Commissione 14 ottobre 2002, n. 2002/799/EC*. (G.U.C.E. 15 ottobre 2002, n. L 277)

Modifica del reg. (CE) n. 2138/97 che stabilisce la delimitazione delle zone omogenee di produzione di olio d'oliva. *Reg. Commissione 15 ottobre 2002, n. 1836/2002*. (G.U.C.E. 16 ottobre 2002, n. L 278)

Note orientative ad integrazione dell'all. VII della dir. 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e abrogazione della dir. 90/220/CEE del Consiglio. *Dec. Consiglio 3 ottobre 2002, n. 2002/811/EC*. (G.U.C.E. 18 ottobre 2002, n. L 280)

Modello ai sensi della dir. 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, per la sintesi delle notifiche sull'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati come tali o contenuti in prodotti. *Dec. Consiglio 3 ottobre 2002, n. 2002/812/EC*. (G.U.C.E. 18 ottobre 2002, n. L 280)

Modello ai sensi della dir. 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, per la sintesi delle notifiche sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati per scopi diversi dall'immissione in commercio. *Dec. Consiglio 3 ottobre 2002, n. 2002/813/EC*. (G.U.C.E. 18 ottobre 2002, n. L 280)

Modifica della dec. 1999/187/CE relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1995 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «garanzia». *Dec. Commissione 14 ottobre 2002, n. 2002/816/EC*. (G.U.C.E. 18 ottobre 2002, n. L 280)

Aiuti che l'Italia intende concedere, a norma dell'art. 21 della legge della Regione Sardegna n. 21/2000, alle imprese agricole che utilizzano combustibili diversi dal metano. *Dec. Commissione 7 maggio 2002, n. 2002/785/EC*. (G.U.C.E. 19 ottobre 2002, n. L 282)

Elenco degli impianti riconosciuti per il trattamento degli alimenti con radiazioni ionizzanti nei paesi terzi. *Dec. Commissione*

23 ottobre 2002, n. 2002/840/EC. (G.U.C.E. 25 ottobre 2002, n. L 287)

Modifica della dec. 93/197/CEE relativa alle condizioni di polizia sanitaria e alla certificazione veterinaria cui sono subordinate le importazioni di equidi registrati e di equidi da riproduzione e produzione. *Dec. Commissione 24 ottobre 2002, n. 2002/841/EC*. (G.U.C.E. 25 ottobre 2002, n. L 287)

Modifica del reg. (CE) n. 2390/1999 per quanto riguarda la forma e il contenuto delle informazioni contabili che gli Stati membri devono tenere a disposizione della Commissione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», nonché a fini di monitoraggio e di previsione. *Reg. Commissione 10 ottobre 2002, n. 1884/2002*. (G.U.C.E. 25 ottobre 2002, n. L 288)

Modifica degli allegati delle direttive 76/895/CEE, 86/362/CEE, 86/363/CEE e 90/642/CEE del Consiglio, che fissano le quantità massime di residui di certi antiparassitari rispettivamente sui e nei cereali, sui e nei prodotti alimentari di origine animale e su e in alcuni prodotti di origine vegetale, compresi gli ortofrutti. *Dir. Commissione 2 ottobre 2002, n. 2002/79/CE*. (G.U.C.E. 28 ottobre 2002, n. L 291)

Adeguamento al progresso tecnico della dir. 70/220/CEE del Consiglio relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore. *Dir. Commissione 3 ottobre 2002, n. 2002/80/CE*. (G.U.C.E. 28 ottobre 2002, n. L 291)

Modifica della dir. 96/77/CE che stabilisce i requisiti di purezza specifici per gli additivi alimentari diversi dai coloranti e dagli edulcoranti. *Dir. Commissione 15 ottobre 2002, n. 2002/82/CE*. (G.U.C.E. 28 ottobre 2002, n. L 292)

Modifica della dec. 96/411/CE del Consiglio sul miglioramento delle statistiche agricole comunitarie. *Dec. Parlamento europeo e Consiglio 21 ottobre 2002, n. 1919/2002/CE*. (G.U.C.E. 29 ottobre 2002, n. L 293)

Modifica degli allegati II e III del reg. (CEE) n. 2377/90 del Consiglio che definisce la procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali veterinari negli alimenti di origine animale. *Reg. Commissione 30 ottobre 2002, n. 1937/2002*. (G.U.C.E. 31 ottobre 2002, n. L 297)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Attuazione dell'art. 5 della l. 28 dicembre 1993, n. 549, recante misure a tutela dell'ozono stratosferico. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 20 settembre 2002*. (G.U. 1° ottobre 2002, n. 230)

Modalità per la garanzia della qualità del sistema delle misure di inquinamento atmosferico, ai sensi del decreto legislativo n. 351/1999. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 20 settembre 2002*. (G.U. 2 ottobre 2002, n. 231)

Disposizioni sulla commercializzazione delle giacenze dei prodotti fitosanitari contenenti terbutilazina in associazione con glifosate, con riferimento al decreto dirigenziale 23 luglio 2002. *D.M. (salute) 20 agosto 2002*. (G.U. 4 ottobre 2002, n. 233)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Colli di Scandiano e di Canossa». *D.M. (politiche agricole e forestali) 24 settembre 2002*. (G.U. 4 ottobre 2002, n. 233)

Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della l. 3 aprile 2001, n. 142, recante: «Revisione della legislazione in materia cooperativa, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore». *D.L. 2 agosto 2002, n. 220*. (G.U. 8 ottobre 2002, n. 236)

Attuazione della raccomandazione della Commissione del 27 dicembre 2001, n. 2002/1/CE, relativa ad un programma comunitario coordinato di controlli da effettuare nel 2002 per garantire il rispetto delle quantità massime consentite di residui di antiparassitari sui e nei cereali e su e in alcuni prodotti di origine vegetale. *D.M. (salute) 5 agosto 2002*. (G.U. 9 ottobre 2002, n. 237)

Modifica del decreto del Ministro 28 dicembre 2001, recante: «Disposizioni nazionali di attuazione del reg. (CE) n. 1148/2001 della Commissione CE, in materia di controlli di conformità alle norme di commercializzazione applicabili nel settore degli ortofrutticoli freschi». *D.M. (politiche agricole e forestali) 3 luglio 2002*. (G.U. 9 ottobre 2002, n. 237)

Integrazioni alla l. 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'articolo 9 della dir. 79/409/CEE. *L. 3 ottobre 2002, n. 221*. (G.U. 11 ottobre 2002, n. 239)

Modifica dell'all. III al d.p.r. 19 ottobre 2000, n. 437, «Regolamento recante modalità per la identificazione e la registrazione dei bovini». *D.M. (salute) 5 luglio 2002*. (G.U. 15 ottobre 2002, n. 242)

Recepimento della dir. 2001/59/CE recante XXVIII adeguamento al progresso tecnico della dir. 67/548/CEE, in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura di sostanze pericolose. *D.M. (salute) 14 giugno 2002*. (G.U. 17 ottobre 2002, n. 244, suppl. ord. n. 197)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Colli di Parma». *D.M. (politiche agricole e forestali) 7 ottobre 2002*. (G.U. 18 ottobre 2002, n. 245)

Modalità di informazione sullo stato delle acque ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 18 settembre 2002*. (G.U. 18 ottobre 2002, n. 245, suppl. ord. n. 198)

Condizioni nazionali per l'utilizzo, in deroga al disposto dell'art. 19, par. 1, lett. c), del reg. (CE) n. 753/2002, dei nomi di varietà di vite o dei loro sinonimi comprendenti un'indicazione geografica, elencati nell'all. II del citato regolamento, che possono figurare nell'etichettatura dei VQPRD e vini IGT italiani. *D.M. (politiche agricole e forestali) 26 settembre 2002*. (G.U. 21 ottobre 2002, n. 247)

Disposizioni nazionali di attuazione del reg. (CE) n. 2202/96 del Consiglio, del 28 ottobre 1996, che istituisce un regime di aiuto ai produttori di taluni agrumi, e del reg. (CE) n. 1092/2001 della Commissione che reca modalità di applicazione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 5 luglio 2002*. (G.U. 22 ottobre 2002, n. 248)

Disposizioni nazionali di attuazione del reg. (CE) n. 449/2001 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 ortofrutticoli. *D.M. (politiche agricole e forestali) 4 luglio 2002*. (G.U. 23 ottobre 2002, n. 249)

Impiego delle carni della specie equina nella produzione di carni macinate e di preparazioni di carni. *D.M. (salute) 9 agosto 2002*. (G.U. 25 ottobre 2002, n. 251)

Recepimento della dir. 2001/58/CE riguardante le modalità della informazione su sostanze e preparati pericolosi immessi in commercio. *D.M. (salute) 7 settembre 2002*. (G.U. 26 ottobre 2002, n. 252)

Determinazione dei parametri contributivi per la copertura assicurativa agevolata delle serre. *D.M. (politiche agricole e forestali) 4 ottobre 2002*. (G.U. 29 ottobre 2002, n. 254)

Conferimento al Consorzio per la tutela dei vini a D.O.C. «Oltrepò Pavese» dell'incarico a svolgere le funzioni di vigilanza nei confronti dei propri affiliati, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 15 ottobre 2002*. (G.U. 31 ottobre 2002, n. 256)

Conferimento al Consorzio per la tutela dell'Asti dell'incarico a svolgere le funzioni di vigilanza nei confronti dei propri affiliati, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 15 ottobre 2002*. (G.U. 31 ottobre 2002, n. 256)

LEGISLAZIONE REGIONALE

CAMPANIA

Intervento regionale per lo sviluppo di confidi nel settore agricolo. *L.R. 25 luglio 2002, n. 13*. (B.U. 20 giugno 2002, n. 37)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Regolamento recante criteri e modalità per l'attuazione di interventi finalizzati al potenziamento della ricerca biotecnologica nel settore dell'acqua-coltura in acque dolci. Approvazione. *D.P.R. 15 aprile 2002, n. 097/Pres.* (B.U. 22 maggio 2002, n. 21)

LAZIO

Ampliamento della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica. *L.R. 31 maggio 2002, n. 14*. (B.U. 20 giugno 2002, n. 17)

PIEMONTE

Regolamento attuativo della l.r. 2 luglio 1999, n. 16 (Testo unico delle leggi sulla montagna). Modalità costitutive e di funzionamento delle commissioni locali valanghe. *D.P.R. 7 giugno 2002, n. 4/R*. (B.U. 13 giugno 2002, n. 24)

Regolamento attuativo dell'art. 5-bis della l. 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane) per la determinazione della superficie minima indivisibile. *D.P.R. 7 giugno 2002, n. 5/R*. (B.U. 13 giugno 2002, n. 24)

TOSCANA

Modifiche alla l.r. 13 agosto 1998, n. 63 (Norme in materia di zone a rischio di episodi acuti di inquinamento atmosferico e modifiche alla l.r. 5 maggio 1994, n. 33) e alla l.r. 21 dicembre 2001, n. 64 (Norme sullo scarico di acque reflue e ulteriori modifiche alla l.r. 1° dicembre 1998, n. 88). *L.R. 2 aprile 2002, n. 12*. (B.U. 12 aprile 2002, n. 8, suppl. ord. n. 67)

TRENTINO-ALTO ADIGE

Provincia di Trento

Disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico. *L.P. 13 marzo 2002, n. 5*. (B.U. 26 marzo 2002, n. 13)

UMBRIA

Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l.r. 17 maggio 1994, n. 14 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio. *L.R. 13 maggio 2002, n. 7*. (B.U. 22 maggio 2002, n. 23)

Disposizioni per il contenimento e la riduzione dell'inquinamento acustico. *L.R. 6 giugno 2002, n. 8*. (B.U. 19 giugno 2002, n. 27)

Tutela sanitaria e ambientale dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. *L.R. 14 giugno 2002, n. 9*. (B.U. 26 giugno 2002, n. 28)

LIBRI

La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei paesi del mediterraneo. Atti del Convegno, Catania 29-31 ottobre 1998, a cura di G. Bivona, Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, Firenze, ed. Giuffrè, Milano, 2000, pagg. 392, L. 60.000.

Al fine di acquisire elementi in ordine alle modifiche apportate nelle legislazioni agrarie dei paesi del Mediterraneo per il necessario adeguamento alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute, l'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato di Firenze ha indetto un apposito convegno, tenutosi nell'ottobre 1998, i cui atti sono riuniti nel presente volume.

Il riconoscimento a livello internazionale dell'ambiente, additato quale valore irrinunciabile dell'uomo, solennemente affermato dalla Dichiarazione ONU di Stoccolma, ha notevolmente inciso sui nuovi modelli di apprezzamento delle ragioni dell'economia, instaurando un processo inteso a costituire un nuovo ordine pubblico economico. Da qui scaturisce l'obiettivo di dar consistenza ad una agricoltura che si svolga in termini di rispetto per la natura che la circonda; la Comunità Europea ha conseguentemente adottato, nell'ambito di un programma di cospicui interventi, volti a risanare lo «spazio rurale», una serie di misure orientate a far sì che l'agricoltura, come proposto dalla FAO con la dichiarazione den Bosch, sia pienamente restaurata nella sua duplice funzione di garante della sicurezza alimentare e di mantenere la base naturale delle risorse rinnovabili.

I contributi raccolti nel volume intendono offrire agli studiosi del settore elementi utili per un indispensabile processo di armonizzazione fra le varie legislazioni, imposto dalla progressiva liberalizzazione degli scambi internazionali, così come proclamata dai partecipanti alla Conferenza euromediterranea di Barcellona con apposita dichiarazione, che vuole, fra l'altro, realizzare una agricoltura rispettosa dell'ambiente.

Fra i numerosi interventi si segnalano quelli di Alberto Germanò sulla conformazione dell'attività agricola alle esigenze di protezione dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei paesi del Mediterraneo, di Pietro Romano Orlando sul partenariato euromediterraneo, di Riccardo Pivetti sui poteri del giudice ordinario nell'attuazione della norma comunitaria, di Domenico Viti sulla cooperazione allo sviluppo, sul ravvicinamento delle legislazioni e sulla circolazione delle regole sul partenariato euromediterraneo, oltre alle varie relazioni nazionali per i paesi che hanno aderito al Convegno.

Il contributo italiano è stato affidato ad Ettore Casadei e Maria Rita D'Addezio, che si sono intrattenuti in modo particolare su problematiche specifiche, di grande attualità, come l'inquinamento delle acque e del suolo, la disciplina dei rifiuti, nonché dei fitofarmaci e dei mangimi.

La relazione di sintesi di Giuseppe Bivona traccia un quadro esauriente delle diverse problematiche affrontate, anche in relazione alla ricordata Dichiarazione di Barcellona, riportata in appendice al volume.

Patrizia Mazza

I beni di uso civico, di LUCIANA FULCINITI - Cedam, 2000, pag. 361, L. 54.000.

L'opera dell'A. ripercorre in tre fasi la normativa relativa ai beni di uso civico e si sofferma sul suo aspetto teorico, sostanziale e giurisdizionale.

Gli usi civici rappresentano, infatti, il contenuto dominicale del dominio collettivo sui demani, la cui caratterizzazione è sola-

mente e semplicemente la fruizione comune della terra e dei suoi prodotti per il soddisfacimento degli alimentari ed elementari bisogni di vita, attestandosi come fruizione necessitata.

Il fondamento di tali diritti e delle terre civiche, è stato inizialmente rinvenuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza, e si è poi sintetizzato nella l. 16 giugno 1927, n. 1766, intitolata come legge sul riordinamento degli «usi civici».

L'A. alla luce della suddetta legge, delinea il regime giuridico di tali beni sia sulle terre private che sul demanio comunale, concludendo che la proprietà collettiva di uso civico non è indisponibile, inalienabile e inespugnabile perché ha natura demaniale, ma perché ha un vincolo di destinazione relativo al godimento.

Dalla lettura del libro, emergono chiare le differenze fondamentali che portano l'A. a concludere che i beni di uso civico non sono beni demaniali e neanche patrimoniali indisponibili.

Invero, viene ampiamente evidenziato che i beni di uso civico appartengono a titolo dominicale alla collettività e non a titolo di proprietà pubblica individuale all'ente pubblico; che l'uso civico è il contenuto del dominio collettivo qualificato diritto soggettivo reale *iure domini et soli* che compete al cittadino *uti singuli et cives* con valenza *erga omnes* e *non uti civis et universi*; che il diritto ha fonte nella legge che perpetua una tradizione legislativa storica e non è riconosciuto dal potere discrezionale della P.A. come destinazione secondaria ed accessoria del bene; che l'ente che si conferma di mera rappresentanza, non ha i poteri dispositivi del bene; che l'uso civico è indisponibile in quanto imprescrittibile, quindi inalienabile; che il cittadino ha diritto di tutela dell'uso civico con azione reale attinente alla *qualitas soli* e non personale.

L'A. sottolinea, inoltre, che dall'analisi della citata legge n. 1766/1927 e del regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, si evince che la funzione giurisdizionale del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, in grado di accertare, valutare e liquidare gli stessi, nonché di sciogliere le promiscuità, di rivendicare e ripartire le terre, emerge in posizione di sostanziale strumentalità rispetto alla funzione amministrativa esercitata dallo stesso.

Al riguardo, viene ampiamente trattato il trasferimento di tale funzione di interesse locale alle Regioni ordinarie, attuato con d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11 e con d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616.

Questa seconda edizione viene poi arricchita dal punto di vista sostanziale da un capitolo riguardante gli aspetti urbanistici, edilizi e paesaggistici di tale materia.

Ed invero, la valenza ambientale e paesaggistica dei beni di uso civico trova un proprio riconoscimento ufficiale e vincolante nell'art. 1, lett. H, della l. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso) che, modificando l'art. 82 del d.p.r. n. 616/77, ha sottoposto a vincolo paesaggistico, ai sensi dell'art. 82 della l. 29 giugno 1939, n. 1497, tra le altre cose «le aree assegnate alle universalità agrarie e le zone gravate da usi civici».

In ultimo, la terza parte del volume si occupa in maniera approfondita della giurisdizione degli usi civici, rappresentando per gli avvocati una guida nel processo dinanzi al Commissario per la liquidazione degli stessi, stante la legge 1766/227 ed il r.d. 332/28 che hanno affidato a tale organo le complesse operazioni del riordinamento demaniale.

L'opera dell'A. si conclude con dei cenni sul regime impugnatorio delle sentenze commissariali.

L'ampia trattazione logico-consequenziale di concetti comunque complessi nella loro articolazione e successione, fanno di quest'opera un esauriente supporto dottrinario per chi volesse un quadro completo ed aggiornato delle tematiche relative ai beni di uso civico.

Cecilia Greca