

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **11**

**NOVEMBRE 2003 - ANNO XII**

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

---

TELLUS

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

MICHELE TAMPONI: I consorzi di bonifica per la pianificazione del territorio: aspetti istituzionali e normativi ... 593

DANIELE BIANCHI: La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC ..... 597

AMEDEO POSTIGLIONE: La partecipazione delle persone offese al procedimento penale in materia di tutela del territorio e dell'ambiente ..... 601

ALFIO GRASSO: Le cooperative come strumenti per la gestione comune di terreni di aziende di produttori agricoli ..... 609

### NOTE A SENTENZA

PAMELA LATTANZI: Tutela del consumatore ed informazione «rafforzata» a proposito di prodotti alimentari scaduti ..... 617

CARLO GATTA: Brevi riflessioni sul regime delle spese processuali in materia previdenziale ..... 621

GIUSEPPE CARACCILO: La prescrizione dell'illecito amministrativo (permanente) in riferimento alla fattispecie dell'impianto abusivo di vigneto ..... 623

ALFREDO SCIALÒ: L'art. 17 della legge 865/71 e oggi l'art. 42 del d.p.r. 327/2001, nuovo Testo Unico dell'espropriazione: la Cassazione eleva l'indennità aggiuntiva da parametro indennitario a meccanismo legale per la liquidazione dei danni al terzo coltivatore derivanti da occupazione acquisitiva e, in futuro, da utilizzazione senza titolo ..... 630

ANTONIO ORLANDO: Ultime applicazioni dell'Invim ..... 633

CARLO GATTA: Ancora sul diritto all'indennità di maternità per i periodi di assenza facoltativa dal lavoro delle operaie agricole ..... 634

ALESSANDRO AMATO: Impianti per la produzione di energia derivante dalla trasformazione dei rifiuti: inquinamento atmosferico, natura del CDR, procedure semplificate e ruolo degli enti locali e delle associazioni ambientali ..... 640

ANTONIO FONTANA: Lavoro agricolo e riduzioni contributive ..... 649

NICOLETTA RAUSEO: Il reclamo avverso i provvedimenti cautelari emessi dalle Sezioni specializzate agrarie ..... 650

MICHELE MEGHA: Il requisito della pregressa coltivazione biennale nella prelazione del confinante: necessità di un «idoneo titolo giuridico» ..... 652

GIUSEPPE DI PAOLO: Il trattamento agevolato ICI previsto dall'art. 9 del d.lgs. n. 504/1992 spetta anche ai coltivatori diretti che, collocati in pensione, continuano a svolgere effettivamente attività agricola sui propri terreni ..... 655

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Viticoltura - Violazione del divieto di impianti di nuovi vigneti o di reimpianto - Natura permanente - Termine prescrizionale - Decorrenza - Dalla cessazione della permanenza - Misura ripristinatoria dello stato dei luoghi abusivamente alterato - Applicabilità nel medesimo termine prescrizionale. *Cass. Sez. I Civ. 14 febbraio 2003, n. 2204*, con nota di G. Caracciolo ..... 622

Agricoltura e foreste - Olivicoltura - Aiuti comunitari - Riconoscimento del frantoio - Revoca - Presupposti - Irregolare contabilità. *T.A.R. Calabria, Sez. I 28 novembre 2002, n. 3156 (M)* ..... 658

Agricoltura e foreste - Olivicoltura - Aiuti comunitari - Riconoscimento del frantoio - Revoca - Durata della revoca - Apprezzamento discrezionale - Sindacabilità - Solo per illogicità. *T.A.R. Calabria, Sez. I 28 novembre 2002, n. 3156 (M)* ..... 658

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Produzione del pomodoro - Imprese di trasformazione - Contrattazione con i produttori - Obbligo di fidejussione bancaria -

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

	pag.		pag.
Provvedimento del Ministero dell'agricoltura e foreste - Atto di natura regolamentare - Esclusione - Conseguenze. <i>Cons. Stato, Sez. VI 9 maggio 2002, n. 2515 (M)</i>	658	COMUNITÀ EUROPEA	
AMBIENTE		Comunità europea - Prodotti alimentari - Direttiva 2000/13/CE - Etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari - Termine minimo di conservazione. <i>Corte di giustizia C.E., Sez. V 13 marzo 2003, in causa C-229/01, con nota di P. LATTANZI</i>	615
Ambiente - Danno ambientale - Risarcimento - Legittimazione ad agire dello Stato e degli Enti territoriali - Necessità di perdita economica o di spese - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539, con nota di A. AMATO</i>	636	CONTRATTI AGRARI	
Ambiente - Danno ambientale - Nozione - Dimensione personale, sociale e pubblica - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539, con nota di A. AMATO</i>	636	Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Espletamento - Richiesta all'I.P.A. - Sufficienza - Comparizione personale in sede di convocazione - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 11 giugno 2003, n. 9386 (M)</i>	656
Ambiente - Reati ambientali - Costituzione di parte civile - Associazioni di protezione ambientale - Ammissibilità - Condizioni - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539, con nota di A. AMATO</i>	636	Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Adeguamento dell'onere - Verifica del giudice - Contenuto. <i>Cass. Sez. III Civ. 11 giugno 2003, n. 9386 (M)</i>	656
Ambiente - Danno ambientale - Risarcibilità - Associazioni di protezione ambientale - Possesso dei requisiti di cui all'art. 13 della legge n. 349 del 1986 - Necessità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539, con nota di A. AMATO</i>	636	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti eseguiti senza autorizzazione dopo l'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 - Procedura di legittimazione di cui agli artt. 11 della legge n. 11 del 1971 e 16 della legge n. 203 del 1982 - Necessità - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 11 giugno 2003, n. 9378 (M)</i>	656
BELLEZZE NATURALI		Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Decorrenza dell'annata agraria - Individuazione - Criteri. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 maggio 2003, n. 8786 (M)</i>	656
Bellezze naturali (protezione delle) - Manufatto pertinenziale costruito in zona vincolata - Concessione edilizia - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 marzo 2003, n. 9527 (M)</i>	657	ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
Bellezze naturali (protezione delle) - Legge n. 431 del 1985 - Usi civici - Accertamento <i>ex lege</i> n. 1766 del 1927 - Necessità - Esclusione - Indagine da parte del giudice penale - Legittimità. <i>Cass. Sez. II Pen. 7 aprile 2003, n. 18730 (M)</i>	657	Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Occupazione acquisitiva - Danno subito dal terzo coltivatore - Liquidazione - Criteri. <i>Cass. Sez. I Civ. 12 febbraio 2003, n. 2077, con nota di A. SCIALÒ</i>	629
Bellezze naturali (protezione delle) - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. 490 del 1999 - Autorizzazione paesistica postuma - Estinzione del reato - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 aprile 2003, n. 19761 (M)</i>	657	IMPIANTI INDUSTRIALI	
CACCIA E PESCA		Impianti industriali - Originanti emissioni in atmosfera - Autorizzazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 febbraio 2003, n. 5417 (M)</i>	657
Caccia e pesca - Pesca - Fermo biologico - Regione Sardegna - Concessione premio - Requisiti - Mancanza - Diniego del premio - Legittimità. <i>T.A.R. Sardegna 24 luglio 2003, n. 888 (M)</i>	658	IMPOSTE E TASSE	
Caccia e pesca - Pesca - Fermo biologico - Regione Sardegna - Concessione premio - Requisiti - Fondamento. <i>T.A.R. Sardegna 24 luglio 2003, n. 888 (M)</i>	658	Imposte e tasse - I.N.V.I.M. - Imponibile - Calcolo - Valore iniziale - Criterio della determinazione automatica del valore iniziale dell'immobile - Applicabilità - Condizioni - Fattispecie relativa a precedente acquisto di fondo e fabbricato colonico annesso e successiva vendita del solo fabbricato. <i>Cass. Sez. V Civ. 6 agosto 2002, n. 11814, con nota di A. ORLANDO</i>	633
Caccia e pesca - Pesca - Fermo biologico - Concessione premio - Requisiti - Condizioni nazionali o regionali limitative - Contrasto con normativa comunitaria - Insussistenza. <i>T.A.R. Sardegna 24 luglio 2003, n. 888 (M)</i>	658	Imposte e tasse - I.C.I. - Agevolazioni - Terreni condotti direttamente - Da coltivatore diretto - Collocato in	

	pag.		pag.
pensione - Riduzione <i>ex art.</i> 9 del d.lgs. n. 504/1992 - Spetta. <i>Comm. trib. prov. Bari, Sez. V 13 marzo 2003, n. 38</i> , con nota di G. DI PAOLO .....	655	PROVVEDIMENTI CAUTELARI	
MASO CHIUSO		Provvedimenti cautelari - Ordinanza resa dalla Sezione specializzata agraria del Tribunale - Reclamo - Competenza della Corte d'appello. <i>Trib. Roma, Sez. spec. agr. 6 luglio 2002</i> , con nota di N. RAUSEO .....	650
Maso chiuso - Commissione locale - Attività consultiva - Composizione - Collegio perfetto - Esclusione. <i>T.R.G.A. Bolzano 29 novembre 2002, n. 530 (M)</i> .....	658	SANITÀ PUBBLICA	
PRELAZIONE E RISCATTO		Sanità pubblica - Rifiuti - Impianti di gassificazione dei rifiuti - Connessi alla cogenerazione di energia elettrica - Disciplina di cui al d.p.r. n. 203 del 1988 sulle immissioni in atmosfera - Applicabilità - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539</i> , con nota di A. AMATO .....	636
Prelazione e riscatto - Riscatto - Del confinante coltivatore diretto - Condizioni - Coltivazione da almeno un biennio in virtù di idoneo titolo. <i>Trib. Parma 24 marzo 2003, n. 552</i> , con nota di M. MEGHA .....	652	Sanità pubblica - Rifiuti - Impianti di trattamento dei rifiuti - Comportanti emissioni in atmosfera - Disciplina applicabile - Concorrenza delle norme in materia di gestione dei rifiuti e delle immissioni in atmosfera - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539</i> , con nota di A. AMATO .....	636
Prelazione e riscatto - Limiti - Fondo talmente esiguo da escludere ogni possibilità di coltivazione. <i>Cass. Sez. III Civ. 19 maggio 2003, n. 7769 (M)</i> .....	656	Sanità pubblica - Rifiuti - Impianto di recupero di rifiuti urbani - Attivato con procedura semplificata <i>ex artt.</i> 31 e 33 del d.lgs. n. 22 del 1997 in assenza dei presupposti di legge - Reato di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 22 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539</i> , con nota di A. AMATO .....	636
PREVIDENZA SOCIALE		Sanità pubblica - Gestione di rifiuti - Amministratore di fatto di società di capitale - Responsabilità ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997 - Condizioni - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539</i> , con nota di A. AMATO .....	636
Previdenza sociale - Controversie - Procedimento - Spese giudiziali - Esonero in caso di soccombenza - Beneficiari - Ricorrenti - Effettiva sussistenza del rapporto assicurativo o del diritto all'assistenza pubblica - Irrilevanza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 6 agosto 2003, n. 11880</i> , con nota di C. GATTA .....	621	Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Realizzazione e/o gestione di discarica abusiva - Applicazione della pena <i>ex art.</i> 444 c.p.p. - Confisca dell'area e rimessione in pristino - Non comprese nell'accordo - Pronuncia - Legittimità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 maggio 2003, n. 22063 (M)</i> .....	657
Previdenza sociale - Prestazioni di maternità - Lavoratrici agricole a tempo determinato - Rapporto assicurativo - Requisito delle cinquantuno giornate lavorative nell'anno - Equiparazione del periodo di astensione obbligatoria per maternità al lavoro effettivo - Sussistenza. <i>Cass. Sez. Lav. 25 maggio 2002, n. 7671</i> , con nota di C. GATTA .....	634	MASSIMARIO	
Previdenza sociale - Contributi - Ripetizione d'indebito - Sgravi - Fiscalizzazione degli oneri sociali - Cumulabilità - Criteri di computo. <i>Corte d'app. Trento, Sez. Bolzano 11 giugno 2003</i> , con nota di A. FONTANA .....	645	- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	656
PROPRIETÀ		- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	657
Proprietà - Rapporti di vicinato - Distanze legali - Per piantagioni di alberi - A distanza illegale - Recisione di rami protesi e radici - Di alto fusto - Alberi di alto fusto - Nozione. <i>Cass. Sez. II Civ. 26 febbraio 2003, n. 2865</i> , con nota redazionale .....	621	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	658
Proprietà - Rapporti di vicinato - Distanze legali - Per piantagioni di alberi - A distanza illegale - Recisione di rami protesi e radici - Alberi di alto fusto con tronchi superiori e tronchi inferiori ai tre metri di altezza - Obbligo di rispetto delle distanze legali - Affermazione - Fondamento. <i>Cass. Sez. II Civ. 26 febbraio 2003, n. 2865</i> , con nota redazionale .....	621	<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i> .....	659
		- <i>nazionale</i> .....	659
		- <i>regionale</i> .....	660
		LIBRI	
		M.M. BENOZZO - F. BRUNO: Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio. (M.A. Prosperoni) .....	660

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2002</b>			<i>MARZO</i>		
<i>MAGGIO</i>			3	Cass. Sez. III Pen. n. 9527 (M) .....	657
9	Cons. Stato, Sez. VI n. 2515 (M) .....	658	13	Corte di giustizia CE, Sez. V, in causa C-229/01 .....	615
25	Cass. Sez. Lav. n. 7671 .....	634	13	Comm. Trib. Prov. Bari, Sez. V n. 38 .....	655
<i>GIUGNO</i>			24	Trib. Parma n. 552 .....	652
10	Cass. Sez. III Pen. n. 22539 .....	636	<i>APRILE</i>		
<i>LUGLIO</i>			7	Cass. Sez. II Pen. n. 18730 (M) .....	657
6	Trib. Roma, Sez. spec. agr. ....	650	29	Cass. Sez. III Pen. n. 19761 (M) .....	657
<i>AGOSTO</i>			<i>MAGGIO</i>		
6	Cass. Sez. V Civ. n. 11814 .....	633	19	Cass. Sez. III Civ. n. 7769 (M) .....	656
<i>NOVEMBRE</i>			20	Cass. Sez. III Pen. n. 22063 (M) .....	657
28	T.A.R. Calabria, Sez. I n. 3156 (M) .....	658	30	Cass. Sez. III Civ. n. 8786 (M) .....	656
29	T.R.G.A. Bolzano n. 530 (M) .....	658	<i>GIUGNO</i>		
<b>2003</b>			11	Corte d'app. Trento, Sez. Bolzano .....	645
<i>FEBBRAIO</i>			11	Cass. Sez. III Civ. n. 9378 (M) .....	656
5	Cass. Sez. III Pen. n. 5417 (M) .....	657	11	Cass. Sez. III Civ. n. 9386 (M) .....	656
12	Cass. Sez. I Civ. n. 2077 .....	629	<i>LUGLIO</i>		
14	Cass. Sez. I Civ. n. 2204 .....	622	24	T.A.R. Sardegna n. 888 (M) .....	658
26	Cass. Sez. II Civ. n. 2865 .....	621	<i>AGOSTO</i>		
			6	Cass. Sez. Lav. n. 11880 .....	621

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

# I consorzi di bonifica per la pianificazione del territorio: aspetti istituzionali e normativi

di MICHELE TAMPONI

1. - Soffermarsi sugli aspetti istituzionali e normativi dei consorzi di bonifica può apparire inutile ed anacronistico: inutile, perché struttura, finalità e *modus operandi* sono ben noti alla generalità dei lettori; anacronistico, perché la loro disciplina ha compiuto nei mesi scorsi i settant'anni, sì che tutto ciò che poteva essere detto e scritto già lo è stato (1).

Questa prima ed immediata impressione è però destinata a cadere, ed a lasciare spazio a meno frettolose conclusioni. È vero, infatti, che i contenuti generali della normativa del 1933 sulla bonifica, anche in ragione del gran tempo trascorso, sono diffusamente conosciuti (2); ma vero è altresì che il quadro istituzionale complessivo in cui quella disciplina viene a collocarsi ha subito nel tempo trasformazioni incisive e radicali che ne impongono una rivisitazione. Mai come in questo caso può dirsi – e non solo in senso figurato – che molta acqua è passata sotto i ponti, e che dunque un riesame si rivela tutt'altro che inutile ed anacronistico (3).

Diamo uno sguardo, anzitutto, alla disciplina dei consorzi di bonifica così come dettata dal legislatore del 1933, ed in realtà concepita ancor prima, giacché il r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 (*Nuove norme per la bonifica integrale*) è solo un testo che ha coordinato, ampliato e consolidato la normativa previgente:

– i consorzi di bonifica sono persone giuridiche pubbliche (art. 59), costituite tra i proprietari interessati mediante decreto del Capo dello Stato (art. 55);

– il procedimento di costituzione è promosso attraverso la domanda della maggioranza degli interessati, ma questa è presunta se in sede di pubblicazione della proposta non sorgono contestazioni (art. 55);

– in mancanza dell'iniziativa privata, il Ministro per l'agricoltura e foreste può promuovere il decreto di costituzione d'ufficio (art. 56);

– lo statuto è deliberato dall'assemblea ma è approvato dal Ministro per l'agricoltura che ha la facoltà di apportare modificazioni (art. 60);

– il Ministro per l'agricoltura può avocare a sé la nomina del presidente, anche sostituendo quello in carica (art. 61);

– l'attività dei consorzi è sottoposta alla vigilanza del Ministro dell'agricoltura e del Prefetto, alla tutela di legittimità di quest'ultimo, alla giurisdizione contabile del Consiglio di prefettura (art. 63 segg.).

Emergevano dunque, già dall'impianto del 1933, una struttura ed una natura dei consorzi del tutto peculiari: si configura l'associazione di proprietari, ma è altresì presente un preciso interesse pubblicistico, manifestantesi attraverso molteplici indici.

Questa natura promiscua proviene dalla legislazione anteriore: il codice civile del 1865 all'art. 657 stabiliva che «coloro che hanno interesse comune nella derivazione e nell'uso dell'acqua, o nella bonifica o nel prosciugamento de' terreni, possono riunirsi in consorzio al fine di provvedere all'esercizio, alla conservazione ed alla difesa dei loro diritti». E già da allora si delineava un significativo intervento pubblico, sotto forma di costituzione del consorzio dietro ordine dell'autorità giudiziaria «quando si tratti dell'esercizio, della conservazione e della difesa di diritti comuni, dei quali non sia possibile la divisione senza grave danno» (art. 659 c.c. 1865).

Ma può risalirsi anche all'epoca preunitaria: un provvedimento del 6 maggio 1806 (4) riguardante la sistemazione ed amministrazione generale delle acque stabiliva che «i possidenti interessati nei lavori d'acque che hanno per unico oggetto gli scoli o le bonificazioni e miglorie dei terreni sono uniti in altrettante società quante possano essere determinate dalla comunione dell'interesse e dalle divisioni territoriali del Regno» (art. 71), società che «sono sotto la ispezione delle Prefetture, ed esercitano le loro incombenze secondo le norme e discipline che verranno superiormente prescritte».

La rilevanza pubblicistica è dunque presente da gran tempo, si accentua con l'emanazione della legge 20 marzo 1865, all. F. sui lavori pubblici, traspare dalla successiva legge sui consorzi di irrigazione 20 maggio 1873, n. 1387, che finiva per vedervi ancora delle associazioni tra proprietari, ma prevedeva la possibilità di accordare ad essi, con decreto reale, la facoltà di riscuotere coi privilegi e nelle forme fiscali il contributo dei soci. Saranno poi il T.U. 28 febbraio 1886, n. 3732 e la legge 4 luglio 1886 n. 3962 sulla

(1) Lo scritto riproduce, coll'aggiunta di scarse indicazioni bibliografiche, la relazione svolta alla Conferenza internazionale sul tema «Acqua, bonifica e salvaguardia del territorio» (Mantova, 27-29 maggio 2003), ed è destinato agli Studi in onore di Cesare Massimo Bianca.

(2) Fondamentale ed insuperata rimane, per la ricostruzione dell'istituto, l'opera di GALLONI, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano, 1964.

(3) In argomento, già LORENZOTTI, *Attività e interventi di bonifica. Loro trasformazioni*, Napoli, 1988, specie p. 27 ss., ove si registra e si illustra la

progressiva perdita di centralità dello Stato nella disciplina della bonifica a vantaggio delle Regioni; tale fenomeno è ampiamente sottolineato in tutti gli scritti successivi al d.p.r. 616/1997. *Ex multis*: MASI, voce *Bonifica*, in *Dig. civ.*, II, Torino, 1988, p. 118 ss.; CLARIZIA, voce *Bonifica*, in *Enc. Giur. Treccani*, V, Roma, 1988; ABRAMI, voce *Consorzi di bonifica integrale*, in *App. noviss. dir. it.*, II, p. 484 ss.

(4) Pubblicato in FOSCHINI, *La teorica delle acque di ragion privata esposta nelle fonti e ne' motivi*, Torino, 1871, p. 259 ss., ivi a p. 265.

bonificazione delle paludi e dei terreni paludosi a stabilire ulteriori regole volte ad accentuare il profilo pubblicistico.

La marcia in tale ultima direzione è proseguita nella legislazione successiva, ed i principi accolti nel regio decreto del 1933 sono stati recepiti nel codice civile del 1942, sì che ne è risultato consolidato il quadro richiamato in apertura.

Un quadro – giova sottolinearlo – che pur nella sostanziale immobilità della legislazione del 1933 si è in realtà fortemente ed ulteriormente modificato.

Vediamo le tappe ed i momenti di questa evoluzione.

Alla luce della richiamata normativa, le opere di bonifica, ovvero sia il complesso degli interventi concernenti un territorio individuato sulla scorta delle sue peculiarità idrogeologiche, sono distinguibili in opere di competenza dello Stato (Titolo II, Capo III), necessarie ai fini dell'attuazione del piano generale della bonifica (art. 13) ed eseguite a carico – totale o parziale – dello Stato stesso, sia pure con il concorso finanziario obbligatorio dei privati (Titolo II, Capo II), ed opere di competenza privata (Titolo II, Capo V), ovvero sia di competenza dei proprietari in quanto di interesse particolare dei loro fondi (art. 38, co. 1), rese obbligatorie per essi perché necessarie ai fini della bonifica (art. 2, co. 3) ed eseguite a loro cura e spese, quantunque con possibilità di concorso finanziario pubblico a tenore dell'art. 8.

Sempre alla luce di quella disciplina, all'esecuzione delle opere di competenza statale provvede il Ministero per l'agricoltura e foreste, direttamente o per concessione, accordata prioritariamente al consorzio dei proprietari dei terreni da bonificare o al proprietario della maggior parte di essi (art. 13, co. 1 e 2); la manutenzione e l'esercizio delle opere sono posti a carico dei proprietari (art. 17, co. 1), e normalmente assicurati da un consorzio di proprietari (art. 18, co. 1).

All'esecuzione delle opere di competenza privata sono chiamati invece i proprietari, direttamente o attraverso il consorzio, tenuto ad assumerla (art. 41, co. 1) nonché a sostituirsi ai proprietari inadempienti (art. 42, co. 1). In ogni caso, i proprietari sono obbligati a contribuire alle spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, in base ad un riparto effettuato di norma dai consorzi, in ragione dei benefici conseguiti (art. 11), configurandosi i relativi contributi come oneri reali sui fondi (art. 21), e dal punto di vista della sopravvenuta Carta costituzionale come prestazioni patrimoniali imposte in base alla legge.

Quanto poi alla natura, i consorzi – secondo quanto sopra ricordato – sono qualificati come persone giuridiche pubbliche (art. 59 r.d. n. 215/1933; art. 862, co. 4, c.c.), sono costituiti nel modo precisato in precedenza, ed assoggettati ai poteri di conformazione, vigilanza e tutela dell'autorità amministrativa (artt. 60-66).

Il che induce ad osservare (e lo ha fatto, abbastanza recentemente, anche la Corte costituzionale con la sentenza 24 luglio 1998, n. 326) (5) che essi da un lato sono espressione, sia pure legislativamente disciplinata e resa obbligatoria, degli interessi dei proprietari dei fondi coinvolti nell'attività di bonifica o che da essa traggono beneficio, e dall'altro si configurano come soggetti pubblici titolari o partecipi di funzioni amministrative, in forza di legge o di concessione della pubblica autorità.

2. - Nel descritto contesto, originariamente articolato esclusivamente sulla normativa statale, è venuto ad innestarsi circa trent'anni orsono il ruolo assegnato dalla legge – e prim'ancora dalla Costituzione – alle Regioni.

Da un lato, infatti, l'art. 117 Cost. (vecchio testo) attribuiva a queste la materia «agricoltura e foreste» (oltre che le materie «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale», «navigazione e porti lacuali», «pesca nelle acque interne»), dall'altro l'art. 73 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 – decreto volto, come è ben noto, al trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative già esercitate dallo Stato nelle materie di cui allo stesso art. 117 Cost. – ha disposto tra l'altro il passaggio ad esse della funzioni esercitate dallo Stato, concernenti i consorzi di bonifica e di bonifica montana, anche interregionali (si badi: venivano trasferite alle Regioni le funzioni esercitate dallo Stato concernenti i consorzi, non anche le funzioni esercitate dai consorzi).

Da almeno un venticinquennio, dunque, l'istituto consortile deve fare i conti con le competenze regionali. Ed a questo riguardo merita di essere sottolineato, anzitutto, che la materia della bonifica (inclusa, lo si ricorda incidentalmente, nell'art. 44 Cost., ove è stabilito che al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali la legge «promuove ed impone la bonifica delle terre») ricade integralmente nella materia «agricoltura e foreste» che il vecchio art. 117 Cost. dichiarava di competenza regionale. Basterebbe leggere l'art. 66, co. 1 del richiamato d.p.r. 616/77, del resto, per constatare che le funzioni amministrative (e, pertanto, anche le funzioni legislative, giacché le prime sono solo il riflesso delle seconde), concernono – oltre che la coltivazione del suolo, le attività zootecniche, le foreste e i boschi, il miglioramento fondiario, ecc. – la bonifica integrale e montana.

Occorre anche aggiungere che i consorzi di bonifica, per quanto in precedenza accennato, non possono essere riguardati alla stregua dei generici «enti locali» di cui al vecchio art. 130 Cost., difettando sia la caratteristica della territorialità (nel senso stretto del termine), sia la rappresentatività diretta od indiretta, sì che essi avevano assunto semmai la natura di enti amministrativi dipendenti dalle Regioni, della cui organizzazione e delle cui funzioni queste ultime potevano disporre nell'ambito e nei limiti della propria potestà legislativa, o forse – più propriamente – la natura di enti pubblici economici dipendenti da esse, come la Corte costituzionale ha riconosciuto con la sentenza 25 luglio 1994, n. 346 (6).

I corollari della qualificazione dei consorzi di bonifica quali enti pubblici economici, e più propriamente quali enti autonomi e strumenti di amministrazione diretta, da parte dei proprietari interessati, delle funzioni di bonifica e di irrigazione, sono numerosi: esclusione della giurisdizione della Corte dei conti, inapplicabilità delle disposizioni sul pubblico impiego, esclusione della competenza del giudice amministrativo sulle controversie in tema di reclutamento dei dipendenti, ecc.

Ma un altro aspetto dev'essere sottolineato: è vero che siamo dinanzi a persone giuridiche pubbliche – così l'art. 59 r.d. 215/33 e l'art. 862, co. 4, c.c. definiscono i consorzi di bonifica –, ma è anche vero che i consorzi presentano un doppio volto: sono soggetti collettivi a struttura soggettiva e a base privata, da una parte, e quindi espressione degli

(5) La sentenza è pubblicata in *Giur. it.*, 1998, I, 2233 ss., con ampia nota di MODUGNO, *La posizione dei consorzi di bonifica nell'ordinamento vigente*.

(6) Corte cost. 25 luglio 1994, n. 346, in *Cons. Stato*, 1994, II, 1142: «I consorzi di bonifica non rientrano fra gli enti locali, nei confronti dei quali il prefetto può chiedere la sottoposizione a controllo preventivo di delibe-

razioni concernenti acquisti, alienazioni ed appalti ai sensi dell'art. 15, l. 12 luglio 1991, n. 203, trattandosi di enti dipendenti dalle Regioni; pertanto, sono illegittimi la circolare del Ministero dell'Interno 6 dicembre 1993 n. 29, che prevede tale facoltà dei Prefetti, e il provvedimento del prefetto di Gorizia 18 dicembre 1993, che, in applicazione di tale circolare, richiede la sottoposizione al controllo di legittimità della deliberazione di un consor-

interessi dei proprietari ed oggetto di amministrazione per il tramite di organi promananti dai proprietari stessi, e dall'altra si configurano però come soggetti pubblici titolari o quantomeno partecipi di funzioni amministrative, in forza di legge o di concessione della pubblica autorità (prima statale, ed ormai da lungo tempo regionale).

Si registra, dunque, un intreccio di interessi pubblici e privati, voluto dal legislatore statale fin dal 1933 (ma anche da data anteriore, come si è visto), cui consegue l'intangibilità – da parte delle Regioni – dell'assetto organizzativo delle bonifiche, quantomeno nei limiti in cui risulti ancora sostenibile che esse non possono incidere sui rapporti interpersonali, non essendo investite di competenza legislativa sui rapporti tra privati (7): se i consorzi sono – come è stato detto – organi di autogoverno degli agricoltori interessati (o tenuti) alla bonifica, le Regioni possono spingersi a regolare l'attività pubblica alla quale i privati interessati partecipano o sono tenuti a partecipare, ma non anche a regolare le attività che essi pongano in essere per il soddisfacimento di interessi di natura privatistica (Corte cost., sentenza n. 326/1998 cit.).

In sostanza, il legislatore regionale incontrerebbe un limite, quello di non alterare le regole fondamentali concernenti la disciplina dei rapporti tra privati; e finché nei consorzi si presentano indissolubilmente uniti i caratteri privatistici e quelli pubblicistici, le Regioni potranno agire sui secondi ma non anche sui primi.

**3.** - Non può non essere osservato in questa sede che l'attività di bonifica (quantunque considerata dall'art. 66 d.p.r. 616/1977 – come si è visto – una sub-materia all'interno della materia agricoltura) è divenuta un profilo, tutt'altro che secondario, della difesa del suolo, della tutela e della valorizzazione delle risorse idriche, della tutela dell'ambiente, dell'intervento sul territorio. È ormai così intensa la connessione tra bonifica e assetto del territorio, difesa del suolo ed ambiente, da risultare valorizzato proprio il ruolo dei consorzi, spesso chiamati dalla legislazione vigente a specifici compiti di programmazione, pur in difetto di una legge quadro in materia di bonifica.

Se tale legge generale manca, non sono infatti mancate importanti leggi quadro destinate ad incidere fortemente sulla materia delle bonifiche e quindi sul ruolo dei consorzi: ci si riferisce alla l. 18 maggio 1989, n. 183 per la difesa del suolo ed alla l. 5 gennaio 1994, n. 36 sulle acque.

La prima, nel tracciare un sistema di complessiva programmazione degli interventi per la difesa del suolo, ha previsto l'elaborazione del piano di bacino da parte di un soggetto a ciò preposto (l'autorità di bacino), piano al quale sono chiamati ad adeguarsi anche i piani generali di bonifica, e soprattutto ha stabilito che i consorzi di bonifica ed irrigazione concorrono, secondo le proprie competenze, alla realizzazione delle attività da essa previste (art. 11.1 e 11.2).

La seconda, nell'introdurre il principio generale di pubblicità di tutte le acque, ha contemplato l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, demandato a comuni e province, ed ai fini degli usi produttivi delle risorse idriche ha espressamente ritagliato (art. 27) il ruolo dei consorzi di bonifica ed irrigazione, riconoscendo ad essi la facoltà di realizzare e gestire reti a prevalente scopo irriguo, impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, acquedotti rurali ed altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica (8).

Precise leggi statali, dunque, hanno attribuito ai consorzi di bonifica specifici e fondamentali ruoli aggiuntivi e distinti – o comunque più articolati e puntuali – rispetto a quelli (di natura più strettamente agricola) di cui all'originaria normativa del 1933.

La legislazione statale di questi anni, insomma, ha ridisciplinato e valorizzato i consorzi, riaffermandone la centralità e l'insostituibilità, ed attribuendo per giunta alle relative previsioni il carattere di principi fondamentali a norma del (vecchio) art. 117 Cost. E ciò, fermo il ruolo di enti di autogoverno e di partecipazione attraverso i quali si realizza un reale coinvolgimento dei privati, anche finanziario, in un'azione pubblica per la gestione del territorio. Tali nuove funzioni si aggiungono all'esecuzione, all'esercizio ed alla manutenzione delle opere di bonifica (art. 54 r.d. 215/33), sì che può oggi concludersi che i consorzi realizzano sia funzioni di natura agricola, sicuramente di competenza regionale, sia funzioni di natura diversa, non rientranti nell'elenco del vecchio art. 117 Cost., coll'ovvio ma ineludibile corollario che non tutte le loro competenze sono riconducibili alla competenza regionale di cui a tale previsione costituzionale.

**4.** - Sorge, a questo punto, un fondamentale interrogativo, al quale si vuole qui fornire un' almeno embrionale risposta: che cosa è cambiato con la modifica di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3? I consorzi si sono totalmente «regionalizzati», nel senso che ogni aspetto della loro vita – dalla costituzione all'estinzione – è ormai di esclusiva competenza regionale, o rimane invece un'area comune alla Regione ed allo Stato? (9).

Troppo noto è il nuovo criterio recentemente adottato in sede costituzionale, criterio in forza del quale lo Stato ha competenza esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, mentre alla legislazione sul governo del territorio debbono concorrere anche le Regioni, cui spetta in via esclusiva e residuale ogni altra materia. Ribaltato così il criterio anteriore, coll'attribuzione allo Stato di competenze enumerate ed alle Regioni di una competenza generale che incontra i soli limiti degli obblighi internazionali, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e della competenza concorrente con quella statale, dobbiamo chiederci quale sia oggi la posizione dei consorzi dinanzi all'innovazione costituzionale, ed in particolare se questa abbia in qualche modo inciso sulla loro configurazione.

zio di bonifica».

(7) Il tema del limite del diritto privato alla potestà legislativa regionale, da tempo oggetto di ampio dibattito, si è fatto ora più attuale con le modifiche costituzionali di cui alla legge cost. n. 3/2001. In argomento, appare qui sufficiente rinviare all'ampio saggio di ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Riv. dir. priv.*, 2003, p. 11 ss., ed alle notazioni di ALPA, *Il limite del diritto privato alla potestà normativa regionale*, in AA.VV., *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V° della Costituzione*, Atti dell'incontro di studio di Firenze, 13 aprile 2002, Milano, 2003, 25 ss. Importanti spunti altresì in VITUCCI, *Proprietà e obbligazioni: il catalogo delle fonti dall'Europa al diritto privato regionale*, in *Europa dir. priv.*, 2002, p. 747 ss., e ID., *Il diritto privato e la competenza legislativa delle Regioni in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1998, p. 1301 ss., nonché in MALO, *Il limite del diritto privato nella giurisprudenza*

costituzionale, in *Le Regioni*, 1995, p. 879 ss.

(8) In tema, è sufficiente richiamare ad AA.VV., *Acqua agricoltura ambiente*, Atti del Convegno di Siena del 24-25 novembre 2000, Milano, 2002.

(9) Il tema è stato approfonditamente affrontato in un recente dibattito i cui risultati sono sfociati nei saggi pubblicati in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2002, fasc. 4: GRECO, *Connessioni ed eventuali conflitti funzionali tra bonifica, governo dell'acqua e difesa del suolo*, p. 9 ss.; PACE, *La «bonifica delle terre» prima e dopo il nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione*, p. 29 ss.; D'ATENA, *La problematica della bonifica nel quadro delle nuove competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni*, p. 49 ss.; MODUGNO-CELOTTO, *Valore costituzionale permanente ed attuale della bonifica a fronte della funzionalità e della sussidiarietà*, p. 63 ss.



In proposito, giova anzitutto ricordare che l'agricoltura (nel cui ambito la regolamentazione dei consorzi di bonifica trovava la sua naturale collocazione) da un lato non trova più un'esplicita menzione (si che ciò porterebbe ad includerla, in chiave residuale, in ambito regionale), e dall'altro è chiamata però a convivere con materie capaci di interferire con essa, ed indiscutibilmente rientranti ora nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, ora in quello della competenza concorrente. Ciò vale per molti settori (o sottosettori che dir si voglia), quali il mercato dei prodotti alimentari e la sicurezza alimentare, la profilassi internazionale per le epidemie animali, la ricerca scientifica e tecnologica con riguardo agli OGM, ecc., e vale altresì – per quanto in questa sede rileva – per la tutela del suolo, delle acque, dell'ambiente, dell'ecosistema e del territorio.

Appare così evidente che questi ambiti – in riguardo ai quali i consorzi di bonifica giocano, come si è visto, un ruolo tutt'altro che trascurabile – non sono transitati nell'area di esclusiva pertinenza regionale, e che pertanto anche i consorzi in parola appartengono al terreno legislativo comune allo Stato ed alle Regioni.

È ben vero, infatti, che un'impostazione *filoregionalista* potrebbe suggerire di ricondurre la disciplina dei consorzi di bonifica soltanto all'agricoltura, di tal che le Regioni ne sarebbero uniche referenti dirette; ma vero è altresì che attraverso una lettura tendenzialmente *statalista* la disciplina di tali enti potrebbe essere integralmente riportata all'ambito dell'ambiente e dell'ecosistema, e quindi ad un contesto di esclusiva competenza statale.

Orbene, dinanzi a queste due tesi estreme sembra ragionevole valorizzare la previsione del nuovo art. 117 Cost. che include nel novero delle materie di legislazione concorrente il governo del territorio, nel cui ambito ben potrebbe trovare collocazione la disciplina della bonifica.

Tutto ciò non è privo di conseguenze ed implicazioni pratiche, concernenti una pluralità di profili. Particolarmente significativo, in tale quadro, è il dubbio di legittimità costituzionale manifestato dalla Corte di cassazione con riguardo alla legittimità dell'art. 6, co. 2 della legge Regione Lombardia 26 novembre 1984, n. 59 (10), nella parte in cui dispone che i consorzi di bonifica assumono le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario, così sopprimendo – secondo la lettura datane dalla stessa Corte – l'intera categoria di tali ultimi consorzi e precludendone la costituzione di nuovi. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sull'argomento, ha restituito gli atti alla Corte di cassazione perché venisse accertato se la questione è ancora rilevante a seguito delle recenti modificazioni costituzionali (11), e quest'ultima ne ha confermato la rilevanza sulla base della considerazione che la materia «bonifica integrale» deve tuttora ritenersi attribuita alla legislazione concorrente Stato-Regione nell'ambito del governo del territorio, e non già ricompresa nella competenza residuale ed esclusiva delle Regioni stesse (12). Deve peraltro precisarsi che la materia del contendere dovrebbe ormai essere venuta meno a seguito dell'integrale abrogazione della richiamata legge regionale lombarda ad opera dell'art. 23 della legge regionale 16 giugno 2003, n. 7 (*Norme in materia di bonifica e irrigazione*), pubblicata sul *Boll. Uff.* 20 giugno 2001, n. 8 – 1° supplemento ordinario. □

(10) Cass., Sez. Un. 16 gennaio 2001, n. 26: «Non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, 2° comma, l. reg. Lombardia n. 59 del 1984 nella parte in cui prevede che «i consorzi di bonifica assumono le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario di cui al r.d. n. 215 del 1933», con ciò dando luogo alla soppressione dell'intera categoria dei consorzi di miglioramento fondiario e precludono la costituzione di nuovi, in riferimento agli artt. 18 e 117 Cost.; infatti, la norma incide sul diritto di associarsi liberamente e supera i limiti stabiliti alla potestà legislativa regionale del rispetto dei principi fondamentali della materia – tra cui vi è nella specie quello della concorrenza dell'intervento pubblico e privato in materia di bonifica, la quale si manifesta anche con la compresenza di enti pubblici (consorzi di bonifica) e enti associativi privati (consorzi di miglioramento fondiario) – e del divieto di intervenire sui rapporti di diritto privato la cui disciplina deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale».

(11) Corte cost. 30 gennaio 2002, n. 14, in *Giur. cost.*, 2002, p. 108: «A seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, la quale ha modificato alcuni dei parametri costituzionali invocati nell'ordinanza di rimessione, si rende preliminarmente necessaria la restituzione al giudice *a quo* al fine di un riesame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 l. reg. Lombardia 26 novembre 1984, n. 59, nella parte in cui prevede che i consorzi di bonifica assumono le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario, in riferimento agli artt. 18 e 117 Cost.».

(12) Cass., Sez. Un., ord. 20 agosto 2002, n. 12247: «Non è manifestamente infondata, pur dopo la riformulazione dell'art. 117 Cost. (di cui alla l. cost. n. 3 del 2001), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, 2° comma, l. n. 59/1984 della Regione Lombardia nella parte in cui dispone che «i consorzi di bonifica assumono le funzioni dei consorzi di miglioramento fondiario di cui al r.d. n. 215 del 1933» – così sopprimendo, per l'effetto, l'intera categoria dei consorzi di miglioramento fondiario e precludendone, *tout court*, la costituzione di nuovi – atteso che la norma denunciata, incidendo pur sempre sul diritto di associarsi liberamente (art. 18 Cost.) supera, anche alla luce del nuovo assetto costituzionale del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni (per effetto del quale la potestà legislativa nella submateria «bonifica integrale» deve ritenersi tuttora attribuita, ex art. 117, 3° comma, nuovo testo, Cost., alla legislazione «concorrente» nell'ambito della materia «governo del territorio», e non anche ricompresa nella competenza residuale di cui al successivo 4° comma) i limiti imposti alla potestà normativa regionale «nel rispetto dei principi fondamentali della materia», poiché essa interviene – attraverso la generale soppressione dei consorzi di miglioramento fondiario, enti privati a carattere associativo – su rapporti di diritto privato la cui disciplina deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale, alterando il sistema normativo generale di compresenza di enti privati e pubblici posto, come principio fondamentale inderogabile, dal r.d. n. 215 del 1933, e per l'effetto intaccando illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato riconosciuta dall'art. 117, 2° comma, lettera *d*) nella materia «ordinamento civile».

# La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC (1)

di DANIELE BIANCHI (\*)

**Introduzione. - 1. La riforma della PAC del 2003. - 2. L'origine della condizionalità. - 3. Gli obblighi da rispettare. - 4. La responsabilità dell'agricoltore. - 5. Conclusioni.**

Alcuni mesi fa, il Consiglio dei Ministri dell'agricoltura ha adottato una riforma radicale della PAC. I testi giuridici sono appena stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale (2). Fra gli elementi chiave di questa riforma di grande portata figura la condizionalità degli aiuti diretti agli agricoltori, vale a dire il legame che è stabilito tra la concessione di questi aiuti ed il rispetto di tutta una serie di obblighi, in materia ambientale, veterinaria, fitosanitaria ed agronomica, che sono previsti da quello che è ormai conosciuto come il regolamento orizzontale (3) della riforma poiché riguarda le condizioni comuni per i pagamenti diretti nell'ambito dei diversi regimi di sostegno della politica agricola comune. Si tratta della risposta del legislatore comunitario alla domanda crescente di stabilire un legame sempre più stretto tra la concessione degli aiuti e ciò che l'opinione pubblica ed il consumatore si attende dalla PAC, ovvero delle «nuove» responsabilità per gli agricoltori che beneficiano degli aiuti diretti, in termini di sicurezza alimentare, d'ambiente, di conservazione del patrimonio rurale, di preservazione delle risorse naturali e di benessere animale.

1. - In occasione del vertice di Berlino del Consiglio Europeo nel 1999, i Quindici, adottando le proposte di riforma della PAC conosciute come Agenda 2000, invitarono la Commissione a fare il punto nel 2002 sul funzionamento del regime dei seminativi, a sorvegliare la situazione del mercato della carne bovina, a presentare nel 2003 una relazione sul futuro del sistema delle quote latte, senza dimenticare un'analisi dell'evoluzione delle spese agricole: una revisione quindi per valutare l'impatto della riforma in questione a metà strada (*Mid-Term Review*) del periodo di bilancio in causa (2000-2006).

Chi poteva attendersi che quella che era annunciata come una «revisione» sarebbe diventato un progetto di riforma destinato a rivoluzionare la PAC nel suo insieme? L'effetto sorpresa, nonostante le fughe sul contenuto del documento di riflessione della Commissione (4), è stato quanto meno incontestabile.

Le proposte abbastanza radicali di quella revisione che ha ripreso in seguito la sua vera dimensione di «riforma» della PAC toccano, direttamente o indirettamente tutte le organizzazioni comuni di mercato (OCM), mirano a rafforzare il c.d. secondo pilastro della PAC, lo sviluppo rurale, rafforzano la posizione dell'Unione europea in seno ai negoziati del O.M.C., modificano profondamente l'acquis comunitario in campo agricolo per i paesi candidati all'adesione sul dossier sensibile degli aiuti diretti giacché l'insieme della riforma sarà applicabile nel 2005.

In breve, gli elementi chiave della riforma sono l'instaurazione di un regime unico di pagamento per le aziende agricole svincolato («disaccoppiato» nel gergo comunitario) dalla produzione, il fatto di rendere obbligatorio il sistema di modulazione degli aiuti (vale a dire avere una riduzione progressiva degli aiuti al fine di liberare fondi da trasferire al secondo pilastro della PAC), la creazione di un quadro giuridico unico per tutti gli aiuti diretti e ciò sarà l'oggetto di questa trattazione, il rafforzamento della condizionalità degli aiuti diretti (5).

2. - Ma in che cosa consiste la condizionalità degli aiuti? Facciamo un passo indietro.

Nel 1999, in occasione della precedente riforma della PAC conosciuta come «Agenda 2000» (6), il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 che stabilisce norme comuni per i

(1) Quest'articolo è basato, in larga parte, sull'intervento fatto in occasione del XXII Congresso del C.E.D.R., Almeria, 22-25 ottobre 2003, *Agricoltura, ambiente, alimentazione - funzioni e responsabilità dell'agricoltore*, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

(\*) Funzionario della Commissione europea. Le opinioni espresse sono proprie all'autore e non possono essere considerate come una posizione ufficiale dell'istituzione di cui l'autore fa parte.

(2) GUL 270 del 21 ottobre 2003.

(3) Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agri-

cola comune e istituisce alcuni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, (GUL 270 del 21 ottobre 2003, p.1).

(4) Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo, revisione a metà strada della politica agricola comune, COM (2002) 394 finale.

(5) Per ulteriori dettagli sulla riforma, v. D. BIANCHI, *Simplifier la PAC? Est possible!*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, RTDE, 39, janv-mars 2003, p.51.

(6) Commissione europea, *Agenda 2000 per un'Europa più forte ed allargata*, Suppl. al bollettino dell'Unione europea, n° 5, 1997.

regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune (7).

Per aiuti diretti, in ambito comunitario, si intende un pagamento corrisposto direttamente agli agricoltori nell'ambito di uno dei regimi di sostegno del reddito e finanziati dalla Sezione Garanzia del Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia (FEAOG), ad eccezione di quelli che sono previsti dal regolamento (CE) n. 1257/1999 (sviluppo rurale). Il loro elenco completo è attualmente indicato nell'allegato I del nuovo regolamento del Consiglio.

In sé questo regolamento è quindi già una novità in quanto riunisce in un solo atto disposizioni comuni che si applicano all'insieme degli aiuti diretti, i quali erano, fino ad ora, disciplinati nell'ambito dei regolamenti di base di ogni OCM.

Inoltre, prevede *in nuce* l'attuale condizionalità. Infatti, allo scopo di integrare meglio le questioni ambientali alle organizzazioni comuni di mercato, si decise di autorizzare gli Stati membri ad adottare misure ambientali idonee in materia di terreni agricoli e di produzione agricola, che sono oggetto di pagamenti diretti. Gli Stati membri furono anche autorizzati a decidere le misure da adottare in caso d'innosservanza di queste esigenze ambientali ovvero, se necessario, a ridurre o eliminare gli aiuti erogati nell'ambito dei regimi di sostegno.

All'epoca, la si definiva «eco-condizionalità» visto che la concessione degli aiuti era condizionata al solo rispetto di esigenze ambientali (8).

In occasione della riforma del 2003, la concessione degli aiuti diretti è stata legata al rispetto di diversi criteri, come la preservazione dell'ambiente, il benessere animale, la sicurezza alimentare o anche le buone condizioni agronomiche e ambientali. L'«eco-condizionalità» si allarga. Il benessere animale e la sicurezza alimentare fanno la loro comparsa nel contesto di quella che gli anglofili chiamano *cross-compliance*. Il ché arricchirà certamente il dibattito visto che occorrerà definire la portata di questo tipo di «bio (9)-condizionalità» in relazione alla concessione degli aiuti diretti.

È innegabile che il nuovo regime vigente si accompagna ad un nuovo tipo di contratto tra il produttore ed il contribuente: la previsione di un legame più stretto tra gli aiuti ricevuti ed i servizi che il produttore potrebbe (dovrebbe) rendere alla società, in termini d'ambiente, di conservazione del patrimonio rurale, di preservazione delle risorse naturali, di benessere animale, di sicurezza alimentare: in breve ciò che potrebbe definirsi la «bio-condizionalità», il cui contenuto concreto rimane, tuttavia, ancora da precisare.

Infatti in che consiste questa bio-condizionalità?

Fino ad oggi l'agricoltore percepiva aiuti diretti rispettando le condizioni d'ammissibilità proprie ad ogni regime d'aiuto (ad esempio, per il premio alla macellazione, l'età ed il peso dell'animale, o per i seminativi, la semina delle superfici). In alcuni casi dei criteri qualitativi supplementari erano previsti (ad esempio l'utilizzo di sementi certificate).

Ma nel nuovo regime, l'agricoltore, oltre alle condizioni già previste, dovrà fare fronte a nuove responsabilità.

L'art. 3 infatti prevede che «ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti è tenuto a rispettare i criteri di gestione obbligatori di cui all'allegato III, conformemente al calendario fissato in tale allegato, e a mantenere la terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali ai sensi dell'articolo 5.»

Al fine di render ancor più trasparenti queste misure, il legislatore ha previsto che «le autorità nazionali competenti forniscono agli agricoltori l'elenco dei criteri di gestione e le buone condizioni agronomiche e ambientali che devono rispettare.» Questa volontà di trasparenza si vede rafforzata da una dichiarazione allegata al processo verbale del Consiglio in occasione dell'adozione del testo, nella quale si precisa che la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, elaborerà un documento che fisserà degli *indicatori* per ogni obbligo giuridico che deriva dai criteri di gestione di cui all'allegato III al fine di aiutare gli agricoltori a conformarsi a queste norme. Si ribadisce, inoltre, che questi indicatori potrebbero costituire uno strumento utile agli organismi nazionali competenti incaricati dei controlli. Tuttavia, è chiaro che, vista la natura normativa dei criteri di gestione di cui all'allegato III, questi indicatori potranno soltanto svolgere una semplice funzione divulgativa e dovranno restare al di fuori del quadro legislativo.

In concreto, l'agricoltore potrà vedersi sottoposto ad una riduzione o soppressione degli aiuti se per esempio non ha rispettato le disposizioni previste ai sensi della direttiva «nitrati» o sul benessere degli animali o anche in materia d'utilizzo di antiparassitari o di notifica di malattie di animali.

Ma la novità non risiede nel fatto di dover rispettare le condizioni appena citate. Infatti, queste direttive e questi regolamenti sono già d'applicazione, lo Stato membro deve farli applicare e l'agricoltore deve rispettarli. La vera novità risiede piuttosto nel legame stabilito tra l'attività agricola, il rispetto di criteri citati nell'esercizio dell'attività agricola e la percezione degli aiuti diretti.

### 3. - In cosa consistono più in dettaglio questi criteri di gestione obbligatori?

La concessione dei pagamenti diretti è subordinata al rispetto di diciotto normative e al mantenimento delle superfici agricole in «buone condizioni agronomiche e ambientali». Gli allegati III ed IV del regolamento orizzontale elencano queste normative e gli standard da applicare.

Come menzionato, il pagamento integrale degli aiuti diretti è subordinato al rispetto di norme riguardanti la superficie, la produzione e l'attività agricole. Dette norme devono essere intese ad incorporare nelle organizzazioni comuni dei mercati una serie di requisiti fondamentali in materia ambientale, di sicurezza dei prodotti alimentari, di benessere e di salute degli animali e di buone condizioni agronomiche e ambientali. Se questi requisiti fondamentali non sono rispettati, gli Stati membri devono revocare, interamente o parzialmente, l'aiuto diretto sulla base di criteri di proporzionalità, obiettivi e gradualità. Tale revoca non deve inficiare le sanzioni, attuali o future, previste da altre disposizioni di diritto nazionale o comunitario.

(7) GUL 160 del 26 giugno 1999, p. 113.

(8) Reg. (CE) 17 maggio 1999, n. 1259: «Articolo 3. *Requisiti in materia di protezione ambientale*».

1. Per quanto riguarda le attività agricole di cui al presente regolamento, gli Stati membri adottano le misure che essi ritengono appropriate in materia ambientale tenuto conto della situazione specifica dei terreni agricoli utilizzati o della produzione interessata, nonché dei possibili effetti sull'ambiente. Tali misure possono comprendere:

- l'erogazione di aiuti in cambio di impegni agroambientali,
- la fissazione di requisiti ambientali obbligatori di carattere generale,

- la fissazione di requisiti ambientali specifici la cui soddisfazione è condizione per poter beneficiare dei pagamenti diretti.

2. Gli Stati membri definiscono sanzioni appropriate e proporzionali alla gravità delle conseguenze ecologiche risultanti dal mancato rispetto dei requisiti ambientali di cui al paragrafo 1. Essi possono prevedere una riduzione o, se del caso, la soppressione dei benefici derivanti dai regimi di sostegno di cui trattasi se non sono soddisfatti i suddetti requisiti.

(9) «Bio» nel senso etimologico del termine greco «*byos*», vita (vita umana ed animale) ed anche nel senso comune della parola che indica una produzione agricola di qualità nel rispetto delle norme «naturali» e che non ha nulla da rimproverarsi in termini di sicurezza alimentare.

Questi criteri di gestione obbligatori di cui all'allegato III sono prescritti dalla normativa comunitaria nei seguenti settori:

- sanità pubblica, salute degli animali e delle piante,
- ambiente,
- benessere degli animali.

Gli atti regolamentari di cui all'allegato III si applicano nell'ambito del presente regolamento, nella versione in vigore e, nel caso di direttive, nella versione attuata dagli Stati membri.

Come menzionato, per evitare che i terreni agricoli, specialmente le terre non più utilizzate ai fini di produzione, non siano abbandonati e garantire il loro mantenimento in buone condizioni agronomiche e ambientali, è definito a livello comunitario un quadro minimo all'interno del quale gli Stati membri possano adottare requisiti che tengono conto delle caratteristiche delle zone interessate, in particolare le condizioni pedologiche e climatiche come pure i modi colturali in uso (utilizzo delle terre, avvicendamento delle colture, pratiche agronomiche) e le strutture agrarie.

Come ho già citato, queste direttive e questi regolamenti sono già d'applicazione (alcuni risalgono agli anni 80). All'inizio la Commissione aveva già selezionato un elenco di 38 normative rispetto ai circa 300 atti regolamentari che sono d'applicazione nel settore agroalimentare.

Non sarebbe difficile a tal punto commentare sulla complessità della legislazione, ma non occorre dimenticare (e la cronaca recente ce lo ricorda) che la produzione alimentare rappresenta una responsabilità, una grande responsabilità che impone e giustifica la necessità di una legislazione che sia adeguata e che possa offrire al produttore, al trasformatore, al commerciante ed al consumatore quelle garanzie di sicurezza (economica, alimentare, in materia di biodiversità, di tutela dell'ambiente, di mantenimento del tessuto rurale) che derivano e che ci si aspetta da una politica agricola moderna che possa continuare a svolgere il suo ruolo centrale fra le politiche comunitarie.

Piuttosto, ci si dovrebbe chiedere perché soltanto 18 atti normativi! Gli obblighi che gli agricoltori devono già rispettare quando esercitano una attività agricola rappresentano all'incirca 300 atti legislativi. Da un lato la selezione effettuata si vuole rappresentativa dei vari settori ed attività agricole. Dall'altro, vi era, senza dubbio, l'intenzione di non appesantire troppo il meccanismo della condizionalità. Ma non si deve dimenticare che i 300 atti sono tutti d'applicazione (eccezione fatte di alcune direttive ancora in corso d'esecuzione o non ancora applicate dagli Stati membri). Non si tratta dunque di obblighi supplementari per gli agricoltori.

Anche per quanto riguarda gli Stati membri, che si presume debbano controllarli, si deve porre l'accento sul fatto

che non si tratta di nuovi obblighi. Gli Stati membri devono già garantire il rispetto degli *standard* in questione.

A tal fine, occorre ricordare che il controllo non deve imperativamente riguardare l'insieme dei 18 atti, per ogni azienda agricola, visto che il controllo dipenderà in larga parte dall'attività agricola dell'azienda controllata. I 18 *standard* riguardano, infatti, sia il settore animale (11) o vegetale (1) o entrambi (6). Dunque un'azienda la cui attività si limiti alle produzioni vegetali sarà sottoposta al massimo a 7 atti di cui occorrerà verificare il rispetto.

L'elenco iniziale degli atti ha dovuto essere emendato su richiesta degli Stati membri. Ed una categoria intera di condizioni è scomparsa: quella degli obblighi in materia di sicurezza del lavoro. Si potrebbe, a prima vista, pensare che gli incidenti, purtroppo ancora frequenti e spesso mortali negli ambienti rurali non siano così mediatici come la mucca pazza o l'afra epizootica. In realtà, la ragione della loro esclusione dipende piuttosto dalla forma giuridica di questi atti. Infatti, la normativa nel settore della sicurezza del lavoro è essenzialmente composta da direttive degli anni 80, il cui contenuto è più ecumenico e dichiarativo che normativo. Di qui la difficoltà di identificare, a livello comunitario, obblighi precisi e chiari per gli agricoltori in tale ambito.

Infatti, occorre rilevare che l'elenco è stato redatto in funzione di tre criteri:

- a) gli obblighi devono riguardare uno dei settori produttivi per il quale un aiuto diretto è stato versato;
- b) gli obblighi devono riguardare direttamente l'agricoltore;
- c) l'importanza relativa dell'obbligo regolamentare.

Questo spiega perché, ad esempio, la direttiva sull'allevamento del pollame (10) è stata depennata (non ci sono, infatti, aiuti diretti per il settore avicolo) o che altre direttive come, ad esempio, quella sulla raccolta dei rifiuti (11), siano state ritirate (non riguardano direttamente l'agricoltore), mentre invece la direttiva che stabilisce norme minime sulla protezione dei suini (12) è stata prevista come pure la direttiva *habitat* (13) (vista la loro importanza relativa).

A questo proposito ci si può interrogare sulla portata del regolamento (CE) n. 178/2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare (14) e che figura nella lista dell'allegato III. Il fatto che costituisca, secondo alcuni, il fondamento del nuovo diritto alimentare (15) già di per se lascia intendere che dunque questo regolamento ha una portata molto vasta e un contenuto a volte più apparentato a quello di una direttiva che di un regolamento, che difficilmente si può confinare al solo ambito della responsabilità dell'agricoltore.

L'allegato IV (le buone condizioni agronomiche e ambientali) è invece lasciato agli Stati membri. Il legislatore comunitario si limita a fissare soltanto quel quadro generale finora mancante a livello comunitario (16).

(10) Direttiva 1999/74/CE del Consiglio del 19 luglio 1999 che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole, (GUL 203 del 3 agosto 1999, p. 53).

(11) Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GUL 194 del 25 luglio 1975, p. 39).

(12) Direttiva 91/630/CEE del Consiglio, del 19 novembre 1991, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini (GUL 340 del 11 dicembre 1991, p. 33).

(13) Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GUL 206 del 22 luglio 1992, p. 7).

(14) Reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che istituisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. (GUL 31 dell'1° febbraio 2002, p. 1).

(15) L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2000, L. COSTATO, *Principi del Diritto alimentare*, in questa Riv., 6/2000, p. 345 e ss.

In materia v. inoltre S. VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001.

(16) Reg. (CE) 29 settembre 2003, n. 1782: «Articolo 5. Buone condizioni agronomiche e ambientali».

1. Gli Stati membri provvedono affinché tutte le terre agricole, specialmente le terre non più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali. Gli Stati membri definiscono a livello nazionale o regionale requisiti minimi per buone condizioni agronomiche e ambientali sulla base dello schema riportato nell'allegato IV, tenendo conto delle caratteristiche peculiari delle superfici interessate, comprese le condizioni del suolo e del clima, i sistemi aziendali esistenti, l'utilizzazione della terra, la rotazione delle colture, le pratiche aziendali e le strutture aziendali, fatte salve le norme che disciplinano le buone pratiche agronomiche applicate nel contesto del regolamento (CE) n. 1257/1999 nonché le misure agroambientali applicate al di sopra del livello di riferimento delle buone pratiche agronomiche.

(...).

4. - Come già detto, lo scopo di questa condizionalità è dunque di aumentare la responsabilità dell'agricoltore in materia ambientale, alimentare, veterinaria e fitosanitaria senza tuttavia imporre nuovi obblighi, ma subordinando la concessione degli aiuti diretti al rispetto di obblighi esistenti.

La normativa comunitaria in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli ne esce così rafforzata. L'inclusione della sicurezza alimentare e della salute e del benessere degli animali fra i criteri di condizionalità ed il loro controllo sistematico permetterà di migliorare la trasparenza ed aumentare la fiducia dei consumatori.

Quali sono i limiti soggettivi ed oggettivi di questa responsabilità.

*Ratione personae* queste misure si applicano agli agricoltori.

Uno degli elementi di semplificazione del nuovo regolamento orizzontale è certamente il fatto di avere previsto un insieme unico di definizioni, tra cui quella di agricoltore (17), applicabili a tutti i pagamenti diretti (18).

*Ratione materiae*, l'articolo 6 chiaramente stabilisce il legame che deve esistere per potere configurare questa responsabilità: «In caso d'inosservanza dei criteri di gestione obbligatori o delle buone condizioni agronomiche e ambientali *in conseguenza di un'azione o di un'omissione direttamente attribuibile al singolo agricoltore* (nostro corsivo), l'ammontare progressivo dei pagamenti diretti corrisposti nell'anno civile in cui si è verificata l'inosservanza è (...) ridotto o annullato».

Dette riduzioni o esclusioni si applicano soltanto se l'inottemperanza riguarda:

- a) un'attività agricola, o
- b) qualsiasi superficie agricola dell'azienda, comprese le parcelle messe a riposo.

Per quanto riguarda il livello delle «sanzioni» applicabili, ciò sarà ulteriormente definito nelle modalità d'applicazione della Commissione. In questo contesto, si terrà conto della gravità, della portata, della durata e della frequenza dell'inottemperanza constatata.

In caso di negligenza, la percentuale di riduzione non può superare il 5 per cento e, in caso di recidiva, il 15 per cento.

In caso di infrazione dolosa, la percentuale di riduzione non deve essere in linea di massima inferiore al 20 per cento e le sanzioni possono arrivare fino all'esclusione totale da uno o più regimi di aiuto ed essere inflitte per uno o più anni civili.

In ogni caso, l'ammontare complessivo delle riduzioni e delle esclusioni nell'arco di un anno civile non deve essere superiore all'importo totale degli aiuti da versare.

Gli importi risultanti dall'applicazione della condizionalità sono accreditati alla Sezione Garanzia del FEAOG. Tuttavia, gli Stati membri possono trattenere il 25 per cento di detti importi al fine di compensare le spese amministrative di gestione e attuazione di tale misura.

L'insieme delle disposizioni normative si conclude con l'obbligo per la Commissione di presentare una relazione sull'applicazione del sistema di condizionalità corredata, se necessario, di proposte adeguate intese in particolare a modificare l'elenco dei criteri di gestione obbligatori di cui all'allegato III, entro il 31 dicembre 2007.

5. - È chiaro che alcune questioni restano ancora aperte e che l'elaborazione delle modalità d'applicazione aprirà un dibattito con gli Stati membri.

Ci si può chiedere ad esempio come delimitare concretamente la portata della condizionalità visto che dovrà applicarsi all'azienda agricola nella sua totalità? Quale è il legame tra i pagamenti diretti ed il fatto che un agricoltore uccida un animale selvatico protetto sulle sue terre o che commercializzi fragole di bosco «un po' troppo ricche» in nitrati?

Come giustificare la differenza di trattamento rispetto al produttore che commette la stessa infrazione, ma che non percepisce aiuti diretti? Sarà semplicemente sanzionato dalla sola normativa nazionale?

Come tenere conto della sanzione nazionale per evitare un cumulo di sanzioni?

Come tradurre in termini proporzionali un'infrazione non legata agli aiuti diretti?

La non trasposizione di una direttiva si riconduce alla non responsabilità del produttore, ma come sarà sanzionato lo Stato membro? Attraverso il ricorso alla procedura di liquidazione dei conti del FEAOG? Come quantificare la mancata trasposizione in termini di bilancio agricolo visto che la non trasposizione di una direttiva orizzontale ha effetti anche su aziende che non percepiscono aiuti diretti o (vedi la legislazione in materia di sicurezza alimentare) su imprese che semplicemente non sono aziende agricole?

Ciò che è chiaro è che l'elemento chiave della condizionalità non risiede nel fatto di dover rispettare le menzionate normative. Infatti, queste direttive e questi regolamenti sono già d'applicazione. La vera novità risiede piuttosto nella subordinazione che è stabilita tra l'attività agricola, il rispetto delle condizioni citate nell'esercizio di questa attività agricola e la percezione di aiuti diretti.

Come ho già avuto modo di evidenziare, è innegabile che il nuovo regime vigente si accompagna ad un nuovo tipo di contratto tra il produttore ed il contribuente: la previsione di un legame più stretto tra gli aiuti ricevuti ed i servizi che il produttore presta alla società, in termini di sicurezza alimentare, d'ambiente, di conservazione del patrimonio rurale, di preservazione delle risorse naturali, di benessere animale. Tutto ciò dovrà contribuire a rafforzare il ruolo della politica agricola comune nell'ambito delle politiche comunitarie. □

(17) Per ulteriori dettagli sulla nozione d'agricoltore nei regimi dei pagamenti diretti, v. D. BIANCHI, *op. cit.*, p. 51.

(18) Reg. (CE) 29 settembre 2003, n. 1782: «Articolo 2. *Definizioni*. Ai fini del presente regolamento si intende per:

a) «agricoltore»: una persona fisica o giuridica o un'associazione di persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dalla personalità giuridica conferita dal diritto nazionale all'associazione e ai suoi membri, la cui azienda si trova nel territorio della Comunità ai sensi dell'articolo 299 del trattato e che esercita un'attività agricola;

b) «azienda»: l'insieme delle unità di produzione gestite dall'agricoltore, situate nel territorio di uno Stato membro;

c) «attività agricola»: la produzione, l'allevamento o la coltivazione di

prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'articolo 5;

d) «pagamento diretto»: un pagamento corrisposto direttamente agli agricoltori nell'ambito di uno dei regimi di sostegno del reddito elencati nell'allegato I;

e) «pagamenti relativi ad un determinato anno civile» o «pagamenti relativi al periodo di riferimento»: i pagamenti corrisposti o da corrispondere per l'anno/gli anni civili considerati, compresi i pagamenti relativi ad altri periodi che decorrono da quell'anno/quegli anni civili;

f) «prodotti agricoli»: i prodotti elencati nell'allegato I del trattato, compreso il cotone ed esclusi i prodotti della pesca.

# La partecipazione delle persone offese al procedimento penale in materia di tutela del territorio e dell'ambiente (\*)

di AMEDEO POSTIGLIONE

**1. I principi generali in tema di ambiente e territorio. - 1.1. Il concetto di ambiente in generale. - 1.2. Il concetto di ambiente «in senso oggettivo». - 1.3. Il concetto di ambiente «in senso soggettivo». - 1.4. Le persistenti ambiguità sulla nozione giuridica di «territorio» nell'ordinamento italiano e conseguenze pratiche. - 2. L'accesso sociale alla giustizia in materia di ambiente. - 2.1. Un'interessante evoluzione culturale. - 2.2. L'attuale situazione nell'ordinamento italiano. - 3. La «partecipazione» al processo delle associazioni di protezione dell'ambiente. - 3.1. L'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349. - 3.2. La legge 265/99 di riforma delle autonomie locali ed il rafforzamento della partecipazione sociale. - 3.3. La giurisprudenza della Corte di cassazione. - 4. La «partecipazione» al processo delle singole persone. - 5. Conclusioni.**

## 1. - I principi generali in tema di ambiente e territorio.

*1.1. Il concetto di ambiente in generale.* Il concetto di ambiente è entrato nei sistemi legali quasi contemporaneamente, in conseguenza di comuni e ben noti fenomeni legati alla recente evoluzione economica e sociale dell'umanità.

L'attenzione all'ambiente è stata richiamata in una prima fase dal problema dell'inquinamento, ma poi si è estesa all'utilizzo equo delle risorse comuni ed al concetto di sviluppo sostenibile.

In prospettiva – anzi già ora – l'umanità è chiamata a definire il suo ruolo per assicurare la sostenibilità della vita dell'ecosistema unitario vivente della Terra e garantire la vita alle generazioni future.

Un «interesse» che prima era esterno ai sistemi giuridici (internazionale, comunitario e nazionale), è entrato in essi, occupando un sempre maggiore spazio (un rilievo molto rilevante, se non primario), rispetto agli altri interessi tradizionali della vita sociale.

Preme in questa sede sottolineare che la «giuridicità» conquistata dal valore ambiente comprende due aspetti (oggettivo e soggettivo), profondamente legati tra loro: la ragione appare evidente, ove si consideri quanto la società nel suo insieme percepisca come «proprio» l'ambiente (rivendicando un suo ruolo autonomo) pur domandando nel contempo una più forte protezione alle istituzioni.

Il tempo relativamente recente della introduzione dell'ambiente nei sistemi legali e la complessità delle sue implicazioni e connessioni, consigliano di assecondare la dinamica tuttora in corso della evoluzione culturale sul tema, prendendo atto di alcuni punti acquisiti dal concetto di ambiente in continua evoluzione.

*1.2. Il concetto di ambiente in senso oggettivo.* Non esiste una definizione di ambiente in senso «oggettivo» nel

diritto internazionale, ma è possibile ricavarla dall'insieme delle norme convenzionali sottoscritte dagli Stati: la «risorsa» ambiente è protetta come «atmosfera», come «clima», come «suolo», come «acqua» (compresi oceani, mari, fiumi, laghi), come «natura» (compresa flora e fauna), come «biodiversità», come «bene culturale», come «paesaggio», come «inquinamento» (nelle molteplici forme sulle risorse, nei corpi ricettori, nello spazio, c.d. inquinamento transfrontaliero) come «uso» (concetto di equità intragenerazionale e infragenerazionale), etc.

Sempre nel diritto internazionale si nota una tendenza all'integrazione giuridica dei vari settori, pur nella specificità della disciplina di essi, sicché – a livello di principi – appare già ora configurabile un concetto unitario di ambiente, anche per gli aspetti oggettivi: i principi, di seguito sommariamente indicati, riguardano l'ambiente quale che sia il settore di riferimento:

- prevenzione;
- precauzione;
- chi inquina paga;
- responsabilità per danno ambientale;
- dovere giuridico – a certe condizioni – di usare la migliore tecnologia disponibile;
- dovere di tempestiva informazione dei rischi;
- dovere di reciproca collaborazione ed assistenza;
- dovere di assicurare all'ambiente un alto livello di protezione in una politica integrata;
- dovere di assicurare un livello di protezione uguale o più rigoroso in sede nazionale e locale;
- dovere primario di proteggere le risorse comuni (naturali e culturali), quali patrimoni dell'umanità anche per le generazioni future (oceani, spazio, clima, biodiversità);
- dovere – in conclusione – di assicurare lo sviluppo sostenibile.

Questi principi si trovano enunciati nella Dichiarazione della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 ed in quella

(\*) Relazione presentata all'Incontro di Studio sul tema «La tutela penale del territorio», organizzato da Consiglio Superiore della Magistratura in

Roma nei giorni 11-14 novembre 2002.

della Conferenza di Johannesburg del 2002 ed in molte Convenzioni internazionali.

Si tratta degli stessi principi recepiti in alcuni atti comunitari (Atto Unico del 1987, Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, Trattato di Nizza) e che sono stati recepiti nell'ordinamento italiano.

Nel diritto comunitario la nozione oggettiva si ricava agevolmente dall'art. 3 dir. 85/337/CEE del 27 giugno 1985 sulla VIA.

**1.3. Il concetto di ambiente in senso soggettivo.** Che l'ambiente possa configurarsi anche come un attributo di ogni persona umana (quale diritto fondamentale), appare non solo auspicabile, ma necessario per rafforzare il ruolo delle istituzioni (della Comunità internazionale, dell'Unione europea, dei singoli Stati).

È significativo che fin dalla conferenza ONU di Stoccolma del 1972, l'ambiente venga configurato come «diritto umano» (1).

L'uomo, in quanto parte cosciente della vita naturale nel Pianeta, è, dunque, chiamato a svolgere un proprio ruolo giuridico, autonomo e concorrente con le istituzioni: un ruolo «procedurale», «procedimentale», «civico», «collaborativo», che ruota intorno a tre diritti-doveri:

- informazione;
- partecipazione;
- accesso.

Questa concezione umanistica e solidale del ruolo della persona umana ben si sposa con i principi democratici e liberali che sono alla base di tutti i diritti umani: questa cultura dei diritti umani si estende all'ambiente e comprende anche le persone come tali e le formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità.

La conseguenza è evidente: in senso spaziale la giuridicità dell'ambiente riguarda oggi ogni persona del Pianeta; in senso temporale comprende le generazioni future.

Le implicazioni economiche, sociali e politiche in termini di equità nell'uso delle risorse comuni e di non trasferimento dei veleni dell'inquinamento sui popoli meno fortunati o sulle generazioni future, appaiono evidenti, sicché – fermo il rifiuto di ogni violenza – appare saggio far procedere l'evoluzione e l'attuazione del diritto ambientale, ai vari livelli, anche nella dimensione sociale e personale (accanto a quella doverosa delle istituzioni).

Non può essere ignorato l'aspetto «sostanziale» del diritto umano all'ambiente: è un punto controverso e, forse, per ora bisognoso di ulteriore maturazione culturale e politica.

Fermi rimanendo in termini giuridici i profili procedurali del diritto di ogni persona (informazione, partecipazione e accesso), è configurabile uno *standard* comune esigibile dalle istituzioni quale contenuto minimo del diritto ambientale della persona?

Questo *standard* i sistemi giuridici lo hanno già sufficientemente definito per un diritto umano molto vicino all'ambiente: la salute (non solo «assenza di malattia», ma anche «benessere psico-fisico», tutela in tutte le fasi della vita, compresi i minori e gli anziani; tutela non solo successiva, ma preventiva; ecc.).

In che modo può estendersi la tutela sostanziale alla salubrità ambientale?

In relazione a quali parametri (acqua, aria, suolo, rumore, rifiuti, natura, ecc.) del diritto positivo?

L'ambiente «sano» o «salubre» esaurisce la nozione sostanziale di ambiente (od anche diritto alla bellezza; diritto all'alimentazione; diritto all'acqua; diritto all'aria pulita; ecc)?

Si comprende la difficoltà – anche politica – della Carta di Nizza per l'omesso inserimento di una nozione di ambiente anche come «diritto umano», per non correre il rischio di doversi misurare in futuro con le conseguenze di una concezione che sposta dagli Stati (ed in genere dai soggetti pubblici) alla società ed alle persone un ruolo giuridico proprio in materia di ambiente: oggi le Istituzioni hanno già difficoltà ad accogliere nella prassi i principi giuridici ormai consolidati in tema di diritto umano all'ambiente in senso «procedimentale» (informazione, partecipazione ed accesso), sicché la successiva prospettazione di conseguenze «certe» in termini di diritto a *standards* di qualità di vita appare ancora problematica (2).

Eppure sembra a noi inevitabile che una più alta «qualità» dell'ambiente sia definita anche in termini di diritto-dovere per ogni persona nell'uso e godimento delle risorse comuni: non è vero che per il diritto umano all'ambiente debba affermarsi un criterio di «assolutezza», essendo possibile richiamare quello di una seria «sostenibilità» quale contenuto del diritto-dovere.

**1.4. Le persistenti ambiguità sulla nozione giuridica di «territorio» nell'ordinamento italiano e conseguenze pratiche.** La giurisprudenza amministrativa tende talora a limitare la legittimazione delle «associazioni ambientaliste» alla materia ambientale in senso stretto, con esclusione dell'urbanistica (Cons. Stato, Sez. V 10 marzo 1998, n. 278, Legambiente c. Comune Civitanova Marche). Il T.A.R. Lombardia (Sez. I 21 marzo 1989, n. 124, Ass. Italia Nostra c. Comune di Cernobbio) ha escluso la legittimazione perfino per i beni culturali. Una apertura giurisprudenziale recente del Consiglio di Stato (sentenza 5365/2002), riguarda la legittimazione dell'Associazione «Italia Nostra» in ordine all'annullamento della delibera n. 2257 del 9 luglio 2001 della Giunta prov.le di Bolzano per la demolizione dell'edificio di interesse storico dell'ex Tribunale di Monguelfo.

Il T.A.R. Lazio (Sez. III 22 aprile 1992, n. 433, Ente Nazionale Protezione Animali) ha escluso la legittimazione in tema di pesca (considerando la natura dell'ente associativo non toccato dal provvedimento penale relativo all'uso di reti derivanti, dette spadare).

Anche il T.A.R. Lombardia (Brescia 15 gennaio 1993, n. 8, Legambiente c. Ministero beni culturali) aveva escluso la legittimazione per i beni culturali.

Recentemente si nota una tendenza a riconoscere la legittimazione ad impugnare le concessioni edilizie, ma solo per le aree vincolate (e non per il territorio come bene giuridico in sé): T.A.R. Marche 30 agosto 2001, n. 987, Codacons c. Comune di Civitanove Marche.

La stessa giurisprudenza amministrativa, non senza coerenza logico-giuridica (benché non condivisibile), nega che le associazioni «locali» (non comprese in quelle «nazionali» riconosciute dal Ministero dell'ambiente ex art. 13 legge 349/86) possano essere legittimate ad agire: così, tra altre, T.A.R. Lazio, Sez. I 20 gennaio 1995, n. 62, Codacons c. Comune di Roma; T.A.R. Piemonte 16 aprile 1994, n. 130, Accanto c. Provincia di Ancona.

(1) Sul diritto umano all'ambiente, vedi: M. GRECO-AMNESTY INTERNATIONAL, *Organizzazioni ed istituzioni impegnate in etica, giustizia, ambiente e diritti umani*, con ampia bibliografia, in *Giurisdizione e controllo per l'effettività del diritto umano all'ambiente*, Giornata ambiente, 2000, a cura di A. Postiglione, Ambiente, Napoli, 53-85.

Nello stesso volume: MOHAMED ALI MEKOUAR - BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le droit à l'environnement dans la Charte Africaine des droits de*

*l'homme et des peuples*, 111-137 (con appendice delle costituzioni africane che riconoscono il diritto umano all'ambiente).

(2) Nella Carta di Nizza del 15 gennaio 2001 vi è la menzione dell'ambiente come valore oggettivo rilevante per l'Unione Europea, ma non quella come «diritto umano»: di ciò si duole giustamente il prof. ALEXANDER KISS del Conseil Européen du Droit à l'Environnement, *Funchal*, juin 2001.

Diverso è l'orientamento – come si vedrà – del giudice ordinario, sia in via di principio sulla nozione di territorio (ricompreso in quello di ambiente, almeno per i profili procedurali, a prescindere dalle competenze), sia sul piano operativo (riconoscimento anche delle formazioni sociali non riconosciute dal Ministero dell'ambiente, purché in possesso di alcuni requisiti di credibilità, in forza della continuità della loro azione, della rilevanza pubblica, della aderenza al territorio, concepito in termini non solo di spazialità urbanistica, ma di valori concreti riferiti alle risorse naturali, culturali ed umane).

## 2. - L'accesso sociale alla giustizia in materia di ambiente.

**2.1. Un'interessante evoluzione culturale.** Si è già accennato al fenomeno dell'acquisto della «giuridicità» dell'ambiente, che (quasi contemporaneamente e per le stesse cause) si è verificato nei vari ordinamenti (internazionale, comunitario e nazionale).

In una prima fase l'ambiente è percepito solo come un interesse diffuso, un interesse di fatto, metagiuridico, rilevante sul piano culturale e sociologico, ma non in termini giuridici.

In una seconda fase, l'interesse diffuso si trasforma in interesse collettivo, acquistando una sorta di giuridicità indiretta, perché alcuni soggetti sociali se ne fanno «portatori», «canalizzatori» e «garanti» davanti alle istituzioni esistenti: l'accesso alla giustizia diviene la «chiave» della giuridicità dell'ambiente a livello di promozione sociale.

L'ambiente acquista dignità giuridica perché alcune formazioni sociali ne fanno l'oggetto e la finalità del loro impegno.

In una terza fase l'ambiente diviene interesse pubblico attraverso la istituzione del Ministero dell'ambiente, la previsione del danno ambientale come illecito specifico e l'attribuzione espressa della legittimazione ad alcune associazioni (legge 349/86, artt. 13 e 18).

Come si è già accennato una quarta fase (l'ambiente quale diritto di ogni uomo in senso procedimentale e sostanziale) è già in corso di riconoscimento nei vari ordinamenti, compreso il nostro: questa fase completa l'evoluzione culturale. A livello internazionale il diritto all'informazione è coperto dalla Convenzione di Aarhus, Danimarca, 23-25 giugno 1998; il diritto alla partecipazione nella procedura di valutazione dell'impatto ambientale nel contesto transfrontaliero dalla Convenzione di Espoo del 25 febbraio 1991, resa esecutiva in Italia con legge 640/1994; il diritto di accesso attende una Convenzione *ad hoc*.

Come è noto davanti alla Corte Internazionale di Giustizia de L'Aja è ammessa la sola legittimazione degli Stati; davanti al Tribunale Penale Internazionale creato nel 1998 a Roma ed entrato in vigore a L'Aja nel 1992 l'azione è esercitata dal Procuratore; davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo la legittimazione è della Commissione europea e dei singoli Stati; davanti alla Corte dei Diritti Umani di Strasburgo la legittimazione è anche delle singole persone (Protocollo XI alla Convenzione di Roma del 1950).

**2.2. L'attuale situazione nell'ordinamento italiano.** L'accesso sociale alla giustizia per la protezione dell'ambiente può essere considerato con riferimento:

– ai principi costituzionali in materia di diritti umani (tra cui oggi viene annoverato anche l'ambiente), *ex artt.* 2, 3 e 24 Cost.;

– ai principi costituzionali in materia di valore giuridico dell'ambiente, *ex artt.* 9, 32, 41 e 42 Cost. ed ora *ex legge* costituzionale n. 3/2001;

– ad una lettura della norma generale sulla responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 c.c. e della norma speciale introdotta con l'art. 18 legge 349/86 sul danno ambientale e relativa legittimazione (norma speciale ritenuta dalla giurisprudenza ordinaria prevalente e puramente ricognitiva);

– ad una lettura coerente degli artt. 3 e 4 l. 3 agosto 1999, n. 265 (*G.U.* 6 agosto 1999, n. 183, suppl. ord. n. 149) in tema di ruolo (anche sostitutivo) delle persone e delle associazioni rispetto agli enti locali (Comuni e Province) (3).

## 3. - La partecipazione al processo delle associazioni di protezione dell'ambiente.

**3.1. L'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349.** Come è noto l'art. 18 della legge 349/86 limita formalmente la legittimazione per l'azione – in sede civile e penale – di danno ambientale a favore degli enti pubblici (Stato ed Enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo).

Le associazioni riconosciute dal Ministero dell'ambiente (solo quelle a carattere nazionale e presenti in almeno 5 Regioni) possono:

– «denunciare» i fatti lesivi di cui sono a conoscenza (al fine di sollecitare ad agire i veri legittimati pubblici);

– «intervenire» nei giudizi ordinari di danno ambientale;

– «ricorrere» in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

Le persone, ossia i singoli cittadini, possono «denunciare» i fatti lesivi di cui siano a conoscenza, sempre a fini sollecitatori dell'iniziativa dei soggetti pubblici.

**3.2. - La legge 265/99 di riforma delle autonomie locali ed il rafforzamento della partecipazione sociale.** Gli articoli 18 e 13 della legge 349/86 avevano già ricevuto nella giurisprudenza un significativo ampliamento in sede interpretativa, allorché è intervenuto il legislatore con la l. 3 agosto 1999, n. 265, che ha introdotto due novità: la possibilità di ciascun elettore di far valere in giudizio le azioni ed i ricorsi che spettano al Comune, in caso di sua inerzia (art. 4, comma 1); la possibilità per le associazioni di protezione dell'ambiente (di cui all'art. 13 legge 349/86) di proporre le azioni risarcitorie davanti al giudice ordinario spettanti a Comuni e Province, in caso di inerzia di tali enti (art. 4, comma 3): in tale ultimo caso il danno ambientale è liquidato a favore dell'ente sostituito e l'associazione ha diritto al rimborso delle sole spese processuali (4).

La scelta legislativa conferma quegli orientamenti giurisprudenziali e dottrinari emersi nella interpretazione dell'art. 18 legge 349/86, secondo i quali il danno ambientale non ha carattere esclusivamente «statuale», ma può riguardare anche altri soggetti pubblici (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, Enti Parco, Consorzi, ecc.) e,

(3) Vedi: F. BILE: *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di ambiente*, in *Giurisdizione e controllo per l'effettività del diritto umano dell'ambiente*, a cura di Amedeo Postiglione, Napoli, 2001, 225-233.

(4) P. MADDALENA, *L'evoluzione della tutela ambientale e l'azione popolare prevista dall'art. 4 della legge 3 agosto 1999, n. 265*, p. 123-130 del

volume: *Seconda Giornata Ambiente*, a cura di Amedeo Postiglione, Napoli 2000, dove si sottolinea che il danno ambientale è danno alla collettività ed è dunque danno alle singole persone. Egli ricorda anche la legge 281/98 che riconosce poteri alle associazioni dei consumatori ed infine auspica un PM competente per l'ambiente ed un giudice specializzato per l'ambiente.



soprattutto, ha una dimensione «sociale». Proprio perché Comuni e Province sono «comunità autonome» e «rappresentano la propria comunità», ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo, si spiega la «sostituzione» processuale a favore delle associazioni di protezione dell'ambiente per l'esercizio delle azioni risarcitorie non attivate tempestivamente da Comuni e Province.

Secondo noi il richiamo operato dalla legge 265/99 all'art. 13 della legge 349/86 – che si riferisce alle sole associazioni a carattere nazionale o presenti in almeno cinque Regioni, individuate con apposito decreto del Ministro dell'ambiente – non impedisce una interpretazione letterale, logica e sistematica più ampia, perché viene affermato un principio più generale nell'art. 4, 1° comma: «ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni ed i ricorsi che spettano al Comune». Non si tratta solo delle azioni davanti ai T.A.R. ed al Consiglio di Stato, ma anche delle normali azioni davanti al giudice ordinario; nel caso di azione del cittadino-elettore il giudice ordina l'integrazione del contraddittorio, che, invece, non è espressamente prevista nel caso delle associazioni. Le spese sono a favore dell'agente in caso di successo del giudizio; in caso di soccombenza, le spese sono a carico del Comune, ove «abbia aderito alle azioni ed ai ricorsi promossi dall'elettore».

Preme sottolineare che finora le associazioni e gli enti locali hanno privilegiato il meccanismo della costituzione di parte civile nel processo penale per i reati ambientali.

Con il nuovo testo si inaugura nei fatti la utilizzazione del giudice civile, per la prevenzione e riparazione del danno ambientale, ove sussista l'inerzia degli enti locali, su impulso diretto del corpo sociale (il singolo cittadino elettore di un Comune o una associazione di protezione dell'ambiente).

Sulla natura dell'azione può osservarsi che i termini tecnici di «sostituzione» processuale o di «integrazione del contraddittorio» meritano il necessario approfondimento. Il problema in prospettiva risulta nella sostanza molto semplificato.

Si riconosce già ora per legge che il danno ambientale ha una necessaria dimensione «sociale»: di conseguenza si può ritenere che quando la comunità agisce (attraverso singoli, associazioni e formazioni sociali anche locali) fa valere un suo diritto fondamentale all'ambiente inteso quale attributo di ogni persona umana.

Questo diritto, in conformità ai principi costituzionali nazionali, ai principi comunitari ed internazionali, non è «attribuito» dallo Stato o dagli enti locali e neppure dalle istituzioni comunitarie od internazionali ma è solo «riconosciuto» perché connaturato al ruolo giuridico attivo e non di mero destinatario, di ogni persona di fronte alla crisi epocale del Pianeta Terra.

In conclusione, la legge 265/99 sul danno ambientale appare davvero innovativa e consente di poter valorizzare il ruolo di esperienza e saggezza del giudice civile, su impulso diretto della società. La giurisprudenza ha già chiarito molti punti:

- la legittimità costituzionale dell'art. 18 legge 349/86;
- il necessario inserimento della norma dell'art. 18 nel sistema complessivo (artt. 2043 e 2050 c.c.);
- il valore non costitutivo, ma dichiarativo del decreto del Ministero dell'ambiente ex art. 13 legge 349/86 sulle associazioni di protezione ambientale e, di conseguenza, la legittimazione anche di associazioni locali se ricorrano caso per caso alcuni requisiti (aderenza al territorio; continuità dell'azione; rilevanza pubblica; finalità statutarie; assenza di finalità di lucro);
- la legittimazione anche della singola persona, non solo quando direttamente colpita nella salute e nei propri beni, ma anche nel ruolo di cittadino che voglia agire nell'interesse generale (la richiesta di una misura inibitoria; la richiesta del ripristino ambientale che per sua natura giova a tutti): questa legittimazione trova fondamento diret-

to nei principi costituzionali (artt. 2, 3, 9, 24, 32, 41 ecc.) e può essere sperimentata con opportuna cautela (es. attraverso la integrazione del contraddittorio disposta dal giudice, come suggerisce la nuova normativa).

Resta da definire nel sistema l'opportunità della istituzione di un Fondo Nazionale Ambiente, che potrebbe semplificare il riparto delle somme tra soggetti pubblici in caso di risarcimento richiesto da più enti.

In questa direzione si è mosso il Parlamento con la istituzione recente di un Fondo Nazionale di Rotazione, presso il Ministero dell'ambiente, che raccoglie le somme dei giudizi ex art. 18 legge 349/86 con destinazione alla bonifica dei siti inquinati.

### 3.3. La giurisprudenza della Corte di Cassazione.

#### a) Nella prospettiva dei valori costituzionali.

– «Il danno ambientale non consiste solo in una «compromissione dell'ambiente» in violazione delle leggi ambientali, ma anche contestualmente in una «offesa della persona umana nella sua dimensione individuale e sociale».

Pertanto, proprio perché nel danno ambientale è inscindibile, l'offesa ai valori naturali e culturali e la contestuale lesione dei valori umani e sociali di ogni persona, la legittimazione processuale non spetta solo ai soggetti pubblici, come Stato, Regioni, Province, Comuni, Enti autonomi, Parchi nazionali ecc. (in nome dell'ambiente come interesse pubblico) ma anche alla persona singola od associata (in nome dell'ambiente come diritto soggettivo fondamentale di ogni uomo): le associazioni di protezione dell'ambiente, ivi comprese quelle a carattere locale non riconosciute ex art. 13 l. 8 luglio 1986, n. 349, possono intervenire nel processo e costituirsi parti civili, in quanto abbiano dato prova di continuità della loro azione, aderenza al territorio, rilevanza del loro contributo, ma soprattutto perché formazioni sociali nelle quali si svolge dinamicamente la personalità di ogni uomo, titolare del diritto umano all'ambiente. (Fattispecie relativa a ritenuta legittimazione dell'Associazione italiana per il WWF). (Cass. Sez. III, 19 novembre 1996, n. 9837, Locatelli, imp.; Postiglione, rel.; rv. 206.473).

«Il danno ambientale presenta una triplice dimensione: personale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente di ogni uomo); sociale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana (art. 2 Cost.); pubblica (quale lesione del diritto-dovere pubblico delle istituzioni centrali e periferiche con specifiche competenze ambientali). In questo contesto persone, gruppi, associazioni ed anche gli enti territoriali non fanno valere un generico interesse diffuso, ma dei diritti ed agiscono in forza di una autonoma legittimazione. (Fattispecie in tema di inquinamento idrico). (Cass. Sez. III 19 gennaio 1994, n. 439, Mattiuzzi, imp.; Postiglione, rel.; rv. 197.044).

«In tema di tutela dell'ambiente, la Costituzione con l'art. 9 collega aspetti naturalistici (paesaggio) e culturali (promozione dello sviluppo della cultura e tutela del patrimonio storico-artistico) in una visione non statica ma dinamica, non meramente estetica od estrinseca, ma di protezione integrata e complessiva dei valori naturali insieme con quelli consolidati dalle testimonianze di civiltà; allo stesso modo con l'art. 32 eleva la salute a diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività; mentre sotto altri profili assicura al diritto all'ambiente, in questa espressione della personalità individuale e sociale, una adeguata protezione: ambiente come sede della partecipazione (artt. 2, 3, 5); oggetto di difesa per tutti (art. 24); sostrato necessario per l'apprendimento, l'insegnamento, l'arte, la scienza (artt. 33 e 34); limite alla proprietà e all'iniziativa economica (artt. 35, 41, 42, 43 e 44); oggetto del coagularsi

di forze politiche (art. 49)». (Cass. Sez. III 20 gennaio 1983, n. 421, Mazzola, imp.; Postiglione, rel.; rv. 156.964).

Si noti che con la legge costituzionale n. 3/2001 è stata attribuita allo Stato la competenza esclusiva con una esplicita menzione di «ambiente, ecosistema e beni culturali». Si confida che tale competenza venga esercitata in un rapporto di leale collaborazione con le Regioni e gli enti locali (e non in modo eccessivamente centralistico): in tal senso Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407 (in questa Riv., 2002, 495, con nota di MASINI), che salva il ruolo concorrente regionale.

*b) Nella prospettiva anche delle «associazioni locali»: il legame con il territorio.*

«In tema di legittimazione degli enti e delle associazioni ecologistiche a costituirsi parte civile, deve ritenersi che quando l'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente non è astrattamente connotato, ma si concretizza in una determinata realtà storica di cui il sodalizio ha fatto il proprio scopo, diventando la ragione e, perciò, elemento costitutivo di esso, è ammissibile la costituzione di parte civile di tale ente, sempre che dal reato sia derivata una lesione di un diritto soggettivo inerente allo scopo specifico perseguito. Pertanto è, *in primis*, configurabile, in capo alle associazioni ecologistiche, la titolarità di un diritto soggettivo e di un danno risarcibile, individuabile nella salubrità dell'ambiente, sempre che una articolazione territoriale colleghi le associazioni medesime ai beni lesi. Sicché esse sono legittimate all'azione «aquiliana» per la difesa del proprio diritto soggettivo alla tutela dell'interesse collettivo alla salubrità dell'ambiente; è, inoltre, ipotizzabile la lesione del diritto della personalità dell'ente e la conseguente facoltà delle associazioni di protezione ambientale di agire per il risarcimento dei danni morali e materiali relativi all'offesa, diretta ed immediata, dello «scopo sociale», che costituisce la finalità propria del sodalizio. (Nella specie la S.C. ha ritenuto che l'associazione Legambiente (ente esponenziale della comunità in cui trovasi il bene collettivo oggetto di lesione ed avente a scopo la salvaguardia degli interessi lesi dal reato) era legittimata a costituirsi parte civile, *ex artt.* 185 c.p. e 74 c.p.p., sia per la tutela del diritto collettivo all'ambiente salubre sia per la protezione del diritto della personalità in conseguenza del discredito derivante alla propria sfera funzionale dalla condotta illecita». (Cass. Sez. III 26 settembre 1996, n. 8699, Perotti, imp.; Squassoni C., rel.; rv. 209.096).

«La legittimazione a costituirsi parte civile delle associazioni ambientaliste deriva sia dalla tutela del diritto assoluto all'ambiente salubre (in quanto riferito ad una dimensione collettiva, si inverte pure in tutte quelle associazioni di protezione ambientale rappresentative delle singole comunità partecipi dell'ambiente che si assume danneggiato o leso e si presentano quindi quali enti esponenziali della comunità in cui trovasi il bene collettivo oggetto di lesione), sia dalla protezione del diritto della personalità per il discredito derivante alla propria sfera «funzionale». Il rapporto tra territorio, situazione storica specifica e definita ed associazione ambientalista non si deve necessariamente rinvenire nella previsione della tutela di quella zona nello scopo statutario primario ed essenziale di dette associazioni, ma si evince dall'attività svolta dalle sezioni provinciali, come tali radicate sul territorio, nell'attuazione di fini statutari più ampi e relativi alla protezione di diritti soggettivi assoluti determinati o determinabili, inerenti ad una collettività, ma non limitati alla singola zona ed ad un solo bene, ma comprensivi di tutta la provincia, purché non si tratti di interessi indeterminati ed astratti». (Cass. Sez. III, 6 aprile 1996, n. 3503, Russo, imp.; Novarese F., rel.; rv. 205.780).

«In tema di tutela ambientale, possono costituirsi parte civile gli enti e le associazioni, anche se non abbiano otte-

nuto il riconoscimento governativo (*ex art.* 13 l. 8 luglio 1986, n. 349), quando l'interesse diffuso, da essi perseguito, sia volto alla salvaguardia di una situazione storicamente circostanziata, la quale sia stata fatta propria, come scopo specifico, del sodalizio. Ogni pregiudizio a questa finalità, che esprime l'*affectio societatis*, comporta un danno non patrimoniale per la frustrazione e l'afflizione degli associati. La costituzione di parte civile è dunque possibile quando, dall'offesa all'interesse, deriva in modo diretto ed immediato una lesione del diritto di personalità del sodalizio, con riferimento allo scopo ed ai suoi componenti. Nessun risarcimento compete, invece, quando ricorra un mero collegamento ideologico con il bene che si intende proteggere.

Ne consegue che l'accertamento di tale lesione, essendo ragguagliato alla situazione storica, compete al motivato apprezzamento del giudice di merito». (Cass. Sez. III 21 maggio 1993, n. 5230, Tassarolo, imp.; Raimondi, rel.; rv. 195.248).

Nella sentenza n. 2848 del 23 ottobre 2000, De Martini, imp., si fa cenno alla titolarità di un diritto soggettivo dell'associazione – anche non riconosciuta – alla integrità ambientale assunta come scopo istituzionale dell'associazione.

*c) La nozione di «intervento» ex art. 18 legge 349/86.*

«Nei procedimenti penali in materia di tutela delle acque dall'inquinamento è configurabile la legittimazione a costituirsi parte civile delle associazioni ambientaliste, in considerazione dei loro fini statutari, della loro localizzazione territoriale, del pregiudizio agli associati che vedono frustrate le proprie esigenze di sviluppo della personalità attraverso il danno ambientale diffuso, per la cui prevenzione e repressione tali organismi si sono costituiti e svolgono attività continuativa, socialmente rilevante; non è ammissibile una interpretazione restrittiva dell'art. 18, comma quinto, l. 8 luglio 1976, n. 349, che attribuisce a dette associazioni la facoltà di intervenire nei giudizi per danno ambientale, in quanto con la espressione «intervento» il legislatore ha voluto sintetizzare la facoltà delle associazioni ambientaliste di essere presenti in qualunque tipo (civile, penale e amministrativo) di giudizio per danno ambientale e nel giudizio penale, in cui non sono conosciute forme di litisconsorzio o di intervento *ad adiuvandum* esclusive del giudizio civile, non vi è strumento processuale diverso dalla costituzione di parte civile per attuare il diritto di intervento». (Cass. Sez. III 11 aprile 1992, n. 4487, Ginetta, imp.; Simoncelli, rel.; rv. 189.845).

Ancor più chiaramente:

«In tema di costituzione di parte civile, la disposizione di cui all'art. 18, comma quinto della legge n. 349 del 1986 (istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale) che attribuisce alle associazioni ambientali la facoltà di «intervenire» nei giudizi per danno ambientale, rimarrebbe vuota di contenuto se a dette associazioni fosse negata la possibilità di costituirsi parti civili, con il conseguenziale diritto, alla rifusione delle spese. Né con tale possibilità risulta incompatibile, sotto il profilo logico-giuridico, il mancato riconoscimento del diritto al risarcimento del danno, attesa la peculiare natura dell'interesse che la norma in questione ha inteso tutelare. In sostanza, non vale invocare lo schema processuale di correlazione tra costituzione di parte civile e danno risarcibile, dato che è la legge a consentire la partecipazione ai giudizi per danno ambientale di soggetti «non danneggiati» (in senso tecnico)». (Cass. Sez. III 26 febbraio 1991, n. 2603, Contento, imp.; Corsaro, rel.; rv. 186.487).

Risulta così superata la precedente giurisprudenza sottindicata:

«In tema di costituzione di parte civile è da escludere la tutela giurisdizionale di interessi non correlati alla lesione di

diritti soggettivi, in mancanza di una previsione che riconosca espressamente la legittimazione del singolo o dell'ente privato esponenziale, né tale possibilità può scaturire dallo statuto dell'ente esponenziale (nella specie World Wildlife Fund o WWF) ovvero dalla sua riconosciuta personalità giuridica, non avendo comunque rilevanza ai fini giurisdizionali un interesse di per sé generalizzato, quale quello della tutela ambientale. Tale legittimazione non trova riconoscimento neppure dell'art. 18 nella l. 8 luglio 1986, n. 349 (istituzione del Ministero dello Ambiente e norme in materia di danno ambientale) sia perché al quinto comma di detto articolo è previsto per queste associazioni soltanto la facoltà di intervento nei giudizi per danni patrimoniali, sia perché nel terzo e quarto comma l'azione di risarcimento è riconosciuta solo a favore dello Stato e degli Enti territoriali». Cass. Sez. VI 6 settembre 1990, n. 12063, Caldini, imp.; Tonini, rel.; rv. 185.238.

In precedenza la posizione contraria era stata sostenuta anche da Cass. Sez. VI 17 dicembre 1988, n. 12659, Zozzi, imp.; rv. 180.009, e da Cass. Sez. III 4 maggio 1988, n. 5412, Hampe Wilfriend, imp.; Marchesiello, rel.; rv. 178.308.

#### d) Sulla legittimazione dei Comuni, Province e Regioni.

«In materia ambientale, la liquidazione del danno in favore dell'Ente Territoriale costituitosi parte civile, e nel cui ambito il danno ambientale ha avuto luogo, presuppone necessariamente la verifica di un concreto danno all'ambiente che arrechi un pregiudizio alla qualità della vita della collettività di riferimento. (Nell'occasione la Corte ha inoltre affermato la risarcibilità del danno all'immagine dell'Ente territoriale, al quale si collega come aspetto non patrimoniale la menomazione del rilievo istituzionale dell'ente)». (Cass. Sez. III 14 gennaio 2002, n. 1145, Cucchiara F. ed altro, imp.; Franco A., rel.; rv. 221.010)

«La Regione e, più in generale, gli enti territoriali sono legittimati a costituirsi parte civile ai sensi dell'art. 18 l. 8 luglio 1986, n. 349, perché il danno ambientale derivante dal reato incide sull'ambiente, come assetto qualificato del territorio del quale è elemento costitutivo di tali enti e perciò oggetto di un loro diritto di personalità. Non sono legittimati a costituirsi parte civile gli enti e le associazioni, ancorché abbiano ottenuto il riconoscimento governativo ex art. 13 legge n. 349 cit., quando l'interesse perseguito sia quello dell'ambiente genericamente inteso o comunque un interesse, che, per essere caratterizzato da un mero collegamento ideologico con l'interesse pubblico, resta un interesse diffuso, come tale non proprio del sodalizio e perciò anche non risarcibile». (Cass. Sez. III 28 ottobre 1993, n. 9727, Benericetti, imp.; Raimondi, rel.; rv. 196.167).

A favore della costituzione del Comune, quale parte civile: Cass. Sez. III 17 febbraio 1975, n. 1895, Doni, imp.; Manfre, rel.; rv. 129.312.

Con la giustificazione della tutela della abitabilità dell'ambiente urbano nel suo complesso a seguito del deterioramento della configurazione urbanistica per abusi edilizi.

Nello stesso senso: Cass. Sez. III 3 agosto 1976, n. 8516, Colletta, imp.; Privitera, rel.; rv. 134.242.

«Il Comune è titolare di un vero diritto soggettivo all'osservanza da parte dei privati delle norme regolanti la materia edilizia e, quindi, è legittimato a costituirsi parte civile nel procedimento per costruzione senza licenza. Per il comune il titolo alla costituzione di parte civile, nel reato di costruzione senza licenza od in difformità ad essa, nasce dal potere-dovere di tutela dell'abitabilità dell'ambiente urbano nel suo complesso. Infatti, il costruttore abusivo lede il bene tutelato, apportando squilibri sociologici, ecologici, biologici, tutti conseguen-

ti al deterioramento della configurazione urbanistica ed alla diminuzione di valore economico del territorio comunale. Il Comune, quale ente autonomo territoriale rappresentante della generalità degli interessi dei suoi associati, ha la piena titolarità degli interessi collettivi relativi all'assetto urbano e particolari potestà per la effettiva tutela di tali interessi, dei quali non si può escludere anche un contenuto patrimoniale, poiché la degradazione urbanistica apporta innegabilmente col tempo un pregiudizio economico. Di conseguenza il Comune, oltre ad avvalersi delle sue potestà normative (piani regolatori), dei suoi poteri di autorizzazione e di controllo, dei poteri di intervento ex artt. 31 e 32 legge urbanistica, ha anche la facoltà di avvalersi dei comuni mezzi privatistici di tutela, alla stregua di qualsiasi altro soggetto, qualora la valutazione contingente della singola fattispecie renda questi mezzi preferibili (sempre in relazione all'interesse generale) ai mezzi di tutela attribuiti in via amministrativa».

In senso conforme:

– Cass. Sez. III 7 febbraio 1980, n. 1636, Sonnino, imp.; Lavasi, rel.; rv. 144.235 (che sottolinea anche il concetto secondo cui la demolizione o la riduzione in pristino dell'opera abusiva possono non eliminare il residuo danno ambientale all'assetto del territorio, al quale il Comune deve provvedere a sue spese nell'interesse della collettività);

– Cass. Sez. III 25 settembre 1982, n. 8202, Di felice, imp.; Battistocci, rel.; rv. 155.184 (il titolo della legittimazione del Comune è ancora l'abitabilità dell'ambiente nei suoi equilibri sociologici, ecologici e biologici);

– Cass. Sez. III 14 aprile 1984, n. 3448, Boscia, imp.; De Mario, rel.; rv. 163.702.

Legittimazione del Comune rivierasco per l'inquinamento marino (in veste di danneggiato direttamente ed indirettamente in forza dello *ius gestionis* dell'assetto ecologico del territorio).

– Cass. Sez. III 29 giugno 1985, n. 6651, Bossi, imp.; Suriano, rel.; rv. 169.991.

Legittimazione del Comune per inquinamento falde idriche;

– Cass. Sez. III 21 luglio 1988, n. 8318, Mattiuzzi, imp.; Postiglione, rel.; rv. 178.906.

Legittimazione del Comune per l'inquinamento delle falde acquifere ed i costi finanziari di risanamento;

– Cass. S.U. Civ. 21 dicembre 1990, n. 12133, rv. 470.264 (legittimazione contro centrale termoelettrica);

– Cass. Sez. III 25 maggio 1992, n. 6297;

– Cass. Sez. I Civ. 1° settembre 1995, n. 921;

– Cass. Sez. III Civ. 3 febbraio 1998, n. 1087.

#### e) Parco Nazionale d'Abruzzo ed altri Parchi.

Sulla legittimazione del Parco Nazionale d'Abruzzo, riconosciuta ancora prima della emanazione della legge 349/86 (art. 18, che si riferisce agli enti pubblici), la Corte di cassazione si è espressa sempre favorevolmente:

– Cass. Sez. VI 26 giugno 1979, n. 5677; rel. Gabriotti, imp. D'Amico, rv. 142.307;

– Cass. Sez. III 4 aprile 1980, n. 4612, Santella, imp.; Bottini, rel.; rv. 144.917;

– Cass. Sez. III 13 maggio 1981, n. 4438, Decima, imp.; Nardi, rel.; rv. 148.818;

– Cass. Sez. III 5 febbraio 1986, n. 1285, Leone, imp.; Nardi, rel.; rv. 171.847;

– Cass. Sez. III 24 febbraio 1987, n. 2515, Colasanti, imp.; Pilla, rel.; rv. 175.122;

– Cass. Sez. III Civ. 16 gennaio 1992, n. 455, rv. 475.339.

#### Parco Nazionale del Gran Paradiso.

Cass. Sez. III 2 novembre 1979, n. 10066, Dal Canton, imp.; Pagliai, rel.; rv. 143.512;

f) *Sulla non necessità del «consenso» della persona offesa ex art. 92 c.p.p.*

«L'esercizio del diritto e delle facoltà spettanti agli enti ed alle associazioni senza scopo di lucro, aventi finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, è subordinato al consenso della persona offesa, che va acquisito nelle forme di cui all'art. 92 c.p.p. Peraltro, la l. 8 luglio 1986, n. 349 ha riconosciuto alle suddette associazioni, che perseguono il fine di assecondare l'attività dello Stato nella salvaguardia dell'ambiente, la facoltà di intervenire in giudizio tutte le volte in cui è in gioco il riconoscimento del diritto di risarcimento dei danni conseguenti al pregiudizio reale o potenziale che una certa condotta può arrecare all'ambiente, ovvero ad un suo componente essenziale, qual'è il territorio. Pertanto, lo stesso ordinamento positivo offre un generalizzato e preventivo consenso dello Stato a quelle associazioni che, come "Italia Nostra", possono far valere dinanzi al giudice ordinario le loro istanze. (Fattispecie relativa ai reati ex art. 20 l. 28 febbraio 1985, n. 47 e 1 *sexies* l. 8 agosto 1985, n. 431, nella quale il ricorrente aveva lamentato che la costituzione di parte civile dell'associazione "Italia Nostra" era avvenuta senza il consenso della persona offesa dal reato)». (Cass. Sez. V 5 marzo 1996, n. 2361, Amendola, imp.; Marvulli, rel.; rv. 143.512. *Contra* Sez. III 23 giugno 1994, n. 7275, Galletti, imp.; rv. 198.194).

g) *Sulla natura meramente processuale del ruolo delle associazioni.*

«La legittimazione delle associazioni di protezione dell'ambiente, ex art. 18 l. 8 luglio 1986, n. 349, in ordine al danno ambientale, ha fini meramente processuali di impulso e controllo sociale. Tali associazioni possono domandare al giudice civile in sede autonoma o al giudice penale nel caso di costituzione di parte civile il ripristino della situazione dei luoghi a spese dell'obbligato, ove sia naturalmente possibile. Le stesse associazioni invece non possono ottenere la liquidazione del danno ambientale in termini monetari, ex art. 18 legge n. 349 del 1986 in quanto tale liquidazione va operata a favore dello Stato e di altri enti pubblici territoriali e non è concepibile una corresponsione di un risarcimento di danno di natura pubblica a favore di organismi non pubblici, mentre il diritto al rimborso delle spese processuali è del tutto legittimo, in quanto l'intervento delle associazioni è previsto dalla legge e le spese seguono la soccombenza a favore di tutti i soggetti comunque legittimati a far valere la domanda. (Fattispecie in tema di inquinamento idrico)». Questo orientamento è più conforme al dato testuale dell'art. 9 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali». (Cass. Sez. III 19 gennaio 1994, n. 439, Mattiuzzi, imp.; Postiglione, rel.; rv. 197.043).

#### 4. - La partecipazione al processo delle singole persone.

Occorre distinguere la posizione dell'individuo in ordine alla legittimazione per danno ambientale, da quella privata attinente ad un pregiudizio alla propria salute e a determinati beni propri.

La Corte di cassazione (Cass. Sez. III 11 aprile 1984, n. 3169, Manuzzi, imp.; Pilla, rel.; rv. 163.573) ha ritenuto che:

«In tema di costituzione di parte civile, il danneggiato, cui spetta il risarcimento dei danni ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 185 c.p. (restituzione e risarcimento del danno) e 22 c.p.p. (legittimazione attiva e passiva all'esercizio dell'azione civile), non si identifica necessariamente con il soggetto passivo del reato, ma è chiunque abbia riportato un danno eziologicamente riferibile all'azione od omissione del soggetto autore del reato. (Fattispecie relativa a danno

risentito dall'altrui violazione di norma contravvenzionale in materia di tutela delle acque dall'inquinamento). (v. rv. n. 119.623; v. rv. n. 131.942)».

«In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, sebbene l'art. 22 l. 10 maggio 1976, n. 319 (relativo alla violazione delle disposizioni contenute nell'autorizzazione allo scarico) tenda alla protezione dell'interesse collettivo a prevenire gli inquinamenti, tuttavia dalla violazione della norma ben può derivare anche la lesione di diritti e di interessi dei singoli, i quali sono ammessi a costituirsi parte civile allo scopo di ottenere il risarcimento del danno da essi subito. (Nella specie è stata ritenuta legittima la costituzione di parte civile della persona danneggiata dallo spandimento di liquami, provenienti da una porcaia, in violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione comunale)».

Analogamente per i danni subiti da un pozzo di loro proprietà per effetto di scarichi industriali illegittimi, è stata ravvisata la legittimazione dei singoli cittadini (Cass. Sez. III 21 luglio 1988, n. 8318, Mattiuzzi, imp.; Postiglione, rel.; rv. 178.906): in questa sentenza si giustifica la legittimazione oltre che in nome della proprietà anche in quanto titolari di un diritto fondamentale (considerato l'inquinamento della falda idrica).

In una logica privatistica si pone anche la seguente massima della III Sez. Pen. della Corte (28 ottobre 1992, n. 10337, Mandato, imp.; Dell'Anno, rel.; rv. 192.304):

«In tema di danno ambientale, è legittimato a costituirsi parte civile il cittadino che non si dolga del degrado dell'ambiente, ma faccia valere una specifica pretesa in relazione a determinati beni, quali cespiti, attività, diritti soggettivi individuali (come quello alla salute), in conformità alla regola generale posta dall'art. 2043 c.c. (Nella specie la Corte ha annullato con rinvio la sentenza impugnata nel capo relativo agli interessi civili, sul rilievo che era stato accertato che le esalazioni maleodoranti ed insalubri, provenienti da un allevamento di galline, avevano cagionato alle parti civili affezioni morbose cui era conseguita invalidità temporanea)».

In una logica non dissimile la posizione dell'utente del servizio di fornitura al consumo umano di acque prive dei requisiti di qualità (Cass. Sez. I 3 aprile 1993, n. 3098, De Stefani, imp.; Schiavotti, rel.; rv. 198.547). «In tema di violazione dell'art. 21 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 236, che sanziona la condotta di chi fornisce al consumo umano acque prive dei requisiti di qualità previsti dall'allegato 1, è ammissibile la costituzione di parte civile degli utenti e dei Comuni consorziati. Il danno patrimoniale, infatti, è individuabile nella corresponsione del prezzo di un servizio erogato con modalità diverse da quelle prescritte o pattuite e, per i Comuni consorziati, nel mancato conseguimento delle finalità indicate nel relativo statuto. Il danno non patrimoniale, poi, è ravvisabile nel disagio collegato alla necessità di ricorrere a forme alternative di approvvigionamento idrico, più scomode e costose e, per i Comuni consorziati, nella caduta di immagine e nel conseguente discredito».

Le Sezioni Unite - Corte di cassazione civile 17 ottobre 1988, n. 5626, Comune di Foggia c. Telese -, hanno riconosciuto la legittimazione del proprietario del fondo per il pregiudizio alla salute e all'ambiente derivante da un'opera pubblica.

Allo stesso modo le Sezioni Unite della Cass. Civ. 9 marzo 1979, n. 1463, Mass. n. 397.787, hanno ritenuto che gli abitanti della zona interessati dalla localizzazione di una centrale nucleare avevano legittimazione ad agire, a prescindere da una prova di un pregiudizio effettivo ed attuale. Nella stessa linea la nota sentenza S.U. della Cass. Civ. 6 ottobre 1979, n. 5172, Corasaniti, rel. sulla immediata operatività del diritto soggettivo della persona alla propria salute anche contro la P.A.

La giurisprudenza amministrativa ha negato che semplici cittadini siano legittimati a impugnare provvedimenti

amministrativi dell'ambiente come tale (Cons. Stato, Sez. VI 16 luglio 1990, n. 728, in *Giust. civ.*, 1991, I, 1096; T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I 18 febbraio 1993, n. 57, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 93; T.A.R. Lazio, Sez. II 16 marzo 1993, n. 303, *ivi*, 1994, 275).

La giurisprudenza amministrativa ammette, invece, che gli abitanti di una determinata zona interessata da un evento lesivo, avendo una posizione giuridica di interesse qualificato e differenziato, possano agire davanti al giudice amministrativo per l'impugnazione dell'atto lesivo:

T.A.R. Abruzzo 20 febbraio 1991, n. 166, Sboriga c. Regione Abruzzo; T.A.R. Toscana 19 giugno 1991, n. 303, Vicario c. Comune Monte Argentario; T.A.R. Lombardia 27 giugno 1991, n. 490, Azzolin c. Comune di Bolgare; T.A.R. Marche 10 aprile 1986, n. 97, Perazzoli c. Comune San Benedetto del Tronto; T.A.R. Liguria 27 ottobre 1986, n. 493, Bocca c. Regione Liguria.

Più aperta la giurisprudenza ordinaria, con riferimento alle associazioni spontanee di cittadini, purché radicate nella zona interessata da un illecito urbanistico, come i Comitati di quartiere (Pretore Roma, Sez. V Pen. 21 giugno 1977, Bonacina, imp.; Albamonte, rel., in *Riv. pen.*, 1977, 768 e Pret. Roma, Sez. V 5 febbraio 1980, Violante, *ivi*, 1980, 557)

Ma rimane la difficoltà della estensione alla persona di una legittimazione «sociale», oltre quella in veste di soggetto privato (in relazione alla salute ed ai propri beni): Cass. Sez. I 28 ottobre 1992, n. 10337, Mandato, imp.; Dell'Anno, rel. Sul punto si richiama la riforma legislativa recente sul ruolo del singolo elettore (art. 10 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che ammette l'azione popolare).

## 5. - Conclusioni.

L'accesso sociale alla giustizia è una delle chiavi per ottenere la prevenzione e riparazione del danno ambientale.

La situazione gravissima dei siti inquinati nel mondo, in Europa ed in Italia (oltre 10 mila secondo la Relazione 2001 del Ministero dell'ambiente nel nostro Paese) è anche con-

seguenza del muro che tuttora si frappone alla canalizzazione dei casi e conflitti dal territorio agli organi istituzionali. Tuttavia sono stati compiuti passi significativi nella legislazione italiana [legge 349/86, artt. 13 e 18; legge 281/98 sulla tutela dei consumatori; legge 265/99 sull'azione popolare delle associazioni di protezione dell'ambiente in sede locale (artt. 4, 9, 10); legge 241/90, sul procedimento amministrativo (artt. 7 - 11 del capo III e Capo V sull'accesso ai documenti amministrativi); legge 142/90 sulle autonomie locali (capo III, istituti di partecipazione)], ma altri passi devono essere compiuti per il riconoscimento del diritto di accesso alla giustizia civile, penale, amministrativa della persona come tale nel ruolo sociale di protezione di un interesse giuridico diverso da quello puramente privato.

Questa evoluzione appare possibile, se la base giuridica sia stabilita con chiarezza in un diritto umano della persona (autonomo e non di tipo surrogatorio).

Per non ingolfare le aule di giustizia si può pensare ad un filtro di «ammissibilità», escludendo sempre un vantaggio economico per l'interessato (salvo le spese in caso di accoglimento della domanda o ricorso).

Quanto alle formazioni sociali la tendenza è verso la loro generale legittimazione, da valutare prudentemente caso per caso (comprese le associazioni nuove e di tipo locale), superando la concezione «chiusa» del riconoscimento «costitutivo» dei decreti del Ministero dell'ambiente.

Questa concezione «chiusa» è gravida di pericoli (economici, politici, sociali e culturali) perché canalizza risorse pubbliche verso i soliti organismi associativi e porta all'«arroganza» di impugnative davanti al giudice amministrativo (T.A.R. Lazio, Sez. II 7 dicembre 1991, n. 1869, WWF e Legambiente c. Ministero dell'ambiente) per l'annullamento di decreti di riconoscimento di nuovi organismi associativi.

Il diffuso conformismo su aspetti molto delicati della politica ambientale può spiegarsi anche con l'involuzione del ruolo delle formazioni sociali «riconosciute»: di qui la necessità che la giurisprudenza continui a ribadire che le associazioni devono rinforzare il ruolo giuridico già spettante alla persona umana come tale vero titolare del diritto all'ambiente (5) (6). □

(5) Si richiama la giurisprudenza costituzionale sull'ambiente (vedi nota 3).

Nella Corte di cassazione vedi: Cass. Sez. III 23 ottobre 1989, imp. Cataldi; Cass. Sez. III 10 gennaio 1990, n. 59, imp. Monticelli; Cass. Sez. III 4 maggio 1988, n. 5412, imp. Hampe Wildfried; Cass. Sez. III 1267/96, imp. Lucatelli; Cass. Sez. III 19 gennaio 1994, imp. Mattiuzzi.

(6) Sull'accesso alle informazioni ambientali, vedi:

- Cons. Stato, Sez. VI 14 gennaio 2000, n. 235 (viene negato il diritto a favore di associazioni non individuate dal Ministero dell'ambiente);

- Cons. Stato, Sez. IV 31 ottobre 1997, n. 1249 (riconosce il diritto di informazioni per i candidati a concorsi pubblici);

- Cons. Stato, Sez. IV 17 giugno 1997, n. 649 (il diritto alle informazioni vale anche per gli atti di diritto privato in possesso della P.A. e la richiesta dell'interessato può essere integrata, su invito della stessa P.A.);

- Cons. Stato, Sez. V 14 aprile 1997, n. 362 (l'interesse deve essere personale e concreto e non riconducibile a mera curiosità);

- Cons. Stato, Ad. Plen., 4 febbraio 1997, n. 5 (l'interesse alla riservatezza recede quando l'accesso è esercitato per la difesa di un interesse giuridico);

- Cons. Stato, Sez. VI 11 dicembre 1996, n. 1734 (il diritto di accesso non opera per gli atti di diritto privato della P.A.);

- Cons. Stato, Sez. VI 1° ottobre 1996, n. 1288 (l'accesso ai documenti della P.A. non è una sorta di azione popolare perché è consentito solo alle persone direttamente interessate);

- Cons. Stato, Sez. IV 4 luglio 1996, n. 820 (l'accesso è ammesso anche per gli atti interni della P.A.);

- Cons. Stato, Sez. IV 6 maggio 1996, n. 570 (il diritto di accesso domandato da una testata giornalistica nell'interesse dei lettori è ammesso);

- Cons. Stato, Sez. IV 24 febbraio 1996, n. 176 (divieto dell'accesso per le materie inerenti la vita privata e la riservatezza di persone fisiche);

- Cons. Stato, Sez. VI 19 ottobre 1995, n. 1190 (la non opponibilità da parte della P.A. della carenza di regolamenti attuativi);

- Cons. Stato, Sez. IV 6 febbraio 1995, n. 71 (la legittimazione va accettata caso per caso in relazione all'interesse rispetto al provvedimento amministrativo);

- Cons. Stato, Sez. IV 13 gennaio 1994, n. 2 (esclusione degli atti amministrativi generali);

- Cons. Stato, Sez. IV 28 novembre 1993, n. 1036 (riconoscimento del diritto di accesso ad una associazione di consumatori);

- T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 12 maggio 1992, Giovannelli c. Provveditorato regionale Opere Pubbliche (specifica sull'ambiente);

- T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II 9 aprile 1991, n. 118, Di Blasi c. Comune di librizzi (specifica sull'ambiente);

- T.A.R. Lombardia 26 marzo 1991, n. 268, Monari c. Ministero Pubblica Istruzione;

- T.A.R. Lombardia, Brescia 7 novembre 1991, n. 809, ANMIL c. Ministero Lavoro;

- T.A.R. Lazio, Sez. II 18 aprile 1991, n. 727, De Cesare c. Ministero poste;

- T.A.R. Sicilia, Palermo 20 aprile 1985, n. 367, Lo Bianco c. Regione Sicilia.

# Le cooperative come strumenti per la gestione comune di terreni di aziende di produttori agricoli

di ALFIO GRASSO

**1. I limiti dell'indagine. - 2. Verso una normativa per la costituzione di «adeguate unità produttive». - 3. Le misure proposte per la costituzione delle «adeguate unità produttive» e la competenza delle Regioni. - 4 Considerazioni sulle proposte misure: a) Agevolazioni fiscali; b) Accorpamento di fondi; c) Disincentivo al frazionamento fondiario; d) Ricorso alla forma cooperativa per la gestione dei terreni e delle aziende dei produttori agricoli. - 5. Le caratteristiche della proponenda forma cooperativa: a) i soggetti; b) lo scopo sociale; c) i rapporti tra socio e cooperativa. - 6. Considerazioni conclusive.**

1. - Con la l. 7 marzo 2003, n. 38 il Governo è stato delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della medesima, uno o più provvedimenti legislativi diretti «alla modernizzazione dei settori dell'agricoltura, della pesca, dall'acquicoltura, dell'alimentazione e delle foreste». Si tratta di buoni propositi di cui l'agricoltura del nostro Paese ha tanto bisogno. Ma, secondo il comune sentire, il legislatore, con l'anzidetto provvedimento, che conta tante deleghe (pare in numero di 36), tra l'altro, non tanto gradite dalle Regioni, in buona sostanza, punterebbe, si fa per dire, a completare e ad integrare, ma soprattutto a riscrivere (capovolgendoli), i provvedimenti varati nel 2001 con la legge di orientamento, ambendo, inoltre, ad armonizzarli con l'orientamento, non sempre chiaro, della politica «federalista» perseguita dal Governo centrale.

Il nostro campo di indagine, in proposito, sarà limitato a sviluppare solo alcune considerazioni sull'art. 1, comma 2°, lett. f), del ricordato, provvedimento, che riteniamo possano essere un modestissimo contributo alla discussione in atto. La disposizione che intendiamo esaminare – ossia la lett. f), comma 2°, art. 1 – ha per oggetto un'interessante, quanto vasta e complessa gamma di argomenti che, per comodità

d'indagine, può essere divisa in due parti. Ci soffermeremo, dunque, sulla seconda parte di essa (1), dalla quale si evince che il legislatore sia orientato a porre in essere «una disciplina che agevoli la costituzione di adeguate unità produttive, favorendone l'accorpamento e disincentivando il frazionamento fondiario, e favorisca l'accorpamento delle unità aziendali, anche attraverso il ricorso alla forma cooperativa per la gestione comune dei terreni o delle aziende dei produttori agricoli, con priorità per i giovani agricoltori, specialmente nel caso in cui siano utilizzate risorse pubbliche».

2. - La seconda parte della disposizione contenuta nella lett. f), comma 2°, dell'art. 1 della legge-delega, merita una riflessione attenta, non foss'altro perché riprende una tematica da sempre attenzionata e mai portata a soluzione. Per cui, a tal riguardo, i propositi del legislatore delegante sono da condividere e da apprezzare. Puntare sulla costituzione di «adeguate unità produttive» rappresenta un avvio concreto per ammodernare le strutture agricole, e significa porsi, con serietà, il problema della riorganizzazione strutturale dell'agricoltura, attraverso una politica di ricomposizione che non sia soltanto fondiaria (2). Va notato che il proble-

(1) Con la prima parte della lett. f), che trascriviamo anche nel suo testo integrale, il legislatore intende «coordinare ed armonizzare la normativa statale tributaria e previdenziale con le disposizioni di cui al d.lgs. n. 228 del 2001, anche nel rispetto dei criteri di cui all'art. 49 della l. 9 marzo 1989, n. 88, e della continuità della corrispondenza tra misura degli importi contributivi e importi pensionistici assicurata dal d.lgs. 16 aprile 1997, n. 146, e dettare principi fondamentali per la normativa regionale per la parte concorrente di tali materie, prevedendo l'adozione di appositi regimi di forfetizzazione degli imponibili e delle imposte». Si tratta, ovviamente, di un proposito interessante e ci sembra, a primo acchitto, che si affermi una cosa saggia. La necessità di un adattamento della normativa tributaria alle problematiche agricole è stata da tempo avvertita ed è stata sempre colmata attraverso interventi di carattere amministrativo, allorché si sono presentati aspetti non risolvibili, nella determinazione del reddito da tassare, sulla base degli elementi catastali. [Sulle questioni fiscali riferite al settore agricolo, in generale, cfr. A. JANNARELLI, *Il rapporto tra proprietà e impresa nel codice e nella legislazione fiscale, in La proprietà fondiario-agraria nel 50° anniversario del libro III del codice civile* (Atti del Convegno di Lecce 17-19 ottobre 1991 dell'A.I.C.D.A., a cura di G. Angiulli, Pisa, 1993)]. Il buon proposito del legislatore, tuttavia, merita una qualche riserva. Non ci convince che il coordinamento e l'armonizzazione della materia tributaria e previdenziale debbano avvenire nel «rispetto dei criteri di cui all'art. 49 della l. 9 marzo 1989, n. 88 e della continuità della corrispondenza tra importi contributivi e importi pensionistici assicurata» dalla legge n. 146, che sono due leggi di natura previdenziale. Ricorre a due leggi di natura diversa da quella tributaria non ci sembra la soluzione più idonea; anzi, riteniamo che l'estensore della disposizione in esame non abbia tenuto conto della differenza, tra l'altro notoria, tra il sistema tributario e quello previdenziale. Ora il termine «tributario», contenuto nella disposizione

in esame, ci sembra sia stato apposto inconsapevolmente, noncurante della diversità delle materie. Diversamente è da pensare che il legislatore abbia voluto pasticciare per raggiungere un obiettivo diverso, cioè approdare, anche per le materie anzidette al cosiddetto «federalismo fiscale». È questo, tra l'altro, quello che si coglierebbe dalla lettura della disposizione, la quale nel propositi il «coordinare ed armonizzare la normativa statale tributaria e previdenziale» non esclude, anzi propone di «dettare principi fondamentali per la normativa regionale per la parte concorrente in tali materie, prevedendo l'adozione di appositi regimi di forfetizzazione degli imponibili e delle imposte».

(2) Sulla ricomposizione fondiaria cfr. A. GRASSO, *Proprietà rurale (riordinamento della)*, voce in *Noviss. dig. it., Appendice*, vol. VI, Torino, 1986, p. 58; CAMERA DEI DEPUTATI, *La ricomposizione fondiaria*.

*Analisi di esperienze giuridiche europee*, Roma, 1984; A. GRASSO, *Aspetti giuridici della ricomposizione fondiaria in Italia*, Milano, 1974; A. CARROZZA, *Riordinamento della proprietà rurale*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, vol. 7, Torino, 1982, p. 407; R. ROSSI, *Appunti sulla ricomposizione fondiaria*, 2 volumi, Napoli, 1973 e 1977; AA.VV., *Riordinamento fondiario* (Belgio, Francia, Germania Federale, Grecia, Paesi Bassi, Spagna, Svizzera), Bologna, 1968; A. TABELT, *Proprietà rurale (riordinamento della)*, voce in *Noviss. dig. it.* vol. XIV, Torino, 1967; S. PUGLIATTI, *La ricomposizione delle proprietà frammentate secondo la nuova legge sulla bonifica integrale*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964, p. 64. Per la letteratura straniera, R. SAINTALARY, *Le remembrement rural en France*, in *Riv. dir. Agr.*, 1967, 1, p. 283; A. DE LEEUW, *Les législations nationales sur le remembrement rural à l'heure marché commun*, in *Riv. dir. agr.*, 1963, 1, p. 324; A. DUMAS, *Le remembrement rural*, Paris, 1963; P. MORAL - E. JACOB, *Le remembrement rural. Principes de législation*, Roma, 1963

ma della frammentazione e polverizzazione della proprietà e delle aziende agricole è un fattore preoccupante nel nostro Paese che lo differenzia, in negativo, dalle situazioni esistenti in altri Paesi europei, i quali lo hanno affrontato da qualche tempo e in vario modo. La situazione nostrana, pertanto, si presenta più accentuata, rispetto a quella degli altri Paesi continentali, essendo caratterizzata da una dualità esistente tra aziende cosiddette marginali, sia in termini di dimensione economica che di prospettiva di sviluppo, e aziende da qualificare competitive, con forte potenzialità di crescita economica nel prossimo futuro (3). In tale contesto il legislatore delegante ponendosi il compito di sottoporre l'attività economica agricola alla mediazione della politica di ricomposizione agrario-fondiarie, intende incidere sulle attuali strutture agricole, attraverso una diversa (ma volontaria) riorganizzazione delle stesse e di realizzare, per quanto compatibile, un'unità di indirizzo produttivo su cui è possibile, alle istituzioni, ai diversi livelli, intervenire agevolmente. Il legislatore con quest'iniziativa, in buona sostanza, non nuova, segue un orientamento che si va affermando (4), e mette in rilievo il momento produttivo con l'impresa che l'organizza e l'imprenditore che lo anima. Tale fenomeno che è un significativo «problema economico» non può non suscitare un particolare interesse anche sul piano legislativo. E, al riguardo, va detto che la scienza giuridica ha sempre posto in maggiore risalto la fase dinamica (o produttiva) dell'impresa rispetto a quella statica della proprietà. Tant'è che è stato affermato che, nel diritto positivo, acquista «valore giuridico l'organizzazione (della produzione) e l'attività pubblica che la muove, e il riferimento normativo si opera verso una serie di enti la cui ragion d'essere e finalità è collegata: dall'individuo alle aziende di produzione, alle cooperative, ai consorzi, agli ammassi (...). L'unità del fenomeno produttivo si profila nettamente e rileva il suo significato giuridico. Al diritto non è indifferente il fenomeno organizzativo, che vincola, se non assorbe, la proprietà e l'attività del proprietario» (5).

È questo il terreno sul quale sembra muoversi il legislatore, ponendosi alcuni aspetti del complesso problema organizzativo della produzione agricola; problema organizzativo dal quale emerge una netta interdipendenza fra momento produttivo (impresa) e proprietà della terra, e che assume particolare rilevanza anche per il significato che si annette agli interventi in favore delle strutture fondiarie, sia in relazione all'uso produttivo della terra, che la Costituzione considera sempre «un bene economico da utilizzare come strumento della produzione» (art. 44) (6), sia in relazione alla politica comunitaria (artt. 39 e 42 del Trattato di Roma) (7). Lo scopo che si prefigge raggiungere il legislatore con la legge-delega, coincide, infatti, con quello della politica comunitaria anch'esso rivolto ad operare un diverso coordinamento dei fattori della produzione (8). Cogliamo

un tale significato in particolare dalla disposizione in esame, la quale, se non sarà stravolta dai decreti delegati, sembra orientata anche concettualmente a superare la nozione codicistica della «minima unità colturale» (art. 846) per dare un forte significato a quella di «unità produttiva», cui fa riferimento il ricordato art. 44 della Costituzione, intesa come unità aziendale comprensiva, oltre che del fondo, anche dell'organizzazione dei capitali (9); cioè si fa strada, anche sotto il profilo terminologico, un concetto nuovo, che incorpora in sé, in una visione moderna e di riforma delle strutture agricole, più l'aspetto dinamico dell'impresa che quello statico su cui riposa la proprietà.

3. - Secondo la disposizione in esame la costituzione delle «adeguate unità produttive» dovrebbe realizzarsi mediante le seguenti misure: a) disciplina tributaria; b) accorpamento di fondi; c) disincentivo alla frammentazione; d) ricorso alla forma cooperativa per la gestione comune dei terreni o delle aziende dei produttori agricoli.

Allo stato attuale le anzidette misure rappresentano solo una serie di temi che dovranno essere sviluppati, anche con provvedimenti (non necessariamente legislativi, ma) di natura amministrativa. Riteniamo che, nonostante il silenzio della disposizione, la competenza a svolgerli, riempiendoli di contenuti normativi, tenuto conto delle diverse realtà agricole, spetta alle Regioni, anche quando tale competenza possa incidere sul diritto di proprietà (es. la disincentivazione al frazionamento fondiario). Occorre notare che la Costituzione (art. 117), attribuendo alle regioni la competenza di legiferare in materia di «agricoltura» ed essendo stato, tra l'altro, abbandonato il «vincolo dell'enumerazione» (10) delle materie da trattare, ha inteso attribuire alle medesime la competenza di legiferare anche su quelle materie (o sotto materie) che con quell'agricola hanno (o possono avere) un'esplicita connessione, purché, ovviamente, tutto ciò non si svolga in contrasto con l'utilità sociale (art. 41, commi 1° e 2° Cost.). Va da sé, dunque, che se la disciplina degli interventi pubblici sull'attività economica e sulla proprietà della terra (pubblica e privata), è destinata alla produzione agricola perché questa sia indirizzata e coordinata «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo» (art. 41, comma 3° in relazione all'art. 44 Cost.), essa non può essere sottratta alla competenza regionale, anche quando tale intervento normativo necessariamente incida sulla regolazione dei rapporti privati, sottraendoli alla disciplina statale perché si pongono come «oggetti [che] per la loro natura [sono] più confacenti ad una gestione di livello locale che nazionale» (11). Con riguardo alla politica di riorganizzazione delle strutture agrarie, le regioni in tal senso si sono pure mosse, prevedendo, tra l'altro, nei loro statuti, norme di principio che enunciando l'esigenza di una politica di sviluppo e di ammodernamento dell'agricoltura, da attuare possibilmente anche attraverso il riordino fondiario, ed approvando specifici provvedimenti legislativi (12).

(3) Cfr. A. COLETTA-L. VENZI, *Ricomposizione fondiaria: sviluppo e temi di riflessione*, in *Riv. pol. agr.*, 1999, p. 5.

(4) Si pone il problema di un «programma di ricomposizione fondiaria» art. 4, comma 3°, l. 15 dicembre 1998, n. 441 (*norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile*), che lo affida alla Cassa per la formazione della proprietà contadina (ora accorpata all'ISMEA con art. 6, comma 5°, del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419). Con riferimento all'anzidetto «programma di ricomposizione fondiaria», v. A. GRASSO, *Verso una politica di riassetto delle strutture agrarie e fondiarie*, in *Nuovo dir. agr.*, 1999, p. 327.

(5) Così S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alla proprietà terriera)*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., p. 265.

(6) Cfr. N. IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, comma 1°, Cost.)*, in *Aspetti privatistici della programmazione economica*, vol. 1, Milano, 1971, p. 283.

(7) Della ristrutturazione dell'agricoltura in termini di ricomposizione fondiaria si era già occupata la Commissione della CEE sin dalla Conferenza di Stresa. Cfr. *Résolution de la Conférence de Stresa*, in *Journal Communautés Européennes*, août 1958, p. 3 e 4.

(8) L. COSTATO, *Il nuovo regolamento comunitario relativo al migliora-*

*mento dell'efficienza delle strutture agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 188.

(9) L'unità colturale non può essere determinata «solo in funzione della estensione della superficie di terreno e degli investimenti fondiari per zone omogenee, ma (...) anche in funzione degli investimenti aziendali»: così G. GALLONI, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano, 1964, p. 232.

(10) La locuzione è di S. MASINI, *Agricoltura e Regioni. Appunti sulla riforma costituzionale*, Roma, 2002, p. 110.

(11) Cfr. E. CHELI, *Agricoltura e regioni: premessa costituzionale*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, I, p. 739.

(12) Le regioni hanno dato vita, con proprie leggi, ad un sistema di norme in materia di riordino fondiario per la ricostruzione di aziende efficienti. In tal senso, v. le ll. regg. 15 luglio 1996, n. 14 e 9 novembre 1998, n. 13 del Friuli-Venezia Giulia, la l. reg. 12 agosto 1987, n. 70, della Valle d'Aosta (sulla quale v. le considerazioni di R. ROSSI, *Indivisibilità della «minima unità colturale» riformata tutela dell'efficienza dell'impresa e salvaguardia dell'ambiente*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, I, p. 452), e la l. reg. (Sicilia) 3 giugno 1975, n. 24, che riguarda il settore agricolo (sulla quale v. A. GRASSO, *Associazionismo e strutture agrarie nella legge agrumicola siciliana*, ivi, 1976, I, p. 108).

4. - Prescindendo da quanto appena segnalato, seguendo nell'ordine le misure di intervento prospettate, riteniamo di soffermarci, ora, sui singoli aspetti della disposizione in esame al fine di delinearne i possibili contenuti che dovrebbero riempire gli spazi normativi, necessari ad attuare la prospettata «costituzione di adeguate unità produttive», mediante l'auspicato processo di riorganizzazione delle strutture agrarie e fondiarie.

#### a) Disciplina tributaria.

La materia tributaria, con riferimento all'acquisto di fondi rustici per la formazione e per l'arrotondamento della proprietà coltivatrice, che in qualche modo, interessa anche l'acquisto per l'accorpamento<sup>(13)</sup> di fondi rustici, necessita di un coordinamento urgente. Tante sono le disposizioni di legge che rinviano, infatti, alle norme che accordano agevolazioni fiscali per la formazione e l'arrotondamento della proprietà coltivatrice (14). Rinviano alle dette norme tanto la l. 26 maggio 1965, n. 590 (art. 25), per l'ipotesi di prelazione del confinante, che senza dubbio è un'operazione di ricomposizione fondiaria, quanto la l. 31 gennaio 1994, n. 97 (art. 5, ult. comma), che dispone che gli eredi, considerati affittuari, ai sensi dell'art. 49 della legge sui contratti agrari, delle quote di fondi rustici comprese nelle quote degli altri coeredi, possono acquistare dette quote - operazione, questa, che può definirsi di *attribution préférentielle* al coerede che esercita l'attività agricola, conosciuta dal diritto agrario francese (15), ma che può ascrivere come rimedio contro il frazionamento del bene -, beneficiando delle agevolazioni fiscali previste dalla legislazione di cui si è detto. In quest'ottica si muovano anche quei provvedimenti tributari, mirati, predisposti per specifiche politiche occupazionali, ma che abbiano una finalità pressappoco consimile alla formazione di aziende efficienti. Il riferimento è alla recente legge sulla diffusione e valorizzazione dell'imprenditoria giovanile che costituisce in tal senso l'esempio più pertinente; essa prevede, infatti, norme fiscali agevolative, che possono essere estese anche per un'azione programmata di ricomposizione agraria e fondiaria. Esentare, infatti, dalle imposte di successione e di donazione, dalle imposte catastali, dall'INVM, dal bollo o sospendere la rivalutazione del reddito dominicale ed agrario, fintanto che duri un contratto d'affitto, potrebbero rappresentare un incentivo apprezzabile non soltanto nei casi di trasferimenti *mortis causa*, ma anche nei casi di permuta o d'acquisto (o d'affitto) di terreni per dimensionare l'azienda agraria e renderla competitiva. Siffatte agevolazioni sarebbero utili per la costituzione di idonee «unità produttive», ma riteniamo che da sole non bastino, occorrendo ben altre misure più credibili e sostanziose ben diverse per dare certezza all'imprenditore agricolo che si propone realizzare un'impresa capace di affrontare il mercato.

#### b) Accorpamento fondiario.

L'intento, lodevole, del legislatore sarebbe di consentire l'accorpamento di fondi rustici per creare «adeguate unità produttive». Sostenere ciò, tuttavia, significa mentire a se

stessi. Come un tale processo dovrebbe realizzarsi non appare chiaro e non viene enunciato neanche per estrema sintesi, pur non dimenticando che quello dell'accorpamento di fondi è semplicemente un tema che, come altri, deve essere dal legislatore ancora svolto. Per cui, tale prevista misura può ritenersi una mera petizione di principio (come dire: *campa cavallo...*) se si tiene conto, in particolare, che lo stesso legislatore, da un lato non consente l'accorpamento dei beni demaniali posti in vendita a quelli del coltivatore confinante (16) e, dall'altro, come scritto nel provvedimento in commento, afferma che «il Governo è [si] delegato ad adottare, nel rispetto delle competenze costituzionali delle Regioni [ma senza che ciò comporti] nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 1, comma 1°). Di conseguenza, non solo manca la volontà politica di fare, ma non si prevede neanche la possibilità di mettere a disposizione dell'ipotizzato «accorpamento fondiario» un finanziamento, anche a volerlo destinare al solo scopo di intervenire sugli oneri finanziari sui prestiti eventualmente richiesti, al fine di consentire l'acquisto di terreni o di quote di terreni appartenenti agli eredi nei casi di successione. In tale situazione riesce incomprensibile come possa realizzarsi l'auspicato accorpamento dei fondi rustici. Un intervento finanziario che favorisca questo processo di accorpamento fondiario ed aziendale si renderebbe necessario, tenuto conto che le famiglie coltivatrici e gli imprenditori agricoli a titolo principale non sempre sono nelle condizioni di effettuare investimenti per acquisti fondiari o investimenti aziendali. Ora, se il legislatore valuti che l'intervento per la riorganizzazione delle strutture fondiarie rilevi ai fini dell'interesse pubblico, esso non può restare passivo e ci sembra non sia cosa produdente limitarsi solo ad enunciare un indirizzo, elargendo, poi, come pare a quanti si danno cura di attuare tale indirizzo, soltanto qualche agevolazione fiscale (17).

Allo stato dell'arte, non sembra ci siano enti strumentali cui affidare compiti d'accorpamento. La stessa Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, ora accorpata all'ISMEA, che è stata elevata ad organismo fondiario (art. 4°, l. 9 maggio 1975, n. 153), non pare abbia operato in questa direzione, mancando, a nostro vedere, di una strumentazione idonea per compiere operazioni di «accorpamento» o di riordino fondiario, forse perché tale specifica attività non rientrerebbe tra i suoi compiti istituzionali, essendo essa limitata, specificamente, ad effettuare acquisti (e la relativa cessione) per la formazione della piccola proprietà contadina o coltivatrice. La Cassa, infatti, non dispone di un diritto di prelazione sui terreni posti in vendita dai privati sulla falsariga delle *Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* (18). Inoltre, le stesse misure elaborate in sede comunitaria per lo svecchiamento delle campagne (mediante il prepensionamento), con l'abbandono da parte degli imprenditori della terra, ai fini di allargarne la dimensione delle aziende gestite da imprenditori agricoli più giovani, sia in sede europea sia in Italia, non hanno dato i frutti sperati (19).

(13) È da ricordare, a titolo di mera informazione, che un precedente, remoto, provvedimento legislativo (art. 10, l. 23 aprile 1911, n. 509) prevedeva l'esenzione «delle tasse di registro (per) le permutate di fondi rustici che abbiano per scopo l'arrotondamento della proprietà fondiaria dell'una o dell'altra parte contraente, sempreché la parte da permutarsi a tal fine non superi il valore di lire 5 mila».

(14) V. d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114 (art. 1); l. 6 agosto 1954, n. 604 (artt. 1 e 9); l. 2 giugno 1961, n. 454 (art. 28); l. 26 maggio 1965, n. 591 (art. 25); l. 14 agosto 1971, n. 817 (art. 6); l. 15 dicembre 1998, n. 441 (art. 14).

(15) Cfr. L. LORVELLEC, *Droit rural*, Paris, 1988, p. 52.

(16) Sul punto, cfr. A. GRASSO, *Sacrificato, nella vendita di terreni agricoli demaniali, il diritto di prelazione del coltivatore confinante*, in questa Riv., 2002, p. 156.

(17) Sulla attività delle *Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*, v. J.-M. GILARDEAU, *L'intervento pubblico in favore dell'installazione nei rapporti di diritto privato*, in Riv. dir. agr., 1986, 1,

p. 815; GERMANÒ - ROOK BASILE, *Lineamenti di diritto agrario francese*, Milano, 1988, p. 55.

(18) Va ricordato che l'esperienza straniera insegna che per avere a disposizione terreni agricoli da destinare all'accorpamento fondiario occorre anche l'intervento dello Stato. In Inghilterra, l'amministrazione dello Stato (art. 27 dell'*Agriculture Act* del 1967), nel quadro del potere generale assegnatole dalla legge acquistare e di gestire fondi rustici, può acquistare anche terreni per destinarli all'ingrossamento delle aziende sottodimensionate. (V. A. GERMANÒ, *La ricomposizione fondiaria in Inghilterra*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *La ricomposizione fondiaria. Analisi di esperienze giuridiche straniere*, cit., p. 239).

(19) V. Documento Com (83) 559 def. del 10 ottobre 1983; INEA, *Lo stato di applicazione delle direttive comunitarie*, in Riv. econ. agr., 1977, p. 894. Dubitano dell'utilità di una politica di ricomposizione fondiaria basata sulla cessione di terreni da parte dei prepensionati: A. CARROZZA-E. ROMAGNOLI, *L'orientamento attuale del diritto agrario*, in Riv. dir. agr., 1974, 1, p. 471; L. COSTATO, *Il prepensionamento comunitario in agricoltura*, ivi, 1992, I, p. 622.



c) *Disincentivo al frazionamento.*

Le misure per disincentivare il frazionamento fondiario, nell'ordinamento italiano, sono racchiuse nell'art. 846, comma 1°, c.c. La norma, infatti, dovrebbe avere lo scopo di prevenire il frazionamento in modo da essere rispettata l'integrità «dei terreni destinati a coltura o suscettibile di coltura» agraria, che si presume costituisca la cosiddetta «minima unità colturale». Ma, com'è noto, a tale misura ancora non è stata data attuazione per la mancata individuazione della competente autorità amministrativa. A ciò non vi soccorrono gli stessi artt. 720 e 722 c.c., relativi agli immobili non divisibili nell'eredità, che non pare abbiano un collegamento con l'art. 846 e che, tra l'altro, nonostante riguardano l'indivisibilità dei beni, non sono da considerare misure disincentivanti; infatti, nei casi di successione *mortis causa*, ove il frazionamento dei beni non «recherebbe pregiudizio alle ragioni della pubblica economia», l'erede può chiederne la divisione in natura. Come non contribuisce per niente a disincentivare le operazioni di frazionamento dei terreni avuti in assegnazione ai sensi della legge sulla riforma fondiaria o acquistati, con le agevolazioni finanziarie e fiscali, per la formazione della proprietà coltivatrice, la deroga accordata per superare il vincolo trentennale d'indivisibilità (20). Per superare tale *impasse* forse la soluzione migliore sarebbe quella di adattare la legislazione sul «maso chiuso», istituto tratto dall'antico diritto consuetudinario germanico, introdotto nell'Alto Adige dai bavaresi nel secolo V (21), anche se verso tale istituto non sono mancate considerazioni critiche, oppure fare tesoro dell'esperienza francese, secondo la quale nei casi di successione *mortis causa* può derogarsi al principio della parità tra i coeredi qualunque fossero i beni da trasferire, mediante intervento del tribunale, il quale può respingere la richiesta di divisione in natura dei beni allorché rivela che la divisione possa essere pregiudizievole non solo all'efficienza economica e produttiva del bene ma anche quando il bene stesso possa perdere il valore intrinseco che il medesimo avrebbe avuto se fosse rimasto indiviso (22), creando, di conseguenza, forme di società civili, a gestione familiare; in altre parole, i cosiddetti *groupements agricoles fonciers* (23).

Va, tuttavia, dato rilievo a quell'orientamento di politica legislativa che non ha trascurato l'opportunità della conservazione dell'integrità fisica dell'azienda agricola. È un orientamento, risalente nel tempo, seppure settoriale ed insoddisfacente, che, comunque, si è andato consolidando con le recenti iniziative legislative. Ci riferiamo, in particolare, a quella tendenza protesa ad unificare, in capo al coltivatore diretto – ora estesa all'imprenditore agricolo a titolo principale (24) – sia la proprietà della terra che l'impresa agraria, attraverso lo strumento della prelazione e riscatto agrari, nel lodevole tentativo di conservare e valorizzare l'aspetto dinamico dell'impresa medesima. Vanno anche in questa direzione tanto la legge sulle zone montane (artt. 4 e 5, l. 31 gennaio 1994, n. 97), ora estesa all'intero territorio nazionale (25), quanto la legge sull'imprenditoria giovanile in agricoltura [art. 4, comma 1, lett. c), l. 15 dicembre 1998, n. 441].

(20) I vincoli d'indivisibilità, di cui si fa cenno nel testo, sono stati derogati con l. 26 maggio 1965, n. 590 (art. 10, comma 10°); l. 29 maggio 1967, n. 379 (art. 4, comma 1°, [che richiama la l. 3 giugno 1940, n. 1078], e art. 7, comma 3); l. 14 agosto 1971, n. 817 (art. 11) e ridotti a 15 anni con l. 15 dicembre 1998, n. 441 (art. 4) e d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (art. 11).

(21) Al riguardo tornano sempre utili le pagine di G. LORENZONI, *Il potere familiare nell'Alto Adige da Maria Teresa ad oggi e la opportunità di una riforma del regime successorio rispetto ai fondi rustici*, in *Atti del II congresso nazionale di diritto agrario*, Roma, 1939, p. 336.

(22) È quanto stabilisce in Francia la *loi d'orientation n. 80/502* del 4 juillet 1980.

(23) Sui *groupements fonciers agricoles*, cfr. J. DAVID, *Il finanziamento dell'installazione dei giovani agricoltori nel diritto francese*, in *Riv. dir.*

d) *Ricorso alla forma cooperativa per la gestione comune dei terreni o delle aziende dei produttori agricoli*

Avere scoperto la forma cooperativa come strumento per la «gestione comune dei terreni o delle aziende dei produttori agricoli», ed averla inquadrata nell'ambito di una politica di riorganizzazione-ricomposizione fondiaria ed agraria ed averla inserita in un testo normativo, è una novità in senso assoluto che merita apprezzamento. La realtà agricola italiana, invero, conosce esempi di ricomposizione realizzati da cooperative agricole (o da società semplici, a carattere familiare) il cui scopo precipuo è quello della conduzione o gestione associata di piccole proprietà contadine (26), e conosce anche apposite società di fatto costituite allo scopo, nonché qualche frammento normativo che dà luogo alla costituzione coatta di forma di società semplice per la coltivazione e il miglioramento in comune dei fondi, allorché il consorzio concessionario delle opere di bonifica (art. 34, comma 2° r.d. 13 febbraio 1933, n. 215) abbia costituito, accorpando i vari appezzamenti, delle unità produttive.

L'associazionismo cooperativo nelle campagne, che sarebbe, certamente, un fatto volontario, quale rimedio strumentale alla frammentazione e dispersione della proprietà della terra – anche se non di facile e scontata realizzazione –, ove sostenuto efficacemente da una legislazione incentivante e da una ferma volontà politica di programmare lo sviluppo, a tutti i livelli, oltre a mettere in piedi «adeguate unità produttive», consentirebbe, infatti, di superare sia gli aspetti psicologici sia quelli normativi, che il problema della ricomposizione solleva, sia quelli che tanto assillano economisti e tecnici, circa la dimensione ottimale da assegnare alle aziende agricole. Con la forma cooperativa – e l'associazionismo in genere – le strutture agricole sono elevate ad aziende adeguatamente dimensionate rendendone anche protagonisti i loro titolari. I piccoli e i medi proprietari – ed ancorché sono coltivatori diretti, anche le loro famiglie –, attraverso la forma organizzativa per la conduzione collettiva dei terreni o delle aziende troveranno nel momento associativo da un lato la solidarietà che è al tempo stesso «un nuovo potenziale di forze che deriva dalla fusione di molte altre forze in una sola complessiva» (27) e dall'altro la possibilità di raggiungere dimensioni aziendali più ampie e più efficienti che consentano di affrontare e gestire le diverse fasi del ciclo produttivo. Si tratta di uno schema organizzativo serio, che non intacca la proprietà della terra nei suoi aspetti istituzionali cui si è morbosamente attaccati, ma che la valorizza e la rende maggiormente produttiva. Non solo, ma con la forma cooperativa e l'associazionismo in genere ci si libera dall'effettuare complesse procedure di riordino delle strutture agricole che certamente impegnino lunghi tempi come l'esperienza straniera insegna. Va detto, inoltre, che l'individuazione di un apposito modulo identificatorio della detta «unità produttiva», non è facile da attuare (28); infatti, la dimensione ottimale è un concetto astratto essendo legata a molteplici fattori e non necessariamente alla sola base fisica e, quindi, ai soli problemi dell'ingrossamento dell'unità aziendale. Ne consegue che in agricoltura può essere realizzata l'unità produttiva ottimale non necessariamente attraverso la costituzione d'aziende di predeterminate dimensioni, ma

*agr.*, 1986, I, p. 810; GERMANÒ-ROOK BASILE, *op. cit.*, p. 88; LORVELLEC, *op. cit.*, p. 123.

(24) Art. 7, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

(25) Art. 8, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

(26) Cfr. A. GRASSO, *Cooperative di conduzione e agricoltura di gruppo*, Palermo, 1990, p. 47; F. FALINI, *Le cooperative per la conduzione dei poderi*, Bologna, 1975.

(27) Così, G. ORLANDO, *Origine storica del movimento cooperativo*, in *Cooperazione e cooperative*, a cura di V. Buonocore, Napoli, 1977, p. 16.

(28) Cfr. D. TABELT, *Forme associative e sviluppo dell'agricoltura*, in *Politica ed economia*, 1971, n. 5, p. 86; C. BONATO, *La dimensione dell'impresa agricola moderna*, in *Rassegna dell'economia provinciale della CCLAA di Como*, 1969, p. 305.

con un processo che punti essenzialmente all'integrazione di funzioni e alla separazione di compiti (29).

In sintesi queste le ragioni che inducono ad accogliere positivamente, con riferimento alle «adeguate unità produttive» lo spirito della disposizione in esame e a riscontrare nella cooperazione e nell'associazionismo volontari, per la conduzione o la gestione dei terreni, gli strumenti idonei e più congeniali per impostare – nelle condizioni attuali dell'agricoltura italiana – una valida politica di dimensionamento aziendale, ossia di ricomposizione più agraria che fondiaria. La cooperazione e l'associazionismo conseguirebbero, appunto, sia pure in modo indiretto ma con determinazione, una razionale ricomposizione agraria e, ad un tempo, fondiaria lasciando inalterata, ove non si opti per il conferimento in senso tecnico della proprietà, al socio cooperatore la titolarità della proprietà della terra. Si eviterebbe, ribadiamo, la complessa procedura di ricomposizione fondiaria prevista dalle leggi vigenti e, tra l'altro, eviterebbe l'indebitamento delle costituende «adeguate unità produttive», nell'acquisto dei terreni.

5. - La «gestione in comune dei terreni o delle aziende dei produttori agricoli», che trova i suoi precedenti nella «cooperativa di conduzione di poderi (che una sua propria) tipologia autonoma, la quale, anche se non riconosciuta formalmente dal legislatore, tuttavia esiste nella realtà socio-economica» (30) richiede qualche precisazione (interna) al rapporto che va ad instaurarsi tra titolari dei terreni e delle aziende e la forma cooperativa che va a costituirsi. Rileviamo che le due «gestioni in comune», pur avendo ad oggetto beni agricoli diversi, possono essere ricondotte ad una trattazione unitaria; infatti, nell'una o nell'altra gestione i fattori costitutivi (i soggetti, l'oggetto e i rapporti tra socio e cooperativa) sono identici, pure assumendo qualche loro specificità che sarà evidenziata a tempo debito.

#### a) I soggetti della forma cooperativa.

Della forma cooperativa possono essere interessati più categorie di soggetti: proprietari [o titolari di altro diritto reale o di godimento (31)], coltivatori diretti, che conferiscono terreni o aziende agricole e lavoro; proprietari (o titolari di altri diritti reali) che conferiscono solo terreni o aziende agricole; lavoratori agricoli, che conferiscono solo lavoro. Come si vede i soggetti partecipanti potrebbero essere diversi, anche se l'obiettivo da perseguire sarebbe unico: rendere produttivi i diversi fattori (terreni o aziende agricole e lavoro) della produzione conferiti, approfittando del momento contingente determinato dalla politica legislativa di accorpamento. Con l'attività gestionale che la forma cooperativa intraprende, rende attivi tanto il fattore lavoro quanto quello terra e ne recupera altri alla produzione (capitali, ma anche ricerca, sperimentazione, tecnica, ecc.), realizzando, così, un concetto di mutualità che non è più limitato alla (codicistica) «gestione economica e di servizio degli associati», che esterna un interesse – funzione sociale, art. 45 Cost. – che è, al contempo, economico, sociale e culturale, rivolto all'insieme della collettività.

#### b) L'oggetto sociale.

Alcune delle considerazioni già svolte delineano l'oggetto che deve proporsi la forma cooperativa. Scopo

primario sarebbe la conduzione «in comune dei terreni o delle aziende» agricole, nell'intento di facilitare processi di ammodernamento dei singoli terreni o delle singole aziende, ma soprattutto di realizzare un'operazione di «accorpamento» (ricomposizione) dei beni, contribuendo a rendere elastica, meno rigida, la dimensione aziendale in relazione alle colture e agli allevamenti ivi praticati, utilizzando le tecniche più moderne e riequilibrando i fattori della produzione, con particolare riferimento al fattore umano (32).

L'oggetto sociale di questa forma cooperativa, dato i soggetti che la compongono, in certo senso apparirebbe eterogeneo. Il socio proprietario (o titolare di altro diritto reale), coltivatore diretto o non, infatti, non interessa lo stesso risultato economico che spinge il socio (eventuale) lavoratore agricolo ad aderire a questa forma di cooperativa. Nel primo viene in rilievo l'operazione di ricomposizione agraria per fruire dei servizi forniti dalla struttura cooperativa, quindi, per ottenere un maggiore reddito o per garantirsi una normale e razionale coltivazione dei propri terreni o una competitiva gestione delle aziende che da solo non riuscirebbe. Nel secondo, invece, emerge il problema di sempre, assicurarsi un'adeguata remunerazione del proprio lavoro. Infine, nel primo si tratta di una scelta di un modo come un altro, di mantenere il pieno diritto sulla proprietà; nell'altro, ad assicurarsi, anche mediante l'intervento pubblico, l'uso corretto del bene per una migliore qualità della produzione e quindi per avere una remunerazione del lavoro certa e dignitosa. Tuttavia, si ha da ritenere che il determinarsi o meno della diffusione e sviluppo della prospettata forma cooperativa, non è tanto (o soltanto) il bisogno di accorpare la proprietà dei terreni o delle aziende agricole polverizzate e frammentate, quanto piuttosto l'esigenza della conduzione in comune per assicurare a queste una coltivazione razionale e moderna e per recuperare alla produzione i tanti terreni abbandonati o, che condotte con lavoro saltuario, sono quasi abbandonati (33).

L'aspetto caratterizzante, che riteniamo accomuni e distingue questo tipo di cooperativa, dovrebbe stare nel conferimento da parte dei soggetti del rapporto, sia dei terreni o delle aziende e del lavoro, per la gestione in comune, ma soprattutto dovrebbe stare nel carattere aperto da assegnare a queste strutture, le quali dovrebbero lasciare spazio per associare anche proprietari non coltivatori, per i quali l'utilizzazione produttiva dei terreni o delle aziende abbandonate si dimostrerebbe redditizia e socialmente vantaggiosa. Inoltre, questa forma cooperativa non dovrebbe essere chiusa, limitandosi a rendere obbligatorio il conferimento dei beni o del lavoro (34), ma dovrebbe spaziare fino a comprendere le attività connesse a quelle agricole e d'allevamento, e collegarsi ad un contesto di forme associate che operano all'esterno del sistema delle imprese, organizzate al fine di dare all'agricoltura maggiore forza contrattuale sia nel rapporto con il mercato che in quello con l'industria.

#### c) Rapporti tra soci e forma cooperativa.

I rapporti socio-cooperativa possono assumere tre differenti aspetti in ragione della diversa figura iniziale dei soci.

Con riferimento a chi conferisce terreni o aziende, l'aspetto caratterizzante del rapporto, che rileva maggiore significa-

(29) Sostengono gli economisti americani che le economie di scala si realizzano non in relazione alle dimensioni aziendali, che pure rappresentano un aspetto essenziale, bensì con riferimento ad attività determinate: aratura, raccolta, trasformazione dei prodotti, commercializzazione, servizi collegati all'azienda e che prescindono dalle dimensioni della singola azienda (v. S.L. BARRACLOUGH, *Agricultural policy and Land Reform*, in *Journal of Political Economy*, 1970, n. 78, p. 4, citato da TABET, loc. cit.).

(30) Così, G. GALLONI, *Tipologia dell'impresa agricola*, in *L'impresa agricola tra mercato e programmazione* a cura di A. Galasso, Bari, 1978, p. 58.

(31) La partecipazione degli affittuari ad organismi associativi è statuita dall'art. 10, comma 2°, l. 11 febbraio 1971, n. 11.

(32) G. VECCHI, *La conduzione dei terreni nel quadro dell'agricoltura di gruppo per l'efficienza delle imprese agricole*, in AA.VV., *Cooperative di produzione e agricoltura di gruppo*, Milano, 1981, p. 345.

(33) FALINI, op. cit., p. 45.

(34) Secondo G. OPPO (*L'essenza della società cooperativa e gli studi recenti*, in *Riv. dir. civ.*, 1959, I, p. 391), l'essenza cooperativa è perfettamente compatibile con il rapporto contrattuale che abbia a contenuto – come nel caso specifico di conferimento del terreno o del lavoro – anche un obbligo per il socio a conferire un fattore produttivo e, quindi, un diritto per la società di acquisire tale fattore, in quanto non contrasta con la mutualità; anzi, tutto ciò può essere necessario alla vita e allo sviluppo dell'impresa cooperativa.

to, starebbe nello spoglio del suo titolare di un potere, anche se limitato nel tempo, di disposizione che prima gli apparteneva, per trasferirlo alla cooperativa. L'esercizio d'impresa passa dal singolo alla cooperativa ed è svolto dagli organi societari di questa (35). Il conferimento del terreno, però, se da una lato vincola (spoglia) il socio proprietario, coltivatore diretto o non, a mettere a disposizione della struttura cooperativa il terreno medesimo, per la durata del rapporto societario o per il periodo convenuto, dall'altro fa conservare – perché resta inalterata – la destinazione agraria a salvaguardia della proprietà o di ogni altro titolo reale o di godimento del singolo socio. Con l'atto di conferimento viene effettuata una prestazione, conseguente ad un instaurando contratto agrario (36) societario, in favore della cooperativa, la quale si obbliga ad una controprestazione, quasi come nei contratti di scambio. Tale controprestazione si estrinseca nel corrispondere al capitale fondiario od agrario – da rapportare, questa, in quote millesimali – un compenso equivalente al canone di affitto o pattuito diversamente. Per quanto attiene il lavoro conferito dal socio lavoratore (o coltivatore), altro aspetto caratterizzante del rapporto socio-cooperativa, esso non può non essere regolato, così come avviene nelle cooperative di lavoro, ai sensi della recente l. 3 aprile 2001, n. 142.

Sopra è stato adottato impropriamente il termine «conferimento». È opportuno precisare che nella forma cooperativa ora prospettata non si ha conferimento in senso tecnico (art. 2521, comma 2° n. 5, in relazione all'art. 2343 c.c.), in quanto questo tipo di conferimento è la conseguenza naturale del contratto di società. È più pertinente parlare, infatti, di prestazioni accessorie (art. 2345 c.c.), appunto perché esse sono tali, tanto se riferite ai terreni o aziende agricole (conferiti) dai soci proprietari o titolari di altri diritti reali o di godimento, posti a disposizione della struttura cooperativa, quanto se riferite al lavoro del socio lavoratore agricolo o coltivatore diretto. Prestazioni accessorie «non consistenti in danaro», le quali sono determinate sin dalla costituzione della cooperativa nel loro «contenuto, durata, modalità e compenso» (art. 2345 c.c.).

6. - Sin qui abbiamo ricostruito, seguendo alla lettera la disposizione in commento, un quadro sommario di quel che può e debba, nella prospettiva, essere la disciplina conseguente alla legge-delega ed abbiamo inserito, in tale contesto, qualche peculiarità che dovrebbe caratterizzare l'ipotizzata forma cooperativa. Va detto, in conclusione, che se il problema agrario e fondiario non è più valutabile negli stessi termini del passato (riforma fondiaria, terre incolte, imponibile di manodopera), tuttavia, esso va rivisitato da altra angolazione, non meno coinvolgente, che suscita, certamente, uguale interesse e merita, quindi, altrettanta attenzione. Il riferimento, in particolare, è rivolto alla prospettiva molto grave e preoccupante cui va incontro l'agricoltura del nostro paese, con l'abbandono dei terreni da parte di un considerevole numero di imprenditori agricoli anziani e con il molto probabile, scarso interesse, da parte dei giovani, a subentrare nell'attività agricola (37).

Riteniamo che per avviare, in senso moderno, un nuovo percorso dell'azienda agricola che si confronti con la politica di globalizzazione del mercato, occorre superare gli squilibri tra forma, assetto aziendale ed esigenze produttive dell'unità aziendale e fondiaria, intervenendo sia nella fase successoria *mortis causa* sia nelle operazioni di divisione di comunioni (incidentalmente o volontarie) sia recuperando – anche a tutela dell'ambiente – i terreni lasciati incolti o insufficientemente coltivati (38), sia favorendo l'abbandono delle terre da parte d'imprenditori agricoli d'età avanzata, favorendo l'inserimento di forze giovani, singole o associate, disposte a subentrare nell'attività agricola (39). Non si tratta, al fine di dare rilievo ad una politica di riassetto agrario e fondiario, di evocare spettri (espropriativi) o provvedimenti eccezionali, ma di adattare misure già sperimentate in altri Paesi europei – es. in Francia – quali le operazioni di *remembrement rural* o le iniziative intraprese dalle *Safer*, con le quali è stata resa possibile la riorganizzazione delle strutture agrarie e, in una larga visione d'insieme, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo e dell'uso razionale del territorio (40). Ed, infatti, un'operazione di ricomposizione agraria e fondiaria non deve essere finalizzata soltanto ad una crescita quantitativa della produzione agricola. Ciò potrebbe essere pericoloso perché creerebbe uno squilibrio tra produzione e mercato. Per cui la necessità di adeguare il processo di ricomposizione orientandolo anche verso vincoli ambientali e dello sviluppo sostenibile, senza con ciò compromettere la competitività imprenditoriale, deve rientrare nell'ambito della politica di riorganizzazione dell'agricoltura. Consapevolezza vuole che un meditato processo d'ammodernamento dell'agricoltura incontra, certamente, difficoltà d'ordine ideologico e politico e si dimostra incapace di superare il tradizionale, atavico, intendere del diritto di proprietà. Resta sempre attuale, infatti, l'affermazione della dottrina francese «*le droit de propriété privée est le plus grand antagoniste de la puissance publique et celui des droits privés qui lui résiste le plus victorieusement*» (41). Ora, sempre facendo ricorso all'esperienza straniera e senza infrangere il diritto di proprietà, ci si potrebbe ingegnare con quanto hanno normativizzato i tedeschi con lo *Zupacht* (una sorta di contratto d'affitto destinato al miglioramento delle strutture agrarie), quale strumento giuridico di ricomposizione aziendale (42), in altre parole accelerando l'ipotesi dell'affitto forzoso (*bail forcé*) conosciuto dall'esperienza francese che, peraltro, seppure lentamente, va facendo la sua apparizione nell'ordinamento giuridico italiano. In questo quadro l'ipotesi avanzata di attribuire alla forma cooperativa e, aggiungiamo noi, all'associazionismo in genere (società semplici, *groupements agricoles fonciers [gaf]* francesi, ecc.), la qualità di strumenti volontari di ricomposizione aziendale, è un'ipotesi di lavoro valida che può tradursi, se adeguatamente sostenuta, in imprese economicamente valide e socialmente utili. □

(35) G.P. CIGARINI, *Natura e struttura della nuova cooperativa di conduzione agraria*, in *Riv. dir. agr.* 1976, 1, p. 232.

(36) Secondo FALINI, op. cit., p. 347, ai fini di remunerare il capitale fondiario ed agrario sono presi in considerazione diversi fattori: produttività dei terreni, miglioramenti esistenti, produzione o meno degli stessi, fabbricati, altre infrastrutture. La valutazione di questi fattori viene eguagliata in quote millesimali che costituiscono la base per corrispondere il compenso fondiario e per fare partecipare il socio conferitore del terreno alla ripartizione del cosiddetto «utile di gestione».

(37) COLETTA-VENZI, op. cit., p. 5.

(38) Con riferimento alle terre incolte, elementi utili possono aversi dall'esperienza francese. Cfr. sul punto: J. MAGRET, *La législation des terres incultes en France*, in *Atti della 2ª Assemblée dell'Ist. dir. intern. e comp.*, vol. III, Milano, 1966, p. 125; A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Lineamenti di diritto agrario francese*, Milano, 1988, p. 59.

(39) Secondo un'indagine dell'INSOR (C. BARBERIS-N. BATTAGLINI, *Terra per i giovani*, INSOR – Rapporto al MIPA, 1998) nei prossimi anni saranno

liberate aziende per una superficie totale pari a circa il 24 per cento della superficie nazionale. Basti pensare che il 40 per cento della superficie agraria utile è condotto da imprenditori agricoli ultrasessantenni.

(40) A proposito dell'uso razionale del territorio e dalla preservazione del suo degrado, cfr. A. MEDICI, *Introduzione* (in AA.VV., *Cooperative di produzione e agricoltura di gruppo*, Milano, 1981), il quale si è detto «si domanda soltanto di non trascurare un problema d'interesse generale, tanto più che implica gravissimi rischi di carattere ambientale. Lo conferma il fatto che le ragioni profonde di un ben definito problema ecologico vanno ricercate nell'abbandono delle terre da parte della popolazione rurale, che un tempo, con la sua operosa presenza, evitava l'erosione, i calanchi e, quindi, il dissesto idrogeologico».

(41) Così, M. HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1933, p. 29.

(42) Sullo *Zupacht*, v. A. CARROZZA, *L'affitto a scopo di ricomposizione aziendale («Zupacht»)*, in *Gli istituti del diritto agrario*, vol. II, Milano, 1970, p. 111.

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia C.E., Sez. V - 13-3-2003, in causa C-229/01 - Wathelet, pres.; Von Bahr, est.; Tizzano, avv. gen. - Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (avv. Dossi) c. Müller (avv. Zöchbauer ed altri).

**Comunità europea - Prodotti alimentari - Direttiva 2000/13/CE - Etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari - Termine minimo di conservazione.** (Dir. 20 marzo 2000, n. 2000/13/CE, art. 18)

*La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, n. 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, non osta a una normativa nazionale la quale prevede, qualora sia scaduto il termine minimo di conservazione di un prodotto alimentare, che tale circostanza debba essere indicata in maniera chiara e comprensibile a tutti grazie ad una menzione specifica. Una normativa siffatta costituisce una disposizione nazionale non armonizzata, giustificata in ragione della repressione delle frodi, di cui all'art. 18, n. 2, della direttiva medesima (1).*

(Omissis)

1. Con ordinanza 1° giugno 2001, pervenuta in cancelleria l'11 giugno successivo, l'Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità (GU 1979, L 33, pag. 1), e della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, n. 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità (GUL 109, pag. 29).

2. Tale questione è stata sollevata nell'ambito di un procedimento amministrativo di natura penale avviato a carico della sig.ra Müller riconosciuta colpevole, in primo grado, di aver immesso in commercio un prodotto alimentare a una data successiva al termine minimo di conservazione del prodotto, senza che la scadenza del termine fosse indicata in maniera chiara e comprensibile a tutti, contrariamente alla normativa nazionale applicabile in materia.

### Contesto normativo

#### Normativa comunitaria

##### Direttiva 79/112

3. Dopo essere stata oggetto di numerose modifiche, la direttiva 79/112 è stata codificata dalla direttiva 2000/13 ed abrogata dall'art. 26, n. 1, di quest'ultima. La direttiva 2000/13 è entrata in vigore il 26 maggio 2000. Al disposto degli artt. 3, n. 1, e 15 della direttiva 79/112, cui si riferisce il giudice *a quo*, corrisponde rispettivamente il disposto degli artt. 3, n. 1, e 18 della direttiva 2000/13.

##### Direttiva 2000/13

4. Il secondo e il terzo «considerando» della direttiva 2000/13 recitano:

«(2) Differenze tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di etichettatura dei prodotti alimentari possono ostacolare la libera circolazione e possono creare disparità nelle condizioni di concorrenza.

(3) È pertanto necessario ravvicinare dette legislazioni per contribuire al funzionamento del mercato interno».

5. A tenore del decimo «considerando» della suddetta direttiva: «(...) il carattere orizzontale della presente direttiva non ha permesso, in un primo tempo, di includere tra le indicazioni obbligatorie tutte quelle che devono aggiungersi all'elenco applicabile in linea di massima a tutti i prodotti alimentari. Sarà necessario adottare, in un ulteriore momento, delle disposizioni comunitarie che completino le norme qui stabilite».

6. Ai sensi dell'art. 1, n. 3, lett. a), della direttiva 2000/13, s'intende per:

«etichettatura: le menzioni, indicazioni, marchi di fabbrica o di commercio, immagini o simboli riferentisi ad un prodotto alimentare e figuranti su qualsiasi imballaggio, documento, cartello, etichetta, anello o fascetta che accompagni tale prodotto alimentare o che ad esso si riferisca».

7. L'art. 3, n. 1, della direttiva 2000/13 dispone:

«Alle condizioni e con le deroghe previste dagli articoli da 4 a 17, l'etichettatura dei prodotti alimentari comporta soltanto le seguenti indicazioni obbligatorie:

- 1) la denominazione di vendita;
  - 2) l'elenco degli ingredienti;
  - 3) la quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti, come previsto all'articolo 7;
  - 4) per i prodotti alimentari in imballaggi preconfezionati, il quantitativo netto;
  - 5) il termine minimo di conservazione o, nel caso di prodotti molto deperibili dal punto di vista microbiologico, la data di scadenza;
  - 6) le condizioni particolari di conservazione e di utilizzazione;
  - 7) il nome o la ragione sociale e l'indirizzo del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella Comunità.
- (...)

8) il luogo d'origine o di provenienza, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza effettiva del prodotto alimentare;

9) le istruzioni per l'uso, quando la loro omissione non consenta all'acquirente di fare un uso appropriato del prodotto alimentare;

10) per le bevande con contenuto alcolico superiore all'1,2 per cento in volume, l'indicazione del titolo alcolometrico volumico effettivo».

8. L'art. 18 della direttiva 2000/13 prevede:

«1. Gli Stati membri non possono vietare il commercio dei prodotti alimentari conformi alle norme previste dalla presente direttiva, applicando disposizioni nazionali non armonizzate relative all'etichettatura e alla presentazione di determinati prodotti alimentari o dei prodotti alimentari in genere.

2. Il paragrafo 1 non è applicabile alle disposizioni nazionali non armonizzate giustificate da motivi:

- di tutela della salute pubblica,
- di repressione delle frodi, sempreché queste disposizioni non siano tali da ostacolare l'applicazione delle definizioni e delle norme previste dalla presente direttiva,
- di tutela della proprietà industriale e commerciale, di indicazioni di provenienza, di denominazioni d'origine e di repressione della concorrenza sleale».

#### Normativa austriaca

9. A norma dell'art. 10, n. 1, della Lebensmittelkennzeichnungsverordnung 1993 (regolamento del 1993 sull'etichettatura dei prodotti alimentari, BGBl. 1993/72), modificata da ultimo da un regolamento pubblicato nel 1999 (BGBl. II 1999/462; in prosieguo: la «LMKV»), nel caso di prodotti alimentari confezionati va rispettato l'obbligo seguente:

«Se il termine di conservazione minimo è scaduto, tale circostanza dev'essere indicata in modo chiaro e comprensibile a tutti».

10. Risulta dall'art. 74, n. 4, punto 2, del Lebensmittelgesetz 1975 (legge del 1975 sui prodotti alimentari, BGBl. 1975/86, modificato nel 1999, BGBl. I 1999/157; in prosieguo: l'«LMG») che un

inadempimento di tale obbligo costituisce un'infrazione passibile di ammenda amministrativa.

11. Il giudice *a quo* precisa che, secondo il Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa), la sola indicazione del termine minimo di conservazione di un prodotto alimentare non è conforme ai requisiti di cui all'art. 10, n. 2, della LMKV e che occorre menzionare, all'occorrenza, attraverso un'indicazione supplementare, che il termine minimo di conservazione è scaduto.

### Controversia nel procedimento principale e questione pregiudiziale

12. La sig.ra Müller, considerata nella sua qualità di rappresentante della società Spar Österreichische Warenhandels AG, è stata riconosciuta colpevole di aver posto in vendita e, quindi, messo in commercio birra Zwettler Kuenringer Festbock, in quanto prodotto alimentare confezionato, senza aver indicato che il termine minimo di conservazione della birra in questione era scaduto il 14 agosto 2000.

13. Il 26 febbraio 2001, con decisione amministrativa di carattere penale, la Bezirkshauptmannschaft Zwettl (autorità amministrativa di primo grado di Zwettl) ha inflitto alla sig.ra Müller una condanna a un'ammenda di ATS 2000 in forza dell'LMG.

14. La sig.ra Müller ha interposto appello avverso la suddetta decisione dinanzi al giudice *a quo* facendo valere che le direttive 79/112 e 2000/13 ostano a un obbligo come quello imposto dall'art. 10, n. 2, della LMKV. Alla luce di tali elementi l'Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich ha ritenuto necessario sospendere il procedimento sottoponendo alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, nella versione precedente all'entrata in vigore della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, n. 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità (...), in particolare l'art. 15 di tale direttiva, e la direttiva 2000/13/CE (...), in particolare l'art. 18 di tale direttiva, ostino alla normativa di uno Stato membro in base alla quale, quando si immettono sul mercato prodotti alimentari il cui termine minimo di conservazione sia già scaduto, tale circostanza deve essere messa in evidenza in modo chiaro e comprensibile a tutti, senza che ci si possa limitare a indicare la data di scadenza».

### Sulla questione pregiudiziale

15. Con la sua questione, che va esaminata soltanto alla luce della direttiva 2000/13, il giudice *a quo* chiede in sostanza se tale direttiva, in particolare l'art. 18, vada interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale secondo cui, quando il termine minimo di conservazione di un prodotto alimentare è scaduto, tale circostanza deve essere indicata in modo inequivoco e comprensibile a tutti, grazie a una menzione specifica.

16. La sig.ra Müller sostiene che l'obbligo di menzione specifica della scadenza del termine minimo di conservazione, risultante dalla normativa nazionale, costituisce una restrizione alla libera circolazione delle merci in quanto essa esige una manipolazione supplementare che accresce i costi di distribuzione. Tale restrizione non sarebbe coperta dalle eccezioni figuranti alla direttiva 2000/13. In particolare, dato che il termine minimo di conservazione del prodotto alimentare va indicato esso stesso in maniera chiara e comprensibile a tutti, l'esigenza supplementare relativa alla scadenza del termine di conservazione non sarebbe indispensabile per proteggere i consumatori contro le frodi.

17. Il governo austriaco e la Commissione considerano invece che l'informazione supplementare richiesta dalla normativa nazionale non è in contrasto con la direttiva 2000/13.

18. Secondo il governo austriaco, una disposizione come quella in questione nel procedimento principale costituisce una disposizione nazionale non armonizzata ai sensi della direttiva 2000/13, giustificata da motivi di prevenzione delle frodi e di tutela della sanità pubblica di cui all'art. 18, n. 2, di quest'ultima.

19. La Commissione ricorda che la missione di armonizzazio-

ne delle disposizioni in materia di etichettatura effettuata dalla direttiva 2000/13 non è terminata e considera che una disposizione come quella in questione nel procedimento principale non è per il momento coperta da tale direttiva. Secondo la Commissione, tale disposizione va pertanto esaminata alla luce del disposto dell'art. 28 CE. Essa ritiene che essa sia compatibile con tale disposto per il motivo che è applicabile in maniera non discriminatoria e che, supponendo ch'essa costituisca una restrizione alla libera circolazione delle merci, tale restrizione è giustificata da motivi di interesse generale fondati sulla repressione delle frodi o della concorrenza sleale.

20. La Commissione fa valere che gli stessi motivi di interesse generale possono essere invocati anche a tenore dell'art. 18, n. 2, della direttiva 2000/13 nell'ipotesi in cui, contrariamente all'interpretazione da essa difesa, si ammettesse che una disposizione come quella di cui al procedimento principale rientri nel campo di applicazione della direttiva.

### Giudizio della Corte

21. Occorre in primo luogo esaminare se una disposizione nazionale, come quella figurante all'art. 10, n. 1, della LMKV, rientri nel campo di applicazione della direttiva 2000/13. Occorre verificare a tale scopo se essa costituisca una disposizione in materia di etichettatura ai sensi dell'art. 1, n. 3, lett. a), di tale direttiva e se il caso concreto prospettato da una disposizione siffatta sia disciplinato dalla direttiva in parola.

22. Ai sensi dell'art. 1, n. 3, lett. a), della direttiva 2000/13, s'intendono per «etichettatura» le menzioni, indicazioni, marchi di fabbrica o di commercio, immagini o simboli riferentisi ad un prodotto alimentare e figuranti su qualsiasi imballaggio, documento, cartello, etichetta, anello o fascetta che accompagni tale prodotto alimentare o che ad esso si riferisca.

23. La disposizione nazionale in parola prevede l'obbligo, qualora sia scaduto il termine minimo di conservazione di un prodotto alimentare, di indicare tale circostanza in maniera chiara e comprensibile a tutti. Secondo quanto constatato dal giudice nazionale si richiede a tal fine una menzione specifica, ma non viene imposta alcuna particolare modalità di presentazione.

24. Occorre constatare che l'informazione richiesta dall'art. 10, n. 2, della LMKV si riferisce a un prodotto alimentare e deve figurare su un supporto la cui natura non viene precisata, ma che segnatamente potrebbe essere un cartello o un'etichetta che accompagni tale prodotto o ad esso si riferisca. Ne consegue che una disposizione come l'art. 10, n. 2, costituisce una norma in materia di etichettatura ai sensi dell'art. 1, n. 3, lett. a), della direttiva 2000/13.

25. Occorre anche verificare se le disposizioni della direttiva 2000/13 disciplinino il caso concreto prospettato da una siffatta normativa in materia di etichettatura.

26. Come emerge dal secondo e dal terzo «considerando», la direttiva 2000/13 ha per scopo di armonizzare le legislazioni degli Stati membri in materia di etichettatura dei prodotti alimentari affinché non diano più luogo, in ragione della loro diversità, ad ostacoli alla libera circolazione dei prodotti.

27. Il legislatore comunitario ammette, al decimo «considerando» della direttiva 2000/13, che non è ancora pervenuto ad armonizzare tutte le disposizioni in materia di etichettatura, prevedendo un elenco esaustivo che includa soltanto le indicazioni obbligatorie autorizzate e che si prefigge, in un ulteriore momento, di completare le norme stabilite.

28. Risulta però dalla direttiva 2000/13, letta alla luce dei summenzionati «considerando», che quest'ultima disciplina tutte le disposizioni in materia di etichettatura, nei limiti in cui un termine siffatto è definito all'art. 1, n. 3, lett. a), prevedendo, da un lato, l'armonizzazione di talune disposizioni nazionali e, dall'altro, una normativa per le disposizioni nazionali non armonizzate. Trattandosi di queste ultime, l'art. 18 della direttiva in parola dispone che gli Stati membri non possono vietare il commercio dei prodotti alimentari conformi alle norme previste dalla direttiva stessa applicando disposizioni nazionali non armonizzate a meno che le stesse siano giustificate da uno dei motivi indicati all'art. 18, n. 2.

29. La disposizione in materia di etichettatura relativa alla menzione specifica della scadenza del termine minimo di conservazione dei prodotti alimentari non figura tra le indicazioni obbligatorie di cui all'art. 3 della direttiva 2000/13. Quest'ultimo si limita ad esigere che venga indicato il termine minimo di conservazione secondo modalità precisate all'art. 9 della direttiva medesima. Peraltro non esiste alcun'altra disposizione di quest'ultima che

consideri specificamente il caso concreto prospettato all'art. 10 della LMKV.

30. Va quindi dichiarato che una disposizione in materia di etichettatura come quella in parola nella causa principale costituisce una disposizione nazionale non armonizzata che rientra nel campo di applicazione della direttiva 2000/13.

31. È necessario verificare, in secondo luogo, se una disposizione siffatta sia giustificata da uno dei motivi menzionati all'art. 18, n. 2, della direttiva 2000/13.

32. Secondo il governo austriaco, una disposizione nazionale come quella di cui trattasi è giustificata da motivi di repressione delle frodi e di tutela della sanità pubblica.

33. Trattandosi della repressione delle frodi, occorre constatare che tale disposizione è diretta ad informare il consumatore sulle caratteristiche di un prodotto alimentare e, in particolare, sulla circostanza che, essendo scaduto il termine minimo di conservazione, tale prodotto non possiede più la sua freschezza iniziale. Tale informazione è idonea a evitare la frode nei confronti del consumatore il quale può essere in tal modo certo del fatto che, come fanno valere il governo austriaco e la Commissione, il prodotto messo in vendita ha mantenuto tutte le sue caratteristiche iniziali dato che il termine minimo di conservazione non è stato superato.

34. È però necessario stabilire se una disposizione nazionale come quella di cui trattasi nella causa principale rispetti il principio di proporzionalità, derivante dall'art. 18, n. 2, secondo trattino, della direttiva 2000/13, ai sensi del quale le disposizioni nazionali giustificate da motivi di repressione delle frodi non devono essere «tali da ostacolare l'applicazione delle definizioni e delle norme previste dalla direttiva».

35. Orbene, come ha giustamente rilevato l'avvocato generale al paragrafo 48 delle sue conclusioni, l'obbligo di indicare in maniera chiara e comprensibile a tutti la scadenza del termine minimo di conservazione limita gli scambi di merci in misura certo assai meno sensibile di un divieto *tout court* di commercializzazione. Per di più la disposizione nazionale non richiede necessariamente l'apposizione di un'etichetta addizionale su ogni confezione messa in commercio oltre la data di scadenza del termine minimo di conservazione, bensì l'obbligo previsto potrebbe essere soddisfatto con altri mezzi. Si deve constatare che la misura in parola non eccede quanto strettamente necessario per la repressione delle frodi.

36. Ne deriva che un obbligo, come quello previsto dalla disposizione nazionale in questione nella causa principale, di indicare in maniera chiara e comprensibile a tutti la scadenza del termine minimo di conservazione appare giustificata al fine della repressione delle frodi, obiettivo costituente una delle giustificazioni di cui all'art. 18, n. 2, della direttiva 2000/13.

37. Tenuto conto di quanto precede, non occorre esaminare la seconda giustificazione che il governo austriaco deduce dalla necessità di tutelare la sanità pubblica.

38. Alla luce delle considerazioni precedenti, la questione sollevata va risolta nel senso che la direttiva 2000/13 non osta a una

normativa nazionale la quale prevede, qualora sia scaduto il termine minimo di conservazione di un prodotto alimentare, che tale circostanza debba essere indicata in maniera chiara e comprensibile a tutti grazie ad una menzione specifica. Una normativa siffatta costituisce una disposizione nazionale non armonizzata, giustificata in ragione della repressione delle frodi, di cui all'art. 18, n. 2, della direttiva medesima.

#### Sulle spese (*Omissis*)

#### (1) TUTELA DEL CONSUMATORE ED INFORMAZIONE «RAFFORZATA» A PROPOSITO DI PRODOTTI ALIMENTARI SCADUTI.

Un inedito profilo concernente l'interpretazione delle norme relative all'etichettatura dei prodotti alimentari e, segnatamente, la compatibilità con le disposizioni comunitarie delle norme nazionali disciplinanti tale materia, ha costituito oggetto d'esame da parte dei giudici della Corte di giustizia. Nella pronuncia sopra citata si discute, infatti, della possibilità di far convivere con la regolamentazione comunitaria una disposizione austriaca, che impone l'obbligo di fornire al consumatore un'informazione ulteriore rispetto a quelle che obbligatoriamente devono essere indicate in etichetta.

La vicenda, sottoposta all'attenzione della Corte europea, ha avuto origine nell'ambito di un procedimento amministrativo a carattere penale nel quale l'autorità amministrativa competente (la *Berzirkshauptmannschaft Zwettl*) con ordinanza del 26 febbraio 2001 ha condannato la sig.ra Müller (quale rappresentante della società *Spar österreichische warnhandels AG*) al pagamento di un'ammenda per aver violato l'art. 10, n. 2 del regolamento nazionale sull'etichettatura dei prodotti alimentari, il *Lebensmittelkennzeichnungsverordnung* (in prosieguo LMKV), in quanto aveva messo in commercio confezioni della birra *Zwettler Kuenriner Festbock*, senza indicare in modo chiaro e comprensibile a tutti, come invece espressamente richiesto dal citato articolo austriaco (1), che il termine minimo di conservazione era scaduto. Contro l'ammenda comminata, la sig.ra Müller ha proposto appello sostenendo che la normativa austriaca sarebbe in contrasto con le direttive 79/112/CEE e 2000/13/CE, entrambe relative al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale (2), in quanto detti provvedimenti non prevedo-

(1) L'art. 10 della LMKV dispone infatti: «se il termine minimo di conservazione è scaduto, tale circostanza deve essere indicata in modo chiaro e comprensibile a tutti».

(2) «Il primo gradino dell'informazione nell'approccio con il prodotto alimentare è la conoscenza di una serie di elementi di base che caratterizzano il prodotto stesso, vale a dire nome, qualità, durata, composizione» (Cosi CRIPPA-PERON, *L'informazione del consumatore nella politica alimentare della CEE*, in *Rass. dir. tecn. al.*, 1990, 137). La direttiva 79/112 è stata proprio introdotta per rispondere a questi obiettivi e costituisce «una pietra miliare» dell'intervento comunitario in materia. Essa, considerando «che le differenze attualmente esistenti tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di etichettatura dei prodotti alimentari ne ostacolano la libera circolazione e possono creare disparità nelle condizioni di concorrenza» e che quindi si rivela «necessario ravvicinare dette legislazioni per contribuire al funzionamento del mercato comune» persegue «lo scopo di stabilire le norme comunitarie di carattere generale ed orizzontale applicabili a tutti i prodotti alimentari immessi in commercio» (considerando n. 1, 2 e 3 della dir.). La direttiva 79/112 è stata sostituita, per motivi di razionalità e chiarezza, viste le continue modifiche anche sostanziali che l'hanno colpita, dalla direttiva 2000/13, che costituisce una versione consolidata della prima ed una codificazione della disciplina già vigente. Tale direttiva, che principalmente, enumera e disciplina le informazioni che l'etichettatura dei prodotti alimentari deve obbligatoriamente contenere, unitamente alle direttive 90/496, relativa all'etichettatura nutrizionale delle derrate alimentari, 84/450, relativa al ravvicinamento delle disposi-

zioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole, 75/106, relativa al pre-condizionamento in volume di certi liquidi pre-imbottiti e 76/211, relativa al pre-condizionamento in massa o in volume di certi prodotti pre-imbottiti, costituisce il quadro normativo di riferimento per quanto riguarda il ravvicinamento delle disposizioni in materia di informazioni al consumatore relativamente alle derrate alimentari. A queste direttive a carattere orizzontale, a cui si affiancano altre numerose disposizioni a carattere verticale disciplinanti l'etichettatura di alcuni singoli prodotti alimentari, si è aggiunto recentemente il significativo reg. 178/2000, sulla sicurezza alimentare, che adotta nuove disposizioni in materia di etichettatura per alimenti e mangimi, le quali entreranno in vigore a partire dal 1° gennaio 2005. Sull'etichettatura dei prodotti alimentari si segnalano i contributi di: CRIPPA-PERON, *L'informazione del consumatore nella politica alimentare della CEE*, cit.; GABRIOTTI, *Etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 981 e ss; MAGLIO, *La «trasparenza» dei prodotti alimentari: la funzione dell'etichettatura nella tutela del consumatore*, in *Contratto e impresa*, 2000, 311 e ss; ALBISINNI, *Le norme sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, Padova, 2003, 631 e ss. Sul regolamento 178/2000 vedi il relativo commento in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003. Per un'analisi della giurisprudenza comunitaria relativamente alle decisioni più significative pronunciate sull'etichettatura dei prodotti alimentari vedi MALTONI, *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di Giustizia: profili costituzionali*, Milano, 1999.

no tra le uniche indicazioni che obbligatoriamente devono comparire in etichetta una siffatta menzione. A detta della ricorrente, la disposizione nazionale, esigendo una manipolazione supplementare dell'etichettatura comporterebbe una ingiustificata crescita dei costi di distribuzione e costituirebbe, pertanto, una restrizione alla libera circolazione delle merci (3). Di fronte a tale denuncia, il giudice austriaco (l'Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich) ha ritenuto necessario sospendere il procedimento e sottoporre alla Corte di Giustizia il quesito se le direttive 79/112 e 2000/13 «ostino alla normativa di uno Stato membro in base alla quale, quando si immettono sul mercato prodotti alimentari il cui termine minimo di conservazione sia già scaduto, tale circostanza deve essere messa in evidenza in modo chiaro e comprensibile a tutti, senza che ci si possa limitare a indicare la data di scadenza» (4).

Il problema che si pone all'attenzione della Corte è quello di individuare il rapporto che corre tra l'art. 10 del regolamento austriaco sull'etichettatura e la direttiva 2000/13 (5). La identificazione di tale rapporto dipende da quale natura venga riconosciuta alla menzione controversa e questa è, infatti, la prima questione affrontata dai giudici comunitari (6). Al riguardo possono configurarsi due distinte prospettazioni: una menzione di tal genere potrebbe essere considerata alla stregua di una disposizione in materia di etichettatura, così come intesa dalla direttiva 2000/13, oppure essa potrebbe essere reputata estranea a tale classificazione. Quest'ultima ipotesi è sostenuta, in via principale, dall'Avvocato generale Tizzano, nelle cui conclusioni si legge che essendo oggetto della direttiva 2000/13 «le indicazioni necessarie a rendere note al consumatore le caratteristiche intrinseche ed originarie del prodotto – ovvero natura, qualità, composizione, quantità, esigenze di conservazione, origine e provenienza, o modo di fabbricazione» ed, invece, servendo la disposizione nazionale solo ad indicare una possibile modificazione delle stesse intervenuta nella fase successiva all'immissione del prodotto nel circuito commerciale, tale disposizione non riguarderebbe l'etichettatura del prodotto, almeno nel senso fatto proprio dalla direttiva. Afferma, inoltre, l'estensore delle conclusioni che l'informazione in questione potrebbe essere data anche senza un'etichetta addizionale essendo sufficiente l'indicazione

apposta su un cartello, visto che la disposizione (art. 10 LMKV) non prescrive nulla in merito alla modalità dell'informazione (7). Ne conseguirebbe, sempre secondo l'Avvocato generale, che la disposizione nazionale sarebbe estranea al campo di applicazione della direttiva, dalla quale differirebbe sia nell'oggetto, come appunto sopra precisato, ma anche nelle finalità (8). Mentre, infatti, la finalità della direttiva sarebbe quella di introdurre una disciplina armonizzata per evitare che le eventuali divergenze tra le normative nazionali possano creare impedimenti alla libera circolazione delle merci e quindi ostacolare il funzionamento del mercato interno, il regolamento austriaco, intervenendo in un momento successivo, *id est* quello in cui la merce viene messa in vendita al consumatore finale ed ha quindi già liberamente circolato all'interno del mercato comune, avrebbe esclusivamente la finalità di tutelare il consumatore. Pertanto, in base a tale prospettazione, non sarebbe configurabile nessun tipo di rapporto conflittuale tra la normativa austriaca e quella comunitaria, essendo queste diverse sia nell'oggetto che nella funzione (9).

Di diverso avviso risultano, invece, le posizioni sia della signora Müller che dei giudici della Corte di giustizia, per i quali, la menzione richiesta dall'art. 10 del regolamento austriaco costituirebbe una disposizione in materia di etichettatura ai sensi dell'art. 1 dir. 2000/13. Sul punto la Corte è piuttosto sintetica. Richiamato l'art. 1, n. 3, lett. a), dir. 2000/13 secondo il quale per etichettatura deve intendersi «le menzioni, indicazioni, marchi di fabbrica o di commercio, immagini o simboli riferentisi ad un prodotto alimentare e figuranti su qualsiasi imballaggio, documento, cartello, etichetta, anello o fascetta che accompagni tale prodotto alimentare o che ad esso si riferisca» e visto che la menzione richiesta dall'art. 10 LMKV «si riferisce ad un prodotto alimentare e deve figurare su un supporto la cui natura non viene precisata», ma che potrebbe essere «segnatamente un cartello o un'etichetta che accompagni tale prodotto o ad esso si riferisca» (10), ne fa conseguire che si tratti di una norma in materia di etichettatura proprio ai sensi dell'art. 1, n. 3, lett. a), dir. 2000/13. Tuttavia, sebbene sia la sig.ra Müller che la Corte riconoscono che si tratti di una norma in materia di etichettatura come intesa dalla direttiva comunitaria, le

(3) V. paragrafo 6 della sentenza.

(4) V. paragrafo 14 della sentenza.

(5) Sebbene la questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale austriaco facesse riferimento sia alla direttiva 79/112 che alla direttiva 2000/13, la Corte prende in considerazione esclusivamente la dir. 2000/13 visto che questa ha sostituito la prima a partire dal 26 maggio 2000. V. paragrafo 3 delle sentenze.

(6) V. paragrafo 21 della sentenza.

(7) V. paragrafo 36 delle conclusioni dell'Avvocato generale, disponibili su [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int). A sostegno della sua tesi, circa l'estraneità della disposizione nazionale rispetto alla direttiva comunitaria, l'Avvocato generale Tizzano afferma che un cartello non può essere considerato come un'etichetta. Tale considerazione, a detta dell'Avvocato generale, emergerebbe indirettamente dalla sentenza *Goerres* (causa C-385/96). In tale sentenza, a suo avviso, dall'affermazione della Corte per cui dovendo «tutte le indicazioni obbligatorie prescritte dalla direttiva» (...) «figurare sull'etichetta in una lingua facilmente compresa dai consumatori dello Stato o della regione di cui trattasi, oppure mediante altri accorgimenti, come disegni, simbolo o crittogrammi» non costituendo «un'etichetta complementare apposta nel negozio, nel posto in cui si trova il prodotto considerato (...) una misura sufficiente per garantire l'informazione e la tutela del consumatore finale» si potrebbe dedurre a contrario che le informazioni fornite ai consumatori per mezzo di un cartello apposto «nel negozio, nel posto in cui si trova il prodotto considerato» non sono di quelle che «figurano sull'etichettatura».

(8) V. paragrafo 34 e ss. delle conclusioni dell'Avvocato generale.

(9) Anche secondo la Commissione l'art. 10 LMKV non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della direttiva (v. paragrafo 29 delle conclusioni dell'Avvocato generale). La sua posizione differisce però notevolmente da quella dell'Avvocato generale. A detta della Commissione, infatti, l'art.

10 LMKV sarebbe estraneo alla direttiva 2000/13 perché riguarderebbe aspetti da questa non ancora armonizzati ed in particolare i requisiti di etichettatura per il periodo successivo alla scadenza del termine di conservazione. Secondo la Commissione, in effetti, la direttiva si limiterebbe ad imporre all'art. 3, n. 1, l'indicazione della data di scadenza. Nulla è invece previsto nella direttiva quanto agli obblighi di etichettatura, per il periodo successivo alle indicate scadenze. Da ciò conseguirebbe che, fino a quando non intervenga anche al riguardo un'armonizzazione completa, gli Stati membri manterrebbero la loro competenza a disciplinare la materia, nel rispetto dei requisiti procedurali previsti dall'art. 4 della direttiva e dei requisiti sostanziali previsti dall'art. 28 CE. (Vedi paragrafi 29 e 30 delle conclusioni dell'Avvocato generale). A sostegno della propria tesi la Commissione fa leva «sul fatto che, come riconosce apertamente il decimo «considerando» della direttiva, l'armonizzazione orizzontale da essa introdotta per tutti i prodotti alimentari è incompleta. Per gli aspetti che qui interessano, ricorda la Commissione, solo in regolamentazioni specifiche relative a determinati prodotti alimentari sono state adottate apposite disposizioni per vietare la vendita di quelli rapidamente deperibili dopo la data di scadenza, mentre nessuna regola è stata dettata per tutti gli altri prodotti. Ciò non farebbe che confermare che a livello orizzontale e generale non vi è al riguardo un'armonizzazione comunitaria. Del resto, prosegue la Commissione, proprio per questo motivo essa aveva inserito nella proposta di regolamento che stabilisce i principi generali e le prescrizioni generali della legislazione alimentare europea (...) il principio generale secondo cui nessun prodotto alimentare può essere immesso sul mercato se è pericoloso. Questo principio è stato ora sancito dall'art. 14 del regolamento n. 178/2002, che di quella proposta è il frutto». Così espressamente l'Avvocato generale nelle sue conclusioni, paragrafi 29 e 30.

(10) V. paragrafo 24 della sentenza.

due posizioni divergono sulla identificazione dell'ambito in cui va collocata detta disposizione nazionale. La sig.ra Müller ritiene, infatti, che la norma austriaca rientri nella materia armonizzata dalla direttiva 2000/13. La Corte, per contro, verificato che la direttiva 2000/13 non disciplina il caso concreto prospettato da una siffatta normativa, in quanto nella direttiva in questione non vi sono riferimenti specifici alla menzione della scadenza del termine minimo di conservazione, conclude nel senso che essa costituisce una disposizione nazionale non armonizzata (11). Ora, ricondurre la norma nell'ambito della materia armonizzata o meno dalla direttiva comporta conseguenze diverse. Di fatti, per la sig.ra Müller, la disposizione austriaca, rientrando nella materia armonizzata dalla direttiva, finisce con l'imporre una condizione ulteriore rispetto a quelle previste dall'art. 3, che sono le uniche a dover essere obbligatoriamente indicate, e pertanto, sarebbe incompatibile con la normativa comunitaria. Ricondurre, invece, l'art. 10 LMKV nell'ambito delle disposizioni nazionali non armonizzate obbliga ad un ulteriore giudizio per verificarne la legittimità (12).

L'art. 18 della direttiva 2000/13 dispone il divieto per gli Stati membri di impedire il commercio dei prodotti alimentari conformi alle norme da essa previste, applicando disposizioni nazionali non armonizzate relative all'etichettatura e alla presentazione di determinati prodotti alimentari o dei prodotti alimentari in genere. Tuttavia, visto che «il carattere orizzontale della direttiva non ha permesso, in un primo tempo, di includere tra le indicazioni obbligatorie tutte quelle che devono aggiungersi all'elenco applicabile in linea di massima a tutti i prodotti alimentari» (13) si consente agli Stati membri di emanare norme che si aggiungano a quelle previste. I

limiti della competenza sono però stabiliti dalla direttiva stessa, la quale elenca all'art. 18 i motivi atti a giustificare l'applicazione di norme nazionali non armonizzate che vietano il commercio di prodotti conformi alla direttiva (14). Tali motivi sono: la tutela della salute pubblica; la repressione delle frodi; la tutela della proprietà industriale e commerciale, delle indicazioni di provenienza e delle denominazioni d'origine nonché la repressione della concorrenza sleale. Con questa elencazione dei limiti alla competenza residuale degli Stati membri, in materia di etichettatura, si determina, secondo la giurisprudenza della Corte (15), un'armonizzazione esaustiva dei motivi atti a giustificare l'applicazione di norme nazionali che frappongano ostacoli al commercio di prodotti alimentari conformi alla direttiva, cosicché qualunque provvedimento nazionale in materia va valutato in rapporto alle disposizioni di tale misura di armonizzazione e non in rapporto agli articoli 28 e 30 Trattato CE (16).

Per la Corte, la menzione imposta dall'art. 10 LMKV trova una giustificazione tra i motivi elencati dall'art. 18, n. 2, e precisamente sarebbe giustificata da quello relativo alla repressione delle frodi, dato che essa, informando il consumatore sulla scadenza del termine minimo di conservazione, permette a costui di essere a conoscenza della freschezza o meno del prodotto, facendo sì che possa essere certo, nel caso in cui tale apposizione manchi, che il prodotto non è scaduto e che quindi esso conserva tutte le caratteristiche iniziali (17).

L'articolo 18, per altro prevede che la repressione delle frodi possa essere considerata una giustificazione idonea all'esonero dal divieto, imposto dal primo comma dello stesso articolo, solo nel caso in cui le

(11) Nella direttiva 2000/13, così come nella precedente direttiva 79/112, si fa esclusivamente riferimento al termine minimo di conservazione, con il quale deve intendersi «la data fino alla quale lo stesso conserva le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione» (art. 9), che in caso di prodotti alimentari rapidamente deperibili dal punto di vista microbiologico, è sostituito dalla data di scadenza (art. 10).

(12) Riconoscendo l'art. 10 LMKV quale disposizione nazionale non armonizzata la Corte riprende e segue il ragionamento svolto in via subordinata dall'Avvocato generale, dalla Commissione e dal governo austriaco. V. paragrafo 42 delle conclusioni dell'Avvocato generale.

(13) V. considerando n. 10 della dir. 2000/13.

(14) V. sentenza 23 gennaio 2003, in causa C-221/00, che si richiama sul punto alla sentenza SARPP del 12 dicembre 1980, C-241/89, entrambe relative all'art. 15 della direttiva 79/112 sostituito ora dall'art. 18 della dir. 2000/13, disponibili su [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

(15) V. in particolare sentenze 13 dicembre 2001, in causa C-324/99; 24 ottobre 2002, in causa C-99/01; 23 gennaio 2003, in causa C-221/00; 23 gennaio 2003, in cause riunite C-421/00, C-426/00 e C-16/01, tutte disponibili su [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

(16) Riconoscendo la disposizione controversa estranea alla direttiva 2000/13, sia l'Avvocato generale che la Commissione ritengono, necessario, valutarla alla luce del generale divieto di misure di effetto equivalente imposto dall'art. 28 TCE. Mentre, per la Commissione la disposizione in questione sarebbe compatibile con l'articolo 28 CE in quanto applicabile in maniera non discriminatoria a qualsiasi prodotto importato e non, ed in quanto anche, qualora si supponesse che essa comportasse una restrizione alla libera circolazione delle merci, sarebbe giustificata da motivi di interesse generale fondati sulla repressione delle frodi o della concorrenza sleale, per l'Avvocato generale la disposizione sembrerebbe addirittura sfuggire al dettato dell'art. 28 CE visto che potrebbe rappresentare una semplice modalità o situazione di vendita. Di fatti, ai sensi di una oramai consolidata giurisprudenza della Corte, che inizialmente riteneva le misure di tale genere capaci comunque di produrre un effetto restrittivo sulle importazioni, le modalità di vendita non costituiscono «un ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della giurisprudenza Dassonville (...)», sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati e svolgono la loro attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico, quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri (sentenza 24 novembre 1993, Keck e Mithouard, in cause riunite C-267/91 e C-268/91, in *Dir. com. Scamb. int.*, 1994, 671). Tuttavia, l'Avvocato generale sostiene, che, anche qualora l'art. 10 LMKV si considerasse una

misura di effetto equivalente, esso soddisferebbe sia i requisiti posti dall'art. 28 CE sia le condizioni che la giurisprudenza della Corte ha da esso dedotto, in quanto è indistintamente applicabile a merci nazionali e non, e soddisfa un interesse generale, quello della protezione del consumatore ed è compatibile con il principio di proporzionalità, visto che istituisce un obbligo di presentazione e non un divieto di commercializzazione. Sul concetto di misure di effetto equivalente e misure modalità di vendita dei prodotti, si rinvia a DANIELE, *Il diritto materiale della Comunità europea*, Torino, 2000, 55 e ss.; MARTIN, «Discriminations», «entraves» et «raisons impérieuses» dans le *Traité CE: trois concepts en quête d'identité*, in *Droit Européen*, 1998, 260 e ss; ROSSILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova, 2002.

(17) In merito la sig.ra Müller sostiene che pur volendo riconoscere alla norma natura di disposizione non armonizzata essa non trova giustificazione in alcuna delle deroghe previste dall'art. 18, par. 2. Muovendo dall'assunto per cui è infondata l'idea che il consumatore, trovandosi di fronte ad un prodotto regolarmente posto in commercio, dia per scontato che il termine minimo di conservazione non sia scaduto, un'avvertenza ulteriore rispetto alla mera indicazione di detto termine sarebbe del tutto superflua. (V. paragrafo n. 43 delle conclusioni dell'Avvocato generale). L'Avvocato generale, invece, sostiene che l'esperienza dimostri che un consumatore, anche avveduto, muove normalmente dall'idea che i prodotti offerti in vendita, per quanto confezionati, siano prodotti «freschi», nel senso che il relativo termine minimo di conservazione non è scaduto. «La verifica di tale scadenza in effetti non sempre né necessariamente avviene al momento dell'acquisto, ma piuttosto all'atto di utilizzo del prodotto, quando il consumatore controlla che quelli conservati nella propria dispensa non siano, per dimenticanza, «scaduti». Non varrebbe obiettare a questo proposito che un consumatore normalmente avveduto dovrebbe sempre leggere tutte le indicazioni contenute nell'etichetta dei beni che acquista. Sul punto pare, come alla Commissione, che imponga in ogni caso al consumatore un simile onere di previa lettura non sembra giustificato né opportuno, specie alla luce dell'evidente squilibrio dei contrapposti interessi in causa. In effetti, l'interesse del venditore a smerciare comunque prodotti alimentari il cui termine minimo di conservazione è scaduto, e la cui qualità può dunque risultare ridotta, non pare certo degno di altrettanta tutela dell'interesse del consumatore ad acquistare alimenti la cui qualità siano intatte» (paragrafi nn. 44, 45 delle conclusioni dell'Avvocato generale). Pertanto, ad avviso dell'Avvocato generale una misura come quella di cui si tratta risponde certamente «all'esigenza di evitare gli inganni e le frodi, attirando l'attenzione del consumatore sulla mancanza di una qualità che egli altrimenti assumerebbe come presente» (paragrafo 46 delle conclusioni dell'Avvocato generale).



disposizioni nazionali che perseguono tale scopo «non siano tali da ostacolare l'applicazione delle definizioni e delle norme previste» dalla direttiva. Ciò comporta la necessità di sottoporre la disposizione nazionale alla verifica del rispetto o meno del principio di proporzionalità. La Corte in merito non manca di sottoporre la norma nazionale controversa anche a questa ulteriore verifica. Richiamandosi sul punto a quanto argomentato dall'Avvocato generale (18), considera che la disposizione è sicuramente meno restrittiva di un divieto *tout court* di commercializzazione e che essa può essere soddisfatta con altri mezzi senza dover procedere «all'apposizione di un'etichetta addizionale su ogni confezione messa in commercio oltre la data di scadenza del termine minimo di conservazione». Pertanto, essa non eccederebbe «quanto strettamente necessario per la repressione delle frodi» (19).

In conclusione, dunque, riconosciuta la norma controversa come disposizione nazionale non armonizzata ma giustificata dalla esigenza di reprimere le frodi nel settore alimentare, la Corte conclude nel senso che essa non sia assolutamente contraria alla direttiva 2000/13. La pronuncia del giudice comunitario contribuisce, così, a rafforzare la tutela del consumatore sotto il profilo del suo diritto ad un'adeguata informazione, volta a consentirgli di compiere scelte sulla base di parametri essenzialmente qualitativi. La disposizione austriaca, richiamando l'attenzione del consumatore sulla non freschezza del prodotto, attraverso l'imposizione dell'informazione supplementare, permette all'acquirente di compiere una scelta consapevole distinguendo agevolmente i prodotti «scaduti» da quelli «freschi». Riconosciuta la generale mancanza di attenzione del consumatore verso quanto riportato in etichetta, l'informazione supplementare sulla scadenza del termine minimo di conservazione

si rivela opportuna in un ordinamento come quello austriaco dove sono in vendita anche prodotti con termine minimo di conservazione scaduto. Nel nostro ordinamento, invece, vigendo il divieto di vendere di prodotti «scaduti», non è rinvenibile un'analoga disposizione. Infatti, non avrebbe alcun senso imporre al venditore, da un lato, l'obbligo di indicare la scadenza del termine minimo di conservazione ed il divieto, dall'altro, di commercializzare prodotti con il termine minimo di conservazione scaduto. L'esigenza di informare il consumatore, mediante una comunicazione ulteriore, della scadenza del termine di conservazione non dovrebbe sussistere proprio perché il consumatore non dovrebbe trovarsi di fronte a prodotti scaduti in quanto non commerciabili (20).

Pamela Lattanzi

\*

(18) V. paragrafo 48 della sentenza.

(19) V. paragrafo 35 della sentenza.

(20) La vendita di prodotti alimentari con termine minimo di conservazione scaduto è vietata dagli artt. 10, comma 7, e 18 del d.p.r. 109/1992. La perdurante incertezza sia giurisprudenziale che dottrinale circa la configurabilità o meno della vendita di prodotti con termine minimo di conservazione scaduto quale reato è oramai superata da due recenti interventi delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, che hanno riconosciuto la fattispecie esclusivamente come illecito amministrativo ai sensi del sopracitato d.p.r. Il primo degli interventi delle Sezioni Unite penali (Cass. Pen. S.U. 4 gennaio 1996, N. 1, in questa Riv. (M), 1998, 189; in *Cass. pen.*, 1997, 17, con nota di Fois) si è pronunciato in merito al contrasto giurisprudenziale esistente sul riconoscimento o meno della vendita di prodotti con termine minimo di conservazione scaduto quale reato ai sensi della legge 283/1962, relativa alla disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari. Tale legge all'art. 5 prevede tra le ipotesi penalmente sanzionate l'impiego e il commercio di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione. Sul punto vi erano due impostazioni giurisprudenziali contrastanti: l'orientamento maggioritario, postulando una presunzione *turis et de iure* del cattivo stato di conservazione legato alla scadenza di validità del prodotto, rinveniva la sussistenza del reato di cui all'art. 5 legge 283/62, mentre tale ipotesi era esclusa dall'orientamento minoritario. Di tale avviso era anche la dottrina che infatti attribuiva al termine minimo di conservazione valore di termine di garanzia e non di commestibilità o di commerciabilità. La Corte, rilevato che l'area di applicabilità dell'art. 5 attiene a casi di inosservanza delle disposizioni relative alle modalità di conservazione dei prodotti alimentari, riconosce che il termine minimo di conservazione attiene alla data in cui il prodotto conserva le sue qualità specifiche in adeguate condizioni di conservazione e che la sua scadenza si risolve nel semplice impoverimento delle caratteristiche che rendono il prodotto appetibile e particolarmente gradito al consumatore, ma senza significare degradazione del prodotto stesso ai sensi della legge 283/62, e pertanto afferma che la vendita di prodotti scaduti risulta estranea al reato di cui all'art. 5, legge 283/62 e sia, quindi, solo comportamento vietato dall'art. 10, comma 7 del d.p.r. 109/92 integrante un illecito amministrativo ai sensi del successivo art. 18. Comunque, la Suprema Corte sottolinea che

nulla impedisce che in presenza di termine minimo di conservazione scaduto, ed anche prima, possa verificarsi l'ipotesi di cattivo stato di conservazione, tuttavia tale evento va dimostrato in concreto con i normali mezzi di prova (es. analisi chimiche e microbiologiche). Con il successivo intervento (Cass. Pen. S.U. 25 ottobre 2000, n. 28, in *Riv. pen.*, 2001, 158, con nota di MORICI) le Sezioni Unite penali, chiamate a pronunciarsi sulla configurabilità o meno del tentativo di reato nel caso di offerta al pubblico di prodotti alimentari scaduti con etichetta alterata o sostituita, hanno riconosciuto che la vendita di prodotti con termine minimo di conservazione scaduto non sia reato di frode in commercio per vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine, di cui all'art. 516 c.p., in quanto il superamento del termine non comporta necessariamente una perdita di genuinità. La suprema Corte ha invece riconosciuto la condotta dell'esercente che espone sui banchi o comunque offre al pubblico prodotti alimentari scaduti con etichetta alterata o sostituita quale tentativo di frode in commercio (artt. 56 e 515 c.p.) in quanto comportamento idoneo e diretto in modo non equivoco alla vendita della merce ai potenziali acquirenti, dirimendo così il contrasto giurisprudenziale esistente circa l'univocità o meno di tale condotta.

Sulla rilevanza penale della scadenza del termine minimo di conservazione vedi: COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2003, 267; PICCININO-GRILLO, *Il problema della rilevanza penale del superamento dei termini di conservazione enunciati nella etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Rass. dir. tec. al.*, 1995, 1; DIOTALLEVI, *Rimane aperto il problema della relazione fra cattivo stato di conservazione degli alimenti, la decorrenza del termine minimo di conservazione e la decorrenza della data di scadenza*, commento a S.U. 27 settembre 1995 n. 1, in *Cass. pen.*, 1996, 1406; PACILEO, *Commercializzazione di alimenti scaduti: la parola (definitiva?) delle Sezioni Unite*, commento a Sez. Un. 27 settembre 1995, n. 1, *ibidem*, 1767; FALCINELLI, *Univocità degli atti di frode nell'esercizio del commercio*, commento a Sez. Un. 25 ottobre 2000, n. 28, in *Giur. it.*, 2001, 1685. Sul reato di frode in commercio vedi: MAZZACUVA-COSTI, *Il delitto di frode nell'esercizio del commercio*, in *G. sis. d. pen.*, diretta da Bricola e Zagrebelsky, *Codice penale-parte speciale*, III, Torino 1996; CONTI, *Frode in commercio e altri attentati alla fiducia commerciale*, in *Dig. disc. pen.*, V, 313 e ss, Torino, 1991.

Cass. Sez. Lav. - 6-8-2003, n. 11880 - D'Angelo, pres.; D'Agostino, est.; Pivetti, P. M. (parz. diff.) - Vita (avv. Magaraggia) c. I.N.P.S. (avv. Ponturo ed altri). (*Cassa e decide nel merito, App. Lecce 31 luglio 2000*)

**Previdenza sociale - Controversie - Procedimento - Spese giudiziali - Esonero in caso di soccombente - Beneficiari - Ricorrenti - Effettiva sussistenza del rapporto assicurativo o del diritto all'assistenza pubblica - Irrilevanza - Fattispecie.** (Disp. att. c.p.c., art. 152)

*Il beneficio dell'esonero dalle spese per soccombente, previsto dall'art. 152 disp. att. c.p.c. in favore del lavoratore soccombente nei giudizi promossi per ottenere prestazioni previdenziali, è applicabile in favore di qualunque ricorrente e non solo in favore di chi possa vantare l'effettiva esistenza del rapporto assicurativo o abbia comunque diritto all'assistenza pubblica, atteso che la ratio della norma, desumibile anche dalle sentenze n. 85 del 1979 e n. 207 del 1994 della Corte costituzionale, è quella di evitare che il timore della soccombente sulle spese impedisca l'esercizio di diritti garantiti dalla Costituzione, fermo il limite della manifesta infondatezza e temerarietà della lite. (In applicazione di tale principio, la S.C., non essendo stata dedotta la manifesta infondatezza o la temerarietà della lite, che si era conclusa con il rigetto della domanda di iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli e con la condanna della ricorrente al pagamento delle spese di lite, ha cassato la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, ha dichiarato non ripetibili le spese dell'intero giudizio) (1).*

(1) BREVI RIFLESSIONI SUL REGIME DELLE SPESE PROCESSUALI IN MATERIA PREVIDENZIALE.

In senso conforme al principio enunciato nella massima sopra riportata, v. Cass. 22 luglio 2002, n. 10708 (in motivazione), in questa Riv., 2003, 363, con nota di GATTA, *Sul diritto alle prestazioni previdenziali dei lavoratori agricoli a tempo determinato: presupposti, oneri probatori e regime delle spese processuali in caso di soccombente del richiedente*, cui si rinvia; in tale nota sono richiamate – sempre in senso conforme – Cass. 26 aprile 1999, n. 270 (inedita, a quanto consta); Cass. 23 dicembre 1999, n. 14480, in *Foro it.*, Mass., 1999 e Cass. 14 gennaio 2003, n. 440, in *Giust. civ.*, Mass., 2003, 81, nonché le sentenze costituzionali – dalle quali il predetto principio è stato, in via diretta od indiretta, desunto – n. 85 del 26 luglio 1979 (in *Foro it.*, 1979, 1, 2294) e n. 207 del 2 giugno 1994 (in *Dir. lav.*, 1994, II, 167, con annotazioni di S.P.).

In senso contrario, v. Cass. 23 maggio 1989, n. 2468, in *Foro it.*, Mass., 1999; Cass. 2 luglio 1999, n. 6827, *ibidem*, 1999 e Cass. 9 gennaio 2003, n. 124, in *Giust. civ.*, Mass., 2003, secondo la quale «l'esonero del lavoratore soccombente dal pagamento delle spese processuali – previsto dall'art. 152 disp. att. c.p.c. per i giudizi promossi per ottenere prestazioni previdenziali – non si applica nei casi in cui sia accertata l'inesistenza di qualsiasi rapporto previdenziale, atteso che la assoluta mancanza del rapporto assicurativo esclude la sussistenza dell'esigenza, ravvisata dalla Corte costituzionale» [con la sentenza n. 134 del 13 aprile 1994 (in *Foro it.*, 1994, 1, 1303)], «di evitare quella situazione di disparità sostanziale nel processo, rispetto all'istituto assicuratore, che limita di fatto all'assicurato la possibilità di agire a tutela dei propri diritti».

La massima sopra riportata, nell'esplicitare la fattispecie alla quale il principio enunciato è stato applicato con la sentenza in epigrafe (e cioè l'accertata inesistenza nel corso del giudizio del diritto all'iscrizione del ricorrente negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli), fa riferimento – a mo' di motivazione della conclusione raggiunta – alla mancata deduzione del carattere manife-

stamente infondato o temerario della lite da parte dell'Istituto convenuto, il quale pur aveva richiesto la condanna alle spese. Ora è vero che il diniego del diritto all'iscrizione negli elenchi può conseguire spesso solo dopo attenta ed approfondita valutazione giuridica di situazioni lavorative al limite della subordinazione; ma è anche vero che, talvolta, la richiesta di iscrizione è assolutamente infondata o fondata su elementi posti in essere fraudolentemente, il cui accertamento in maniera certa si concreta solo al termine della dialettica processuale; per cui la manifesta infondatezza o la temerarietà della lite – ponendosi *ex post* e non *ex ante* rispetto allo svolgimento del processo – dovrebbe apprezzarsi a conclusione dello stesso in termini di fondatezza o infondatezza della domanda di condanna alle spese. Altrimenti l'art. 152 disp. att. c.p.c. finisce per assumere un significato di disfavore, e quindi di disparità, nei confronti dell'Istituto previdenziale.

Carlo Gatta

\*

Cass. Sez. II Civ. - 26-2-2003, n. 2865 - Calfapietra, pres.; Mensitieri, est.; Apice, P.M. (conf.) - Pisoni ed altro (avv. Antognoli ed altro) c. Mannocci ed altro (avv. Vitale ed altro). (*Conforme Trib. La Spezia 3 marzo 2000*).

**Proprietà - Rapporti di vicinato - Distanze legali - Per piantagioni di alberi - A distanza illegale - Recisione di rami protesi e radici - Di alto fusto - Alberi di alto fusto - Nozione.** (C.c., art. 892)

**Proprietà - Rapporti di vicinato - Distanze legali - Per piantagioni di alberi - A distanza illegale - Recisione di rami protesi e radici - Alberi di alto fusto con tronchi superiori e tronchi inferiori ai tre metri di altezza - Obbligo di rispetto delle distanze legali - Affermazione - Fondamento.** (C.c., art. 892, comma 1, n. 1)

*Gli alberi di alto fusto che, a norma dell'art. 892, comma 1, n. 1, c.c., debbono essere piantati a non meno di tre metri dal confine, vanno identificati con riguardo alla specie della pianta, classificata in botanica come «di alto fusto, con riguardo allo sviluppo da essa assunto in concreto, quando il tronco si ramifichi ad un'altezza superiore a tre metri (1).*

*Il divieto di tenere alberi di alto fusto a meno di tre metri dal confine, stabilito dall'art. 892, comma primo, n. 1 c.c., riguarda anche gli alberi che abbiano alcuni tronchi di altezza inferiore ai tre metri, purché gli altri si diramino ad una quota a tale misura superiore. Infatti, la previsione normativa, mirante ad impedire che la parte fuori terra degli alberi riesca di danno ai vicini, per diminuzione di aria, luce, soleggiamento o panoramicità, esige una valutazione della pianta nella sua essenza unitaria (2).*

(Omissis)

Con il primo motivo di ricorso si denuncia violazione dell'art. 892, primo comma, n. 3 del codice civile per aver il giudice d'appello ritenuto irrilevante ai fini di tale norma la classificazione vegetale della pianta oggetto di causa (alloro-*Laurus Nobilis*) scientificamente qualificato arbusto e pertanto non assoggettato alla distanza stabilita per gli alberi, ancorché i suoi rami attingano alle altezze previste per questi ultimi.

Con il secondo mezzo si deduce violazione e/o falsa applicazione dell'art. 892, primo comma, n.ri 1 e 2 c.c. per aver considerato di alto fusto l'albero in questione per il solo fatto della sua diramazione ad altezza superiore ai tre metri.

(1) Nello stesso senso cfr. Cass. 28 gennaio 1987, n. 786, in *Giur. agr. it.*, 1987, 412.

(2) Non risultano precedenti in termini.

Con il terzo motivo si denuncia violazione del terzo comma dell'art. 892 c.c. stante la mancata applicazione in via analogica di tale normativa nella fattispecie oggetto di causa caratterizzata dalla ubicazione della proprietà Mannocci-Musto ad una quota di livello superiore di m. 4,30 rispetto alla proprietà Pisoni, sicché le propaggini più alte dell'alloro s'innalzavano di pochi centimetri rispetto al limite superiore della siepe sempreverde ubicata sul muro di contenimento del terreno delle controparti, che pertanto non subivano alcun pregiudizio dal mantenimento in opera della pianta in questione non incidente in alcun modo sulla areazione o panoramicità del fondo superiore.

Con il quarto ed ultimo mezzo si deduce, infine, insufficiente e contraddittoria motivazione per aver il Tribunale richiamato soltanto in parte le risultanze dell'ispezione dei luoghi e della consulenza d'ufficio, considerando l'albero in maniera unitaria ai fini del calcolo dell'altezza della diramazione, non prendendo come riferimento quella del tronco principale della pianta e riconoscendo sostanzialmente rilevanza all'altezza di due soltanto dei quattro tronchi dei quali essa era composta.

Le doglianze di cui agli enunciati motivi di ricorso, da esaminarsi congiuntamente stante la loro stretta connessione, non possono essere accolte.

Premesso che la pianta oggetto di causa, appartenente alla famiglia delle lauracee, è in grado di raggiungere altezze anche superiori ai dieci metri e che sono alberi di alto fusto tutti quelli il cui fusto, superata l'altezza di tre metri da terra, si diffonde in rami, ha rilevato il giudice d'appello che, nel caso di specie, l'albero di alloro alla cui estirpazione è stata condannata la *dante causa* delle attuali ricorrenti, per le sue caratteristiche di altezza e dimensioni (quattro tronchi, due dei quali presentanti, al momento della espletata C.T.U., la diramazione ad altezza da terra rispettivamente di mt. 3,30 e 3,60, con una altezza complessiva di m. 6,80) non poteva che essere considerato albero di alto fusto, soggetto, quindi, all'obbligo della distanza di metri tre dal confine della altrui proprietà ai sensi dell'art. 892 del codice civile, obbligo non rispettato atteso che la distanza intercorrente tra la sua base ed il confine della proprietà dei Mannocci-Musto era di mt. 1,60 come accertato dalla stessa consulenza tecnica d'ufficio.

Ebbene, par proprio al Collegio che così statuendo il Tribunale spezzino abbia pienamente rispettato la normativa di legge in materia ed i principi enunciati dal giudice di legittimità nell'interpretazione della medesima, secondo cui, anche a prescindere dalla classificazione della pianta in botanica, deve aversi riguardo, ai fini della identificazione come di «alto fusto» e quindi dell'assoggettamento alla distanza di metri tre dal confine ai sensi dell'art. 892 cc, allo sviluppo assunto dalla stessa in concreto, quando il tronco si ramifichi ad un'altezza superiore a tre metri (Cass. n. 1568/78, n. 786/87).

Né illogica si appalesa la motivazione del giudice del gravame di merito per aver dato rilevanza in presenza di due tronchi dell'albero in discorso diramantisi ad altezza inferiore ai tre metri, agli altri due, diramantisi ad una quota a tale misura superiore giacché è evidente che se la *ratio* della normativa in esame è quella di impedire che la parte fuori terra degli alberi riesca di danno ai vicini, per diminuzione di aria, luce, soleggiamento o panoramicità (Cass. n. 6497/88), è del tutto sufficiente, ai fini dell'assoggettamento alla distanza prescritta dall'art. 892, primo comma, n. 1 c.c., che, valutando la pianta nella sua essenza unitaria, il superamento del limite dei tre metri di altezza riguardi anche soltanto alcuni dei tronchi da cui essa è costituita, tanto più se si considera che, nel caso di specie, l'albero di alloro raggiungeva la «notevole» altezza complessiva di metri 6,80.

Con riguardo, infine, alla denunciata violazione o falsa applicazione dell'art. 892, terzo comma c.c., è sufficiente rilevare che la censura, intesa ad estendere in via analogica al muro di contenimento, che nella fattispecie che ne occupa separerebbe le proprietà delle parti in contesa, la previsione di inapplicabilità delle distanze legali nella ipotesi in cui sul confine esista un muro divisorio, purché la pianta sia tenuta ad altezza che non ecceda la sommità del muro, è stata per la prima volta enunciata in questa sede di legittimità e come tale è inammissibile non essendo stata mai prospettata né oggetto di trattazione nelle pregresse fasi di merito.

Alla stregua delle svolte argomentazioni il proposto ricorso va respinto nella sua integralità. (*Omissis*)

Cass. Sez. I Civ. - 14-2-2003, n. 2204 - De Musis, pres.; Nappi est.; Sepe, P.M. (conf.) - Reg. Puglia (avv. Battiante) c. D'Addario (avv. Gentile) (Cassa con rinvio Trib. Foggia 7 gennaio 2000)

**Agricoltura e foreste - Viticoltura - Violazione del divieto di impianti di nuovi vigneti o di reimpianto - Natura permanente - Termine prescrizionale - Decorrenza - Dalla cessazione della permanenza - Misura ripristinatoria dello stato dei luoghi abusivamente alterato - Applicabilità nel medesimo termine prescrizionale.** (L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 28; reg. CEE 16 marzo 1987, n. 822, artt. 6 e 7; d.l. 7 settembre 1987, n. 370; l. 4 novembre 1987, n. 460)

*La violazione del divieto di impianto di nuovi vigneti o di reimpianto, di cui agli artt. 6 e 7 del regolamento CEE n. 822 del 1987, ha natura permanente, con la conseguenza che il termine quinquennale di prescrizione ex art. 28 della legge n. 689 del 1981 decorre dalla cessazione della permanenza, e che prima della sua scadenza può sempre esser irrogata la misura sanzionatoria del ripristino dello stato dei luoghi abusivamente alterato, disposta, insieme alla sanzione pecuniaria, ai sensi della legge n. 749 del 1981, modificata dal d.l. n. 370 del 1987, convertito, con modificazioni, nella legge n. 460 del 1987 (1).*

(*Omissis*). - FATTO. - Con la sentenza impugnata il Tribunale di Foggia, Sezione di San Severo, annullò l'ordinanza in data 3 gennaio 1997 con la quale la Regione Puglia aveva ingiunto a Antonio D'Addario l'estirpazione di un vigneto impiantato senza autorizzazione nell'anno 1987, come da accertamento notificato il 19 settembre 1987.

Ritenne il giudice del merito che l'illecito amministrativo contestato non ha natura permanente, in quanto si esaurisce con l'impianto abusivo del vigneto, e quindi al momento dell'ingiunzione opposta era già estinto per la prescrizione quinquennale prevista dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981.

Ricorre per cassazione la Regione Puglia e propone due motivi d'impugnazione, cui resiste con controricorso Antonio D'Addario, che ha proposto altresì ricorso incidentale.

DIRITTO. - I ricorsi proposti contro la stessa sentenza vanno riuniti.

Con il primo motivo la ricorrente principale deduce violazione dell'art. 28 legge n. 689 del 1981 e del regolamento CEE n. 1208 del 1984 e seguenti. Sostiene che la prescrizione della sanzione pecuniaria prevista per l'impianto abusivo dei vigneti non si estende al potere di estirpazione dei vigneti abusivi, che può essere esercitato fin quando non cessi la permanenza dell'illecito.

Con il secondo motivo la ricorrente principale deduce violazione dell'art. 91 c.p.c., lamentando la liquidazione in misura eccessiva delle spese del giudizio.

Con il suo unico motivo d'impugnazione la ricorrente incidentale deduce violazione dell'art. 28 legge n. 689 del 1981. Lamenta che il giudice del merito non abbia presa in considerazione la sua di sopravvenuta perenzione del vigneto, in quanto non più coltivato, con la conseguente cessazione ormai risalente della permanenza.

È fondato e assorbente il primo motivo del ricorso principale.

Nella giurisprudenza di questa Corte, invero, è indiscusso che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, il termine di prescrizione previsto dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981 si riferisce allo stesso illecito amministrativo oltre che alla sanzione pecuniaria (Cass., Sez. III, 4 aprile 2000, n. 4094, m. 535306). Ma altrettanto indiscusso è che ha natura permanente la violazione del divieto di impianto di nuovi vigneti o di reimpianto, di cui agli artt. 6 e 7 del regolamento CEE n. 822 del 1987, sanzionato, ai sensi della legge n. 749 del 1981, modificata dal d.l. n. 370 del 1987, con misura pecuniaria e ripristinatoria dello stato dei luoghi abusivamente alterato (Cass., Sez., I, 21 novembre 2001, n. 14633, m. 550426). E questa giurisprudenza, che prescinde dall'effettiva coltivazione del vigneto abusivo, è conforme all'orientamento espresso da questa Corte sia in materia civile sia in materia penale in relazione all'analogo illecito della costruzione edilizia abusiva (Cass., Sez. I, 25 luglio 1997, n. 6967, m. 506260, Cass. Pen., Sez. Un., 27 febbraio 2002, Cavallaro, rv. 221399).

Il ricorso incidentale è inammissibile per carenza di interesse, perché propone censure che non sono dirette contro una statuizione, sia

pure implicita, della sentenza di merito, ma sono relative a questioni sulle quali il giudice dell'opposizione non si è pronunciato, in quanto assorbite dalla decisione sulla questione preliminare di prescrizione (Cass., Sez. I, 25 marzo 1971, n. 850, m. 350714, Cass. Sez. II, 9 novembre 1974, n. 3496, m. 372011). Infatti le questioni assorbite nella decisione del giudice dell'opposizione riprendono efficacia e vigore con la cassazione della sentenza di merito e si debbono ritenere riproposte dinanzi al giudice di rinvio se non risulti una diversa volontà della parte (Cass., Sez. Un., 3 maggio 1971, n. 1271, m. 351442, Cass., Sez. III, 7 marzo 2001, n. 3341, m. 544527). La Corte, riuniti i ricorsi, dichiara inammissibile il ricorso incidentale e, in accoglimento del primo motivo del ricorso, assorbito il secondo, cassa la sentenza impugnata e rinvia al Tribunale di Foggia anche per le spese. (Omissis)

(1) LA PRESCRIZIONE DELL'ILLECITO AMMINISTRATIVO (PERMANENTE) IN RIFERIMENTO ALLA FATTISPECIE DELL'IMPIANTO ABUSIVO DI VIGNETO.

1. *Premesse.* La pronuncia della Suprema Corte che annotiamo coinvolge numerose e delicate questioni in materia non solo di prescrizione dell'illecito amministrativo (o dell'obbligo di pagamento della sanzione ad esso connesso) ma anche di inquadramento della natura dei provvedimenti che (per disciplina di origine comunitaria e nazionale) sono connessi e conseguenti alla trasgressione delle disposizioni relative ai nuovi impianti di vigneto, secondo la disciplina (all'epoca qui considerata) degli artt. 6 e 8 del regolamento CEE n. 822/87, ovvero (al momento attuale) degli art. 2 e sgg. del regolamento del Consiglio n. 1493/99.

Per poterle più compiutamente approfondire (per vero in termini relativi, attesi i limiti connaturati alla presente nota, giacché ciascuna singola questione necessiterebbe di spazio e riflessione assai maggiori) riteniamo opportuno premettere una ricostruzione dei fatti oggetto della pronuncia annotata, siccome essi assai sinteticamente sono descritti nella parte narrativa della sentenza.

È possibile desumere dal complessivo sviluppo del provvedimento che l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione della Regione Puglia, adottata il 3 gennaio 1997 prendeva le mosse da una contestazione, notificata il 19 settembre 1987, di condotte esercitate in violazione della predetta disciplina comunitaria (genericamente ricostruibili come «abusivo impianto di vigneti») e che l'opposizione era stata motivata proprio in riferimento al decorso – tra il momento del commesso illecito ed il momento dell'adozione dell'ordinanza-ingiunzione – di un periodo di tempo più lungo del quinquennio previsto dall'art. 28 della legge n. 698 del 1981, siccome fattispecie estintiva (per prescrizione) del diritto a pretendere il pagamento della sanzione pecuniaria.

Il giudice adito in primo grado aveva effettivamente accolto siffatta impostazione dell'opposizione e perciò aveva dichiarato estinto (par di capire) non solo il diritto alla riscossione della sanzione pecuniaria ma anche il diritto dell'Ente Regione Puglia a pretendere l'estirpazione del vigneto abusivamente impiantato, per quanto non si intendeva bene con che modalità l'estirpazione sia stata ordinata.

Se ne era doluta la Regione Puglia prospettando avanti al Supremo Collegio la natura permanente dell'illecito amministrativo (sanzionato dall'art. 1 della legge n. 749 del 1981 e poi dall'art. 4 della legge n. 370 del 1987) consistente nell'abusivo impianto del vigneto e prospettando perciò che la non contestata prescrizione della sanzione pecuniaria amministrativa non implicasse anche la prescrizione del potere di disporre l'estirpazione del vigneto esercitabile fino a che «non cessi la permanenza dell'illecito». Sul ricorso incidentale dell'opponente – fondato sull'asserita «preziosone» del vigneto, per non essere stato più coltivato – la Suprema Corte ha accolto il ricorso principale, muovendo dalla ritenuta natura permanente dell'illecito contestato, sicché ha fissato nel momento della cessazione della condotta il *dies a quo* per la prescrizione sia della «misura pecuniaria» che della «misura ripristinatoria dello stato dei luoghi abusivamente alterato», a prescindere dalla effettiva coltivazione del vigneto abusivo (dove l'implicito rigetto dell'eccezione dedotta a sostegno del ricorso incidentale).

2. *Circa la natura dell'ordine di estirpazione del vigneto.* Senza intento di venir meno al dovere di ossequio per la decisione del Supremo Collegio, riteniamo di poter osservare, quanto alla questione della natura dei provvedimenti conseguenti e connessi alla trasgressione della disciplina dianzi richiamata, che la decisione stessa – evidentemente stimolata dalla prospettazione che le parti ebbero a fare della questione – muove dalla non condivisibile premessa che il provvedimento regionale (1), prescrittivo dell'estirpazione del vigneto abusivo, costituisca sanzione accessoria [«sanzionato (...) con misura (...) ripristinatoria dello stato dei luoghi» è la locuzione che la Suprema Corte adoperò], mentre invece precedenti insegnamenti dello stesso Supremo Collegio (2) hanno messo in evidenza che proprio la legge n. 689 del 1981, all'art. 20, definisce sanzioni amministrative accessorie, come tali non applicabili fino a che sia pendente il giudizio di opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento, quelle consistenti nella «privazione o sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione».

D'altronde, il concetto di sanzione accessoria implica che la stessa, aggiungendosi in relazione di secondarietà e di complementarità ad una principale, ne condivide comunque il carattere punitivo, cioè che rappresenti anch'essa una retri-

(1) Si noti che, però, attualmente è di competenza dell'Ente regionale anche il procedimento di irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria, a decorrere da quando la Corte costituzionale con sentenza n. 85 del 1996 ha stabilito che «non spetta allo Stato, e per esso al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, irrogare le sanzioni amministrative previste dall'art. 4, comma 3°, del d.l. 7 settembre 1987, n. 370, convertito, con modificazioni, nella l. 4 novembre 1987, n. 460, relative ai nuovi impianti di viti».

(2) Si confronti, per tutte, Cass. Sez. Un. 13 febbraio 1999, n. 59 adottata in riferimento ad ordinanza di polizia con cui era stata ordinata l'immediata cessazione dell'attività di veggente, definita «di ciarlatana», insieme ad un coevo verbale di contestazione della violazione di cui all'art. 121, ult. comma, T.U. leggi di P.S. Si noti che pure Cass. 21 novembre 2001, n. 14633, richiamata in motivazione dalla pronuncia qui in commento, fa proprio il medesimo postulato secondo cui la competenza in materia di impugnazione dell'ordine di estirpazione è attribuita al giudice dell'opposizione alla sanzione amministrativa e richiama, a sostegno, l'autorevolezza del precedente di Sez. Un. 27 marzo 2001, n. 134, senza però avvedersi che proprio quest'ultima pronuncia (chiamata a conoscere della sanzione accessoria ripristinatoria dello stato dei luoghi comminata dall'art. 22 della legge Emilia-Romagna 18 luglio 1991, n. 17, in materia di

cave), dopo avere distinto tra discipline che prevedano l'infrazione alternativa delle sanzioni (competenza del G.A.) e discipline che prevedano l'infrazione cumulativa delle sanzioni (competenza del G.O.), ha messo in chiaro che «ulteriormente diversa (è), infine, l'ipotesi di ordinanza della P.A. che ingiunga la «sospensione» (cfr. n. 3467/94) ovvero la «cessazione» (n. 858/99) di una attività vietata dalla legge. La quale – configurandosi come provvedimento prioritario di necessaria attuazione della legge direttamente consequenziale al divieto da questa imposto allo svolgimento di quelle attività – torna ad essere impugnabile soltanto avanti al G.A., esulando dalla materia delle opposizioni a sanzione amministrativa, attribuita alla cognizione del G.O. dalla citata legge n. 689 del 1981». In dottrina anche CASETTA, *Sanzione amministrativa*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1997, vol. XIII, 605, il quale ha sostenuto la natura provvedimentale della stessa sanzione amministrativa principale, sulla scorta di un'indagine centrata sulla disciplina sostanziale e non su quella processuale. Secondo l'anzidetto autore, «neppure l'assenza di discrezionalità rivela necessariamente la mancanza di potere e la presenza di un diritto. Di conseguenza la sanzione amministrativa è pur sempre il risultato dell'esercizio di una potestà amministrativa, anche se spesso vincolata». Si confronti pure: ROSINI, *Le sanzioni amministrative. La giurisdizione ordinaria*, Milano, 1991, 137 ss.

buzione per la violazione commessa, scaturente da una scelta discrezionale del legislatore, sia pure ispirata a finalità (ad esempio di prevenzione o di cautela) in parte diverse da quelle della sanzione principale (3).

Nulla di tutto questo, invece, è riscontrabile nel tipo di provvedimento qui in esame. Lungi dal costituire una misura afflittiva secondaria e complementare alla sanzione pecuniaria, un ordine siffatto rappresenta un provvedimento prioritario, di necessaria attuazione della volontà di legge, cioè connaturale e direttamente consequenziale al divieto da questa imposto allo svolgimento di quell'attività, tanto che (almeno nel sistema originariamente prefigurato dalla legge n. 370 del 1987) viene adottato da autorità diversa e mediante procedure che prescindono dall'irrogazione della sanzione, così come prescindono dall'eventuale procedimento giudiziario che sia volto ad accertare la correttezza del procedimento di inflizione della sanzione e dall'eventualmente intervenuta estinzione dell'illecito (4).

Oltre a ciò, occorre considerare che l'obbligo di estirpazione dettato dalla legge nazionale configura una sorta di rinnovazione di quello già immediatamente evincibile (ed immediatamente efficace per effetto del principio della diretta sua applicazione) dalla disciplina comunitaria regolamentare (5), sicché l'ordinamento interno rinnova il precetto al solo fine di identificare l'organo competente all'adozione del provvedimento amministrativo e di consentire la fissazione di un termine che attenui la categoricità dell'imperativo, senza che ne derivi una mutazione della natura del precetto stesso, che resta oggetto di una potestà di amministrazione attiva, per quanto vincolata, attesa la sua funzione puramente attuativa (6).

Insomma, la situazione soggettiva incisa dal provvedimento ripristinatorio è già inclusa nell'area del potere amministrativo, indipendentemente ed autonomamente rispetto alla disciplina sanzionatoria, la quale ultima – anzi – assume funzione sussidiaria e di supporto per la più piena attuazione dell'interesse pubblico settoriale tutelato dal provvedimento ripristinatorio.

Non resta che concludere che, se le considerazioni che precedono sono corrette, il provvedimento amministrativo prescrittivo dell'estirpazione del vigneto avrebbe dovuto essere inteso come del tutto esulante dalla previsione nor-

mativa dell'art. 22 della legge 689/1981 – che attribuisce al giudice ordinario la cognizione solo in materia di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie e indirettamente, per il disposto del precedente art. 20, all'irrogazione di sanzioni accessorie (7) – e suscettibile, invece, di impugnazione soltanto davanti al giudice amministrativo, con il conseguente regime della disciplina sostanziale e dei termini di impugnazione procedurali che attengono alla manifestazione dei poteri autoritativi in senso proprio della Pubblica Amministrazione (8).

3. Circa il dies a quo nella prescrizione dell'illecito amministrativo permanente. Tutt'altro discorso deve essere fatto invece in riferimento al nucleo argomentativo centrale della decisione qui in commento che attiene alla ritenuta natura permanente dell'illecito amministrativo di cui si tratta e perciò al decorso del termine prescrizionale relativo al diritto di esigere la sanzione pecuniaria ed allo stesso «illecito amministrativo» che la Suprema Corte fa coincidere con la data di cessazione della permanenza e perciò, in principio, con l'estirpazione del vigneto.

L'assunto è ormai «tralattivamente» motivato con il semplice riferimento ai numerosi precedenti conformi (9), ma merita egualmente risalire all'origine dell'indirizzo giurisprudenziale per verificarne l'intima coerenza logica.

Sono numerose le pronunce già dei primi anni '90 in cui, in riferimento al vigore dell'art. 28 della legge n. 689 del 1981, si richiama il concetto di illecito amministrativo permanente (10), ma un vero chiarimento teorico circa il fondamento di una simile costruzione si deve a Cass. n. 9211/92 – che ha enucleato dal combinato disposto degli art. 28, 14 e 7 della legge n. 698 del 1981 il principio per cui la prescrizione quinquennale si riferisce non solo al diritto a riscuotere la sanzione pecuniaria ma anche al potere dell'amministrazione di applicare la sanzione comminata dalla legge per la violazione accertata nel caso concreto ed ha poi collegato alla natura permanente dell'illecito l'applicazione analogica della regola posta dall'art. 158 del codice penale, relativamente alla decorrenza del termine, in riferimento sia alla sanzione che all'illecito.

In coerenza solo apparente con la pronuncia dianzi citata, la successiva Cass. 12 maggio 1995, n. 5230 ha osser-

(3) Secondo COLLA-MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001, 141, «sanzione amministrativa è solo quella caratterizzata dalla finalità afflittiva del soggetto nei confronti del quale è irrogata». A tale concetto è quindi estraneo qualsiasi riferimento alla conservazione o al ripristino dell'interesse leso dalla violazione del precetto. Per un paragone con la disciplina di altre misure ripristinatorie si veda l'opera ult. cit., 146. Anche secondo Cass. Sez. Un. 26 gennaio 1994, n. 728 l'applicabilità della legge n. 689/81 è limitata «alle sanzioni di natura essenzialmente punitiva».

(4) Se così non fosse si verrebbe all'assurda conseguenza per cui l'estinzione (per qualunque causa ciò avvenga: prescrizione o morte o magari soltanto per l'omessa notifica del verbale di accertamento entro il termine previsto dall'art. 14 della legge n. 689/81) della sanzione principale (tanto più se dell'illecito, come ritiene la S.C.) determinerebbe anche la non eseguibilità dell'ordine di estirpazione del vigneto che, in quanto sanzione accessoria, finirebbe per restare estinto esso pure. Si noti pure che la natura «reale» della misura ripristinatoria, a fronte della natura «personale» della sanzione amministrativa, consente che sia rivolta nei confronti di chiunque abbia la disponibilità del bene, indipendentemente dal fatto che coincida con il responsabile dell'illecito, limite che invece opererebbe se si trattasse di sanzione accessoria.

(5) Disciplina che, per sua stessa natura è priva di una potestà di diretta inflizione di sanzioni (sia pure accessorie), e ciò costituisce un ulteriore argomento per escludere che il provvedimento ripristinatorio si configuri come sanzione accessoria.

(6) Sulla questione si può consultare Cass. 7 dicembre 1995, n. 12601 che ha insegnato che «in tema di disciplina comunitaria dell'adeguamento del potenziale viticolo all'esigenze del mercato (...) rispetto a tale assetto normativo il principio dell'immediata applicabilità delle norme comunitarie (sentenza Corte cost. n. 170 del 1984, ivi *Giur. agr. it.*, 1985, 208, con nota di VANNUCCI) determina soltanto l'obbligo di estirpazione delle viti reimpiantate senza autorizzazione, ma non può essere invocato per inter-

pretare né per integrare il precetto della legge n. 749 del 1981, perché ciò comporterebbe un ampliamento del contenuto del precetto medesimo, in violazione del principio di legalità dell'illecito amministrativo (art. 1 della legge n. 689/1981)».

(7) Si vedano poi Cass. 27 ottobre 1994, n. 8840 e Cass. 8 giugno 1998, n. 5614 nelle quali è affermata la competenza del giudice chiamato a conoscere della opposizione alla sanzione amministrativa principale anche nell'ipotesi in cui il provvedimento sanzionatorio infligga la sola sanzione accessoria.

(8) Sulla materia, qui solo accennata si consulti M.A. SANDULLI, *Decadenza e sanzione amministrativa*, in *Diritto e Società*, 1980, 459 e ss. e CASETTA, *op. loc. cit.*, 603. Nella giurisprudenza amministrativa abbondano le sentenze che si sono pronunciate nel senso dell'imprescrittibilità del potere ripristinatorio che compete all'amministrazione in materia di abusi edilizi. Tra le altre si confronti Consiglio di Stato, Sez. V, 1° marzo 1993, n. 308. Per il dibattito dottrinario e giurisprudenziale relativo alla giurisdizione sulle controversie relative alle misure ripristinatorie e relativo alla applicabilità ad esse della legge n. 689/81 si veda COLLA-MANZO, *op. cit.*, 148 ss. Per una rassegna, ormai datata, delle pronunce di legittimità, anche relative al riparto di giurisdizione relativamente all'esercizio di poteri sanzionatori e di poteri ripristinatori si veda MEZZABARBA, *Sanzioni Amministrative. Rassegna di giurisprudenza della Cassazione*, Foro it., 1994, I, c. 1468 ss.

(9) Oltre a Cass. 21 novembre 2001, n. 14633 e a Cass. 4 febbraio 2002, n. 4094 (che in realtà si riferisce ad un'ipotesi di «illecito a consumazione prolungata», *recte*: «frazionata», in materia di indebita percezione di aiuti comunitari), citate nel corpo della motivazione, possono consultarsi anche Cass. 25 luglio 1997, n. 6967; Cass. 28 agosto 1997, n. 8162; Cass. 15 giugno 1998, n. 5957 tutte relative a materie diverse da quelle di impianto di vigneti, prevalentemente valutarie o edilizie o ambientali.

(10) Tra le altre Cass. 29 maggio 1990, n. 5019; Cass. 3 agosto 1992, n. 9211; Cass. 6 agosto 1992, n. 9310; Cass. 25 marzo 1993, n. 3583.

vato, però, che la «novità» dell'art. 28 citato, consiste nel rinvio alla disciplina civilistica in materia di interruzione della prescrizione, per quanto abbia poi avvisato che detta norma «pur significando che viene esclusa la disciplina del codice penale, non può far ignorare che il credito dell'amministrazione sorge già a seguito della commissione della violazione, il cui accertamento instaura un procedimento di natura dichiarativa che serve a verificare l'effettiva realizzazione dell'illecito ed a determinare l'entità della sanzione amministrativa».

In specie, per ciò che concerne la disciplina degli atti interruttivi della prescrizione, la sentenza ora richiamata ha ritenuto che «il fatto che il diritto di credito vada esercitato attraverso le modalità ed i tempi previsti dalla configurazione legale del procedimento impone di dar(n)e una particolare interpretazione». La stessa pronuncia ha proseguito: «viene in rilievo l'atto stragiudiziale di esercizio del credito identificato dalla legge nell'atto di costituzione in mora del debitore (art. 2943 u.c. c.c.). Analogamente ad esso, l'atto procedimentale perché abbia effetto interruttivo, deve essere portato a conoscenza del debitore, mentre non può essersi che ne abbia le identiche caratteristiche di contenuto e di forma, poiché tali caratteristiche sono necessariamente quelle prestabilite dalle norme procedimentali della potestà sanzionatoria». Tutto ciò posto, la pronuncia predetta ha concluso che l'effetto interruttivo della prescrizione deve attribuirsi anche al verbale di accertamento della violazione, atteso che «esso, una volta consegnato (mediante contestazione immediata o notificazione) all'interessato, ha l'effetto interruttivo della costituzione in mora (...) essendo irrilevante che l'organo che ha redatto il verbale non coincida con l'autorità amministrativa titolare del diritto di credito al pagamento della sanzione pecuniaria (...) ovvero che il detto verbale consista in una dichiarazione di scienza e non di volontà. Quanto infine alla facoltà che ha l'interessato, il quale ha ricevuto il verbale, di effettuare il pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria (art. 16 della legge n. 689-81), essa sta a confermare che il credito dell'amministrazione sussiste prima dell'ordinanza-ingiunzione e viene esercitato non già con la redazione del detto verbale» (11).

È agevole allora intendere che la non sempre omogenea applicazione del citato art. 28 che la giurisprudenza di legittimità ha fatto, in riferimento ai diversi aspetti applicativi dell'istituto della prescrizione, si origina proprio dall'ambiguità del sistema normativo dell'illecito amministrativo, continuamente in bilico tra l'attribuzione della garanzia giurisdizionale al giudice non penale attraverso le forme del processo civile e la caratterizzante presenza di principi mutuati dal diritto penale, in riferimento a un «credito» che si origina dalla commissione di una violazione che è poi anche fonte di esercizio di una potestà di accertamento e di sanzione.

Però, se il sillogismo su cui si fonda la pronuncia ultima citata è corretto e se la conseguenza che ne deriva è di dover ritenere che il verbale di accertamento ha efficacia interruttiva del decorso della prescrizione, non può eludersi la conseguenza ulteriore che detta prescrizione inizia il suo

decorso, per l'appunto, dalla data medesima del verbale di accertamento (12), indipendentemente dalla natura istantanea o permanente della condotta illecita, per il fatto stesso che il credito «sussiste prima dell'ordinanza-ingiunzione e viene esercitato con il predetto verbale», onde è contraddittorio affermare che il termine quinquennale di prescrizione del credito decorre per gli illeciti permanenti dalla cessazione della permanenza.

Se il credito esiste e può essere adempiuto attraverso l'ordinaria forma della *solutio* e può essere esercitato nelle forme che si è visto, e per di più l'amministrazione fornisce la prova più nitida dell'avverarsi della condizione prevista dall'art. 2935 c.c. (giacché lo fa «valere» a mezzo della notifica del verbale di accertamento), pare almeno incoerente l'assunto che per il medesimo non decorra il termine prescrizione, quante volte si origini da un illecito «a consumazione protratta nel tempo».

Soccorre, a questo proposito l'autorevole insegnamento di Cass. Sez. Un. Pen. 22 ottobre 1998, n. 11021 che ha inteso approfondire *ex professo* il tema del decorso della prescrizione in riferimento al reato permanente, proprio al fine di comporre i contrasti giurisprudenziali insorti (13). Nel descrivere i caratteri dell'istituto e dopo avere preso posizione a favore della teoria della «natura unitaria del reato permanente», tale complessa ed ampiamente motivata pronuncia (la cui lettura integrale è caldamente consigliata al lettore), rammenta che «la contestazione, per l'intrinseca natura del fatto che enuncia, contiene già l'elemento del perdurare della condotta ed assume una sua *vis expansiva* fino alla pronuncia della sentenza: e ciò non perché in quel momento cessi o si interrompa naturalisticamente o sostanzialmente la permanenza, sebbene solo perché i principi e le regole del processo non ammettono che possa formare oggetto di contestazione, di accertamento giudiziale e di possibile sanzione una realtà fenomenica successiva alla sentenza anche di un solo attimo (e, peraltro, meramente eventuale potendo la permanenza cessare contemporaneamente alla pronuncia della sentenza), pur se legata a quella giudicata da un nesso inscindibile per la genesi comune, l'omogeneità e l'assenza di soluzione di continuità e che potrà essere oggetto di nuova contestazione».

Trasponendo questi principi al procedimento di accertamento e sanzione dell'illecito amministrativo (e perciò sostituendo alla disciplina penalistica relativa all'interruzione della prescrizione – art. 160 c.p. – la regola civilistica relativa all'omologo istituto – art. 2935 c.c.) siamo indotti anche noi ad affermare (*mutatis mutandis*) che «i principi e le regole del processo civile non ammettono» che la natura permanente dell'illecito possa formare oggetto d'impedimento all'esercizio del diritto di esazione del credito per sanzione amministrativa a decorrere dalla notifica del verbale di accertamento (nel che consiste l'avverarsi della condizione di cui all'art. 2935 c.c.), e perciò che vi possa essere deroga non scritta e *preter legem* alla regola per cui (art. 2934 c.c.) ogni diritto si estingue per prescrizione quando il titolare non lo esercita per il tempo determinato dalla legge.

(11) In termini analoghi anche Cass. 19 luglio 2000, n. 9492; Cass. 9 luglio 1999, n. 7187 (che ha riferito l'effetto interruttivo anche alla raccomandata di contestazione dei risultati delle analisi ex art. 15 della legge n. 689/81); Cass. 11 ottobre 1996, n. 8881; Cass. 10 luglio 1993, n. 7600 e Cass. 12 agosto 1992, n. 9545. In dottrina, è di opinione radicalmente diversa (che qui ci limitiamo a dichiarare di non condividere, mancando lo spazio per indagare il complesso tema dei rapporti tra verbale di accertamento e ordinanza-ingiunzione) LEACI, *La prescrizione dell'illecito amministrativo*, in *Mass. giur. lav.* 1999, 459 e 461, secondo cui «il verbale di contestazione dell'illecito amministrativo o l'atto di notifica della violazione non sono altro che l'atto iniziale di un procedimento previsto dalla legge a garanzia dell'imputato di una violazione ad un disposto tutelato da una sanzione pecuniaria».

Concorda invece con la tesi dell'efficacia interruttiva del verbale di contestazione ROSINI, *Le sanzioni Amministrative*, Milano, 1991, 146.

(12) Con icastica espressione VITUCCI, *La prescrizione*, in *Commentario codice civile*, diretto da Schlesinger, 1990, osserva che «coincidano o non coincidano con atti di esercizio del diritto, gli atti interruttivi presuppongono la decorrenza ma impediscono il compiersi della prescrizione».

(13) E per correggere le «notevoli confusioni, anche terminologiche, carenze di indagine o accettazione acritica di opinioni tratlizzate: basti pensare all'uso indifferente che si fa dei termini 'cessazione' ed 'interruzione' della permanenza, allo scarso approfondimento dell'istituto (di creazione giurisprudenziale) della 'cessazione o interruzione processuale' della permanenza dalla quale si fa decorrere il termine di prescrizione».

E, che di posizioni di diritto e di correlativo obbligo debba parlarsi, lo conferma anche la dottrina che più approfonditamente si è occupata degli aspetti teorici della sanzione amministrativa (14), secondo cui «le sanzioni pecuniarie, una volta comminate, determinano il sorgere di un rapporto obbligatorio, nel quale il soggetto titolare del credito è la P.A. e quello titolare della situazione giuridica soggettiva passiva è il destinatario del provvedimento».

Pare insomma illogico sostenere che valga per l'illecito amministrativo la disciplina civilistica soltanto in riferimento all'interruzione della prescrizione e non anche in riferimento al termine di decorso della prescrizione, quasi che i due connessi aspetti dell'unico istituto possano essere contraddittoriamente regolati da principi che fondano su differenti presupposti e si inscrivono in disomogenei sistemi (15).

D'altronde, la stessa Suprema Corte ha ritenuto in molteplici occasioni (16), ed appunto riferendosi a violazioni amministrative, che «l'art. 2935 c.c. (...) espone un principio di carattere generale, e di generale applicazione, secondo cui la prescrizione inizia il decorso dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, avendo riguardo solo alla possibilità legale e non all'impossibilità di fatto in cui possa contingentemente trovarsi il titolare del diritto». Aggiungiamo noi che la previsione dell'art. 28 citato, circa il decorso «dal giorno in cui è stata commessa la violazione», costituisce una deroga *favorable* (17) (che altrimenti non vi sarebbe stata ragione di prevedere espressamente) al principio anzidetto, che implicherebbe — come per tutti i diritti di credito — che l'esigibilità della obbligazione pecuniaria coincida con il momento in cui il creditore ne conosce o ne possa ragionevolmente conoscere i fatti costitutivi (18). Ma se il fatto donde l'obbligazione si origina e la conoscenza da parte del creditore occasionalmente coincidono (come nell'ipotesi dell'illecito permanente che non sia ancora «consumato» al momento dell'accertamento) si torna dunque alla perfetta applicazione della regola generale senza che vi sia violazione di alcun principio.

Vi sono, certo, alcune deroghe, dalla legge espressamente previste, alla regola ora menzionata ed in alcune di esse l'illecito è chiaramente configurato, per i precipi

fini del computo della prescrizione, come perdurante nel tempo, ma è stato convincentemente sostenuto che si tratta di «ipotesi di stretta interpretazione» e che «ciascuna di esse richiede la dimostrazione che l'illecito sia stato configurato dalla legge in modo unitario, nel senso che è stata negata rilevanza alla possibilità di esigere il credito, quale è sorta fin dal giorno in cui il fatto e l'evento si sono manifestati (19).

Non resta che desumerne che, in termini generali, per l'illecito amministrativo permanente la contestazione (immediata o notificata che sia) determina il momento de (solo per comodità terminologica identificabile con) la consumazione dell'illecito e, contemporaneamente, il *dies a quo* del decorso prescizionale.

Ci rendiamo ben conto che le conclusioni a cui siamo pervenuti paiono implicare di necessità la conseguenza che — protraendosi la condotta in cui consiste l'illecito amministrativo anche oltre la data del verbale di accertamento (così come si assume che avvenga allorché i vignetti abusivi restino non estirpati) — la condotta stessa potrebbe finire per formare oggetto di successive contestazioni e quindi dare luogo al pagamento di ulteriori sanzioni pecuniarie oltre a quella già una volta irrogata. E però, analoghe conseguenze sarebbero implicate pure dall'adesione alla diversa tesi che fa coincidere in ogni caso la consumazione del reato (ed il *dies a quo* della prescrizione) con la data della sentenza, così che la protrazione della condotta illecita al di là di detto termine resterebbe comunque soggetta a possibilità di nuova contestazione (20).

D'altronde, ulteriori problemi, e di non facile soluzione, si determinano pure, nella sistematica della legge n. 689/81 e per chi voglia aderire alla tesi qui contrastata, alla luce del principio di stretta cronologia della disciplina sanzionatrice dell'illecito e per effetto della non applicabilità dell'art. 2 c.p., quante volte la protrazione nel tempo della condotta commissiva dell'illecito «permanente» finisca per essere soggetta ad una pluralità di discipline succedentisi nel tempo e perciò diverse nel momento

(14) PAGLIARI, *Profili teorici della sanzione amministrativa*, Padova, 1988, 243.

(15) Sostiene una tesi del tutto opposta a quella qui argomentata Leaci, *op. cit.*, 455, secondo cui «l'interpretazione del richiamo eccezionale alle regole del codice civile deve essere operata nella forma più restrittiva». Sostanzialmente concordi COLLA-MANZO, *op. cit.*, 231. Secondo VITRUCCI, *La prescrizione*, cit., 89, invece, «le incertezze derivano in larga parte da ciò, che nell'argomentare sulla decorrenza della prescrizione ci si è affidati — quanto ai diritti che derivano dall'illecito — a nozioni tratte dal diritto penale e del tutto estranee alla normativa» civilistica.

(16) Tra le tante citiamo qui Cass. 25 marzo 1993, n. 3583 solo per la sua chiarezza espositiva, ma sono numerose le pronunce che hanno ritenuto applicabile la disciplina dell'art. 2935 c.c. all'illecito amministrativo. Tra le altre si vedano Cass. 29 agosto 1997, n. 8180.

(17) Supponiamo che il legislatore abbia inteso omologarla a quella dell'art. 2947 in tema di «risarcimento del danno derivante da illecito» onde evitare di assegnare alla amministrazione il potere unilaterale di determinare il decorso della prescrizione ritardando l'attività di accertamento. È ben per questo, però, che deve ritenersi pure che sia applicabile all'illecito amministrativo la regola, desumibile dall'art. 2941, n. 8, secondo cui il fenomeno prescizionale opera alla sola condizione che il debitore non abbia «dolosamente occultato l'esistenza del debito», giacché altrimenti la *ratio* di analogia tra le due norme non sarebbe completa. Sul tema si veda VENTRELLA, *Danno occulto e illecito permanente: questioni di decorrenza del termine di prescrizione del diritto al risarcimento*, nota a Cass. 6 febbraio 1985, n. 685, in *Giust. civ.* 1982, I, 2781.

(18) Con condivisibili argomenti VITRUCCI, *La prescrizione*, cit., 77 e poi 95 e 102, individua il criterio esegetico della regola generale, che fa coincidere la decorrenza con la possibilità di far valere il diritto, nella «attualità dell'interesse tutelato» da commisurarsi «alla manifestazione dell'evento» nella sfera del soggetto tutelato.

(19) L'autore *ult. cit.*, 99, indica, esemplificativamente, la materia degli illeciti valutari, nella quale la prescrizione del credito concernente la sanzione civile decorre non dalla costituzione, ma dall'estinzione del rapporto che sorge dal fatto illecito; la ricerca non autorizzata di acque sotterranee e

l'utilizzazione senza titolo concessorio di quelle rinvenute, per le quali la prescrizione decorre dal momento in cui l'attività di ricerca non autorizzata ha avuto termine ovvero è cessata l'utilizzazione senza titolo, sicché — per entrambi i casi — non solo l'illecito è espressamente configurato come perdurante nel tempo, ma è anche espressamente previsto che il termine prescizionale decorra dalla data di cessazione della condotta.

(20) In tempi non recenti, sulla questione qui accennata ebbe a crearsi un consapevole contrasto di indirizzi tra pronunce della stessa sezione prima della Suprema Corte giacché Cass. 26 luglio 1983, n. 5122 ritenne che «negli illeciti amministrativi cosiddetti permanenti (...) la formale contestazione del fatto illecito con contestuale irrogazione della sanzione non preclude ulteriori accertamenti, né la possibilità di comminare altre sanzioni per l'ulteriore comportamento antidoveroso dell'agente che, nonostante quelle contestazioni, persista nell'illecito»; Cass. 21 ottobre 1983, n. 6183 e Cass. 3 ottobre 1988, n. 5334 ritennero invece che «l'interruzione della permanenza di tali infrazioni, per cause diverse dalla materiale cessazione della condotta vietata, si verifica soltanto con la notificazione della ordinanza-ingiunzione irrogativa della sanzione, essendo all'uopo irrilevante la contestazione del fatto, essendo che solo detta ordinanza, analogamente alla sentenza penale di primo grado rispetto al reato permanente, vale ad enucleare come autonomo illecito la condotta anteriore alla sua emanazione. Pertanto un nuovo illecito, distinto da quello oggetto di tale provvedimento e suscettibile di essere autonomamente sanzionato, si può ravvisare esclusivamente per il periodo successivo, in relazione all'eventuale protrarsi della condotta antiggiuridica». Queste ultime pronunce, nello stabilire un paragone tra la sentenza di condanna per il reato permanente e l'ordinanza-ingiunzione per l'illecito permanente (siccome entrambi idonei a circoscrivere in modo definitivo l'oggetto del giudizio alla fase della condotta verificatasi prima della sua emanazione) non tengono conto del fatto che l'art. 18 della legge n. 689 del 1981 prevede che l'ordinanza ingiunzione venga adottata in riferimento ai fatti oggetto dello «accertamento» e sulla premessa della «fondatezza» di quello e che perciò non gli si può attribuire quella efficacia or ora indicata, tanto che il suo contenuto tipico è solo quello di determinazione della somma dovuta per la violazione.

della contestazione e nel momento della (differita) consumazione dell'illecito (21).

Siffatte questioni avrebbero bisogno di ben altro respiro per essere degnamente trattate. Nell'economia della presente nota basterà osservare che *adducere incumveniens non est argumentum*.

4. Circa la natura dell'illecito «abusivo impianto di vigneto». Senonché, per uscire dall'astratto esame dei principi e per venire alla specifica materia esaminata dalla pronuncia qui in commento, pare a noi che le anzidette questioni trovino una soluzione assai più radicale e coerente se si voglia muovere dalla effettiva natura dell'illecito considerato (l'impianto o il reimpianto abusivo di vigneti) il quale, secondo il precetto dell'art. 4 della legge n. 370 del 1987 («chiunque trasgredisce le disposizioni relative ai nuovi impianti di viti di cui agli art. 6 e 8 del regolamento CEE n.822/87») (22) e tramite il riferimento alle disposizioni contenute nelle norme or ora citate («ogni nuovo impianto di vite è vietato fino al 31 agosto 1990») appare assai difficilmente aderente al postulato da cui muove la sentenza qui in commento, e cioè la natura permanente della violazione.

Detta natura «permanente» non è direttamente indagata dalla Corte ma semplicemente presupposta a mezzo del rinvio al precedente di Cass. n. 14633 del 2001 ed in analogia alla fattispecie della costruzione edilizia abusiva, e perciò con il richiamo alle più recenti pronunce della Cassazione penale che si sono occupate di detto reato (Cass. n. 6967/97 e Cass. Sez. Un. 17178/2002).

La prima delle pronunce citate, nel qualificarlo come «illecito amministrativo a consumazione prolungata» si limita a motivare con il solo argomento per cui: «la condotta sanzionata non è solo quella di avere piantato più viti ma l'impianto dei vigneti, cioè l'insediamento permanente di un insieme di viti sul terreno».

Quanto, invece, alle fattispecie penali di costruzione edilizia abusiva, il Supremo Collegio ha messo in evidenza in una pluralità di occasioni che «il reato di cui all'art. 221 r.d. 27 luglio 1934 n. 1265 è un reato permanente a condotta mista: questa comprende un aspetto commissivo (utilizzazione dell'edificio) ed un aspetto omissivo (mancata richiesta dell'abitabilità): per conseguenza il colpevole può far cessare l'offesa agli interessi igienici e urbanistici tutelati dalla norma penale con una condotta simmetricamente opposta a quella costitutiva del reato, e cioè dismettendo l'utilizzazione dell'immobile ovvero ottenendo il nulla osta di abitabilità» (23).

(21) In tema si veda Cass. 15 settembre 1988, n. 9242; Cass. 14 novembre 1992, n. 12240; Cass. 29 gennaio 1994, n. 890; Cass. 17 novembre 1995, n. 11928; Cass. 27 maggio 1999, n. 5169, tutte relative a fattispecie penali. In dottrina PAGLIARI, *Profili teorici* (...) cit., Padova, 1988, 229 ss.

(22) Sull'effettiva estensione del precetto contenuto nella norma nazionale, se relativa ai soli nuovi impianti o anche ai reimpianti ed alle estensioni e sulla differente formulazione della disciplina contenuta nella legge n. 749 del 1981 rispetto a quella contenuta nella legge n. 370 del 1987 (differenza che nella sentenza qui annotata è lasciata in ombra), ci limitiamo a rinviare a Cass. 7 dicembre 1995, n. 12601, non potendoci soffermare in questa sede. *Adde* Cass. 1° dicembre 1998, n. 12183, in questa Riv., 1999, 546, con nota di SIMONE, *Il reimpianto di vigneti alla luce del regolamento (CEE) n. 822/87*.

(23) Cass. Pen. 5 marzo 1998, n. 364. Conferma Cass. Pen. Sez. Un. 10 gennaio 1994, n.72.

(24) In ambito totalmente diverso si può pure confrontare Cass. 5 dicembre 1996, n. 3712 secondo cui «il delitto di evasione ha natura di reato istantaneo ad effetti permanenti. L'art. 385 prevede, infatti, come circostanza attenuante la costituzione in carcere dell'evaso prima della condanna. Il comportamento *de quo* coincide con il venire meno dell'effetto permanente. L'art. 3 d.l. 13 maggio 1991, n. 152 convertito con modifiche in l. 12 luglio, n. 203, inoltre, stabilendo la possibilità dell'arresto fuori flagranza, indica che il delitto si perfeziona al momento dell'allontanamento del luogo di detenzione (sia pure il domicilio domestico) o del mancato rientro per l'ammesso a lavorare fuori dello stabilimento penale (diversamente si sarebbe sempre nella flagranza)».

(25) Secondo RAMPIONI, *Reato permanente*, in *Enc.dir.*, vol. XVIII, 1987, 857, «l'unico criterio per decidere della natura istantanea o permanente di un reato è rappresentato dalla formulazione della fattispecie

In altre occasioni e con riferimento alla disciplina dettata dall'art. 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 il Supremo collegio ha invece insegnato che «il reato di costruzione abusiva è ad effetto permanente e la permanenza cessa o con la totale sospensione dei lavori, sia essa volontaria o dovuta a provvedimento autoritativo (nella specie sequestro), ovvero con il completamento dell'opera ovvero ancora, in caso di prosecuzione dei lavori successivamente all'accertamento, con la sentenza di condanna in primo grado» (24).

Si tratta dunque di vedere come concretamente è strutturato il precetto (25).

Per volersi limitare alla fattispecie principale tra quelle descritte negli artt. 6, 7 e 8 del citato regolamento comunitario, la disposizione si esprime con un semplice «ogni nuovo impianto di viti è vietato fino al (...)», sicché non resta che supporre che la Suprema corte, per qualificare «permanente» l'illecito amministrativo abbia preso le mosse dall'implicita adesione alla risalente «concezione bifasica» del reato permanente (26).

Senonché, la dottrina più recente ha osservato che «ciò che priva di ogni fondamento la teorica del cosiddetto obbligo di controagire va, tuttavia, ravvisato nell'impossibilità di rinvenire in seno all'ordinamento un dovere di rimuovere lo stato antiguridico di «compressione» del bene tutelato, in forza del quale si configurerebbe l'asserita seconda fase del reato permanente. Il soggetto agente è sempre e solo destinatario dell'obbligo di fare o di non fare impostogli dalla regola che viola ed ipotizzare una scissione della norma individuante il reato permanente nei due distinti momenti, del divieto e del comando, dà vita ad un grave equivoco» (27).

È stato autorevolmente spiegato (28) che sono reati permanenti quelli per la cui esistenza la legge richiede che l'offesa al bene giuridico si protragga nel tempo per effetto della persistente condotta del soggetto, sicché occorre che sussistano due concorrenti requisiti costitutivi: condotta ed evento (inteso come «lesione»), dove la struttura necessariamente unitaria del binomio «condotta-lesione» sta a significare che l'offesa del bene giuridico persiste fin quando dura la condotta antiguridica.

Orbene, a noi pare che nella fattispecie di abusivo impianto di vigneti la condotta si componga di un semplice atteggiamento commissivo istantaneo (impianto) e che da essa deriva un effetto illecito che si protrae nel tempo (l'abusiva persistenza del vigneto sul fondo), indipendente dal protrarsi della condotta (tanto che continua a persistere anche allorquando la condotta è cessata) ed indipendente anche dal fatto che il vigneto sia coltivato o meno (29).

astratta e dunque non è corretto affermare che esiste il «reato permanente», ma che vi sono tanti reati permanenti quante sono le norme che incriminano la permanenza di condotte offensive di beni penalmente protetti».

(26) Con estrema chiarezza, RAMPIONI, *op. loc. ult. cit.* sintetizza il nucleo logico di simile teoria nel modo che segue: «simile illecito presenterebbe due fasi distinte, corrispondenti alla violazione di due diversi precetti: la prima, indifferentemente omissiva o commissiva, concernerebbe la realizzazione del fatto vietato; la seconda, sempre di natura omissiva ed integrativa della permanenza, consisterebbe nella mancata rimozione da parte dell'agente dello stato antiguridico posto in essere, nell'inadempimento di un obbligo giuridico di controagire, obbligo che caratterizzerebbe sul piano strutturale il reato permanente, così da differenziarlo in modo sostanziale dal reato istantaneo».

(27) Sono sempre parole di RAMPIONI, *op. loc. ult. cit.*

(28) Da MANTOVANI, *Diritto Penale*, parte generale, Padova, 1979, 371.

(29) Mette conto allora osservare che il Supremo collegio, in perfetta coerenza con quanto qui si sostiene e sia pure in materia differente da quella qui esaminata, ha avuto modo di spiegare con estrema chiarezza che «l'istantaneità o la permanenza del fatto illecito extracontrattuale deve essere accertata con riferimento non già al danno, bensì al rapporto eziologico tra questo ed il comportamento *contra ius* dell'agente, qualificato dal dolo o dalla colpa. Mentre nel fatto illecito istantaneo tale comportamento è mero elemento genetico dell'evento dannoso e si esaurisce con il verificarsi di esso, pur se l'esistenza di questo si protragga poi autonomamente (fatto illecito istantaneo ad effetti permanenti), nel fatto illecito permanente il comportamento *contra ius* oltre a produrre l'evento dannoso, lo alimenta continuamente per tutto il tempo in cui questo perdura, avendosi così coesistenza dell'uno e dell'altro». In questi termini Cass. 1° dicembre 1995, n. 1156. Conferma Cass. 20 dicembre 2000, n. 16009.



Se ne trae conferma dal fatto che la stessa norma del comma 3° dell'art. 4, della legge n. 370/87, configura l'obbligo di espianto come un effetto dell'ordine adottato (con fissazione del termine) dall'autorità amministrativa competente, tanto che l'omissione dell'espianto costituisce – in realtà – violazione dell'ordine imposto dall'autorità regionale e dunque condotta estranea all'illecito amministrativo ed oggetto del provvedimento potestativo autonomo ed indipendente che fa seguito all'accertamento dell'illecito (sicché, a ben vedere, soggiace alle sole conseguenze della rimozione d'ufficio, con sopportazione della relativa spesa).

Ci sembra, perciò, che la fattispecie in esame andrebbe propriamente qualificata come illecito «istantaneo ad effetti permanenti», con le inevitabili conseguenze che ne derivano nell'ottica della questione qui in esame.

5. *Conclusioni.* Abbandonata, dunque, l'ottica «pregiudizialmente» penalistica nella quale la giurisprudenza tende ad inquadrare l'illecito amministrativo, la prospettiva nella quale il presente lavoro si è indirizzato è quella di valorizzazione dei dati normativi espliciti, ai fini della riconduzione della regola per la soluzione del caso concreto sotto l'egida dell'una o dell'altra branca di disciplina, quante volte la norma positiva non sia esatta e chiara e lasci margini all'interprete.

Ci pare di poter trarre, allora, tre conclusioni di non banale rilievo, e perciò che:

a) l'ordine di estirpazione del vigneto abusivo di cui all'art. 4, co. 3° della legge n. 370 del 1987, è provvedimento di amministrazione attiva, autonomo ed indipendente dall'illecito amministrativo (e dalla procedura di accertamento e contestazione di quello) che lo presuppone e lo precede, sicché segue, tanto nell'ottica processuale quanto nell'ottica sostanziale, la disciplina del provvedimento amministrativo;

b) l'illecito amministrativo permanente, in generale considerato, è fonte generatrice di un rapporto obbligatorio sin dal momento della sua «consumazione», che – ai fini prescrizionali – coincide, al più tardi, con la notifica del verbale di accertamento dell'illecito, sicché per esso debbono valere i termini prescrizionali validi per i crediti patrimoniali secondo ordinaria disciplina civilistica, con termine di decorrenza dall'anzidetta data di «consumazione»;

c) l'illecito amministrativo di «abusivo impianto di vigneti» è una fattispecie a consumazione istantanea con effetti permanenti, sicché il termine prescrizionale del diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione decorre da momento della commessa violazione (e cioè dall'esecuzione dell'impianto).

Resta solo da osservare che le pronunce di legittimità che si sono occupate *ex professo* dell'illecito qui in parola, sotto il profilo della sua postulata natura permanente (e peculiarmente la citata Cass. 14633 del 2001), hanno affermato che la prescrizione regolata dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981 riguarda «non solo il diritto a riscuotere le somme dovute a titolo di sanzione ma la stessa violazione (...) per cui anche l'illecito amministrativo si estingue, come testualmente detta la norma, «nel termine

di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione».

Sia consentito osservare che non è facile intendere quale sia, nell'ottica considerata dalle citate pronunce, l'utilità di una simile distinzione e precisazione. Che senso ha, cioè, precisare che insieme con l'obbligazione pecuniaria si estingue la fonte dell'obbligazione stessa nell'ambito di un processo volto alla verifica della persistente efficacia del solo provvedimento sanzionatorio.

Il senso riposto di un simile assunto altro non può essere che quello di evidenziare che un termine prescrizionale autonomo per la obbligazione pecuniaria rispetto all'illecito non potrebbe in nessun caso configurarsi, perché quella è «conseguente» all'illecito e da esso dipende, sicché decorrendo il termine prescrizionale dalla data di «consumazione» dell'illecito permanente, anche l'obbligazione pecuniaria non potrebbe che estinguersi nello stesso termine.

Senonché, è agevole avvedersi che la sentenza citata a conforto di tale tesi (e cioè Cass. 6 agosto 1992, n. 9310) ha inteso affermare il principio per cui «la prescrizione ha per oggetto anzitutto l'illecito» per quanto la disposizione dell'art. 28 si riferisca solo al «diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni», al precipuo scopo di dimostrare erronea la pronuncia di merito che invece muoveva dall'assunto che «l'illecito amministrativo va considerato imprescrittibile».

La pronuncia ora citata, in sostanza intendeva significare che con il decorso del termine previsto dal citato art. 28 si consuma «il potere dell'amministrazione di applicare la sanzione comminata dalla legge per la violazione accertata nel caso concreto», mentre poi Cass. 14633/2001 ha tratto alimento dall'astratta affermazione del principio per dedurre non coerenti conseguenze, sia in tema di autonomia concettuale del fenomeno estintivo della sanzione amministrativa rispetto a quello dell'illecito amministrativo, sia in materia di determinazione del *dies a quo* della prescrizione del diritto a riscuotere le somme.

E, tutto ciò deriva, ancora una volta, per «trascinamento» nella materia delle sanzioni amministrative di categorie penalistiche (30), e peculiarmente dalla trasposizione del principio per cui la prescrizione del reato e la prescrizione della pena sono nel diritto penale autonomamente considerate e distintamente disciplinate (31).

Vi è in ciò un sintomo della riluttanza della giurisprudenza ad accettare i principi di una logica del tutto diversa, i fondamenti della quale sono stati posti dallo stesso legislatore con la formula del tutto consapevolmente prescelta (32) per la redazione del comma 1° dell'art. 28 più volte citato e per effetto della quale la prescrizione, con il suo effetto estintivo, non incide né su una sanzione né su un potere ma su un «diritto», a fronte di che (nel rapporto obbligatorio che dall'illecito amministrativo si origina) si pone un corrispondente «obbligo», il quale pure – ovviamente – si estingue, nello stesso momento. Ne fa fede la disposizione dell'art. 14 della stessa legge, nella quale è disciplinata una fattispecie di «decadenza», ma non di meno si identifica come oggetto del fenomeno estintivo

(30) In un «trascinamento» di categorie amministrativistiche incorre invece PAGLIARI, *Profili teorici* (...), cit. 240, che distingue «tra prescrizione riguardante l'esercizio del potere e prescrizione relativa all'obbligazione sanzionatoria».

(31) Non guasta rammentare con quanta saggezza CARNELUTTI, *Teoria generale del reato*, Padova, 1933, 60-61 osservava «la formula 'estinzione del reato' mi pare inesatta e perfino bizzarra. Oserei dire che se i redattori del codice penale avessero tenuto d'occhio il codice civile ed il linguaggio dei civilisti, avrebbero facilmente risparmiato tale bizzarria: invero a nessun cultore del diritto civile salta in mente di dire che, per esempio, la remissione o la prescrizione estingue l'esecuzione o il risarcimento del danno. Ciò che si estingue non è né il fatto, e neppure la sua qualità giuri-

dica, ma l'effetto che ne è derivato, cioè il *vinculum iuris*; or questo non è, quanto all'illecito penale, né il reato né la pena; questi sono i due termini e vorrei dire i due capi del rapporto, ma non il rapporto medesimo, il quale consiste nel collegamento tra i due: appunto l'efficacia estintiva in ciò si manifesta che rompe questo collegamento, così che dall'atto non nasce più per determinati organi il potere e l'obbligo di attuare la pena». Da analoghe premesse logiche muove GRASSO, *Prescrizione (Diritto privato)*, in *Enc. dir.*, 1986, vol. XXXV, 57.

(32) La citata sentenza della Cassazione n. 5230/95 dà atto del procedimento parlamentare attraverso il quale, nel comitato ristretto della Commissione giustizia della Camera, si modificò l'originario disegno di legge in cui un comma 2° dell'art. 28 non era neppure previsto.

«l'obbligazione di pagare la somma dovuta» e ne fa fede pure l'art. 7, che in termini del tutto analoghi si esprime.

E, d'altronde, non si capirebbe altrimenti in che termini si possa conciliare l'assunto secondo cui prescrizione dell'obbligazione pecuniaria e prescrizione dell'illecito amministrativo cronologicamente coincidono, con la disciplina apprestata dagli art. 5 e 6 della legge n. 689/81 per l'ipotesi del concorso di persone e per l'ipotesi di obbligazione solidale di terzi estranei alla violazione (33): la vita del debito di ciascuno degli obbligati al pagamento della «somma dovuta per la violazione» è, ovviamente, del tutto indifferente rispetto alle vicende dell'altrui – per quanto in fatto connessa – obbligazione, così come è indifferente rispetto alle vicende che concernono «l'illecito», ben potendo la prescrizione maturarsi in rispetto ad uno solo dei coobbligati e perciò in costanza della sopravvivenza dell'altrui obbligazione (e, per così dire, dell'illecito) (34).

Si tratta, in sostanza, di situazioni giuridiche soggettive del tutto avulse dal connubio «illecito-sanzione», che attono alla sola fase della riscossione di un titolo obbligatorio dotato di esecutività, soggetto sin dal momento della sua esistenza alle sole regole dell'obbligazione civile, e del processo civile che vi si applica, fatta salva la speciale disciplina prevista dalla legge n. 689/81 (35).

Nel rispetto dell'autonomia sistemica dell'illecito amministrativo e delle autonome categorie che il legislatore ha inteso creare, la Corte costituzionale, con un'ordinanza di manifesta infondatezza che è praticamente passata inosservata (36) e che aveva appunto ad oggetto la questione di legittimità del richiamato art. 28 (tacciato di incostituzionalità per il fatto di prevedere la prescrizione della sola sanzione e non anche dell'illecito), ammonì sul fatto che «il raffronto tra la disciplina penale e quella amministrativa è di per sé di scarso significato, ove si considerino le importanti diversità che esistono tra le due categorie di illecito, già sul piano costituzionale (...); che importanti diversità si ravvisano altresì sul piano della normativa ordinaria, ove si consideri che il legislatore del 1981, tenuto conto della peculiarità della materia, ha disciplinato l'illecito amministrativo anche con ricorso ad istituti del diritto civile» (...) onde «non può ravvisarsi omogeneità di situazioni».

Le autorevoli parole della Corte ci esimono dall'insistere oltre per non travalicare i limiti naturali di questo lavoro.

Giuseppe Caracciolo

(33) Sul punto che non sia possibile ipotizzare una trasposizione alla materia amministrativa dei principi penalistici che regolano l'efficacia soggettiva dell'interruzione della prescrizione (con la conseguente applicazione delle regole civilistiche) non nutre dubbi M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, 1983, Novene, 235 e poi *Id.*, *Sanzioni Amministrative*, in *Enc. giur. trec.*, vol. XXIII, Roma, 17.

(34) Quanto alla dottrina penalistica, già VASSALLI, *La confisca dei beni*, Padova, 1951, 60 evidenziava che per i reati propri o speciali «la causa estintiva operante nei confronti dell'agente principale non produce neppure la modificazione di quel titolo di reato di cui i correi erano imputati a causa della qualità personale dell'agente principale». Si confronti lo stesso VASSALLI, *La potestà punitiva*, Torino, 1942, 372, per un corretto inquadramento dei fenomeni che sono comunemente denominati estinzione del reato e della pena.

(35) Anche GIOVAGNOLI, *Illecito amministrativo continuato e decorrenza della prescrizione*, in *Mass. giur. lav.*, 1998, 933, e sia pure trattando a proposito del reato continuato, inclina per il carattere civilistico dell'istituto osservando che «quello che viene in considerazione non è tanto la condizione oggettiva del fatto ai fini della sua punibilità, ma soltanto il diritto dell'Amministrazione creditrice alla riscossione delle somme eventualmente dovute». In forma perplesso si esprime invece M.A. SANDULLI, *Sanzioni Amministrative*, cit., 17, che non si esime però dal rilievo che «la disciplina delle pene amministrative – dettata in esclusivo riferimento alle sanzioni pecuniarie – appare finora corrispondente piuttosto ad una matrice di tipo civilistico, ciò che «vale a segnare l'assoluta alterità del fenomeno rispetto alla prescrizione penale». Con gli stessi termini, ma in un contesto sicuramente meno perplesso, si esprime M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., 230.

(36) Si tratta di Corte costituzionale 19 novembre 1987, n. 420.

Cass. Sez. I Civ. - 12-2-2003, n. 2077 - de Musis, pres.; Criscuolo, est.; Russo, P.M. (conf.) - Lima (avv. Pelosi) c. Com. Avellino (avv. Fontana). (*Cassa con rinvio App. Napoli 12 febbraio 1999*)

**Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Occupazione acquisitiva - Danno subito dal terzo coltivatore - Liquidazione - Criteri.** (C.c., art. 2043; l. 6 agosto 1971, n. 865, art. 17; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 43)

*Il danno subito dal terzo coltivatore per la perdita del godimento del fondo, conseguente alla sua occupazione acquisitiva deve essere liquidato secondo la regola generale, dettata in tema di illecito aquiliano, di cui all'art. 2043 c.c., con riferimento, pertanto, all'entità dell'indennità aggiuntiva non percepita cui il coltivatore stesso avrebbe avuto diritto in caso di emanazione di un valido provvedimento ablativo (art. 17 legge 865/71). Pur essendo tale indennità prevista a favore del terzo coltivatore nell'ambito del procedimento espropriativo (del quale se ne postula, per l'effetto, la rituale conclusione mediante cessione volontaria o decreto di esproprio), onde la ontologica diversità dal risarcimento del danno ex art. 2043, pur tuttavia essa costituisce valido parametro di riferimento per la liquidazione del danno stesso, poiché i criteri di cui all'art. 43 della l. 2303/82 devono, all'uopo, ritenersi del tutto inadeguati, disciplinando detta norma situazioni giuridiche (risoluzione inconsapevole di contratti agrari) diverse da quella derivante da occupazione appropriativa del fondo, mentre il criterio sussidiario della liquidazione equitativa del danno (artt. 2056-1226 c.c.) non risulta, nella specie, conforme a diritto, applicandosi solo quando il danno stesso non può essere provato nel suo preciso ammontare per mancanza assoluta di qualsivoglia meccanismo legale di liquidazione (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con citazione del 5 maggio 1990 Antonio Lima e Iolanda Pavarese convennero in giudizio il Comune di Avellino dinanzi al Tribunale di quella città, chiedendo che l'ente fosse condannato al risarcimento dei danni da loro subiti per effetto dell'irreversibile trasformazione, mai legittimata da un formale provvedimento di esproprio, di un terreno situato in località Quattrograne (in catasto alla p. 6363, fol. 26, p.lle 38, 46 e 47, esteso 30.741 mq.), appartenente ad Ugo Sullo e condotto in affitto dagli attori fin dal 1970, terreno occupato per la realizzazione di alloggi (con relative infrastrutture) da locare a cittadini rimasti privi di abitazione a causa del terremoto del 1980.

L'ente territoriale addusse il proprio difetto di legittimazione passiva e l'infondatezza della domanda.

All'esito dell'istruzione il Tribunale di Avellino, con sentenza del 14-28 gennaio 1997, condannò il Comune a pagare agli attori la somma di lire 37.500.000, a titolo di danni liquidati in base a criteri equitativi, oltre agli interessi dalla data della pronuncia ed alle spese del giudizio.

Il Lima e la Pavarese proposero appello, contestando la determinazione del danno subito e sostenendo che esso andava liquidato in misura quanto meno corrispondente all'indennizzo che gli affittuari avrebbero riscosso nel caso di rituale conclusione del procedimento espropriativo. Il Comune di Avellino si costituì per resistere al gravame.

La Corte d'appello di Napoli, con sentenza depositata il 12 febbraio 1999, rigettò l'impugnazione e compensò tra le parti le spese del grado, considerando:

– che, secondo un principio di diritto più volte affermato, al colono, mezzadro o affittuario, il quale abbia perduto la detenzione dell'immobile per effetto della sua irreversibile trasformazione operata dalla P.A., non spetta l'indennizzo previsto dalla normativa in materia di espropriazione per p.u., bensì il risarcimento del danno ex art. 2043 c.c.;

– che, come corollario di tale principio, ai fini del risarcimento del danno vanno applicati i criteri generali dettati dal codice civile, con il conseguente onere probatorio a carico del danneggiato, e non può tenersi conto dei parametri previsti per la determinazione dell'indennizzo spettante ai soggetti indicati dall'art. 17 della legge n. 865 del 1971, nel caso in cui il diritto personale di costoro si estingua per effetto dell'emissione del decreto di esproprio;

– che l'orientamento ora enunciato andava condiviso, in quanto nel caso di espropriazione l'indennizzo spettante al fittavolo o colono era determinato in misura corrispondente a quella

prevista in favore del proprietario per finalità di accelerazione del procedimento espropriativo e di tutela del settore agricolo in generale, ragioni delle quali non si poteva tenere conto in sede di quantificazione del danno ex art. 2043 c.c.;

– che, pertanto, la sentenza impugnata, di fronte alla carenza di specifiche allegazioni e prove precise del danno da parte degli attori, esattamente aveva provveduto alla valutazione equitativa dello stesso, peraltro ancorandola ad elementi presuntivi o costituenti fatto notorio, oltre che alle risultanze processuali (redditività del fondo in relazione ai tipi di coltura risultanti dallo stato di consistenza, presumibile durata residua del contratto di affitto, quota parte del canone), neppure costituenti oggetto d'impugnazione da parte degli appellanti.

Contro la suddetta sentenza Antonio Lima e Iolanda Pavarese hanno proposto ricorso per cassazione, affidato ad un motivo.

Il Comune di Avellino ha resistito con controricorso.

DIRITTO. - (Omissis)

2. - Con l'unico mezzo di cassazione i ricorrenti denunziano violazione degli artt. 2043 e 1226 c.c., in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., e insufficiente o contraddittoria motivazione in relazione all'art. 360, n. 5, c.p.c.

La Corte di merito si sarebbe adeguata all'indirizzo giurisprudenziale secondo cui al colono, mezzadro o affittuario, che abbia perso la detenzione dell'immobile per effetto della sua irreversibile trasformazione operata dalla P.A., non spetta l'indennizzo previsto dalla normativa in materia di espropriazione per p.u. bensì il risarcimento del danno ex art. 2043 c.c., con la conseguenza che in tal caso non si dovrebbe tenere conto dei parametri previsti dall'art. 17 della legge n. 865 del 1971, applicabili quando il diritto personale dei soggetti indicati in detta norma si estingua per effetto del decreto di espropriazione.

Infatti la Corte territoriale, come già prima il Tribunale di Avellino, pur riconoscendo nella specie il diritto al risarcimento del danno, avrebbe ritenuto che in tal caso andrebbero applicati i criteri dettati dal codice civile, con il conseguente onere probatorio a carico del danneggiato, senza poter commisurare il danno all'indennizzo che ad esso sarebbe spettato in forza della normativa in tema di espropriazione per pubblica utilità.

Ciò, tuttavia, costituirebbe un'applicazione erronea, o almeno limitativa e non giustificata delle regole generali dettate dall'art. 2043 c.c., in quanto il danno in questione sarebbe conseguenza diretta ed immediata di un comportamento illecito ed andrebbe commisurato all'importo che i ricorrenti avrebbero ricevuto se la P.A. avesse espletato una procedura corretta. La valutazione equitativa non potrebbe essere utilizzata, perché il relativo criterio, ai sensi dell'art. 1226 c.c., sarebbe applicabile soltanto quando il danno non possa essere provato nel suo preciso ammontare.

L'importo spettante ai ricorrenti sarebbe stato provato perché automaticamente determinabile con l'indicazione dei criteri legali, onde non sarebbe sostenibile che vi sia stata carenza di specifica allegazione e di prove precise del danno da parte degli istanti. Né potrebbe prescindere, per stabilire il danno da costoro subito a causa dell'illecita condotta della P.A., dall'automatica individuazione dell'ammontare dell'indennità aggiuntiva cui essi avrebbero avuto diritto.

La diversa conclusione cui è pervenuta la Corte di merito porterebbe, tra l'altro, alla conseguenza che la P.A. tragga proprio dal suo illegittimo comportamento un vantaggio consistente nel minor esborso rispetto a quanto avrebbe dovuto versare a titolo d'indennizzo.

Richiamata la sentenza resa da questa Corte a Sezioni Unite (n. 514 del 27 luglio 1999), i ricorrenti proseguono affermando che la Corte di merito non avrebbe adeguatamente motivato la propria affermazione secondo cui, nonostante la richiesta formulata, la mancata riscossione dell'indennità aggiuntiva andrebbe esclusa dal risarcimento del danno ex art. 2043 c.c., mentre il danno medesimo non potrebbe essere inferiore all'ammontare di quella indennità.

Il ricorso è fondato nei sensi in prosieguo indicati.

Come questa Corte ha già affermato, il terzo coltivatore, privato del godimento del fondo per effetto di un decreto di occupazione di urgenza cui non faccia seguito il decreto di espropriazione bensì l'irreversibile trasformazione del bene con conseguente ablazione di fatto, subisce un danno che va risarcito secondo le regole generali dettate dall'art. 2043 c.c. (Cass. Sez. Un., 27 luglio 1999, n. 514; Cass. 7 febbraio 1996, n. 983).

Pur prendendo le mosse da tale principio, la sentenza impugnata ha tuttavia affermato che, ai fini della quantificazione del danno, non potrebbe tenersi conto dei parametri previsti per la

determinazione dell'indennizzo spettante ai soggetti indicati dall'art. 17 della legge n. 865 del 1971.

Ora, è vero che l'indennità aggiuntiva, prevista a favore del terzo coltivatore dall'art. 17 della legge n. 865 del 1971, è collocata nell'ambito del procedimento espropriativo del quale postula la regolare conclusione (mediante cessione volontaria o decreto di esproprio), onde risulta ontologicamente diversa dal risarcimento del danno ex art. 2043 c.c. È vero del pari, però, che in fattispecie come quella in esame il diritto al risarcimento nasce appunto dall'ablazione di fatto, costituente l'illecito aquiliano, ed il risarcimento è diretto a ristorare il pregiudizio subito dal coltivatore per la perdita del godimento del fondo. Nel sistema della legge n. 865 del 1971 tale perdita sarebbe stata compensata con il pagamento dell'indennità aggiuntiva. L'ablazione di fatto derivante dalla c.d. accessione invertita impedisce all'avente diritto di ottenere questa indennità, che gli sarebbe spettata se la privazione definitiva del godimento del fondo fosse conseguita ad un valido provvedimento di espropriazione. E poiché l'obbligazione risarcitoria ai sensi dell'art. 2043 c.c. è diretta a reintegrare il patrimonio della parte lesa nella situazione in cui si sarebbe trovato se non si fosse verificato l'evento dannoso, la mancata riscossione dell'indennità aggiuntiva cui il coltivatore avrebbe avuto diritto deve essere considerata per determinare l'importo del risarcimento.

Infatti, non sono adeguati i parametri previsti dall'art. 43 della legge n. 203 del 1982, perché detta norma disciplina situazioni giuridiche (risoluzione incolpevole di contratti agrari) diverse da quella qui in esame. E, più in generale, non è conforme a diritto il criterio della liquidazione equitativa del danno (artt. 2056-12226 c.c.), perché tale criterio si applica quando il danno non può essere provato nel suo preciso ammontare, mentre nel caso di specie esiste un meccanismo legale di liquidazione, desumibile dall'art. 17 (comma 2°) della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni, al quale l'importo del risarcimento deve essere correlato. Invero, come questa Corte ha affermato (Cass. Sez. Un., n. 514/99 cit., in motivazione), il pregiudizio del coltivatore connesso alla privazione del godimento del fondo, conseguente ad un illecito della P.A. qual'è l'espropriazione sostanziale, non può essere determinato in misura minore rispetto al *quantum* che gli sarebbe spettato ove la medesima privazione fosse stata cagionata da una valida espropriazione e, quindi, da un atto lecito.

Non può condividersi, da ultimo, il rilievo della sentenza impugnata circa la carenza di specifiche allegazioni e prove precise del danno da parte degli istanti. Infatti, risulta dalla stessa motivazione della sentenza impugnata che gli attori avevano allegato che il danno andava liquidato in misura quanto meno corrispondente all'indennizzo loro spettante nel caso di rituale conclusione del procedimento espropriativo, richiamando così, come parametro liquidatorio, il meccanismo di liquidazione dell'indennizzo previsto dal citato art. 17, comma 2° (il quale rinvia al criterio legale risultante dal precedente art. 16). E, in presenza di tale meccanismo, l'affermazione della Corte territoriale, relativa al difetto di prove precise del danno, assume carattere troppo generico e perciò immotivato.

Conclusivamente, alla stregua delle precedenti considerazioni, in accoglimento del ricorso la sentenza impugnata deve essere cassata e la causa va rinviata ad altra sezione della Corte d'appello di Napoli che procederà a nuovo esame della controversia, uniformandosi ai principi sopra enunciati, e provvederà anche in ordine alle spese del giudizio di cassazione. (Omissis)

(1) L'ART. 17 DELLA LEGGE 865/71 E OGGI L'ART. 42 DEL D.P.R. 327/2001, NUOVO TESTO UNICO DELL'ESPROPRIAZIONE: LA CASSAZIONE ELEVA L'INDENNITÀ AGGIUNTIVA DA PARAMETRO INDENNITARIO A MECCANISMO LEGALE PER LA LIQUIDAZIONE DEI DANNI AL TERZO COLTIVATORE DERIVANTI DA OCCUPAZIONE ACQUISITIVA E, IN FUTURO, DA UTILIZZAZIONE SENZA TITOLO.

1. *Premessa.* Nell'affrontare la disamina della sentenza in epigrafe, anteriore all'entrata in vigore, avvenuta il 30 giugno 2003, del nuovo T.U. sull'espropriazione approvato con il d.p.r. 327/2001, appare doveroso premettere che permane l'utilità di svolgere le considerazioni che seguono sul tema affrontato in sentenza, non solo in quanto, com'è noto, l'art. 57 dello stesso T.U. stabilisce che le procedure

espropriative che hanno ottenuto la dichiarazione di pubblica utilità, e che sono quindi in corso all'atto dell'entrata in vigore della nuova normativa, proseguono con le normative precedenti (tra le quali naturalmente la legge 865/71), bensì anche perché il regime sostanziale delle indennità da corrispondere ai soggetti interessati non è mutato. Fino all'esaurirsi delle procedure in corso occorrerà perciò abituarsi a convivere con un doppio regime espropriativo e con le conseguenti implicazioni anche di ordine giurisprudenziale che, nelle fattispecie quali quella in esame, non dovrebbero portare a risultati differenti.

2. *Evoluzione giurisprudenziale in tema di risarcimento spettante al coltivatore per i danni derivanti dall'occupazione acquisitiva del fondo.* La sentenza in esame va iscritta nel novero delle pronunce della Suprema Corte in tema di risarcimento dei danni derivanti da occupazione acquisitiva (1), tra le quali viene a porsi quella odierna afferente la problematica della determinazione del *quantum* risarcitorio spettante al terzo coltivatore costretto ad abbandonare il fondo in seguito ad occupazione d'urgenza non seguita da formale atto traslativo della proprietà e che abbia perciò determinato l'irreversibile trasformazione del fondo, con impossibilità di restituzione dello stesso (e quindi con impossibilità di riviviscenza del preesistente rapporto agrario).

Con riguardo a tale questione appare opportuno, in via preliminare, rammentare il principio giurisprudenziale affermato dalla medesima Corte di cassazione a Sezioni Unite (2), richiamato altresì, in linea di principio, dalla sentenza in rassegna, in base al quale il danno subito dal terzo coltivatore del fondo oggetto di occupazione appropriativa – da risarcire con applicazione dei criteri di cui all'art. 2043 c.c. – non può essere limitato al valore dei frutti perduti o rapportato ai parametri di cui all'art. 43 legge 203/82 (3) – che prevede un equo indennizzo a favore degli affittuari coltivatori diretti nel caso di risoluzione incolpevole del contratto – e non può essere comunque inferiore all'importo dell'indennità che sarebbe spettata, in base all'art. 17 legge 865/71, in caso di rituale conclusione della procedura espropriativa.

Tale principio costituisce l'approdo di un'evoluzione giurisprudenziale che, inserendosi nel solco della deroga al principio dell'unicità dell'indennizzo (4), ha gradualmente riconosciuto piena autonomia alla posizione del terzo coltivatore, rispetto a quella del proprietario del fondo espropriato, attribuendogli un ruolo autonomo nell'ambito della procedura di espropriazione per pubblica utilità (5), anche

nella sua forma patologica dell'occupazione acquisitiva.

In particolare, la giurisprudenza della Suprema Corte, dapprima attestata su una posizione che disconosceva i diritti dell'affittuario coltivatore nelle ipotesi di occupazione acquisitiva in considerazione della natura personale del rapporto tra affittuario e proprietario e del fatto che detto rapporto sarebbe rimasto estinto per effetto dell'occupazione di urgenza (6), ha successivamente avviato la riflessione, consacrata nella citata sentenza 514/1999 delle Sez. Un. tesa a riconoscere il diritto dell'affittuario coltivatore al giusto ristoro e perciò al risarcimento dei danni derivanti dall'illecita occupazione (7).

Al riguardo, si è così via via precisato che, anche a seguito delle più recenti elaborazioni della giurisprudenza di Cassazione (8), il diritto all'indennità aggiuntiva risulta configurabile soltanto in relazione all'esproprio che abbia avuto regolare corso e risulti concluso in modo legittimo (vale a dire con decreto di esproprio o con atto di cessione volontaria). Qualora invece si verifichi la c.d. «accessione invertita» (per le procedure ancora in corso) e, qualora si verifichi la c.d. «utilizzazione senza titolo» ex art. 43 del d.p.r. 327/2001, al coltivatore spetterà un autonomo risarcimento del danno, in aggiunta al risarcimento spettante al proprietario espropriato, laddove, in tale ipotesi, entrambi i soggetti – terzo coltivatore e proprietario espropriato – vengono a trovarsi nella medesima situazione soggettiva, subendo una lesione ingiusta al proprio diritto, sia pure diversamente articolato, di godimento del fondo irreversibilmente trasformato, essendo pertanto fondato e legittimo accomunare il proprietario e l'affittuario nella stessa disciplina che è appunto quella generale in materia di risarcimento del danno (9).

La questione si è così gradualmente incentrata sulla misura della quantificazione di tali danni, in relazione ai quali, dopo una prima fase nella quale si ritenne che all'affittuario spettassero soltanto i frutti giunti a maturazione (10), si è giunti poi ad affermare (11) l'ammissibilità del risarcimento ex art. 2043 c.c., (con l'applicazione in sede risarcitoria dei criteri generali dettati dal codice civile e con i conseguenti oneri probatori in capo al danneggiato inerenti al pregiudizio effettivamente subito) in considerazione della lesione, derivante dalla definitiva realizzazione dell'opera, al diritto di godimento derivante dal rapporto obbligatorio (12) escludendosi, quanto meno in linea di principio, la possibilità di corrispondere anche in tal caso l'indennità aggiuntiva di cui all'art. 17 legge 865/71, in quanto tale indennità postula pur sempre il perfezionamento in senso classico-formale della procedura espropriativa (13).

(1) Sulla figura di occupazione acquisitiva si vedano, da ultimo, le interessanti posizioni di Cass., Sez. Un., 14 aprile 2003, n. 5902, anche in risposta alle pronunce sul tema della Corte Europea dei diritti dell'uomo.

(2) Cfr. Cass., Sez. Un., 27 luglio 1999, n. 514, in questa Riv., 2000, 536, con nota di R. VARANO, *Criteri di liquidazione del danno nel caso di occupazione acquisitiva: l'intervento delle Sezioni Unite* e in *Foro it.*, 2000, I, 1947 con nota di S. BENINI.

(3) In base all'art. 43 della l. 3 maggio 1982, n. 203 «in tutti i casi di risoluzione incolpevole di contratti di affitto, di mezzadria, di colonia, di compartecipazione e di soccida con conferimento di pascolo di cui all'articolo 25, agli affittuari coltivatori diretti, agli affittuari non coltivatori diretti, ai mezzadri, ai coloni, ai compartecipanti e ai soccidari spetta, a fronte dell'interruzione della durata del contratto, un equo indennizzo il cui ammontare, in mancanza di accordo fra le parti, è stabilito dal giudice».

(4) In base al principio di unicità dell'indennizzo, accolto dalla legge n. 2359 del 25 giugno 1865 nella sua originaria formulazione, l'espropriante deve riconoscere come unico interlocutore nello svolgersi dell'*iter* espropriativo il proprietario espropriato, al quale dovrà essere corrisposta un'indennità onnicomprensiva. Pertanto pronunciata l'espropriazione eventuali diritti dei terzi potranno essere fatti valere solo sull'indennità e non sul fondo espropriato.

L'ordinamento prevede, ex art. 17 l. 865/71, quale unica eccezione al principio suddetto la corresponsione a favore del terzo coltivatore del fondo espropriato di un'indennità aggiuntiva rispetto a quella riconosciuta al proprietario.

(5) In tal senso Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1002, in questa Riv., 1991, 221, con nota di C. FAVILLI, *La disciplina dell'indennità aggiuntiva agraria nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, che afferma espressamente l'autonomia del coltivatore sotto ogni profilo diversamente da altri soggetti titolari di diritti, reali o personali, sul bene espropriato, i quali non hanno per legge alcun rapporto con l'ente espropriante.

(6) Cfr. Cass. 19 maggio 1969, n. 1716, e Cass. 7 settembre 1970, n. 1253, in *Foro it.*, 1970, I, 2876 e 2874.

(7) Cfr. Cass. 24 aprile 1979, n. 2313, in *Foro it.*, 1979, I, 1400.

(8) Cfr. Cass. 28 novembre 2001, n. 15104, in *Foro it.*, Rep. 2001, voce *Espropriazione per p.i.*, n. 236; Cass. 7 febbraio 1996, n. 983, in questa Riv., 1996, 683.

(9) In tal senso Cass. 24 aprile 1979, n. 2313, *cit.*; Cass. 9 marzo 1983, n. 1755, in *Giur. agr. it.*, 1984, 150, con nota di A. PANELLA; *contra* Cass. 28 ottobre 1994, n. 8911, in *Foro it.*, Rep. 1994, voce *Espropriazione per p.i.*, n. 249, secondo cui anche nel caso di occupazione acquisitiva il risarcimento del danno spettante al coltivatore andrebbe detratto a quello spettante al proprietario.

(10) Cfr. Cass. 4 agosto 1977, n. 3480, in *Foro it.*, Rep. 1977, voce *Espropriazione per p.i.*, n. 239.

(11) A far data da Cass. 30 marzo 1972, n. 1008, in *Foro it.*, 1972, I, 880.

(12) S. BENINI, nota a Cass., Sez. Un., 27 luglio 1999, n. 514/s.u. *cit.*

(13) In tal senso, fra le altre, Cass. 18 gennaio 1982, in *Foro it.*, Rep. 1982, n. 51, voce *Espropriazione per p.i.*; 16 marzo 1990, n. 2194 *id.*, Rep. 1990 voce *cit.*, n. 400.

Il principio normativo di partenza, vale a dire il suddetto art. 17 della legge 865/71, comma 2°, stabilisce, com'è noto, che ai fittavoli, mezzadri, coloni e compartecipi che coltivino il terreno oggetto di espropriazione da almeno un anno prima del deposito della relazione descrittiva dell'opera, è dovuta un'autonoma indennità in misura pari a quella dovuta al proprietario.

Tale previsione normativa risulta, peraltro, riprodotta nel nuovo T.U. in materia espropriativa di cui al d.p.r. 327/2001, citato in premessa, il cui art. 42 stabilisce che spetta l'indennità aggiuntiva al fittavolo, al mezzadro o al compartecipe che per effetto della procedura espropriativa o della cessione volontaria, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte il fondo coltivato – e qui la nuova normativa si differenzia da quella precedente (soprattutto dopo le modifiche apportate dal decreto legislativo 302/2002) – da almeno un anno dalla dichiarazione di pubblica utilità.

La misura di tale indennità aggiuntiva, con riguardo al previgente regime normativo cui si riferisce la pronuncia in esame, è precisata dal successivo comma 3° in base al quale essa è determinata in ogni caso in misura uguale al valore agricolo medio, di cui al primo comma dell'art. 16 legge 865/71, corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato, ancorché si tratti di aree comprese nei centri edificati o delimitate come centri storici (14). Anche con riguardo alla suddetta previsione relativa al parametro indennitario giova segnalare che in base al nuovo T.U. l'indennità aggiuntiva va determinata ai sensi dell'art. 40, comma 3°, come modificato dal d.lgs. 302/2002, del medesimo Testo che individua anch'esso come criterio di riferimento il valore agricolo medio delle colture effettivamente praticate nel fondo, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione dello stesso diversa da quella agricola.

**3. Il contraddittorio parametro di riferimento per la determinazione del quantum risarcitorio scelto dal giudice nella fattispecie.** Alla luce della suesposta ricognizione del contesto giurisprudenziale nel quale va ad inserirsi la sentenza in epigrafe è a questo punto possibile procedere nella puntuale disamina della stessa, che sembra trarre, ad una prima lettura, però conseguenze erranee da premesse giuste.

La Corte di cassazione, nella pronuncia in rassegna, afferma infatti che in sede di risarcimento del danno subito dal terzo coltivatore, occorre, ai fini di una corretta applicazione delle regole generali dettate dall'art. 2043 c.c., commisurare il danno all'indennizzo che sarebbe spettato al coltivatore in forza della normativa in tema di espropriazione per pubblica utilità.

In particolare, l'elaborazione sostanziale si avvia seguendo un iter logico-argomentativo che prende le mosse, come si è detto, dal suesposto principio sancito dalla medesima Corte, a Sezioni Unite, nella citata sentenza 514/1999, dove si afferma che nelle ipotesi di accessione invertita «il diritto al risarcimento del danno nasce dall'ablazione di fatto, costituente l'illecito aquiliano, ed il risarcimento è diretto a ristorare il pregiudizio subito dal coltivatore per la perdita del godimento del fondo». Tale pregiudizio, che nell'ambito di un regolare procedimento espropriativo avrebbe trovato ristoro con il pagamento a favore del coltivatore dell'indennità aggiuntiva ex art. 17 legge 865/71, viene invece, compensato ove si verifichi l'accessione invertita con l'obbligazione risarcitoria ex art. 2043 c.c. che, com'è noto, ha la funzione di porre il patrimonio del danneggiato nel medesimo stato in cui si sarebbe trovato senza l'evento lesivo.

Sin qui le esatte premesse del giudice anche nella fattispecie, che registrano invece una deviazione dal corretto percorso argomentativo nell'affermazione conseguente.

Si arriva ad affermare, infatti, che per determinare l'importo del risarcimento spettante al coltivatore deve essere considerata la mancata riscossione dell'indennità aggiuntiva e perciò si sostiene che ai fini della determinazione del *quantum* risarcitorio occorre fare riferimento all'art. 17 della legge 865/71 che individua un vero e proprio «meccanismo legale di liquidazione» cui deve essere correlato l'importo del risarcimento.

**4. Prospettive applicative del principio introdotto dalla Suprema Corte.** Il principio affermato nella sentenza in esame non potrebbe ritenersi un utile contributo ai fini della determinazione del risarcimento spettante al terzo coltivatore nelle ipotesi di occupazione acquisitiva, a meno che non lo si intenda come uno specifico criterio normativo (art. 17, comma 2°, legge 865/71) da adottare – ma la decisione non sembra aprire spiragli in tal senso – in sede di quantificazione dei danni, solo in mancanza della prova da parte del coltivatore di ulteriori danni (rispetto al danno consistente nella mancata percezione dell'indennità aggiuntiva ex art. 17, comma 2°, legge 865/71).

Solo in tal modo appare comprensibile il motivo per cui si esclude l'applicazione degli artt. 1226 e 2056 c.c. sia del criterio dell'art. 43 legge 203/82.

Fermo quanto rilevato circa l'art. 43, legge 203/82, va segnalato, con riferimento alle predette disposizioni del codice civile, che il risarcimento per equivalente è segnatamente disciplinato dagli artt. 1226 e 2056 c.c. in base ai quali il danno qualora non possa essere provato nel suo preciso ammontare, «è liquidato dal giudice con valutazione equitativa».

Ciò stante il giudice, in base alla disciplina codicistica, risulterebbe legittimato ad esercitare il potere discrezionale di liquidare il danno con valutazione equitativa solo a fronte dell'impossibilità o della notevole difficoltà della parte danneggiata di provare il danno nel suo preciso ammontare.

Orbene, laddove con la sentenza in esame il parametro indennitario previsto dall'art. 17, 2° comma, legge 865/71 (ma, in futuro, art. 42 d.p.r. 327/2001) viene elevato a criterio per la determinazione del *quantum* risarcitorio spettante al coltivatore nelle ipotesi di accessione invertita, non risulterebbe possibile in tali ipotesi ricorrere alla valutazione equitativa poiché sussisterebbe uno specifico criterio legale cui fare riferimento ai fini della liquidazione del danno (ma sempre in mancanza di ulteriori specifiche prove).

Come a dire, semplificando, che se la prova del danno non la fornisce il terzo coltivatore danneggiato, la fornisce la legge con le disposizioni testé citate.

Fuori da tale ricostruzione, non può dirsi rispondente a criteri di giustizia sostanziale l'affermazione del decidente volta a individuare nell'indennità aggiuntiva (ex art. 17 legge 865/71 oppure, per il futuro, ex art. 42 d.p.r. 327/2001) un criterio assoluto di riferimento per determinare la misura del risarcimento. Come a dire l'equiparazione tra la misura del risarcimento a quella dell'indennità aggiuntiva non può avere valore assoluto da applicare in ogni caso, ma deve essere considerata come il criterio sussidiario minimo al quale l'operatore potrà far ricorso in assenza di prove precise del danno da parte del coltivatore.

Solo in tal senso potrebbero condividersi le considerazioni della sentenza in esame in ordine all'inadeguatezza del parametro dell'art. 43 della legge 203/1982 oppure degli artt. 2056-1226 del codice civile, a rappresentare l'importo al quale il risarcimento deve essere correlato.

Alfredo Scialò

(14) Al riguardo va segnalato che l'indennità commisurata al «valore agricolo medio» di cui all'art. 16 legge 865/71, è passata indenne, in rela-

zione alle aree agricole, alla verifica di legittimità costituzionale (Corte cost. 30 luglio 1984, n. 231, *Foro it.*, 1985, I, 46, in *Giur. agr. it.*, 1985, 179.

Cass. Sez. V Civ. - 6-8-2002, n. 11814 - Papa, pres.; Fico est.; Destro, P.M. (conf.) - Min. Finanze (avv. gen. Stato) c. Agnorelli (*Conferma Comm. Trib. Reg. Toscana 18 dicembre 1997*)

**Imposte e tasse - I.N.V.I.M. - Imponibile - Calcolo - Valore iniziale - Criterio della determinazione automatica del valore iniziale dell'immobile - Applicabilità - Condizioni - Fattispecie relativa a precedente acquisto di fondo e fabbricato colonico annesso e successiva vendita del solo fabbricato.** (D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6)

*In tema di INVIM, il criterio di determinazione automatica del valore iniziale dell'immobile (art. 6, secondo comma, d.p.r. n. 643 del 1972) trova applicazione quando la successiva vendita abbia ad oggetto l'intero bene precedentemente acquistato, ovvero parti omogenee dello stesso (come nel caso di vendita frazionata o per lotti di un appezzamento di terreno). Il criterio non può invece, trovare applicazione quando il precedente acquisto abbia avuto ad oggetto beni strutturalmente e funzionalmente diversi, insuscettibili di essere considerati l'uno parte dell'altro o l'uno omogeneo all'altro, seppur legati da vincolo pertinenziale (come nel caso di acquisto di fondo rustico e fabbricato colonico su di esso insistente con la successiva vendita non riguardante entrambi i beni, ma solamente il fabbricato) (1).*

(Omissis). FATTO. - Con atto registrato il 27 agosto 1990 Primita Agnorelli e Bruno Cucini hanno venduto un fabbricato rurale dichiarando ai fini INVIM il valore iniziale di lire 15.000.000. Per il precedente acquisto, avente ad oggetto anche il terreno agricolo di cui il fabbricato costituiva pertinenza, della estensione di ha. 17.553, avevano dichiarato il complessivo valore di lire 130.000.000 ai fini dell'imposta di registro, non sottoposto a rettifica in quanto non inferiore a 60 volte il reddito dominicale risultante in catasto, a norma dell'art. 52, 4° comma, del d.p.r. n. 131/86.

Con avviso di liquidazione notificato il 7 agosto 1992 l'Ufficio del Registro di Volterra, considerato che il fabbricato insisteva su un'area di ha. 0.1595, ne ha determinato il valore iniziale in lire 1.173.000, in luogo di quello dichiarato di lire 15.000.000, in base ad un mero calcolo proporzionale di superfici, in proporzione, cioè, al valore iniziale dell'intero come definito a norma dell'art. 6, 2° comma, del d.p.r. n. 643 del 1972.

L'Agnorelli e il Cucini hanno impugnato l'avviso di liquidazione ed entrambi i giudici di merito, la Commissione tributaria provinciale di Pisa nell'accogliere il ricorso e la Commissione tributaria regionale della Toscana nel rigettare l'appello dell'Ufficio, hanno ritenuto congruo il valore dichiarato in lire 15.000.000.

Avverso la decisione della Commissione regionale il Ministero delle Finanze ha proposto ricorso per cassazione affidandolo ad un motivo (violazione e falsa applicazione dell'art. 6, 2° comma, del d.p.r. n. 643 del 1972, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c.). Il ricorrente ha denunciato anche il vizio di omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione, in relazione all'art. 360, n. 5, ma tale denuncia è rimasta su un piano di mera enunciazione, non avendo trovato esplicitazione nel ricorso.

Gli intimati non hanno resistito con controricorso.

DIRITTO. - Con motivo proposto il ricorrente ha dedotto che correttamente l'Ufficio aveva proceduto alla riduzione proporzionale del valore iniziale dichiarato dai contribuenti, atteso che per il precedente acquisto, del fabbricato colonico come del fondo agricolo di cui costituiva pertinenza, era stato dichiarato un unico complessivo valore ai fini dell'imposta di registro, sicché la Commissione tributaria regionale si sarebbe dovuta limitare a prendere atto di tale determinazione automatica, effettuata a norma del 2° comma dell'art. 6 del d.p.r. n. 643/72, senza compiere alcuna valutazione estimativa del bene compravenduto.

La censura è infondata.

In tema di INVIM, il criterio della determinazione automatica del valore iniziale dell'immobile previsto all'art. 6, 2° comma, del d.p.r. n. 643/72, disposizione per la quale si assume quale valore iniziale quello dichiarato o accertato per il precedente acquisto ai fini dell'imposta di registro, sicché in caso di vendita di una porzione del bene il valore iniziale della stessa si determina in base ad un mero calcolo proporzionale di superfici, ossia in proporzione al valore iniziale dell'intero, trova applicazione quando la successiva vendita abbia ad oggetto l'intero bene precedentemente acquistato, ovvero parti omogenee dello stesso, come nel caso di vendita frazionata o per lotti di un appezzamento di terreno. Il criterio non può trovare invece applicazione quando il precedente acquisto abbia avuto ad oggetto beni strutturalmente e funzionalmente diversi, insuscettibili di essere considerati

l'uno parte dell'altro o l'uno omogeneo all'altro, seppur legati da vincolo pertinenziale, come nel caso di acquisto di fondo rustico e fabbricato colonico su di esso insistente, e la successiva vendita non riguardi entrambi i beni, ma unicamente il fabbricato rurale.

L'alienazione separata della cosa originariamente destinata al durevole servizio di altro bene, peraltro, fa venir meno il rapporto pertinenziale e, con esso, la ragione della considerazione unitaria dei due beni ai fini fiscali, sicché non può non venire in considerazione, in tale ipotesi, ai fini del calcolo dell'imponibile INVIM, il valore venale del bene stesso, con conseguente possibilità di determinazione del valore iniziale del bene separatamente venduto in misura diversa da quella proporzionale al valore complessivamente dichiarato o accertato per il precedente acquisto. Con l'unico limite che tale diversa misura, superiore o inferiore al valore proporzionale, sia compensata dal complementare minore o maggiore valore attribuito al bene residuo, in modo che la somma dei valori attribuiti non superi il valore complessivamente dichiarato o accertato per l'acquisto di entrambi i beni ai fini dell'imposta di registro, nel rispetto della lettera e della ratio dell'art. 6 del d.p.r. n. 643 del 1972.

Il ricorso va pertanto respinto.

(Omissis)

#### (1) ULTIME APPLICAZIONI DELL'INVIM.

Allorquando questa sentenza è stata pronunciata, cioè nel febbraio del 2002, l'INVIM era stata già definitivamente soppressa. Infatti l'art. 8, co. 1°, della legge 448/2001 (Legge finanziaria) ha stabilito, con decorrenza dal 1° gennaio 2002, l'abolizione dell'imposta. Di conseguenza l'imposta si paga per l'ultima volta per tutti gli immobili per i quali si realizzano i presupposti fino al 31 dicembre 2001.

L'INVIM - Imposta Comunale sull'Incremento di Valore degli Immobili - era stata istituita con il d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 643 e, fin dall'inizio, aveva avuto vita molto travagliata. Essa si applicava alle alienazioni a titolo oneroso effettuate da qualunque soggetto nonché al possesso continuato dei beni immobili delle società al compimento di ogni decennio. L'incremento di valore era calcolato sulla base della differenza tra il valore iniziale del bene ed il valore dello stesso al momento del suo trasferimento.

L'INVIM era un'imposta a scaglioni e le aliquote venivano determinate, anno per anno, da ciascun comune, tra un minimo ed un massimo all'interno dei quattro scaglioni previsti. Dopo una contrastata applicazione ventennale, si decise, con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, la sua abolizione a partire dal 1° gennaio 1993, considerata anche la contestuale introduzione dell'Ici - Imposta Comunale sugli Immobili - il cui gettito va interamente ai comuni.

Tuttavia l'INVIM non scomparve completamente visto che, come stabiliva l'art. 17 del citato d.lgs. 504/92, non erano più soggetti all'imposta i trasferimenti successivi al 1° gennaio 1993, mentre per quanto riguardava il trasferimento di tutti gli altri immobili, ricevuti od acquistati prima di quella data, continuavano ad essere soggetti all'imposizione gli atti di alienazione a titolo oneroso fino al 31 dicembre 2001, anche se registrati dopo tale data. L'imposta risultava, perciò, dovuta sugli incrementi di valore realizzati fino al 31 dicembre 1992 e si può, quindi, dire che la sua base imponibile veniva «congelata» a quella data. Ai fini del pagamento risultava ininfluente il valore dichiarato dal momento che si doveva procedere ad una duplice valutazione: la prima relativa al corrispettivo o al valore attuale dell'immobile, necessaria per l'applicazione dell'Iva o dell'imposta di registro o di quella di successione e donazione; l'altra relativa al valore che l'immobile aveva alla data del 31 dicembre 1992, che costituiva così la base imponibile dell'INVIM.

Ora l'imposta è stata definitivamente cancellata dal sistema tributario italiano ed i contribuenti che ritengono di aver versata una maggiore imposta possono inoltrare domanda, in carta semplice, per ottenere il rimborso.

Antonio Orlando

Cass. Sez. Lav. - 25-5-2002, n. 7671 - Mileo, pres.; Figurelli, est.; Finococchi Ghersi, P.M. (diff.) - INPS (avv. Cerioni e Todaro) c. I.G. (avv. Agostini). (*Conferma Trib. Modica 31 maggio 1999*)

**Previdenza sociale - Prestazioni di maternità - Lavoratrici agricole a tempo determinato - Rapporto assicurativo - Requisito delle cinquantuno giornate lavorative nell'anno - Equiparazione del periodo di astensione obbligatoria per maternità al lavoro effettivo - Sussistenza.** (D.l.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, art. 3; d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 5, c. ottavo).

*Ai fini del computo delle cinquantuno giornate lavorative che, ai sensi dell'art. 3 d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, sono necessarie per l'instaurarsi di un valido rapporto assicurativo nei confronti dei lavoratori agricoli, bisogna tener conto, ai sensi dell'art. 5 comma ottavo d.l. 12 settembre 1983, n. 463, non solo delle giornate effettivamente lavorate, ma altresì dei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per gravidanza e puerperio (1).*

(*Omissis*)

Con l'unico motivo l'INPS denuncia violazione ed errata applicazione degli artt. 4, primo comma, d.d.l. 9 aprile 1946, n. 212, 5, commi sei ed otto, d.l. 11 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni con legge 11 novembre 1983, n. 638, 15, terzo comma, l. 30 dicembre 1971, n. 1204, e 13 d.p.r. 25 novembre 1976, n. 1206, insufficiente, errata e contraddittoria motivazione della sentenza su un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, comma 3 e 5 c.p.c.

L'Istituto ricorrente deduce che nel settore agricolo, mentre l'indennità relativa al periodo di astensione obbligatoria verrà corrisposta per tutto il periodo, anche se continui oltre l'anno di efficacia degli elenchi (art. 7, comma 1, legge 1204/1971), in caso di assenza facoltativa, il diritto si estingue con lo scadere del periodo di efficacia dell'elenco in cui la lavoratrice si trovi iscritta, a meno che essa, avendo compiuto nello stesso anno più di 51 giornate lavorative, abbia maturato i requisiti per l'iscrizione nell'elenco principale destinato a pubblicazione nell'anno successivo; che è errata l'affermazione del Tribunale circa l'esistenza del requisito dell'iscrizione per l'anno 1990, alla luce del periodo di astensione obbligatoria di complessivi 127 giorni.

(*Omissis*)

Ciò detto, si osserva che il ricorso è infondato.

La Iacono, come risulta dalla sentenza impugnata, ha percepito l'indennità di maternità per astensione obbligatoria dal lavoro tra il 28 luglio ed il 28 dicembre dell'anno 1990.

Come risulta poi dalle sentenze di questa Corte Suprema, richiamate nello stesso ricorso (Cass. 15 gennaio 1997, n. 356 e Cass. 11 marzo 1996, n. 1959), ai fini del computo delle cinquantuno giornate lavorative che, ai sensi dell'art. 3 d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, sono necessarie per l'instaurarsi di un valido rapporto assicurativo nei confronti dei lavoratori agricoli, bisogna tener conto, ai sensi dell'art. 5, comma 8, d.l. 12 settembre 1983, n. 463, non solo delle giornate effettivamente lavorate, ma altresì dei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per gravidanza e puerperio. Tale orientamento questo Collegio condivide per le motivazioni svolte nelle citate sentenze, nonostante il diverso avviso espresso da Cass. n. 6721 del 1999, pure richiamata in ricorso.

Alla stregua dell'orientamento seguito, le giornate di astensione obbligatoria vanno considerate come di effettivo lavoro e valide per il requisito contributivo. Per il periodo di 127 giorni valido nel 1990 sussistono le 51 giornate necessarie per la sussistenza di un valido rapporto assicurativo utile nel 1991, durante il quale la Iacono ha diritto alla indennità per astensione facoltativa dal lavoro.

Il ricorso deve essere in conseguenza rigettato. (*Omissis*)

(1) ANCORA SUL DIRITTO ALL'INDENNITÀ DI MATERNITÀ PER I PERIODI DI ASSENZA FACOLTATIVA DAL LAVORO DELLE OPERAIE AGRICOLE.

1. - La fattispecie che ha dato origine alla decisione in epigrafe concerneva il diritto di una operaia agricola a

tempo determinato, iscritta negli elenchi nominativi degli anni 1988, 1989 e 1990 (come si deduce dall'esposizione in fatto omessa in questa sede), oltre all'indennità di maternità (regolarmente concessa dall'Istituto previdenziale) per il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, in relazione al parto avvenuto il 29 settembre 1990, anche all'indennità per il periodo di assenza facoltativa spettante allo scadere del periodo di interdizione legale (tre mesi dopo la data effettiva del parto), richiesta dall'interessata all'INPS a decorrere dal 2 gennaio 1991, con domanda in data 5 gennaio 1991 rimasta senza esito.

Nel silenzio del detto Istituto, nonostante numerosi successivi solleciti ed un ricorso presentato il 23 luglio 1993, l'interessata si rivolgeva al Pretore per il riconoscimento del proprio diritto ma con esito negativo. Donde l'appello al Tribunale di Modica che, con sentenza 31 maggio 1999, in accoglimento dell'impugnativa, condannava l'INPS al pagamento in favore della ricorrente dell'indennità per astensione facoltativa per il periodo compreso tra il 2 gennaio 1991 ed il 2 luglio 1991.

La motivazione di tale decisione viene così riassunta: «Osservava il Tribunale che, essendosi verificata la richiesta di astensione facoltativa all'inizio dell'anno 1991, potevano computarsi ai fini del calcolo delle cinquantuno giornate lavorate previsto dalla legge quelle maturate nell'anno 1990 e, al detto scopo, poteva validamente tenersi conto del periodo per il quale era stata riconosciuta e corrisposta l'indennità per astensione obbligatoria; che, avendo tale periodo compreso un arco temporale di giorni 127, lo stesso era sufficiente, unitamente all'iscrizione negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli per l'anno 1990, per la valida instaurazione del rapporto assicurativo; che a ciò conseguiva il riconoscimento dell'obbligo dell'INPS di corrispondere in favore della (ricorrente) l'indennità di maternità per astensione facoltativa» per il periodo sopra indicato.

Avverso la predetta sentenza l'INPS ha proposto ricorso per cassazione deducendo che, nel settore agricolo, mentre l'indennità relativa al periodo di astensione obbligatoria dal lavoro è corrisposta per la sua intera durata, anche se essa si prolunghi oltre l'anno di efficacia dell'iscrizione negli elenchi - in applicazione della disposizione di cui al primo comma dell'art. 17 della legge n. 1204 del 1971 -, in caso di assenza facoltativa, invece, il diritto si estingue con lo scadere del periodo di efficacia dell'elenco in cui la lavoratrice risulti iscritta, a meno che la stessa - avendo compiuto nello stesso anno almeno 51 giornate lavorative - abbia maturato i requisiti per l'iscrizione nell'elenco principale destinato a pubblicazione nell'anno successivo. Contesta, inoltre, ritenendola errata, l'affermazione dell'esistenza «del requisito dell'iscrizione per l'anno 1990, alla luce del periodo di astensione obbligatoria di complessivi 127 giorni».

2. - Il ricorso è stato ritenuto infondato dalla decisione in epigrafe per il motivo che, ai fini del computo delle 51 giornate lavorative previste dall'art. 3 d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212 per l'instaurarsi di un valido rapporto assicurativo nei confronti dei lavoratori agricoli, bisogna tener conto, ai sensi dell'art. 5, ottavo comma, d.l. 12 settembre 1983, n. 463 (conv. in l. 11 novembre 1983, n. 638), non solo delle giornate effettivamente lavorate, ma altresì dei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per gravidanza e puerperio [condividendo, così, l'orientamento espresso dalla stessa Cassazione con le decisioni 15 gennaio 1997, n. 356 (in questa Riv., 1998, 157 con nota di GATTA) e 11 marzo 1996, n. 1959, in motivazione con riferimento alla particolare fattispecie esaminata (in *Foro it.*, 1996, I, 1675) e nonostante il diverso avviso di Cass. 1° febbraio 1999, n. 6721 (la cui massima può leggersi in questa Riv., 2000, 67)], cui *adde* Cass. 30 luglio 2002, n. 11304 (*ibidem*, 2003, 159 con nota di GATTA, *Indennità di*

maternità per i periodi di assenza facoltativa dal lavoro delle operaie agricole, alla quale rinvio per ulteriori riferimenti).

3. - Sulla validità del principio enunciato nella sentenza in commento esprimo qualche dubbio. Il comma ottavo dell'art. 5 del d.l. n. 463 del 1983 in essa invocato recita: «Ai fini del presente articolo i periodi di godimento del trattamento di cassa integrazione guadagni e di astensione obbligatoria dal lavoro per gravidanza e puerperio sono assimilati ai periodi di lavoro».

Se ne deduce il carattere assolutamente particolare della disposizione non interpretabile al di là dello stretto riferimento in essa contenuto.

L'art. 5 in questione è stato inserito nel d.l. n. 463 del 1983 (c.d. «decreto omnibus» per la varietà del proprio contenuto dispositivo) ai fini dichiarati di introdurre limitazioni al riconoscimento del diritto all'indennità di malattia – soprattutto nella determinazione del numero di giornate di malattia indennizzabili, rispetto al limite massimo di 180 giorni previsto dalla normativa generale per ogni anno – specie nei casi di lavoro a tempo determinato. È infatti disposto, al primo comma, che nei confronti dei «lavoratori, pubblici e privati, con contratto a tempo determinato, i trattamenti economici e le indennità economiche di malattia sono corrisposti per un periodo non superiore a quello di attività lavorativa nei dodici mesi immediatamente precedenti l'evento morboso, fermi restando i limiti massimi di durata previsti dalle vigenti disposizioni». Il secondo comma dispone che «non possono essere corrisposti trattamenti economici e indennità economiche per malattia per periodi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro a tempo determinato». I commi terzo e quarto riguardano ipotesi di limitazione delle prestazioni lavorative da parte di lavoratori con contratto a tempo indeterminato, con conseguente limitazione del trattamento indennitario di malattia. Il quinto comma dispone che «il datore di lavoro non può corrispondere l'indennità economica di malattia per un numero di giornate superiore a quelle effettuate dal lavoratore a tempo determinato alle proprie dipendenze».

Poiché le norme sopra riferite non sono applicabili nei confronti dei lavoratori agricoli a tempo determinato, per i quali le prestazioni lavorative espletate annualmente presso uno o più datori di lavoro sono fatte risultare, ai fini assicurativi – per motivi ampiamente noti – mediante l'iscrizione in elenchi nominativi, e le prestazioni di malattia sono erogate direttamente dall'Istituto previdenziale interessato e non dai singoli datori di lavoro, per realizzare le medesime finalità desumibili dai commi sopra richiamati, è stato disposto al sesto comma che «i lavoratori agricoli a tempo determinato iscritti o aventi diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi di cui all'art. 7, n. 5), del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7 (...), hanno diritto, a condizione che risultino iscritti nei predetti elenchi nell'anno precedente per almeno 51 giornate, per ciascun anno alle prestazioni di cui ai commi precedenti per un numero di giornate corrispondente a quello risultante dall'anzidetta iscrizione nell'anno precedente. In ogni caso il periodo indennizzabile non può eccedere i limiti di durata massima prevista in materia».

Sembra evidente, pertanto, che la disposizione dell'ottavo comma, sopra riprodotta, valga solo ai fini della determinazione del periodo di malattia indennizzabile ed, in ogni caso, che i periodi di godimento delle prestazioni previdenziali cui essa fa riferimento, non siano assumibili come sostitutivi dell'attività lavorativa richiesta per l'acquisizione della figura di soggetto assicurato. Una diversa interpretazione, porterebbe alla conclusione che una lavoratrice agricola potrebbe maturare il diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi, senza aver prestato le richieste 51 giornate di lavoro effettivo, solo per il fatto di aver goduto nell'anno

precedente del previsto periodo di astensione obbligatoria a causa di gravidanza e puerperio.

Nella fattispecie decisa con la sentenza in commento, a questo riguardo, vi è un dato di ambiguità consistente nell'affermata esistenza della iscrizione negli elenchi dell'anno 1990: non è chiaro se detta iscrizione sia effettivamente esistente (nel presupposto dell'avvenuta prestazione lavorativa, in tale anno, per 51 giornate), nel qual caso l'invocato riferimento alla disposizione di cui sopra sarebbe del tutto ininfluenza, ovvero se si tratti del conseguimento del diritto all'iscrizione anzidetta, computando a tal fine il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro per gravidanza e puerperio goduto dall'interessata nel corso dell'anno, nel qual caso valgono le osservazioni formulate *supra*.

4. - Ho fatto presente in altra sede che la normativa generale sulla tutela delle lavoratrici madri di cui alla l. 30 dicembre 1971, n. 1204, già integrata con le disposizioni della l. 8 marzo 2000, n. 53, è stata successivamente raccolta e coordinata nel d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 l. n. 53 del 2000). Tale t.u., pur comminando l'abrogazione esplicita della l. n. 1204 del 1971 e successive modificazioni (ma confermando la vigenza delle disposizioni regolamentari di cui al d.p.r. n. 1026 del 1976, ad eccezione degli artt. 1, 11 e 21), non ha sostanzialmente modificato – almeno per la parte che qui interessa – i requisiti e le modalità per il diritto all'indennità di maternità delle lavoratrici agricole. Per l'art. 63 del cit. t.u., infatti, le operaie e gli operai agricoli con contratto a tempo determinato, iscritti o aventi diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi, hanno diritto alle prestazioni per i periodi di congedi di maternità e paternità (che hanno sostituito i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro) e per i congedi parentali (nei quali sono confluiti i periodi di assenza facoltativa dal lavoro *post partum*), a condizione che risultino iscritti nei predetti elenchi «nell'anno precedente» per almeno 51 giornate (comma 2), ma è consentita l'ammissione alle prestazioni medesime mediante certificazione d'iscrizione d'urgenza negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, ai sensi dell'art. 4, comma 4, d.lgs.lgt. n. 212 del 1946 e successive modificazioni (comma 3). Se ne deduce che, in linea normale, è sufficiente per l'acquisizione del diritto alle prestazioni, l'iscrizione negli elenchi dell'anno precedente a quello in cui si verifica l'evento protetto, per almeno 51 giornate, mentre – in caso di mancanza di tale condizione – è necessario che gli interessati abbiano svolto nello stesso anno ma precedentemente al verificarsi dell'evento, almeno 51 giornate di lavoro subordinato acquisendo così il diritto all'iscrizione nei relativi elenchi comprovabile, in via d'urgenza, con la prevista certificazione provvisoria. Non sono previste deroghe o eccezioni a tali requisiti.

Questa disposizione, a mio parere, reca un canone interpretativo che conferma il principio affermato dalla prevalente giurisprudenza di legittimità [v. Cass. n. 11304 del 2002 cit., e precedenti ivi richiamati, cui *adde* Cass. 17 febbraio 1996, n. 1223 (in *Foro it.*, Mass., 1996)] secondo cui, anche per il periodo precedente la entrata in vigore del t.u. n. 151 del 2001, ai fini del riconoscimento, in favore della lavoratrice agricola, dell'indennità per astensione facoltativa dal lavoro per maternità, la sussistenza del requisito per l'iscrizione negli elenchi nominativi – consistente nel compimento del numero minimo di giornate lavorative necessarie ai fini della copertura assicurativa – deve essere verificata con riferimento all'anno precedente a quello in cui è avvenuta l'astensione.

Carlo Gatta



Cass. Sez. III Pen. - 10-6-2002, n. 22539 - Papadia, pres.; Fiale est.; Albano, P.M. (conf.) - P.M. in proc. Kiss. Gunter ed altri, ric. (Annulla in parte senza rinvio Trib. Verbantia 29 febbraio 2000)

**Sanità pubblica - Rifiuti - Impianti di gassificazione dei rifiuti - Connessi alla cogenerazione di energia elettrica - Disciplina di cui al d.p.r. n. 203 del 1988 sulle immissioni in atmosfera - Applicabilità - Esclusione - Fondamento.** (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, artt. 6, 17; d.p.c.m. 21 luglio 1989)

**Sanità pubblica - Rifiuti - Impianti di trattamento dei rifiuti - Comportanti emissioni in atmosfera - Disciplina applicabile - Concorrenza delle norme in materia di gestione dei rifiuti e delle immissioni in atmosfera - Fondamento.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203)

**Sanità pubblica - Rifiuti - Impianto di recupero di rifiuti urbani - Attivato con procedura semplificata ex artt. 31 e 33 del d.lgs. n. 22 del 1997 in assenza dei presupposti di legge - Reato di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 22 - Configurabilità.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 31, 33, 51)

**Ambiente - Danno ambientale - Risarcimento - Legittimazione ad agire dello Stato e degli Enti territoriali - Necessità di perdita economica o di spese - Esclusione - Fondamento.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490; c.c., art. 2043)

**Sanità pubblica - Gestione di rifiuti - Amministratore di fatto di società di capitale - Responsabilità ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997 - Condizioni - Individuazione.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22)

**Ambiente - Danno ambientale - Nozione - Dimensione personale, sociale e pubblica - Individuazione.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; d.lgs. 26 ottobre 1999, n. 490; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152; c.c., art. 2043)

**Ambiente - Reati ambientali - Costituzione di parte civile - Associazioni di protezione ambientale - Ammissibilità Condizioni - Individuazione.** (Nuovo c.p.p., artt. 90, 91, 93, 76)

**Ambiente - Danno ambientale - Risarcibilità - Associazioni di protezione ambientale - Possesso dei requisiti di cui all'art. 13 della legge n. 349 del 1986 - Necessità - Esclusione - Fondamento.** (L. 8 luglio 1986, n. 349, artt. 13, 18; c.c., art. 2043)

*Gli impianti di gassificazione dei rifiuti connessi ai motori di cogenerazione di energia elettrica mediante utilizzo dei gas di sintesi costituiscono «impianti di alimentazione» funzionali al ciclo di produzione di energia, e pertanto per il loro esercizio non è richiesta l'autorizzazione regionale prevista dall'art. 6 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 per la costruzione di impianti che possono provocare inquinamento atmosferico, atteso che tale disposizione non si applica alle centrali termoelettriche ai sensi dell'art. 17, comma 1, del citato d.p.r. n. 203, e che per centrali termoelettriche si intendono, ex d.p.c.m. 21 luglio 1989, paragr. I, punto 4, tutti gli impianti e i componenti funzionali e connessi al ciclo di produzione dell'energia compresi gli impianti di alimentazione (1).*

*In tema di gestione di rifiuti, gli impianti di trattamento di rifiuti che comportano emissioni in atmosfera, ed in particolare gli inceneritori tradizionali, sono soggetti sia alle disposizioni di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 sia alla disciplina di cui al d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 (tutela dall'inquinamento atmosferico), atteso che la normativa nazionale e comunitaria in tema di inquinamento atmosferico completa e non assorbe quella sui rifiuti (2).*

*La costruzione e l'esercizio, o il solo esercizio, di impianti per il recupero di rifiuti urbani possono essere autorizzati secondo le procedure semplificate di cui agli artt. 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 solo ove esista una preventiva programmazione formulata attraverso il piano regionale di gestione o con un accordo di programma stipulato con il Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero dell'industria e d'intesa con la Regione, e sempre che siano utilizzate le migliori tecnologie disponibili per la tutela dell'ambiente e sia garantita una diminuzione delle emissioni inquinanti. (In applicazione di tale principio la Corte ha confermato la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 22 in un caso di attivazione di un impianto per il recupero di rifiuti (3)).*

*In materia ambientale, al fine della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno da parte dello Stato e degli enti territoriali minori non si richiede che questi abbiano affrontato spese per riparare il danno o che abbiano subito una perdita economica, atteso che la considerazione secondo la quale il diritto al risarcimento sorgerebbe soltanto a seguito della perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico, risulta superata dalla funzione di tutela della collettività e delle comunità presenti nell'ambito territoriale di tali Enti, nonché dalla esistenza di interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che fanno capo ai predetti (4).*

*L'amministratore di fatto di una società di capitali può essere ritenuto penalmente responsabile per le violazioni dei doveri connessi all'attività di gestione dei rifiuti soltanto ove sia provata l'estraneità dalla gestione stessa del legale rappresentante, atteso che ove quest'ultimo espliciti funzioni gestionali non si può ascrivere all'amministratore di fatto il mancato compimento di atti per i quali non sussisteva obbligo di ingerirsi (5).*

*Il danno ambientale risarcibile presenta una triplice dimensione: personale quale lesione del fondamentale diritto all'ambiente salubre da parte di ogni individuo; sociale quale lesione del diritto all'ambiente nelle articolazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana; pubblica quale lesione del diritto-dovere pubblico spettante alle Istituzioni centrali e periferiche (6).*

*La costituzione di parte civile delle associazioni di protezione ambientale è ammissibile allorché l'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente si concretizza in una determinata realtà storica ed è divenuto la ragione e conseguentemente elemento costitutivo del sodalizio e dal reato sia derivata una lesione di un diritto soggettivo inerente allo scopo specifico perseguito, atteso che il danno ambientale non consiste soltanto in una compromissione dell'ambiente susseguente alla violazione delle leggi ambientali, ma anche in una offesa della persona nella sua dimensione individuale e sociale, come lesione del diritto fondamentale ed a rilevanza costituzionale ad un ambiente salubre (7).*

*Il diritto al risarcimento per danno ambientale va riconosciuto anche alle associazioni di protezione ambientale non aventi i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dall'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 349 ma stabilmente insediate in una zona determinata, atteso che tali associazioni possono subire, ex art. 2043 c.c. e 185 c.p., sia un danno diretto patrimoniale sia un danno non patrimoniale in termini di lesione delle finalità statutarie (8).*

(Omissis)

1. - *I rapporti tra la normativa in tema di inquinamento atmosferico e quella sui rifiuti trattati per produrre energia.*

Deve anzitutto ribadirsi l'affermazione – già contenuta in precedenti decisioni di questa Corte Suprema – secondo la quale la normativa, nazionale e comunitaria, in tema di inquinamento atmosferico, completa e non assorbe quella sui rifiuti e con essa deve coesistere ed integrarsi (vedi Cass. Sez. III 7 dicembre 1992, n. 12092 Fava ed altri; 19 marzo 1999, P.M. in proc. Lago).

Fino al d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 un impianto di trattamento di rifiuti che comportasse emissioni in atmosfera (ad esempio un inceneritore tradizionale) era soggetto esclusivamente alla normativa sui rifiuti di cui al d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 vigente all'epoca ma, con l'emanazione del d.p.r. n. 203/1988, il legislatore si è limitato a regolare tutte le emissioni in atmosfera di impianti industriali e non ha inteso affatto sottrarre alla normativa sui rifiuti quegli impianti che, trattando tale materiale, portassero ad emissioni nell'atmosfera, anche qualora generassero nel tempo energia elettrica.

Solo con l'emanazione della l. 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia) è sorta la problematica inerente la presenza di rifiuti in un ciclo di produzione di energia e l'art. 1, 3° comma, di tale legge ha espressamente individuato la trasformazione di rifiuti organici o inorganici come una fonte rinnovabile di energia, disponendo comunque che, per detti rifiuti, «resta ferma la vigente disciplina ed in particolare la normativa di cui al d.p.r. 915/1982, legge 441/1987, legge 475/1988 e successive modificazioni e integrazioni».

Disposizione analoga si rinviene nell'art. 35 della l. 9 gennaio 1991, n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo piano energetico

nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali), ove pure viene specificato che «restano ferme tutte le competenze e le procedure stabilite dall'ordinamento vigente in materia di tutela ambientale ed igienico-sanitaria per le attività e gli impianti previsti dalla presente legge».

Con le leggi nn. 9 e 10 del 1991, dunque, si è soltanto riconosciuto che anche i rifiuti possono essere trattati per produrre energia, ma sono state fatte salve le specifiche normative autorizzatorie riguardanti sia i rifiuti (d.p.r. n. 915/1982) sia le emissioni in atmosfera da impianti industriali (d.p.r. n. 203/1988).

L'art. 2, 2° comma, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 stabilisce che «i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti e metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, [lett. a)] senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo...».

Nell'art. 6, punto b), dello stesso d.lgs. si chiarisce che il «recupero» comprende le operazioni previste nell'Allegato C), tra cui la «utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia» (punto R1).

Il d.m. 5 febbraio 1998 (sul recupero dei rifiuti a fini energetici) richiama nelle premesse la normativa quadro (comunitaria e nazionale) sia sui rifiuti sia sull'inquinamento atmosferico.

A fronte di tale normativa questa Corte ha già statuito che, qualora un impianto di produzione di energia elettrica si avvalga di combustibile da rifiuti, quale definito dall'art. 6, lett. p), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e non sussistano le condizioni per l'accesso alle procedure semplificate in materia di gestione dei rifiuti di cui agli artt. 31-33 del medesimo testo normativo, esso deve essere munito, oltre che dell'autorizzazione prevista dall'art. 17, comma 2, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, anche di quella prevista dagli artt. 27 e 28 del d.lgs. n. 22 del 1997 (Cass. Sez. III 3 agosto 2001, n. 30318, Pipparelli ed altro).

Soltanto la recente direttiva 2000/76/CE (alla quale dovrà adeguarsi il nostro legislatore), in materia di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, prevede un regime autorizzatorio unitario, con approccio integrato alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento.

## 2. - Il reato di cui all'art. 24, comma 1, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203.

Le censure del P.M., riferite all'assoluzione di tutti gli imputati dal reato di cui all'art. 24, 1° comma, del d.p.r. n. 203/1988, non meritano accoglimento, poiché infondate.

Il giudice del merito ha accertato in proposito, con acquisizioni non contestate in punto di fatto, che:

– lo stabilimento della società «Thermoselect» ha svolto la propria attività sulla base della sola autorizzazione alle emissioni in atmosfera rilasciata il 2 dicembre 1992 – ai sensi dell'art. 17 del d.p.r. n. 203/1988 – dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e modificata il successivo 20 settembre 1993;

– l'oggetto di tale autorizzazione ministeriale era testualmente riferito alla installazione ed esercizio di «una centrale di cogenerazione per la produzione di energia elettrica e calore connessa ad un impianto per la gassificazione di rifiuti non tossici e non nocivi»;

– i gas di sintesi derivanti dalla pirolisi dei rifiuti erano tutti destinati all'alimentazione di n. 2 motori di cogenerazione di energia elettrica, con installazione di uno scarico di sola emergenza (a fiaccola) dei gas medesimi ed emissione costante di vapore acqueo;

– non risulta che vi fossero emissioni nell'atmosfera connesse ad attività di trasformazione dei rifiuti in nuovi prodotti industrialmente riutilizzabili.

Secondo il P.M. ricorrente, l'impianto in oggetto doveva essere comunque autorizzato dalla Regione – a norma dell'art. 6 dello stesso d.p.r. n. 203/1988 – in quanto esso non potrebbe qualificarsi come «centrale termoelettrica», costituendo invece, essenzialmente, un impianto di smaltimento rifiuti (secondo la sua finalità precipua) che, tra l'altro, non avrebbe mai funzionato da centrale termoelettrica, avendo prodotto energia in quantità assai scarsa e di gran lunga inferiore a quella che era stato necessario acquistare per il suo funzionamento.

Trattasi di un assunto che non può essere condiviso, poiché infondato.

L'art. 17, 1° comma, del d.p.r. n. 203/1988 dispone testualmente che il precedente art. 6 dello stesso provvedimento normativo (ove si prescrive l'autorizzazione regionale per la costruzione

di nuovi impianti che possono provocare inquinamento atmosferico) «non si applica alle centrali termoelettriche» ed il d.p.c.m. 21 luglio 1989 (Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni, ai sensi dell'art. 9 della l. 8 luglio 1986, n. 349, per l'attuazione e l'interpretazione del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203), modificato dal d.p.r. 25 luglio 1991, specifica – al paragrafo I, punto 4 – che «per centrali termoelettriche, previste dall'art. 17 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, si intendono tutti gli impianti e i componenti funzionali e connessi al ciclo di produzione dell'energia, ivi compresi gli impianti di alimentazione».

L'interpretazione autentica della norma posta dall'art. 17 si riferisce, dunque, a «tutti gli impianti connessi al ciclo della produzione di energia ... ivi compresi gli impianti di alimentazione» ed a fronte di tale inequivoca dizione non vi è spazio per distinzioni diverse e divergenti dalla nozione normativa.

Nella specie, l'impianto di gassificazione dei rifiuti, in quanto connesso ai motori di cogenerazione di energia elettrica mediante utilizzo dei gas di sintesi, costituisce in sostanza impianto di alimentazione e perciò deve essere considerato quale componente funzionale della centrale termoelettrica.

La Corte costituzionale ha rilevato, in proposito, che il settore elettrico costituisce «una componente essenziale di tutto lo sviluppo economico del Paese ed uno strumento al servizio di vitali interessi della collettività», sicché ha ritenuto che ragionevolmente spetti al legislatore statale «il potere di regolare con criteri unitari e, come tali, vevoli per tutto il territorio nazionale, la produzione, oltre che la distribuzione, di energia elettrica».

La medesima esigenza è stata considerata, dal Giudice delle leggi, all'origine dell'accentramento a livello statale delle autorizzazioni relative alla costruzione di centrali termoelettriche, a norma dell'art. 17 del d.p.r. n. 203 del 1988 (e precedentemente dell'art. 81, ultimo comma, del d.p.r. n. 616 del 1977), sul presupposto – ritenuto «tutt'altro che irragionevole» – di unificare nella mano statale i principali poteri anti-inquinamento nel settore energetico, in modo da consentire «una ponderazione degli interessi in gioco, da un lato la preminente tutela dell'ambiente e della qualità della vita, dall'altro gli interessi dell'attività produttiva e della iniziativa economica» (vedi Corte cost., sentenze nn. 13/1964, 101/1989 e 346/1995).

L'autorizzazione ministeriale, del resto, viene rilasciata «sentita la Regione interessata» e la Regione perciò concorre all'istruttoria svolta dal Ministero.

La Consulta non ha mancato di considerare che l'art. 22 della l. 9 gennaio 1991, n. 9 ha introdotto una liberalizzazione dell'attività di autoproduzione di energia elettrica a mezzo di impianti che utilizzano fonti di energia rinnovabili ed assimilate, tra cui la cogenerazione di energia elettrica e calore, ma ha evidenziato che l'art. 35 della medesima legge ha confermato la perdurante vigenza delle competenze e delle procedure stabilite dall'ordinamento in materia di tutela ambientale ed igienico-sanitaria – tra le quali ha considerato «evidentemente comprese» le autorizzazioni rilasciate ex art. 17 del d.p.r. n. 203/1988 – per le attività e gli impianti previsti dalla legge stessa.

Sulla base delle considerazioni anzidette, la Corte costituzionale – con la sentenza n. 346 del 1995 – ha dichiarato che «spetta allo Stato, e per esso al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, autorizzare la costruzione e l'esercizio di centrali termoelettriche a servizio di singoli impianti industriali alla cui autoalimentazione esse sono finalizzate» (trattasi di funzioni attualmente spettanti al Ministero delle attività produttive, ex art. 27 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, come sostituito dall'art. 3 del d.l. 12 giugno 2001, n. 217, convertito dalla l. 3 agosto 2001, n. 317) ed ha affermato l'indifferenza – ai fini della nozione normativa di centrale termoelettrica – del fatto che un impianto di cogenerazione effettivamente produca e ceda a terzi energia elettrica, piuttosto che la consumi direttamente per la propria alimentazione, tenuto anche conto che l'energia elettrica medesima – prodotta sia per finalità di distribuzione sia nell'ambito di un stabilimento industriale per uso diretto – non è in senso giuridico-economico un prodotto propriamente finale, in quanto è destinata ad essere trasformata in altra energia (termica, luminosa, meccanica) e ad essere impiegata a sua volta in altra attività produttiva o in altra utilizzazione.

Né, nella specie, è dato ravvisare l'esistenza di un settore industriale dello stabilimento, diverso dall'impianto termoelettrico, che abbia prodotto autonome emissioni inquinanti, sul quale la Regione avrebbe conservato i propri poteri di prevenzione e controllo delle emissioni nell'atmosfera.

### 3. - La problematica dei residui destinati al reimpiego.

Con il d.l. 9 novembre 1993, n. 443 (reiterato altre 17 volte e mai convertito in legge, ma i cui effetti sono stati sanati dalla l. 11 novembre 1996, n. 575) sono state disciplinate le attività finalizzate al riutilizzo come materia o come fonti di energia dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo ed è stata introdotta una specifica normativa per i residui destinati al riutilizzo, quale categoria speciale rispetto ai rifiuti.

In particolare, con disposizione costante (art. 5 di tutti i decreti legge via via succedutisi), è stato previsto che chi intendesse trattare o trattasse siffatti residui non doveva chiedere un'autorizzazione, bensì effettuare una semplice comunicazione alla Regione e alla Sezione regionale dell'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti, allegando una relazione esplicativa del materiale trattato, del ciclo di trattamento e dei relativi prodotti derivati.

I residui destinati al riutilizzo sono stati individuati, con elencazione tassativa, da successivi decreti emessi dal Ministero dell'ambiente, sostanzialmente invariati per quanto riguarda l'oggetto del presente giudizio.

Il giudice del merito ed i difensori hanno preso a riferimento il d.m. 16 gennaio 1995 e ciò deve ritenersi corretto, tenuto conto che le disposizioni attuative attinenti la vicenda in esame non hanno subito variazioni nel quadro complessivo della reiterazione.

In relazione, dunque, a tale normativa di attuazione, appaiono legittime le argomentazioni svolte dal Tribunale, secondo le quali:

a) nessuno dei tipi di residui tassativamente individuati dai decreti ministeriali era costituito dai residui solidi urbani;

b) costituivano residui il «combustibile derivato da rifiuti - CDR» (punto 11 dell'Allegato 1 del d.m. 16 gennaio 1995) ed i «gas derivati da processi di gassificazione di rifiuti solidi urbani o assimilabili ai fini di una utilizzazione come combustibile per produrre energia» (punto 15 dell'Allegato 1 del d.m. 6 gennaio 1995).

Il CDR, però, presuppone una selezione originaria di rifiuti (attuata attraverso raccolta differenziata o successive operazioni), in modo da recuperare solo la quota di essi caratterizzata da un elevato potere calorico. Trattasi, pertanto, di un prodotto «raffinato» dei rifiuti solidi urbani e diverso da essi.

Uguale sono residui i gas derivati da procedimenti di gassificazione ma non i rifiuti solidi urbani utilizzati in tali procedimenti (tra cui è ricompreso quello pirolitico in assenza di ossigeno).

Ne consegue che esattamente il giudice del merito ha concluso nel senso che i rifiuti solidi urbani non costituivano residui, ma materiali utilizzati per produrre residui, non compresi nell'elencazione tassativa, sicché il loro trattamento continuava ad essere sottoposto al regime autorizzatorio di cui al d.p.r. n. 815/1982.

È vero:

a) che i decreti-legge reiterati, all'art. 6, specificavano che - per gli impianti di produzione di energia elettrica di potenza superiore a 3 MW, utilizzanti come fonte di energia i residui - la comunicazione inerente il trattamento dei residui stessi (prevista dal precedente art. 5) era compresa nell'istanza di autorizzazione di cui all'art. 17 del d.p.r. n. 203/1988;

b) che i decreti ministeriali di attuazione, all'art. 2, stabilivano che - per i nuovi impianti destinati al riutilizzo dei residui in un ciclo di combustione - la comunicazione doveva essere effettuata nell'ambito dell'istanza di autorizzazione prevista dagli artt. 6 e 17 del d.p.r. n. 203/1988 e che i titolari di impianti esistenti e già autorizzati ai sensi del d.p.r. n. 203/1988 (come quello in oggetto) e/o del d.p.r. n. 915/1982 erano autorizzati a continuare ad utilizzare i residui elencati nell'Allegato 1 in un ciclo di combustione per la produzione di energia con il regime della comunicazione in luogo di quello dell'autorizzazione.

L'impianto in questione, però, aveva potenza inferiore a 3 MW e le disposizioni anzidette, pur introducendo elementi di ambiguità (valutati ai fini delle pronunzie assessorie per carenza dell'elemento soggettivo), non significavano certo che chi fosse stato già autorizzato relativamente alle emissioni in atmosfera potesse utilizzare anche materiali diversi dai «residui» tassativamente individuati.

### 4. - Il regime semplificato previsto dagli artt. 31-33 del d.lgs. n. 22/1997 per le operazioni di recupero dei rifiuti.

La s.r.l. «Thermoselect» - nel periodo successivo all'entrata in vigore del d.m. 5 febbraio 1998 - si è limitata a comunicare l'esercizio della sua attività alla Provincia territorialmente competente, ex art. 33 d.lgs. n. 22/1997, utilizzando le procedure semplificate

di cui agli artt. 31-33, anziché le procedure ordinarie di autorizzazione previste dagli artt. 27 e 28 dello stesso provvedimento normativo.

Il giudice di merito ha ritenuto illegittimo il ricorso al regime semplificato con argomentazioni che devono ritenersi corrette sotto tre diversi profili.

4.1. - L'art. 31, 2° comma, del d.lgs. n. 22/1997 - per gli impianti che recuperano rifiuti (e quindi anche per le centrali termoelettriche che utilizzano combustibili da rifiuti) - stabilisce che il decreto ministeriale per l'applicazione delle procedure semplificate alle attività di recupero (di materia e/o di energia) dai rifiuti dovrà indicare, per ciascuna di esse, tipi e quantità di rifiuti e le condizioni in base alle quali le attività di recupero di cui all'Allegato C) sono sottoposte a tale regime incentivante.

Il successivo 3° comma precisa che «per accedere alle procedure semplificate le attività di trattamento termico e di recupero devono, inoltre, rispettare le seguenti condizioni»:

a) siano utilizzati combustibili da rifiuti urbani oppure rifiuti speciali individuati per frazioni omogenee;

b) i limiti di emissione non siano meno restrittivi di quelli stabiliti per gli impianti di incenerimento dei rifiuti dalle direttive comunitarie nn. 89/369, 89/429 e 94/67 del Consiglio e dal decreto del Ministro dell'ambiente 16 gennaio 1995;

c) sia garantita la produzione di una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti di energia utile calcolata su base annuale.

L'art. 4 del d.m. 5 febbraio 1998 del Ministero dell'ambiente (sul recupero dei rifiuti non pericolosi) richiede che le attività di recupero energetico (individuate nell'Allegato 2) devono garantire, al netto degli autoconsumi dell'impianto di recupero, la produzione di una quota minima di trasformazione del potere calorifico del rifiuto in energia termica pari al 75 per cento su base annua oppure la produzione di una quota minima percentuale di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia elettrica determinata su base annua secondo una determinata formula di calcolo.

Nella specie risulta accertato, invece, che non vi è mai stata produzione di energia, da parte dell'impianto della «Thermoselect», al netto degli autoconsumi, poiché ogni energia termica prodotta è stata utilizzata nell'impianto e che questo non ha mai raggiunto, sotto alcun profilo, l'autosufficienza energetica.

L'impianto in questione non corrispondeva, dunque, alle caratteristiche tecniche previste per le attività di trattamento di rifiuti solidi urbani per ottenere combustibile da rifiuti (CDR) che possono essere svolte in base alla procedura semplificata e necessitava, invece, dell'autorizzazione ex art. 27 del d.lgs. n. 22/1997.

Deve evidenziarsi da ultimo, in proposito, che l'efficacia del d.m. 5 febbraio 1998 è stata sospesa dal T.A.R. Lazio (Sez. II bis, ordinanza 8 aprile 1999, n. 1023) soltanto con riferimento ai limiti di emissione in atmosfera e cioè in materia che non riguarda il presente procedimento.

4.2. - L'Allegato 2 - Suballegato 1 del d.m. 5 febbraio 1998 (che detta le Norme tecniche per l'utilizzazione dei rifiuti non pericolosi come combustibili o come altro mezzo per produrre energia) indica, al punto 11, i gas derivati, specificandone (al punto 11.1) la provenienza da impianti di pirolisi e/o gassificazione dei rifiuti (come nella vicenda in esame), e stabilisce (al punto 11.3) che «l'utilizzazione di gas derivati è consentita in impianti di conversione energetica di potenza termica nominale superiore a 6 MW».

L'impianto della «Thermoselect», al contrario, non raggiungeva i 3 MW.

4.3. - L'art. 22, comma 11, del d.lgs. n. 22/1997 prevede, infine, che la costruzione e l'esercizio o il solo esercizio di impianti per il recupero di rifiuti urbani non previsti dai piani regionali di gestione dei rifiuti possono essere autorizzati secondo le procedure semplificate di cui agli artt. 31 e 33 sulla base di appositi accordi di programma stipulati con il Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero dell'industria, commercio ed artigianato, d'intesa con la Regione, purché:

- sia utilizzato combustibile da rifiuti;
- siano rispettate le norme tecniche di cui agli artt. 31 e 33;
- siano utilizzate le migliori tecnologie di tutela dell'ambiente;
- sia garantita una diminuzione delle emissioni inquinanti.

Per accedere alle procedure semplificate è necessaria, dunque, una preventiva programmazione, formulata attraverso il piano regionale di gestione o attraverso un succedaneo accordo di programma. L'impianto in oggetto, invece, non era previsto dal piano regionale né era intervenuto, in via sostitutiva, alcun accordo di programma.

Ne consegue che, anche sotto tale profilo, la società «Thermoselect» ha illegittimamente attivato la procedura semplificata, in assenza dei presupposti di legge.

Né a tale conclusione può obiettarsi che la citata disposizione di cui al comma 11 dell'art. 22 si riferisce esclusivamente agli impianti di recupero dei rifiuti urbani e non può applicarsi, quindi, ad un impianto di produzione di energia elettrica che utilizza combustibile da rifiuti (CDR).

Quest'ultimo sarebbe estraneo alla categoria dei rifiuti urbani in quanto la lettera *p*) dell'art. 6 dello stesso d.lgs. n. 22/1997 definisce il CDR come «il combustibile ricavato dai rifiuti urbani mediante trattamento finalizzato all'eliminazione delle sostanze pericolose per la combustione ed a garantire un adeguato potere calorico, e che possieda caratteristiche specificate con apposite norme tecniche». Il CDR non sarebbe, quindi, un rifiuto, bensì un derivato da rifiuto.

Tale obiezione non appare fondata allorché si consideri che, da un punto di vista tecnico, l'utilizzo del CDR configura proprio quella operazione di recupero dei rifiuti urbani cui si riferisce espressamente il comma 11 dell'art. 22, come risulta anche dalla lettera R1 dell'Allegato C) allo stesso d.lgs. n. 22/1997.

Il comma 11 dell'art. 22, del resto, fa riferimento testuale agli «impianti per il recupero di rifiuti urbani» nei quali «sia utilizzato combustibile da rifiuti», con ciò rendendo palese che l'utilizzo del CDR costituisce una fase interna alla procedura di recupero dei rifiuti urbani, che nella specie è finalizzata alla produzione di energia elettrica.

Alla stregua di tutte le argomentazioni anzidette deve ritenersi immune da censure la pronuncia di condanna dell'imputato Spadacini Antonio (amministratore unico della s.r.l. «Thermoselect») per il reato i cui all'art. 51, 1° comma, lett. *a*), del d.lgs. n. 22/1997, commesso dal 17 maggio al luglio 1998.

Né può riconoscersi pregio alla prospettazione di carenza dell'elemento soggettivo, allorché si consideri che il d.m. 5 febbraio 1998 aveva rimosso i profili di incertezza indotti dalla precedente normativa e dall'intricato regime transitorio previsto dal d.lgs. n. 22/1997, né vi erano più stati comportamenti idonei a cagionare errore da parte della Pubblica Amministrazione, ormai decisamente orientata ad affermare l'illegittimità dell'impianto (vedi la chiara missiva 29 giugno 1998 della Regione Piemonte alla Provincia del Verbano Cusio Ossola).

5. - *La valutazione dei profili di responsabilità di Kiss Gunter Hans Ludvig quale amministratore occulto della s.r.l. «Thermoselect».*

(Omissis)

6. - *Il ricorso del P.M. avverso le assoluzioni degli imputati per carenza dell'elemento soggettivo.*

(Omissis)

7. - *Gli interessi correlati al valore ambientale di spettanza degli enti territoriali e delle associazioni di protezione ambientale.*

7.1. - Viene eccepito, nei ricorsi degli imputati e del responsabile civile, che agli enti territoriali costituitisi parti civili (Comune di Verbania e Provincia del Verbano Cusio Ossola) non spetterebbe risarcimento del danno ai sensi dell'art. 18 della legge n. 349/1986, poiché non sussisterebbe un pregiudizio concreto alla qualità della vita della collettività, sotto il profilo dell'alterazione, del deterioramento, della distruzione in tutto o in parte dell'ambiente.

Si assume, in proposito, che il danno patrimoniale ambientale è solo quello che modifica l'ambiente; a fronte di violazioni meramente formali, invece, non potrebbe ravvisarsi possibilità di risarcimento.

Potrebbe ipotizzarsi la lesione di un interesse che è quello della funzione istituzionale dell'ente a cui spettano i compiti di prevenzione e di controllo sul bene ambiente. Anche in tal caso, però, occorrerebbe accertare previamente l'effettiva esistenza di un danno ambientale al quale sia collegata, come aspetto non patrimoniale, la menomazione del rilievo istituzionale dell'ente.

In relazione alla fattispecie che ci occupa, nel 1998 la competenza in materia di rifiuti spettava alla Provincia, sicché il Comune di Verbania non avrebbe legittimazione né titolo al risarcimento. La Provincia, poi, non avrebbe titolo risarcitorio perché sia in astratto che in concreto non sarebbe stata pregiudicata la sua funzione, avendo essa contribuito - con i propri comportamenti - a realizzare la violazione formale di cui si discute.

La Legambiente Piemonte, a sua volta, non avrebbe *legittimità ad causam* ai sensi degli artt. 13 e 18 della legge n. 349/1986, essendo un'associazione di protezione ambientale a carattere regionale.

Né una diversa legittimazione potrebbe esserle riconosciuta, ai sensi dell'art. 91 c.p.p., a norma del quale possono costituirsi nel processo penale, come parti accessorie, gli enti ed associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato portatori della pretesa di tutela di beni diffusi e tali da essere avvertiti dalla coscienza sociale come patrimonio di chiunque.

Alla Legambiente è affidato l'interesse a mantenere e garantire l'integrità dell'ambiente quale bene diffuso e detto interesse non può ritenersi leso da una violazione di carattere meramente formale.

7.2. - Tutte le doglianze anzidette devono ritenersi infondate per le considerazioni che vengono svolte di seguito.

Gli interessi correlati al valore ambientale suscettibili di tutela innanzi al giudice ordinario - anche in sede penale mediante la costituzione di parte civile ai sensi degli artt. 185 c.p. e 22 c.p.p. - sono di spettanza dello Stato, degli enti territoriali, delle singole persone fisiche e giuridiche ovvero degli enti collettivi.

L'art. 18, 1° comma, della l. 8 luglio 1996, n. 349 (istitutiva del Ministero dell'ambiente) stabilisce che «qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato» ed il 3° comma dello stesso articolo prevede che «l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo».

Tali enti territoriali possono fare valere sia il diritto dello Stato in nome proprio sia gli interessi collettivi di cui sono esponenziali quali enti rappresentativi delle comunità insediate nei rispettivi territori.

La Corte costituzionale - nella sentenza n. 641 del 1987 - conferisce al danno ambientale una rilevanza patrimoniale indiretta, nel senso che «la tendenziale scarsità delle risorse ambientali naturali impone una disciplina che eviti gli sprechi e i danni sicché si determina una economicità e un valore di scambio del bene. Pur non trattandosi di un bene appropriabile, esso si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo. Consentono di misurare l'ambiente in termini economici una serie di funzioni con i relativi costi, tra cui... la gestione del bene in senso economico con fine di rendere massimo il godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli e di sviluppare le risorse ambientali ... E per tutto questo l'impatto ambientale può essere ricondotto in termini monetari. E tutto consente di dare all'ambiente e quindi al danno ambientale un valore patrimoniale».

Avverte ancora il giudice delle leggi che «risulta superata la considerazione secondo cui il diritto al risarcimento del danno sorge solo a seguito della perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico, cioè della lesione del patrimonio dell'ente, non incidendosi su un bene appartenente allo Stato ... La legittimazione ad agire, che è attribuita allo Stato ed agli enti minori, non trova fondamento nel fatto che essi hanno affrontato spese per riparare il danno, o nel fatto che essi abbiano subito una perdita economica ma nella loro funzione a tutela della collettività e delle comunità nel proprio ambito territoriale e degli interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che ad essi fanno capo».

Lo schema di azione adottato - riconducibile al paradigma dell'art. 2043 c.c. - porta «ad identificare il danno risarcibile come perdita subita, indipendentemente sia dal costo della rimessione in pristino, peraltro non sempre possibile, sia dalla diminuzione delle risorse finanziarie dello Stato e degli enti minori».

Dalle anzidette argomentazioni della Corte costituzionale deve legittimamente desumersi che il contenuto stesso del danno ambientale viene a coincidere con la nozione non di danno patito bensì di danno provocato ed il danno ingiusto da risarcire si pone in modo indifferente rispetto alla produzione di danni-conseguenze, essendo sufficiente per la sua configurazione la lesione in sé di quell'interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale, secondo contenuti e dimensioni fissati da norme e provvedimenti. Il legislatore, invero, in tema di pregiudizio ai valori ambientali, ha inteso prevedere un ristoro quanto più anticipato possibile rispetto al verificarsi delle conseguenze dannose, che presenterebbero situazioni di irreversibilità.

Per integrare il fatto illecito, che obbliga al risarcimento del danno, non è necessario che l'ambiente in tutto o in parte venga alterato, deteriorato o distrutto, ma è sufficiente che una condotta sia pure soltanto colposa «in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge», che l'art. 18 specificamente riconosce idonea a compromettere l'ambiente quale fatto ingiusto implicante una lesione presunta del valore giuridico tutelato.

Ciò trova conferma nella circostanza che, qualora non sia possibile una precisa quantificazione di un danno siffatto, il giudice – per espressa previsione dello stesso art. 18 della legge n. 349/1986 – procede in via equitativa, tenendo presenti parametri che prescindono da termini di ristoro soggettivo quali «la gravità della colpa individuale, il costo necessario per il ripristino, il profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo del bene ambientale».

7.3. - Resta la questione della legittimazione degli enti e delle associazioni ecologiste e di protezione ambientale a costituirsi parte civile per conseguire il risarcimento del danno ed in relazione ad essa va ribadita la giurisprudenza di questa Corte Suprema secondo la quale il danno ambientale presenta una triplice dimensione: personale (quale lesione del diritto fondamentale all'ambiente di ogni uomo); sociale (quale lesione del diritto fondamentale all'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana, ex art. 2 della Costituzione); pubblica (quale lesione del diritto-dovere pubblico spettante alle istituzioni centrali e periferiche) (vedi Cass. Sez. III 19 gennaio 1994, n. 439, Mattiuzzi).

All'affermazione che il danno ambientale non consiste soltanto in una compromissione dell'ambiente in violazione di leggi ambientali (nel senso dianzi specificato) ma anche, contestualmente ed inscindibilmente, in una «offesa della persona umana nella sua dimensione individuale e sociale» consegue che la legittimazione a costituirsi parte civile non spetta solo ai soggetti pubblici (Stato, Regione, Province, Comuni, Enti parco, etc.), in nome dell'ambiente come interesse pubblico, ma anche alla persona singola o associata, in nome dell'ambiente come diritto fondamentale di ogni uomo e valore di rilevanza costituzionale (vedi Cass. Sez. III 19 novembre 1996, n. 9837, Locatelli e 23 novembre 1989, n. 16247, Cataldi).

La costituzione di parte civile delle associazioni di protezione ambientale è ammissibile quando l'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente non è astrattamente connotato ma si concretizza in una determinata realtà storica di cui il sodalizio ha fatto il proprio scopo e che è diventata la ragione e, perciò, elemento costitutivo di esso, purché – comunque – dal reato sia derivata una lesione di un diritto soggettivo inerente lo scopo specifico perseguito.

Deve ritenersi perciò configurabile, in capo alle associazioni ecologiste (come affermato da Cass. Sez. III 26 settembre 1996, n. 8699, Perotti e altri), la titolarità:

- di un diritto soggettivo individuabile nella salubrità dell'ambiente (la cui lesione comporta un danno «aquiliano» risarcibile), sempre che un'articolazione territoriale colleghi le associazioni medesime ai beni lesi;

- di un diritto della personalità dell'ente (la cui lesione comporta la facoltà di agire per il risarcimento dei danni morali e materiali relativi all'offesa, diretta ed immediata, dello scopo sociale che costituisce la finalità propria del sodalizio).

Le associazioni in oggetto – ivi comprese quelle a carattere locale non riconosciute ex art. 13 della legge n. 349/1986 – riguardate come formazioni sociali nelle quali si svolge dinamicamente la personalità di ogni uomo, titolare del diritto umano all'ambiente, possono costituirsi parti civili in quanto abbiano dato prova di continuità della loro azione, aderenza al territorio, rilevanza del loro contributo. In tal caso l'interesse diffuso da esse perseguito è rivolto alla salvaguardia di una situazione storicamente circostanziata, la quale è stata fatta propria dal sodalizio come suo scopo specifico (vedi Cass. Sez. III 21 maggio 1993, n. 5230, P.C. in proc. Tessarolo e 13 novembre 1992, n. 10956, P.M. in proc. Serlenga ed altri).

In questa prospettiva deve concludersi che le disposizioni degli artt. 18, 5° comma, e 13 della legge n. 349/1986 individuano associazioni «speciali», beneficiarie di un particolare trattamento di favore da parte del legislatore: tali disposizioni, però, integrano ma non superano i richiamati orientamenti giurisprudenziali sul diritto al risarcimento per danno ambientale, riconosciuto (con riferimento all'art. 2 della Costituzione) ad associazioni stabilmente insediate in una zona determinata, anche se non aventi i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dall'art. 13 (si vedano le argo-

mentazioni svolte da Cass. Sez. III 11 aprile 1992, n. 4487, Ginatta ed altri a confutazione di una interpretazione restrittiva dell'art. 18, comma 5, della legge n. 349/1986).

Associazioni siffatte devono ritenersi legittimate ex art. 22 c.p.p., poiché ben possono subire un danno diretto, ex artt. 2043 c.c. e 185 c.p.: sia patrimoniale (costi sostenuti per lo svolgimento di quelle attività dirette a sollecitare, anche mediante l'organizzazione di assemblee pubbliche, quelle scelte pubbliche rivolte ad impedire che il pregiudizio all'ambiente possa assumere connotazioni più gravi) sia non patrimoniale (in termini di lesione delle finalità statutarie) (vedi pure, in proposito, Cass. Sez. VI 1° giugno 1989, n. 1719).

Devono ritenersi infondate – conseguentemente – le eccezioni riferite, nei motivi di gravame svolti dagli imputati e dal responsabile civile, alla costituzione di parte civile del Comune di Verbania, della Provincia del Verbano Cusio Ossola e della Legambiente Piemonte (ente esponenziale della comunità territorialmente collegato al bene collettivo oggetto di lesione) ed al risarcimento equitativo del danno disposto in loro favore.

8. - Alla stregua di tutte le argomentazioni e considerazioni svolte dianzi, la sentenza impugnata deve essere annullata senza rinvio, nei confronti di Kiss Gunter Hans Ludvig, in relazione al reato di cui all'art. 51, 1° comma - lett. a), del d.lgs. n. 22/1997 [capo c) della rubrica], nell'integrale contestazione temporale, per non avere commesso il fatto, nonché relativamente alla condanna dello stesso al risarcimento dei danni nei confronti delle costituite parti civili.

Devono essere rigettati, invece, sia il ricorso del P.M. sia quello proposto nell'interesse di Spadacini, Freytag e Riegel, nonché del responsabile civile s.r.l. «Thermoselect», con la condanna delle stesse parti private, in solido, al pagamento delle spese processuali ed alla rifusione delle spese relative a questo grado del giudizio in favore della parte civile costituita Comune di Verbania, che vengono liquidate in complessivi euro 1.750,00 (millesettecentocinquanta/00) di cui euro 1.500,00 (millecinquecento/00) per onorario, oltre I.V.A. e contributi Cassa Avvocati. (Omissis)

(1-8) IMPIANTI PER LA PRODUZIONE DI ENERGIA DERIVANTI DALLA TRASFORMAZIONE DEI RIFIUTI: INQUINAMENTO ATMOSFERICO, NATURA DEL CDR, PROCEDURE SEMPLIFICATE E RUOLO DEGLI ENTI LOCALI E DELLE ASSOCIAZIONI AMBIENTALI.

1. *La fattispecie.* - Una società effettua in forma sperimentale attività di smaltimento dei rifiuti consistente nella trasformazione degli stessi in nuovi prodotti ed in gas recuperati per la produzione di energia elettrica necessaria per il funzionamento dell'impianto in assenza dell'autorizzazione di cui all'art. 6, lett. d) del d.p.r. 915/1982 e artt. 19 e 27 del d.lgs n. 22/97, nonché di quella di cui all'art. 6 del d.p.r. n. 203/1988 per le emissioni in atmosfera derivanti dall'impianto stesso. Sussisteva, invece, l'autorizzazione di cui all'art. 17 del d.p.r. n. 203/1988 rilasciata dal Ministero dell'industria, commercio e artigianato.

La società riteneva legittimo il proprio operato per essersi avvalsa del regime giuridico di cui all'art. 5 del d.l. n. 443 del 9 novembre 1993 in materia di riutilizzo dei residui (reiterato 17 volte e mai convertito) che consentiva a chi trattava residui destinati al riutilizzo di non richiedere l'autorizzazione ma di effettuare una comunicazione alla Regione ed alla Sezione regionale dell'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti. Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/97 e delle norme tecniche di cui al d.m. 5 febbraio 1998, la società, avvalendosi del regime semplificato di cui all'art. 33, aveva inviato regolare comunicazione alla Provincia.

Il Tribunale adito effettua una distinzione tra la problematica relativa alle emissioni in atmosfera e quella relativa alla normativa sui rifiuti e con riferimento alla prima statuisce che l'impianto, in quanto progettato per produrre ener-

gia elettrica, era sottratto dal regime autorizzatorio di cui all'art. 6 del d.p.r. n. 203/1988 dovendo essere autorizzato dal competente Ministero ai sensi dell'art. 17 dello stesso d.p.r. Quanto alla normativa sui rifiuti stabiliva l'erroneità del regime in tema di residui di cui aveva inteso avvalersi la società in quanto i rifiuti solidi urbani non costituivano residui e come tale il loro trattamento doveva essere sottoposto alla disciplina di cui al d.p.r. n. 915/1982. Veniva, altresì, deciso che illegittimamente la società si era avvalsa, nella vigenza del d.lgs. n. 22/1997 e del d.m. 5 febbraio 1998, delle procedure semplificate di cui agli artt. 31-33 del decreto Ronchi, dovendosi munire dell'autorizzazione di cui all'art. 27.

A seguito di impugnazione la vicenda è approdata avanti il Supremo Collegio.

La pronuncia in epigrafe va segnalata per alcune delle tematiche che in essa vengono affrontate, con la linearità che contraddistingue solitamente il relatore, e che schematicamente conviene così individuare, tralasciando aspetti che esulano dalle questioni giuridico-ambientali che qui interessano (es.: responsabilità dell'amministratore occulto): 1) coesistenza dei diversi regimi in tema di inquinamento atmosferico e di rifiuti trattati per produrre energia; 2) residui destinati al riutilizzo; 3) costituzione di parte civile degli enti territoriali e delle associazioni di protezione ambientale.

2. *Le discipline in tema di inquinamento atmosferico e rifiuti: possibile una loro coesistenza?* Con riferimento alla prima problematica esaminata relativa alla coeva applicazione delle discipline in tema di inquinamento atmosferico e di rifiuti trattati per produrre energia va, innanzitutto, evidenziato come per giurisprudenza consolidata la prima completa e non assorbe la seconda (1). Infatti, in materia di inquinamento atmosferico, sono sottoposti alla disciplina del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 «tutti gli impianti che possono dar luogo ad emissioni nell'atmosfera». Nel concetto di smaltimento soggetto ad autorizzazione, rientra, infatti, anche la fase del trattamento mediante incenerimento dei rifiuti, nulla escludendo, pertanto, il concorso dei reati previsti dalla legge sull'inquinamento atmosferico con quelli previsti dalla disciplina in tema di rifiuti. Infatti, come è noto un inceneritore di rifiuti realizza un'attività di smaltimento, che, unitariamente, deve interessare anche altre normative di settore (acque, suolo, emissioni, ecc.) che devono trovare applicazione unitamente alla normativa di riferimento posta a base e rappresentata dal d.p.r. n. 915/1982, prima e dal d.lgs n. 22/1997, poi. La stessa natura inquinante degli inceneritori (*rectius*: acidificazione degli ecosistemi, formazioni di ozono a bassa quota, contaminazione di alimenti, ecc.) impone sia il necessario rispetto di tutte le risorse ambientali ad esso correlate (suolo, aria, acqua), sia la sottoposizione alle procedure di valutazione di impatto ambientale, giusta gli obblighi comunitari di cui alle direttive 85/337/CEE, 97/11/CEE e 96/61/CEE, quest'ultima relativa alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento (2). Soltanto la recente direttiva 2000/76/CE in materia di incenerimento e co-incenerimento dei rifiuti prevede un regime autorizzatorio unitario.

Coerentemente la sentenza in esame perviene a ritenere che in tema di gestione di rifiuti, gli impianti di trattamento che comportano emissioni in atmosfera, ed in particolare gli inceneritori tradizionali, sono soggetti sia alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 22/1997, sia alla disciplina di

cui al d.p.r. n. 203/1988, atteso che – si ripete – la normativa nazionale e comunitaria in tema di inquinamento atmosferico completa e non assorbe quella sui rifiuti (3).

D'altronde, come già evidenziato, le caratteristiche costruttive, funzionali e gestionali degli inceneritori dei rifiuti richiedono una preventiva valutazione globale degli effetti su tutte le altre componenti ambientali. Tanto è confermato dall'art. 2 del decreto Ronchi laddove si stabilisce che «i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti e metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, ecc.»: il concetto di «smaltimento» deve, pertanto, essere riferito all'uomo e all'ambiente, quest'ultimo, inteso nella sua concezione globale di bene comprensivo di tante singole *res* che lo compongono e non già ad una sola sua componente.

Deve ancora precisarsi che le singole *res* che compongono quel bene che è l'ambiente sono tra loro strettamente collegate e, pertanto, è «logicamente corretto parlare di essi (i singoli beni) come di un bene economico unitario: il bene ambiente» (4). La stessa Corte Costituzionale ha, infatti, definito l'ambiente come «bene unitario», sebbene a varie componenti ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente o separatamente, «oggetto di cura e tutela» (5).

Le stesse leggi nn. 9 e 10 del 1991 in tema di attuazione del piano energetico nazionale, nel riconoscere che anche i rifiuti possono essere trattati per produrre energia, fanno espressamente salve le specifiche normative autorizzatorie riguardanti sia i rifiuti, sia le emissioni in atmosfera da impianti industriali.

Ne consegue che qualora un impianto di energia elettrica utilizzi combustibile da rifiuti e non sussistono le condizioni che di seguito meglio saranno esaminate per l'accesso alle procedure semplificate in materia di gestione, ex artt. 31 e 33 d.lgs. n. 22/97, sarà necessario sia il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 17, comma 1 del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 sia di quella prevista dagli artt. 27 e 28 del d.lgs. n.22/1997.

3) *Residui destinati al riutilizzo, natura del CDR e procedure semplificate.* L'ipotesi di reato contestato poggiava, altresì, sulla ritenuta inapplicabilità all'impianto in esame delle procedure semplificate di cui agli artt. 31 e 33 d.lgs. n. 22/1997.

Con il d.l. 9 novembre 1993 n. 443 reiterato 17 volte, fino alla storica sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 1996, n. 360 (6) che ha affermato l'illegittimità della reiterazione a catena dei decreti legge, è stata introdotta una specifica disciplina per i residui destinati al riutilizzo che prevedeva, a condizione che fossero rispettate alcune disposizioni tecniche, una comunicazione da inviare alla regione competente in luogo dell'autorizzazione regionale prescritta dal d.p.r. n. 915/1982, con inizio dell'attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti destinati al riutilizzo, decorsi sessanta giorni dall'inoltro della comunicazione.

Il ricorso all'espedito terminologico voluto dal legislatore nazionale di definire i rifiuti riutilizzabili e/o recuperabili come «residui destinati al riutilizzo», con una disciplina differente rispetto a quella sui rifiuti, è stata contrastata – più volte – dalla Commissione europea e dalla Corte di giustizia per la quale «i residui riutilizzabili sono rifiuti ad ogni effetto secondo la normativa comunitaria» (7).

(1) Cass. Pen. 22 dicembre 1992, n. 12092, P.M. in proc. Fava, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, 289.

(2) Cass. Pen. 29 febbraio 2000, n. 7138, Lorini, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2000, 1076 (s.m.).

(3) Cass. Pen. 19 marzo 1999, Lago, in *Ambiente*, 1999, 889.

(4) Cfr. MADDALENA, *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 442.

(5) Corte cost. 17 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, 55.

(6) *Giur. cost.*, 1996, 3147.

(7) Corte di giustizia 25 giugno 1997, in causa T-304/94.

Successivamente, con l'entrata in vigore del d.lgs. 22/97 le sostanze in questione sono divenute – ad ogni effetto – rifiuti ed è stato previsto un meccanismo composto da due procedimenti autorizzatori relativi alle attività di gestione dei rifiuti: uno c.d. «ordinario» di cui agli artt. 27 e 28 e uno c.d. «semplificato» di cui agli artt. 31 a 33. Quest'ultimo procedimento consente alle imprese che intendono cominciare una nuova attività di recupero dei rifiuti di intraprenderla decorsi novanta giorni dall'inizio della comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente, sempre che siano rispettate le condizioni tecniche stabilite con i decreti ministeriali. Il sesto comma dell'art. 33 prevede una disciplina transitoria per il periodo compreso tra l'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997 (2 marzo 1997) e l'adozione ministeriale delle norme tecniche, sancendo che la nuova procedura semplificata si applichi ugualmente a chiunque effettui operazioni di recupero dei rifiuti elencati nell'allegato 3 del d.m. 5 settembre 1994 o nell'allegato 1 del d.m. 16 gennaio 1995.

In proposito si evidenzia che i richiamati decreti del 1994 e 1995 (oggi formalmente abrogati dal d.m. 12 giugno 2002, n. 161 recante «Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate») sono stati emanati in violazione delle procedure di informazione di cui alle direttive n. 83/189/CEE, n. 88/182/CEE e n. 94/10/CEE, peraltro, richiamate nella legge di delega n. 52/1996, in quanto mai comunicati alla Commissione che, come tale, non li ha mai posti al suo esame e né tanto meno approvati.

La norma transitoria relativa al recupero dei rifiuti pericolosi (art. 9, d.m. 12 giugno 2001, n. 161) abroga il d.m. 16 gennaio 1995 concedendo sei mesi alle imprese già in esercizio per adeguarsi alle disposizioni del regolamento sui rifiuti pericolosi.

In particolare, il recupero energetico dei rifiuti con possibilità di avvalersi delle procedure semplificate di cui agli artt. 31 e 33 del d.lgs. n. 22/1997 trova la sua disciplina nel d.m. 5 febbraio 1998. Con tale decreto si dispone che si intende per co-combustione l'utilizzazione mista di combustibili e rifiuti, compreso il combustibile derivato da rifiuto (CDR), per impianto dedicato l'impianto destinato esclusivamente al recupero energetico dei rifiuti, compreso il combustibile derivato da rifiuto (CDR) e per impianto termico l'impianto industriale per la produzione di energia, con esclusione degli impianti termici per usi civili.

Per la costruzione di impianti di recupero di rifiuti la stessa disposizione in esame (art. 31) prevede espressamente che dovranno essere rispettate le condizioni, prescrizioni e norme tecniche di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 31 e le altre disposizioni che regolano la costruzione di impianti industriali. Si vuole, in tal guisa, recuperare sotto forma di energia pulita il rifiuto, tenendo in massima considerazione l'interesse primario della salute e della tutela ambientale rispetto alle finalità economiche poste a base del risparmio energetico.

Va a tal fine risolto il quesito di che cosa si intenda per combustibile derivato da rifiuti laddove in sede comunitaria tale terminologia non è conosciuta.

L'art. 6, lett. p) del d.lgs. n. 22/1997 indica quale combustibile derivato dai rifiuti – «il combustibile ricavato dai rifiuti urbani mediante trattamento finalizzato all'eliminazione delle sostanze pericolose per la combustione ed a garantire un adeguato potere calorico e che possiede caratteristiche specificate con apposite norme tecniche».

Pertanto, sulla scorta dell'attuale assetto normativo si può affermare che il CDR è un rifiuto ma non si può con la stessa

chiarezza affermare se lo stesso sia urbano o speciale. Infatti, secondo l'art. 7, comma 3, del decreto Ronchi, il CDR viene classificato come rifiuto speciale, ma secondo un'orientamento sia giurisprudenziale che dello stesso Ministero dell'ambiente, tale circostanza deve essere coordinata con la definizione riscontrata nell'art. 6, comma 1, lett. a) dello stesso decreto, per cui quando si classificano come speciali i «rifiuti da lavorazioni industriali» (come il trattamento che porta alla separazione del CDR) e/o i «rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti», al quale è attribuito il CER 19 maggio 2001, si intenderebbe fare riferimento alla frazione non ulteriormente recuperabile e che, come tale, deve essere avviata allo smaltimento. Pertanto, per stabilire se il CDR sia un rifiuto urbano o speciale occorrerà esaminare la natura dei rifiuti impiegati nella sua produzione e nell'ipotesi in cui sia impiegato RSU ne conseguirà che il CDR manterrà la caratteristica tipologica del rifiuto urbano e non già quello di rifiuto speciale. Non si comprende, altrimenti, sulla scorta di quale ragionamento tecnico-giuridico un rifiuto di origine urbana possa diventare rifiuto speciale a seguito del trattamento diretto alla eliminazione delle frazioni non combustibili.

Tale interpretazione è confermata dal Ministero dell'ambiente che ha ritenuto «che i rifiuti in uscita da un impianto di selezione e trattamento dei rifiuti urbani, nonché lo stesso CDR debbono essere considerati rifiuti urbani» (8).

La sentenza in esame non affronta la problematica relativa alla natura del CDR, avendolo implicitamente ritenuto quale rifiuto urbano e non già speciale, essendosi limitata ad obiettare che, comunque, in ogni caso, l'utilizzo del CDR configura un'operazione di recupero dei rifiuti urbani cui si riferisce il comma 11 dell'art. 22 ove fa riferimento agli «impianti per il recupero di rifiuti urbani» nei quali «sia utilizzato combustibile da rifiuti con ciò rendendo palese che l'utilizzo del CDR costituisce una fase interna alla procedura di recupero dei rifiuti urbani».

Pertanto, dalla lettura innanzi evidenziata si ricava come il CDR possa derivare esclusivamente dal trattamento operato su rifiuti urbani così come argomentando a contrario non possa ad esso essere equiparato il combustibile ricavato sia dai rifiuti speciali, che se separati in frazioni omogenee, non rientrano più nella definizione di cui al punto 14 dell'Allegato 1, Suballegato 1 del d.m. 5 febbraio 1998, sia dai rifiuti speciali non assimilati agli urbani, ex art. 7, 2° comma, lett. b), d.lgs. n. 22/97.

Stabilisce – poi – l'art. 22 del decreto Ronchi che, sulla scorta di specifici accordi di programma stipulati con il Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con la regione, possono essere autorizzati, ex artt. 31 e 33 del d.lgs. n. 22/1997, la costruzione e l'esercizio o il solo esercizio all'interno di insediamenti industriali esistenti di impianti per il recupero di rifiuti urbani non previsti dal piano regionale qualora siano riciclati e recuperati come materia prima rifiuti provenienti da raccolta differenziata, sia prodotto composto da rifiuti oppure sia utilizzato combustibile da rifiuti.

L'art. 31, 3° comma del d.lgs. 22/97 precisa che per accedere alle procedure semplificate le attività di trattamento termico e di recupero devono rispettare le seguenti condizioni:

- siano utilizzati combustibili da rifiuti urbani oppure rifiuti speciali individuati per frazioni omogenee;

- i limiti di emissione non siano meno restrittivi di quelli stabiliti per gli impianti di incenerimento dei rifiuti dalle direttive comunitarie nn. 89/369, 89/429 e 94/67 del Consiglio e dal decreto del Ministro dell'ambiente 16 gennaio 1995;

- sia garantita la produzione di una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia utile calcolata su base annuale.

(8) Nota GAB/99/199763/B09 del 25 maggio 1999 e nota 23396/ARS/R/DI

del 23 dicembre 1999.

Da quanto esaminato ne discende che, in assenza di una espressa previsione degli impianti di recupero nella pianificazione regionale e provinciale, detti impianti possono usufruire delle procedure semplificate solo allorché vi sia stato un apposito accordo di programma in tal senso. Non senza osservare che al processo di combustione di combustibile ricavato dai rifiuti saranno applicabili le procedure semplificate laddove lo stesso derivi dalle operazioni tassativamente indicate nel punto 14 dell'Allegato 1, Suballegato 1 del d.m. 5 febbraio 1998.

Va, ancora, osservato che l'art. 4 del d.m. 5 febbraio 1998 richiede che le attività di recupero energetico devono garantire, al netto degli autoconsumi dell'impianto di recupero, la produzione di una quota minima di trasformazione del potere calorifico del rifiuto in energia termica così come l'Allegato 2, Suballegato 1 dello stesso decreto indica al punto 11, i gas derivati, stabilendo che «l'utilizzazione di gas derivati è consentita in impianti di conversione energetica di potenza termica nominale superiore a 6 MW».

Nel caso di specie l'impianto in esame non rispondeva a nessuno dei requisiti innanzi evidenziati, rivolti ad ottenere il beneficio del ricorso alle procedure semplificate.

Infatti:

- 1) l'impianto non era previsto dal piano regionale né era intervenuto, in via sostitutiva, alcun accordo di programma;
- 2) non vi era mai stata produzione di energia, al netto degli autoconsumi, poiché ogni energia termica prodotta era stata utilizzata nell'impianto stesso, senza, peraltro, il raggiungimento dell'autosufficienza energetica;
- 3) né era soddisfatto il requisito relativo al raggiungimento della potenza termica nominale superiore a 6 MW.

4. *costituzione di parte civile degli enti territoriali e delle associazioni di protezione ambientale.* La sentenza si sofferma, altresì, sulla legittimazione a costituirsi parte civile degli enti territoriali e delle associazioni di protezione ambientale.

4.a. *il ruolo degli enti locali.* L'art. 18, 3° comma della legge n. 349/86, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, ha attribuito la legittimazione ad agire per far valere i danni ambientali oltre allo Stato anche agli enti territoriali.

In epoca precedente la giurisprudenza era arrivata a legittimare la costituzione di parte civile dei Comuni nel processo penale per ottenere il risarcimento dei danni, in seguito a reati urbanistici (9).

Sulla scorta di quest'ultimo orientamento si è, quindi, arrivati ad affermare che «il danno ingiusto è risarcibile al Comune, perché lesivo del bene territorio, esso va visto come pregiudizio all'abitabilità dell'ambiente, agli equilibri sociologici, ecologici, biologici o causa di disfunzioni, di disservizi, di ritardi, di condizionamenti, di limitazioni, di preclusioni che l'abuso è idoneo a causare nella realizzazione del programmato assetto abitativo, produttivo, culturale, ricreativo del territorio» (10).

Peraltro, la Corte dei conti ha inserito nella nozione di danno erariale i danni arrecati «a tutti gli altri enti pubblici che con lo Stato costituiscono l'apparato pubblico, la pubblica amministrazione, con la sola esclusione degli enti pubblici economici» definendo, pertanto, come danno erariale non più il solo danno allo Stato ma ogni «lesione di interessi di enti pubblici» (11).

Sembrava - a parte l'uso di espressioni tutt'altro che chiare - che, prima dell'avvento dell'art. 18, i Comuni fossero i titolari del diritto al risarcimento dei danni arrecati all'ambiente urbano, da reati urbanistici o da danni ecologici.

Danni ai quali essi debbono «porre immediatamente riparo per assicurare il benessere della collettività» (12).

Tale diritto, però, con l'intervenuta riduzione del ruolo assunto dal Comune a «mero soggetto legittimato all'azione, ma non titolare del diritto al risarcimento dei danni ambientali» (13), sarebbe venuto senz'altro meno con l'entrata in vigore della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente n. 349/86.

Come è stato affermato (14) l'esplicito riconoscimento dell'interesse di altre comunità territoriali è, quindi, il segno evidente di una più matura collocazione degli interessi collettivi anche sul piano istituzionale, facendo riferimento al «territorio», quale fattore che «cementa» la relazione tra le persone e l'ente territoriale; si è, infatti, chiarito che «la dimensione nazionale dell'interesse (all'ambiente) non esclude che al tempo stesso l'interesse abbia una dimensione locale, quando, l'oggetto dell'interesse sia al tempo stesso dell'uno e dell'altro ente» (15).

Sono anni ormai che è attribuita al Comune la possibilità di agire per la difesa di interessi collettivi in materia di diritti reali (16) ovvero «in vista della tutela del complesso vario e multiforme degli interessi collettivi» aventi come termine di riferimento l'ambiente del quale l'assetto urbanistico, ed in generale quello del territorio, costituisce «un elemento o componente essenziale» (17).

Il Comune viene ammesso alla tutela avanti al giudice ordinario ricoprendo, invero, un duplice ruolo: l'azione per la tutela del «diritto soggettivo pubblico assoluto all'integrità della propria sfera di competenza ed attività» e, contestualmente, l'azione per la tutela dell'interesse della «comunità della quale esso è il centro soggettivo di imputazione istituzionale» (18).

Può al riguardo domandarsi se l'ente territoriale agisca per tutelare una situazione soggettiva sostanziale propria o altrui (dello Stato), se cioè, sia configurabile il suo agire o come «legittimazione diretta» o come «sostituzione processuale» stante la destinazione della prestazione risarcitoria a favore dello Stato.

Riteniamo possa propendersi per l'inquadramento della fattispecie *de qua* nella figura della sostituzione processuale (19), in quanto l'ente territoriale agirebbe facendo valere in nome proprio un diritto (al risarcimento) altrui, venendogli riconosciuto un interesse all'azione, in quanto anch'esso

(9) Cfr. Cass. pen. 30 luglio 1981, n. 7689, Iozza, in *Giur. it.*, 1983, II, 226; Cass. 12 marzo 1982, in *Riv. pen.*, 1983, 333.

(10) Cfr. Cass. pen. 29 maggio 1982, n. 8202, De Felice, in *Riv. pen.*, 1983, 522.

(11) Cfr. Corte dei conti Sez. riun. 16 giugno 1984, n. 378/A, in *Foro it.*, 1985, III, 37.

(12) Cfr. COMPORTE, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Foro it.*, 1987, III, 269.

(13) FRANCIARIO, *Danni ambientali e tutela civile*, 1990, 232.

(14) Il pensiero che segue è espresso da FRANCIARIO, *op. cit.*, 227.

(15) COLOMBINI, *Profili della responsabilità amministrativa nel governo del territorio e dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 46 ha osservato che «a ben vedere i rapporti intercorrenti tra l'ente locale ed il suo territorio interessano non il territorio in sé stesso quale bene oggetto di un diritto ma i membri della corporazione comunale e coloro che si trovano nel Comune pur essendo estranei a tale corporazione. Proprio perché il territorio segna l'ambito spaziale entro cui l'ente può esercitare il proprio potere esso va considerato in funzione della collettività in esso insediata

anche se ciascuna sua parte è al tempo stesso elemento costitutivo dello Stato, di una Regione, di una Provincia, di un Comune».

(16) Cfr. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 1983, 306 secondo cui deve osservarsi come nonostante l'individuazione del Comune tra i soggetti legittimati a far valere l'accertamento di usi civici ciò non comporta alcun cambiamento nella natura dello stesso (Comune) «da diritto collettivo della comunità in diritto individuale della persona giuridica».

(17) Cfr. Cass. 21 aprile 1979, Guglielmino, in *Foro it.*, 1979.

(18) In tal senso ANGIULI, *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale*, 1986, 197.

(19) Per la tesi della sostituzione processuale v. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18 legge 349/86. Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 599 e GIAMPIETRO, *Azioni di danno dello Stato e degli enti territoriali. Potere di intervento in giudizi delle organizzazioni ambientali. Il danno con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di Perlingieri, 1991, 173. Per la tesi di una legittimazione autonoma e concorrente con la legittimazione allo Stato: LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto all'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 547.



coinvolto dagli effetti della sentenza, coinvolgimento ravvisato nell'interesse al ripristino dello stato dei luoghi ed alla condanna del responsabile (20).

Resta ovviamente aperta agli enti locali un'azione civile di rivalsa e non di responsabilità civile per danno all'ambiente *ex art.* 18, per il rimborso delle spese sostenute – in luogo del responsabile – per riparare il pregiudizio ambientale cagionato dall'illecito e nei limiti dell'ammontare effettivamente sopportato (21).

Questa conclusione deriva dalla considerazione secondo la quale se l'ente ha sostenuto delle spese per porre riparo alle conseguenze del degrado, esso fa valere «una forma di tutela simile ad un'azione di rivalsa per le spese» piuttosto che l'azione aquiliana nella quale «il risarcimento è commisurato alla perdita della vittima, indipendentemente dal costo della rimessione in pristino sia dalla circostanza che la somma percepita sia effettivamente utilizzata a tal fine» (22).

Non sussistono ostacoli, pertanto, alla possibilità che il Comune possa agire in via autonoma rispetto allo Stato per la richiesta delle spese direttamente sostenute per il ripristino o il contenimento degli effetti del danno.

È ormai, pacifico l'interesse a ricorrere degli enti locali quali ad esempio il comune nel cui territorio è localizzata una discarica di rifiuti essendosi affermato che quest'ultimo è titolare dell'interesse a ricorrere avverso la delibera di localizzazione, sia in quanto ente esponenziale dei residenti, sia in quanto titolare del potere di pianificazione urbanistica su cui incide il provvedimento di localizzazione, sia in quanto soggetto che per legge può partecipare al procedimento amministrativo e che in quanto tale può impugnare il provvedimento conclusivo (Cons. Stato 2 marzo 1999, n. 217).

**4.b. il ruolo delle associazioni di protezione ambientale.** La legittimazione ad agire delle associazioni di protezione ambientale è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza, considerata l'effettiva rappresentanza degli interessi statutariamente perseguiti e la consistente e adeguata struttura rispetto ai fini, nonché la significativa attività giudiziaria ed amministrativa (23). La sussistenza del diritto al risarcimento dei danni è confermata dall'ormai consolidata giurisprudenza sia di legittimità che di merito (24).

Ogni condotta che rappresenta un'offesa al diritto alla salubrità dell'ambiente da riconoscersi in capo ad ogni cittadino individualmente e collettivamente comporta che le formazioni sociali in cui si svolge la personalità umana vengono ad acquistare rilievo giuridico e, quindi, divengono esse stesse legittime portatrici del diritto predetto.

Sovente il danno lamentato dalla associazione di protezione ambientale costituitasi parte civile si sostanzia non soltanto nel dispendio di tempo e di energia profusi per raccogliere le prove dei reati ma, soprattutto, nel grave discredito che può derivare alla stessa dal mancato raggiungimento dei fini istituzionali: invero gli associati potrebbero essere indotti a privare il sodalizio del loro sostegno personale e finanziario ove il verificarsi dei reiterati attentati

all'integrità dell'ambiente naturale li inducesse a ritenere che l'esistenza di siffatta associazione non rappresenta affatto un efficace presidio a tutela dell'interesse ambientale.

Pertanto, dall'offesa all'interesse perseguito, per il coinvolgimento dell'elemento teleologico e di quello personale, deriva all'associazione una lesione diretta e immediata del relativo diritto di personalità.

Ne consegue che la costituzione di parte civile dell'associazione di protezione ambientale si fonda sulla esigenza di tutelare l'interesse collettivo soggettivizzato e perfezionato rispetto all'indistinto interesse diffuso, del quale diviene centro di imputazione e legittimazione e, quindi, risente un danno per l'aggressione di esso con la conseguenza che la sua legittimazione a costituirsi parte civile nel processo deriva sia dalla tutela del diritto assoluto all'ambiente salubre, sia dalla protezione del diritto della personalità per il discredito derivante alla propria sfera «funzionale» (Cass. Pen. Sez. III 6 aprile 1996, n. 3503, Russo).

Può in definitiva, riconoscersi ed estendersi il diritto delle associazioni a costituirsi parte civile sia in relazione alla speciale azione ambientale prevista dall'art. 18 legge n. 349/1986, sia con riferimento all'ordinaria azione civile *ex art.* 2043 c.c. Quanto al primo profilo va richiamato l'art. 18, comma 5, legge n. 349/86 il quale attribuisce alle associazioni individuate in base all'art. 13 della legge la facoltà di intervenire nei giudizi per danno ambientale (cfr. Cass. Sez. II 17 marzo 1992, n. 4487, Ginatta ed altri). Quanto al secondo profilo si deduce la legittimazione autonoma a costituirsi parte civile ai sensi degli artt. 185 c.p. e 74 c.p.p. a seguito della lesione del diritto soggettivo proprio in conseguenza del comportamento descritto nel capo di imputazione evidenziandosi in particolare, che le finalità di tutela dell'ambiente fatte proprie dallo statuto risultano essere state compromesse per effetto dei fatti descritti nel capo di imputazione con frustrazione e compromissione della personalità dell'ente.

In particolare, va osservato che l'interesse fatto proprio nell'atto costitutivo e assunto a scopo specifico dell'associazione cessa di essere comune alla generalità dei soggetti e assume qualità di situazione giuridica differenziata suscettibile di tutela risarcitoria ai sensi dell'art. 2043 c.c. (cfr., altresì, Cass. Sez. Un. Civ. n. 500 del 22 luglio 1999 che ha esteso l'area della responsabilità aquiliana a tutti i casi di danno arrecato *non iure*).

La valenza pubblicistica delle finalità e delle azioni che contraddistinguono le associazioni ambientaliste ha ricevuto un ulteriore riconoscimento sul piano normativo con l'attribuita facoltà di «proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale», *ex art.* 9, comma 3, d.lgs 18 agosto 2000, n. 267: si conferma, quindi, il ruolo di promozione di interessi collettivi, qualificati normativamente, affidato a queste ultime (25).

Alessandro Amato

(20) Cfr. MATTEINI CHIARI, *op. cit.*, 46 che affronta, altresì, il problema dell'individuazione delle categorie degli enti legittimati ad agire e quelli, fra questi, competenti, sostenendo che la dizione legislativa «non è così univoca da far ritenere, senza spazi per il dubbio, che nella categoria dei soggetti abilitati ad agire non possano includersi» oltre alle Regioni, Province e Comuni, «anche altri enti pubblici "non territoriali" in senso proprio, ma dotati di competenze ambientali riferite ad un determinato territorio, esplicitanti funzioni di tutela dell'ambiente in un determinato ambito territoriale (ad es. enti autonomi parchi nazionali; capitanerie di porto, etc.) ... la legittimazione degli enti territoriali deve determinarsi in base alla localizzazione degli effetti dell'atto lesivo e non al luogo in cui il fatto è commesso».

(21) Cfr. GIAMPIETRO, *Danno all'ambiente e legittimazione al giudizio dello Stato e degli enti territoriali e delle associazioni protezionistiche (art. 18 della legge n. 349/86)*, in *Riv. giur. amb.*, 1987, 549.

(22) Cfr. SALVI, *Il danno extracontrattuale*, 1985, 25.

(23) Cass. Pen. 5 marzo 1996, n. 2361, Amendola, in *Riv. pen.*, 1996, 590; Cass. Pen. 24 ottobre 1995, n. 10557, Montone, in *Cass. Pen.*, 1996, 2319; Cass. Pen. 21 maggio 1993, Tassarolo, in *Riv. giur. ed.*, 1994, 198; Cass. Pen. 11 aprile 1992, n. 4487, Ginatta, in *Giur. it.*, 1992, II, 465; Cass. Pen. 26 febbraio 1991, n. 2603, Contente, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 682; Pret. Grosseto 4 marzo 1995, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 124; Pret. Velletri 9 ottobre 1992, in *Giust. pen.*, 1993, III, 490; Cons. Stato 7 febbraio 1996, n. 182, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 694; Cons. Stato 27 maggio 1998, n. 725, in *Foro it.*, 1989, III, 348.

(24) Cass. Pen. 13 novembre 1992, n. 10956, in questa *Riv.*, 1994, con nota di ARIOLLI G., Serlenga, *Foro it.*, 1993, II, 475; Pret. Verona 24 giugno 1992, in *Giur. it.*, 1993, 2, 419.

(25) In tal senso MANTINI, *Associazioni ambientaliste e interessi diffusi nel procedimento amministrativo*, Padova, 1990, *passim*.

Corte d'app. Trento, Sez. Bolzano - 11-6-2003 - Zanon, pres.; Caracciolo, est. - INPS (avv.ti Orsingher e Bauer) e. Coop. Frutticoltori Terlano (avv.ti Marri e Sulto).

**Previdenza sociale - Contributi - Ripetizione d'indebito - Sgravi - Fiscalizzazione degli oneri sociali - Cumulabilità - Criteri di computo.** (D.l. 30 dicembre 1987, n. 536)

*I due benefici dello sgravio contributivo e della fiscalizzazione degli oneri sociali non sono incompatibili fra loro. Difatti essi sono previsti da leggi diverse con finalità diverse. Pertanto si deve ritenere che quando un'azienda presenti i requisiti previsti da entrambe le normative possa godere di entrambi i benefici (1).*

(*Omissis*)

Con atto di ricorso d'appello, depositato in cancelleria il 2 agosto 2002, l'INPS conveniva dinanzi all'intestata Sezione distaccata in Bolzano della Corte d'appello di Trento, in qualità di giudice del lavoro, la Frutticoltori Terlano soc. coop. a r.l., esponendo che quest'ultima aveva adito il giudice del lavoro in primo grado al fine di ottenere condanna alla restituzione dei contributi che asseriva di avere indebitamente versato per effetto dell'omessa applicazione da parte di esso Istituto di Previdenza della riduzione del contributo al servizio sanitario nazionale (c.d. «fiscalizzazione») previsto dall'art. 1 del d.l. 536/87 a favore dei datori di lavoro agricoli siccome ritenuta incompatibile con lo «sgravio» già riconosciuto dall'art. 9 della legge n. 67 del 1988 a favore dei datori di lavoro agricoli situati in zone montane.

Sull'espressa istanza delle parti (che non avevano trovato accordo sul criterio da adottare per computare l'asserito indebito) il giudice di *prime cure* aveva adottato un provvedimento afferente appunto alle modalità di computo ed aveva accertato il diritto della ricorrente al cumulo tra lo «sgravio» e la «fiscalizzazione», con modalità tali che i due benefici fossero calcolati separatamente ed indipendentemente l'uno dall'altro e tali che l'importo da restituire non dovesse superare quello effettivamente e concretamente dovuto e versato a titolo di contributo sanitario, già decurtato dello sgravio, il tutto oltre agli interessi al saggio legale computati dalla data della domanda. Di detta pronuncia si doleva l'INPS in questa sede d'appello. (*Omissis*)

L'appellante si doleva poi che il giudice di primo grado non aveva considerato che in materia di controversie agricole (ex art. 22 della legge n. 83/1970) è imposto un termine decadenziale (ed a «pena di improponibilità o inammissibilità della domanda») di giorni 120, regola che non viene meno per il fatto che la domanda sia stata proposta *sub specie* di ripetizione di indebito, che non di meno presuppone l'indagine sulla disciplina che regola il rapporto, e perciò in ordine alla debenza dei contributi.

(*Omissis*). Nel merito della questione, l'appellante osservava che l'art. 9 della legge n. 67 del 1988 prevedeva che non si tenesse conto, ai fini del computo del c.d. «sgravio», delle fiscalizzazioni previste dai commi 5 e 6 dell'art. 1 del d.l. n. 536 del 1987 (convertito con la legge n. 48 del 1988) e che detta norma, pur apparendo di non univoca lettura, non avrebbe potuto interpretarsi se non nel senso che imponga il computo dello sgravio sull'intera aliquota contributiva, e perciò con «assorbimento» della fiscalizzazione, rispetto alla quale risultava beneficio più favorevole e «speciale».

D'altronde, secondo l'Istituto appellante, l'applicazione cumulativa dei due benefici (tradizionalmente esclusa in materia previdenziale) avrebbe avuto l'effetto aberrante di determinare una contribuzione «di segno negativo», sicché se quest'effetto avesse davvero voluto, il legislatore avrebbe dovuto usare differente termine, come esenzione o esonero.

Anche per quanto attiene alla determinazione dei criteri di computo da adoperarsi per la denegata ipotesi di cumulo riconoscimento dei benefici, l'Istituto appellante censurava la sentenza di primo grado, sia per ciò che attiene alla percentuale di «fiscalizzazione» afferente il periodo gennaio-luglio 1998 (atteso che i contributi TBC e assistenza malattia per i pensionati erano stati aboliti dal d.lgs. n. 446/97, con effetto di automatica erogazione anche della fiscalizzazione), sia per ciò che attiene al fatto che il computo (in concreto eseguito a cura della ricorrente stessa) era stato eseguito in riferimento all'intero ammontare contributivo e perciò con estensione a voci non investite dalla fiscalizzazione, quali erano le sole TBC, SSN ed Enaoli.

L'appellante osservava che il giudice di prime cure sembrava

aver adottato un criterio compromissorio tra quelli propugnati dalle parti (e cioè con riconoscimento della cumulabilità tra i benefici ma con rimborso limitato nel massimo dalla capienza dei contributi versati per i fondi or ora richiamati), e tuttavia aveva disposto che fosse restituito alla ricorrente più di quanto da quella effettivamente versato (così determinandosi un indebito arricchimento), ed inoltre si doleva del fatto che il giudice di prime cure non avesse riconosciuto a favore di esso Istituto la persistenza di un credito contributivo, quale risultante dalla detrazione della percentuale del 5,62 «fiscalizzata» dal complessivo saggio contributivo del 10,62 per cento, e perciò un credito corrispondente al 5 per cento, sia pure da applicarsi sul montante contributivo risultante a seguito dell'applicazione dello «sgravio».

Dopo avere lamentato che il giudice di prime cure non si fosse pronunciato sull'eccezione di compensazione proposta in causa da esso Istituto (che avrebbe potuto vantare un credito pari al 5 per cento dell'intera base imponibile, ove fosse ritenuta valida la tesi della cumulabilità tra «sgravio» e «fiscalizzazione») e dopo avere lamentato l'incongrua regolazione delle spese di causa, senza tener conto della considerevole differenza tra importo asseritamente indebito ed importo accertato (*Omissis*) l'appellante Istituto chiedeva a questa Corte (*Omissis*) nel merito: di disconoscere il diritto di credito vantato dalla ricorrente, rigettandone la domanda, o, in subordine, di applicare i criteri di computo indicati da esso Istituto per la determinazione dell'indebito ovvero, in ulteriore subordine, di disporre la compensazione tra somme indebite e quota contributiva del 5 per cento ancora spettante ad esso Istituto.

Radicatosi il contraddittorio, l'appellata contestava punto per punto le doglianze avversarie. (*Omissis*)

Quanto alla contestata cumulabilità dei benefici, l'appellata osservava che l'interpretazione che della disciplina di legge era stata data dal Supremo Collegio era nel senso che (in carenza di qualunque espresso limite) lo sgravio dovesse essere operato sull'aliquota contributiva piena, il che suppone appunto l'operatività di entrambi i benefici, con la precisazione che la fiscalizzazione pure dovesse calcolarsi sulla retribuzione imponibile, indipendentemente e separatamente dallo sgravio, con il solo limite che la somma di entrambi i benefici non possa determinare una riduzione maggiore della somma «dei contributi dovuti», limite che era stato rispettato dal computo fatto in primo grado e condiviso dal giudice di prime cure.

Da parte sua, l'appellata si doleva, in via incidentale, della pronuncia appellata, nella parte in cui aveva stabilito che il limite massimo della riduzione spettante a titolo di fiscalizzazione è dato dal contributo SSN, TBC ed Enaoli sgravato dell'85 per cento, ciò che contrastava con il fatto che la legge non prevede alcuna riduzione dell'aliquota di fiscalizzazione ma dispone invece che il beneficio si determini «applicando le aliquote previste dalle leggi sulla retribuzione imponibile», e perciò sino al limite dell'importo dovuto, a titolo di contributi, come appunto prevede espressamente il comma 8 dell'art. 1 del d.l. 536/87, e non di quello pagato o versato, che è la risultante di una serie di computi successivi alla determinazione dell'importo astrattamente «dovuto» per legge. L'appellata osservava che, d'altra parte, l'unico limite che può incontrare il calcolo, nel rispetto del principio dell'autonoma applicazione dei due benefici, è costituito dal fatto che «la somma da ripetere per la fiscalizzazione non potrà mai superare quanto complessivamente versato dall'azienda all'INPS». Contestati, perciò, i criteri di computo *ex adverso* proposti (*Omissis*) l'appellata chiedeva alla Corte di dichiarare legittimo il computo delle somme ripetibili a titolo di «fiscalizzazione» effettuato da essa ricorrente nel primo grado di giudizio e perciò di condannare l'Istituto a corrispondere la somma complessiva di Euro 392.637,14. (*Omissis*)

La Corte disponeva l'effettuazione di una consulenza tecnica d'ufficio per la precisa determinazione delle somme pretese a titolo d'indebito, secondo i criteri analiticamente determinati e, espletato l'incarico e depositata la relazione, ne disponeva la parziale rinnovazione al fine di emendare specifici difetti, sicché il processo si protraveva per complessive quattro udienze, dedicate anche all'audizione del consulente e alla discussione degli esiti della sua attività. (*Omissis*). L'appello principale è fondato e va, pertanto, accolto, limitatamente a quanto è di ragione, sicché ne resta assorbito l'appello incidentale riferito al medesimo capo della decisione. (*Omissis*). Venendo, perciò, al merito della questione controversa, va osservato che l'Istituto appellante persiste nel ritenere «non cumulabili» i benefici di cui si è detto nella parte narrativa della presente decisione, ed a tal fine torna a valorizzare l'inciso contenuto nel comma 6 dell'art. 9 della legge n. 67 del 1988 a mente del quale «per i calcoli delle agevolazioni di cui al comma 5 non si tiene conto delle fiscalizzazioni previste dai commi 5 e 6 dell'art. 1 del d.l. 30 dicembre 1987, n. 536».

facendo perno sull'argomento per cui detta norma non potrebbe essere riferita al mero meccanismo di computo, atteso che la fiscalizzazione di cui al comma 6 dell'art. 1 della legge n. 48 del 1988 non incide sull'aliquota contributiva, ma sull'importo capitale del contributo, onde non vi sarebbe stata ragione di dettare una norma per precisare una modalità operativa già naturalmente implicata dal meccanismo matematico (e cioè l'operatività dello sgravio sull'aliquota piena). L'argomento non ha pregio, anzitutto perché i meccanismi di applicazione della fiscalizzazione di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 1 del d.l. n. 536 del 1987 (così come dianzi richiamati) sono due e distinti, sicché solo il secondo incide in cifra fissa sull'ammontare del contributo, mentre invece il primo opera determinando una riduzione (del 60 per cento dei contributi previdenziali ed assistenziali per il personale dipendente ... etc.), onde nella logica dell'argomento di parte appellante si giustificerebbe ampiamente l'esigenza avvertita dal legislatore di chiarire che l'operatività combinata dei due meccanismi di riduzione percentuale non deve portare alle conseguenze di impedire che lo sgravio si applichi sull'ammontare pieno del contributo astrattamente dovuto, e perciò indipendentemente dall'operatività del meccanismo di fiscalizzazione.

In secondo luogo per la ragione che è già stata chiarita con dovizia di particolari da Cass. 27 ottobre 2000, n. 14227 (all'autorevolezza della quale la Corte ritiene di doversi sottemettere, condividendone gli argomenti e l'iter logico che costituisce il fondamento dell'esegesi da essa proposta), la quale ha insegnato che «i due benefici non sono incompatibili tra loro. Difatti essi sono previsti da leggi diverse con finalità diverse: la prima per le aziende agricole operanti nel Mezzogiorno, la seconda per le aziende agricole operanti nei territori montani o in altre zone particolarmente svantaggiate. Pertanto si deve ritenere che quando un'azienda presenti i requisiti previsti da entrambe le norme possa godere di entrambi i benefici; d'altra parte l'Istituto ricorrente, pur contestando l'interpretazione della legge data dal Tribunale, non giustifica in modo convincente la sua tesi circa l'incompatibilità dei due benefici tra loro. D'altra parte il legislatore, quando ha inteso escludere dal beneficio della riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali i datori di lavoro del settore agricolo operanti in territorio del Mezzogiorno, lo ha detto espressamente; difatti l'art. 6 del d.l. n. 536 dell'anno 1987 esclude espressamente dalla riduzione sul contributo i datori di lavoro del settore agricolo operanti nei territori di cui alle leggi sugli interventi del Mezzogiorno, mentre nei confronti dei datori del settore agricolo operanti in zona montana particolarmente svantaggiata nulla è stato detto al riguardo.

Per quanto si riferisce propriamente alla fiscalizzazione concessa in favore dei datori di lavoro agricoli operanti nel Mezzogiorno, la pronuncia ora citata esprime principi innegabilmente validi anche in riferimento al beneficio riferito ai datori di lavoro agricoli non operanti nel Mezzogiorno, e tanto più è qui di interesse in quanto fa riferimento alla riduzione già allora concessa dalla legge n. 536/87 in proporzione percentuale, si che è possibile già da ora concludere che detti principi sono estensibili alla fattispecie qui considerata anche in riferimento alla disciplina dettata dal d.l. n. 18 del 1991 con il quale, appunto, la riduzione finisce per diventare percentualizzata anche per i «non operanti nel Mezzogiorno».

Agli argomenti valorizzati dal Supremo Collegio resta solo da aggiungere che le conseguenze aberranti che l'Istituto paventa circa la combinata applicazione dei due benefici ben possono essere evitate ricorrendo alla corretta esegesi della norma, dalla quale anzi, come verrà in seguito esplicitato, può desumersi che il legislatore si è opportunamente posto il quesito circa l'evenienza di «una contribuzione di segno negativo» ed ha inteso espressamente risolverlo, ciò che costituisce motivo ulteriore per ritenere che l'*intentio legislatoris* fosse proprio quella di evitare che si potesse supporre che il rapporto tra il beneficio dello sgravio rispetto a quello della fiscalizzazione sia regolato da un criterio di alternatività anziché di cumulabilità.

Va poi chiarito che il cumulo tra i due benefici deve essere però eseguito facendo autonomo computo di ciascuno di essi (ovvero senza che il computo dell'astratta riduzione dell'ammontare del contributo da versarsi che deriva dall'uno interferisca sul computo dell'astratta riduzione dell'ammontare del contributo che deriva dall'altro), appunto perché così è inevitabilmente prescritto dal richiamato art. 9 comma 6 della legge n. 67 del 1988, secondo la formula «per i calcoli delle agevolazioni di cui al comma 5 non si tiene conto delle fiscalizzazioni (...)». Ove mai così non fosse (e lo sgravio dovesse applicarsi sull'ammontare dei contributi già decurtati dalla quota «fiscalizzata») il beneficiario dello sgravio fini-

rebbe per essere addirittura pregiudicato, perché il beneficio si ridurrebbe proporzionalmente alla percentuale di contributo fiscalizzato, così complessivamente risultando la somma dei due benefici inferiore alla somma che ne deriva allorché essi sono autonomamente conteggiati. D'altronde, l'autonomia e non interferente operatività dei due benefici è già *ex se* implicata dalla circostanza che essi si applicano su «basi» distinte, giacché mentre lo sgravio opera sull'ammontare del contributo da pagare, la fiscalizzazione opera invece sull'imponibile retributivo (almeno allorché è determinata con criterio percentuale, giacché quando è determinata in cifra fissa la distinzione sarebbe del tutto vuota di senso).

Si vedrà poi che le aberranti conseguenze che l'Istituto appellante paventa in riferimento alla cumulata applicabilità (per di più con operatività separata ed autonoma) dei due meccanismi riduttivi dell'ammontare del contributo trovano una razionalizzazione nella fase della determinazione del limite di capienza massima del beneficio, limite che costituisce valido strumento per impedire che si verifichi quel fenomeno di contribuzione negativa che sarebbe idoneo a provocare le storture di cui poi si dirà.

(Omissis)

Venendo perciò al nucleo della questione controversa, e cioè le modalità di computo necessarie per rendere tra loro correttamente interagenti i benefici in parola senza che ne derivino conseguenze esorbitanti rispetto alla loro *ratio* e rispetto alla esplicita volontà dell'ordinamento, consacrata nella stessa norma, occorre rilevare che il giudice di prime cure ha dato conto di aver effettuato un'attenta lettura dell'evoluzione della disciplina richiamata (niente affatto di agevole sintesi e combinazione) e di averne colto le concrete implicazioni in termini di computi matematici, finendo però per obliterare alcuni dati essenziali (ai fini del computo della fiscalizzazione spettante a decorrere dall'emanazione del d.l. 19 gennaio 1991, n. 18) e ciò ha implicato conseguenze contabili di non poco momento, che finirebbero per rendere assai più pingue di quanto non si debba l'ammontare della somma ripetibile dalla ricorrente.

Ben vero, non potendosi seguire l'ardita pretesa del giudice di *prime cure* di risolvere con un «esempio pratico» (che infatti si è rivelato inefficace, tanto che le parti hanno richiesto a questa Corte di ridefinire l'effettivo ammontare dell'indebitato) il nodo problematico che muove dalla difficoltà di combinazione dei testi normativi (non foss'altro perché il computo deve seguire alle scelte di genere esegetico, per quanto queste debbano tenere conto delle implicazioni che dall'esecuzione del calcolo emergono), occorre ripercorrere anzitutto l'evoluzione del dato normativo onde poter identificare le prescrizioni che lo stesso legislatore ha inteso impartire a questo proposito.

Per quanto non interessi direttamente la presente controversia, va considerato che, alle origini del sistema della «fiscalizzazione», costituisce un punto di riferimento prezioso la norma dell'art. 1 della legge n. 782 del 1980, che concede la «riduzione» di 6,64 punti percentuali delle aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie a carico delle imprese di alcuni settori merceologici ed una «riduzione ulteriore» di 2,54 punti percentuali alle imprese operanti nel Mezzogiorno. Essa ebbe a prevedere che «qualora l'importo delle riduzioni previste dai commi suddetti superi l'importo complessivo dei contributi di malattia dovuti dalle imprese, l'eccedenza va detratta dagli altri contributi dovuti all'Inps dalle imprese medesime e, nel caso di ulteriore eccedenza per le imprese che occupano personale iscritto presso fondi sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria, dai contributi dovuti agli Enti gestori dei fondi medesimi».

Il legislatore, dunque, si era ben reso conto che l'applicazione del meccanismo delle riduzioni avrebbe potuto determinare l'ipotesi di una «contribuzione negativa» in riferimento al singolo Fondo in cui affluisce il contributo oggetto del beneficio, e, con la stessa consapevolezza, intese attribuire alla questione una soluzione espressa, evidentemente dettata dalla necessità di contemplare una regola di salvaguardia del beneficio anche nell'ipotesi di incapienza dell'importo complessivo dei contributi di malattia «dovuti» dalle imprese, senza di che (è necessario intendere, valorizzando l'argomento a contrario) le imprese stesse non avrebbero potuto pretendere di compensare sui contributi dovuti ad altri Fondi (diverso da quello a cui affluisce il contributo oggetto di fiscalizzazione) l'eccedenza del beneficio.

Di un siffatto principio ha fatto puntuale applicazione (tra le altre) Cass. 24 settembre 1993, n. 9680, che ha insegnato che «ai fini delle riduzioni della contribuzione per l'assicurazione contro le malattie previste (in quattro punti percentuali per il personale maschile e in dieci punti percentuali per il personale femminile)

dall'art. 22, primo comma, del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663 (convertito, con modifiche, con l. 29 febbraio 1980, n. 33) e (in 6,64 punti percentuali) dall'art. 1 della l. 28 novembre 1980, n. 782, deve tenersi conto, in relazione ai dirigenti, delle retribuzioni convenzionali [in correlazione all'art. 3, lett. c) del citato d.l.] e non già di quelle effettive, dovendo invece farsi riferimento a queste ultime in relazione al disposto del terzo comma dello stesso art. 1 della legge n. 782 del 1980; il quale, per l'ipotesi che l'importo delle riduzioni delle aliquote contributive dell'assicurazione malattia sia superiore all'importo degli stessi contributi (di malattia), e quindi il credito dell'impresa per sgravio contributivo sopravvanti il suo debito contributivo per quel titolo assicurativo, consente che tale eccedenza di credito venga detratta dall'importo degli ulteriori contributi dovuti per un diverso titolo (e quindi calcolati sulle retribuzioni effettive) all'Istituto di previdenza».

Un tale consenso non è stato, poi, più reiterato dalle maggiormente restrittive discipline che sono state successivamente emanate per dare attuazione all'istituto della «fiscalizzazione».

Ad esempio, il d.l. 3 luglio 1986, n. 328, nel concedere (con imprecisa terminologia) «sgravi» e «riduzioni» contributive molteplici, prevedeva espressamente che «gli sgravi di cui ai commi 1, 2 e 5» (ma propriamente i commi 2 e 5 prevedono «riduzioni contributive», e non «sgravi», ciò che è sintomo del non sempre accorto uso delle terminologie adoperate) «si applicano fino a concorrenza dell'importo complessivo dei contributi di malattia e di maternità dovuti».

Fu appunto nell'esaminare una concreta controversia originatasi dall'applicazione della ora menzionata disciplina che Cass. 27 dicembre 1993, n. 12834 fece presente che la norma in parola «va interpretata nel senso che tali contributi, stante la disomogeneità dei criteri ispiratori della fiscalizzazione e dell'imposizione contributiva, debbono essere calcolati sull'importo complessivo delle somme da corrispondere, anziché essere computati secondo il criterio di calcolo previsto dai commi 13 e 14 dell'art. 31 della l. 28 febbraio 1986, n. 41 (secondo cui i contributi riferibili alle prestazioni del SSN si calcolano sulla quota degli imponibili complessivi assoggettabili a contribuzione non superiore a L. 40.000.000 annue, applicandosi sulla quota eccedente detto importo, e fino al limite di L. 100.000.000 annue un contributo di solidarietà del 4 per cento).

E, ciò che più conta, la predetta pronuncia ebbe modo di tracciare alcuni aspetti di metodo che costituiscono strumento di intelligenza della complessiva materia ed indirizzano anche ai fini della soluzione della presente controversia.

La Corte osservò infatti, nella parte motiva della sentenza, che i criteri di fiscalizzazione degli oneri sociali, di volta in volta introdotti dal legislatore e rispondenti a necessità di mercato e del costo del lavoro sempre diversi, non hanno alcun punto in comune col criterio d'imposizione dei singoli contributi su cui vanno ad incidere, onde l'unico punto di contatto tra i due istituti è l'unicità dell'operazione contabile con cui viene stabilita la proporzione tra quanto complessivamente pagato a titolo di contribuzione e la somma da imputare ai pagamenti successivi a titolo di sgravio degli oneri sociali.

La fiscalizzazione dei contributi previdenziali, infatti, ha la funzione tendenziale di ridurre il costo del lavoro, o in funzione di fattori interni del mercato (riduzione della domanda e della liquidità monetaria da parte dei consumatori) ovvero di sostenere la concorrenza estera dei settori produttivi interessati, e da qui i criteri sempre mutevoli che vi presiedono e la disciplinano. L'imposizione contributiva, per contro, risponde ad esigenze di copertura delle spese incontrate dagli enti previdenziali ed assistenziali chiamati ad assicurare ai lavoratori un trattamento pensionistico il più possibile adeguato al costo della vita in adempimento dei precetti di cui all'art. 38 Cost. Si tratta, pertanto, di criteri direttivi del tutto disomogenei ed affatto paragonabili tra loro, onde la pretesa dell'INPS sotto tale aspetto, è del tutto priva del suo stesso fondamento logico-giuridico. Deve rilevarsi, inoltre, nel caso in specie, che se il legislatore avesse voluto attenersi allo stesso criterio di calcolo, lo avrebbe fatto palese esplicitamente, tanto più che le leggi n. 41 e n. 45 sono state elaborate contemporaneamente e pubblicate entrambe sulla *Gazzetta Ufficiale* nella medesima data del 28 febbraio 1986. La prima prevede la contribuzione per fasce per le prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale, e la seconda dispone che lo sgravio degli oneri sociali introdotti si applica sull'importo complessivo dei contributi, e, quindi, con un criterio del tutto differente dal primo.

Deve concludersi, pertanto, affermando che è la stessa for-

mulazione letterale delle disposizioni denunciate a dare la certezza della differenza tra le due operazioni contabili, che, a loro volta, sono la conseguenza di due diversi indirizzi legislativi».

L'indicazione di metodo fornita dalla Corte è dunque quella di una speciale attenzione al dato letterale della norma, onde cogliere i criteri di tempo in tempo dettati dal legislatore per disciplinare l'operazione contabile. Ciò posto, torna più agevole porre mente alla disciplina direttamente rilevante per la fattispecie qui in esame, per osservare che il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 536/87 espressamente prevede: «Le riduzioni di cui al presente articolo, ad eccezione di quella di cui all'art. 14, comma primo, della legge 1 marzo 1986 n. 64, si applicano sino a concorrenza dell'importo complessivo dei contributi di malattia dovuti». È opportuno considerare che, per quanto qui rileva, la riduzione di cui all'art. 14 ora citato consiste nella «riduzione del 60 per cento dei contributi previdenziali ed assistenziali per il personale dipendente così come determinati dalle vigenti disposizioni per le assicurazioni generali obbligatorie» in favore dei datori di lavoro del settore agricolo operanti nel Mezzogiorno, mentre l'altra riduzione contemplata nel comma 6 consiste in una «riduzione sul contributo di cui all'art. 31 della l. 28 febbraio 1986, n. 41 (cioè il contributo SSN), «di L. 133.000 per ogni dipendente» (ridotto nei successivi rinnovi) a favore dei datori di lavoro del settore agricolo, con esclusione di quelli operanti nel Mezzogiorno.

Le ragioni di una simile differenziazione tra datori di lavoro agricoli operanti nel Mezzogiorno e datori di lavoro agricoli non operanti nel Mezzogiorno non sono, ovviamente, rilevanti ai presenti fini, nel mentre è di gran rilievo osservare che il legislatore, del tutto consapevolmente ed intenzionalmente ha inteso distinguere e diversamente disciplinare i due benefici nell'ottica della loro «operatività» in riferimento ai limiti massimi di concorrenza con i contributi di malattia «dovuti». Soltanto per la seconda categoria di datori di lavoro è prevista infatti l'applicazione «sino a concorrenza dell'importo complessivo dei contributi di malattia e di maternità dovuti», giacché per l'altra categoria è prevista una espressa formula di esclusione, sicché non è possibile equivocare sulla intenzionale volontà del legislatore di riconoscere uno specifico trattamento di favore per la categoria anzidetta, quale consiste proprio nell'applicazione di una modalità di computo ad altra categoria non estesa.

La differenziazione si ripercuote poi nella disciplina prevista dai d.l. n. 338 del 1989, n. 3 del 1990 e n. 129 del 1990 (gli ultimi due dei quali si applicano effettivamente all'indebito oggetto di controversia per il periodo che va dal 1° gennaio 1990 al 30 novembre 1990, atteso il limite fissato dal termine prescrizione determinato in sentenza di primo grado, che nessuna delle parti ha fatto oggetto di impugnazione) nei quali è stata riprodotta la sola formula «le riduzioni di cui al presente articolo si applicano sino a concorrenza dell'importo complessivo dei contributi di malattia e di maternità dovuti» (negli ultimi due d.l. con un vero e proprio richiamo recettizio al comma 7 dell'art. 6 del d.l. n. 338/89), atteso che in dette norme non è più contemplato il beneficio a favore dei datori di lavoro agricoli operanti nel Mezzogiorno.

Chiarito, insomma, che - per ciò che attiene al periodo gennaio-novembre 1990 e perciò per il periodo antecedente all'entrata in vigore del d.l. n. 18 del 1991 l'indebito che alla ricorrente compete recuperare a titolo di fiscalizzazione non goduta deve determinarsi fino alla capienza massima dell'importo complessivo dei contributi di malattia e di maternità dovuti (per la qual cosa il c.t.u. è stato appositamente incaricato di rinnovare il computo originariamente non eseguito con l'anzidetto criterio), occorre soffermarsi sul senso di detta formula, atteso che anche le parti sono tra loro in dissenso sul preciso significato della stessa.

Per vero, la parte appellata, nella sua memoria difensiva, riconosce astrattamente la fondatezza del criterio secondo cui «sgravio e fiscalizzazione non potranno in ogni caso cumulativamente andare oltre l'importo massimo rappresentato dai contributi dovuti e corrisposti», anche se poi in altro luogo della stessa memoria difensiva rettifica ed asserisce che secondo la formula del comma 8 del d.l. n. 536/87 il termine «dovuti» deve essere riferito ai contributi «risultanti dall'applicazione dell'aliquota prevista dalla legge per SSN previdenziali» e che l'importo complessivo nulla ha a che vedere con gli importi «versati» a tale titolo, essendo questi ultimi una risultanza finale di una serie di operazioni, onde conclude che se il legislatore avesse inteso riferirsi agli importi «versati» avrebbe inevitabilmente utilizzato l'anzidetto attributo.

Senonché, la distinzione che la parte appellata fa tra «versati» e «dovuti» è capziosa, giacché il legislatore in nessun caso avrebbe

potuto adoperare il termine «versati» per riferirsi al limite massimo di concorrenza del beneficiario, atteso che il «versamento» dei contributi avviene a seguito dell'esecuzione del computo (ivi compresa la riduzione a titolo di «fiscalizzazione») sicché l'operazione di determinazione del limite di concorrenza avviene prima ancora che si possa conoscere l'ammontare dei contributi «versati».

La prospettiva «patologica» nella quale si pone ora la parte appellata (che agisce a titolo di indebitato) giustifica il fraintendimento su questa evidente considerazione, ma non può giustificare una aberrante interpretazione del testo normativo che invece è pensato per la «fisiologica» operazione di determinazione del credito dell'Istituto (non del suo debito).

L'ambiguità del termine «dovuti», dunque, va risolta nella distinzione tra il significato di «astrattamente dovuti» (cioè quali risultanti a debito del datore di lavoro dall'applicazione pura e semplice dell'aliquota contributiva sull'imponibile retributivo) e di «effettivamente dovuti» (cioè quali risultanti a debito del datore di lavoro a seguito delle riduzioni operate per ogni sorta di beneficio, e cioè – per esempio – lo sgravio di cui l'odierna appellata è pacifico che pure benefici).

Del tutto consapevolmente questa Corte ha ritenuto di optare per questa seconda opzione interpretativa già nella formulazione del quesito affidato al C.T.U. (e cioè con l'utilizzo della locuzione «effettivamente dovuti»), tanto che poi i computi eseguiti corrispondono al criterio qui prescelto.

Una simile opzione interpretativa non è imposta dalla sola considerazione delle aberranti conseguenze a cui condurrebbe la contraria opzione (idonea a generare quel fenomeno di contribuzione negativa di cui si è detto), per sventare le quali la parte appellata deve ricorrere alla creazione di un ulteriore «limite esterno» di concorrenza massima del beneficiario, quale sarebbe il divieto di supero di «quanto complessivamente versato dall'azienda all'INPS» (con ciò intendendosi anche contributi diversi da quelli espressamente oggetto del beneficio della fiscalizzazione), limite che invece non è contemplato da alcuna norma di legge e che è evidentemente il frutto della consapevolezza della incongruente soluzione a cui condurrebbe l'esegesi del termine «dovuti» nel senso di «astrattamente dovuti» (incongruenza di cui le pronunce di merito citate dalla parte appellante non si sono, evidentemente, avvedute).

Essa è imposta soprattutto dall'applicazione delle regole interne dell'esegesi normativa, e peculiariamente dal canone *ubi lex non dicit noluit* il quale preclude che possa realizzarsi l'effetto, per cui superato il limite di capienza massima del contributo «effettivamente dovuto» il datore possa intaccare l'equilibrio dei fondi diversi da quelli a cui affluisce il contributo oggetto del beneficio della fiscalizzazione, senza che il legislatore lo abbia espressamente consentito.

A questo proposito torna utile, nell'ottica di una interpretazione storica e comparata del testo della norma, il confronto con la disciplina, già richiamata, dettata dall'art. 1 della legge n. 782/80, nel testo della quale il legislatore espressamente autorizzava la compensazione della «eccedenza» delle riduzioni rispetto all'importo complessivo dei contributi di malattia «dovuti», a mezzo della «detrazione da altri contributi dovuti all'INPS» (ne è fatta specifica applicazione ai contributi dovuti per i dirigenti d'azienda da Cass. 1° aprile 1994, n. 3189, poi da Cass. 9 maggio 1995, n. 5060).

In quest'ultima norma, d'altronde, è fatto chiaro che il legislatore, riferendosi ai contributi «dovuti all'INPS» intendeva chiaramente individuare l'ammontare del debito effettivo, all'esito delle operazioni di computo, sicché poi il «trascinamento» del termine «dovuti» nei testi delle norme applicabili alla presente fattispecie giustifica ed impone l'attribuzione allo stesso di un identico significato, non potendosi supporre che – con metodo del tutto silente ed ingiustificato – il legislatore abbia inteso attribuire allo stesso termine adoperato in norme destinate al medesimo fine e fondate sulla medesima *ratio* un significato così profondamente diverso.

Mette conto notare, per ragioni di completezza, che la parte appellata, continuando a citare la circolare INPS n. 555 RCV del 19 marzo 1981 (nel paragrafo 8 relativo alle modalità di calcolo della fiscalizzazione) a sostegno della propria tesi estensiva del recupero anche a fondi diversi da quelli a cui asserisce il contributo fiscalizzato, omette di dire che detta circolare si riferisce all'applicazione propria di quella legge n. 782/80 che qui è stata considerata per confronto con le disposizioni di legge vigenti nel periodo oggetto di controversia, sicché trattasi di citazione del tutto inconferente.

Conclusivamente, risulta che, nel vigore della disciplina antecedente al d.l. n. 18/1991 compete alla appellata di recuperare i contributi versati per SSN tra il 1° gennaio 1990 ed il 30 novembre 1990 nei limiti di capienza massima di quanto versato (cioè effetti-

vamente dovuto e versato) complessivamente per contributi di malattia e di maternità.

Il tutto è stato conteggiato (si veda il computo correttivo depositato dal C.T.U. il 17 aprile 2003) in complessive L. 19.580.000 (di cui 1.043.000 per impiegati a tempo indeterminato; L. 11.142.000 per operai a tempo determinato e L. 7.395.000 per operai a tempo indeterminato).

Discorso del tutto diverso va fatto invece in riferimento all'indebito relativo ai contributi afferenti il periodo successivo all'emanazione del d.l. n. 18 del 1991.

Come la stessa parte appellata rileva nel ricorso depositato il 5 marzo 2003 per contestare l'operato del C.T.U. (facendone però derivare contraddittorie conseguenze), la norma ora richiamata ha completamente mutato terminologia e metodo in riferimento alla determinazione del beneficio della fiscalizzazione in favore dei datori di lavoro del settore agricolo non operanti nel Mezzogiorno, atteso che ha dismesso (sia pure conservandola per altro genere di benefici) la vecchia dizione di «riduzione», a favore della formula: «sono esonerati dal versamento dei contributi relativi rispettivamente all'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi in misura pari a 0,11 punti percentuali ed al finanziamento del soppresso Ente nazionale per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani in misura pari a 0,01 punti percentuali, e del contributo di cui all'art. 10, co. 1 della legge 11 marzo 1988, n. 67, in misura pari a 5,50 punti percentuali», mutamento che è reso assai rilevante anche per il venir meno di un termine di scadenza del beneficio e per la trasformazione (da cifra fissa a percentuale) delle modalità della riduzione accordata, ciò che è sintomo dell'intenzione del legislatore di fissare finalmente un sistema «stabile» di fiscalizzazione, non più soggetto a ripetuti e defatiganti rinnovi (e modifiche) periodici.

Orbene, nel comma 10 della norma ora in esame si dice (con il metodo stressante del rinvio recettizio) «restano ferme le disposizioni di cui all'art. 6, comma 7 e 8 del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338 relativamente alle riduzioni di cui ai commi 7 e 8 e restano ferme le disposizioni di cui all'art. 6, commi 9, 10, 11, 12 e 13 del richiamato d.l. 9 ottobre 1989, n. 338 relativamente agli esoneri e alle riduzioni di cui al presente articolo».

Come si vede è studiata e particolarmente attenta la metodica che il legislatore ha inteso riservare a ciascun tipo di beneficio in riferimento al computo del suo ammontare, giacché alle sole «riduzioni di cui ai commi 7 ed 8» è riservata l'applicazione dei commi 7 e 8 dell'art. 6 d.l. n. 338 del 1989 (e, per quanto qui interessa, il criterio della applicazione «sino a concorrenza dell'importo complessivo dei contributi di malattia e di maternità dovuti»), mentre gli altri richiamati commi del predetto art. 6 si applicano indistintamente sia agli esoneri che alle riduzioni.

Si noti che le riduzioni a cui fa riferimento l'art. 1, co. 10 del d.l. n. 18/1991 sono quelle riferite alle «donne assunte con contratto di lavoro a tempo indeterminato (...) in aggiunta al numero dei lavoratori occupati alla medesima data» ed ai «nuovi assunti di età non superiore ai 29 anni (...) successivamente alla data del 30 novembre 1988 e con contratto di lavoro a tempo indeterminato, in aggiunta al numero di lavoratori occupati alla stessa data»: si tratta di benefici concessi in cifra fissa e non percentuali ed a favore di particolari categorie di «nuovi assunti», si che a buona ragione possono essere considerati «incentivi alla crescita dell'occupazione», perciò accomunati da una medesima *ratio* di tutela e per i quali è lecito pensare che si sia voluto riservare un trattamento di particolare favore.

Orbene, pare a questa Corte che le conseguenze che da siffatte innovazioni debbono essere tratte sotto il profilo esegetico (stimolato dal criterio dell'evoluzione della legge nel tempo) siano nel senso della conseguente opera di razionalizzazione (e contenimento) che il legislatore ha inteso fare del beneficio della fiscalizzazione qui ora in esame nell'ottica delle sue modalità di computo: si è cioè passati da un sistema nel quale le eccedenze rispetto al limite di capienza massima del contributo «effettivamente dovuto» potevano essere compensati mediante «detrazione da altri contributi dovuti all'INPS» (legge n. 782/80) ad un sistema nel quale dette eccedenze potevano compensarsi sino alla «concorrenza dell'importo complessivo dei contributi di malattia e di maternità dovuti» ad un sistema (quello poi protrattosi sino alla fine del beneficio intervenuto nel corso del 1998) nel quale una simile eventuale eccedenza non è previsto che trovi compensazioni in istituti diversi da quelli che beneficiano della «fiscalizzazione» (i quali peraltro sono stati estesi per numero, atteso che accanto al contributo al SSN si aggiungono il contributo TBC ed il contributo Enaoli).

E dunque, non trova adesione presso questa Corte l'assunto di parte appellata secondo cui il rimborso spettante a titolo di indebito

non dovrebbe tenere conto del limite di capienza costituito dalle somme effettivamente dovute (e quindi versate) per ciascun tipo di contributo «fiscalizzato», tanto più che in questo inequivocabile senso confortano tutti gli indici normativi fin qui evidenziati: in primo luogo la più precisa terminologia adoperata che – facendo perno su «esonero» – indica palesemente l'intento di concedere un sollievo dal debito contributivo (ciò che contrasterebbe concettualmente con la possibilità di recuperare addirittura somme maggiori di quelle versate allo specifico fondo, avvalendosi della compensazione con debiti contributivi diversi); in secondo luogo la determinazione percentuale del beneficio, che accentua la natura semplicemente esonerativa del sollievo, evidenziando che la riduzione consiste in una minor quota dell'ammontare dovuto (mentre il beneficio concesso in cifra fissa poteva ben dare adito a pretese di recupero a mezzo di compensazioni «esterne»). (Omissis)

#### (1) LAVORO AGRICOLO E RIDUZIONI CONTRIBUTIVE.

Questa elaborata sentenza, della quale, per ragioni di spazio, è stato possibile pubblicare soltanto le parti di maggior interesse per lo studioso, si mantiene fedele all'orientamento della Suprema Corte (1) secondo cui fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi sono istituti diversi, che, pertanto, possono trovare applicazione anche alla medesima impresa, qualora, s'intende, essa abbia i requisiti prescritti dalle rispettive discipline. Trattandosi, com'è noto, di materia regolata solo in modo frammentario da una pluralità di fonti, tra le quali non è facile orientarsi (2) conviene, anzitutto, individuare le norme che i giudici di Bolzano hanno ritenuto di dover applicare.

A) La l. 11 marzo 1988, n. 67 – che è la finanziaria per tale anno – all'art. 9, quinto comma, dispone: «A decorrere dal 1° gennaio 1988, i premi ed i contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali sono dovuti nella misura del 15 per cento dai datori di lavoro agricolo per il proprio personale dipendente, occupato a tempo indeterminato e a tempo determinato nei territori montani di cui all'art. 9 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601. I predetti premi e contributi sono dovuti per i medesimi lavoratori dai datori di lavoro agricolo operanti nelle zone agricole svantaggiate, delimitate ai sensi dell'art. 15 della l. 27 dicembre 1977, n. 984 (3) nella misura del 40 per cento, e dai datori di lavoro operanti nelle zone agricole svantaggiate comprese nei territori di cui all'art. 1 del T.U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con d.p.r. 6 marzo 1978, n. 218, nella misura del 20 per cento».

B) Lo stesso art. 9 della predetta legge n. 67 del 1988, nel comma immediatamente successivo (cioè nel sesto) soggiunge: «Per i calcoli delle agevolazioni di cui al comma 5 non si tiene conto delle fiscalizzazioni previste dai commi 5 e 6 dell'art. 1 del d.l. 30 dicembre 1987, n. 536, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 febbraio 1988, n. 48» (4).

C) In questa sede, sul comma 5 dell'art. 1 del d.l. 30 dicembre 1987, n. 536 si può sorvolare, perché riguarda

solo i datori di lavoro del settore agricolo operanti nel Mezzogiorno. Il comma 6 – che la citata legge di conversione n. 48 del 1988 ha lasciato inalterato – per la parte che qui interessa stabilisce: «A favore dei datori di lavoro del settore agricolo è concesso, a decorrere dal periodo di paga in corso dal 1° gennaio 1987 e fino a tutto il periodo di paga in corso al 30 novembre 1988, per ogni mensilità fino alla dodicesima compresa, una riduzione sul contributo di cui all'art. 31, comma 1, della l. 28 febbraio 1986, n. 41 (5), di L. 133.000 per ogni dipendente» (6).

D) Infine, sempre per l'art. 1 d.l. 30 dicembre 1987, n. 536 «Le riduzioni di cui al presente articolo, ad eccezione di quella di cui all'art. 14, comma 1, della l. 1° marzo 1986, n. 64 (7), si applicano sino a concorrenza dell'importo complessivo dei contributi di malattia e di maternità dovuti» (comma 8).

E) A queste norme va aggiunto, com'è ovvio, l'art. 2033 c.c. Alla mancata applicazione delle riduzioni da parte dell'INPS fa riscontro, infatti, il diritto del datore di lavoro di ripetere quanto pagato in eccedenza, secondo i principi dettati dal diritto comune in tema d'indebito oggettivo. E proprio sulla determinazione del corrispondente importo verteva la controversia che la sentenza qui pubblicata ha definito. Si spiega così l'importanza che, ai fini della decisione, assumevano i conteggi, i quali non devono essere stati né brevi né facili, se è stato necessario il ricorso ad un consulente tecnico, il quale ha dovuto redigere più di una perizia: ulteriore conferma, se mai ve ne fosse bisogno, di quanto poco chiara sia la normativa in proposito.

Qui non è possibile spingersi oltre due brevi osservazioni conclusive. In primo luogo, è da rilevare come la tesi, sostenuta dal Supremo Collegio, che distingue tra fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi, abbia largo seguito anche in dottrina. Ma in che cosa consista la relativa diversità, nessuno finora è riuscito a spiegare in modo esauriente. Perfino le indagini specialistiche più aggiornate sono state costrette ad ammettere che tale distinzione «non si fonda su criteri sistematici sufficientemente definiti» (8). Nel dare un titolo a questa breve nota ho creduto di poterli ricondurre entrambi entro la categoria delle «riduzioni contributive»: altra formula che pur ricorre nel lessico del legislatore, come s'è visto. La loro funzione immediata è infatti quella di alleggerire la pressione «parafiscale» (9), che altrimenti graverebbe sul datore di lavoro, trasferendola, in *parte qua*, sulla finanza pubblica. In sostanza, si tratta dunque di strumenti di politica economica, cui lo Stato ricorre per stimolare lo sviluppo di determinati settori produttivi, o di determinate aree geografiche, incentivando nuove assunzioni col diminuire il costo del lavoro. Ma entrambi – ed è questo il secondo rilievo – sembrano ormai «condannati» dall'impatto, sempre più massiccio, sul nostro diritto interno, di quello comunitario, che vieta di interferire, con provvedimenti di favore, nel libero giuoco della concorrenza.

Antonio Fontana

(1) I precedenti citati in motivazione si possono leggere: Cass. 27 ottobre 2000, n. 14227 in *CD-Rom Foro it.*, 1987-2000; Cass. 24 settembre 1993, n. 9680, in *Mass. giur. lav.*, 1993, 512; Cass. 27 dicembre 1993, n. 12834, inedita a quanto consti, è riassunta in *Foro it.*, Rep. 1993, s.v. *Previdenza sociale*, n. 331.

(2) Per un primo approccio cfr. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2003, 225 ss. Le rassegne più accurate restano quelle di CARBONE, *Gli sgravi contributivi nella giurisprudenza (1968-1992)* e *La fiscalizzazione degli oneri sociali nella giurisprudenza (1977-1992)*, in *Foro it.*, 1993, I, rispettivamente c. 506 ss. e 1587 ss., che però non sono più aggiornate; per una panoramica d'insieme sul rapporto contributivo cfr. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2000, 71 ss., e, con trattazione più dettagliata (ma anch'essa, almeno in parte; da aggiornare) NICOLINI, *La contribuzione previdenziale*, Torino, 1997.

(3) Contenente le norme per il «coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, e delle grandi colture mediterranee, della

vitivinicoltura, e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani».

(4) Questo decreto-legge ha avuto una storia assai travagliata, per ben sei volte fu ripresentato per scadenza dei termini e quando, finalmente, si ebbe la sua conversione in legge, dovette essere rinviato dal Presidente della Repubblica alle Camere per un nuovo esame, perché alcuni emendamenti, approvati dal Parlamento, erano privi di copertura finanziaria. Sul punto v., anche per altri riferimenti, FERRARO, *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1989, I, 72 ss.

(5) Si tratta della legge finanziaria per il 1986; l'art. 31, primo comma, riguarda la quota di contributo per le prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale per i lavoratori dipendenti di tutti i settori pubblici e privati.

(6) Da tale riduzione sono esclusi i datori di lavoro operanti nel Mezzogiorno, sui quali, ancora una volta, si può sorvolare.

(7) Anche questa legge riguarda gli interventi nel Mezzogiorno.

(8) Così, testualmente, CINELLI, *op. cit.*, 226.

(9) Per questa terminologia ed il relativo concetto v. BRACCINI, s.v. *Parafiscalità*, in *Dig. IV*, Sez. comm., IX, Torino, 1994.

Trib. Roma, Sez. spec. agr. - 6-7-2002 - Pinto, pres. ed est. - Giacchini (avv. Corroni) c. Centro diffusione selvaggina (avv. Ludovisi).

**Provvedimenti cautelari - Ordinanza resa dalla Sezione specializzata agraria del Tribunale - Reclamo - Competenza della Corte d'appello.** (C.p.c., art. 669 *terdecies*)

*Il reclamo ex art. 669 terdecies c.p.c., avverso il provvedimento cautelare emesso dalla Sezione specializzata agraria del Tribunale, deve essere proposto dinanzi alla Corte d'appello, Sez. agraria, in quanto giudice istituzionalmente sovraordinato (1).*

(*Omissis*). - Ritene il Collegio che il proposto reclamo debba essere dichiarato inammissibile.

Invero, in assenza di uno specifico mezzo d'impugnazione contro il provvedimento cautelare adottato dal Tribunale nella sua composizione collegiale, è ragionevole desumere che la competenza a conoscere del reclamo sia del Giudice istituzionalmente sovraordinato (Pretore-Tribunale, prima dell'istituzione del Giudice unico), ovvero del Giudice collegiale rispetto al Giudice monocratico (art. 669 *terdecies*, 2° co., I parte, c.p.c.). In tale contesto, natura eccezionale ha la disposizione dell'art. 669 *terdecies*, 2° co., II parte, c.p.c., dettata esclusivamente dalla inesistenza di un Giudice di merito sovraordinato rispetto alla Corte d'appello.

Il prevalente orientamento giurisprudenziale al quale questo Tribunale aderisce, appare, peraltro, in linea con il principio generale seguito dal codice di rito quanto alle impugnazioni, anche con riferimento ai reclami in camera di consiglio (cfr. art. 739 c.p.c.) ed assicura, altresì, una maggiore certezza nell'individuazione del Giudice in concreto.

Non ignora il Collegio che, nel silenzio del legislatore, sia prospettabile anche il diverso criterio di considerare competente un - altro - Giudice equiordinato, in applicazione analogica dell'art. 669 *terdecies*, 2° co., ultima parte; tuttavia, una simile interpretazione non appare in linea con l'esigenza di assicurare il riesame del provvedimento reclamato da un organo giudicante ben distinto da quello che ha emesso il provvedimento oggetto del reclamo. Esigenza, invece, sempre soddisfatta nel caso dei reclami avverso i provvedimenti del Giudice singolo - proponibili dinanzi al Tribunale, in composizione di collegio del quale non faccia parte il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato - ed anche nel caso dei provvedimenti emessi dalla Corte d'appello. Infatti, in questo ultimo caso - mentre dovrebbe comunque escludersi la competenza della Corte di cassazione, Giudice di legittimità - la suddivisione della Corte d'appello in Sezioni è specifica e tabellarmente predeterminata; laddove, nella presente fattispecie, la Sezione specializzata agraria è *un unicum* la cui suddivisione in collegi è fatto «interno» che non consente l'equiparazione dei collegi «ad altra Sezione».

Sussistono evidenti, giusti motivi per compensare le spese del procedimento tra le parti.

P.q.m. (il Tribunale) dichiara inammissibile il reclamo; compensa le spese. (*Omissis*)

(1) IL RECLAMO AVVERSO I PROVVEDIMENTI CAUTELARI EMESSI DALLE SEZIONI SPECIALIZZATE AGRARIE.

La decisione della Sezione specializzata agraria del Tribunale di Roma dà un ulteriore contributo interpretativo sul

tema della competenza, in sede di reclamo *ex art. 669-terdecies* c.p.c., avverso un provvedimento cautelare reso da un organo collegiale, quale è la Sezione specializzata agraria del Tribunale.

Con detta ordinanza, il Tribunale di Roma, investito del reclamo, ha escluso la propria competenza a decidere, ritenendo che questa debba essere individuata in favore della Corte d'appello, Sezione specializzata agraria, in quanto giudice di merito sovraordinato.

Se l'*iter* argomentativo espresso dai Giudici di Roma appare, sotto un profilo logico-giuridico, convincente, anche perché aderisce al prevalente orientamento giurisprudenziale, non può, tuttavia, tacersi che la questione della competenza per il reclamo dei provvedimenti della Sezione specializzata agraria continua e continuerà, in assenza di un intervento legislativo, a produrre contrastanti decisioni presso i Giudici di merito, impedendo che si formi un indirizzo univoco, soprattutto ove si consideri che la Corte di cassazione difficilmente potrà contribuire a dirimere il contrasto giurisprudenziale esistente sulla competenza in tema di reclamo. È noto, infatti, che nell'ambito dei provvedimenti cautelari, caratterizzati dalla provvisorietà e non decisorietà delle relative ordinanze, la Corte Suprema ha sempre dichiarato inammissibile l'istanza di regolamento di competenza (1), sicché allo stato vi è soltanto da augurarsi che il legislatore colmi il vuoto normativo con una integrazione della disciplina, individuando una volta per tutte quale organo giurisdizionale debba essere competente, in caso di reclamo avverso il provvedimento cautelare emesso dal Giudice collegiale.

Il problema della competenza, in tema di reclamo, avverso le ordinanze della Sezione specializzata agraria è subito sorto all'indomani dell'entrata in vigore della nuova disciplina, introdotta con la legge n. 353/90 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1993 (2).

La Corte costituzionale, dopo un primo intervento sulla legittimità costituzionale dell'art. 669-*terdecies* c.p.c. (3), è stata chiamata a pronunciarsi sulla reclamabilità delle ordinanze cautelari emesse dal Tribunale in sede collegiale.

La Corte, con sentenza 27 dicembre 1996, n. 421 (4), decidendo sulla eccezione di incostituzionalità avanzata proprio su un provvedimento cautelare emesso da una Sezione specializzata agraria del Tribunale, ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 669 *terdecies* c.p.c. per le seguenti ragioni:

a) la Corte ha intanto dato atto che la disciplina introdotta dall'art. 669-*bis* e segg. c.p.c. non ha espressamente contemplato l'ipotesi di provvedimenti cautelari emessi dal Tribunale in sede collegiale, con la conseguenza di aver creato delle «serie incertezze» interpretative.

Rilevato che si tratta «di una semplice lacuna tecnica» e non di una volontà legislativa volta a negare la reclamabilità dei provvedimenti cautelari collegiali, la Corte costituzionale, ricorrendo ai normali strumenti dell'ermeneutica giuridica, ha concluso che l'art. 669-*terdecies* c.p.c. offre all'interprete due possibili soluzioni, entrambe valide: la prima, è quella che individua la competenza a decidere del reclamo nel giudice superiore (I parte del 2° comma dell'art. 669-*terdecies*), la seconda consiste

(1) Cass. 14 febbraio 1995 n. 1598, Cass. 2 aprile 1998, n. 3402, Cass. 2 giugno 1998, n. 5376 e Cass., Sez. Unite 25 ottobre 1996, n. 9337, la quale ha affermato l'inammissibilità, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 353 del 1990, del ricorso per regolamento di competenza avverso l'ordinanza emessa dal Tribunale in sede di reclamo.

(2) In dottrina cfr. A. ATTARDI, *Le nuove disposizioni sul processo civile*, Padova, 1991, 258; G. OLIVIERI, *I provvedimenti cautelari nel nuovo processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1991, 688; G. OBERTO, *Il nuovo processo cautelare*, Milano, 1992, 124; G. TARZIA, *Provvedimenti urgenti per il processo civile*, in *Commentario* a cura di Tarzia e Cipriani, Padova, 1992, 398; A. PROTO PISANI, *La nuova disciplina dei procedimenti cautelari in generale*, in *Foro*

*it.*, 1991, 90; A. SALETTI, *Appunti sulla nuova disciplina delle misure cautelari*, in *Riv. dir. proc.*, 1991, 378; C. CONSOLO LUISO e SASSONI, *La riforma del processo civile*, Milano, 1991, 529.

(3) Con sentenza del 23 giugno 1994, n. 253 (in *Giur. it.*, 1994, I, 409) la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 669-*terdecies* c.p.c. nella parte in cui non ammetteva il reclamo avverso l'ordinanza di rigetto della domanda di provvedimento cautelare. A seguito di tale pronuncia, il reclamo è divenuto, così, esperibile quale rimedio generale avverso tutte le ordinanze cautelari, sia di accoglimento che di rigetto.

(4) La sentenza è pubblicata in *Giust. civ.*, 1997, I, 584 e *Foro it.*, 1997, I, 1304.

nell'attribuirla ad un giudice diverso, ma equiordinato, e cioè ad altra Sezione dello stesso Tribunale o, in mancanza, al Tribunale più vicino (II parte del 2° comma).

b) Respinta, dunque, la questione di illegittimità costituzionale e rilevata la sostanziale unitarietà di disciplina del procedimento cautelare anche per provvedimenti resi dal Collegio, la Corte costituzionale ha, tuttavia, osservato che «resta fermo l'auspicio che il legislatore intervenga a fare chiarezza e assicurare uniformità di giudizi in una materia come questa, dove non è neppure ammissibile il ricorso per regolamento di competenza».

Rimasta fino ad oggi incompiuta la riforma del procedimento cautelare e deluso l'auspicio di un rapido intervento del legislatore, il criterio di libera scelta delle due soluzioni prospettate dalla stessa Corte costituzionale ha generato presso alcune Corti di merito delle decisioni, sul tema della competenza in sede di reclamo, che, in luogo di contribuire al formarsi di un univoco indirizzo interpretativo, hanno portato ad una sostanziale paralisi della disciplina.

Clamoroso è il caso delle Corti venete (5) che hanno interpretato in maniera opposta l'art. 669-terdecies c.p.c., con la conseguenza di aver precluso, alle parti interessate alla impugnazione di un provvedimento cautelare, la possibilità di una qualsiasi tutela giurisdizionale.

La Corte d'appello di Venezia, investita del reclamo avverso un provvedimento della Sezione specializzata agraria del Tribunale, ha infatti dichiarato improponibile il ricorso, affermando che il reclamo deve essere proposto ad altra Sezione specializzata agraria del medesimo Tribunale o, in mancanza, alla stessa Sezione in diversa composizione.

Per contro, il Tribunale di Treviso, Sezione specializzata agraria, ha respinto, in altra controversia, il reclamo proposto, rilevando che la competenza va individuata facendo riferimento «al giudice istituzionalmente deputato alla trattazione dei giudizi di impugnazione di merito, ossia la Sezione specializzata agraria presso la Corte d'appello».

Posto che la disposizione di cui all'art. 669-bis e seguenti c.p.c. nulla dice in relazione alla competenza in caso di reclamo avverso i provvedimenti cautelari emessi dal Tribunale in sede collegiale, quale è, ad esempio, la Sezione specializzata agraria e che la Corte costituzionale ha offerto una interpretazione del «silenzio» del legislatore, tale da consentire l'applicazione in ogni caso della norma, lasciando libero il giudice di individuare la propria competenza, resta a vedere quale sia, tra i criteri suggeriti dall'art. 669-terdecies c.p.c., quello più corrispondente alla *ratio* della disposizione.

Va, intanto, rammentato che cardine del sistema impugnatorio di cui all'art. 669-terdecies c.p.c. è che il giudice del reclamo debba essere diverso da quello che ha reso il provvedimento cautelare. La disposizione in esame, modificata in seguito alla soppressione della competenza pretorile, detta inoltre due distinti criteri, a seconda che il provvedimento cautelare sia emanato dal giudice singolo del Tribunale o dalla Corte d'appello che – come è noto – decide sempre in sede collegiale. Nel primo caso, il reclamo si propone al Collegio, del quale non può far parte il giudice che ha emanato l'atto impugnato. Nel secondo caso, il reclamo deve essere proposto ad altra Sezione della stessa Corte o, in mancanza, alla Corte d'appello più vicina.

In seguito alla riforma del codice di rito ed alla soppressione dell'ufficio del Pretore, nonché della competenza del Tribunale per il giudizio di appello, è venuto meno nell'art. 669-terdecies c.p.c. il criterio del «giudice superiore» con il quale veniva regolata l'ipotesi della competenza in sede di reclamo del Tri-

bunale avverso il provvedimento cautelare emesso dal Pretore.

Attualmente la norma è fondata su un diverso principio: competente a decidere è sempre un giudice di pari grado: a) il Collegio del Tribunale, se il provvedimento cautelare è stato reso dal giudice singolo; b) altro Collegio della stessa Corte d'appello e, in mancanza, dalla Corte d'appello più vicina. Il principio della vicinanza territoriale è indicato soltanto in via residuale, mentre resta affermata la competenza dello stesso organo giurisdizionale a giudicare del reclamo. Il vigente sistema normativo sembra dunque aver rinunciato al criterio della competenza del giudice superiore, criterio che permetteva «di preservare quel carattere impugnatorio che il reclamo indubbiamente possiede» (6).

Alla luce dell'attuale formulazione della norma, non sembra rinvenirsi un sostanziale disfavore del legislatore nei confronti del giudice equiordinato in ordine alla decisione del reclamo.

Il riesame del provvedimento cautelare resta comunque sempre affidato ad un giudice diverso e l'esigenza di imparzialità non appare compromessa dal fatto che l'organo giudicante sia lo stesso cui appartiene il giudice singolo. Il codice di procedura civile ammette, del resto, all'art. 739, primo comma, che sia lo stesso Tribunale, a decidere, in sede di reclamo, su provvedimenti del giudice tutelare.

Se, dunque, in linea di ipotesi, può affermarsi che la disciplina del riesame del provvedimento cautelare conferma, nel sistema normativo vigente, il principio della competenza del giudice equiordinato e che la cognizione, da parte di questo, della controversia già decisa da uno dei giudici dello stesso organo giurisdizionale non è di per sé ostativa alla esigenza di imparzialità della pronuncia, resta, invece, per la Sezione specializzata agraria del Tribunale un problema aperto, atteso che, nella pratica non esistono, all'interno dei Tribunali e delle Corti d'appello, più Sezioni specializzate agrarie. Poiché, in genere, a parte qualche eccezione nelle maggiori circoscrizioni o distretti, i componenti del Collegio sono limitati numericamente ed assegnati alla Sezione agraria secondo una ripartizione interna dell'ufficio, appare quanto mai difficile individuare, all'interno dello stesso organo giudicante, un'altra Sezione, specializzata agraria. Mentre, nel caso di provvedimento cautelare emesso dalla Corte d'appello, Sezione agraria, il reclamo – secondo l'espressa disposizione di legge – può essere proposto alla Corte d'appello più vicina, nell'ipotesi di reclamo avverso il provvedimento del Tribunale, risulta effettivamente difficile per l'interprete adottare la soluzione più idonea, una volta constatata l'assenza di una seconda Sezione specializzata all'interno dello stesso Tribunale.

Una soluzione interpretativa potrebbe essere, in analogia a quanto previsto per la Corte d'appello, l'applicazione del criterio del Tribunale vicinore, oppure – come optato dal Tribunale di Roma nella ordinanza in commento – quello del giudice superiore, così come accade per i reclami in camera di consiglio ex art. 739 c.p.c., primo comma, ultima parte.

L'incertezza dell'individuazione in concreto del giudice e l'impossibilità – allo stato – di adottare un unico e convincente criterio logico-giuridico fondato su una interpretazione sistematica dell'art. 669-terdecies c.p.c. inducono l'interprete ad astenersi dal prendere una posizione definitiva sul tema della competenza della Sezione specializzata agraria in materia di reclamo e ad auspicare un sollecito intervento legislativo che ripristini la certezza del diritto.

Nicoletta Rauseo

(5) Le ordinanze della Corte d'appello di Venezia e del Tribunale di Treviso sono pubblicate in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 225 e segg. con nota di M. MAZZO: *Competenza per il reclamo avverso i provvedimenti cautelari emessi dalle Sez.*

*specializzate agrarie del Tribunale: il paradosso della situazione veneta.*

(6) Tra questi C. CONSOLO, *Provvedimenti cautelari ed urgenti*, Cremona, 1994, 100 e ss.



Trib. Parma - 24-3-2003, n. 552 - Mammone, giust. Giacopinelli (avv. Bertora) c. Corbelli (avv. Banchini).

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Del confinante coltivatore diretto - Condizioni - Coltivazione da almeno un biennio in virtù di idoneo titolo.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7, co. 2)

*Con riguardo al precetto contenuto nell'art. 7 comma 2° l. 14 agosto 1971, n. 817, che estende al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con quelli offerti in vendita i diritti di prelazione e di riscatto spettanti al titolare di contratto agrario ai sensi dell'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, subordinandone l'esercizio al possesso in capo al confinante dei requisiti soggettivi previsti per l'affittuario; ai fini del computo del biennio di coltivazione si deve tener conto unicamente dell'attività svolta in forza di idoneo titolo giuridico, da individuarsi tra quelli indicati nell'art. 8, comma 1° l. 26 maggio 1965, n. 590, non rilevando l'attività svolta su base meramente fattuale (1).*

(Omissis). - FATTO. - Con atto di citazione notificato il 28 settembre 2000 Giacopinelli Mario conveniva in giudizio Corbelli Luigi e Francesco e, premesso di aver acquistato in data 22 luglio 1999 un fondo rustico posto in Casatico di Langhirano, che egli possedeva e coltivava fin dal 10 aprile 1997, esponeva che il 2 novembre 1999 i convenuti avevano acquistato un terreno e fabbricati confinanti con detto fondo. Tale acquisto era avvenuto, a detta dell'attore, in spregio al diritto di prelazione spettantegli ai sensi dell'art. 8 legge n. 590/1965. Il Giacopinelli dichiarava perciò di voler esercitare il diritto di riscatto e, a tal fine, offriva di rimborsare ai convenuti il prezzo degli stessi pagato per l'acquisto del complesso immobiliare in questione.

I convenuti si costituivano in giudizio, contestando all'attore la titolarità del diritto di prelazione. Chiedevano perciò il rigetto della domanda e, in subordine, la condanna di Bertinelli Pier Paolo, loro *dante causa*, a tenerli indenni da eventuali conseguenze pregiudizievoli della lite ed a tal fine lo chiamavano in causa.

Anche il Bertinelli si costituiva in giudizio, associandosi alla richiesta di rigetto della domanda attrice.

All'udienza di prima trattazione, il giudice istruttore tentava inutilmente la conciliazione tra le parti.

Nel corso del giudizio le parti producevano alcuni documenti e formulavano istanze istruttorie.

All'udienza del 6 novembre 2002 le stesse precisavano le conclusioni come trascritte in epigrafe ed il giudice istruttore, in funzione di giudice unico, tratteneva la causa in decisione.

DIRITTO. - Giacopinelli Mario ha chiesto che gli sia trasferita la proprietà del fondo alienato nel novembre 1999 da Bertinelli Pier Paolo ai fratelli Corbelli, deducendo di essere titolare del diritto di prelazione previsto dall'art. 7 della legge n. 817/1971, in quanto proprietario, fin dal 22 luglio 1999, del fondo confinante con quello acquistato dai convenuti Corbelli.

Egli, infatti, avrebbe coltivato tale fondo anche nei due anni antecedenti la stipulazione del contratto di vendita intercorso tra i suddetti convenuti ed il terzo chiamato e ciò in quanto sarebbe stato immesso nel possesso del fondo subito dopo la stipulazione del contratto preliminare di vendita.

I convenuti contestano che all'attore spetti il diritto di prelazione, deducendo, tra l'altro, che il riconoscimento del diritto sarebbe subordinato non soltanto alla durata della coltivazione diretta del fondo, ma anche al fatto che tale coltivazione sia avvenuta sulla base di uno dei titoli previsti dall'art. 8 della legge n. 590/1965 e citano, a sostegno di tale assunto, una pronuncia della Corte di cassazione, secondo la quale «agli effetti della spettanza del diritto di prelazione al coltivatore diretto proprietario del fondo confinante con quello offerto in vendita è sufficiente - ricorrendo le altre condizioni della prelazione - che egli sia proprietario da un qualsiasi momento anteriore agli altri negozi (...) ma è necessario che del fondo confinante egli pratici da almeno un biennio la coltivazione in virtù di idoneo titolo giuridico e non su base meramente fattuale» (cfr. Cass. n. 4105/1990, in motivazione). Con la precisazione che, secondo la citata sentenza, titoli giuridici idonei sono quelli individuati dall'art. 8, 1° co., legge n. 590/1965, giacché «non sembra che la *ratio* che ha ispirato siffatta interpretazione della norma - vale a dire la necessaria presenza di un carattere non puramente fattuale, ma giuridicamente radicato, dell'attività di coltivazione pratica - possa mutare allorché si tratti del coltivatore del fondo confinante (...).

Si tratta, ad avviso del giudice, di principio condivisibile, perché aderente alla *ratio* dell'istituto e coerente con il tenore letterale delle norme.

L'art. 7, 2° co. della legge n. 817/71 ha esteso al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con quelli offerti in vendita «detto diritto di prelazione, con le modifiche previste nella presente legge» (ed introdotte con il primo comma della norma in esame) e perciò il medesimo diritto, alle medesime condizioni, riconosciuto dall'art. 8 della legge n. 590/1965. Tant'è che è pacifico, nell'interpretazione giurisprudenziale, che l'esercizio di tale diritto da parte del proprietario confinante è subordinato al periodo minimo di coltivazione, al non aver venduto altri fondi rustici nel biennio precedente, al possesso della necessaria capacità lavorativa (v. Cass. n. 12023/1993).

E ciò allo scopo di favorire lo sviluppo della proprietà coltivatrice e ad evitare, al tempo stesso, fenomeni speculativi.

Per gli stessi motivi - e cioè in quanto il tenore letterale della norma e le finalità cui essa tende non consentono di ritenere che il richiamo valga solo per alcuni dei requisiti previsti per l'esercizio del diritto e non per altri - non pare possibile attribuire rilevanza ad un'attività di coltivazione considerata in sé stessa, senza uno specifico nesso con uno dei rapporti agrari tassativamente individuati dal menzionato art. 8, come interpretato dalla prevalente giurisprudenza di legittimità (in questo senso, si vedano Cass. n. 2135/1980 e Cass. n. 4897/1988 in tema di prelazione del conduttore e Cass. n. 1791/2002, in parte motiva, in tema di prelazione del proprietario confinante).

Obietta l'attore che la sua situazione non sarebbe equiparabile a quella del mero detentore, atteso che fu il suo *dante causa*, al momento della stipulazione del preliminare di vendita, ad immetterlo nel possesso del fondo, così anticipando uno degli effetti del futuro negozio traslativo.

Vi è, però, come si è detto, che la legge attribuisce il diritto di prelazione solo in presenza di un'attività di coltivazione esercitata in base ad uno dei titoli previsti dagli artt. 7 e 8 citati e perciò al proprietario coltivatore diretto ed a quanti siano titolari di un contratto agrario, eventualmente atipico, purché abbia ad oggetto la concessione della coltivazione del fondo ad un coltivatore diretto.

Riconoscere tale diritto al coltivatore che sia possessore e non proprietario del fondo presuppone, a parere del giudice, una interpretazione analogica dell'art. 7, che si deve ritenere inammissibile, essendo la norma in esame norma limitativa del diritto di proprietà e dell'autonomia negoziale privata.

Né, sotto altro profilo, potrebbe sostenersi - e sul punto pare concordare anche l'attore - che il contratto preliminare del 1997 abbia prodotto in realtà effetti traslativi, atteso che è detto espressamente che il negozio produrrà effetti «per la proprietà dal rogito», che si convenne che il prezzo sarebbe stato versato solo al momento della stipulazione del contratto definitivo e, infine, che alla data del preliminare non era neppure ancora possibile l'esatta individuazione del terreno promesso in vendita né l'indicazione della sua reale estensione, essendo ancora in corso le pratiche di frazionamento catastale.

Si impone, per le ragioni esposte, il rigetto della domanda proposta dall'attore, senza necessità degli approfondimenti istruttori sollecitati dalla difesa Giacopinelli e senza necessità di far luogo all'esame delle altre questioni prospettate dalle parti, in quanto assorbite dall'accoglimento dell'eccezione trattata.

Lo stesso è a dirsi per la domanda proposta dai Corbelli in via subordinata nei confronti del terzo chiamato.

La peculiarità della vicenda e l'esiguità di significativi precedenti giurisprudenziali giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite tra tutte le parti in causa. (Omissis)

(1) IL REQUISITO DELLA PREGRESSA COLTIVAZIONE BIENNALE NELLA PRELAZIONE DEL CONFINANTE: NECESSITÀ DI UN «IDONEO TITOLO GIURIDICO»

La controversia risolta con la sentenza commentata nasce dall'asserita violazione del diritto di prelazione spettante, ai sensi dell'art. 7, comma 2°, l. 14 agosto 1971, n. 817, al coltivatore diretto proprietario del fondo confinante con il fondo oggetto di compravendita.

Ne consegue domanda giudiziale di riscatto nei confronti dei compratori i quali, costituitisi in giudizio, resistono alla pretesa attoria invocando tra l'altro l'assenza, in capo al riscattante,

del requisito della coltivazione del fondo confinante per i due anni anteriori alla data di acquisto del fondo riscattando.

Il coltivatore diretto confinante infatti, pur essendo divenuto proprietario del terreno finitimo cinque mesi prima che si perfezionasse la vendita del fondo oggetto del contendere, lo coltivava già da due anni successivamente alla stipula del preliminare di compravendita col precedente proprietario: l'attività di coltivazione si era svolta *de facto*, dal momento che tra promittente venditore e promissario acquirente non fu perfezionato alcun contratto agrario e che nella promessa di vendita non era prevista l'anticipazione degli effetti reali del futuro contratto definitivo.

Sul punto il giudice ha ritenuto di poter decidere la causa, uniformandosi a Cass. 14 maggio 1990, n. 4105, in *Giust. civ. Mass.*, 1990, fasc. 5, nella parte in cui sancisce la necessità che il proprietario del fondo confinante «pratici da almeno un biennio la coltivazione in virtù di idoneo titolo giuridico e non su base meramente fattuale».

Il principio enunciato nella sentenza testè richiamata ha trovato una prima formulazione in Cass. 2 aprile 1980, n. 2135, in *Giur. agr. it. (M)* 1981, 56 e Cass. 9 agosto 1988, n. 4987 in *Giust. civ. Mass.*, 1988, 1170, le quali, prendendo in esame il requisito della pregressa coltivazione nel diritto di prelazione e riscatto del coltivatore affittuario, espressamente dispongono che l'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, agli effetti della prelazione e del riscatto non attribuisce «rilievo ad una coltivazione considerata per se stessa, senza uno specifico nesso con uno dei rapporti agrari summenzionati», ovvero sia affitto, mezzadria, colonia, compartecipazione non stagionale.

Nello stesso senso Cass. 2 febbraio 1982, n. 603, in *Giust. civ. Mass.*, 1982, 223, secondo la quale «l'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 richiede uno specifico nesso con uno dei rapporti agrari dalla legge menzionati (affitto, mezzadria, colonia, ecc.), con la conseguenza che il diritto di prelazione e quello di riscatto hanno la loro fonte genetica» - questa stessa espressione si trova in Cass. 18 giugno 1980, n. 5838, in *Giur. agr. it.*, 1983, 292 - «solo in tali rapporti giuridici agrari senza che possa assumere rilievo una semplice coltivazione di fatto del fondo, nè quella legittimata da un rapporto non espressamente previsto dalla legge».

Le ultime tre pronunce giurisprudenziali citate specificano il contenuto del requisito in oggetto con riferimento alla prelazione del titolare di contratto agrario, disciplinata dalla legge n. 590/65.

Cass. n. 4105/90 ha ritenuto di applicare il medesimo criterio ermeneutico alla prelazione del coltivatore confinante; tale decisione sottende una precisa valutazione del nesso tra prelazione del confinante e prelazione del coltivatore insediato sul fondo altrui che merita idoneo approfondimento.

L'estensione della previsione dell'art. 8 legge n. 590/65 al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti è operata dall'art. 7, comma 2°, legge n. 817/71, a mente del quale «detto diritto di prelazione, con le modifiche previste nella presente legge, spetta anche (...) al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti»: le due norme devono pertanto essere lette come un tutto unico e i requisiti fissati per l'esercizio della prelazione e del riscatto da parte del titolare di contratto agrario devono trovare applicazione, con le modificazioni previste dalla legge del '71, anche nei confronti del proprietario del fondo finitimo.

Infatti «al proprietario di terreni confinanti (...) spetta il diritto di prelazione, ovvero quello di retratto, se concorrono nei suoi confronti tutte le condizioni previste dall'art. 8 legge n.

590 del 1965» (Cass. 26 febbraio 1994, n. 1946, in *Riv. dir. agr.* 1994, II, 231, con nota di N. FERRUCCI; Cass. 26 marzo 1991, n. 3269, in questa Riv. 1992, 250; Cass. 10 marzo 1987, n. 2482, in *Giur. agr. it.*, 1987, 602) e «per la validità dell'esercizio del diritto di prelazione da parte del coltivatore diretto proprietario del fondo confinante è necessaria la sussistenza di tutti i requisiti soggettivi previsti dall'art. 8 legge n. 590 del 1965» (Trib. Forlì 17 febbraio 1984, in *Foro Romagnolo*, 1985, 133).

Nello stesso senso, tra le tante, Cass. 10 aprile 1998, n. 3732, in questa Riv., 1998, 379 e Cass. 26 marzo 1991 n. 3269, *ivi*, 1992, 250 (1).

Per la giurisprudenza di merito ci limitiamo a citare Tribunale di Vicenza del 4 febbraio 1982, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, 404 (che richiama Cass. 18 settembre 1979, n. 4797, in *Giust. civ.*, I, 2000) con nota critica di G.G. CASAROTTO dal titolo *Il requisito della coltivazione biennale del fondo nella prelazione del conduttore e in quella del proprietario confinante*.

È doveroso rimarcare come la giurisprudenza sul punto non sia univoca: con specifico riferimento al proprietario confinante coltivatore diretto, Cass. 13 marzo 1987, n. 2610, in *Giur. agr. it.*, 1988, 97, afferma che «ai fini del riconoscimento della prelazione e del riscatto agrario (...) non sono necessari altri presupposti se non (...) la qualità di coltivatore diretto (...), la contiguità o continuità fisica tra il terreno e il fondo oggetto della vendita e il non insediamento su quest'ultimo di mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti ed enfiteuti coltivatori diretti», così implicitamente escludendo che la pregressa coltivazione biennale del fondo confinante possa avere rilevanza come requisito per il riconoscimento e l'esercizio del diritto di riscatto.

Tuttavia ci preme sottolineare che Cass. n. 2610/87 non ha esplicitamente affrontato il tema della pregressa coltivazione e che comunque, nel corso della precedente fase istruttoria, il riscattante provò di essere «da sempre» coltivatore diretto.

La dottrina è molto più incerta della giurisprudenza nel valutare l'estensione al proprietario confinante dei requisiti previsti per l'affittuario: per un quadro sintetico delle diverse opinioni si rimanda alla cit. nota di N. FERRUCCI a Cass. n. 1946/94, in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 231.

Al fine di trovare una soluzione soddisfacente, oltre al dato letterale dell'art. 7 legge n. 817/71, che non sembra dare àdito a dubbi, è opportuno porre mente alla *ratio* del precetto contenuto nel medesimo articolo, che la giurisprudenza individua ora nell'ampliamento dell'impresa coltivatrice diretta finitima» (Cass. 22 giugno 2001, n. 8595, in *Giur. agr. it.*, 2002, 170), ora nella «formazione della piccola proprietà contadina mediante l'accorpamento di fondi finitimi per la migliore redditività dei medesimi» (Cass. 15 maggio 2001, n. 6715, in *Giur. agr. it.* 2002, 271; nello stesso senso Cass. 19 novembre 1994, n. 9806, in questa Riv., 1995, 626), ora nella «formazione di imprese dirette coltivatrici di più ampie dimensioni, più efficienti sotto il profilo tecnico ed economico» (Cass. 27 dicembre 1991, n. 13297, in questa Riv., 1992, 222).

Se questa è la *ratio*, se ne coglie l'analogia con la pur differente ipotesi di esercizio del diritto di prelazione da parte del titolare di contratto agrario ai sensi della legge n. 590/65, dato che in entrambi i casi il legislatore persegue la finalità di mantenere riservata a chi sia dedito alla coltivazione della terra la circolazione giuridica della proprietà dei fondi rustici, si tratti dell'affittuario coltivatore del medesimo fondo o del proprietario coltivatore di fondo finitimo (in questo senso G.G. CASAROTTO, *Profili attuali della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, 89; conf. G. P. CIGA-

(1) Con particolare riferimento al requisito della coltivazione biennale si vedano anche Cass. 16 aprile 1996, n. 3561, in questa Riv., 1996, 515; Cass. 10 novembre 1993, n. 11095, *ivi*, 1994, 556; Cass. 10 marzo 1987, n. 2482, in *Giur. agr. it.*, 1987, 602; Cass. 11 ottobre 1985, n. 4945, in *Giust.*

*civ. Mass.*, 1985, fasc. 10; Cass. 10 gennaio 1984, n. 177, in *Giur. agr. it.*, 1984, 540; Cass. 24 ottobre 1983, n. 6261, in *Foro it.*, 1984, I, c. 119; Cass. 6 giugno 1983, n. 3875, in questa Riv., 1984, 121 s.; Cass. 9 maggio 1983, n. 3175, *ivi*, 1984, 315.

RINI - T. RINALDI, *La prelazione legale agraria*, Bologna, 1990, 3), così attuando la ricomposizione fondiaria a favore delle imprese di diretta coltivazione.

Fine ultimo di tale disciplina di favore è lo sviluppo e il rafforzamento della piccola proprietà coltivatrice e dell'impresa agricola familiare, contro il fenomeno della frammentazione fondiaria e della dissociazione tra titolarità e coltivazione del *praedium*, nonché «il razionale sfruttamento della proprietà agricola nell'interesse pubblico allo sviluppo delle strutture produttive del Paese» secondo Cass. 27 novembre 1998, n. 12025, in questa Riv., 1999, 410.

Così individuato il fine, non convince l'opinione di chi sostiene che la differenza del *medium* con cui esso fine è perseguito, ossia la «espansione di una impresa agraria preesistente» nel caso del coltivatore diretto confinante e la «concentrazione nello stesso soggetto della proprietà del fondo e della titolarità dell'impresa» nel caso del coltivatore titolare di contratto agrario, comporti differente trattamento giuridico in relazione ai requisiti richiesti, imponendo al confinante unicamente la prova dell'adeguata capacità lavorativa (ciò sostiene R. TRIOLA, *La prelazione agraria*, Milano, 1990, 80 ss.).

Con particolare riferimento al requisito della coltivazione biennale, esso pare tanto più connaturato all'esercizio del diritto di prelazione e riscatto quanto più vale a dimostrare la dedizione dell'affittuario o del proprietario confinante all'attività di coltivazione e allo sfruttamento economico del fondo: ciò considerato, non ci sembra esatta l'obiezione del TRIOLA, *op. cit.*, 83, ove afferma che la pregressa coltivazione biennale dei titolari di contratto agrario «trova una sua giustificazione nel vaglio della serietà con cui (...) si dedicano all'attività agricola e nella dimostrazione di assiduità che devono dare (...) perchè possano diventare proprietari; tale giustificazione non ricorre con riferimento al confinante, dato che questi è già proprietario del fondo che coltiva». A nostro avviso, infatti, non è la proprietà fondiaria a giustificare l'attribuzione del diritto di prelazione e riscatto al coltivatore proprietario confinante, bensì proprio l'attività di coltivazione diretta, quando se ne provino l'assiduità e la serietà anche facendo riferimento alla durata pregressa all'esercizio del diritto in questione.

Interessante, anche se non del tutto condivisibile, è l'opinione espressa dal CASAROTTO ne *Il requisito della coltivazione biennale*, cit., 415, nel senso che il requisito in esame valga unicamente a evitare manovre speculative di chi, avuta notizia del progetto di vendita di un fondo, acquisti un appezzamento con esso confinante per poi esercitare la prelazione: a chi scrive questa sembra se mai una ragione ulteriore, non certo l'unica né la principale.

Questo sintetico *excursus* ci riporta alla sentenza n. 552/03 Trib. Parma, nella quale il Giudice decide senza indugio per l'applicabilità ai soggetti indicati nell'art. 7, 2° comma legge n. 817/71, della disciplina prevista nell'art. 8 legge n. 590/65, ritenendo che il diritto di prelazione e riscatto debba essere esercitato «alle medesime condizioni», dato che «è pacifico nell'interpretazione giurisprudenziale, che l'esercizio di tale diritto da parte del proprietario confinante è subordinato al periodo minimo di coltivazione, al non aver venduto altri fondi rustici nel biennio precedente, al possesso della necessaria capacità lavorativa (...) allo scopo di favorire lo sviluppo della proprietà coltivatrice ed evitare, al tempo stesso, fenomeni speculativi».

Premesso ciò, il giudice qualifica il requisito della pregressa coltivazione biennale stabilendo, come si è visto, che solo chi abbia coltivato in virtù di idoneo titolo giuridico e, non su base meramente fattuale, abbia diritto a essere preferito ad altri acquirenti del fondo finitimo: oltre alle già citate sentenze di Cassazione n. 2135/80 e n. 4897/88, peraltro concernenti la prelazione del titolare di contratto agrario (v. *supra*), il giudice fa esplicito richiamo alla recentissima Cass. 12 febbraio 2002, n. 1971 in questa Riv., 2003, 24, la quale, pur pronunciandosi su altro *petitum*, «ai fini del computo del biennio di coltivazione diretta che (...) costituisce condizione per l'esercizio, da parte

del coltivatore diretto, del diritto di prelazione in relazione a fondi confinanti offerti in vendita» considera «possibile la sommatoria di periodi di coltivazione diretta basati su titoli diversi, purché tutti legittimanti la prelazione» in quanto rientranti nella previsione dell'art. 8 legge n. 590/65.

Alla stessa conclusione, con riguardo al requisito della coltivazione nella prelazione del coltivatore affittuario, era giunta Cass. 27 aprile 1978, n. 1970 riportata in *Giur. agr. it.*, 1978, II, 411, con nota adesiva di B. CARPINO; in massima si definisce «preminente ed essenziale» la coltivazione diretta del fondo, in relazione alla quale «nel periodo minimo richiesto possono succedersi, ma senza soluzione di continuità, più e diversi titoli giuridici, purché ciascuno di essi sia idoneo a giustificare la coltivazione del fondo», valendo a tal fine «qualsiasi contratto agrario, tipico o atipico, commutativo o associativo».

La sentenza tende peraltro ad ampliare oltre misura il novero dei titoli giuridici idonei, in ossequio a una concezione dell'art. 8 legge n. 590/65 come norma non eccezionale che non ci sentiamo di condividere (v. oltre).

In senso contrario si pronuncia Cass. 12 maggio 1986, n. 3132, riportata in *Giur. agr. it.*, 1987, II, 185, nella quale, ancora in relazione al requisito della pregressa coltivazione biennale per l'esercizio della prelazione e del riscatto da parte dell'affittuario, si dice che «è sufficiente la coltivazione di fatto per il cennato periodo, senza necessità che il correlativo titolo giuridico (...) risulti provato per altrettanto tempo, ben potendo l'affittuario invocare la circostanza della mera coltivazione del terreno anche nel periodo precedente, pur in difetto di un coevo titolo giuridico».

La decisione, peraltro priva di successivi riscontri giurisprudenziali, è suffragata da un'isolata e risalente Cass. 27 luglio 1979, n. 4432 in *Giust. civ.*, I, 134 e dall'opinione di alcuni studiosi: citiamo per tutti lo stesso G.G. Casarotto ne *Il requisito della coltivazione biennale* cit., 417 ss., in nota a Trib. Vicenza del 4 febbraio 1982, che teorizza addirittura il «declino del contratto» agrario in seguito all'ampliamento del novero dei soggetti titolari del diritto di prelazione operato dalla legge del '71.

La tesi non sembra convincente, dovendosi ritenere che il rapporto con il fondo e la seria e assidua attività di coltivazione, che come si è cercato di dimostrare sono coesenziali alla titolarità e all'esercizio del diritto di prelazione e riscatto, necessitano per così dire della sanzione formale di un idoneo titolo giuridico qual è il contratto agrario e che per tale ragione non costituisca garanzia sufficiente la mera attività di coltivazione in sé considerata, «senza uno specifico nesso con uno dei rapporti agrari tassativamente individuati» (così Trib. Parma) dall'art. 8, 1° comma, legge n. 590/65, anche quando sia svolta *de facto* col beneplacito del proprietario del fondo o addirittura per semplice tolleranza del medesimo.

Poco è rilevante che tale situazione possa propriamente qualificarsi possessoria, come ha ritenuto nella fattispecie in oggetto il giudice di merito, ovvero di mera detenzione del predio a titolo di comodato o ai sensi dell'art. 1144 c.c.

In ultima analisi pare superfluo l'argomento sviluppato dal giudice di merito in relazione alla non applicabilità in via di interpretazione analogica della norma contenuta nell'art. 7, comma 2°, legge n. 817/71 in quanto eccezionale, essendo «norma limitativa del diritto di proprietà e dell'autonomia negoziale privata».

L'eccezionalità del precetto in esame è peraltro controversa e tanto la dottrina quanto la giurisprudenza sono divise tra chi ne sostiene l'eccezionalità e chi si oppone a questa conclusione affermandone la piena conformità al dettato costituzionale e ai principi dell'ordinamento: per questo secondo indirizzo, tra le tante si veda Cass. 20 settembre 1971, n. 2616 in *Giust. civ.*, 1972, I, 314; in dottrina, B. CARPINO, *Periodo minimo di coltivazione e diritto di prelazione*, nota a Cass. 27 aprile 1978, n. 1970, in *Giur. agr. it.*, 1978, II, 414.

Per un quadro più esauriente dei due orientamenti si

veda A. BUSANI, *La prelazione agraria del confinante*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2000, II, 529.

Chi scrive ritiene che, nonostante si debba riconoscere la generale conformità della disciplina della prelazione e del riscatto in materia agraria agli artt. 42, 2° comma, 44, 1° comma e 47, 2° comma, Cost. (in tal senso G. G. CASAROTTO, *La prelazione agraria: profili attuali*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, II, 90), tuttavia non sia passibile di interpretazione analogica la norma dell'art. 7, 2° comma, della legge del '71, dovendo a tutti gli effetti ritenersi norma eccezionale in quanto limitativa della libertà e autonomia negoziale dei privati e «del diritto di proprietà in una delle sue fondamentali manifestazioni, la libera disponibilità del bene da parte del proprietario» (Cass. 9 marzo 1992, n. 2812 in questa Riv., 1992, II, 480).

Ciò premesso ci teniamo a ribadire che a nostro modo di vedere tali argomentazioni, seppur corrette e condivisibili, risultano superflue, essendo di per sé decisiva, come si è detto, un'attenta indagine della *ratio* dell'art. 7, legge n. 817/71, che ne evidenzia il contenuto e le finalità anche in relazione alla legge n. 590/65.

Michele Megha

\*

Comm. trib. prov. Bari, Sez. V - 13-3-2003, n. 38 - Di Maggio, pres.; D'ursi, rel. - G.S., ricorr.

**Imposte e tasse - I.C.I. - Agevolazioni - Terreni condotti direttamente - Da coltivatore diretto - Collocato in pensione - Riduzione ex art. 9 del d.lgs. n. 504/1992 - Spetta.** (D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 9)

*È da escludere che un soggetto, pur essendo titolare di trattamento pensionistico in agricoltura, perda il titolo ad usufruire del trattamento previsto dall'art. 9 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, continuando a svolgere effettivamente l'attività agricola sui propri terreni (1).*

(Omissis)

Il Collegio, innanzitutto, osserva che l'art. 9 del d.lgs. n. 504/1992 prevede che i terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli, che esplicano sui medesimi la loro attività principale, sono soggetti all'imposta ICI in maniera ridotta.

Considera, inoltre, che l'art. 58, comma 2, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, fissa le condizioni per poter usufruire del beneficio dell'agevolazione di cui al citato art. 9 del d.lgs. n. 504/1992, statuendo che si considerano coltivatori diretti o imprenditori agricoli a titolo principale le persone fisiche iscritte negli appositi elenchi e «soggette al corrispondente obbligo dell'assicurazione per invalidità, vecchiaia e malattia».

Orbene, il S.G. ha dimostrato di essere coltivatore diretto iscritto negli appositi elenchi ed ha provato di avere versato contributi previdenziali previsti dalle norme vigenti.

Questa Commissione, in buona sostanza, non comprende le ragioni in base alle quali il comune di Molfetta non abbia tenuto conto di quanto disposto dall'art. 9 del d.lgs. n. 504/1992 e dall'art. 58, comma 2, del d.lgs. n. 446/1997, emettendo a carico del sig. G.S. l'avviso di accertamento prot. n. 7444, relativo all'ICI per l'anno 1998, che, pertanto, è da ritenere illegittimo.

Prende atto, inoltre, che il comune di Molfetta non si è costituito e, quindi, non ha contestato quanto sostenuto dal ricorrente nel ricorso *de quo*.

Per le considerazioni suesposte, in conclusione, questo Collegio è dell'avviso che le argomentazioni addotte dal ricorrente siano fondate e che il ricorso sia meritevole di accoglimento. (Omissis)

(1) IL TRATTAMENTO AGEVOLATO ICI PREVISTO DALL'ART. 9 DEL D.LGS. N. 504/1992 SPETTA ANCHE AI COLTIVATORI DIRETTI CHE, COLLOCATI IN PENSIONE, CONTINUINO A SVOLGERE EFFETTIVAMENTE ATTIVITÀ AGRICOLA SUI PROPRI TERRENI.

La sentenza in rassegna si caratterizza per l'affermazione del principio in base al quale le agevolazioni disposte dall'art. 9 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 504, appresso specificate, trovano applicazione anche a favore dei coltivatori diretti che, pur essendo titolari di trattamento pensionistico in agricoltura, abbiano continuato a svolgere effettivamente attività agricola sui propri terreni.

L'agevolazione disposta dalla norma *de qua* prevede che i terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli a titolo principale costituiscono base imponibile ICI per la parte eccedente euro 25.822,845. L'imposta dovuta è ridotta, per scaglioni di valore del terreno, nelle seguenti misure:

- oltre euro 25.822,845 e fino ad euro 61.974,827, la riduzione dell'imposta è pari al 70 per cento;
- oltre euro 61.974,827 e fino ad euro 103.291,379, la riduzione è pari al 50 per cento;
- oltre euro 103.291,379 e fino ad euro 129.114,224, la riduzione è pari al 25 per cento;
- oltre euro 129.114,224, l'imposta da versare è pari al 100 per cento del valore.

Il valore da considerare è quello complessivo di tutti i terreni posseduti e condotti direttamente, anche se situati in Comuni diversi; in quest'ultimo caso le riduzioni d'imposta sono applicate in proporzione al valore dei singoli terreni.

Agli effetti dell'applicazione della cennata disposizione agevolativa, l'art. 58, comma 2, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 ha disposto che «si considerano coltivatori diretti o imprenditori agricoli a titolo principale le persone fisiche iscritte negli appositi elenchi comunali previsti dall'art. 11 della l. 9 gennaio 1963, n. 9 e soggette al corrispondente obbligo dell'assicurazione per invalidità, vecchiaia e malattia; la cancellazione dai predetti elenchi ha effetto a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo».

Poiché la norma applicativa anzidetta è entrata in vigore il 1° gennaio 1998, si è discusso se la previsione recata dalla norma medesima circa le qualificazioni soggettive richieste agli effetti della concessione del trattamento agevolato fosse o meno efficace anche per gli anni dal 1993 al 1997.

Il Ministero delle finanze, con risoluzione n. 139/E del 25 agosto 1999, ha sostenuto che la previsione in argomento ha carattere interpretativo e quindi è efficace anche per il passato, non solo per l'applicazione delle agevolazioni previste dall'art. 9 del d.lgs. n. 504/1992, ma anche per la finzione giuridica di non edificabilità dei suoli prevista dall'art. 2, comma 1, lett. b) dello stesso decreto.

Di avviso diverso una parte significativa della giurisprudenza (1), che ritiene l'effettivo svolgimento di attività agricola condizione sufficiente per poter fruire del trattamento fiscale agevolato. Nello stesso filone interpretativo si colloca la sentenza in rassegna, che ribadisce il principio già in precedenza affermato con la sentenza n. 300 del 16 ottobre 2002, secondo cui, per le annualità d'imposta antecedenti al 1998, il trattamento agevolato deve ritenersi attribuibile ai coltivatori diretti che abbiano continuato a svolgere effettivamente attività agricola, anche se titolari di trattamento pensionistico in agricoltura e quindi non più iscritti in nessun albo o elenco.

Per completezza, giova ricordare che sull'art. 58, comma 2, del d.lgs. n. 446/1997 pendono questioni di illegittimità costituzionale sollevate dalle Commissioni tributarie provinciali di Ravenna e di Imperia per violazione, tra gli altri, del principio di uguaglianza, risultando impedito di fatto ai coltivatori diretti titolari di trattamento di pensione, oltre che agli imprenditori agricoli a titolo principale, di fruire del trattamento fiscale agevolato.

Giuseppe Di Paolo

(1) Comm. Trib. prov. di Foggia, sent. n. 303 dell'11 luglio 2002; Comm. Trib. prov. di Trento, sent. n. 18 del 22 febbraio 2002; Comm. Trib. prov. di Chieti, sent.

n. 159 del 17 maggio 2001; Comm. Trib. prov. di Perugia, sent. n. 244 dell'11 luglio 2000; Comm. Trib. prov. di Brindisi, sent. n. 712 del 16 dicembre 1999.

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

**Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Espletamento - Richiesta all'I.P.A. - Sufficienza - Comparizione personale in sede di convocazione - Necessità - Esclusione.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

**Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Adeguamento dell'onere - Verifica del giudice - Contenuto.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Cass. Sez. III Civ. - 11-6-2003, n. 9386 - Duva, pres.; Durante, est.; Marinelli P.M. (conf.) - Congiu (avv. Angeletti) c. Imm. Frutti d'oro di L. Giardini e c. S.a.s. (avv. Biggio). (Conferma App. Cagliari 14 febbraio 2000)

*In tema di controversie agrarie, il tentativo obbligatorio di conciliazione - al quale l'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 subordina la proponibilità dell'azione giudiziaria - è assolto con l'attivazione della procedura all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura ed alla controparte, così che, trascorso il termine dilatorio di sessanta giorni fissato dalla legge, la parte può dare inizio alla lite senza che rilevi che l'Ispettorato provinciale dell'agricoltura abbia convocato le parti e le associazioni di categoria o se, essendosi presentate, il tentativo di conciliazione sia fallito (1).*

*Il giudice investito di una controversia in materia di contratti agrari, al fine di verificare se la domanda sottoposta al suo esame è o meno proponibile, ossia di valutare se la parte attrice abbia adempiuto l'onere posto a suo carico dall'art. 46, legge 203 del 1982, deve unicamente accertare, prescindendo da ogni altra indagine, che esista perfetta coincidenza soggettiva fra coloro che hanno partecipato al tentativo di conciliazione e quanti hanno assunto, nel successivo giudizio, la qualità di parte, nonché che le domande formulate dalla parte ricorrente in via principale e da quella resistente in via riconvenzionale, siano le stesse intorno alle quali il tentativo medesimo si è svolto (2).*

(1-2) Sul primo punto, in senso conforme cfr.: Cass. 24 marzo 1997, n. 2569, in questa Riv., 1998, 34; Cass. 19 dicembre 1996, n. 11366, *ivi*, 1997, 308; Cass. 26 gennaio 1995, n. 934, *ivi*, 1995, 409, con nota di LO SURDO G., Ancora in tema di art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203; Cass. 10 novembre 1992, n. 12083, *ivi*, 1993, 475. In merito alla seconda massima, in senso conforme cfr. Cass. 1° agosto 2001, n. 10497, in questa Riv., 2002, 238, con nota di GRECA C., Limite alla proponibilità della domanda giudiziale in materia di contratti agrari: il tentativo di conciliazione.

\*

**Prelazione e riscatto - Limiti - Fondo talmente esiguo da escludere ogni possibilità di coltivazione.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 19-5-2003, n. 7769 - Duva, pres.; Perconte Licatese, est.; Golia, P.M. (diff.) - Gobbi (avv. Pansadoro ed altri) c. Alessandrini ed altri (avv. Moscarini). (Cassa con rinvio App. Ancona 20 maggio 2000)

*In tema di diritto di prelazione e riscatto agrario e con riguardo alla destinazione agricola del fondo rustico, per il riconoscimento del suddetto diritto si richiede ed è sufficiente l'esistenza di un fondo rustico ove destinato e suscettibile di un'attività di natura agraria, senza che sia rilevante né la sua estensione, né che nell'attualità esso sia o no coltivato. Pertanto, il diritto di prelazione del coltivatore resta precluso soltanto nel caso che siano accertate dimensioni del fondo talmente esiguo da escludere ogni possibilità di coltivazione (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. 2 febbraio 1995, n. 1244, in questa Riv., 1995, 339.

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Durata - Contratti in corso - Decorrenza dell'annata agraria - Individuazione - Criteri.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 2, 39)

Cass. Sez. III Civ. - 30-5-2003, n. 8786 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Golia, P.M. (conf.) - Conti (avv. Postacaldi) c. Camilli ed altra (avv. Costa ed altro). (Conferma App. Firenze 27 giugno 2000)

*Quando la lettera della legge consente due interpretazioni, deve essere preferita quella che, da un lato, è conforme alla ratio della legge, e, dall'altro, non si pone in contrasto con altre disposizioni del medesimo testo normativo. Pertanto, in tema di contratti agrari, l'apparente contrasto tra l'art. 39 della l. 3 maggio 1982, n. 203, secondo il quale l'annata agraria ha inizio l'11 novembre di ogni anno, e l'art. 2 della legge medesima, alla stregua del quale i termini in anno si computano dall'entrata in vigore della legge, e cioè dal 6 maggio, va risolto privilegiando la disposizione di cui all'art. 39: diversamente, infatti, si dovrebbe pervenire alla inammissibile conclusione che il legislatore, proprio con la legge destinata ad unificare i termini di decorrenza delle annate agrarie, abbia voluto introdurre due distinti dies a quibus (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 1° agosto 2001, n. 10482, in questa Riv., 2002, 239; Cass. 1° dicembre 1999, n. 13368, *ivi*, 2000, 284; Cass. 11 settembre 1996, n. 8220, *ivi*, 1996, 676, con nota di RAUSEO N., La durata dei contratti di affitto in corso secondo la Corte di cassazione.

\*

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Miglioramenti eseguiti senza autorizzazione dopo l'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 - Procedura di legittimazione di cui agli artt. 11 della legge n. 11 del 1971 e 16 della legge n. 203 del 1982 - Necessità - Sussistenza.** (C.c., art. 1651; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 16; l. 11 febbraio 1971, n. 11, artt. 11 e 29)

Cass. Sez. III Civ. - 11-6-2003, n. 9378 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Golia, P.M. (conf.) - Guglielmo ed altro (avv. Maratta) c. Tartaglia (avv. Caporaso). (Conferma App. Napoli 14 luglio 1999)

*In tema di affitto di fondi rustici, i miglioramenti eseguiti sul fondo dall'affittuario coltivatore diretto senza il consenso del concedente dopo l'entrata in vigore della legge n. 11 del 1971 sono indennizzabili solo se viene rispettata la procedura di legittimazione prevista dapprima dall'art. 11 della legge n. 11 del 1971 e, poi, dall'art. 16 della legge n. 203 del 1982 (accordo delle parti o parere favorevole dell'Ispettorato provinciale agrario) (1).*

(1) Il punto è ormai pacifico. Cfr.: Cass. 19 maggio 2003, n. 7757; Cass. 15 gennaio 2003, n. 483, in *Foro it.*, 2003, 1086; Cass. 11 febbraio 2002, n. 1902, in questa Riv., 2002, 503, con nota di MANDRICI P., Indennizzabilità dei miglioramenti fondiari: una questione sempre aperta; Cass. 11 febbraio 2002, n. 1892, in *Giust. civ.*, 2002, 1881; Cass. 26 giugno 2001, n. 8741, in questa Riv., 2002, 242, con nota di GRASSO A., Indennizzo per i miglioramenti eseguiti dall'affittuario e il connesso problema del diritto di ritenzione del fondo; Cass. 21 febbraio 2001, n. 2577, in *Foro it.*, 2001, 2254. *Contra* cfr.: Cass. 25 novembre 1998, n. 11963, in questa Riv. (M), 1999, 314; Cass. 20 agosto 1991, n. 8940, *ivi* (M), 1992, 44; Cass. 7 febbraio 1986, n. 772, in *Riv. dir. agr.*, 1988, 275.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Bellezze naturali (protezione delle) - Manufatto pertinenziale costruito in zona vincolata - Concessione edilizia - Necessità.** (D.l. 23 gennaio 1982, n. 9, art. 7, comma 2; l. 25 marzo 1982 n. 94, l. 28 febbraio 1985 n. 47 art. 20, comma lett. c), l. 8 agosto 1985 n. 431

Cass. Sez. III Pen. - 3-3-2003, n. 9527 - Papadia, pres.; Grillo, est.; Albano, P.M. (diff.) - Dell'Amico ed altro, ric. (Annulla in parte con rinvio App. Firenze 27 settembre 2001)

*La costruzione di un manufatto pertinenziale, se avviene in zona vincolata, richiede la concessione edilizia, giacché, in tal caso, non è applicabile il regime più favorevole dell'autorizzazione gratuita disciplinato dall'art. 7, comma 2, del d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, convertito nella l. 25 marzo 1982, n. 94 (1).*

(1) Esattamente in termini nelle stessa fattispecie (manufatto pertinenziale), Cass. Sez. III, 18 dicembre 2000, n. 3145, Gialli, 219.831.

\*

**Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Realizzazione e/o gestione di discarica abusiva - Applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. - Confisca dell'area e rimessione in pristino - Non comprese nell'accordo - Pronuncia - Legittimità - Fondamento** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51; nuovo c.p.p., art. 444)

Cass. Sez. III Pen. - 20-5-2003, n. 22063 - Savignano, pres.; Teresi, est.; Hinna Danesi, P.M. (diff.) - Mascheroni, ric. (Dichiara infondata questione di legittimità costituzionale)

*In tema di smaltimento dei rifiuti, anche in caso di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. per il reato di realizzazione e/o gestione di una discarica abusiva va disposta la confisca dell'area sulla quale insisteva la discarica, se di proprietà dell'autore del reato o di altro partecipante, e va disposta la bonifica e la rimessione in pristino dell'area prima della acquisizione definitiva al patrimonio pubblico, non assumendo rilievo che il provvedimento di confisca non abbia formato oggetto dell'accordo fra le parti, atteso che questa costituisce atto dovuto per il giudice non suscettibile di valutazioni discrezionali e pertanto sottratto alla disponibilità delle parti (1).*

(1) In termini Cass. Sez. III, 28 maggio 2001, n. 21640, Cannavò, 219.523.

\*

**Bellezze naturali (protezione delle) - Legge n. 431 del 1985 - Usi civici - Accertamento ex legge n. 1766 del 1927 - Necessità - Esclusione - Indagine da parte del giudice penale - Legittimità** (L. 16 giugno 1927, n. 1766; l. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 1)

Cass. Sez. II Pen. - 7-4-2003, n. 18730 - Cosentino, pres.; Fenu, est.; D'Ambrosio, P.M. (diff.) - Massarini, ric. (Dichiara inammissibile App. Perugia 16 ottobre 2001)

*In tema di tutela del paesaggio, rientrano tra le zone vincolate ex lege i territori gravati da usi civici. Tali sono quei fondi, sui quali si esercitano diritti, risalenti ad epoca immemorabile, spettanti alla collettività ed ai singoli, che la compongono, e consistenti nel trarre talune utilità dalle terre, dai boschi o dalle acque. L'accertamento di tale natura non discende da alcun atto costitutivo e, qualora esso venga compiuto, assume soltanto valore ricognitivo. Ne deriva che l'indagine relativa alla esistenza dell'uso stesso - ove necessaria - è demandata incidentalmente al giudice penale, che non può desumerne la insussistenza in base al mancato completamento del procedimento, previsto dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766 (riordinamento degli usi civici) e dal r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 (contenente il regolamento esecutivo), poiché detta disciplina non ha finalità costitutive, ma è stata dettata allo scopo di liquidare gli usi medesimi (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 18 dicembre 1993, n. 11607, Lo Vesco, 196.072.

\*

**Impianti industriali - Originanti emissioni in atmosfera - Autorizzazione** (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 24)

Cass. Sez. III Pen. - 5-2-2003, n. 5417 - Toriello, pres.; Fiale, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Matilde, ric. (Annulla senza rinvio Trib. Siena 21 novembre 2001)

*In tema di impianti industriali originanti emissioni nell'atmosfera senza l'autorizzazione regionale, ai sensi del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, nell'ipotesi di costruzione di impianti nuovi di cui all'art. 24, la permanenza del reato dura fino al rilascio della prevista autorizzazione (1).*

(1) Giurisprudenza costante. In senso conforme da ultimo Cass. Sez. III, 15 febbraio 1999 n. 1918, Busetto, 213.324, in questa Riv. (M), 2000, 212.

\*

**Bellezze naturali (protezione delle) - Reato di cui all'art. 163 del d.lgs. 490 del 1999 - Autorizzazione paesistica postuma - Estinzione del reato - Esclusione.** (D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163)

Cass. Sez. III Pen. - 29-4-2003, n. 19761 - Papadia, pres.; Fiale, est.; Ciampoli, P.M. (diff.) - Greco ed altri, ric. (Conferma Trib. ries. Crotone 10 ottobre 2002)

*In tema di tutela ambientale il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'autorità proposta alla tutela del vincolo successivamente alla avvenuta integrazione del reato di cui all'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 non determina la estinzione del reato de quo, atteso che tale conseguenza non è contenuta in alcuna disposizione legislativa (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 7 marzo 2003 n. 10641, Spinosa, 224.355.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

**Caccia e pesca - Pesca - Fermo biologico - Regione Sardegna - Concessione premio - Requisiti - Mancanza - Diniego del premio - Legittimità.** (L. reg. Sardegna 22 luglio 1991, n. 25, art. 1)

**Caccia e pesca - Pesca - Fermo biologico - Regione Sardegna - Concessione premio - Requisiti - Fondamento.** (L. reg. Sardegna 22 luglio 1991, n. 25)

**Caccia e pesca - Pesca - Fermo biologico - Concessione premio - Requisiti - Condizioni nazionali o regionali limitative - Contrasto con normativa comunitaria - Insussistenza.** (Reg. C.E. n. 4028 del 1996)

T.A.R. Sardegna - 24-7-2003, n. 888 - Turco, pres.; Aru, est. - Soc. F. e C. (avv.ti Margelli e Ghigino) c. Reg. Sardegna e altri (avv.ti Contu e Palmas).

*Nella Regione Sardegna, il premio per il fermo biologico dell'attività di pesca di cui all'art. 1, l. reg. 22 luglio 1991 n. 25, legittimamente viene negato all'impresa che non abbia residenza o sede legale nel territorio della Regione da almeno tre anni e non compri l'esercizio dell'attività di pesca prevalentemente nella stessa Regione (1).*

*Nella Regione Sardegna, i requisiti previsti dalla l. reg. 22 luglio 1991, n. 25, per ottenere il premio per il fermo biologico dell'attività di pesca, quali la residenza o sede legale nel territorio della Regione da almeno tre anni ed al comprovato esercizio dell'attività di pesca prevalentemente in Sardegna, trovano giustificazione nell'esigenza di impedire che, nel momento in cui il fermo non sia attuato a livello nazionale, le imprese di pesca si trasferiscano in Sardegna al solo scopo di ottenere il premio ed altresì nell'esigenza di assicurare un ristoro alle imprese che, operando stabilmente nel mare di Sardegna, soffrono in via diretta le conseguenze dei provvedimenti temporaneamente inibitori dell'attività di pesca adottati dalle Autorità preposte alla tutela dell'ambiente e delle risorse ittiche (2).*

*In tema di premio per il fermo biologico della pesca, la normativa nazionale o regionale che disponga condizioni complementari o limitative per la concessione del particolare beneficio non si pone in contrasto con il reg. CEE 4028 del 1996 che, anzi, espressamente le autorizza, in quanto la cessazione dell'attività di pesca è condizione necessaria ma non sufficiente per l'erogazione del contributo, occorrendo anche il rispetto delle modalità procedurali fissate dagli Stati membri nel modulare l'erogazione, tanto più che i fondi, oltre che comunitari, sono anche nazionali (3).*

(1-3) Le norme della l. reg. Sardegna n. 25 del 1991 richiamate nella sentenza del T.A.R. Sardegna, applicabili *ratione temporis*, sono state abrogate dalla l. reg. 22 dicembre 1998, n. 34.

Sulla prima e seconda massima, in senso conforme, v.: T.A.R. Sardegna, 12 ottobre 2000, n. 886, in *Trib. amm. reg.*, 2000, I, 5394.

Sulla terza massima, in senso conforme, v.: T.A.R. Lazio Sez. III, 4 giugno 1999, n. 1456 (non risulta edita).

\*

**Agricoltura e foreste - Olivicoltura - Aiuti comunitari - Riconoscimento del frantoio - Revoca - Presupposti - Irregolare contabilità.** (L. 23 dicembre 1986, n. 898)

**Agricoltura e foreste - Olivicoltura - Aiuti comunitari - Riconoscimento del frantoio - Revoca - Durata della revoca - Apprezzamento discrezionale - Sindacabilità - Solo per illogicità.**

T.A.R. Calabria Sez. I - 28-11-2002, n. 3156 - Finati, pres.; Castriota Scandeberg, rel. - Frantoio olearia F.R.M. c. MIPAF (avv. distr. Stato).

*La revoca del «riconoscimento» del frantoio oleario può essere adottata non solo in presenza di irregolarità contabili che concretizzino fattispecie di frode in danno della CEE (peraltro, sanzione penalmente ai sensi della l. 23 dicembre 1986, n. 898),*

*ma anche in presenza di irregolarità che costituiscano inadempimento dell'obbligo di corretta tenuta della contabilità (1).*

*La revoca del riconoscimento di un frantoio oleario, necessario per avere gli aiuti per la produzione di olio di oliva, costituisce una sanzione la cui durata è commisurata alla gravità dell'infrazione ed è rimessa all'apprezzamento discrezionale dell'Autorità competente, sindacabile solo sotto il profilo della logicità e, quindi, dell'eventuale abnormità del provvedimento adottato(2).*

(1) V. Cons. Stato Sez. VI, 2 marzo 1987, n. 90, in *Cons. Stato*, 1987, I, 369; T.A.R. Lazio Sez. III, 17 maggio 1995, n. 852 (inedita).

(2) V. T.A.R. Lazio Sez. II, 11 luglio 1991, n. 1185, in *Trib. amm. reg.*, 1991, I, 2756; T.A.R. Calabria, 1° ottobre 1998, n. 852, *ivi*, 1998, I, 4603.

\*

**Maso chiuso - Commissione locale - Attività consultiva - Composizione - Collegio perfetto - Esclusione.** (L. prov. Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 art. 41)

T.R.G.A. Bolzano - 29-11-2002, n. 530 - Widmair, pres.; Falk Ebner, rel. - Von Ferrari e altri (avv. Dragogna) c. Provincia autonoma Bolzano (avv. Provincia Bolzano) e Comune Bronzolo (avv.ti Paolucci, Roffi e Miori).

*Ai sensi dell'art. 41 della l. prov. Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, la Commissione locale per i masi chiusi nella sua attività consultiva non costituisce un collegio perfetto, per cui eventuali irregolarità della composizione non comportano l'invalidità del parere stesso (1).*

(1) V. Cons. Stato Sez. V, 1° ottobre 2002, n. 5139, in *Cons. Stato*, 2002, I, 2098. In materia v. la rassegna di giurisprudenza di LA MEDICA D., *Masi chiusi*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 252 ss.

\*

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Produzione del pomodoro - Imprese di trasformazione - Contrattazione con i produttori - Obbligo di fideiussione bancaria - Provvedimento del Ministero dell'agricoltura e foreste - Atto di natura regolamentare - Esclusione - Conseguenze.** (Reg. C.E.E. n. 1158 del 1991; l. 23 agosto 1988, n. 400, art. 17)

Cons. Stato Sez. VI - 9 - 5 - 2002, n. 2515 - Ruoppolo, pres.; Pajno, est. - Ministero risorse agricole (avv. gen. Stato) c. soc. F.A. (n.c.).

*Al provvedimento del Ministero dell'agricoltura e foreste che richiede la presentazione di una fideiussione bancaria da parte delle imprese di trasformazione del pomodoro, al momento della contrattazione definitiva con i produttori, non può essere riconosciuta natura regolamentare, in quanto non costituisce una regolamentazione volta a disciplinare rapporti giuridici e ad integrare la norma primaria contenuta nel reg. C.E.E. n. 1158 del 1991 in ordine ai contratti di trasformazione, ma una misura concreta degli interessi pubblici affidati al medesimo Ministero volta a garantire, per quanto è possibile, il corretto andamento del mercato connesso alla trasformazione del pomodoro nell'anno 1992/1993 e la corretta applicazione del regime di aiuti alla produzione; perciò, il medesimo provvedimento non deve essere emanato con il procedimento e la forma previsti dall'art. 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400, per gli atti regolamentari (1).*

(1) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. del Lazio (sez. II) 17 febbraio 1995, n. 182, in *Trib. amm. reg.*, 1995, I, 1008. Non si rinviengono precedenti in termini; la massima va condivisa.

## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica del reg. (CE) n. 1622/2000 che fissa talune modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e che istituisce un codice comunitario delle pratiche e dei trattamenti enologici. *Reg. Commissione 7 agosto 2003, n. 1410/2003.* (G.U.C.E. 8 agosto 2003, n. L 201)

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 7 agosto 2003, n. 1411/2003.* (G.U.C.E. 8 agosto 2003, n. L 201)

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 2200/96 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento delle organizzazioni di produttori e il prericonoscimento delle associazioni di produttori. *Reg. Commissione 11 agosto 2003, n. 1432/2003.* (G.U.C.E. 12 agosto 2003, n. L 203)

Disposizioni d'attuazione della dir. 93/25/CEE del Consiglio, riguardo alle indagini statistiche sul patrimonio ovino e caprino e sul settore della produzione di ovini e caprini. *Dec. Commissione 4 agosto 2003, n. 2003/597/EC.* (G.U.C.E. 12 agosto 2003, n. L 203)

Deroga prevista all'art. 6, par. 3, lett. a), del reg. (CEE) n. 2092/91 per le sementi e i materiali di riproduzione vegetativa per alcune specie e norme procedurali e criteri per l'applicazione della deroga. *Reg. Commissione 14 agosto 2003, n. 1452/2003.* (G.U.C.E. 15 agosto 2003, n. L 206)

Modifica della dir. 70/220/CEE del Consiglio relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con le emissioni dei veicoli a motore. *Dir. Commissione 11 agosto 2003, n. 2003/76/CE.* (G.U.C.E. 15 agosto 2003, n. L 206)

Modifica dell'allegato I del reg. (CEE) n. 2377/90 del Consiglio che definisce la procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali. *Reg. Commissione 25 agosto 2003, n. 1490/2003.* (G.U.C.E. 26 agosto 2003, n. L 214)

Modifica del reg. (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio. *Reg. Commissione 18 agosto 2003, n. 1497/2003.* (G.U.C.E. 27 agosto 2003, n. L 215)

Ripartizione finanziaria indicativa tra gli Stati membri, per un determinato numero di ettari, ai fini della ristrutturazione e della riconversione dei vigneti nel quadro del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per la campagna 2003/2004. *Dec. Commissione 22 agosto 2003, n. 2003/628/EC.* (G.U.C.E. 29 agosto 2003, n. L 217)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 24 giugno 2003, n. 147, recante proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali. *L. 1° agosto 2003, n. 200.* (G.U. 2 agosto 2003, n. 178)

Testo del d.l. 24 giugno 2003, n. 147, coordinato con la legge di conversione 1° agosto 2003, n. 200, recante: «Proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali». (G.U. 2 agosto 2003, n. 178)

Determinazione della scadenza del latte fresco pastorizzato e del latte fresco pastorizzato di alta qualità. *D.M. (politiche agricole e forestali) 24 luglio 2003.* (G.U. 4 agosto 2003, n. 179)

Disciplina del sistema di rintracciabilità del latte al fine di assicurare la più ampia tutela degli interessi del consumatore. *D.M. (politiche agricole e forestali) 24 luglio 2003.* (G.U. 4 agosto 2003, n. 179)

Indennità per abbattimento degli animali affetti da brucellosi. *D.M. (salute) 23 maggio 2003.* (G.U. 4 agosto 2003, n. 179)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita del vino «Fiano di Avellino», approvazione del relativo disciplinare di produzione, e revoca della denominazione di origine controllata del vino «Fiano di Avellino». *D.M. (politiche agricole e forestali) 18 luglio 2003.* (G.U. 5 agosto 2003, n. 180)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita dei vini «Greco di Tufo», approvazione del relativo disciplinare di produzione e revoca della denominazione di origine controllata dei vini «Greco di Tufo». *D.M. (politiche agricole e forestali) 18 luglio 2003.* (G.U. 5 agosto 2003, n. 180)

Integrazioni e modificazioni agli allegati alla l. 15 febbraio 1963, n. 281, sulla disciplina della preparazione e del commercio dei mangimi, in attuazione della dir. 2002/2/CE del 28 gennaio 2002. *D.M. (politiche agricole e forestali) 25 giugno 2003.* (G.U. 6 agosto 2003, n. 181)

Disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002 di cui all'art. 10, comma 34, della legge n. 119/2003. *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 luglio 2003.* (G.U. 8 agosto 2003, n. 183)

Modalità di attuazione della l. 30 maggio 2003, n. 119, concernente il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 luglio 2003.* (G.U. 8 agosto 2003, n. 183)

Estensione alla campagna vitivinicola 2003/2004 della deroga di cui al decreto 11 settembre 2002. *D.M. (politiche agricole e forestali) 1° agosto 2003.* (G.U. 13 agosto 2003, n. 187)

Conferimento al Consorzio tutela vini D.O.C. «Friuli Grave», in Pordenone, 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) 14 luglio 2003.* (G.U. 20 agosto 2003, n. 192)

Disposizioni transitorie per le rivendicazioni delle produzioni dei vini DOCG, DOC e IGT, per la campagna vendemmiale 2003/2004. *D.M. (politiche agricole e forestali) 23 luglio 2003.* (G.U. 20 agosto 2003, n. 192)

Istituzione e tenuta dell'albo degli imbottiglieri dei vini DOCG, DOC, IGT. *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 luglio 2003.* (G.U. 21 agosto 2003, n. 193)

Modalità e requisiti per la delimitazione della zona di imbottigliamento nei disciplinari di produzione dei vini D.O.C. e D.O.C.G. *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 luglio 2003.* (G.U. 21 agosto 2003, n. 193)

Piano di protezione delle risorse acquatiche per l'anno 2003. *D.M. (politiche agricole e forestali) 19 giugno 2003.* (G.U. 22 agosto 2003, n. 194)

Attuazione delle direttive 2000/77/CE e 2001/46/CE relative all'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore dell'alimentazione animale. *D.lgs. 17 giugno 2003, n. 223.* (G.U. 22 agosto 2003, n. 194, suppl. ord. n. 138/L)

Attuazione della dir. 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati. *D.lgs. 8 luglio 2003, n. 224.* (G.U. 22 agosto 2003, n. 194, suppl. ord. n. 138/L)

Attuazione della dir. 2000/75/CE relativa alle misure di lotta e di eradicazione del morbo «lingua blu» degli ovini. *D.lgs. 9 luglio 2003, n. 225.* (G.U. 22 agosto 2003, n. 194, suppl. ord. n. 138/L)

Terza revisione dell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali. *D.M. (politiche agricole e forestali) 25 luglio 2003.* (G.U. 29 agosto 2003, n. 200, suppl. ord. n. 141)



## LEGISLAZIONE REGIONALE

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

Disciplina del regime di deroga previsto dall'art. 9 della dir. n. 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici e modifiche a disposizioni in materia di tutela della natura, di attività venatoria e di tassidermia. *L.R. 17 aprile 2003, n. 10*. (B.U. 23 aprile 2003, n. 17)

## LAZIO

Norme in materia di gestione delle risorse forestali. *L.R. 28 ottobre 2002, n. 39*. (B.U. 20 novembre 2002, n. 32, suppl. ord. n. 7)

## LIGURIA

Integrazione della l.r. 13 agosto 1997, n. 33 (disposizioni attuative della l. 31 gennaio 1994, n. 97 recante nuove disposizioni per le zone montane). *L.R. 9 giugno 2003, n. 16*. (B.U. 25 giugno 2003, n. 9)

## LOMBARDIA

Attuazione della l.r. 30 luglio 2001, n. 12 «Norme per l'incremento e la tutela del patrimonio ittico e l'esercizio della pesca nelle acque della Regione Lombardia». *R.R. 22 maggio 2003, n. 9*. (B.U. 27 maggio 2003, n. 22)

## MARCHE

Norme per l'attività agrituristica e per il turismo rurale. *L.R. 3 aprile 2002, n. 3*. (B.U. 28 febbraio 2003, n. 2)

Modificazioni della l.r. 29 dicembre 1997, n. 76 «Disciplina dell'agricoltura biologica». *L.R. 3 aprile 2002, n. 4*. (B.U. 28 febbraio 2003, n. 2)

Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso. *L.R. 24 luglio 2002, n. 10*. (B.U. 28 febbraio 2003, n. 2)

## MOLISE

Modifiche ed integrazioni alla l.r. n. 7 del 30 luglio 1998, ad oggetto: «Norme per la protezione e l'incremento della fauna ittica e per l'esercizio della pesca nelle acque interne». *L.R. 27 gennaio 2003, n. 5*. (B.U. 1° febbraio 2003, n. 2)

## TOSCANA

Modifiche alla l.r. 22 febbraio 2002, n. 7 (Interventi a favore degli allevatori in relazione allo smaltimento dei materiali a rischio specifico derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina). *L.R. 3 febbraio 2003, n. 8*. (B.U. 12 febbraio 2003, n. 6)

Interventi a favore degli allevatori partecipanti alla attuazione del piano di sorveglianza sierologica e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini (Blue-tongue). *L.R. 13 maggio 2003, n. 25*. (B.U. 16 maggio 2003, n. 20)

Modifiche alla l.r. 13 maggio 2003, n. 25 «interventi a favore degli allevatori partecipanti alla attuazione del piano di sorveglianza sierologica e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini (Blue-tongue)». *L.R. 13 maggio 2003, n. 26*. (B.U. 16 maggio 2003, n. 20)

## TRENTINO-ALTO ADIGE

## Provincia di Bolzano

Norme per l'agricoltura biologica. *L.P. 20 gennaio 2003, n. 3*. (B.U. 11 febbraio 2003, n. 6)

## VENETO

Proroga dei termini della l.r. 27 giugno 1996, n. 17, «Piano faunistico venatorio regionale (1996-2001)». *L.R. 4 aprile 2003, n. 11*. (B.U. 8 aprile 2003, n. 36)

## LIBRI

**LEGISLAZIONE AMBIENTALE. Per uno sviluppo sostenibile del territorio**, di Matteo M. Benozzo e Francesco Bruno - GIUFFRÈ edit., Milano, 2003, pagg. 230, Euro 16,00.

Il testo in commento affronta la tematica ambientale sotto diversi profili, approfondendo sia gli aspetti normativi della relativa disciplina di tutela, sia gli argomenti connessi allo sviluppo sostenibile del territorio.

Gli autori si propongono di fornire il quadro giuridico di riferimento e, nell'analizzare, al contempo, il complesso rapporto tra ambiente e territorio, dedicano particolare attenzione all'agricoltura come strumento di difesa e valorizzazione degli habitat naturali.

È evidente, infatti, come sia sempre più centrale il ruolo assunto dalle attività agricole nell'assetto del territorio, nella salvaguardia dell'ecosistema e della biodiversità e negli aspetti relativi al governo del paesaggio.

Gli stessi autori rilevano che, se, da un lato, lo svolgimento di determinate pratiche agricole determina, inevitabilmente, l'utilizzo di risorse fondamentali quali l'acqua, la terra, l'aria e, quindi, la possibilità che vi sia un impatto sull'ambiente, dall'altro lato è necessario valutare le innumerevoli ricadute positive sull'ecosistema derivanti dallo svolgimento di attività che sono funzionali alla cura dell'ambiente e dei cicli biologici animali e vegetali.

Nel testo vengono compendiate con attenzione ed analizzati i diversi settori relativi alla tutela dell'ecosistema e dello sviluppo sostenibile, a partire dallo studio della stessa nozione di ambiente e del suo significato giuridico.

Vengono approfondite, quindi, le normative in materia di

gestione dei rifiuti, di tutela delle acque, di inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico.

Di particolare interesse risultano i capitoli relativi alla bonifica dei siti inquinati, alla gestione delle sostanze pericolose - tra cui sono contemplati anche i biocidi ed i prodotti fitosanitari - alla valutazione di impatto ambientale e di impianti IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*), alla tutela del mare ed alla pesca sostenibile.

Merita di essere segnalato, per l'attualità dell'argomento e le implicazioni sull'attività agricola e sul territorio, il capitolo relativo alle biotecnologie, nel quale vengono passate in rassegna le disposizioni comunitarie in materia di microrganismi e di organismi geneticamente modificati e sono affrontati alcuni scottanti passaggi relativi ai profili connessi all'inquinamento genetico, alla limitazione dell'autonomia privata ed alla responsabilità per prodotto (agricolo) difettoso.

Nel libro in esame è svolta anche una breve disamina del disegno di legge delega in materia ambientale, sulla base del testo in discussione al Parlamento nel novembre 2002 e vi è un apposito capitolo dedicato allo studio dei contratti di collaborazione e delle convenzioni con la P.A. introdotti dagli articoli 14 e 15 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

I contratti di collaborazione, in particolare, destinati ad assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria agricola locale, anche attraverso la valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità, sono qualificati come i «nuovi strumenti convenzionali di governo del territorio e dell'ambiente rurale».

Maria Adele Prossperi